



# REPUBLIQUE DU BENIN

\*&\*~\*&\*~\*&\*

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DE  
L'ANALYSE ECONOMIQUE ET DE LA  
PROSPECTIVE

\*\*\*\*\*



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES DE  
DÉVELOPPEMENT

\*\*\*\*\*

## ETUDE SUR BUDGETS - PROGRAMMES ET POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT



© FEVRIER 2014

Avec l'appui de  
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Projet Appui-Conseil Macroéconomique pour la Réduction de la Pauvreté (ACMERP)

Bureau de la GIZ à Cotonou

08 B.P. 1132 Cotonou

T +229 21 04 74 75

F +229 21 31 13 35

E [gizbenin@giz.de](mailto:gizbenin@giz.de)

[www.giz.de/benin](http://www.giz.de/benin)

**Sur mandat du**

Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ)



# TABLE DES MATIERES

<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>2</b>
<b>DEFINITION DES SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>5</b>
<b>Liste des tableaux</b>	<b>6</b>
<b>Liste des figures</b>	<b>6</b>
<b>RESUME</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
<b>I- CONTEXTE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE</b>	<b>11</b>
1-1. Contexte	11
1-2. Méthodologie	12
<b>II- PRESENTATION DE LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS ET PRINCIPAUX ACQUIS DANS LA CONDUITE DU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT</b>	<b>15</b>
2-1. Présentation de la Gestion Axée sur les Résultats	15
2-1-1. Historique de la réforme budgétaire au Bénin	15
2-1-2. Les instruments d'accompagnement de la réforme	16
2-1-3. Historique de la Gestion Axée sur les Résultats au niveau international et ses débuts au Bénin	17
2-1-4. Définition de la Gestion Axée sur les Résultats	19
2-1-5. Le cadre d'analyse de la Gestion Axée sur les Résultats	21
2-1-6. Les Objectifs et éléments de mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats	22
2-1-7. La Directive n°6 de l'UEMOA et la Gestion Axée sur les Résultats	23
2-2. Analyse de l'efficacité des réformes pour la planification	23
2-2-1. Processus de planification au Bénin et progrès réalisés	23
2-2-2. Quelques insuffisances	25
2-3. Analyse de l'efficacité des réformes pour la programmation	25
2-3-1. Progrès réalisés et insuffisances au niveau central	25
2-3-2. Progrès réalisés au niveau sectoriel	27
2-3-3. Contraintes majeures de la mise en œuvre des budgets-programmes	28
2-4. Analyse de l'efficacité des réformes pour la budgétisation et le suivi	29
<b>III- ANALYSE DES DYSFONCTIONNEMENTS DANS LA CHAINE DE PROGRAMMATION</b>	<b>31</b>
3-1. Procédures d'élaboration et qualité des CDMT	31
3-1-1. Les prévisions macroéconomiques et Cadre macroéconomique	31
3-1-2. Les principales phases d'élaboration d'un CDMT	32
3-1-3. Caractéristiques des CDMT au Bénin	34
3-1. Examen du processus d'élaboration des budgets-programmes	36
3-2-1. Définition et contenu d'un budget-programme	36
3-2-2. Rappel du processus d'élaboration des budgets-programmes	36
3-2-3. Diagnostic du processus d'élaboration des budgets-programmes	37
3-2. Analyse de la cohérence des budgets-programmes avec les stratégies de développement	39
3-3-1. Examen de la cohérence des budgets-programmes avec les stratégies sectorielles, la SCRP et la PNPG	39

3-3-2.	<i>L'inexistence de note d'orientation sectorielle.</i>	43
3-3-3.	<i>L'incompatibilité du CDMT global avec les besoins réels, les objectifs ou résultats attendus des secteurs</i>	43
3-3-4.	<i>L'inexistence des Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDS-MT)</i>	44
<b>3-3.</b>	<b>Approche genre et Budgets -Programmes</b>	<b>44</b>
<b>3-4.</b>	<b>Cadre organisationnel et structurel de la programmation au niveau sectoriel</b>	<b>45</b>
<b>3-5.</b>	<b>Qualité des indicateurs des Budgets Programmes</b>	<b>46</b>
<b>3-6.</b>	<b>Contribution des secteurs au processus du développement</b>	<b>47</b>
<b>IV-</b>	<b>MECANISME DE MISE EN ŒUVRE DES OPTIONS STRATEGIQUES NATIONALES</b>	<b>50</b>
<b>4-1.</b>	<b>Principales leçons tirées</b>	<b>50</b>
<b>4-2.</b>	<b>Méthodologie plus adaptée d'élaboration des budgets-programmes</b>	<b>51</b>
4-2-1.	<i>Défis à relever</i>	51
4-2-2.	<i>Adaptation de la méthodologie existante</i>	52
<b>4-3.</b>	<b>Architecture plus adaptée des budgets-programmes</b>	<b>53</b>
4-3-1.	<i>Structure du cadre logique d'un programme</i>	54
4-3-2.	<i>Cadre de Dépenses sectorielles à Moyen Terme (CDSMT)</i>	54
4-3-3.	<i>Architecture adaptée ou contenu d'un budget-programme</i>	56
<b>4-4.</b>	<b>Nouveau cadre organisationnel et institutionnel d'élaboration des budgets-programmes</b>	<b>57</b>
<b>V-</b>	<b>CONDITIONS DE SUCCES</b>	<b>59</b>
<b>5-1.</b>	<b>Plus de volonté politique et leadership</b>	<b>59</b>
<b>5-2.</b>	<b>Plus d'engouement des six ministères pour l'approche budget-programme.</b>	<b>59</b>
<b>5-3.</b>	<b>Stabilité des agents des ministères</b>	<b>60</b>
<b>5-4.</b>	<b>Renforcement des capacités</b>	<b>60</b>
<b>5-5.</b>	<b>Renforcement du système de Suivi Evaluation</b>	<b>61</b>
<b>5-6.</b>	<b>Respect de certaines conditions préalables</b>	<b>61</b>
<b>VI-</b>	<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>63</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>65</b>
	<b>ANNEXES</b>	<b>68</b>

## DEFINITION DES SIGLES ET ACRONYMES

AEP	: Approvisionnement en Eau Potable
BAD	: Banque Africaine de Développement
BTP	: Bâtiments et Travaux Publics
CDMT	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDSMT	: Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme
CSPEF	: Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers
DGPD	: Direction Générale des Politiques de Développement
DGIFD	: Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement
DGSP	: Direction Générale du Suivi des Projets et Programmes
DIVI	: Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
ENPLT	: Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme
ETARB	: Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire
GAR	: Gestion Axée sur les Résultats
GIRE	: Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GIZ	: Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit
LOLF	: Loi, Organique relative aux Lois de Finances
MDR	: Ministère du Développement Rural
MAEP	: Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche
MEHU	: Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme
MEN	: Ministère de l'Education Nationale
MEMP	: Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MERPMEDER	: Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Énergies Renouvelables
MSP	: Ministère de la Santé Publique
MTPT	: Ministère des Travaux Publics et des Transports
NLTPS	: National Long Term Perspective Studies
OD	: Objectif de Développement
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
OSC	: Organisation de la Société Civile
OSD	: Orientations Stratégiques de Développement
PAGU	: Programme d'Appui à la Gestion Urbaine
PAP	: Programmes d'Actions Prioritaires
PDDSE	: Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education
PNDS	: Plan National de Développement Sanitaire
PNGE	: Programme National de Gestion de l'Environnement
PNGDRN	: Programme National de Gestion Durable des Ressources Naturelles
PNPG	: Politique Nationale pour la Promotion Genre
PPP	: Politiques Publiques Programmes et Projets
PEFA	: Public Expenditure and Financial Accountability
PRSC	: Poverty Reduction Support Credit
PERC	: Public Expenditure, Reform Credit
PERAC	: Public Expenditure, Reform Ajustment Credit
PPBS	: Planification Programmation Budgétisation Suivi Evaluation
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
SCRIP	: Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SNDD	: Stratégie Nationale de Développement Durable
SNIGS	: Système National d'Information et de Gestion Sanitaires

SRP : Stratégie de Réduction de la Pauvreté  
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

## Liste des figures

**Figure 1** : La chaîne de résultats ..... 21

## Liste des tableaux

**Tableau 1** : Processus d'élaboration d'un CDMT global..... 33  
**Tableau 2** : Analyse de cohérence des Budgets-programmes avec les politiques publiques..... 42  
**Tableau 3** : Démarche méthodologique d'élaboration de budget-programme..... 53  
**Tableau 4** : Plan d'élaboration d'un Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme ..... 56  
**Tableau 5** : Synthèse des objectifs de la SCRП et de la PNPG..... 76  
**Tableau 6** : Analyse de cohérence des Budgets-programmes avec les politiques publiques..... 77  
**Tableau 7** : Liste des personnes rencontrées..... 83

## RESUME

Un budget-programme peut se définir comme étant l'ensemble des crédits destinés à réaliser ou à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions d'investissement et de fonctionnement en vue d'atteindre des objectifs fixés ou définis en fonction de finalités d'intérêt général et d'obtenir des résultats prévus qui feront l'objet de suivi et d'évaluation.

Il va sans dire que les budgets-programmes ont été entrepris et permettent le pilotage du développement du Bénin sur la base des objectifs clairs et précis en liaison avec les stratégies sectorielles et nationales. Avec les budgets-programmes, le budget général de l'Etat est de plus en plus transparent avec le développement continu de la culture de suivi-évaluation. Les budgets-programmes mis en œuvre sont suivis et évalués chaque année et sanctionnés par un rapport de performance.

Pour la mise en œuvre de cette réforme certaines conditions préalables ont été remplies. Il s'agit : (i) de la disponibilité d'une nomenclature budgétaire assez lisible ; (ii) de la mise en place dans les ministères ciblés d'un système d'information informatisé ; (iii) d'un budget unifié ; (iv) d'une approche pluriannuelle des finances publiques adaptée ; (v) de la responsabilité plus accrue des ministères ; (vi) de la mise en place d'un système de contrôle interne a priori plus ou moins allégé et d'un système de contrôle interne et externe a posteriori assez renforcé.

Au nombre des résultats actuellement obtenus on peut citer :

- l'établissement de lien entre la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP), les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les budgets-programmes ;
- la prise en compte de la pluri annualité dans l'élaboration du Budget Général de l'Etat ;
- l'introduction du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) dans l'élaboration des budgets-programmes ;
- l'alignement des budgets-programmes sur les stratégies nationales, les stratégies sectorielles ou la formulation de stratégies sectorielles si elles n'existent pas ;
- les objectifs sont fixés et les indicateurs sont élaborés dans les budgets programmes ;
- la cohérence entre les actions d'investissement et le fonctionnement des services est partiellement établie ;
- un progrès notable enregistré en matière d'analyse des coûts unitaires et les budgets soumis à l'Assemblée Nationale sont nettement améliorés ;
- l'introduction de la culture d'évaluation de la performance dans la gestion du développement du Bénin.

Malgré les progrès enregistrés, l'exécution du budget-programme n'est que théorique car le Bénin n'exécute que le budget classique. Cet état de chose est dû au fait que la Loi Organique relative aux Lois de Finances a été votée en septembre 2013, on continue alors de noter des dysfonctionnements qui, limitent ou retardent l'atteinte des objectifs fixés par la réforme. Quelques-uns de ces dysfonctionnements sont énumérés comme il suit :

- la faible cohérence entre les budgets – programmes et les stratégies nationales de développement (SCRDP et son PAP par exemple) ;
- la faible cohérence interne des budgets-programmes (les liens entre programmes, activités et résultats ne sont pas toujours établis) ;
- la non effectivité de l'articulation entre les options stratégiques sectorielles et les programmes contenus dans les budgets - programmes ;
- la qualité des indicateurs des budgets programmes et celle de leur suivi dans les rapports de performance n'est pas toujours jugée satisfaisante selon les ministères ;
- l'absence d'arrimage du CDMT avec les objectifs et les résultats des secteurs ou ministères ;
- l'inexistence ou la non-élaboration des Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT) dans certains ministères notamment ceux ciblés dans le cadre de la présente étude ;
- le pouvoir prépondérant du Ministère de l'Economie et des Finances au détriment des ministères sectoriels et du Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) n'assure pas la qualité des budgets - Programmes et en particulier l'arrimage entre les crédits affectés aux ministères et les résultats à obtenir ;
- le retard dans l'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) entraînant l'insuffisant délai accordé aux ministères pour élaborer leurs budgets-programmes ;
- la non prise en compte des résultats des rapports de performance dans l'élaboration des budgets- programmes et surtout dans l'allocation des crédits.

Au regard de ces dysfonctionnements, la présente étude a proposé une méthodologie plus adaptée pour l'élaboration des budgets programmes avec la nécessité d'élaborer des Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT) et a fait des recommandations telles que (i) le renforcement du cadre organisationnel et institutionnel d'élaboration des budgets - programmes, (ii) la responsabilisation du ministère en charge du développement à accompagner les ministères pour assurer l'arrimage des budgets-programmes avec les stratégies sectorielles et nationales, (iii) l'examen du calendrier budgétaire afin d'élaborer plus tôt les CDS MT et le CDMT pour que les ministères disposent du délai nécessaire pour élaborer leurs budgets-programmes.

## INTRODUCTION

Face aux résultats mitigés de la mise en œuvre de différents Budgets Généraux de l'Etat, le Gouvernement béninois a entrepris, après un diagnostic du système budgétaire et financier réalisé en 1999, une nouvelle approche budgétaire basée essentiellement sur la Gestion Axée sur les Résultats. Il s'est agi de passer d'une logique de budgets fondés sur les moyens à une logique de budgets fondés sur les résultats ou objectifs à travers une plus grande responsabilisation des ministères dans la préparation, l'exécution et le suivi-évaluation de leur budget-programme. Cette nouvelle approche budgétaire nécessite l'élaboration de budgets - programmes dont la qualité dépend au premier abord d'un cadre de dépenses à moyen termes qui lie les résultats aux moyens financiers ou qui assure une meilleure qualité à la programmation.

Pour accompagner l'introduction et la mise en œuvre de ces budgets - programmes, il a été conçu un nouveau mode de financement intitulé Public Expenditure Reform Credit (PERC) ou Crédit de Réforme des Dépenses publiques avec l'appui financier et technique de la Banque Mondiale. Ce nouveau mode de financement est fondé sur la fongibilité de l'aide. En effet, il est demandé aux différents Partenaires Techniques et Financiers de mettre en commun leurs apports financiers pour être gérés selon les procédures nationales. Cette réforme a démarré au cours de la période 1999- 2000 avec cinq ministères pilotes qui sont : Le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU) ; le Ministère des Travaux Publics et des Transports (MTPT) ; le Ministère de la Santé Publique (MSP) ; le Ministère du Développement Rural (MDR) ; et le Ministère de l'Education Nationale (MEN).

En 2001, la réforme de Gestion Axée sur les Résultats (GAR) a bénéficié d'un nouveau crédit d'ajustement pour la réforme des dépenses publiques avec toujours l'appui de la Banque Mondiale. Il est intitulé Public Expenditure Reform Ajustment Credit (PERAC).

A partir de 2001, le Ministère en charge du Développement a conçu et mis en œuvre un programme d'appui technique en faveur, non seulement des cinq ministères ci-dessus cités, mais aussi ceux qui ne bénéficiaient pas encore de l'appui technique de la Banque Mondiale. Ce programme a comporté l'élaboration d'un guide méthodologique d'élaboration des budgets programmes, la formation des acteurs et la conception d'un cadre organisationnel ou institutionnel d'élaboration des budgets programmes Ceci a permis ou facilité plus tard la généralisation de la réforme aux autres ministères. Toutefois, il convient de rappeler que le cadre organisationnel ou institutionnel proposé par le ministère en charge du développement pour que ce ministère et celui de l'économie et des finances accompagnent les différents ministères dans l'élaboration de leurs budgets programmes n'ayant pas reçu une suite favorable, alors il a été créé l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire au sein de la Direction Générale du Budget par un décret pris en conseil des ministres en 2003. Du coup

cette direction assure l'entière responsabilité de la conduite du processus d'élaboration des budgets programmes

La période de 2002 à 2004 a connu l'introduction du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) dans le processus d'élaboration des Budgets-Programmes comme outil fondamental pour une meilleure allocation des ressources financières ou pour une programmation plus rationnelle des ressources. Suite à l'introduction du CDMT, la Banque Africaine de Développement (BAD), apporte au Gouvernement du Bénin depuis 2003 son appui financier à travers le Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté. La Banque Mondiale fait de même à partir de 2004 à travers des Crédits d'Appui à la Réduction de la Pauvreté ou Poverty Reduction Support Credit (PRSC) qui est à sa neuvième phase. L'objectif principal assigné désormais est d'améliorer l'efficacité des Budgets- Programmes dans la réduction de la pauvreté.

Depuis 2006, la Gestion Axée sur les Résultats ou l'approche Budget-Programme a été généralisée à tous les ministères ou à toute l'administration centrale. Il ressort des constats issus de différentes revues du processus de gestion du développement que des progrès tels que le caractère pluriannuel des budgets -programmes, l'introduction du Cadre de Dépenses à Moyen Terme, l'alignement des budgets - programmes sur les stratégies sectorielles, la définition des objectifs, la culture de l'évaluation de la performance ou l'obligation de compte rendu ont été moyennement réalisés. Cependant, après environ treize ans d'expérience, les Budgets - Programmes présentent des dysfonctionnements qui affectent négativement la qualité de leur élaboration et leur mise en œuvre. Au nombre de ces dysfonctionnements, on peut citer : (i) l'insuffisante cohérence entre les Budgets – Programmes, les stratégies nationales de développement et les stratégies sectorielles ; (ii) les faiblesses dans l'allocation des ressources ; (iii) les objectifs et les orientations qui ne sont pas toujours bien définis ; (iv) l'absence de garanties sur l'utilisation optimale des ressources publiques et l'obligation de résultats à atteindre).

La présente étude a pour objectif d'assainir le cadre programmatique des politiques et stratégies de développement par l'amélioration des budgets-programmes de façon à en faire de véritables outils de développement. Les principales parties abordées successivement par la présente étude sont :

- (i) le contexte et la méthodologie de l'étude ;
- (ii) la présentation de la Gestion Axée sur les Résultats et les principaux acquis ;
- (iii) l'analyse des dysfonctionnements dans la chaîne de programmation ;
- (iv) le mécanisme de mise en œuvre des options stratégiques nationales ;
- (v) les leçons tirées et principales recommandations ;
- (vi) les conditions de succès.

## **I- CONTEXTE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE**

### **1-1. Contexte**

Pour assurer la veille stratégique sur les questions de développement, le Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP), organise chaque année la « revue du processus de gestion du développement national ». Après trois éditions de cette revue, il est constaté que dans beaucoup de ministères, la programmation des activités ne se fait pas toujours en tenant compte des priorités nationales. Ainsi, un nombre important de projets est programmé conduisant à un émiettement des ressources. Ceci implique une grande lenteur dans la réalisation des projets et un ralentissement considérable dans le processus de développement national. Les effets immédiats concernent pour l'essentiel la léthargie des secteurs. Il urge de revoir le système de management du développement nécessitant une revue de la programmation des priorités nationales au niveau sectoriel.

C'est dans la perspective de lever cet obstacle, qu'à l'issue de la revue annuelle édition 2010, il a été recommandé au Ministère en charge du développement : d'appuyer les sectoriels dans la définition et la formulation des programmes de développement en liaison avec les stratégies nationales de développement. La mise en œuvre de cette recommandation exige des actions précises et concises en faveur du volet programmation de la chaîne PPBS. Ce qui explique la nécessité de la présente étude qui a pour objet d'améliorer le système de programmation et prendre en compte le développement équilibré dans la conception et la programmation des investissements.

Par ailleurs, la revue a recommandé aux ministères sectoriels, l'amélioration des programmes exécutés ainsi que la définition d'indicateurs dont les cibles répondent aux critères SMART afin de faciliter aussi bien le suivi que l'évaluation de la contribution desdits programmes au développement du pays. Cette recommandation qui n'a pas été mise en œuvre de façon adéquate dans la plupart des ministères pourrait s'expliquer par le fait que les budgets - programmes ne soient pas perçus à leur juste valeur comme des outils clés de développement.

En effet, le Bénin, en adoptant en 2000, la réforme de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) entendait choisir une approche holistique pour l'effectivité du développement. La GAR repose sur des principes d'apprentissage continu et l'engagement de toutes les parties prenantes. A ce jour, l'ensemble des ministères s'efforce à mettre en œuvre la réforme GAR suivant la chaîne : « Planification », « Programmation », « Budgétisation » et « Suivi-évaluation ».

Au niveau du maillon « planification », plusieurs ministères disposent de documents de stratégies ou sont en cours de leur élaboration/actualisation. En ce qui concerne le maillon « programmation » de la chaîne PPBS, les programmes, projets, budgets - programmes, plans

de travail annuel, plans de consommation de crédit et plans de passation des marchés publics sont élaborés pour opérationnaliser les politiques.

Si ces documents d'opérationnalisation qui sont des outils essentiels à la gestion axée sur les résultats existent dans tous les ministères, dans le fond, certains présentent des insuffisances notoires qui affectent énormément la qualité de leur mise en œuvre. Il s'agit essentiellement de :

- la séparation de l'investissement du fonctionnement ;
- objectifs et orientations parfois mal définis;
- l'absence de garanties sur l'utilisation optimale des ressources publiques et sur l'atteinte des résultats ;
- l'absence de données sur l'utilité des services rendus ainsi que des indicateurs qui ne permettent pas toujours la mesure des résultats.

En définitive, les budgets-programmes qui devraient constituer un outil de développement se présentent comme une mode à laquelle s'adonnent tous les ministères. Les conséquences se réfèrent aux difficultés d'évaluation de l'action publique dans tous les secteurs de la vie économique et sociale du Bénin et sont directement issues de la faiblesse du maillon « Programmation » de la chaîne PPBS.

## **1-2. Méthodologie**

La présente étude, réalisée par une équipe de consultants, a été conduite de façon participative.

Par ailleurs, en plus de la revue documentaire, à l'aide d'un guide d'entretien, des entretiens ont été organisés pour recueillir les avis des différents acteurs sur les préoccupations contenues dans les termes de référence. La démarche méthodologique adoptée comporte sept phases et se présente comme suit :

### **Phase 1 : Briefing des consultants**

Les consultants ont démarré l'étude par une séance de planification de leur intervention. Cette phase a été consacrée à :

- passer en revue les différents documents de base de l'étude (Termes de référence, le contrat de services...) et établir la liste des documents nécessaires à exploiter ;
- réexaminer et approfondir la méthodologie et les outils méthodologiques ;

- préparer et prendre part à la séance de cadrage organisée par le maître d'ouvrage en présence des ministères concernés par l'analyse.

### **Phase2** : Réunions de cadrage et de lancement avec le maître d'ouvrage

En prélude à la réunion de lancement de la réalisation de l'étude, il a été organisé par le maître d'ouvrage une séance de cadrage. Au cours de cette réunion, les Termes de Référence ont été exposés et les échanges ont eu lieu. Au regard de l'ampleur de l'étude, il a été retenu un échantillon de six ministères sur la base des critères suivants : (i) la priorité accordée aux cinq ministères ayant démarré la réforme en 2000, (ii) l'existence de documents de stratégie au niveau du ministère, (iii) les ministères ayant à charge au moins deux secteurs ou sous-secteurs. De même, le calendrier de passage des consultants dans les ministères concernés a été discuté et amendé. Les acquis de cette séance de cadrage ont permis de finaliser le calendrier de déroulement de la mission.

Par ailleurs, la réunion de lancement de l'étude a eu lieu et a regroupé outre le maître d'ouvrage, les consultants, le PTF, les représentants de la CSPEF, de l'ETARB du MEF et des Directions de la Programmation et de la Prospective des ministères sélectionnés. Les Termes de Références ont été présentés et discutés ainsi que le calendrier de passage dans les six ministères.

### **Phase3** : Collecte de données, recherche de documents et entretien avec les principaux acteurs

La méthodologie de collecte documentaire a consisté à avoir des rencontres avec les Directeurs de la Programmation et de la Prospective (DPP) et acteurs d'autres structures pour obtenir des documents pertinents qui permettent de prendre connaissance des acquis et des limites de la réforme « Gestion Axée sur les Résultats ». De même, à l'aide d'un guide d'entretien, les consultants ont échangé à travers des questions précises, sur les différents aspects de la réforme.

### **Phase4** : Traitement et analyse des données

Pour l'analyse des informations ou des données recueillies, les consultants ont élaboré un outil ou un tableau qui a été examiné avec le commanditaire et le PTF.

### **Phase 5** : Conception d'un processus d'élaboration et d'une architecture plus adaptés des budgets-programmes

Sur la base des différents produits issus de l'utilisation des outils, l'équipe de consultants a procédé à la proposition d'une démarche méthodologique pour la conduite de l'élaboration des budgets - programmes. Dans cette démarche, le volet programmation a été renforcé pour assurer la cohérence des budgets - programmes avec les politiques et stratégies nationales et sectorielles. Le but est d'assurer un développement harmonieux dans lequel s'inscrivent aisément, dans une certaine synergie, les actions prévues dans les instruments de

programmation au niveau des secteurs. Cette démarche est assortie de la précision des rôles des acteurs intervenant dans le processus ainsi que d'un calendrier budgétaire arrimé au processus de vote du Budget Général de l'Etat.

**Phase 6** : Elaboration du rapport d'étude portant budget programme et politique de développement

Se référant d'une part au plan du document convenu avec le commanditaire et d'autre part aux résultats des phases précédentes, la sixième phase a été consacrée à la rédaction du rapport provisoire

**Phase7** : Restitution, prise en compte des amendements et rédaction du rapport final

Le rapport provisoire est soumis au maître d'ouvrage qui l'a fait examiner et valider au cours d'un atelier qui a regroupé les Directeurs de la Programmation et de la Prospective ainsi que des cadres du MDAEP et MEF.

## **II- PRESENTATION DE LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS ET PRINCIPAUX ACQUIS DANS LA CONDUITE DU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT**

### **2-1. Présentation de la Gestion Axée sur les Résultats**

#### *2-1-1. Historique de la réforme budgétaire au Bénin*

Dans la perspective d'une utilisation transparente et rationnelle des ressources, le gouvernement du Bénin a, en 1999, réalisé avec l'appui de la Banque Mondiale un diagnostic du système budgétaire et financier. Des insuffisances ont alors été relevées aussi bien dans la préparation, l'exécution, le contrôle que dans le Suivi-Evaluation et la reddition des comptes.

Au niveau de la préparation du budget, les imperfections constatées étaient relatives à l'élaboration de documents budgétaires séparés pour l'investissement et le fonctionnement sans considération de leur interrelation, des écarts importants entre la prévision et la réalisation, des objectifs inexistantes et des orientations floues, l'élaboration d'un budget de moyens et non de résultats. Aussi, était-il aisé de faire les constats ci-après :

- une absence de données sur l'utilité des services rendus ;
- un manque de transparence, défaut de garantie que les deniers publics sont utilisés de manière optimale ;
- un manque de visibilité dans les bases de l'affectation des ressources, d'allocation des ressources et l'adoption d'un outil de gestion qui conduisent à la performance dans les différents secteurs.

**Au niveau de l'exécution et du contrôle du budget**, les insuffisances constatées sont :

- l'existence de nombreux contrôles redondants ;
- le retard dans le traitement des titres de paiement et des salaires ;
- le retard dans la régularisation des ordres de paiement ;
- l'existence de paiements indus et accumulation d'arriérés ;
- la procédure quasi manuelle favorable aux malversations ;
- l'exécution manuelle et centralisée des dépenses de l'Etat occasionnant ainsi une lenteur dans l'exécution des tâches ;
- le déficit d'informations actualisées sur la situation budgétaire de l'Etat ;
- le manque de fiabilité dans le suivi de l'exécution des opérations budgétaires.

**Au niveau du système d'évaluation et de contrôle**, le diagnostic effectué a permis de faire les constats ci-après :

- la lourdeur des contrôles a priori augmentant les délais d'exécution des dépenses ;
- les systèmes de contrôle de gestion et d'audit interne ne permettent pas de vérifier que les acquisitions sont bien utilisées, sans gaspillage ;
- les contrôles a posteriori exercés par les structures habilitées (DIVI, IGF)<sup>1</sup> ne portent pas véritablement sur les investissements et la réalité des services faits et ne sont pas toujours suivis de sanctions convenables.

Avant la réforme budgétaire, l'approche projet occupait une place de choix dans l'accompagnement des partenaires au Gouvernement. De façon spécifique, le diagnostic a montré les limites de cette approche qui se récapitulent comme suit :

- l'existence des interventions intempestives et parfois isolées des bailleurs avec des procédures différentes et parfois contraignantes ;
- la non maîtrise des procédures des partenaires au développement par les cadres nationaux, ce qui constitue un frein à la réalisation des programmes de développement ;
- l'absence de transparence et de discipline dans la gestion des projets ;
- l'éparpillement de ressources limitées pour assurer la survie de nombreuses activités ;
- la non implication des populations bénéficiaires à l'identification et à la définition des projets qui ne jouissent pas des fruits des aides, parfois utilisées à d'autres fins.

Pour remédier à toutes les insuffisances supra-citées, le Gouvernement du Bénin, à l'issue des résultats de la mission, a opté pour l'utilisation, à partir de 2000, de l'approche budget programme. Ainsi, un protocole d'engagement a été signé avec la Banque Mondiale pour soutenir cette réforme dans le cadre du PERC (Public Expenditure Reform Credit) qui est un financement non affecté au budget 2000 de l'Etat. Cette réforme du budget programme a commencé avec cinq ministères<sup>2</sup> mais à partir de 2006, tous les ministères ont présenté les propositions budgétaires sous forme de budget classique et budget programme.

### *2-1-2. Les instruments d'accompagnement de la réforme*

Pour accompagner la réforme budgétaire, la Banque Mondiale avait mis en place en 2000 un programme d'appui à la réforme budgétaire au Bénin visant à accroître l'utilisation stratégique, efficace, et équitable de toutes les ressources publiques, quelle que soit leur provenance. Le changement fondamental, par rapport au système d'aide des années 90, était de faire passer toutes les aides extérieures par le budget de l'Etat. Pour ce faire, il faudra que les capacités soient renforcées afin d'assurer la meilleure gestion possible des ressources

<sup>1</sup> DIVI = Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne ; IGF = Inspection Générale des Finances

<sup>2</sup> MEN, MAEP, MTPT, MEHU et MS

publiques. Le succès d'une telle approche repose sur deux changements fondamentaux des comportements.

Pour ce qui est des bailleurs de fonds, il s'agissait de concevoir leurs contributions dans un partenariat réel et équitable, qui leur permettrait de laisser la responsabilité au pays de la bonne utilisation des ressources publiques, y compris leurs aides. **Pour le Gouvernement**, il s'agissait de responsabiliser les ministères techniques à travers un contrat de performance qui augmenterait leur autonomie et l'assurance de la disponibilité de leurs crédits budgétaires contre l'obligation de rendre des comptes sur la base des indicateurs de performance convenus avec tous les acteurs.

La Banque Mondiale a donc mis en place un instrument d'aide à la réforme budgétaire. Au début, en 2000, le financement PERC « Public Expenditure Reform Credit » avait été mis en place. A partir 2001, un autre instrument de prêt a été mis en place : le PERAC (Public Expenditure Reform Ajustement Credit) qui a finalement donné son nom à la réforme budgétaire. En fait, le PERAC est destiné à fournir un appui aux pays où la gestion macroéconomique est satisfaisante, sur la base d'un programme de dépenses publiques conforme à la stratégie de développement et aux contraintes financières de l'État. Depuis 2004 (à l'achèvement du PERAC), se négocie, chaque année, un autre instrument de prêt auprès de la Banque Mondiale, le PRSC (Poverty Reduction Support Credit<sup>3</sup>). La neuvième phase de ce crédit vient d'être négociée. En fait ce crédit se négocie tous les ans sur la base de la réalisation de certaines tâches arrêtées de commun accord et inscrites dans une matrice de mesures. Un protocole d'engagement a été signé entre la Banque Mondiale et le Bénin dans ce cadre et comporte des clauses bien définies. Ce Protocole définit les actions à prendre en compte pour poursuivre l'effort de développement et d'amélioration des outils de gestion en vue de la mise en place d'une gestion axée sur les résultats.

### *2-1-3. Historique de la Gestion Axée sur les Résultats au niveau international et ses débuts au Bénin*

La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) appliquée au secteur public est apparue aux États-Unis au début des années 60. Son origine vient d'un souci de rationalisation budgétaire. L'objectif principal visait à établir un lien plus direct entre l'utilisation des ressources et les résultats en terme de services publics. Plusieurs pays de l'UEMOA ont adopté la gestion axée sur les résultats (GAR) comme approche de gestion publique. La GAR est en vigueur ou en cours d'implantation dans de nombreux pays au Nord comme au Sud (Ex. Australie, Canada, États-Unis, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Ouganda, Tanzanie, Mexique, Colombie, Chili, Cambodge, etc.). On assiste en fait à un mouvement généralisé vers une GAR dans le secteur public. Les gouvernements :

---

<sup>3</sup> Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté

- cherchent à améliorer l'efficacité dans la livraison des services publics et renforcer l'obligation de rendre compte des gestionnaires et des décideurs envers le Citoyen et la société civile au sens large;
- fixent des objectifs de plus en plus clairs devant être atteints par les programmes du secteur public;
- font maintenant le suivi évaluation des performances par rapport à ces objectifs (rapport de performance);
- responsabilisent et jugent de plus en plus les gestionnaires sur la performance de leur programme et non uniquement sur leur contrôle sur les intrants ;
- renforcent les liens entre la formulation des politiques, la prise de décision, le budget et la gestion financière, les audits et l'évaluation ;
- mettent de plus en plus au centre des préoccupations le citoyen, les bénéficiaires, le contribuable, en somme le Client des services publics.

L'adoption de la GAR dans plusieurs pays du continent vient :

- de la reconnaissance renouvelée du rôle de l'État dans la planification stratégique et opérationnelle, et le suivi-évaluation des politiques et programmes publics;
- des pressions à plusieurs niveaux d'améliorer la gouvernance, en particulier de renforcer la transparence dans la décision, de systématiser l'obligation de rendre compte à tous les échelons et d'améliorer la gestion des finances publiques;
- des principes de la Déclaration de Paris et de leurs implications sur la gestion de l'aide publique (transition vers l'appui budgétaire).

Au Bénin, la problématique du passage à une Gestion Axée sur les Résultats (GAR) s'est posée réellement en 2003. En effet, à l'issue d'une mission en 2002<sup>4</sup>, des experts de la Banque Mondiale ont fait la recommandation qui suit : « parallèlement aux budgets de programmes menés au niveau des ministères PERAC, il serait souhaitable que la direction du budget expérimente avec deux ou trois directions des ministères, dont une au moins au sein même du ministère des finances, une forme de contrat d'objectifs triennal ». Ces contrats, qui seraient signés entre la direction du budget et une direction ministérielle, auraient pour finalité l'obtention de résultats physiques ayant fait l'objet d'un accord préalable, avec un suivi annuel grâce à des indicateurs de performance. La direction contractante s'engagerait sur l'atteinte de ces résultats et bénéficierait en contrepartie de certaines facilités de la part du budget telles que :

- une certaine garantie de progression des crédits sur trois ans ;
- la facilité de recrutement de contractuels ;
- l'automatisme des reports de crédits ;

<sup>4</sup>Aide-mémoire, Mission d'évaluation PERAC de la Banque Mondiale, juillet 2002.

- la modification optionnelle de nomenclature pour une meilleure souplesse ;
- la facilitation des mouvements de crédits en gestion dans le respect des règles de l'ordonnance.

Après son appropriation par le Gouvernement, cette recommandation forte est devenue une conditionnalité pour l'obtention de l'appui budgétaire<sup>5</sup> de la Banque Mondiale. Dans ce contexte où avec l'amenuisement des ressources nationales par rapport aux besoins et les conditions de plus en plus difficiles d'accès à l'aide internationale, chaque pays a intérêt à établir ses priorités et à utiliser les ressources rares de façon parcimonieuse, en visant des résultats bien précis. **Cette nouvelle donne oblige tout Etat responsable à changer de mode de gestion, en visant davantage la performance, dans ses choix budgétaires et en formulant des programmes pluriannuels pour accroître la prévisibilité de leur financement à plus ou moins long terme.**

Ainsi à partir de 2005 et précisément avec le décret N°2005-789 du 29 décembre 2005 que la Gestion Axée sur les Résultats a été, pour la première fois, formalisée comme mode de gestion au Bénin. Le but de cette nouvelle méthode est d'obtenir des Administrations, à la fois une gestion efficace et efficiente des ressources publiques et un meilleur accomplissement des missions qui leur ont été assignées ; ce qui est recherché, c'est une évaluation régulière et objective de chaque Administration, sur les critères de performances, les résultats et les impacts produits sur la base des ressources allouées.

#### *2-1-4. Définition de la Gestion Axée sur les Résultats*

La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) est « une stratégie ou méthode de gestion selon laquelle une organisation veille à ce que ses procédés, produits et services contribuent à la réalisation de résultats clairement définis. ». La gestion axée sur les résultats fournit un cadre cohérent de planification et de gestion stratégique en améliorant l'apprentissage et la responsabilité. Elle est une **approche** de gestion du secteur public orientée vers :

- l'atteinte de cibles de développement ;
- la responsabilisation des agents de l'État ;
- la transparence et l'obligation de rendre compte de la gestion publique ;
- l'adoption de lois et la mise en place d'institutions, et l'utilisation de données permettant de mesurer et de juger de la performance en vue d'améliorer le processus de décision et la qualité des services aux citoyens.

---

<sup>5</sup> L'appui budgétaire est une modalité de mise en œuvre de l'aide au développement qui consiste à apporter des aides financières aux Trésors des pays bénéficiaires. Ces aides permettent d'augmenter les ressources de l'État bénéficiaire pour exécuter son propre budget selon ses propres procédures (définition de l'Union Européenne)

A ce titre, la GAR implique des changements profonds de comportements des agents de l'État pour placer le devoir du service public et le citoyen au centre des préoccupations, des cadres juridique, réglementaire et institutionnel adaptés, de nouvelles capacités en matière de gestion et de management publics ainsi que l'adoption d'outils modernes de gestion publique. Elle implique également :

**1) D'avoir une vision partagée du besoin de changement**

- ✓ Engagement politique à tous les niveaux
- ✓ Capacité à mobiliser les acteurs autour du changement (leadership)
- ✓ Partage de valeurs telles que l'ouverture, le respect mutuel, l'écoute et le dialogue constructif dans l'intérêt commun.

**2) De développer les compétences et les capacités pour une administration efficace pour :**

- ✓ diagnostiquer les problèmes;
- ✓ hiérarchiser les contraintes, les défis et établir les priorités;
- ✓ trouver des solutions concrètes (capacité technique) ;
- ✓ mobiliser les parties prenantes ;
- ✓ mettre en œuvre les solutions retenues (capacité de gestion);
- ✓ apprendre des erreurs et des succès pour avancer sur le chemin de l'émergence et du développement.

**3) De renforcer l'intégrité dans la gestion publique**

- ✓ l'engagement à servir le bien collectif ;
- ✓ personifier la déontologie au plan personnel et professionnel ;
- ✓ se faire le champion de l'obligation de rendre compte de manière à inspirer la confiance envers les institutions, les collectivités et la société dans son ensemble.

**4) De responsabiliser les cadres de l'administration. Ce qui signifie de :**

- ✓ gérer des ressources publiques pour atteindre des résultats préétablis
- ✓ rendre compte de l'utilisation des ressources dans l'intérêt public

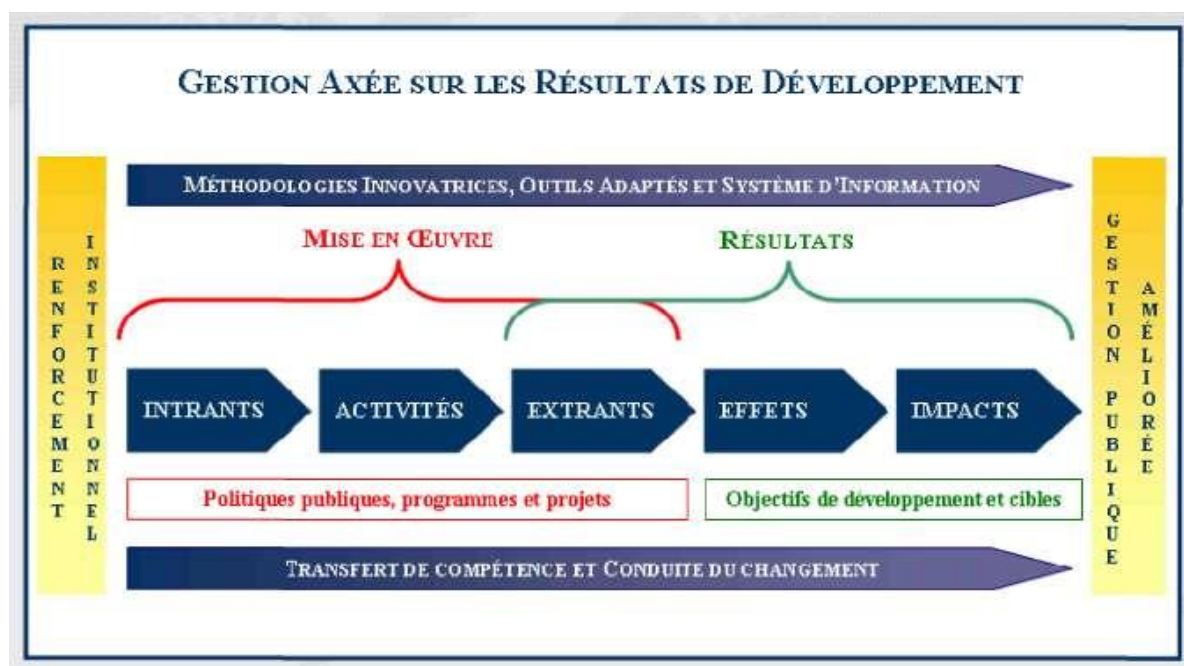
Les outils permettant de renforcer la responsabilité sont : contrats de performance, rapports de performance et les audits de performance. La responsabilisation implique de :

- ✓ définir clairement les attentes et les obligations,
- ✓ d'établir un cadre juridique et institutionnel clair et approprié afin de pouvoir communiquer ou apprécier, sans encombre, les résultats et juger la performance.

### 2-1-5. Le cadre d'analyse de la Gestion Axée sur les Résultats

Le cadre d'analyse de la GAR est la chaîne de résultats qui distingue plusieurs niveaux de suivi et d'évaluation et leurs relations de cause à effet (figure 1). Pour qu'une politique publique, un programme ou un projet (PPP) donné ait un résultat final sur un objectif ou cible de développement donné (OD), le point de départ est de mobiliser les intrants nécessaires, en particulier les ressources budgétaires. Ensuite, lorsque les PPP sont mis en œuvre, on doit suivre des indicateurs d'activités et d'extrants, qui prennent le plus souvent la forme de biens et services offerts. Ces extrants produisent des résultats<sup>6</sup> pour les groupes cibles. Ces résultats sont souvent mesurés en termes d'utilisation, par les groupes cibles, des biens et services produits par les PPP. Suivre les progrès vers l'atteinte des résultats implique de comparer les résultats réels obtenus aux OD visées pour identifier les écarts éventuels, d'analyser les raisons de ces écarts et de faire des recommandations en vue d'atteindre les OD retenues.

**Figure 1 : La chaîne de résultats**



Il existe trois niveaux de résultats liés les uns aux autres en vue d'apporter le changement souhaité. Le résultat d'impact constate les changements (sociaux, économiques, institutionnels, environnementaux) pour la société en général auxquels le projet contribuera. Celui d'effet doit décrire le changement apporté pour améliorer la situation de départ ou les conditions de vie des populations cibles ou bénéficiaires directs. Les extrants quant à eux décrivent les résultats en termes de services ou de produits que les bénéficiaires recevront de la mise en œuvre de l'intervention.

<sup>6</sup>En anglais, « outcomeindicators ».

Enfin, une fois que, à moyen et long termes, tous les effets directs et indirects se sont manifestés, on peut s'attendre à ce que les PPP aient un impact du point de vue de l'ensemble des OD au niveau du pays et, plus généralement, sur l'amélioration des conditions de vie des populations et la réduction de la pauvreté. L'évaluation de l'impact implique l'établissement d'un lien entre les résultats et ces OD. Comme au niveau de l'étape précédente concernant les résultats, suivre les impacts implique de comparer les impacts réels observés avec les OD retenus pour les indicateurs d'impact. En définitive, la chaîne des résultats illustre les liens logiques entre les différents niveaux de résultats (court terme, moyen terme, long terme). Les résultats de chaque niveau proviennent de la réalisation des résultats du niveau précédent.

*2-1-6. Les Objectifs et éléments de mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats*

Les objectifs de la GAR peuvent se résumer comme suit :

- 1) Clarifier les priorités, aligner les programmes et les projets en fonction de ces priorités et allouer les ressources en conséquence.
- 2) Fournir une approche de management public qui précise les rôles des uns et des autres dans l'organisation du travail pour atteindre les cibles retenues.
- 3) Mettre en place un environnement institutionnel incitatif qui récompense l'atteinte des cibles retenues en termes de résultats dans le respect des enveloppes budgétaires.
- 4) Guider le développement d'un système d'information en soutien à une gestion basée sur la performance.
- 5) Assurer un suivi régulier et rapproché de l'exécution des programmes et des projets (intrants, activités, extrants) pour pouvoir procéder, si nécessaire, à des ajustements rapides dans leur mise en œuvre.
- 6) Faire l'évaluation des programmes pour améliorer :
  - ✓ **l'efficacité** dans la conduite des programmes: les programmes ont-ils atteints leurs objectifs en termes d'extrants et les cibles en termes de résultats?
  - ✓ **l'efficience** dans la conduite des programmes: aurait-on pu atteindre les mêmes extrants avec moins d'intrants?
  - ✓ **Les effets** des programmes sur les groupes cibles: Ces groupes utilisent-ils les extrants des programmes? Cette utilisation a-t-elle contribué à améliorer leurs conditions de vie? Pourquoi?
  - ✓ **les impacts** des programmes sur leur environnement. En quoi la gestion des effets a contribué à l'atteinte des objectifs de développement ?
- 7) Accroître la transparence et l'imputabilité des gestionnaires envers le gouvernement, la population, les élus, la société civile et les Partenaires Techniques et Financiers (PTFs) ;

- 8) Ajuster les politiques et les programmes ainsi que les mécanismes institutionnels en fonction des résultats (utilisation des résultats du suivi-évaluation pour la prise de décision).

Pour atteindre ces objectifs, la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) repose, dans sa mise en œuvre sur les éléments suivants :

- 1) un budget programme;
- 2) un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), outil de programmation budgétaire pluriannuelle ;
- 3) une responsabilisation (responsabilité des hommes politiques, responsabilité des gestionnaires...);
- 4) un suivi-évaluation ;
- 5) une reddition des comptes (rendre compte à travers le rapport de performance).

#### *2-1-7. La Directive n°6 de l'UEMOA et la Gestion Axée sur les Résultats*

Par la Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 /06/2009 portant Lois de Finance, l'UEMOA fait obligation à tout Etat membre de mettre en œuvre les règles relatives au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances. Ainsi, conformément à l'article 12 de la présente Directive, les crédits sont décomposés en programmes sauf les crédits budgétaires répartis en dotation. A ces programmes sont associés des objectifs, des résultats, attendus, qui seront mesurés par des indicateurs de performance en vue de l'élaboration de rapports de performance par les ministères et institutions constitutionnelles.

## **2-2. Analyse de l'efficacité des réformes pour la planification**

L'efficacité des réformes pour la planification est analysée, dans un premier temps à travers un rappel du processus et des avancées notées. Ensuite un accent sera mis quelques insuffisances.

#### *2-2-1. Processus de planification au Bénin et progrès réalisés*

Le processus de planification stratégique au Bénin consacre une approche à trois niveaux articulés les uns aux autres : (i) La prospective pour le long terme ; (ii) la planification à moyen terme, et (iii) les programmes d'investissement triennaux glissants. La logique d'intervention de ce processus est la suivante : les études prospectives offrent aux plans à moyen terme un cadre stratégique consensuel et les plans à moyen terme s'exécutent à travers des programmes d'investissement triennaux, annuellement ajustés.

L'analyse de l'expérience du Bénin dans la réforme de la GAR permet de mettre en évidence des progrès en matière d'organisation de la fonction de planification stratégique du développement. L'impérieuse nécessité de se doter d'une orientation pour mieux conduire le processus de développement a toujours été une préoccupation majeure pour tous les acteurs de développement. Cette gestion planifiée du développement s'est traduite depuis 2000 à travers l'élaboration d'importants programmes de développement qui sont des déclinaisons des Etudes Nationales de Perspectives à long terme "Bénin ALAFIA 2025".

Dans cette perspective de relance du processus de planification stratégique, le Bénin s'est engagé dans la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté. Piloté par le pays (en association avec la société civile), ce processus d'une dimension globale et multiforme est axé sur les politiques publiques axées sur les résultats, inscrites dans une perspective à long terme. Ainsi, après la Stratégie de Réduction de la Pauvreté Intérimaire (SRPI) bouclée en 2000, la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP 1) pour la période 2003-2005, le Gouvernement a défini un cadre de référence stratégique pour la période 2006-2011 à travers les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) à partir des choix fondamentaux de nature structurelle inscrits dans des perspectives de moyen terme. Les OSD dont les objectifs portent sur cinq (05) années s'inscrivent dans les perspectives à moyen et long termes du Bénin qui, en 2025, doit être un pays-phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social.

Le Bénin a déjà élaboré deux Stratégies de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) pour son opérationnalisation. Il s'agit de la SCRP 2007-2009 qui a servi de cadre stratégique de référence et de dialogue avec les Partenaires Techniques et Financiers pour la période 2007-2009 et de la SCRP 2011-2015. Toutes ces stratégies s'appuient sur les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) et sont le fruit d'un exercice participatif qui a associé étroitement, à chacune des étapes, l'Administration publique, les opérateurs économiques, la société civile et a pris en compte les principes de la gouvernance concertée.

Un autre progrès permis par la réforme de la GAR est l'élaboration des documents de politiques et/ou stratégies sectorielles pour la plupart des secteurs au Bénin. Parmi les 28 indicateurs notés dans le cadre de l'auto évaluation PEFA conduite en 2012 par l'Etat, certes l'indicateur P-12 portant sur « la perspective pluriannuelle dans la préparation budgétaire et la politique des dépenses publiques » a gardé sa meilleure note (B+) de l'évaluation de 2007 mais la note de sa composante « Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût » est passée de (B) à (A). Cette évaluation positive est justifiée par les chantiers au Bénin dans le cadre de la réalisation des conditions préalables à l'élaboration des budgets programmes, outil essentiel dans la mise en œuvre de la GAR. Il s'agit de l'exercice de dotation des ministères sectoriels en documents de politique et/ou de stratégies sectorielles. Pour ceux qui disposaient de ces documents de planification sectorielle, un exercice d'arrimage a été

effectué avec les orientations contenues dans les documents de planification à court et moyen terme.

### *2-2-2. Quelques insuffisances*

Il est vrai que le processus de planification stratégique au niveau national se base sur le document de perspectives «Alafia 2025» à partir duquel sont élaborées les Orientations Stratégiques de Développement (OSD). La déclinaison de ce document de perspectives à long terme se réalise à travers la SCRP dont les actions majeures sont consignées dans le Programme d'Actions Prioritaires (PAP) et le programme d'investissements publics triennal. Si la cohérence entre les OSD et la SCRP est assurée, la cohérence entre celles-ci et les stratégies sectorielles n'est pas toujours évidente.

En effet, plusieurs études<sup>7</sup> diagnostiques de la chaîne PPBS de plusieurs ministères ont montré un défaut de cohérence et de synergie entre des documents de politiques ou stratégies d'un même secteur et la redondance de plusieurs objectifs. De même, les cadres institutionnels de mise en œuvre de chacune de ces stratégies ne sont pas harmonisés.

## **2-3. Analyse de l'efficacité des réformes pour la programmation**

L'analyse de l'efficacité de la GAR pour la programmation se fera à la lumière des documents de programmation que constituent le Programme d'Actions Prioritaires (PAP) de la SCRP (au niveau central) et le budget programme au niveau sectoriel.

### *2-3-1. Progrès réalisés et insuffisances au niveau central*

Depuis 2007, les Stratégies de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) élaborées au Bénin ont été adossées d'un Programme d'Actions Prioritaires (PAP). Ce PAP constitue le cadre de programmation, de budgétisation, de financement et de suivi des programmes sectoriels du Gouvernement. Après la mise en œuvre du premier PAP, l'évaluation<sup>8</sup> a révélé, d'une part, une faible liaison entre le PAP et la SCRP et, d'autre part, entre le PAP et le budget annuel de l'Etat. Des insuffisances ont également été notées dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du Programme. En effet, l'élaboration de ce premier PAP n'a pas connu l'adhésion de toutes les parties prenantes à l'instar de la SCRP elle-même. Le PAP a souffert aussi de sa non-déclinaison en des programmes régionaux et communaux et, de ce fait, est resté déconnecté des réalités des populations à la base.

Convaincu de ces constats et faiblesses, le Gouvernement a élaboré de façon plus participative, dans le cadre de la mise en œuvre de la SCRP 2011-2015, un deuxième PAP

---

<sup>7</sup> Etudes commanditées par GIZ

<sup>8</sup> Rapport d'évaluation à mi parcours de la SCRP 2007-2009.

plus opérationnel qui fait l'objet d'un suivi annuel. L'objectif général a été d'inscrire le budget général de l'Etat dans un cadre stratégique basé sur des priorités afin d'améliorer l'allocation et l'utilisation des ressources. Ce PAP :

- i) est un ensemble de programmes hiérarchisés, chiffrés, assortis d'indicateurs de suivi évaluation des résultats.
- ii) retrace les projets et mesures qui permettront de rendre plus visibles les actions majeures qui contribuent à l'atteinte des objectifs de la SCR 2011-2015.
- iii) repose sur les axes opérationnels prioritaires retenus de la SCR, s'inscrit dans une perspective pluriannuelle et prend en compte les aspects de complémentarité et de cohérence des programmes intra et intersectoriels ; et
- iv) est en cohérence avec le Programme d'Investissements Publics (PIP) et vient renforcer, d'une part, les budgets-programme sectoriels et, d'autre part, le Budget annuel de l'Etat qui constitue le principal instrument de mise en œuvre de la stratégie.

De par sa nature, le PAP vise à offrir une base de programmation crédible aux objectifs intermédiaires de développement, de manière à atteindre l'objectif ultime de la stratégie qu'est l'amélioration des conditions de vie de la population. Ainsi, le PAP vient en appui aux objectifs spécifiques de la SCR :

- i. de décliner, de manière opérationnelle, les résultats de la Stratégie dans un cadre fédérateur
- ii. d'obtenir une plus grande cohérence dans les actions des différents départements ministériels ;
- iii. d'hiérarchiser les mesures et projets de la Stratégie par priorité ;
- iv. de servir de base pour la planification et l'allocation de ressources dans les secteurs, dans le but d'améliorer l'efficacité des dépenses ;
- v. de servir d'outil de plaidoyer pour la mobilisation conséquente des ressources ; et
- vi. de fournir un outil de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté

Cependant le Bénin ne s'inscrit pas toujours dans l'esprit de la réforme budgétaire. Il continue d'embrasser tous les secteurs au même titre de priorité et ne met pas en évidence le lien entre les résultats et les ressources allouées aux secteurs.

Il convient d'ajouter également qu'en réponse à l'initiative « Mille jours d'actions pour la réalisation des OMD » du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies., le Bénin a saisi l'opportunité de mettre en œuvre une programmation conséquente d'atteinte rapide des OMD. Ainsi, à l'instar des pays du monde entier, le Bénin a élaboré et validé en 2013, un Plan d'actions multisectoriel pour accélérer les progrès en redoublant d'efforts particulièrement au cours du triennal 2013, 2014 et 2015, afin d'approcher significativement

les cibles des OMD encore à la traîne. Ce Plan d'actions constitue une feuille de route qui va servir de guide à l'action publique d'ici à 2015 pour l'accélération de l'atteinte des OMD.

Parallèlement à ces deux documents d'autres programmes sont élaborés et mis en œuvre. Ceci traduit l'insuffisante coordination de la programmation au niveau national.

### *2-3-2. Progrès réalisés au niveau sectoriel*

Au niveau sectoriel, l'introduction des budgets programme constitue l'élément crucial de programmation de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats. Une analyse de l'expérience de ces budgets-programmes depuis 2000-2001 permet de mettre en évidence des progrès en matière de pluri-annualité budgétaire et de culture de gestion publique.

A cet effet, deux principales avancées consécutives à la mise en œuvre de budgets-programmes au Bénin peuvent être mises en évidence dans la programmation : la prise en compte de la pluri-annualité et le recours aux Cadres de Dépenses à Moyen Terme ; la diffusion d'une nouvelle culture de gestion publique. Ces deux avancées sont effectives dans les six ministères à savoir : le MMEH, le MS, le MEHU, le MTPT, le MAEP et le MEMP.,

Par ailleurs, l'expérience pilote d'introduction des budgets-programmes a rapidement conduit les autorités béninoises à élaborer un Cadre global de Dépenses à Moyen Terme. En effet, en l'absence d'un CDMT au Bénin lors de préparation des budgets-programmes pour les cinq ministères pilotes, les projets de budgets-programmes préparés en 2000 par ces ministères représentaient cinq fois leur dotation de l'année précédente. L'exercice d'ajustement des budgets-programmes aux possibilités offertes par le Budget ayant été difficile, il a été nécessaire de fournir des enveloppes pluriannuelles indicatives à travers la formulation d'un CDMT en 2001.

A l'unanimité, les acteurs de la chaîne Planification, Programmation Budgétisation Suivi Evaluation (PPBS) consultés ont mis en évidence une appréciation globalement favorable de l'expérience des budgets-programmes dans le cadre de la Gestion Axée sur les Résultats. Cette appréciation se fonde sur le constat que, malgré les difficultés et des imperfections persistantes de budgets-programmes, la réforme budgétaire de la GAR a permis d'introduire un changement progressif des méthodes de programmation et de budgétisation :

- Les budgets-programmes ont conduit les départements ministériels à mieux aligner leurs budgets sur les stratégies sectorielles, et parfois à formuler des stratégies sectorielles lorsqu'elles n'existaient pas.
- Les budgets-programmes ont obligé les départements ministériels à se fixer des objectifs.
- Les budgets-programmes ont permis d'avancer dans l'analyse des coûts unitaires et d'améliorer la qualité des budgets soumis à l'Assemblée nationale.

### 2-3-3. Contraintes majeures de la mise en œuvre des budgets-programmes

L'élaboration des budgets programmes est confrontée à d'importantes difficultés dans le cadre de l'opérationnalisation de la GAR. La plus importante semble être l'inadaptation du cadre légal budgétaire<sup>9</sup>. En effet, bien que l'approche programme soit généralisée à tous les ministères depuis 2005, grâce au décret N° 2005-789 du 29 décembre 2005 qui définit le Cadre de Réformes de la Gestion budgétaire axée sur les résultats », la loi organique 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances n'a pas été abrogée jusqu'en 2013 alors qu'elle ne permet pas de voter des budgets programmes. Chaque année, les ministères sectoriels élaborent deux budgets : un budget classique et un budget programme. Seul le budget classique fait l'objet de vote par l'Assemblée Nationale. Le budget programme y est envoyé à titre d'information. Si les budgets-programmes sont transmis pour information à l'Assemblée nationale, ils n'ont pas de valeur juridique et constituent de simples documents de travail. Selon le Rapport PEFA (2007), la conciliation entre ces deux logiques n'est pas aisée (même avec le tableau de passage) et perturbe les échéances des différentes étapes du cycle budgétaire. L'inadaptation du cadre légal budgétaire aux pratiques budgétaires actuelles a été mise en évidence par les constats suivants :

- Absence de disposition légale consacrant la gestion budgétaire par programmes.
- Existence d'une unique disposition réglementaire encadrant la gestion axée sur les résultats (cadre de réforme budgétaire axée sur les résultats adopté par décret en 2005).
- Manque de cohérence entre la pratique budgétaire et le cadre juridique.
- Absence de codification du contenu des programmes et des rapports de performance, du calendrier de présentation, et des sanctions en cas d'absence ou de retard dans la production.

La coexistence des deux logiques (budgets de programmes et budgets de moyens) consécutive à l'inadaptation du cadre légal budgétaire pose le problème de leur conciliation.

**En l'absence d'une codification par programme dans la nomenclature budgétaire**, la coexistence des budgets de programme et des budgets classiques oblige également les services à préparer des tableaux de passage aux étapes de formulation et de suivi des budgets-programmes. Les modifications du projet de budget qui interviennent lors de la phase d'examen et de vote du Budget par l'Assemblée nationale ne semblent pas être systématiquement intégrées dans la présentation par budget-programme. Une loi a été votée par l'Assemblée Nationale, mais sa prise en compte dans le budget général 2014-2016 est confrontée à quelques difficultés.

---

<sup>9</sup> Il convient de signaler qu'un nouveau cadre légal vient d'être adopté mais son application n'est pas encore effective.

## **2-4. Analyse de l'efficacité des réformes pour la budgétisation et le suivi**

Comme annoncé dans la section précédente, l'introduction de la GAR a permis d'apporter des innovations notamment la prise en compte de la pluri annualité dans la préparation du Budget de l'Etat et la mise en place de ses instruments d'opérationnalisation. Cette prise en compte se matérialise par l'élaboration du CDMT global (au niveau central) L'introduction de cette réforme au Bénin a permis également d'introduire le suivi et 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 recherchant le lien entre les résultats et les objectifs. Les cellules des six ministères ont développé des bonnes pratiques en matière de suivi-évaluation notamment :

- Élaboration de plans annuels de suivi-évaluation.
- Mise en place de dispositifs ministériels de suivi-évaluation, tels le mécanisme de suivi-évaluation des programmes et projets du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (2006) et le Mécanisme de programmation et de suivi-évaluation des projets et programmes du secteur de la santé (2003).
- Implication des ministres par la mise en place de comités ministériels de suivi. A titre d'exemple, le Comité national d'exécution et de l'évaluation des projets et programmes du secteur de la santé (CNEEP) confirmé par la réforme, se réunit deux fois par an sous la présidence effective du Ministre de la Santé.

La notion d'indicateur de performance n'est cependant pas encore totalement maîtrisée, en particulier dans les structures ministérielles autres que les cellules de suivi-évaluation des six ministères.

L'évaluation des résultats dans les rapports annuels de performance des six ministères est encore faiblement utilisée pour la gestion et la prise de décision. En particulier dans ces rapports les indicateurs d'efficacité et d'efficience ne sont pas calculés Il revient à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême du Bénin d'effectuer un audit de la performance des budgets-programmes, sur la base des rapports de performance qui lui sont transmis annuellement par lesdits ministères.

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. L'adoption du DSRP et son opérationnalisation par le CDMT et les budgets-programme ont en effet convaincu un certain nombre des 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. 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 crédits de l'appui budgétaire. Cette préoccupation est très forte au niveau du MMEH.

La faiblesse des organes de suivi et d'évaluation de la performance caractérise les cellules de suivi-évaluation des six ministères et la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Le caractère parfois insuffisant du suivi des performances des ministères au niveau politique (ministre ou cabinet) nuit également à l'efficacité du dispositif.

Toutes les Directions de la Programmation et de la Prospective des six ministères disposent d'une cellule de suivi-évaluation. En ce qui concerne les six ministères, objet de la présente étude, toutes les cellules de suivi/évaluation sont fonctionnelles. Des efforts sont faits dans les six ministères en matière de suivi-évaluation malgré les moyens limités dont disposent ces ministères. De façon générale, le reporting sur la performance dans le cadre du suivi des budgets-programmes est insuffisant. Le rapport annuel de performance, dans les six ministères est régulièrement élaboré et soumis à la Chambre des Comptes. Par ailleurs les cellules de suivi-évaluation consacrent en pratique une partie importante de leur temps de travail à des tâches autres que celles de suivi-évaluation, en particulier des activités de programmation. Elles sont, en outre, confrontées à des difficultés importantes dans la collecte et la qualité des données et ne disposent pas d'un système de gestion des informations, instrument clé pour établir un système de suivi efficace.

## **III-ANALYSE DES DYSFONCTIONNEMENTS DANS LA CHAÎNE DE PROGRAMMATION**

### **3-1. Procédures d'élaboration et qualité des CDMT**

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) est défini par la Banque Mondiale comme « un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources ». Considérée de plus en plus comme une condition sine qua non de bonne gestion des dépenses publiques, c'est-à-dire assurant l'efficacité des dépenses publiques et la transparence dans leur gestion, l'approche CDMT est soutenue par la Banque Mondiale et par le Fonds Monétaire International. Les donateurs et des bailleurs de fonds apportent un appui à la mise en place des CDMT car ils les reconnaissent comme un mécanisme logique autour duquel devrait se structurer les supports et instruments budgétaires et comme un moyen pour favoriser une aide au développement plus efficace et plus transparente, conformément aux principes de la Déclaration de Paris. Le CDMT devrait ainsi assurer une meilleure utilisation des ressources en liant les objectifs des politiques sectorielles aux priorités nationales à moyen terme.

Dans le contexte de formulation des stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté, les CDMT devraient constituer un véhicule idéal pour la prise en compte de ces stratégies dans les programmes de dépenses publiques, avec comme base un cadre cohérent réaliste aux niveaux macroéconomique, budgétaire et sectoriel. Son élaboration a débuté avec les grandes réformes budgétaires des années 2000 qui intègrent la modernisation et la rationalisation de la gestion financière de l'Etat dont la Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

L'élaboration des cadres de dépenses à moyen terme a pour socle la note d'orientation du budget général de l'Etat. Elle démarre généralement en février de l'année n-1 et se base sur les paramètres relatifs aux prévisions macroéconomiques.

#### *3-1-1. Les prévisions macroéconomiques et Cadre macroéconomique*

Dans le cadre de l'élaboration du Budget Général de l'Etat, l'Etat procède à la maîtrise de ses prévisions macroéconomiques. En effet, les prévisions macroéconomiques traduisent l'évolution de l'économie et déterminent les ressources financières à affecter à travers des arbitrages, aux différentes rubriques de dépenses au cours d'une année budgétaire ou sur le moyen terme (3 ans).

La problématique pourrait se résumer en des difficultés de détermination du niveau global de la dépense publique, de la non-conformité aux priorités des affectations des allocations intersectorielles de ressources et de la faible efficacité et efficience des services publics.

En effet, même s'il s'avère nécessaire que des prévisions macroéconomiques permettent d'avoir une maîtrise des ressources et des dépenses prévisionnelles sur une période donnée afin d'éviter les déséquilibres ou des déficits préjudiciables au développement économique et social, il n'en demeure pas moins que *les préoccupations de croissance ne sont pas toujours prioritaires*. Les prévisions macroéconomiques dans l'élaboration du budget font recours au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) qui retrace toutes les recettes et les dépenses prévisionnelles et dégage les soldes (généralement les déficits et leur mode de financement). Ces préoccupations de croissance sont définies grâce à la planification stratégique à travers des objectifs cohérents et réalistes ou des résultats à atteindre à moyen terme.

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui devrait être un outil pour assurer une meilleure programmation et la mise en œuvre efficace des stratégies nationales ou sectorielles est élaboré selon la logique de moyens. Dans cette logique, les exigences de l'approche gestion axée sur les résultats demeurent encore théoriques.

Les principales phases d'élaboration d'un CDMT global, au Bénin, se présentent dans le tableau 1 ci-dessous comme suit :

**Tableau 1 : Processus d'élaboration d'un CDMT global**

PHASE	CONTENU ESSENTIEL DE CHAQUE PHASE
<b>Phase 1</b> : Cadrage macro-économique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prévisions ou projections macro-économiques et définition des objectifs budgétaires ;</li> <li>• Elaboration du Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) prévisionnel.</li> </ul>
<b>Phase 2</b> : Elaboration de l'avant-projet du CDMT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définition du montant des crédits ou des enveloppes sectorielles initiales à affecter à chaque ministère ou institution.</li> </ul>
<b>Phase3</b> : Lettre de cadrage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lettre de cadrage à adresser aux ministères et autres institutions de l'Etat pour leur communiquer les enveloppes financières de leur secteur ;</li> <li>• élaboration de la note d'orientation budgétaire.</li> </ul>
<b>Phase 4</b> : Revue et ajustement des objectifs et des enveloppes initiales par les ministères sectoriels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• revue sectorielle des objectifs, des activités et de leurs coûts ;</li> <li>• ajustement des programmes à la contrainte budgétaire ;</li> <li>• calcul ou détermination des correspondants d'indicateurs ;</li> <li>• préparation des programmes supplémentaires.</li> </ul>
<b>Phase 5</b> : Examen des documents budgétaires des ministères sectoriels par les ministères centraux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• examen des documents budgétaires sectoriels ;</li> <li>• mise en cohérence des budgets avec les stratégies sectorielles, les objectifs et les indicateurs.</li> </ul>
<b>Phase 6</b> : Définition des enveloppes définitives et programmes supplémentaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• arbitrage sur les programmes supplémentaires ;</li> <li>• définition des enveloppes définitives.</li> </ul>
<b>Phase 7</b> : Préparation du projet du CDMT par le ministre de l'Economie et des Finances.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Ministre de l'Economie et des Finances élabore le CDMT global.</li> </ul>
<b>Phase 8</b> : Examen et adoption du CDMT par le Conseil des Ministres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budget finalisé après la conférence budgétaire est soumis à l'examen du Conseil des Ministres pour approbation.</li> </ul>

Au niveau sectoriel, la conduite du processus d'élaboration d'un Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme implique fortement les responsables des structures avec l'appui technique des membres des cellules de suivi-évaluation des budgets-programmes. Ce processus est lancé et coordonné par les DPP en collaboration avec les DRFM généralement à partir du mois de juin. La démarche consiste à tabler sur les données d'exécution financière en cours ainsi que sur les besoins de l'année n+1 pour faire des propositions budgétaires sur les trois années à

venir. Il s'agit des prévisions des allocations budgétaires aux ministères et institutions de la République. Cette procédure assimilée à l'élaboration des CDMT n'est qu'une prévision financière qui ne lie pas les ressources disponibles aux résultats attendus.

### *3-1-2. Caractéristiques des CDMT au Bénin*

Le rapport diagnostic sur le processus de planification-budgétisation au Bénin de 2008 a révélé quelques points forts pour la pratique des CDMT au Bénin, tels que :

#### **✎ CDMT Global et la technique de son élaboration au niveau central.**

L'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) fait appel à la concertation et à une très large participation rassemblant les décideurs politiques au plus haut niveau, le Conseil des Ministres, les services et institutions compétents qui ont eu pour rôle d'instruire, de faire des observations puis de valider à tour de rôle, la note d'orientation budgétaire. Son horizon, de trois ans, est actualisé tous les ans.

#### **✎ L'appropriation de la pratique de la discipline budgétaire et rigueur dans le respect des plafonds d'enveloppes.**

La pratique du CDMT a poussé les agents notamment des ministères, à s'initier voire se faire former à la pratique du Budget-Programme.

#### **✎ La recherche de lien.**

L'établissement de lien entre la pratique du CDMT et croissance économique / Réduction de pauvreté / atteinte des OMD n'est pas évident. Ceci veut dire que la procédure actuelle d'allocation des crédits aux ministères ou secteurs n'est pas toujours compatible avec les ambitions ou objectifs de croissance économique, de réduction de la pauvreté ou de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

L'élaboration des CDMT au Bénin souffre d'un certain nombre de dysfonctionnements relatifs au manque d'arrimage avec les objectifs de croissance ou des résultats attendus des ministères. Dans la pratique :

- ***le CDMT s'efforce d'être réaliste avec des estimations quant aux ressources mobilisables.***  
Ce qui justifie le fait que l'évolution des conditions économiques ou des changements dans les priorités de l'Etat amène souvent le MEF à revoir à la baisse, à maintes reprises, les allocations budgétaires intersectorielles voire intra sectorielles. C'est le cas des six ministères concernés par l'étude.
- ***Les niveaux des ressources en termes de plafonds budgétaires sans modification sensible*** par rapport aux budgets des années antérieures sont alloués aux différents départements ministériels et autres institutions. De même le mode (clé) d'allocation des ressources aux ministères et institutions, selon les Directeurs de Programmation

et de la Prospective (DPP) questionnés, n'est pas connu de tous les acteurs. Mais à l'intérieur de chaque ministère ou institution l'allocation des crédits aux différentes structures reste flexible avec un mécanisme institutionnel de répartition peu fiable et sans transparence . Il a été fait observer que les six ministères, en élaborant leurs budgets lorsque les crédits budgétaires leur sont communiqués, n'établissent pas toujours l'arrimage nécessaire entre les crédits alloués et les résultats attendus au niveau de leurs secteurs.

- ***Le CDMT global ne tient pas toujours compte des besoins ainsi que des efforts de mobilisation des ressources externes par les secteurs.*** L'affectation des ressources externes (dons et emprunts) est souvent faite aux six ministères sans tenir compte du volume des aides mobilisables. Très souvent elles sont sous-estimées et il n'est pas également pas tenu compte des résultats à réaliser.
- ***Les retards considérables dans la transmission du CDMT aux ministères ou autres institutions de l'Etat.*** Le CDMT n'est pas transmis aux ministères au début du processus d'élaboration des budgets-programmes. Il est adressé aux six ministères ciblés pour cette étude avec retard. Ceci explique la désaffection des acteurs de la chaîne PPBS au niveau de ces ministères.
- ***La note de cadrage est conduite, dans son élaboration, unilatéralement par le Ministère de l'Economie et des Finances.*** Les cadres ou agents des six Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP) se sont plaints du fait qu'ils ne seraient presque pas impliqués dans l'élaboration du CDMT. De ce fait, les questions de planification du développement semblent être occultées avec l'absence de l'implication des structures de planification dans la définition du cadre de dépenses à moyen terme global. Malheureusement, le Ministre de l'Economie et des Finances à travers la DGB alloue des ressources aux ministères et institutions sur la base de trois critères à savoir : (i) la capacité de consommation des crédits du secteur ou du ministère sur les trois dernières années, (ii) existence des accords avec les PTF (iii) la comptabilité du niveau des ressources avec celui des dépenses.
- ***La non disponibilité des Cadres de Dépenses sectorielles à Moyen Terme (CDS MT).*** Le processus actuel d'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ne prend pas en compte la nécessité d'élaborer préalablement les Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDS MT).

A l'analyse, il ressort que la poursuite de l'utilisation de l'instrument qu'est le CDMT nécessite des prérequis afin de le rendre utile au processus de développement national. Il mérite d'être inscrit dans l'approche gestion axée sur les résultats avec des négociations budgétaires sur la base des résultats à atteindre.

Au niveau sectoriel, les ambitions sont souvent trop démesurées. Le développement des secteurs ne s'inscrit pas dans la logique de synergie des interventions au niveau global. Chaque secteur identifie ses besoins et moyens isolément des autres et pas en fonction des résultats à obtenir. Par ailleurs, les priorités font légions avec les différents ministres ou toutes autres autorités surtout ceux qui surviennent dans les processus budgétaires en cours.

### **3-2. Examen du processus d'élaboration des budgets-programmes**

Les budgets-programmes depuis 2000 sont élaborés dans une approche participative et de façon itérative suivant les exigences de la gestion axée sur les résultats. Ils demeurent alignés sur les mesures et politiques nationales, lesquelles découlent du processus de planification stratégique qui comporte la prospective, la planification, la programmation, la budgétisation et le suivi-évaluation.

L'examen du processus d'élaboration des budgets-programmes dans les six ministères a révélé que ce processus est très participatif et que les documents finaux reflètent les besoins exprimés par les différents acteurs et traduisent leur adhésion dans la réalisation des résultats attendus.

Une caractéristique essentielle du processus est que les budgets-programmes cherchent à établir une relation entre les résultats et le budget annuel. Cependant, du fait de la limitation des responsabilités des gestionnaires de programmes dans les négociations budgétaires, on note l'insuffisante adéquation entre allocations des ressources et résultats à obtenir.

#### *3-2-1. Définition et contenu d'un budget-programme*

Le budget-programme est un cadre de dépenses sectoriel à court et à moyen termes liant les ressources aux résultats attendus des divers centres de responsabilités d'une organisation ou d'un Ministère. Il établit les liens entre les objectifs des politiques publiques, les programmes et les dépenses budgétaires. Il regroupe les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement.

L'approche budget-programme vise essentiellement à promouvoir l'utilisation stratégique, efficace et équitable de toutes les ressources publiques. Il s'agit de passer d'un système budgétaire basé sur les moyens à un système basé sur les résultats.

#### *3-2-2. Rappel du processus d'élaboration des budgets-programmes*

Le processus d'élaboration des budgets-programmes est un processus itératif qui comporte des phases ou étapes suivantes :

**1<sup>ère</sup> étape :** Analyse documentaire

Plusieurs documents officiels à caractère national et sectoriel sont élaborés et traduisent une vision claire et des orientations précises pour le développement durable et harmonieux du Bénin. Il constitue des sources à exploiter pour dégager des orientations, des objectifs sectoriels et ceux en synergie avec les OSD et autres documents de planification. Il s'agit entre autres des NLTPS, des OSD, des OMD, de la SCRP, des stratégies sectorielles, de l'Agenda Spatial pour un Bénin émergent, des textes portant attributions et fonctionnement de la structure concernée, des Plans de Développement Communal (PDC).

**2<sup>ème</sup> étape :** Elaboration du précis stratégique

Son élaboration démarre par la revue documentaire. Cette revue documentaire se limite exclusivement aux documents de planification du secteur, de projets et programmes en cours dans le secteur. L'analyse documentaire qui s'effectue, recense les principaux problèmes qui se posent encore aux secteurs et *dégage les orientations et les objectifs sectoriels et ceux en synergie avec les NLTPS, les OSD, la SCRP, les OMD, les politiques et stratégies Sectorielles*, divers autres documents ou rapports sur le secteur ou sur la structure.

**3<sup>ème</sup> étape :** Définition des programmes

C'est l'étape d'identification des programmes dont la réalisation permettra d'atteindre les objectifs fixés au secteur. Le nombre des programmes dépend de l'importance des secteurs identifiés pour la structure ou pour le Ministère.

**4<sup>ème</sup> étape :** Montage des programmes

Chaque programme comporte une introduction, un cadre logique, le tableau des indicateurs, le tableau du mode de calcul des indicateurs, le tableau de réalisation du programme, le tableau d'évaluation financière, le tableau de financement et une conclusion pour le programme.

**5<sup>ème</sup> étape :** Tableaux de synthèse

Il s'agit à cette étape d'élaborer le tableau de passage du budget-programme au budget classique et le tableau de synthèse des crédits par programmes.

**6<sup>ème</sup> étape :** Conclusion générale et les annexes

*3-2-3. Diagnostic du processus d'élaboration des budgets-programmes*

Le processus d'élaboration des budgets-programmes n'est pas conduit de la même manière d'un ministère à un autre. Ce qui explique que les contenus des budgets-programmes varie d'un Ministère à un autre. Par exemple, le document du MEHU n'a pas abordé le contexte, les objectifs stratégiques ainsi que la structure des programmes. Au niveau du MTPT le canevas adopté est entièrement différent et ne comporte pas le contexte, la mission et attributions du ministère, le résumé du diagnostic stratégique, la vision du ministère, la cohérence avec les stratégies ou politiques nationales et la structure des programmes. En ce qui concerne le Ministère de la santé, le précis stratégique a présenté un résumé très sommaire du Plan

National de Développement Sanitaire qui ne comporte pas les éléments essentiels du précis stratégique et le budget-programme ne comporte pas la stratégie de mise en œuvre, la structure des programmes ainsi que l'ancrage institutionnel. Le budget-programme du MAEP a abordé pêle-mêle les différents points à l'exception de la structure des programmes et l'ancrage institutionnel.

Le budget-programme du MEMP n'a pas abordé le contexte, la vision du ministère, la stratégie de mise en œuvre du budget-programme du Ministère, la structure des programmes ainsi que l'ancrage institutionnel.

Au regard de l'importance des cadres logiques dans la gestion axée sur les résultats, l'étude met un accent particulier sur les différents éléments constitutifs tels que le canevas, les objectifs, les indicateurs et les activités.

Les cadres logiques s'élaborent par programme. La démarche adoptée part d'une proposition de la logique d'intervention sur la base des objectifs, des résultats attendus et des activités contenus dans la stratégie du secteur ou le plan stratégique du ministère ainsi que du canevas. L'élaboration des cadres logiques des programmes au titre de l'année budgétaire n se fonde sur le contenu des cadres logiques de l'année budgétaire n-1.

En effet, l'analyse des cadres logiques des programmes des six ministères montre que des efforts sont faits quant à leur structuration suivant le processus ci-dessus.

Les objectifs contenus dans les budgets-programmes des six ministères ne sont pas toujours ceux retenus dans les stratégies sectorielles ou plan stratégique de ces ministères ; ils sont parfois mal formulés et souvent sans échéances.

Les indicateurs retenus dans les budgets programmes de ces ministères pour l'évaluation des performances ne remplissent pas toujours tous les critères indiqués. De même leurs modes de calcul ne sont pas toujours indiqués dans le budget-programme.

Les résultats ou produits, selon certains agents des ministères, varient selon les autorités. Au niveau de certains ministères tels que le MEHU, le cadre institutionnel subit régulièrement de mutation suivi de changement de ministre à la tête du département. Ainsi, chaque nouveau ministre arrive avec de nouvelles orientations qui ne sont pas conformes avec les résultats prévus dans les budgets-programmes.

Les actions retenues dans les budgets programmes ne sont pas toujours celles contenues dans les plans d'actions qui sous-tendent les stratégies sectorielles ou les plans stratégiques des ministères. De même il arrive que des actions non prioritaires bénéficient de crédits substantiels au détriment des actions prioritaires. Ceci explique l'émiettement des ressources généralement constaté.

### **3-3. Analyse de la cohérence des budgets-programmes avec les stratégies de développement**

Dans le but d'assurer une gestion efficace du développement économique et social, le Bénin met en œuvre depuis 1991, une approche de planification à trois niveaux : la prospective pour le long terme, la planification à moyen terme, les programmes d'investissements triennaux glissants pour le court terme. Dans l'optique d'opérationnalisation de ce modèle du processus, les trois niveaux sont articulés les uns aux autres.

Les études prospectives offrent au moyen terme (ou moins long terme) un cadre stratégique consensuel : (Les OSD et les stratégies sectorielles). Ces documents s'exécutent à travers des programmes d'investissements triennaux, annuellement ajustés et la SCRP avec son PAP.

Dans cette logique d'intervention, les stratégies sectorielles devront être déclinées de manière cohérente en des budgets programmes afin de renforcer la participation des ministères sectoriels et les structures étatiques au processus de développement.

La présente partie du rapport de l'étude est consacrée à la vérification de la cohérence entre les budgets-programmes, les stratégies sectorielles, la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté et la Politique Nationale de la Promotion du Genre.

#### *3-3-1. Examen de la cohérence des budgets-programmes(B.P) avec les stratégies sectorielles, la SCRP et la PNPG*

L'analyse de cohérence a été effectuée sur la base des objectifs. Il ressort que les 32 objectifs globaux et spécifiques du budget-programme de l'ex MEHU sont en cohérence avec quatre (04) des cinq (05) axes stratégiques de la SCRP. Il s'agit des axes stratégiques n°1, 2, 4 et 5.

Sur les 32 objectifs fixés au niveau du budget-programme du MEHU, il y a l'objectif "améliorer les connaissances, les perceptions, les aptitudes et les réflexions pratiques des populations pour la gestion rationnelle et durable de l'environnement" qui pourrait contribuer à l'atteinte de l'objectif n° 11 de la Politique Nationale de Promotion du Genre (renforcer les capacités des hommes et des femmes à mieux gérer leurs ressources).

Le PNDS a pour objectif global : améliorer l'état de santé de la population béninoise sur la base d'un système intégrant les populations pauvres et indigentes décliné en trois objectifs que sont : (i) assurer un accès universel aux services de santé et une meilleure qualité des soins pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ; (ii) renforcer le partenariat pour la santé et (iii) améliorer la gouvernance et la gestion des ressources dans le secteur santé.

Il convient de faire remarquer que ces trois objectifs spécifiques sont considérés comme des objectifs globaux dans le budget-programme 2013 du Ministère de la Santé. Il s'agit d'une erreur car le premier document de base pour l'élaboration du budget – programme d'un ministère est le document de stratégie du secteur qu'il recouvre. En effet, les objectifs considérés dans le budget-programme du ministère en charge de la santé doivent être conformes à ceux du Plan National de Développement Sanitaire. L'harmonisation entre les objectifs des deux documents s'impose et pourrait être faite dans les prochains budgets-programmes du Ministère de la Santé. Toutefois, étant donné que les trois objectifs globaux du budget-programme proviennent de la déclinaison de l'objectif global du PNDS on peut donc conclure qu'en réalité il y a cohérence entre les objectifs du budget-programme et ceux contenus dans le PNDS. Le budget-programme du Ministère de la Santé a pour objectif global celui du PNDS et chaque programme du budget-programme du MS a pour objectif chacun des objectifs spécifiques du PNDS. Les objectifs du budget-programme sont en cohérence avec l'objectif global de la SCRP, en particulier avec l'axe stratégique n°3 : le renforcement du capital humain et l'axe n°4 : le renforcement de la qualité de la gouvernance de la SCRP. Par contre, la cohérence entre les objectifs du budget-programme et la Politique Nationale de Promotion du Genre n'est pas évidente.

L'objectif global de la stratégie sectorielle des transports est celui du budget-programme. Mais leur déclinaison n'a pas abouti au même nombre d'objectifs spécifiques. Si l'objectif global au niveau du budget-programme a été éclaté en 15 objectifs spécifiques, l'objectif global de la stratégie n'a été décliné qu'en trois objectifs spécifiques. Le secteur des transports est un des plus importants secteurs d'appui à la croissance économique et contribue à l'amélioration du niveau de vie des populations. Aucun objectif spécifique n'a de lien direct avec ceux de la PNPG.

Le MEPMEDER dispose de plusieurs documents de stratégie au niveau du secteur. L'objectif global au niveau du budget-programme pourrait être amélioré en prenant en compte les secteurs et non le ministère. Au niveau de la stratégie d'approvisionnement en eau potable en milieu rural, l'objectif global ainsi que les objectifs spécifiques ne sont pas explicités. Il n'est précisé que de relever le défi d'approvisionnement en eau potable entre 2003 et 2015, de 50% de la population béninoise non encore desservie. L'objectif global tel que formulé au niveau du budget-programme n'est pas cohérent avec les objectifs fixés au niveau des stratégies sectorielles. A la lecture des objectifs spécifiques au niveau du budget-programme, on note qu'il y a cohérence entre ceux-ci et les axes de la SCRP, en particulier avec l'axe stratégique n°1, l'accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie. De même, l'aspect genre a été pris en compte à travers l'amélioration des conditions d'accès et de contrôle équitables aux ressources productives.

Au niveau des enseignements maternel et primaire, le document de budget-programme examiné ne comporte pas d'objectif global. Cependant, chaque programme a au moins un

objectif spécifique. Le lien de cohérence entre ces objectifs spécifiques et ceux du PDDSE en ce qui concerne l'enseignement maternel est vérifié. En effet, l'accès aux enseignements maternel et primaire est réalisé à travers entre autres la construction et l'équipement des nouvelles salles de classes, des mesures telles que la gratuité de l'inscription aux enseignements maternel et primaire. En ce qui concerne la cohérence entre les objectifs du budget-programme et la SCRP, celle-ci est établie surtout à travers le développement des infrastructures, le renforcement du capital humain, etc. L'aspect genre est pris en compte à travers l'accès, l'équité et la rétention.

Au niveau du secteur de l'agriculture, les objectifs du budget-programme sont ceux du PSRSA. De même, l'objectif global du budget-programme s'inscrit entièrement dans l'atteinte de l'objectif global de la SCRP, à savoir celui d'améliorer le niveau de vie de la population. De façon explicite, l'approche genre ne transparait pas dans les objectifs, tels que formulés dans le budget-programme et le PSRSA. Cependant, beaucoup d'activités notamment, des études spécifiques ont été réalisées en faveur de l'aspect genre. La synthèse des résultats des ministères concernés par la présente étude est consignée dans le tableau ci-après dont le détail se trouve en annexe 3.

**Tableau 2** : Analyse de cohérence des Budgets-programmes(B.P) avec les politiques publiques

MINISTERES	OBJECTIFS DU BP		STRATEGIES SECTORIELLES	SCRP	B.P EN COHERENCE OU NON AVEC PNPG	B.P AYANT OU NON UN OBJECTIF GLOBAL
MEHU	Global					Oui.
	Spécifiques	PNGE	Oui	AS5	OS6→11	
		PAGU	Oui	AS5	-	
		PNGDRN	Oui	AS4&5	-	
		PHC	Oui	AS1&2	-	
	PAGS	Oui	AS4	-		
MS	Globaux				-	Oui.
	Spécifiques	Prog.1 : RMMIQS	Oui	AS3	-	
		Prog.2 : VRH	Oui	AS3	-	
		Prog.3 : RPSPEPM	Oui	AS4	-	
		Prog.4 : MFS	Oui	AS4	-	
	Prog.5 : RGS	Oui	AS4	-		
MTPT	Global					Oui.
	Spécifiques	Prog.1 : Admin.	Oui	AS4	Non	
		Prog.2 : ROUTIER	Oui	AS1&2	Non	
	Prog.3 : GMT	Oui	AS4	Non		
MERPMEDER	Global					Oui.
	Spécifiques	Prog.1 : PERPD	Oui	AS1&4	-	
		Prog.2 : PPGRM	Oui	AS1&4	-	
		Prog.3 : PHDD	Oui	AS1&4	-	
		Prog.4 : PAEPGRE	Oui	AS1	OS1→10	
	Prog.5 : PAGS		AS4			
MEMP	Global					Oui
	Spécifiques	Prog.1 : AER	Oui	AS2	OS1 → 1	
		Prog.2 : AQE	Oui	AS2	-	
	Prog.3 : GPS	Oui	AS4	-		
MAEP	Global				-	Oui.
	Spécifiques	Prog.1 : PDA	Oui	AS1	-	
		Prog.2 : PDE	Oui	AS1	-	
		Prog.3 : PDPA	Oui	AS1	-	
	Prog.4 : PAGSA	Oui	AS4	-		

(-): La dimension genre n'est pas prise en compte de façon évidente à travers les objectifs mais parfois à travers quelques activités.

Au total, des efforts ont été faits au niveau des six (06) Ministères pour assurer la cohérence nécessaire entre leur budget-programme et les stratégies sectorielles et nationales.

Cependant, d'importants dysfonctionnements ont été relevés et ne permettent pas d'assurer davantage la cohérence et l'arrimage des projets et programmes prioritaires de développement socioéconomique avec les objectifs de développement des secteurs pilotés par les six ministères. Ils peuvent être regroupés en grandes catégories ci-après : (i) l'inexistence de note d'orientation sectorielle ; (ii) l'incompatibilité du CDMT avec les besoins réels de développement ; et (iii) l'inexistence des Cadres de Dépenses Sectorielles.

### *3-3-2. L'inexistence de note d'orientation sectorielle.*

La plupart des ministères notamment les six ministères objet de la présente étude, disposent de stratégie clairement affichée. Par exemple, le ministère de la Santé a défini un plan « Plan National de Développement Sanitaire (PNDS), 2007-2016 » qui constitue le cadre de référence des interventions dans le secteur. Le ministère de l'Agriculture a également élaboré le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA). Le PSRSA vise à «faire du Bénin une puissance agricole dynamique à l'horizon 2015, compétitive, attractive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesse et répondant aux besoins de développement économique et social de la population» . Les différents documents de stratégies ont fait une analyse situationnelle et ressorti les forces et les faiblesses des secteurs, les contraintes auxquelles ils sont confrontés, les principaux défis à relever. Cependant, de l'examen des budgets-programmes des six ministères, il apparait que les orientations stratégiques ne font pas l'objet d'une attention particulière. Ce qui ne donne pas aux budgets-programmes le sens d'un document structurant qui doit faire ressortir les axes prioritaires, c'est à dire les Domaines Stratégiques de Résultats (DSR) considérés prioritaires par le Gouvernement, par le ministère ou par le secteur pour assurer la contribution de celui-ci à la croissance économique. La note d'orientation sectorielle devrait assurer l'arrimage nécessaire entre les budgets, les stratégies sectorielles et les stratégies nationales de développement. En effet, l'élaboration des budgets-programmes devrait être soutenue par les notes d'orientation sectorielles qui doivent mettre l'accent sur la cohérence entre les objectifs, les résultats et les ressources subséquentes.

### *3-3-3. L'incompatibilité du CDMT global avec les besoins réels, les objectifs ou résultats attendus des secteurs*

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) situe la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle de trois ans. L'analyse comparative entre les besoins réels et les CDMT définitifs, montre qu'il y a très souvent un écart important entre les besoins réels des secteurs et les ressources qui leur sont allouées. Cette situation ne permet pas, dans la mise en œuvre de la GAR, de :

- ✓ renforcer la discipline budgétaire globale, notamment la pérennité des politiques budgétaires et sectorielles, en s'assurant que l'impact budgétaire futur des politiques budgétaires est compatible avec les possibilités financières de l'Etat et le cadre macroéconomique ;
- ✓ renforcer l'efficacité de l'allocation intersectorielle des ressources, par le développement d'outils et de méthodes assurant le lien entre les stratégies et le budget. Placé ainsi le budget dans une perspective pluriannuelle permet de définir le sentier de

réalisation progressive d'objectifs demandant souvent un effort continu de plusieurs années pour être réalisés ;

- ✓ améliorer la performance opérationnelle, c'est-à-dire l'efficacité et l'efficacé dans la fourniture de services publics, en donnant aux gestionnaires une meilleure prévisibilité pour gérer leurs programmes et en fournissant un cadre pour le suivi de la performance.

#### *3-3-4. L'inexistence des Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDS-MT)*

Le Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme est un instrument de programmation triennal et glissant permettant d'assurer la compatibilité de l'impact budgétaire futur des politiques publiques et stratégies sectorielles avec les possibilités financières de l'Etat et les contraintes macro-économiques, de renforcer l'efficacité de l'allocation intersectorielle des ressources et d'améliorer la performance des services publics.

A l'analyse du processus d'élaboration des budgets-programmes des six ministères ciblés, les consultants se sont aperçus que ce qui est considéré comme Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDS MT) par ceux-ci ne sont rien d'autres que les montants des crédits qui leur sont alloués à travers le CDMT global. Il importe de souligner que le CDMT global devrait être élaboré en consolidant les CDS MT à partir desquels les projections de dépenses par ministère sont faites.

La préoccupation majeure recherchée à cette étape est la nécessaire compatibilité à établir entre les besoins sectoriels, les résultats à réaliser avec les possibilités de financement budgétaires.

Il ressort du constat fait que les CDS MT ne s'élaborent pas encore et par conséquent le CDMT, au Bénin, demeure un cadrage financier et ne peut établir de lien entre les politiques publiques, stratégies nationales de développement, les stratégies sectorielles les résultats à obtenir et les budgets annuels. Ceci constitue un dysfonctionnement ou une insuffisance majeure au niveau du processus d'élaboration des budgets-programmes au Bénin.

#### **3-4. Approche genre et Budgets -Programmes**

L'approche genre et développement offre, un cadre d'analyse plus adéquat qui met l'accent sur un changement fondamental de la société. La Politique Nationale de Promotion du Genre au Benin s'inscrit dans ce cadre et quatre aspects constituent son focus stratégique. Il s'agit de : (i) la cohérence avec les orientations stratégiques de développement ; (ii) la vision transversale des questions genre ; (iii) la synergie d'action dans les programmes stratégiques sectoriels ; (vi) le genre comme un outil de développement. L'élaboration des programmes et

projets de développement est généralement précédé d'un diagnostic de la situation qui met en évidence les problèmes auxquels lesdits projets et programmes doivent apporter des solutions. Ce principe d'action qui guide la mise en œuvre de la Politique Nationale de Promotion du Genre (PNPG) au Bénin est plus ou moins pris en compte dans les secteurs comme l'éducation, la santé et l'agriculture. Dans les budgets programmes de ces secteurs, des objectifs spécifiques existent et permettent de mesurer des efforts d'atteindre l'objectif de développement, fixé à savoir : « réaliser au Bénin d'ici à 2025, l'égalité et l'équité entre les hommes et les femmes en vue d'un développement humain durable ».

Par exemple, le PDDSE a défini des objectifs et orientations stratégiques en cohérence avec la PNPG « garantir les chances d'accès à l'éducation à tous les enfants en âge scolaire par le renforcement de l'offre et de la demande éducative, la promotion de la scolarisation des filles et celle des personnes handicapées et le développement des possibilités d'accès à l'éducation pour les enfants ayant dépassé l'âge d'entrer à l'école »

La politique du secteur santé met l'accent sur « l'accès universel aux services de santé et une meilleure qualité des soins pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), l'amélioration de la santé de la mère et de l'enfant ».

Si au niveau des stratégies sectorielles, un lien de cohérence est établi entre les objectifs spécifiques sectoriels et l'objectif de la PNPG, il n'est pas évident d'établir ces liens dans les budgets programmes et la logique d'intervention de la PNPG à travers les résultats attendus et les indicateurs.

L'analyse des rapports de performance montre l'absence des indicateurs de performances susceptibles de mesurer la contribution des secteurs ciblés à la réalisation des objectifs fixés dans la Politique Nationale de la Promotion du Genre (PNPG) au Bénin.

### **3-5. Cadre organisationnel et structurel de la programmation au niveau sectoriel**

La programmation au niveau national est un maillon très important de la chaîne PPBS. Il s'agit de prévoir dans le temps et dans l'espace les activités à réaliser, les ressources à mobiliser, et des résultats (produits) à obtenir chaque année. La qualité de la programmation et la qualité des résultats(produits)attendus au terme d'une période donnée généralement l'année, la période de mise en œuvre d'une stratégie ou d'une politique publique, dépendent de l'organisation institutionnelle mise en place.

L'efficacité ou la qualité de la programmation requiert la mise en place d'un cadre organisationnel et structurel au niveau de chaque ministère où la Direction de la Programmation et de la Prospective devrait jouer un rôle important. Pour ce faire il était prévu la création au sein de chaque DPP d'un service en charge de la programmation. Ce service

devrait coordonner avec la Cellule de Suivi Evaluation la programmation des activités et des ressources pour la mise en œuvre efficace des budgets-programmes. L'importance de la programmation des investissements publics avait amené le Gouvernement à créer vers les années 97 un Comité Ministériel de la Programmation et du suivi dans chaque ministère. Mais avec les réformes, des conflits d'attributions ont été enregistrés entre le service de la programmation et la cellule de suivi-évaluation qui, de plus en plus dans la mise en œuvre des budgets-programmes, prend en charge les attributions du service de la programmation. La priorité est alors accordée à la Cellule de Suivi Evaluation qui d'une part ne dispose pas des compétences appropriées pour la programmation et, d'autre part se consacre de plus en plus au suivi des activités et de l'utilisation des ressources financières plutôt qu'au suivi-évaluation des résultats (produits, effets et impacts).

Ainsi, après plus de dix ans de réforme budgétaire, la programmation devient une préoccupation majeure car sans une programmation efficace les résultats attendus ne peuvent pas être, en grande partie, obtenus. Pour souci d'efficacité, les attributions du service de la programmation et du suivi des actions et des ressources ont été transférées à la Cellule de suivi-évaluation, consacrant ainsi la suppression du service de la programmation. Dans les ministères ciblés, il est revenu à la cellule de suivi évaluation de prendre en charge cette importante fonction et de faire le suivi physique et financier de la réalisation des projets. Il convient de rappeler que le rôle principal de la fonction programmation est d'établir les liens nécessaires entre les programmes, les actions ou activités, les ressources et les résultats (produits). Ces liens n'existent pas toujours au niveau des budgets-programmes et du coup l'approche-programme ou la logique de gestion axée sur les résultats tarde à être une réalité, en particulier dans les six ministères. Par ailleurs, les Cellules de suivi évaluation qui ont désormais en charge la fonction de programmation dans la plupart des ministères, sont malheureusement confrontées au problème d'insuffisance de ressources humaines appropriées. Il serait donc indiqué de les renforcer en personnel requis .

### **3-6. Qualité des indicateurs des Budgets Programmes**

Pour être bon, un indicateur doit répondre à cinq critères ou doit être CREAM. En effet il doit être (i) Clair ou précis, (ii) Relevant ou pertinent, (iii) Economique, (iv) Adéquat ou Représentatif et (v) Monitorable, c'est-à-dire que les données pour son calcul sont disponibles à temps.

En matière de suivi des actions et surtout des projets des efforts sont faits pour faire parvenir trimestriellement au Ministère en charge du développement leur rapport d'exécution financière et physique. Quant au suivi - évaluation des résultats de nombreuses faiblesses ou insuffisances existent au niveau des six ministères. Dans la plupart des six ministères les indicateurs d'effets et d'impacts ne sont pas toujours judicieusement identifiés. Les valeurs de

référence et les valeurs cibles des indicateurs d'effets et d'impacts ne sont pas souvent rigoureusement renseignées. Si dans la plupart des budgets programmes des six ministères les indicateurs sont clairs et précis, il importe de souligner qu'au niveau des quatre autres critères il y a beaucoup d'insuffisances. De même la mesure de ces indicateurs dans les rapports de performance souffre des faiblesses du système de suivi-évaluation dans les six ministères. Pour assurer la qualité des indicateurs et améliorer leur mesure pour la production des rapports de performances ; les six ministères doivent renforcer leur dispositif de suivi-évaluation. On peut faire constater que le MAEP a fait beaucoup d'efforts dans ce sens. .

### **3-7. Contribution des secteurs au processus du développement**

L'évaluation des indicateurs souffre particulièrement de la mauvaise qualité ainsi que de leur nature peu spécifique aux objectifs d'impact ou d'effet. La contribution des secteurs au processus du développement est appréciée à travers la part du secteur dans l'économie nationale appuyée des effets des efforts accomplis dans la mise en œuvre des politiques et stratégies.

Généralement, les activités de suivi et d'évaluation au niveau des sectoriels ne couvrent pas l'évaluation des indicateurs d'effet et/ou d'impact des budgets-programmes. Néanmoins elles permettent d'apprécier certains indicateurs de résultats qui portent sur les effectifs Physiques. Cette insuffisance est due au caractère composite des indicateurs d'effet/impact dont les facteurs exogènes en termes d'hypothèses de risque externes ne sont pas maîtrisés.

Il faut noter que le calcul de ces indicateurs fondamentaux, devrait se faire à travers des enquêtes spécifiques qui nécessitent des budgets ainsi que des moyens considérables. L'importance des ressources nécessaires pour les réaliser fait que les ministères n'arrivent pas à les prévoir dans leur budget. Ils sont parfois appuyés par des PTF pour la mesure de certaines variables spécifiques à leur domaine d'intervention et qui rentrent en ligne de l'appréciation des impacts obtenus de la mise en œuvre des projets. Ils font en d'autres termes de l'évaluation ex-post.

S'agissant de la part des principaux secteurs à l'économie nationale, elle constitue des variables déterminantes au calcul du taux de croissance économique que l'INSAE utilise dans le calcul du PIB. En effet, le Produit intérieur brut (PIB) est l'indicateur le plus utilisé pour évaluer la production d'un pays pendant une année. Il illustre l'importance de l'activité économique d'un pays ainsi que la contribution à la richesse générée par les différents secteurs de l'économie.

Toutefois, il est à noter que la structure de l'économie béninoise<sup>10</sup> est dans son ensemble portée par le secteur primaire, en l'occurrence l'agriculture et le secteur tertiaire (commerce).

---

<sup>10</sup> Note sur les comptes nationaux de 2012, INSAE

La contribution de l'agriculture a suivi les mêmes tendances évolutives que l'économie sans être le seul facteur influençant, mais déterminant. Les effets des autres secteurs ne sont pas négligeables puisque permettant au Bénin de maintenir une bonne tendance du taux de croissance.

C'est ainsi que le Ministère des Travaux Publics et des Transports œuvre au développement des infrastructures et services de transport pour soutenir la croissance économique et le bien-être social à travers (i) la consolidation des bases des infrastructures de transport, (ii) le développement des infrastructures de transport pour soutenir la croissance, (iii) la contribution à l'accroissement de la compétitivité du système de transport général.

Le Ministère en charge de l'Energie a prévu dans son budget-programme exercice 2013 de doter le Bénin des moyens permettant de disposer des services énergétiques de qualité, en quantité suffisantes, dans des conditions optimales de coût et de sécurité des approvisionnements.

Les actions du Ministère de l'Environnement concourent à l'amélioration du cadre de vie des populations du Bénin à travers (i) la contribution au développement économique durable par la baisse des coûts de dégradation environnementale et la promotion d'emploi à travers la promotion de meilleures pratiques de gestion et de production, (ii) la contribution à la réduction de la pauvreté à travers une gestion rationnelle et durable de l'environnement et des ressources naturelles et le développement des établissements humains et (iii) la promotion de l'offre de bâtiment administratif, de logements économiques et sociaux à moindre coût pour le plus grand nombre.

Au niveau du Ministère de l'Agriculture, la mise en œuvre des budgets-programmes contribue à améliorer les performances de l'agriculture béninoise à travers (i) la production efficace et une gestion durable des exportations à même de contribuer à la croissance et à la sécurité alimentaire et (ii) la compétitivité et l'accès des productions et produits aux marchés grâce à la promotion des filières agricoles.

Au niveau de la santé, les interventions dans le secteur avec la mise en œuvre des budgets-programmes visent à (i) assurer un accès universel et une meilleure qualité des soins, (ii) renforcer le partenariat pour la santé et (iii) améliorer la gouvernance de la gestion des ressources du secteur.

Le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire œuvre plutôt à travers la programmation du Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education à (i) améliorer l'accès, l'équité et la rétention, (ii) améliorer la qualité des enseignements et (iii) améliorer la gestion et le pilotage du système.

Seulement, il faut noter que certains facteurs annihilent la contribution efficace de ces secteurs à l'économie nationale. Il s'agit entre autres des difficultés liées :

- à la régulation budgétaire aggravant la situation préoccupante de certains décomptes et le long délai pris par certains bailleurs pour donner leur avis de non objection au niveau du Ministère des Travaux Publics et des Transports ;
- parfois au non-respect de la programmation dans la mise en œuvre du PTA validé au niveau de la plupart des Ministère, et en particulier au niveau du Ministère de l'Environnement ;
- à l'inadéquation du calendrier budgétaire avec les activités saisonnières aux niveaux des ministères en charge de l'agriculture et de l'éducation ;
- au chargement partiel des fonds pour la mise en œuvre des activités au niveau du secteur de la santé ;
- etc.

## **IV- MECANISME DE MISE EN ŒUVRE DES OPTIONS STRATEGIQUES NATIONALES**

### **4-1. Principales leçons tirées**

Dans le cadre des réformes budgétaires initiées en 1999 sous l'impulsion de la Banque Mondiale, le Bénin a démarré l'expérience des budgets- programmes. Les objectifs de cette réforme étaient principalement d'augmenter l'efficacité du recouvrement fiscal et d'améliorer les mécanismes de gestion budgétaire (préparation, exécution, suivi et contrôle du budget).

Le budget programme est un instrument qui relie toutes les dépenses à des objectifs à l'avance et à des indicateurs. C'est une technique d'allocation budgétaire consistant à regrouper les actions d'un Ministère par programme en rapprochant les crédits alloués aux résultats attendus. Il est un instrument de planification stratégique et opérationnelle dont les fonctions essentielles sont : (i) la planification, (ii) la budgétisation et (iii) le suivi-évaluation.

En tant qu'outil de planification, le budget programme est élaboré sur la base des objectifs et stratégies définis par le gouvernement et prévoit à moyen terme, dans un cadre macroéconomique équilibré, les ressources et les coûts des politiques, programmes et projets publics. Aussi, l'existence de politiques sectorielles conditionne-t-elle la qualité des budget-programmes au niveau des différents départements ministériels.

En tant que cadre de programmation budgétaire, le budget programme s'élabore dans le respect des enveloppes sectorielles définies dans le CDMT et encadre le processus annuel de préparation du budget en facilitant les choix budgétaires à partir de la programmation à moyen terme des ressources et des dépenses. Il accroît la prévisibilité des flux de ressources et de charges tout en assurant une meilleure efficacité du système budgétaire.

Enfin, en tant qu'outil d'évaluation, le budget-programme permet de suivre et d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux ressources dégagées et objectifs fixés pour une mise en œuvre efficace des politiques, programmes et projets publics. Il permet de ce fait de réorienter les stratégies et politiques de développement pour améliorer leur efficacité.

Se basant sur les résultats positifs de cette réforme, les autorités béninoises ont adopté en 2005, un Cadre de Réforme Budgétaire Axée sur les Résultats qui formalise et généralise les actions d'opérationnalisation des budgets-programmes. Cette réforme budgétaire a permis d'obtenir certaines améliorations dans la gestion des finances publiques notamment à travers la prise en compte de la pluri annualité budgétaire, la promotion d'une nouvelle culture de gestion publique et le développement de la culture d'évaluation des performances.

De façon spécifique, dans le processus de programmation budgétaire, ces réformes ont permis d'avoir l'unicité budgétaire (budget de fonctionnement et d'investissement), l'introduction

des cadres de dépenses à moyen terme et la montée en puissance de la Direction Générale du Budget, au détriment des autres structures de planification et de gestion du développement à long terme et une plus grande autonomie des structures sectorielles en matière de programmation. **En définitive, la réforme budgétaire a donné lieu à un nouveau système de planification sectorielle dont la jonction avec le système de planification centrale n'a pas été très bien assurée.**

En effet, dans les faits, peu de ministères mettent en œuvre leurs missions et attributions, ou les objectifs à eux dévolus par les politiques générales à travers un document de stratégie sectorielle. La conséquence est que, même si les missions et attributions des ministères sont clairement définies, la non existence d'une stratégie pour leur mise en œuvre ne permet pas de juger de la pertinence des actions et de leur cohérence d'ensemble. De même, les projets et programmes mis en œuvre dans le secteur ne se justifient pas par un cadre stratégique consensuel. **La programmation au niveau sectoriel semble complètement déconnectée de la planification du développement au niveau central et la planification sectorielle demeure peu opérante et mérite d'être reconnectée au niveau central.**

Un diagnostic établi<sup>11</sup>, a montré que si les politiques de développement ont été élaborées, les mécanismes de concrétisation de ces politiques au profit du développement du pays se heurtent aux difficultés de fonctionnement de la chaîne Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi au niveau des secteurs. **Ainsi, il existe un réel problème de passage des stratégies/politiques aux programmes qui doivent contenir les budgets programmes sectoriels.** En conséquence, la qualité des budgets-programmes pourrait être améliorée à partir des notes d'orientation sectorielles. Premièrement, l'alignement des budgets-programmes avec les orientations nationales de développement doit être renforcé ainsi que le renforcement de l'implication des structures nationales en charge de la gestion du développement. En second lieu, en dépit des réelles avancées enregistrées ces dernières années dans leur contenu, il convient de rechercher une plus grande cohérence de la structure interne des budgets-programmes. Enfin, la qualité des indicateurs et leur suivi méritent d'être améliorés.

## **4-2. Méthodologie plus adaptée d'élaboration des budgets-programmes**

### *4-2-1. Défis à relever*

L'approche programme préconisée par la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) est caractérisée par l'élaboration d'un budget programme triennal glissant et de ses outils

---

<sup>11</sup> Revue des problèmes de mise en œuvre des programmes/projets de développement et proposition d'un plan complémentaire de renforcement des capacités, Rapport final, PNUD (2008)

d'opérationnalisation. Les constats révèlent que depuis des années, l'élaboration de cet important document privilégie une méthodologie traditionnelle basée sur une démarche programmatique. Cette démarche utilisée permet de décliner les programmes en projets, actions et activités assortis des indicateurs requis pour faciliter le suivi et l'évaluation. Ces indicateurs objectivement vérifiables permettent de mesurer la performance des programmes à travers l'analyse des informations collectées sur l'atteinte des résultats escomptés. Cette démarche traditionnelle, au Bénin, tout en constituant l'un des outils clés de la gestion axée sur les résultats, comporte des dysfonctionnements qui ne permettent pas d'assurer l'efficacité dans la mise en œuvre de l'approche budget-programme. La méthodologie plus adaptée d'élaboration des budgets-programmes devra relever certains défis tels que (i) la révision du cadre légal budgétaire ainsi que son adaptation aux Directives Communautaires en la matière ; (ii) l'amélioration de la qualité des budgets programme à travers l'élaboration des cadres de dépenses sectorielles à moyen terme, un préalable nécessaire à l'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme global. Le renforcement de la cohérence des budgets-programmes avec les documents nationaux de planification (les NLTPS, les OSD, la SCRP et son PAP, les OMD, les politiques et stratégies sectorielles), la responsabilisation plus accrue du MDAEP (DGPD, DGIFD, DGSP...), des Ministères sectoriels, et certaines structures du Ministère de l'Economie et des Finances telle que la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF).

#### *4-2-2. Adaptation de la méthodologie existante*

L'élaboration du budget programme est un processus itératif qui conjugue plusieurs étapes notamment, la revue documentaire, la collecte de données, la synthèse des documents de stratégie sectorielle en cohérence avec les orientations stratégiques nationales, la définition des programmes, le montage des programmes en vue de leur budgétisation et enfin la validation par un comité interministériel.

La méthodologie actuellement utilisée est en harmonie avec ce processus. Il importe de rappeler que l'élaboration d'un budget-programme démarre après l'élaboration du CDSMT et du CDMT. Cette démarche, dynamique et itérative, conforme aux composantes ou étapes de mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats, est déclinée en phases dont chacune est composée de plusieurs étapes. Il s'agit des phases essentielles à suivre pour élaborer un budget – programme de qualité.

**Tableau 3 : Démarche méthodologique d'élaboration de budget-programme**

<b>Phase 1</b>	Elaboration du précis stratégique. Pour ce faire il est procédé à la synthèse des documents de stratégie, à l'analyse du secteur et des missions du ministère. A cette phase on doit veiller à l'alignement des objectifs avec les missions du ministère.
<b>Phase 2</b>	Analyse de la structure du budget programme et formulation des programmes et sous-programmes. Mise en cohérence du programme avec les stratégies nationales
<b>Phase 3</b>	Montage des programmes. Cette phase est guidée par les objectifs sectoriels retenus, les orientations et missions du ministère. A cette phase il est procédé à la hiérarchisation des actions, à la programmation des actions et des résultats, à l'ordonnancement des actions, au regroupement des actions en composantes et en programmes, la programmation des actions et résultats par composante et par programme, la catégorisation des actions (Fonctionnement, BESA et Investissements), la programmation des actions par centre de coût ou de responsabilité
<b>Phase 4</b>	Elaboration des indicateurs. Il s'agit des indicateurs de performance qui permettent de vérifier les progrès réalisés. A cette étape, il sera élaboré des indicateurs de moyen, des indicateurs de résultats, des indicateurs d'effets et des indicateurs d'impact. Ils servent à évaluer les budgets programmes.
<b>Phase 5</b>	L'élaboration des cadres logiques. Il s'agit ici de procéder à la programmation des objectifs, des résultats, des actions, des indicateurs par centre de responsabilité, par composantes et par programmes, de déterminer les sources de vérification des indicateurs et les hypothèses, de vérifier la logique d'intervention (objectif global, objectifs spécifiques, résultats attendus, activités à mettre en œuvre) et les cohérences horizontales et verticales du cadre logique.
<b>Phase -6</b>	La budgétisation des programmes. Elle consiste en une évaluation monétaire des activités programmées (dépenses de personnel, achat de biens et services, acquisition, d'équipement, travaux de BTP, infrastructures et aménagements, études, assistance technique, formation, autres investissements, autres fonctionnements). A cette phase, il faut revoir les objectifs et résultats en termes d'indicateurs afin de cadrer la programmation des résultats et indicateurs avec le niveau des ressources disponibles ou mobilisables.
<b>Phase 7</b>	Validation interne puis par une structure inter ministérielle et finalisation du budget-programme.

L'adaptation proposée conduira à relever les défis identifiés plus haut par le pilotage conjoint du Ministre en charge des finances, du Ministre en charge du Développement, et du ministre du secteur concerné et par une supervision technique du processus par les structures nationales telles que le MEF (DGB/ETARB, CSPEF), le MDAEP (DGPD, DGIFD et DGSPP) et le ministère à charge du secteur concerné (DPP).

#### **4-3. Architecture plus adaptée des budgets-programmes**

L'architecture actuelle des budgets-programmes a pour insuffisances majeures : (i) la structure des cadres logiques qui varie d'un ministère à un autre ; (ii) l'absence du cadre de dépenses sectorielles à moyen terme. Pour ce faire il est proposé que le cadre logique soit structuré comme suit :

#### *4-3-1. Structure du cadre logique d'un programme*

Dans la plupart des ministères, il n'est pas établi de liens entre objectif spécifique et résultat, ni entre résultat et action. De même les actions ne sont pas toujours déclinées en activités. L'établissement de ces liens est nécessaire puisqu'ils permettent de mieux comprendre et cerner la logique d'intervention du programme

#### *4-3-2. Cadre de Dépenses sectorielles à Moyen Terme (CDSMT)*

L'élaboration du CDSMT est un préalable pour l'élaboration du CDMT et des budgets-programmes. Le CDSMT devrait permettre de lier les ressources aux produits et d'assurer la cohérence ou l'articulation nécessaire entre les options stratégiques sectorielles, les stratégies ou politiques nationales et les objectifs macro-économiques. Les CDSMT voire les CDMT actuellement élaborés sont des cadrages financiers. Pour la prise en compte de cette préoccupation, il est suggéré un processus et un canevas pour l'élaboration du CDSMT. Ils se présentent comme il suit :

##### **a) Les principales étapes d'élaboration d'un CDSMT**

La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) pour être effective, exige que le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) s'élabore à travers la consolidation des CDSMT. Leur élaboration suit les principales étapes suivantes :

**Etape 1 :** Il est d'abord procédé à la formulation ou à la mise à jour des stratégies sectorielles. Le CDSMT doit comporter un bref rappel de ces stratégies et les mesures nécessaires pour leur mise en œuvre.

**Etape 2 :** Le scénario de base pour l'élaboration d'un CDSMT au titre de l'année n est le CDSMT de l'année précédente n-1. A cette étape, il est procédé à l'actualisation des projections du CDSMT de l'année précédente. L'analyse et la justification des évolutions de ces projections sont également faites. Ces évolutions ont généralement trait aux programmes ou activités, aux résultats, aux ressources financières afférentes.

**Etape 3 :** La troisième étape sera consacrée à la finalisation des CDSMT pour tenir compte des résultats obtenus au terme des débats budgétaires entre le Ministre de l'Economie et des Finances (MEF), le Ministre du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) et le Ministre du secteur concerné.

## **b) Contenu d'un CDSMT**

Les documents essentiels que doit contenir le CDSTM sont :

- le résumé des stratégies et politiques sectorielles ;
- la présentation des objectifs, les résultats attendus et l'évolution récente des dépenses publiques au niveau du secteur par domaine ou secteur et par nature ;
- les difficultés et mesures appropriées pour remédier à celles-ci ;
- le commentaire de la cohérence entre les dépenses ;
- les objectifs et les résultats projetés ;
- La programmation des dépenses et des résultats sur la période du CDMT : il s'agit de procéder au regroupement des dépenses par domaine ou sous-secteur, par nature et par composante ;
- la présentation du CDMT du ministère par sous-secteur et par nature : indiquer les actions nouvelles.

Des fiches par domaines montrant (i) les objectifs, (ii) les activités ; les résultats, les dépenses et les ressources sur la période du CDMT.

### c) Elaboration d'un CDSMT

La présentation d'un CDSMT est décrite, à titre indicatif, dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 4 : Plan d'élaboration d'un Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme**

I.	<p>RESUME DES STRATEGIES ET POLITIQUES SECTORIELLES :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Présentation du secteur en quelques phrases ;</li> <li>• Rappel des objectifs et résultats</li> <li>• Politiques mises en œuvre ces dernières années et ce par grand domaine</li> </ul>
II.	<p>BILAN DU SECTEUR</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolution récente ou des deux dernières années des dépenses publiques par nature et par domaine ;</li> <li>• Commentaire sur la cohérence entre les dépenses effectuées, les objectifs et les résultats obtenus ;</li> <li>• Difficultés rencontrées et mesures prises pour une meilleure gestion du secteur ;</li> </ul>
III.	<p>PROGRAMMATION DES DEPENSES ET DES RESULTATS AU COURS DE LA PERIODE DU CDSMT</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire la programmation des dépenses du secteur concerné par domaine ou sous-secteur et par nature</li> <li>• Faire la programmation des résultats attendus à la fin de l'année ;</li> <li>• Indiquer les actions nouvelles</li> <li>• Commenter les évolutions enregistrées au niveau des dépenses au cours des deux dernières années ainsi qu'au niveau des résultats.</li> <li>• N.B : Elaborer des tableaux à annexer au CDSMT : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiche de financement par domaine ou sous-secteur indiquant les dépenses effectuées au cours, de chacune des deux dernières années et les dépenses à effectuer au cours des trois prochaines années.</li> <li>- ETC</li> </ul> </li> </ul>
IV	<p>PRESENTATION DES DOMAINES OU SOUS SECTEURS : Elaborer pour chaque sous-secteur une fiche (à annexer au CDSMT) indiquant ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère ;</li> <li>• sous-secteur ;</li> <li>• Structure responsable ;</li> <li>• Situation actuelle (difficultés ou questions essentielles)</li> <li>• Objectifs spécifiques du sous-secteur ;</li> <li>• Liste des actions prioritaires à réaliser au cours de la période budget-programme (3 ans)</li> <li>• Liste des actions nouvelles</li> <li>• Liste des principales activités, résultats attendues et justification des projets et programmes.</li> </ul>
V	<p>ELABORATION D'AUTRES ANNEXES SELON LES SECTEURS</p>

#### 4-3-3. Architecture adaptée ou contenu d'un budget-programme

Les principaux documents ou parties essentielles que doit contenir un budget-programme sont :

- Introduction Générale
- Précis stratégique

- Ancrage institutionnel de la mise en œuvre du budget programme ;
- Introduction de chaque programme
- Cadre logique de chaque programme ;
- Tableau des indicateurs de chaque programme
- Tableau de mode de calcul des indicateurs de chaque programme ;
- Tableau de réalisation de chaque programme ;
- Tableau d'évaluation financière de chaque programme ;
- Tableau de financement de chaque programme ;
- Conclusion pour chaque programme ;
- Tableau de passage du budget programme au budget classique ;
- Tableau de financement général ;
- Tableau du CDMT global par programme ;
- Conclusion Générale ;
- Annexe : Tableau de justification des crédits par programme.

Même si le contenu des budgets-programmes varie d'un ministère à un autre, il convient de faire observer que l'essentiel des documents ci-dessus cités est contenu dans les budgets-programmes des six ministères ciblés par la présente étude sauf l'ancrage institutionnel de la mise en œuvre du budget-programme et le tableau du CDMT global par programme. Avec le vote et la promulgation de la nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finances, il ne sera plus nécessaire d'élaborer le tableau de passage du budget-programme au budget classique. Par contre, il importe que le Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme soit contenu dans les prochains budgets-programmes.

#### ***4-4. Nouveau cadre organisationnel et institutionnel d'élaboration des budgets-programmes***

L'acteur principal de la conduite de la réforme budgétaire, comme il a été souligné plus haut, est la Direction Générale du Budget (DGB). Mais après douze ans de mise en œuvre de la réforme et compte tenu des avancées réalisées et des défis à relever, des constats suivants ont été faits :

- Le retard dans l'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme(CDMT) induisant ainsi un délai insuffisant aux ministères pour l'élaboration efficace de leurs budgets-programmes ;

- La faible cohérence des budgets-programmes avec les stratégies ou politiques nationales et sectorielles ;
- L'absence ou la mauvaise qualité des Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT),
- L'absence d'une note d'orientation sectorielle pour l'arrimage des budgets-programmes avec les stratégies nationales de développement et les stratégies sectorielles.

Pour une mise en œuvre efficace de la réforme, il est proposé un comité interministériel de pilotage composé comme suit :

Président :	Le Ministre de l'Economie et des Finances
1 <sup>er</sup> Vice- Président :	Le Ministre du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective
2 <sup>ème</sup> Vice - Président	Le Ministre du secteur concerné
1 <sup>ER</sup> Rapporteur :	Le Directeur Général du Budget
2 <sup>ème</sup> Rapporteur :	Le Directeur Général des Politiques de Développement
Membres :	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secrétaire Technique de la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers</li> <li>- Directeur Général de Suivi des Projets et Programmes</li> <li>- Directeur Général des Investissements et du Financement du Développement</li> <li>- Directeur de la Programmation et de la Prospective du secteur concerné</li> </ul>

Le comité aura pour tâches : (i) la coordination de l'élaboration des Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDS MT) ; (ii) l'élaboration du projet de CDMT global; (iii) l'élaboration de la lettre de cadrage y compris la note d'orientation ; (iv) l'élaboration du Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel (DPBEP) ; (v) l'élaboration du Document de Programmation Pluriannuel des Dépenses (DPPD).

Le comité devra proposer au Gouvernement les responsabilités de chaque ministère.

## **V- CONDITIONS DE SUCCES**

L'approche budget-programme est certainement aujourd'hui la meilleure approche qui permet à notre pays de mieux utiliser ses ressources limitées pour la réalisation, dans une grande proportion, de ses objectifs et résultats. A l'examen des budgets-programmes des six ministères, objets de la présente étude, il a été constaté que des entraves ou difficultés existent et concourent à la non atteinte de certains objectifs. Certaines difficultés majeures méritent d'être nécessairement résorbées pour que l'efficacité de la réforme soit assurée :

### **5-1. Plus de volonté politique et leadership**

La Gestion Axée sur les Résultats doit bénéficier du soutien politique au plus haut niveau. Il faudrait faire en sorte qu'il y ait une volonté politique clairement définie et qui doit se traduire par l'implication personnelle et sans réserve des ministres et autres responsables des institutions publiques dans l'opérationnalisation de la réforme. Ces premiers acteurs doivent s'impliquer dans l'élaboration et l'exécution du budget-programme de leur département. Ceci est nécessaire parce que la mise en œuvre d'un budget-programme est un exercice itératif qui requiert un changement dans la manière de travailler et de penser du fonctionnaire. L'application d'un leadership des premiers responsables au niveau politique impulsera la dynamique nécessaire à la réussite de l'exercice et fera en sorte que toute l'administration se sente concernée.

En effet, au-delà d'une simple implication comme cela se fait déjà au niveau des six ministères ciblés, il est requis l'adhésion entière des ministres à la réforme en acceptant ses exigences notamment le plafonnement des ressources à tous les niveaux et l'utilisation des fonds alloués pour l'atteinte des objectifs fixés dans le CDMT global et les CDS MT

### **5-2. Plus d'engouement des six ministères pour l'approche budget-programme.**

La démarche méthodologique pour l'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) n'implique pas assez ces ministères. La conséquence est que ceux-ci n'adhèrent pas toujours à cette approche. A juste titre ils s'aperçoivent que l'allocation des ressources à leur département ministériel ne tient pas compte des priorités sectorielles. Tout se passe comme si les stratégies sectorielles n'existaient pas. La technique d'élaboration du CDMT fait appel à la concertation au plus haut niveau politique tel que le Conseil des Ministres, ceci pour certains est un point fort. Mais il importe de faire observer que la cohérence entre les résultats attendus et les ressources allouées depuis l'an 2000 reste à établir. L'adhésion des ministères au processus d'élaboration du CDMT est une condition favorable au succès de la réforme. Donc il importe que le CDMT soit effectivement un produit de la consolidation des

Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT) et que l'implication de tous les ministères dans l'élaboration du CDMT soit une réalité. La mise sur pied d'un comité interministériel de pilotage conjointement présidé par le MEF et le MDAEP sera un atout majeur.

### **5-3. Stabilité des agents des ministères**

Le manque de compétences dans certains ministères explique en grande partie la mauvaise qualité de leurs budgets-programmes et les difficultés de leur mise en œuvre. En effet, la très forte mobilité des agents ou cadres dans l'administration béninoise affecte significativement le travail des Directions de la Programmation et de la Prospective en charge de la préparation et du suivi des budgets-programmes.

L'instabilité des cadres nuit gravement à la pérennisation et à la bonne maîtrise des outils en matière de gestion axée sur les résultats. La planification à tout moment nécessite de nouvelles sessions de formation à l'élaboration et à la mise en œuvre des budgets-programmes demeurent une contrainte.

Le Gouvernement doit alors prendre des dispositions pour lever cette contrainte. Une telle gestion stratégique des ressources humaines devrait être mise en place pour permettre d'une part d'accroître la stabilité des équipes des cadres intervenant dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des budgets-programmes.

Les ministres doivent instruire leurs Directeurs de Cabinet et Secrétaires Généraux pour que toute affectation ou nomination d'un agent ou cadre intervenant dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des budgets programmes soit judicieusement étudiée.

### **5-4. Renforcement des capacités**

La pratique de la Gestion Axée sur les Résultats dans les ministères exige des agents qui sont impliqués dans l'élaboration des budgets-programme et leur mise en œuvre de s'approprier les outils nécessaires en la matière. Le renforcement des capacités dans ces ministères devient indispensable. L'expérience des formations à l'extérieur notamment au Canada a prouvé ses limites. Il s'agit surtout de former sur place et d'accompagner techniquement ces agents sur leur lieu de travail. Il faut élaborer et mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités au profit de tous les acteurs notamment les ministères sectoriels, le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective, la Chambre des Comptes, l'Assemblée Nationale.. En ce qui concerne particulièrement la qualité des budgets-programme et surtout ceux des six ministères, le MDAEP devra jouer un rôle important à travers son assistance technique à ces ministères.

### **5-5. Renforcement du système de Suivi Evaluation**

Le suivi-évaluation est un maillon très important de la chaîne PPBS, c'est pourquoi il est nécessaire de lui accorder une attention toute particulière. Des entretiens avec les DPP des six ministères, il est apparu que ce maillon de la chaîne PPBS est très faible et qu'il importe de le renforcer. Ce renforcement passe par la mise en place dans tous les ministères d'un système d'information et la formation de tous les acteurs sur les indicateurs de performance, sur la pratique évaluative, sur l'analyse des données et sur l'élaboration des rapports de performance. De même les services statistiques des ministères doivent disposer des équipements nécessaires pour l'analyse des données ou informations sur les indicateurs retenus.

### **5.6 La prise en compte de la dimension genre dans les documents de stratégie ou politiques et dans les budgets-programmes**

La mise en œuvre de la Politique Nationale de Promotion du Genre est une priorité majeure du gouvernement. Mais cette priorité n'est pas toujours traduite dans les documents de politique ou de stratégies sectorielles et dans les budgets-programmes des ministères comme souligné plus haut. En effet, il s'agit des questions transversales à prendre en compte au niveau sectoriel ; ceci explique quelques difficultés auxquelles sont confrontés les ministères. Des efforts méritent d'être faits pour : (i) élaborer les objectifs spécifiques au genre et les prendre en compte dans les prochains documents de politiques ou de stratégie sectorielles ; (ii) élaborer des indicateurs liés à ces objectifs spécifiques en vue d'évaluer la contribution des secteurs à la mise en œuvre de la Politique Nationale de Promotion du Genre.

### **5.7 Respect de certaines conditions préalables**

La Gestion Axée sur les Résultats et de façon particulière l'élaboration des budgets-programmes nécessite une perception claire des besoins de changement et une réflexion stratégique au niveau de tous les domaines du développement économique et social. Ainsi, il s'avère indispensable que le Gouvernement prenne les dispositions pour doter tous les secteurs de l'Etat d'une vision stratégique assortie de documents d'opérationnalisation à moyen terme.

Dans le domaine de la mise en œuvre des budgets-programmes, il est nécessaire d'avoir un haut degré de certitude quant à la disponibilité annuelle de ressources pour le financement des programmes et projets. A ce titre, la promotion d'une exécution budgétaire efficace et une

bonne discipline financière, gage du maintien d'un cadre macro-économique sain et favorable aux investissements.

## VI- CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La présente étude a permis de faire un état des lieux de la Gestion Axée sur les Résultats en cours au Bénin et en particulier dans les six ministères depuis plus d'une décennie et d'identifier les avancées réalisées ainsi que les difficultés ou entraves rencontrées. Elle a également permis de réfléchir sur les mesures appropriées pour assurer l'efficacité de cette réforme.

Il convient de souligner que la Gestion Axée sur les Résultats est une réforme irréversible. Elle a induit quelques changements très positifs, en particulier dans les six ministères, notamment :

- le caractère pluri annuel imprimé désormais au Budget Général de l'Etat ;
- l'introduction d'une nouvelle culture de gestion dans l'administration publique, les ministères font l'effort d'assurer l'arrimage nécessaire entre leurs budgets et leurs stratégies sectorielles, se fixent des objectifs et programment des résultats à obtenir ;
- l'introduction de la reddition des comptes ou de la procédure d'évaluation de la performance ;
- etc.

Toutefois la présente étude a révélé que ces changements quoique positifs restent précaires compte tenu de l'ampleur des dysfonctionnements qu'elle a analysés. Pour corriger ces dysfonctionnements afin d'atteindre les objectifs fixés par la réforme, la présente étude formule les recommandations ci-après comme étant la base essentielle de nouvelles perspectives :

- Elaborer avec efficacité le Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDS MT) comme un des préalables à l'élaboration d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) de qualité satisfaisante ;
- Revoir le cadre organisationnel et institutionnel d'élaboration des budgets-programmes et responsabiliser le Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) à accompagner les ministères pour assurer l'arrimage des budgets programmes avec les stratégies sectorielles et nationales, des crédits alloués ou affectés avec les résultats à obtenir ;
- Revisiter le calendrier budgétaire afin d'élaborer plus tôt les CDS MT et le CDMT (de préférence avant la fin du mois de mai) pour que les ministères disposent de délai nécessaire pour élaborer leurs budgets programmes.
- Assurer la cohérence ou l'articulation entre les programmes contenus dans les budgets-programmes et les stratégies sectorielles. ;

- Améliorer la qualité des indicateurs de performance des budgets-programmes et renforcer leur suivi-évaluation ;
- Renforcer la capacité des ministères ou des DPP pour l'élaboration des objectifs et des indicateurs spécifiques au genre

## BIBLIOGRAPHIE

- 1- Note d'Orientation Economique du Budget Général de l'Etat, gestion 2014 ;
- 2- Rapport de l'étude de Diagnostic du Processus de Planification-Budgétisation au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, 2008 ;
- 3- Aide-mémoire, Mission des experts de la Banque Mondiale d'évaluation PERAC, juillet 2002 ;
- 4- Directives de l'UEMOA
- 5- Décret n°2005-789 du 29 décembre 2005 portant généralisation de l'utilisation de l'approche Gestion Axée sur les Résultats ;
- 6- Orientations stratégiques du Développement, 2006-2011 du Ministère Chargé de la Planification et du Développement ;
- 7- Etudes Nationales des Perspectives à Long Terme, NLTPS, Alafia 2005 ;
- 8- Stratégie de Réduction de la Pauvreté Intérimaire (SRPI) en 2000 ;
- 9- Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP1) pour la période 2003-2005 et son Programme d'Actions Prioritaires ;
- 10- Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR2) pour la période 2007-2009 et son Programme d'Actions Prioritaires ;
- 11- Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR2) pour la période 2011-2015 et son Programme d'Actions Prioritaires ;
- 12- Politique Nationale de Décentralisation (PONADEC du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire ;
- 13- Rapport d'auto-évaluation du PEFA, 2007 ;
- 14- Rapport d'évaluation à mi-parcours de la SCR2 2007-2009 ;
- 15- Les Objectifs du Millénaire pour le Développement, 2000-2015 ;
- 16- Initiative « Mille jours d'actions pour la réalisation des OMD ;
- 17- Politique Nationale de Promotion du Genre (PNPG) ;
- 18- Note sur les comptes nationaux, 2012 de l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) ;
- 19- Budgets-programmes 2012-2014 du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme ;
- 20- Budgets-programmes 2013-2015 du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme ;
- 21- Rapport de performance exercice 2011 du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature ;

- 22- Rapport de performance exercice 2011 du Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière ;
- 23- Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ;
- 24- Budget-programme 2010-2012, du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ;
- 25- Budget-programme 2011-2013, du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ;
- 26- Budget-programme 2012-2014 du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ;
- 27- Rapport de performance exercice 2010 du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ;
- 28- Rapport de performance exercice 2011 du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ;
- 29- Rapport de performance exercice 2012 du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ;
- 30- Budget-programme 2009-2011 du Ministère de la Santé ;
- 31- Budget-programme 2010-2012 du Ministère de la Santé ;
- 32- Budget-programme 2011-2013 du Ministère de la Santé ;
- 33- Budget-programme 2012-2014 du Ministère de la Santé ;
- 34- Budget-programme 2013-2015 du Ministère de la Santé ;
- 35- Plan National de Développement Sanitaire (PNDS), 2007-2016 ;
- 36- Budget-programme 2010-2012 du Ministère des Travaux Publics et des Transports ;
- 37- Budget-programme 2011-2013 du Ministère des Travaux Publics et des Transports ;
- 38- Budget-programme 2012-2014 du Ministère des Travaux Publics et des Transports ;
- 39- Stratégie de Transport Rural (2010) du Ministère des Travaux Publics et des Transports ;
- 40- stratégie sectorielle des transports 2007-2011 du Ministère des Travaux Publics et des Transports ;
- 41- Stratégie Sectorielle des Transports 2014-2018 du Ministère des Travaux Publics et des Transports ;
- 42- Rapport de performance exercice 2010 du Ministère Délégué auprès du Président de la République Chargé des Transports Terrestres, des Transports Aériens et des Travaux Publics
- 43- Rapport de performance exercice 2011 du Ministère des Travaux Publics et des Transports ;
- 44- Rapport de performance exercice 2012 du Ministère des Travaux Publics et des Transports ;
- 45- Rapport de performance 2008 du Ministère des Enseignement Maternel et Primaire ;

- 46- Rapport de performance 2009 du Ministère des Enseignement Maternel et Primaire ;
- 47- Rapport de performance 2010 du Ministère des Enseignement Maternel et Primaire ;
- 48- Rapport de performance 2011 du Ministère des Enseignement Maternel et Primaire ;
- 49- Budget-programme 2008-2010 du Ministère des Enseignement Maternel et Primaire ;
- 50- Budget-programme 2009-2011 du Ministère des Enseignement Maternel et Primaire ;
- 51- Budget-programme 2010-2012 du Ministère des Enseignement Maternel et Primaire ;
- 52- Budget-programme 2011-2013 du Ministère des Enseignement Maternel et Primaire ;
- 53- Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education phase 3, 2013-2015  
(PDDSE)
- 54- Lettre de politique du secteur de l'Education ;
- 55- Loi Organique relative aux Lois de Finances
- 56- Rapport évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (septembre 2007) ;
- 57- Rapport sur l'auto-évaluation des systèmes des processus et des institutions de gestion des finances de la République du Bénin (Février 2012)

# **ANNEXES**

## **Annexe n° 1 : Termes de Référence**

### **1. Contexte et justification**

L'une des missions de la Direction Générale des Politiques de développement (DGPD) est d'assurer la veille stratégique sur les questions de développement. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette mission, la DGPD organise pour le compte du MDAEP, la « revue annuelle du processus de gestion du développement national ». Après trois éditions de cette revue, il est constaté que dans beaucoup de ministères, la programmation des activités ne se fait pas en tenant compte effectivement des priorités nationales. Ainsi, un nombre important de projets est programmé conduisant inévitablement à un émiettement des ressources. En conséquence, les portefeuilles de projets des ministères qui sont bien garnis, connaissent des exécutions très lentes et ralentissant considérablement le processus de développement national. Les effets immédiats concernent pour l'essentiel la léthargie des secteurs dont les institutions Administratives publiques. Il urge de revoir le système de management du développement nécessitant une revue de la programmation des priorités nationales au niveau sectoriel.

C'est dans la perspective de lever cet obstacle, qu'à l'issue de la revue annuelle édition 2010, il a été recommandé au Ministère en charge du développement : d'Appuyer les sectoriels dans la définition et la formulation des programmes de développement en liaison avec les stratégies nationales de développement. La mise en œuvre de cette recommandation exige des actions précises et concises en faveur du volet programmation de la chaîne PPBS. Ce qui explique la nécessité de la présente étude en d'améliorer le système de programmation et prendre en compte le développement équilibré dans la conception et la programmation des investissements.

Par ailleurs, la revue a recommandé aux ministères sectoriels, l'amélioration des programmes exécutés ainsi que la définition d'indicateurs répondant aux critères SMART afin de faciliter aussi bien le suivi que l'évaluation de la contribution desdits programmes au développement du pays. Cette recommandation qui n'a pas été mise en œuvre de façon adéquate dans la plupart des ministères sectoriels pourrait s'expliquer par le fait que les budgets-programmes ne soient pas perçus à leur juste valeur comme des outils clés de développement.

En effet, le Bénin, en adoptant en 2000, la réforme de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) entendait choisir une approche holistique pour l'effectivité du développement. La GAR vise l'intégration de la planification stratégique et opérationnelle ainsi que la gestion de l'évaluation. Elle repose sur des principes d'apprentissage continu et l'engagement de toutes les parties prenantes. A ce jour, l'ensemble des ministères s'efforce à mettre en œuvre la réforme GAR qui s'organise autour d'une chaîne dont les maillons sont : « planification », « programmation », « Budgétisation » et « Suivi-évaluation ».

Au niveau du maillon « planification », plusieurs ministères disposent de documents de stratégies ou sont en cours de leur élaboration/actualisation. En ce qui concerne le maillon

« programmation » de la chaîne PPBS, les programmes, projets, budgets-programmes, plans de travail annuel, plans de consommation de crédit et plans de passation des marchés publics sont élaborés pour opérationnaliser les politiques.

Si ces documents d'opérationnalisation qui sont des outils essentiels à la gestion axée sur les résultats existent dans tous les ministères, dans le fond, certains présentent des insuffisances notoires qui affectent énormément la qualité de leur mise en œuvre. Il s'agit essentiellement de :

- la séparation de l'investissement du fonctionnement dans les documents budgétaires ;
- la mauvaise définition des objectifs et orientations ;
- l'absence de garanties sur l'utilisation optimale des ressources publiques et l'obligation de résultats à atteindre ;
- l'absence de données sur l'utilité des services rendus ainsi que d'indicateurs pour la mesure des résultats.

En définitive, les budgets-programmes qui devraient constituer un outil de développement se présentent comme une mode à laquelle s'adonnent tous les ministères. Les conséquences se réfèrent aux difficultés d'évaluation de l'action publique dans tous les secteurs de la vie économique et sociale du Bénin et sont directement issues de la faiblesse du maillon « Programmation » de la chaîne PPBS.

Les présents termes de référence s'inscrivent donc dans cette logique

## **2. Objectif**

Cette mission a pour objectif d'assainir le cadre programmatique des politiques et stratégies de développement par l'amélioration des budgets-programmes de façon à en faire de véritables outils dynamiques de développement. De façon spécifique, il s'agit de :

- auditer le processus d'élaboration, le contenu, la cohérence et la structure des budgets-programmes ;
- décrire une méthodologie plus adaptée à l'élaboration des budgets-programmes qui renforce la mise en œuvre des options stratégiques au niveau sectoriel et national ;
- proposer une architecture plus adaptée des budgets-programmes qui affermit leur contenu en cohérence avec les politiques nationales et sectorielles ;
- examiner la cohérence du cadre organisationnel d'élaboration des budgets-programmes avec le processus du développement national.

## **3. Résultats attendus**

Les résultats de cette mission se présentent ainsi qu'ils suivent :

- Les dysfonctionnements sur le processus d'élaboration des budgets-programmes sont identifiés et analysés ;
- la cohérence des budgets-programmes, notamment les précis stratégiques, les cadres logiques avec les options stratégiques aux niveaux sectoriel et national est analysée ;
- la pertinence des indicateurs de performance ainsi que leur contribution au processus de développement sont analysées ;
- les instruments de mesure de la contribution des secteurs au processus de développement (respect au regard des orientations nationales et l'approche genre) sont examinés ;
- un mécanisme dynamique de mise en œuvre des options stratégiques nationales à travers les budgets-programmes et autres instruments qui les opérationnalisent est proposé avec des conditions de mise en œuvre;
- une architecture plus adaptée des budgets-programmes qui affermit leur contenu en cohérence avec les politiques nationales et sectorielles est proposée ;
- le cadre organisationnel d'élaboration des budgets-programmes en cohérence le processus du développement national est examiné.

#### **4. Méthodologie de l'étude**

La réalisation de cette étude sera confiée à une équipe de consultants ou un cabinet d'études qui travaillera sous la responsabilité de la DGPD.

Sur la base des objectifs fixés à la mission, le consultant proposera une méthodologie détaillée qui sera discutée avec toutes les parties prenantes en vue de déboucher sur une méthodologie définitive pour la conduite de l'étude.

#### **5. Profil des Consultants**

Etre un groupe de consultants ou un Bureau d'Etudes/Cabinets comportant :

- Un Planificateur Economiste de niveau BAC + 5, ayant plus de dix (10) années d'expériences en matière de planification, de conduite du processus d'élaboration des budgets-programmes avec de bonnes connaissances du système de planification et des politiques et stratégies de développement ainsi que des grandes réformes budgétaires, notamment sur le PIP.
- Un Statisticien Economiste ou équivalent, de niveau BAC+ 5 ayant une bonne maîtrise des questions de développement et des méthodologies d'investigations et au minimum, dix années d'expérience en matière d'élaboration et/ou de suivi-évaluation des budgets-programmes avec un bonne connaissance de l'approche Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

## ETUDE SUR LES BUDGETS-PROGRAMMES ET POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT

### GUIDE D'ENTRETIEN

#### A. Questions d'ordre général

1. Appuyez-vous la réforme PERAC au sein de votre ministère ?

Oui	Comment ?
Non	Pourquoi ?

2. Quelle position occupez-vous dans la chaîne PPBS ?

Pilotage du système au niveau sectoriel
Equipe de Suivi-évaluation
Technicien au niveau de la programmation
Cadre exécutant
Autres à préciser

3. Quelle est votre formation de base ?

Planification
Economie
Statistique
Apparté : Gestion des projets, management des organisations, etc.
Autres à préciser :

B. Gestion du maillon "Planification" au sein du ministère sectoriel

4. Disposez-vous de documents de stratégie sectorielle ?

Secteurs	Si oui, lesquels ?	Depuis quand ?	Quels sont les secteurs qui n'en disposent pas ?
	Les énumérer.		
Sous-secteurs			

5. Quelles sont les priorités de votre (vos) secteur (s) ?

Veuillez les énumérer de la façon la plus exhaustive possible :




--	--

18. Quelles propositions faites-vous pour améliorer ce dispositif ?

--

19. Après environ dix années de conduite de processus d'élaboration des budgets-programmes, quels dysfonctionnements majeurs vous notez au niveau du système de programmation ?

--

20. Quelles solutions préconisez-vous pour corriger ces dysfonctionnements ?

--

21. S'agissant du contenu des budgets-programmes, comment identifiez-vous les objectifs, et les résultats ?

Modalités	Principales difficultés
A partir des plans stratégiques	Raison :
Connus à l'avance	Raison :
Sur la base des actions à réaliser	Raison :
De la SCRP	Raison :
Autres (A préciser)	Raison :

22. Les indicateurs de vos cadres logiques ont-ils connu d'évolution d'une année à une autre ?

En termes d'impact /  / d'effets /  / de résultats /  /  
Pourquoi ? \_\_\_\_\_

23. Quelle appréciation faites-vous des caractéristiques ou de la qualité des indicateurs de performance de vos budgets-programmes ?

--

24. Comment évaluez-vous la contribution de votre secteur au processus de développement national ?

--

25. S'agissant des PIP, quelle est la durée moyenne de vie des projets contenus dans vos budgets-programmes 2013 ?

/  / ans    Durée la plus courte /  /    Durée la plus longue /  /

26. Quelle est l'initiateur du projet qui a la durée la plus longue et quel est son coût ?

Coût /  / Depuis quand est-il inscrit eu PIP ? /  / ans

27. Combien de projets de votre (vos) secteur (s) ont plus :

Plus de 5 ans d'âge ? /  / Plus de 10 ans /  /

28. Quels liens existent-ils entre les dépenses d'investissement (PIP) et les dépenses de fonctionnement dans les documents de budgets-programmes ?

--

**D. Volet « Budgétisation » de la chaîne PPRS :**

29. Le CDMT s'impose-t-il à vous pour retenir définitivement vos activités ?

Oui /  / Non /  /

Si oui, comment redéfinissez-vous vos activités ?

--

30. Est-ce que dans le budget-programme, vous établissez un ordre de priorisation des activités afin de se conformer plus aisément au CDMT définitif ?

Oui /  / Non /  /

--

31. Selon vous, est-ce que les activités que vous énumérez permettent d'atteindre efficacement les résultats escomptés ?

Oui /  / Non /

Pourquoi ? \_\_\_\_\_

32. En faisant le même exercice avec les objectifs spécifiques, pensez-vous que les activités identifiées couvrent leur réalisation totale, du moins ce sur l'horizon du budget-programme ?

Oui /  / Non /

Pourquoi ? \_\_\_\_\_

**E. Volet « Suivi » de la chaîne PPRS :**

33. Disposez-vous au sein du ministère d'un système de suivi-évaluation des budgets-programmes ?

Oui /  / Non /

34. Est-ce que les mécanismes de mise en œuvre et de suivi-évaluation retenu dans les documents de politiques sont fonctionnels ?

Oui /  / Non /

35. Si non, le système de suivi-évaluation des budgets-programmes assure-t-il la mise en œuvre séquentielle des stratégies sectorielles ?

Oui /  / Non /

36. Comment assurez-vous la réalisation effective des objectifs des politiques sectorielles ?

37. Le fait de réduire les projets dans le cadre de l'assainissement des PIP au sein de votre ministère a-t-il conduit à l'élaboration des programmes de développement ou des projets intégrateurs ?

Oui /  / Non /

**F. Utilisation de l'Approche Genre dans les budgets-programmes**

38. Dans l'élaboration des budgets-programmes dans votre ministère, appréciez la prise en compte des orientations contenues dans les documents suivants :

Politique Genre	
Politiques nationales de développement	
Réformes en cours au niveau national	
Stratégies dans les autres secteurs de développement	

39. S'agissant de l'intégration de l'approche genre dans les documents de planification, l'unité focale de votre ministère est-elle fonctionnelle ?

Oui /  / Non /  / Pourquoi ? \_\_\_\_\_

40. Intervient-elle dans le processus d'élaboration des budgets-programmes et à quelle étape ?

Oui /  / Non /  / Si oui, étape \_\_\_\_\_

41. Pensez-vous que le budget-programme 2013 est élaboré suivant l'approche genre ?

Oui /  / Non /  / Pourquoi ? \_\_\_\_\_

### Annexe 3 : Tableaux synthèse des objectifs

**Tableau 5 : Synthèse des objectifs de la SCRП et de la PNPG**

Objectifs	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté	Politique Nationale de Promotion du Genre
<b>Global</b>	<i>Améliorer le niveau de vie des populations</i>	<i>Réaliser au Bénin d'ici à 2025, l'égalité et l'équité entre les hommes et les femmes en vue d'un développement humain durable.</i>
<b>Spécifiques</b>	1) l'accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie; 2) le développement des infrastructures; 3) le renforcement du capital humain; 4) le renforcement de la qualité de la gouvernance; 5) le développement équilibré et durable de l'espace national	1) Rendre l'environnement favorable à l'égalité et l'équité entre les femmes et les hommes dans les systèmes d'éducation et de formation formelle et non formelle. 2) Développer un mécanisme d'information et de communication pour un changement de comportement favorable à la promotion du genre. 3) Promouvoir un environnement favorable à la représentation égale et équitable des hommes et des femmes dans les sphères de prise de décision. 4) Renforcer le mécanisme d'institutionnalisation du genre dans tous les secteurs de développement. 5) Mettre en place un dispositif favorable à l'application effective des textes de lois relatifs à la promotion du genre. 6) Renforcer la capacité des OSC pour un meilleur engagement dans la promotion du genre. 7) Développer des actions pour une meilleure conscientisation des hommes et des femmes dans le processus de prise en compte du genre. 8) Améliorer les capacités d'autonomisation des femmes. 9) Renforcer les actions relatives à la prise en compte du genre dans les Plans de Développement Communaux. 10) Améliorer les conditions d'accès et de contrôle équitables aux ressources productives. 11) Renforcer les capacités des hommes et des femmes à mieux gérer leurs ressources. 12) Améliorer le système d'information existant sur les disparités femmes /hommes.

**Tableau 6 : Analyse de cohérence des Budgets-programmes avec les politiques publiques**

PROGRAMMES	OBJECTIFS DU BP	STRATEGIES SECTORIELLES
<b>I- Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme</b>		
Programme Nationale de Gestion de l'Environnement (PNGE)	<p><b><u>Objectif global</u></b>  <i>Contribuer au développement économique durable par la baisse des coûts de dégradation environnementale et la promotion d'emplois à travers la promotion de meilleures pratiques de gestion et de production.</i></p>	
	<p><b><u>Objectifs spécifiques</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Promouvoir le développement durable ;</li> <li>2) Mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) ;</li> <li>3) Assurer la prise en compte de la dimension environnementale dans tout processus de décision quels que soient l'échelle spatiale et le secteur d'activité considérés en vue de garantir le développement durable ;</li> <li>4) Rendre accessible l'information environnementale d'excellente qualité, pour la planification et la prise de décision à tous les acteurs de la vie socio – économique nationale ;</li> <li>5) Renforcer les dynamiques de développement local en favorisant l'extension des activités concourant à la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles ;</li> <li>6) Améliorer les connaissances, perceptions, aptitudes et réflexions pratiques des populations pour la gestion rationnelle et durable de l'environnement ;</li> <li>7) Appuyer les activités sectorielles de protection de l'environnement ;</li> <li>8) Développer une aptitude à gérer un programme complexe avec éventuellement des procédures variées ;</li> <li>9) Promouvoir la gestion durable des écosystèmes côtiers, marins et humides ;</li> <li>10) Réduire l'impact économique et social des nuisances environnementales que sont les déchets et la pollution de l'air dans les grandes villes ;</li> <li>11) Assurer une meilleure connaissance et le suivi des conventions internationales sur l'environnement</li> <li>12) Protéger la côte béninoise contre l'érosion côtière.</li> </ol>	
Programme d'Appui à la Gestion Urbaine (PAGU)	<p><b><u>Objectif global</u></b>  <i>Contribuer au développement des établissements humains.</i></p>	
	<p><b><u>Objectifs spécifiques</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Participer à l'essor économique des villes ;</li> <li>2) Renforcer la sécurisation foncière.</li> </ol>	
Programme National de Gestion Durable des Ressources Naturelles (PNGDRN)	<p><b><u>Objectif global :</u></b>  <i>Contribuer à la réduction de la pauvreté à travers une gestion durable et intégrée des forêts et des autres ressources naturelles.</i></p>	
	<p><b><u>Objectif spécifique :</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Toutes les parties prenantes du secteur se concertent davantage et assurent ensemble une meilleure gestion des ressources naturelles ;</li> <li>2) Les capacités institutionnelles des structures des diverses parties prenantes du secteur des forêts et des ressources naturelles sont améliorées ;</li> </ol>	

PROGRAMMES	OBJECTIFS DU BP	STRATEGIES SECTORIELLES
	3) Les écosystèmes naturels sont gérés conformément à leurs plans d'aménagement et de gestion et profitent aux différentes parties prenantes ; 4) Les meilleures prestations sont mobilisées pour une gestion durable des ressources naturelles ; 5) Le gouvernement et ses partenaires inscrivent leurs interventions dans le secteur à travers PNGDRN.	
Programme Habitat et Construction (PHC)	<b>Objectif global</b> <i>Promouvoir l'offre de bâtiments administratifs, de logements économiques et sociaux à moindre coût pour le plus grand nombre.</i>	
	<b>Objectifs spécifiques</b> 1) Réhabiliter le patrimoine immobilier de l'Etat ; 2) Promouvoir l'offre de logements sur toute l'étendue du territoire national ; 3) Promouvoir l'utilisation intensive des matériaux locaux de construction ; 4) Améliorer la capacité des acteurs du BTP.	
Programme Administration (PAGS)	<b>Objectif global</b> <i>Améliorer les performances du Ministère.</i>	
	<b>Objectifs spécifiques</b> 1) Améliorer la productivité du personnel ; 2) Améliorer la qualité des dépenses publiques et la gestion du patrimoine du Ministère ; 3) Renforcer le système d'information, de communication et de coordination des activités du Ministère ; 4) Améliorer le cadre de programmation, de suivi évaluation et de contrôle inspection du Ministère.	
<b>II- Ministère de la Santé</b>		
	<b>Objectif global</b> 1) Assurer un accès universel aux services de santé et une meilleure qualité des soins pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD); 2) Renforcer le partenariat pour la santé; 3) Améliorer la gouvernance et la gestion des ressources dans le secteur santé.	<b>Objectif global</b> <i>Améliorer l'état de santé de la population béninoise sur la base d'un système intégrant les populations pauvres et indigente.</i>
PROGRAMME 1 : Réduction de la Mortalité Maternelle et Infantile, Prévention et lutte contre la maladie et amélioration de la Qualité des Soins (RMMIQS)	<b>Objectifs spécifiques</b> 1) Réduire de moitié d'ici 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à l'hygiène et à des facilités d'assainissement ; 2) Réduire le taux de mortalité maternelle de 498 en 1996 à 390 pour cent mille naissances vivantes en 2015 ; 3) Réduire le taux de mortalité infanto juvénile de 166,5 pour mille en 1996 à 90 pour mille en 2015 ; 4) Réduire la prévalence des IST/VIH/SIDA ; 5) Inverser la tendance actuelle du paludisme et d'autres grandes maladies d'ici 2015.	<b>Objectifs spécifiques</b> 1) Assurer un accès universel aux services de santé et une meilleure qualité des soins pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ; 2) Renforcer le partenariat pour la santé ; 3) Améliorer la gouvernance et la gestion des ressources dans le secteur santé.
PROGRAMME 2 : Valorisation des Ressources Humaines (VRH)	<b>Objectifs spécifiques</b> 1) Réduire de façon substantielle la pénurie de personnel ; 2) Maîtriser les besoins en formation sur la base des normes et standard en matière des RHS ; 3) Mettre en adéquation les besoins de formation du secteur avec les curricula dans les institutions de formation.	
PROGRAMME 3 : Renforcement	<b>Objectif global</b> <i>Renforcement du partenariat, la promotion de l'éthique et</i>	

PROGRAMMES	OBJECTIFS DU BP	STRATEGIES SECTORIELLES
du Partenariat dans le Secteur et Promotion de l’Ethique et de la Responsabilité Médicale (RPSPEPM)	<p><i>de la responsabilité médicale.</i></p> <p><b>Objectifs spécifiques</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Mettre en place une convention de collaboration entre le MS et les autres ministères (Service de Santé des Armées, Education Nationale, Travail, Intérieur, Environnement, Justice, Travaux Publics, Finances, Mines, énergie et eau, Affaires Etrangères, Communication, etc. ) déterminant clairement les mécanismes de partenariat de l’armée pour l’atteinte des objectifs nationaux de santé ;</li> <li>2) Renforcer le cadre juridique cohérent de gestion et de développement des actions de santé entre les zones sanitaires et les collectivités locales à la base.</li> <li>3) Améliorer la qualité des prestations de soins et des services de santé ;</li> <li>4) Mettre en œuvre les dispositions du cadre règlementant l’exercice des professions médicales et paramédicales au Bénin avec un accent sur la responsabilité professionnelle.</li> </ol>	
PROGRAMME 4 : Mécanisme de Financement du Secteur (MFS)	<p><b>Objectif global</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Réduire de 30% des paiements directs des ménages dans les structures de soins d’ici 2016 ;</li> <li>2) Créer des conditions pour qu’au moins 50% des ménages cibles souscrivent à une assurance maladie.</li> </ol> <p><b>Objectifs spécifiques</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Créer les conditions pour qu’au moins 50% des ménages cibles souscrivent à une assurance maladie d’ici 2018 ;</li> <li>2) Accélérer la mise en place effective d’un système viable de mutuelle de santé ;</li> <li>3) Faciliter l’accès des pauvres, indigents et couches vulnérables aux services de santé.</li> </ol>	
PROGRAMME 5 : Renforcement de la Gestion du Secteur (RGS)	<p><b>Objectif global :</b></p> <p><i>Assurer la fonctionnalité de toutes les zones sanitaires.</i></p> <p><b>Objectifs spécifiques</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Renforcer les capacités de mise en œuvre du PNDS à chaque niveau de la pyramide sanitaire ;</li> <li>2) Renforcer les capacités de mise en œuvre du plan stratégique du SNIGS à tous les niveaux de la pyramide sanitaire ;</li> <li>3) Assurer une longue durée de vie aux équipements, infrastructures et matériels roulants à tous les niveaux de la pyramide sanitaire du Bénin ;</li> <li>4) Assurer la fonctionnalité de toutes les zones sanitaires ;</li> <li>5) Promouvoir les activités communautaires.</li> </ol>	
<b>III- Ministère des Travaux Publics et du Transport</b>		
	<p><b>Objectif global :</b></p> <p><i>Développer et gérer les infrastructures et services de transport pour soutenir la croissance économique et le bien-être social.</i></p>	<p><b>Objectif global :</b></p> <p><i>Développer et gérer les infrastructures et services de transport pour soutenir la croissance économique et le bien-être social.</i></p> <p><b>Objectifs spécifiques</b></p>

PROGRAMMES	OBJECTIFS DU BP	STRATEGIES SECTORIELLES
Programme Administration Centrale (Admin)	<p><b>Objectifs spécifiques</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Améliorer la gestion administrative et des Ressources Humaines ;</li> <li>2) Améliorer la gestion budgétaire et comptable du Ministère ;</li> <li>3) Maîtriser la planification sectorielle et le Suivi-Evaluation du Budget Programme et autres activités du secteur ;</li> <li>4) Assister le Ministre dans son rôle de contrôle et de surveillance du fonctionnement régulier des structures du Ministère, de la mise en œuvre efficiente des activités, projets et programmes du Ministère et des performances des différents opérateurs intervenant dans le secteur.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Assurer la mobilité des personnes et des biens dans des conditions satisfaisantes de fiabilité, de sécurité, de confort, de coût et de préservation de l'environnement ;</li> <li>2. soutenir les secteurs productifs et contribuer à la croissance économique ;</li> <li>3) Contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu urbain et rural ;</li> <li>4) Améliorer l'efficacité et les performances techniques, organisationnelles et financières des industries et opérateurs du secteur ;</li> <li>5) Accroître la compétitivité internationale du système de transport béninois.</li> </ol>
Programme Routier	<p><b>Objectifs spécifiques</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Améliorer le niveau de service du réseau routier en particulier les corridors de desserte des pays de l'hinterland ;</li> <li>2) Assurer une bonne praticabilité des liaisons entre les chefs-lieux de Communes ;</li> <li>3) Assurer en toute saison, une meilleure circulation des biens et des personnes dans les zones rurales ;</li> <li>4) Contribuer à la réduction de la pauvreté par la création d'emplois ;</li> <li>5) Renforcer la compétitivité des corridors béninois dans la chaîne des transports ;</li> <li>6) Assurer la commercialisation de la route par la généralisation du péage ;</li> <li>7) assurer le renforcement des capacités de gestion des infrastructures routières.</li> </ol>	
Programme Gestion des Modes des Transport (GMT)	<p><b>Objectifs spécifiques</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Rendre le sous-secteur des transports terrestres plus performant ;</li> <li>2) Améliorer la sécurité routière ;</li> <li>3) Renforcer le sous-secteur maritime et portuaire à travers la réglementation, le renforcement des capacités, la protection de l'environnement marin et l'implication du secteur privé ;</li> <li>4) Développer le transport aérien.</li> </ol>	
<b>IV- Ministère en charge de l'eau et de l'Energie</b>		
	<p><b>Objectif global</b>  <i>Améliorer les performances du Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables (MERPMEDER).</i></p>	<p><b>Objectif global</b> : Secteur énergie  <i>Doter le Bénin des moyens permettant de disposer des services énergétiques de qualité, en quantité suffisante dans des conditions optimales de coût et de sécurité des approvisionnements.</i></p>
Programme Energie pour la Réduction de la Pauvreté et le Développement (PERPD)	<p><b>Objectifs spécifiques</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Rendre le cadre institutionnel et réglementaire performant ;</li> <li>2) Garantir la disponibilité en énergie en tenant compte de la protection de l'environnement ;</li> <li>3) Favoriser l'accès des populations urbaines, périurbaines et rurales à l'énergie moderne.</li> </ol>	<p><b>Objectifs spécifiques</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Accroître les capacités de production, les moyens de transport et de distribution de</li> </ol>

PROGRAMMES	OBJECTIFS DU BP	STRATEGIES SECTORIELLES
Programme Promotion et Gestion des Ressources Minières (PPGRM)	<p><b><u>Objectifs Spécifiques</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Rendre performant le cadre institutionnel et attrayant le cadre réglementaire ;</li> <li>2) Assurer la promotion du secteur et accroître la production minière ;</li> <li>3) Assurer une gestion efficace de la connaissance des ressources minières.</li> </ol>	<p>l'énergie électrique ;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2) Promouvoir l'électrification rurale et la maîtrise d'énergie ;</li> <li>3) Mettre en place une politique adéquate de tarification et de financement du secteur ;</li> <li>4) Développer les capacités institutionnelles et réglementaires et renforcer les capacités en ressources humaines.</li> </ol>
Programme Hydrocarbures pour un Développement Durable (PHDD)	<p><b><u>Objectifs spécifiques :</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Rendre le cadre institutionnel et réglementaire performant et l'adapter à la politique sectorielle ;</li> <li>2) Garantir la disponibilité en énergie en tenant compte de la protection de l'environnement.</li> </ol>	<p><b><u>Objectifs spécifiques :</u></b> AEP en milieu urbain.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Atteindre un taux moyen de desserte en eau des populations urbaines de 75% à l'horizon 2015 au niveau national, soit trois (03) millions d'habitants alimentés ;</li> </ol>
Programme Approvisionnement en Eau Potable et Gestion des Ressources en Eau (PAEPGRE)	<p><b><u>Objectifs spécifiques :</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Augmenter équitablement et durablement l'accès en zone rurale à des points d'eau potable, en respectant la Stratégie Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) ;</li> <li>2) Garantir la disponibilité de l'eau en qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usages dans un cadre de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2) Assurer la viabilité économique de l'activité AEP/service public de l'eau ;</li> <li>3) Assurer l'accessibilité à l'eau potable aux populations à faibles revenus.</li> </ol>
Programme Administration Générale et Gestion des Services (PAGS)	<p><b><u>Objectifs spécifiques</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Assurer la mobilisation optimale des ressources humaines et financières pour la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans les Secteurs du MERPMEDER ;</li> <li>2) Rendre efficace et efficient le Système de Coordination et de Suivi-Evaluation des Programmes et Projets du MERPMEDER.</li> </ol>	<p><b><u>Objectifs spécifiques :</u></b> Sous-secteur biomasse-énergie</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Renforcer les capacités nationales de planification et de gestion du sous-secteur des combustibles domestiques et de maîtrise de la biomasse-énergie ;</li> <li>2) Promouvoir l'efficacité des consommations de bois-énergie et l'accès des populations à des sources d'énergies alternatives afin de contribuer à la réduction de la pression sur les ressources forestières ;</li> <li>3) Développer la production et l'utilisation des biocarburants comme énergies endogènes de substitution aux produits pétroliers importés ;</li> <li>4) Rendre attrayant le cadre législatif et réglementaire du sous-secteur ;</li> <li>5) Redynamiser les activités d'approvisionnement et de distribution des produits pétroliers.</li> </ol>

PROGRAMMES	OBJECTIFS DU BP	STRATEGIES SECTORIELLES
<b>V- Ministère des Enseignements Maternel et Primaire</b>		
Programme 1 : Accès, Equité et Rétention (AER)	<b>Objectif spécifique</b> Accroître l'accès aux enseignements maternel et primaire en particulier celui des filles et des enfants à besoins spécifiques.	<b>Objectifs : PDDSE</b> 1) Favoriser l'épanouissement et la préscolarisation des enfants de 3 à 5 ans ; 2) Assurer la scolarisation universelle et améliorer la qualité ; 3) Améliorer et la gestion du système.
Programme 2 : Améliorer la Qualité de l'Enseignement (AQE)	<b>Objectif spécifique</b> Renforcer la qualification des enseignants et du personnel d'encadrement.	
Programme N° 3 : Gestion et Pilotage du Système (GPS)	<b>Objectifs spécifiques</b> 1) Améliorer la gestion pédagogique ; 2) Améliorer la Planification	
<b>VI- Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche</b>		
	<b>Objectif global</b> Améliorer les performances de l'agriculture béninoise, pour la rendre capable d'assurer de façon durable la souveraineté alimentaire de la population et de contribuer au développement économique et social du Bénin, à l'atteinte des OMD et à la réduction de la pauvreté.	<b>Objectif global</b> Améliorer les performances de l'agriculture béninoise, pour la rendre capable d'assurer de façon durable la souveraineté alimentaire de la population et de contribuer au développement économique et social du Bénin, à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et à la réduction de la pauvreté.
Programme de Développement de l'Agriculture (PDA)	<b>Objectifs spécifiques</b> Accroître durablement les niveaux de production et de compétitivité des filières agricoles végétales.	
Programme de Développement de l'Elevage (PDE)	<b>Objectifs spécifiques</b> Accroître durablement les niveaux de production et de compétitivité des filières animales tout en adaptant les systèmes de production au contexte socio-économique.	<b>Objectifs spécifiques</b> 1) Contribuer à la croissance et à la sécurité alimentaire à travers une production efficace et une gestion durable des exploitations. Le résultat attendu est de réduire de 33% à 15% la proportion de la population béninoise souffrant de la faim et de malnutrition à l'horizon 2015 en conformité avec l'objectif de réduction de pauvreté des OMD. 2) Assurer la compétitivité et l'accès des productions et produits aux marchés grâce à la promotion des filières agricoles. Il s'agira en termes de résultat d'augmenter de 50% d'ici à 2015 le volume des exportations de produits agricoles.
Programme « Développement de la Pêche et de l'Aquaculture » (PDPA)	<b>Objectif spécifique</b> Accroître durablement les niveaux de production et de compétitivité des filières halieutiques.	
Programme Administration et Gestion du Secteur Agricole (PAGSA)	<b>Objectif spécifique</b> Améliorer l'environnement institutionnel, financier, juridique et politique du secteur agricole.	

### Annexe 3 : Equipe de rédaction du document

NOMS ET PRENOMS	STRUCTURES
<b>SUPERVISION ET ORIENTATION</b>	
<b>Marcel A. de SOUZA</b>	Ministre du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective
<b>Lucien AHLONSOU</b>	Secrétaire Général du MDAEP
<b>Romain S. AKPO</b>	Directeur Général des Politiques de Développement
<b>Sara Mohns</b>	Chargée du Projet ACMERP de la GIZ
<b>COORDINATION TECHNIQUE</b>	
<b>Innocent K. LOKOSSOU</b>	Directeur des Politiques et Programmes Sectoriels
<b>Eric C. HOUNTONGBE</b>	Chef de Service Politiques et Programmes des Secteurs Sociaux
<b>Silvère Arnaud D. HOUENOU</b>	Ingénieur Statisticien Economiste
<b>Benjamin SCHLIER</b>	Conseiller Technique Junior, projet ACMERP de la GIZ
<b>Innocent G. AFFOGBOLO</b>	Conseiller Technique, projet ACMERP de la GIZ
<b>EQUIPE D'EXPERTS</b>	
<b>S. Antoine OKE</b>	Ingénieur Planificateur Economiste
<b>Victor BANKOLE</b>	Ingénieur Statisticien Economiste
<b>PERSONNES RESSOURCES</b>	
<b>DGB-ETARB/MEF : HOUNKPATIN Eusèbe</b>	
<b>CSPEF/MEF</b>	<b>: TAKOU OROU Hermann</b>
<b>DPP/MS</b>	<b>: FINOUDE Mathias</b>
<b>DPP/MAEP</b>	<b>: HODONOU Mathias Assogba</b>
<b>DPP/MTPT</b>	<b>: TAMBAMOU Geronimo Tikpeti-ISIM, OUSOU Gad</b>
<b>DPP/MMEH</b>	<b>: KPONOU Renaut, HODONOU Adj, HOUSSOUKPE Clément, GBENAHOUH Hestile</b>
<b>DPP/MEMP</b>	<b>: ADELAIDE Adikpéto, ALAO Bouraîma Latifatou, GOMINA I. Zénabou</b>
<b>DPP/MEHU</b>	<b>: KPANOU Diane Mirabelle, VODOUGNON Ulriche, MISSIHOUN SOSSA Judicael, ADOUNKPE Martial</b>