

**BENIN**  
**MISSION CONJOINTE DES PARTENAIRES TECHNIQUES**  
**ET FINANCIERS**  
**du 22 septembre 2008 au 1<sup>er</sup> octobre 2008**

**Aide-mémoire**  
(Version finale du 1 Décembre 2008)

## **I- INTRODUCTION**

Les partenaires techniques et financiers du Bénin, sous l'impulsion du groupe des partenaires de l'appui budgétaire conjoint, ont participé à une mission conjointe de revue, d'évaluation et de formulation des appuis budgétaires à la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP). Cette mission s'est tenue à Cotonou du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2008. La mission avait pour objectifs principaux : (i) d'évaluer les progrès réalisés en 2007 dans le cadre de la mise en œuvre de la SCRP, (ii) d'examiner et de discuter avec le Gouvernement les programmes de réformes structurelles et sectorielles et (iii) d'examiner avec les autorités béninoises, le rapport d'avancement de la mise en œuvre de la deuxième année de la SCRP portant sur l'année 2007. La mission a été précédée sur le terrain du 10 au 24 septembre 2008 par celle du Fonds Monétaire International (FMI) dont elle a profité des conclusions, notamment au titre des performances réalisées au plan macroéconomique.

La mission a connu la participation à des degrés divers, des agences de représentation ci-après : le groupe des partenaires ABC (Banque mondiale, Ambassade du Royaume des Pays-Bas, Délégation de la Commission Européenne, Ambassade Royale du Danemark, Ambassade de France, Agence Française de Développement, KfW, Bureau de la Coopération Suisse), et d'autres partenaires que sont la GTZ, le PNUD, le FUNUAP, UNICEF. Les termes de référence ainsi que la liste des participants peuvent être consultés en annexe VIII.

La mission a bénéficié d'une documentation constituée de notes de synthèse, de quelques rapports d'exécution des budgets-programmes, et du rapport d'avancement 2007. Les rencontres organisées conformément au calendrier de la mission ont permis de compléter les informations fournies à travers divers documents, d'approfondir les analyses disponibles afin de tirer les conclusions et recommandations qui sont consignées dans le présent aide-mémoire. La revue de la SCRP réalisée le 29 septembre 2008 avec les membres du Gouvernement fut une réelle occasion d'échanges et de clarifications avec les autorités politiques du Bénin sur les progrès réalisés.

La mission remercie les autorités béninoises pour l'esprit de partenariat qui a caractérisé le processus de cette revue, leur disponibilité ainsi que leur assistance pour la bonne conduite des travaux. Elle remercie en particulier les responsables à divers niveaux et les cadres de l'administration béninoise qui ont mis tout en œuvre pour le succès de la mission, gagnant de ce fait le pari de l'organisation d'une mission plus courte dans le temps.

Le présent aide-mémoire n'est qu'une synthèse des conclusions des travaux effectués pendant la mission. La mission devrait permettre au groupe des partenaires au développement qui fournissent une aide budgétaire (groupe ABC) de procéder avec les autorités béninoises, à la finalisation de la matrice des indicateurs pouvant servir à déterminer les tranches variables. Ceci n'a pu être réalisé faute d'une matrice d'indicateurs finalisée. L'engagement est tout de même pris pour conduire à brève échéance cette tâche.

## **II - STRATEGIE DE CROISSANCE ET DE REDUCTION DE LA PAUVRETE (SRCP)**

### **1- Rapport d'avancement 2007 de la SCRCP [CSPEF]**

#### **▪ *Progrès enregistrés dans la mise en œuvre de la SCRCP***

Le Gouvernement a soumis à l'appréciation des partenaires au développement, le rapport d'avancement de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté faisant le point de la mise en œuvre de la SCRCP en 2007. La mission a noté avec satisfaction l'amélioration continue de la qualité de ce rapport. Elle a adressé au Gouvernement des commentaires globaux de la stratégie ainsi que sur ses axes principaux à savoir : l'accélération de la croissance, le développement des infrastructures, le renforcement du capital humain, le renforcement de la bonne gouvernance, le développement équilibré et durable de l'espace national.

Ce rapport a permis de constater un relèvement de l'effort de consommation des crédits sans lequel les objectifs de la stratégie ne seraient pas atteints. Cependant, l'objectif de croissance réelle de 6% n'a pu être approché qu'à hauteur de 4,6% en 2007.

Une séance d'échanges basée sur les commentaires formulés et exposés par les PTF avec les autorités béninoises s'est tenue au Centre International des Conférences le 29 septembre 2009. Elle a connu la participation d'une très forte délégation gouvernementale (14 ministres) présidée par le Ministre d'Etat, de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique.

Cette réunion a permis de mettre en relief les efforts accomplis et de discuter des préoccupations pour améliorer les niveaux de performances constatés.

Contrairement à septembre 2006, la revue se tient à un moment où plusieurs avancées sont déjà notées, mais quelques progrès restent encore à faire. Un nouveau Protocole d'Accord des appuis budgétaires à la SCRCP est en vigueur depuis le 04 décembre 2007. La matrice des indicateurs de suivi des appuis budgétaires ainsi que le plan d'action pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques sont encore soumis à un processus de finalisation. Les partenaires ABC et le Gouvernement se sont mis d'accord sur l'achèvement rapide de ces instruments à brève échéance. L'ambition de réaliser la revue conjointe en juin, conformément au Protocole d'Accord reste partagée et le Gouvernement s'est engagé à réaliser les efforts nécessaires dans le sens de l'organisation en avril/mai (et au plus tard en juin pour le secteur de la santé), des revues sectorielles afin qu'elles servent d'input pour la revue conjointe des appuis budgétaires en juin/juillet. De cette façon, l'exercice des revues permettra de renforcer le processus de budgétisation annuelle, afin de contribuer plus efficacement au dialogue sur les allocations conséquentes de ressources aux secteurs prioritaires de la SCRCP.

Le Gouvernement souhaite un partenariat renforcé avec les PTF pour atteindre ses objectifs consignés dans la SCRCP. Dans ce cadre, il a formulé une série de recommandations.

#### **▪ *Recommandations du Gouvernement***

1. Le Gouvernement est entré dans une phase d'accélération des réformes structurelles et souhaite un appui des partenaires Techniques et financiers pour la conduite de ces différentes réformes conformément à la stratégie qu'il aura retenue.
2. Etant donné les difficultés énergétiques auxquelles le pays est confronté malgré les efforts déployés, le Gouvernement a élaboré une stratégie qui met l'emphase sur la diversification des sources énergétiques. L'appui des partenaires pour la mise en œuvre de cette stratégie est souhaité.

3. Au niveau du secteur de l'eau, le gouvernement félicite les PTFs pour leur soutien constant à ce secteur, et les invite à poursuivre dans cette lancée.
4. Au niveau du secteur de l'éducation, le gouvernement félicite tous les partenaires pour la mise en place du fonds commun pour appuyer la mise en œuvre de l'initiative Fast Track. Cette bonne harmonisation des PTFs du secteur de l'éducation s'est traduite par le prix de la meilleure harmonisation des Partenaires que le Bénin a gagné aux marchés des idées au Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide à Accra en septembre 2008. Le gouvernement souhaite que les autres ordres d'enseignement (secondaire, la formation professionnelle et supérieur) bénéficient de la même attention.
5. Le gouvernement souhaite une mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris au niveau du secteur de la santé (mise en place de pot commun pour le secteur de la santé et de l'agriculture). En effet avec la finalisation du Plan National de Développement du Secteur de la Santé et du plan de relance du secteur agricole, une harmonisation des interventions des partenaires pour le financement conjoint de ces secteurs est souhaitée.
6. Le gouvernement invite les partenaires à s'aligner davantage sur les systèmes nationaux de gestion de l'aide qu'il s'engage à perfectionner.
7. Au niveau de la décentralisation, le gouvernement s'engage à poursuivre les efforts entamés depuis quelques années et invite les partenaires à continuer leur accompagnement pour une décentralisation et une déconcentration effective.
8. Le gouvernement recommande que les PTFs fassent des efforts pour raccourcir les délais d'émission des avis de non objection. Dans ce cadre, le gouvernement s'engage à renforcer les actions de réformes du système de passation des marchés publics en vue de promouvoir l'élaboration des DAO conforme aux normes et standard internationaux
9. Le Gouvernement invite les PTF du groupe ABC à œuvrer pour une flexibilité dans les modalités de décaissement des tranches variables en prenant en compte les facteurs exogènes sur lesquels le gouvernement n'a pas une grande maîtrise. Toutefois le gouvernement réaffirme son engagement au respect du Protocole d'accord sur les appuis budgétaires.
10. Une bonne prévisibilité de l'aide est indispensable à la planification budgétaire. C'est pourquoi le gouvernement invite les partenaires à communiquer des informations complètes et à jour sur les engagements annuels afin que le gouvernement soit en mesure d'enregistrer avec précision tous les apports d'aide dans son système de planification budgétaire et comptable. Aussi le gouvernement souhaite-t-il que les partenaires fournissent régulièrement des informations actualisées sur leurs plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans, comportant au minimum les affectations de ressources indicatives qu'il pourrait intégrer dans son cadre macroéconomique à moyen terme.
11. Au total, le Gouvernement invite les PTFs à poursuivre les efforts de mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris, et plus récemment ceux de l'Agenda d'Actions d'Accra.

Au niveau du dispositif de suivi évaluation de la SCRP, le gouvernement félicite les PTFs contribuant au dispositif de suivi ; et souhaite d'une part un élargissement du nombre des partenaires et d' autre part un recentrage de leur appui sur le nouveau dispositif de suivi de la SCRP.

▪ **Recommandations des Partenaires Techniques et Financiers**

12. Le renforcement des actions de promotion de la bonne gouvernance, tant à travers une plus grande maîtrise du risque fiduciaire que de la gestion des processus électoraux indispensables pour la stabilité sociale et politique et la consolidation de la démocratie, conditions clé pour la réduction de la pauvreté.

13. La réalisation d'une revue analytique du rapport d'avancement de manière à mettre en relation les actions exécutées avec les objectifs visés et les résultats atteints et mettre en relation les résultats avec les moyens rendus disponibles ;

14. L'appréciation réaliste de la probabilité de réalisation de chacune des cibles OMD comme conséquence d'une comparaison des tendances actuelles et des perspectives de développement du secteur, au regard de la trajectoire des OMD ;

15. L'accélération de la mise en œuvre de la réforme du système juridique et judiciaire.

16. Le rattrapage du retard dans le vote des lois de règlement et des audits des flux financiers afférant aux appuis budgétaires constitue un réel élément de préoccupation au titre du respect de l'obligation de rendre compte.

• **Mise en cohérence des budgets- programmes avec la SCRП [CSPEF]**

La majorité des stratégies sectorielles ont été élaborées et adoptées avant la SCRП 2007-2009. Compte tenu de la réorientation des politiques de la SCRП axées sur l'accélération de la croissance et la recherche d'impact dans la mise en œuvre des projets et programmes, les stratégies sectorielles et la plupart des budgets-programmes méritent d'être revus. C'est pourquoi, le gouvernement a jugé nécessaire de mettre en cohérence les programmes des ministères sectoriels avec la SCRП.

L'objectif global de cet exercice est de permettre la prise en compte effective des politiques et mesures contenues dans la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRП) 2007-2009 par toutes les stratégies sectorielles. Au total, l'exercice a permis d'identifier les nouveaux programmes et actions à inscrire dans les budgets programmes 2009- 2011 en vue de permettre une mise en œuvre effective de la SCRП

Les principaux secteurs et thématiques qui ont fait l'objet de cet exercice de mise en cohérence et d'alignement des budgets programmes sur la SCRП sont les suivants : Agriculture et Zones humides ; Santé et assainissement ; Education ; Transport ; Eau et Énergie ; Environnement ; protection sociale et genre ; VIH/ SIDA; Industrie, commerce et artisanat Décentralisation et Aménagement du territoire ; Fonction publique et réforme administrative.

• **Accélération de la marche vers la réalisation des OMD**

Dans le cadre de l'initiative du Secrétaire Général des Nations Unies de juin 2007 en faveur de la réalisation des OMD en Afrique, le Bénin, faisant partie de la dizaine de pays pilotes de cette initiative, a réalisé le scénario de l'engagement en 2005 du G8 à Gleneagles qui se traduira au Bénin par l'augmentation de l'APD de 42\$ par tête en 2007 à 85\$ par tête en 2010. Un « steering Group » auquel appartient le FMI a été mis en place. Le rôle du FMI dans ce groupe est d'analyser l'impact macroéconomique de cette aide additionnelle. Le message principal de la note réalisée par le FMI est que la FCRP (Facilité pour la croissance et la Réduction de la Pauvreté) peut s'accommoder parfaitement d'un tel surcroît d'aide. Sur la période 2008-2010, ces engagements correspondent 2,4% d'aide additionnelle en moyenne annuelle. Ceci induira une croissance moyenne annuelle de 0,8% du

PIB entre 2008 et 2015, un PIB plus élevé de 6% par rapport à la tendance actuelle, une inflation qui augmentera de 4% par rapport au scénario de base avant de stabiliser à 1,8% et un compte courant extérieur qui se détériorera. Cette aide devra être hautement concessionnelle avec un élément don d'au moins 60%.

En définitive, le FMI conclut que la mise en œuvre des engagements de Gleneagles pourrait avoir des conséquences macroéconomiques importantes pour lesquelles une réponse appropriée est à rechercher dans : (i) la levée des contraintes administratives et institutionnelles en matière d'absorption des ressources additionnelles ; (ii) la mise en œuvre effective des réformes structurelles ; et (iii) une politique budgétaire appropriée.

### **III - CADRE MACRO-BUDGETAIRE ET GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

#### **1- Cadre macro-budgétaire**

Les conclusions des travaux de la mission conjointe sur le cadrage macroéconomique montrent que le taux de croissance économique devrait tourner autour de 5,1%-5,3% pour l'année 2008 et 5,7% pour l'année 2009 contre 4,6% en 2007. La croissance devrait être tirée par les grands travaux entrepris dans la ville de Cotonou dans le cadre de l'organisation du 10ème sommet de la CENSAD et le rebond dans la production agricole, en particulier vivrière suite aux mesures d'incitation prises par le Gouvernement et la bonne performance du secteur des services (sous l'impulsion de l'amélioration de la compétitivité du Port Autonome de Cotonou et l'activité soutenue dans le secteur des transports et des télécommunications). Toutefois, cette bonne performance a été réalisée dans un contexte de hausse des prix du fait principalement de la crise alimentaire et énergétique. En effet, à fin août 2008, le taux d'inflation s'est établi à 5,1% et pourrait atteindre 8,8% à fin décembre 2008 contre 1,3% en 2007. Pour 2009, la hausse des prix serait moins importante mais le taux d'inflation (4,6%) devrait demeurer supérieur au critère de convergence du Pacte de stabilité de l'UEMOA. C'est pourquoi, la mission encourage les autorités à poursuivre et accélérer la mise en œuvre de la politique de relance agricole qui devrait permettre d'améliorer l'offre agricole et de diminuer les tensions sur les prix.

S'agissant des finances publiques, la mission a pu constater que la consolidation fiscale s'est poursuivie malgré les pressions budgétaires notées en 2008 du fait des mesures prises par le Gouvernement pour faire face à la cherté de la vie et à la crise énergétique. En effet, malgré les pertes de recettes (notamment douanières) consécutives à la prise des mesures d'exonérations de taxes sur l'importation de certains produits de grande consommation et la hausse de certaines catégories de dépenses pour faire face au déficit énergétique consécutif à la hausse du cours du pétrole, le déficit global (base ordonnancements, hors dons) a été limité à 4,1% du PIB. Celui-ci devrait également être limité à 4,2% du PIB en 2009. Ces mesures combinées à la décision du gouvernement d'appliquer la « vérité des prix » devraient permettre de renforcer la consolidation fiscale.

Par ailleurs, la mission a été informée des travaux en cours visant à préparer une fiscalité de développement et opérer une transition fiscale pour stimuler le développement économique.

#### **• Exécution budgétaire 2007**

Les chiffres sur l'exécution budgétaire montrent que le budget 2007 a été exécuté à hauteur de 85% en 2007 contre 80,7% en 2006. La mission constate que les mesures d'urgence prises par le Gouvernement durant le deuxième semestre de l'année ont permis d'améliorer sensiblement le taux d'exécution du budget. En effet, à fin juin 2007, les réalisations budgétaires étaient inférieures à celles de la même période de 2006. Par exemple, le taux de

réalisation global du budget 2007 à fin juin n'était que de 29% contre 33,7% pour la même période en 2006. Malgré le rattrapage opéré durant les derniers mois de l'année, le niveau d'exécution du budget général demeure extrêmement faible.

La séance de revue en séquence des secteurs prioritaires organisée au cours de la mission entre l'ensemble des acteurs de la chaîne des dépenses aussi bien du côté des ministères sectoriels que du Ministère de l'Economie et des Finances a permis de mieux comprendre les principales raisons qui expliquent le faible taux d'exécution budgétaire en 2007. Il s'agit principalement de la non maîtrise des procédures de passation des marchés publics et des faibles capacités en matière de programmation et de suivi de l'exécution du budget.

Les autorités ont informé la mission qu'elles comptent renforcer au cours des mois à venir les actions initiées durant le dernier semestre de l'année 2007 qui visent à augmenter de façon substantielle les niveaux d'exécution du budget. Il s'agit, notamment d'un suivi plus rapproché de l'exécution budgétaire par la DGB et du renforcement des capacités des acteurs de la chaîne des dépenses publiques mais aussi de l'appui aux ministères sectoriels pour une meilleure compréhension et maîtrise des procédures de mise en œuvre du budget. (à travers notamment la formation des cadres dans les domaines de la passation des marchés, le contrôle financier et la programmation).

- **Exécution budgétaire 2008**

La mission a également discuté avec les structures concernées, en particulier la Direction Générale du Budget (DGB), les conditions dans lesquelles s'était exécuté le budget 2008. La mission note que l'exécution du budget s'est légèrement améliorée en 2008 avec un taux d'exécution budgétaire global (hors budgets annexes) de 46% à fin juillet 2008 contre 33% à la même période de l'année passée. L'analyse détaillée montre que les dépenses courantes se sont exécutées à hauteur de 59,5% contre 37% l'année dernière alors que le taux d'exécution des dépenses d'investissement est passé de 22% à 29,4% sur la même période. Malgré cette amélioration, la mission note que les taux d'exécution du budget demeurent encore très faibles, particulièrement pour les dépenses en capital financées sur ressources extérieures (17,7%), ce qui a eu des conséquences notables sur le niveau de réalisation des programmes sectoriels et d'atteinte des cibles.

La mission encourage les autorités à renforcer et accélérer l'exécution du plan d'urgence pour l'amélioration de l'exécution budgétaire préparée cette l'année. En particulier, la mission insiste sur la nécessité de revoir les procédures actuelles d'exécution du budget et d'identifier les possibilités de les rationaliser tout en préservant la qualité de la dépense et la responsabilité financière pour l'utilisation des ressources publiques. Elle insiste également sur la nécessité de renforcer les capacités de programmation et de passation des marchés publics des ministères sectoriels et encourage la préparation de rapports mensuels sur l'exécution budgétaire par les ministères ; lesdits rapports pourraient être discutés, comme proposé par le Ministère de l'Économie et des Finances, en Conseil des Ministres.

Enfin, la mission recommande la finalisation du plan d'action pour l'amélioration de la gestion des finances publiques dont la mise en œuvre devrait contribuer à améliorer l'exécution budgétaire. Ces améliorations sont nécessaires si les objectifs des budgets-programmes et de la SCRP doivent être atteints.

## Taux d'exécution budgétaire à fin juin 2007/2008

	2008			2007		
	Budget	Exécution au 30 juin	Taux d'exécution	Budget	Exécution au 30 juin	Taux d'exécution
Dépenses ordinaires	462.9	272,6	51.1	403.2	167	41.4
Dette publique	36.1	20.8	57.6	42.1	16.2	38.5
Personnel	173.9	111,7	64.3	154.8	74.5	48.1
Fct.	107.50	71,6	66.8	94.8	43.6	45.9
Transferts	144.80	66.4	46.9	150.6	32.7	29.4
Dépenses en capital	371.9	96.8	26.0	228.8	57.7	25.2
R.I.	182.5	66.4	36.4	103.1	24.6	23.8
R.E.	189.4	30.4	16.0	125.8	33.1	26.3
Total	834.8	369,3	39.9	632.0	224.7	29.0
Total (hors dette, personnel)	624.4	216.2	34.6	559.4	134	24.0

L'analyse de l'exécution du budget des ministères sectoriels montre aussi des faiblesses qui commencent à être récurrentes et qui constituent des sources d'inquiétudes pour la mission. En effet, avec un taux d'exécution moyen de 43% à fin juillet 2008, les secteurs prioritaires continuent d'avoir des niveaux d'exécution budgétaire plus faibles que ceux des autres secteurs (53,7%). Par exemple, les taux pour les secteurs de la santé et de l'hydraulique se situent à 34% et 35% respectivement. Il est urgent que les autorités prennent les mesures afin de corriger les insuffisances liées à l'exécution du budget dans ces secteurs et veillent à ce que le budget exécuté reflète les priorités de la SCRP.

- **Préparation du budget 2009**

La note de présentation du projet de budget 2009 remise à la mission décrit les grandes orientations et les hypothèses de base qui soutiennent sa préparation. Le projet de budget 2009 a été préparé sur la base d'un taux de croissance économique de 6,1%, un taux de pression fiscale de 19,8%, un taux d'inflation de 2,6% et un déficit budgétaire de 5,4%. Même si la mission note que le cadrage macro-budgétaire qui a servi à la préparation du projet de budget 2009 reste globalement cohérent avec celui issu des discussions avec le FMI, elle note des divergences relativement importantes notamment au niveau du taux de croissance et du niveau du déficit budgétaire. Compte tenu de leurs impacts sur les prévisions de recettes et le niveau des besoins de financement, il est important que les autorités revoient le cadrage macro-budgétaire 2009 pour s'assurer qu'il est soutenable (et finançable) et cohérent avec les engagements pris avec le FMI.

Sur la base du cadrage macroéconomique décrit ci-dessus, le budget général de l'Etat devrait s'élever à 997 milliards en 2009 contre 875.9 milliards pour le budget (initial) 2008, ce qui représente une progression de 13,8%. Par contre, comparé au collectif budgétaire 2008 récemment transmis à l'Assemblée Nationale, cela devrait représenter une baisse de 1,3%. Les dépenses financées sur ressources intérieures devraient représenter 78,5% du budget total contre 21,5% pour les ressources extérieures. La part des dépenses courantes devrait s'élever à 58,4% contre 41,6% pour les dépenses en capital.

L'analyse des informations transmises par la DGB montre que les tendances globales du projet de budget 2009 reflètent globalement les priorités arrêtées dans la SCRP. En effet, sur la base de la version du CDMT 2009-2011 transmise à la mission, la part globale des secteurs prioritaires<sup>1</sup> dans le budget général de l'Etat devrait augmenter de 48,5% en 2008 à 51% en 2009. Dans le détail, le secteur de l'éducation devrait absorber près de 19% des ressources publiques totales en 2009 contre 18,2% en 2008, le secteur de la santé devrait voir sa part dans les dépenses totales passer de 7,7% à 9,7% sur la même période tandis que la proportion des ressources publiques allouées au secteur de l'hydraulique devrait augmenter de 0,8 points de pourcentage à 5,7%. Enfin, les parts des secteurs de l'Agriculture, des Transports, de la Justice et de l'Environnement devraient augmenter de 6,1%, 9,1%, 1,0% et 1,5% en 2008 à 5,8%, 8,3%, 1,2% et 1,7% respectivement en 2009. Mais le principal défi pour les autorités sera d'améliorer très nettement les capacités d'absorption de ces ministères afin que ces hausses d'allocations budgétaires se traduisent effectivement par des augmentations de la même ampleur en termes de dépenses exécutées (voir ci-dessus). La mission constate avec satisfaction l'augmentation du pourcentage du budget réservé aux secteurs prioritaires et souhaite une amélioration plus significative du budget de la justice pour faire face à ses urgences.

## **2- Gestion des finances publiques**

- **Le plan de modernisation de la gestion des finances publiques 2008-2012**

Suite à un état des lieux du système de Gestion des Finances Publiques (GFP) sur la base des indicateurs du «Cadre de Mesure de Performance de la Gestion des Finances Publiques» (PEFA) réalisé en 2007, ainsi que sur d'autres analyses et recommandations réalisées antérieurement, le Gouvernement s'est engagé à élaborer un plan d'actions pour l'amélioration de la gestion des finances publiques sur la période 2009-2012. Le processus d'élaboration du plan d'actions a suivi 6 étapes (depuis la Revue en atelier de la démarche méthodologique d'élaboration du rapport jusqu'à l'organisation de deux ateliers de finalisation dont l'un avec les PTF).

Un cadre institutionnel de mise en œuvre et de suivi d'exécution du plan d'actions est en cours de discussion avec les partenaires. Dans le cadre de la finalisation définitive de ce plan d'actions, un expert sera mis à la disposition du Gouvernement par les PTFs. La mission suggère que les travaux soient terminés pour fin décembre 2008 au plus tard.

- **Aspects fiduciaires- Passation des marchés**

Déjà l'an passé, la mission regrettait le retard pris par la réforme du nouveau code des marchés publics. Transmis au parlement en septembre 2007, le nouveau code des marchés publics n'a toujours pas été adopté. Son adoption permettrait dans une certaine mesure de réduire les délais et d'améliorer les procédures. En effet, ce sont les dispositions du code qui seront utilisées pour élaborer les dossiers types de passation des marchés publics et le renforcement de capacité des différents acteurs. Néanmoins la mission relève l'existence de problème dus essentiellement à la faible capacité opérationnelle des organes qui interviennent dans le processus de passation des marchés publics. Le cas de la DNMP et des cellules de passation des marchés des Ministères sectoriels et des départements a été souligné par quasiment tous les Ministères sectoriels.

---

<sup>1</sup> Education, Santé, Eau, Transports, Justice, Agriculture et Environnement.



La mission suggère de réaliser les mesures suivantes: (i) l'adoption du nouveau Projet de code des Marchés Publics par l'assemblée, (ii) l'élaboration de dossier type d'appel d'offres, (iii) la réalisation de l'étude de faisabilité d'un système intégré de gestion des marchés publics (SIGMP), (iv) la formation des formateurs au niveau de la CNRMP, de la DNMP et des CPMP, (v) la réalisation des audits des marchés publics pour au moins quatre ministères clé et (vi) l'étude sur la stratégie de renforcement de capacité. La mission invite le Gouvernement à trouver une solution à l'adoption et à la mise en vigueur du nouveau code des Marchés Publics transmis au parlement en septembre 2007. Aussi, est il urgent d'analyser l'opportunité, sans attendre l'adoption par l'Assemblée du nouveau Code, de réviser le décret sur les CPMP pour recentrer leur rôle sur le contrôle des marchés au sein des Autorités Contractantes, conformément aux directives de l'UEMOA, et confier la responsabilité des activités de passation des marchés aux directions techniques.

Pour améliorer les performances en matière de passation des marchés, la mission exhorte le Gouvernement à renforcer en ressources humaines la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) et la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) et les cellules dans les Ministères sectoriels et des départements. Il importe également d'accélérer le processus de recrutement de personnel en cours.

**La mission recommande** la révision du décret sur les CPMP pour recentrer leur rôle sur le contrôle qualité des marchés publics afin de se conformer aux Directives de l'UEMOA relative au rôle des CPMP placées au sein des Autorités Contractantes (AC). Cette solution devrait aider à désengorger les Cellules et améliorer le niveau de consommation des budgets sectoriels.

- **Procédures exceptionnelles (et Compte de gestion)**

L'année 2008 a été marquée par une reprise d'un recours excessif à la pratique des Ordres de Paiement (OP) (19,5% à fin juillet). Cette situation s'explique par le besoin de faire face à des urgences liées à l'organisation du sommet CEN SAD, à la gestion de la crise alimentaire, la crise énergétique et à la mise en œuvre du programme de constructions de salles de classes. Toutefois, il est souhaitable à l'avenir que les activités préalables aux décaissements notamment la planification de la passation de marchés soient engagées tôt pour éviter ce constat déplorable qui annihile les efforts et les résultats exceptionnels obtenus en 2006 (5,5%) et 2007 (6,8%).

La mission regrette que les comptes de l'Etat soient élaborés avec plusieurs mois de retard (une moyenne de 22 mois après la fin de l'exercice), les comptes 2005 n'ont été transmis à la Chambre des comptes qu'en Avril 2008 soit 28 mois après la clôture de l'exercice.

Les effets conjugués des différentes mesures prises pour renforcer le Trésor notamment le déploiement de ASTER dans les départements (Juin 2008) et le renforcement de l'effectif du Trésor, améliorent sensiblement le délai de traitement des dossiers et du délai de paiement, et devraient se renforcer davantage à compter de 2009 avec un impact direct sur la finalisation des comptes. Les actions prioritaires sont : i) l'interconnexion de ASTER entre le niveau central et les départements de ASTER ; ii) le renforcement des équipements disponibles ; iii) le renforcement des capacités du personnel ; et (iv) le déploiement d'ASTER aux régies communales.

An	OP SIGFIP	OP Trésor	Total OP	% budget Etat	OP SIGFIP non régularisés	OP Trésor non régularisés
----	-----------	-----------	----------	---------------	---------------------------	---------------------------

<b>2004</b>	38,54	22,48	61,01	15,1	4,61	1,53
<b>2005</b>	26,67	47,62	73,74	16,8	4,66	46,05
<b>2006</b>	11,66	10,42	22,62	5,5	2,18	10,27
<b>2007</b>	25,16	20,36	35,86	6,8	15,26	20,36
<b>2008</b>	15,27	42,49	57,76	19,5	15,13	42,49

Source : DGB/DEB/SOCA

**La mission recommande** la prise de mesures exceptionnelles pour limiter les nouveaux OP et régulariser les OP des années antérieures (plus de 100 milliards non encore régularisés entre 2005 et 2007).

Le recours fréquent aux procédures exceptionnelles comme mode de gestion des dépenses publiques, le retard persistant dans la finalisation des comptes de l'Etat et l'absence d'un mécanisme de contrôle externe qui permette de rendre compte de l'usage fait des fonds publics, ont des effets négatifs sur les indicateurs du PEFA et affectent les allocations dont le Bénin pourrait bénéficier auprès des partenaires au développement.

- **Lutte contre la corruption**

L'Observatoire de Lutte contre la Corruption (représentants de l'Etat - Société Civile et Secteur privé) a publié en septembre 2007 son premier livre blanc à partir d'une enquête sur la perception de la corruption par les Béninois (1 500 enquêtés). Cette enquête identifie les services suivants comme les plus corrompus : la douane, la police, la justice et les impôts. L'OLC dispose d'un plan stratégique de Lutte contre la corruption pour le Bénin. Il est présidé par le représentant de la Société civile, la vice présidence est assurée par l'Inspection Générale des Finances. Les résultats de l'enquête étant maintenant publiés, la révision du Plan stratégique pourrait débiter pour aboutir avant la fin de l'année 2008.

Conformément aux engagements pris par le gouvernement lors d'un atelier sur le thème de la gouvernance proposé par la Commission Européenne en mars 2008 il a été convenu de (i) publier les résultats de l'enquête corruption auprès de l'administration et des ménages (lancée officiellement en septembre 2006) et mettre en œuvre le plan d'action qui en découle. (ii) réexaminer, s'il y a lieu, et réintroduire, devant le Parlement le projet de Loi portant Lutte contre la corruption présentée au Parlement le 29 mars 2006 ; promulguer et mettre en application la loi après son adoption ; et (iii) promulguer et mettre en application la Loi sur le Blanchiment (loi votée en mai 2006).

Concernant la Loi portant Lutte contre la Corruption, un appui technique à la Commission des Lois et aux acteurs non étatiques pourrait être prévu pour accélérer la procédure d'adoption. La mission exhorte le Gouvernement à mener un plaidoyer auprès de l'Assemblée Nationale pour accélérer le vote de cette Loi.

Concernant la promulgation et la mise en application de la Loi sur le Blanchiment (loi votée en mai 2006), le décret de nomination des membres de la Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF) devrait être signé pour la rendre opérationnelle. Des appuis principalement en formation de la part du TRACFIN, GAFI et EGMONT sont souhaitables pour renforcer la capacité des organismes de contrôle.

D'une manière générale, les partenaires techniques et financiers pourraient apporter un appui à la Société Civile et l'OLC, pour le suivi de la mise en œuvre en matière de lutte contre la corruption. L'OLC pourrait participer aux réunions du Groupe Technique Gouvernance.

- **Audit interne et externe**

- **Audit interne**

Le Contrôle financier a participé à la nomenclature des pièces justificatives ce qui devrait permettre de faciliter l'harmonisation des contrôles des dossiers d'engagements et permettre de débloquent certains dossiers gérés par le contrôle financier. Par ailleurs le répertoire des prix de référence a été modifié afin d'être plus exhaustif et de tenir compte de l'évolution des prix. Cependant il faut signaler que le processus d'actualisation et de révision du décret n° 93-178 du 4 août 1993 portant organisation et fonctionnement du contrôle financier n'est toujours pas achevé.

La mise en œuvre du décret 2006-627 portant réorganisation des organes de contrôle, a consacré une avancée significative dans la coordination des activités de contrôle, d'harmonisation des programmes de travail et de la qualité du contrôle. Toutefois, les missions ad hoc continuent d'occuper une place importante au détriment des missions programmées. L'IGF, estime que 60% de ses missions s'effectuent dans le cadre de son programme tandis que 30% des missions sont des missions ad hoc et 10% sont lancées de sa propre initiative. Ce constat est devenu structurel d'une année à une autre et risque de compromettre la programmation même des activités établie sur une approche basée sur les risques.

Les inspections de contrôle sont également limitées par les faibles moyens humains et administratifs. Les inspections de contrôles au niveau sectoriel sont les plus affectées par cette situation. Dans le cadre du Budget 2009 il semblerait qu'une part fixe du budget soit allouée par chaque ministère à son propre service d'inspection. Cette requête est actuellement en cours d'examen.

**La revue recommande** la transmission aux PTFs des rapports d'activité des différents services d'inspection (IGE, IGF) ainsi que des données chiffrées en matières financières et de ressources humaines. Ceci est indispensable pour pouvoir identifier les besoins et les déficiences dans cette branche du contrôle ex-post. Les capacités opérationnelles des inspections de contrôle sectoriel devraient être renforcées.

- **Audit externe**

La revue note un grand retard dans la production et l'examen des Lois de règlement. En effet, les projets de Loi de règlement (LR) 2001 et 2002 sont au niveau de l'Assemblée nationale. Le rapport sur l'exécution de la Loi des Finances 2003 est élaboré et déposé au parquet depuis environ 10 mois en attente d'être instruit. La rédaction du rapport sur l'exécution de la Loi des Finances 2004 est en cours. Celui de 2005 n'a pas encore été entamé. Il est également à noter que la Chambre n'a jamais exercé sa mission d'apurement des comptes publics et de ce fait les comptables publics n'ont jamais obtenu le quitus de la Chambre.

La mission réitère les recommandations des missions précédentes à savoir : i) transformer la Chambre en Cour des Comptes en conformité avec les directives de l'UEMOA ; ii) régler le problème d'archivage des pièces justificatives ; et iii) doter la Chambre des comptes de moyens humains, matériels et financiers et de l'autonomie lui permettant d'exercer ses fonctions juridictionnelles.

## **IV - REFORMES STRUCTURELLES**

### **La SONAPRA**

La cession de l'outil industriel de la SONAPRA doit permettre d'améliorer la performance afin qu'il ne soit pas générateur de perte et de dettes pour l'Etat. La réforme vise à créer une société d'économie mixte avec une gestion de type privé de l'outil industriel de la SONAPRA, dans laquelle l'Etat serait actionnaire majoritaire sur une période transitoire à définir et au bout de laquelle le désengagement progressif de l'Etat le conduira à détenir une participation lui conférant la minorité de blocage. La réforme vise aussi à assurer le partage équilibré des risques ou des profits de la filière entre tous les acteurs dans un cadre de gestion concurrentiel et de partenariats public- privé associant à la fois le privé national et le privé étranger.

Le Gouvernement envisage que la nouvelle société soit opérationnelle au début du mois d'octobre 2008 afin de participer à la campagne agricole 2008-2009. Le calendrier de lancement de l'appel d'offre lancé le 25 Août a été respecté et la mission a pris acte du fait que le gouvernement a déjà validé l'adjudication et que la cession est effective.

### **La SBEE**

Le Gouvernement a décidé de la restructuration d'un certain nombre d'entreprises publiques dont la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE) et procéder à son transfert au secteur privé en vue de la sortir du marasme économique. La restructuration de la SBEE en cours depuis 2006 mérite d'être évaluée aux fins d'apprécier la performance de ladite entreprise et prendre les décisions subséquentes. Les PTFs expriment une inquiétude pour ce secteur et souhaitent être associés au suivi des études et des réformes en cours.

### **Le PORT de Cotonou**

Dans le cadre du renforcement des installations portuaires, il est prévu, avec financement du MCA, la construction de deux nouveaux postes à quai qui permettront d'accueillir des navires porte-conteneurs de grande capacité. Ces postes à quai seront mis en concession et automatiquement mis en service dès leur livraison. A ce titre, l'intervention de la Société Financière Internationale (SFI), filiale du Groupe de la Banque Mondiale, a été sollicitée par les Autorités béninoises pour évaluer les modalités d'augmenter le Partenariat Public-Privé dans le secteur portuaire.

### **BENIN TELECOMS SA**

Dans le double cadre de sa politique de libéralisation du secteur des télécommunications et de l'accélération des réformes structurelles nécessaires à la promotion du secteur privé et à l'émergence économique, le Gouvernement a retenu pour 2008-2009 la mise en œuvre de l'opération d'ouverture du capital social de Bénin Télécoms SA au secteur privé avec l'appui d'un consortium de consultants dont la procédure de recrutement a démarré le 08 septembre 2008.

## V- PROGRAMMES ET BUDGETS SECTORIELS

- **Développement du secteur Privé**

### Constats :

1. Le secteur privé est un secteur multi acteurs, pour ne pas dire *le secteur le plus multi acteurs*. Par conséquent, les performances et contre-performances dans ce secteur ne devraient pas être attribuées au MIC seul. La contre-performance notée au niveau financier et de l'exécution physique du MIC en 2007 est due en partie au fait que le crédit du collectif budgétaire de 3,8 milliards de CFA pour l'exécution du projet ZFI dans le cadre du Programme de Développement de l'Industrie n'est attribué qu'au mois de septembre 2007.
2. Le dialogue public – privé a été beaucoup amélioré lors de l'année passée. Avec l'appui notamment du PASP, il est devenu plus axé sur les résultats, notamment dans le domaine de la fiscalité de développement à travers la plateforme du PASP entre le MEF, le MIC et plusieurs représentants du secteur privé, et dans le domaine des normes de qualité dans le cadre duquel l'installation d'une Autorité Compétente est en cours. Un Groupe de réflexion sur la fiscalité de développement est institué par le Gouvernement et installé le 20 juin 2008 par le Ministre d'Etat , chargé de la Prospective du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique sous le haut patronage du Chef de l'Etat. Le secteur privé est fortement associé à travers l'audition d'une large représentation des groupes socioprofessionnels. En ce qui concerne l'accès au crédit, le développement amorcé ne s'est concentré que sur le micro crédit qui n'est qu'un aspect du sujet. Toutefois, les efforts déployés dans le cadre de l'intensification de la micro finance constituent une initiative très louable dans la mesure où elle permet d'intégrer dans le processus du développement économique une part active de ceux qu'on pouvait considérer comme des exclus du système financier. Cependant, il serait utile au delà des déboursements opérés, d'apprécier les performances enregistrées pour se faire une idée de la viabilité de l'approche mise en œuvre.
3. Une simple sensibilisation sans mesures d'accompagnement des opérateurs économiques ne peut permettre d'opérer une mutation d'entreprises du secteur informel vers le secteur formel. Il est en outre difficile de comprendre que le nombre de cartes professionnelles de commerçants délivrées pendant la période considérée puisse bien rendre compte des évolutions de cette mutation d'entreprises.
4. On constate avec beaucoup de satisfaction qu'au cours de la présente Revue Conjointe, le contact entre les PTF et le MIC en tant que point focal sectoriel a été rétabli d'une façon constructive et axé sur les résultats. On attend beaucoup des échanges avec ledit point focal, qui désormais auront lieu plus régulièrement.

### Recommandations

- Prendre des actions dans le sens d'une amélioration du climat des affaires au Benin qui se traduiront par un meilleur positionnement du Benin dans le classement Doing Business.
- Améliorer la coordination et procéder à l'harmonisation des activités du secteur de la micro-finance et développer les autres domaines dans le cadre de l'accès au crédit, tel que le crédit agricole, également

- Promouvoir des actions incitatives qui facilitent la mutation d'entreprises du secteur informel vers le formel
- Améliorer la coordination des efforts entre le point focal sectoriel, c.à.d. le MIC et les autres Ministères, structures et programmes pour effectivement atteindre les objectifs du secteur ;
- Insérer le secteur privé dans l'organisation de la revue des secteurs prioritaires

- **Secteur agricole**

### **Etat d'exécution du budget du secteur**

Pour l'année 2007, le taux d'exécution de 69%, (base engagement) et de 62,4%. Base paiement Les dépenses ordinaires ont connu des taux d'exécution de 80% et 74,25% respectivement et pour les dépenses en capital de 64,5% et 56.4%.

Le budget-programme 2008 a connu au 30 juin 2008 un taux d'exécution physique global de 58% pour un taux d'exécution financière de 48,13%. Les dépenses en capital sont exécutées à 41,17% tandis que les dépenses ordinaires sont exécutées à 75,17%. Les activités du Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PUASA), du Programme National des Boutiques témoins de l'Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire et du Programme de promotion de la Mécanisation agricole, au deuxième trimestre, laisse présager un taux de réalisation physique de 84% et un taux de réalisation financière de 70% (pour les engagements).

Les contraintes récurrentes qui entravent l'exécution du budget sont les : difficultés d'accès aux crédits mis en place, les retards dans le processus de passation des marchés et de décaissement, la non-prise en compte de certaines dépenses exécutées sur financement extérieur (surtout les dons), les pannes répétées de l'outil informatique SIGFIP. En outre l'inadéquation entre le calendrier agricole et les rythmes de mise à disposition des ressources engendre des retards et des incohérences dans la réalisation de certaines opérations. Enfin, l'insuffisance persistante de ressources humaines qualifiées à divers niveaux en dépit des efforts récents de recrutements d'agents, l'insuffisance de crédits de fonctionnement destinés à assumer les fonctions essentielles à caractère régalién de l'Etat dans le secteur notamment celles de la réglementation, du suivi et du contrôle et insuffisance de maîtrise de la nomenclature budgétaire expliquent les difficultés.

La mission a noté que les problèmes relevés au plan interne, en relation avec les procédures de passation des marchés, ont fait l'objet d'un examen par les autorités du MAEP en concertation avec le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Une collaboration étroite entre le MAEP et la Direction Nationale des Marchés Publics a permis l'élaboration et le suivi rigoureux de plans de passation de marchés par les structures concernées. Des dérogations ont également été accordées par le MEF pour des dossiers spécifiques relatifs à l'acquisition en procédure d'urgence de matériels agricoles et d'engrais spécifiques pour vivriers, l'aménagement sommaire de plus de 11 000 hectares de bas-fonds et plaines inondables, ainsi que l'approvisionnement des producteurs en semences certifiées de riz et de maïs par le Programme d'urgence d'appui à la sécurité alimentaire (PUASA). Ceci a eu des effets positifs sur les performances du secteur.

Des négociations sont en cours avec le MEF pour que des dispositions soient prises afin de tenir compte des spécificités du secteur, en l'occurrence du caractère saisonnier de la plupart de ses actions. Cependant, des solutions formelles et durables n'ont pas encore été trouvées.

## Revue des indicateurs de performance

En ce qui concerne l'administration et la gestion du secteur, la situation est jugée satisfaisante par rapport aux prévisions. La stratégie nationale de **conseil agricole** a été finalisée et validée. Elle est actuellement en cours de vulgarisation et la formation des formateurs a démarré et se poursuit. Le MAEP a recruté 2201 agents d'encadrement en 2007, dont 1943 sont encore en poste à ce jour pour intervenir aux cotés des producteurs. La formation de ces agents se poursuit et les dispositions sont prises pour un accompagnement efficace des producteurs par les conseillers agricoles. S'agissant de la mise en place d'un **système efficace de suivi-évaluation** pour le secteur agricole, le cabinet de consultant a été recruté et a démarré l'étude pour sa conception et sa mise en place. Le **Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA)**, a fait objet d'un atelier gouvernemental et d'un atelier national de validation avec la participation des Partenaires Technique et Financiers et le document est en cours de finalisation. Le PSRSA sera complété par le diagnostic du secteur agricole, réalisé dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole de la CEDEAO pour l'élaboration du Plan national d'investissement agricole (PNIA), qui servira de base à l'organisation d'une table ronde avec les partenaires techniques et financiers (PTF) sur le financement de l'agriculture. Notons enfin l'identification d'un bureau d'étude pour l'élaboration du schéma directeur de la mise en valeur de la vallée de l'Ouémé, le lancement de l'étude portant sur l'analyse institutionnelle pour la promotion des filières agricoles au Bénin, la mise en œuvre progressive de l'approche chaîne de valeur ajoutée dans la promotion des filières agricoles.

Les prévisions d'accroissement de la productivité et de la production agricole n'ont pas été atteintes. En ce qui concerne les **filières végétales**, les perturbations climatiques et une disponibilité inadéquate des intrants sont à l'origine de cette faible performance. Selon le MAEP, pour la campagne cotonnière 2008-2009, tous les intrants sont disponibles dans les magasins des distributeurs. Une partie des superficies cotonnières a été traitée au Tihan, à titre expérimental, en remplacement de l'Endosulfan. Les résultats ont été jugés concluants. Toutefois, du fait que les prévisions de superficies n'ont pas été atteintes, il restera encore un reliquat non négligeable d'Endosulfan au terme de la campagne 2008-2009 à gérer au cours de la campagne 2009-2010. Les réalisations de la campagne 2008-2009 seront nettement en deçà des prévisions de production de coton graine. En effet sur une prévision de superficie cotonnière de 310.000 ha il n'a été réalisé que 203.850 ha soit 65,76% pour une production de coton graine attendue estimée à 250.000 tonnes sur une prévision de 384.600 tonnes de coton graine soit un taux de réalisation de 65%. L'Etat a accordé une provision de subvention de 6,9 milliards de FCFA au titre de la campagne 2008-2009 pour maintenir le prix des intrants au niveau de la campagne 2007-2008. De même qu'une subvention de 1,6 milliard FCFA avait été accordée pour la campagne 2007-2008, le gouvernement a alloué une provision de 1,9 milliard pour soutenir la mise en œuvre des fonctions critiques de la filière. Au 20 septembre 2008, les arriérés de paiement de coton graine par la CSPR s'élevaient à 884 millions FCFA.

Pour les **filières animales**, le bilan est jugé satisfaisant, avec des productions supérieures à 2006, en dépit d'une couverture vaccinale insuffisante. Quant aux **filières halieutiques**, les résultats se traduisent par une baisse des tonnages mais une hausse de la taille marchande des principales espèces halieutiques, signe des limites du potentiel de pêche du Bénin.

Les infrastructures et équipements agricoles n'ont pas été développés conformément aux prévisions. La **mise en valeur des bas-fonds et des périmètres** a connu des taux de réalisation extrêmement faibles, ce qui amène le MAEP à envisager une autre stratégie d'aménagement. En revanche, le **désenclavement des zones de production** a bien progressé en dépit des difficultés pour mobiliser la contrepartie des bénéficiaires. Quant aux **infrastructures et équipements agricoles**, les réalisations traduisent certes un effort, mais

elles ne reflètent pas suffisamment la volonté de mettre en œuvre une véritable stratégie de mécanisation agricole.

Concernant l'amélioration de l'accès au marché, on note un accroissement des tonnages de produits contrôlés, signe du dynamisme des services d'inspection et de contrôle des denrées d'origine végétale, animale et halieutique. En revanche, le système de collecte et de diffusion des prix des denrées alimentaires serait en régression.

Des suggestions de reformulation des indicateurs ABC ont été faites par le MAEP pour les rendre plus appropriés à rendre compte des performances réalisées dans le secteur agricole. Les deux indicateurs retenus pour le secteur sont le taux de couverture des besoins alimentaires par la production nationale et le taux d'accroissement du PIB Agricole. Pour ces deux indicateurs, les valeurs de références et les valeurs cibles se présentent comme suit :

### Matrice de suivi des indicateurs ABC

Tableau Matrice de suivi des indicateurs ABC

N°	Indicateur	Unité	Valeurs de référence 2006	Réalisation 2007	Valeur Cible 2008	Valeur Cible 2009	Valeur Cible 2010
1	Taux de couverture des besoins alimentaires	%	123	122	125	130	134
2	Taux de croissance du PIBA courant	%	7,5	4,07	4,5	5	6

La mission a recommandé que le calcul du PIB agricole tienne compte de l'inflation et se fasse à prix constants. Elle a également insisté sur la nécessité de compléter les indicateurs de mesure des performances par d'autres indicateurs qui rendent compte de l'importance de l'agriculture dans la SCRP et de la performance de la filière coton.

### Etat de mise en œuvre des réformes sectorielles

Une évaluation des réformes de la **filière coton** a révélé des dysfonctionnements qui portent notamment sur la mise en place des intrants, la commercialisation et la gestion du crédit intrants. Des concertations ont été engagées entre les divers acteurs pour l'élaboration d'un cadre réglementaire approprié qui préconisera des dispositions susceptibles de corriger les dysfonctionnements relevés et de mettre davantage les diverses parties prenantes face à leur responsabilité en vue d'une gestion efficace et efficiente de la filière. Le gouvernement a proposé un cadre décrit dans un document intitulé « Nouvelle Approche pour la Réforme Globale de la Filière Coton au Bénin ». Ce document fait l'objet de discussions avec les divers partenaires, en attendant de transmettre la version finale au Gouvernement pour son adoption.

S'agissant de la privatisation de l'outil industriel de la **SONAPRA**, le gouvernement a déjà validé en Conseil des Ministres son adjudication. Les usines devront être rétrocédées pour réaliser la campagne d'égrenage 2008-2009.

Les réflexions sur le **développement de filières agricoles porteuses** (palmier à huile, ananas, anacarde, riz, cultures maraîchères, crevette, aviculture) se poursuivent. Par ailleurs, des interventions d'appui sont en cours de mise en œuvre dans différents domaines comme le renforcement de capacités d'analyse de qualité de produits destinés à l'exportation, l'approvisionnement en intrants spécifiques et de services d'appui à la mécanisation,



l'établissement d'infrastructures de débarquement des produits halieutiques, l'aménagement et la mise en exploitation de nouveaux sites hydro agricoles, le renforcement de structures de crédit de proximité, la réalisation d'études de rentabilité des filières, l'élaboration de stratégies et de plans d'actions des chaînes de valeurs ajoutées pour certaines filières, la poursuite des actions de dynamisation des Coopératives d'Aménagement Rural (CAR) et de leurs Unions Régionales (UR-CAR), et le renforcement de la représentativité des producteurs des filières porteuses et appuis à l'émergence de mécanismes de concertation des acteurs de certaines filières.

La mission s'est penchée à ce niveau sur des questions relatives aux interventions de distribution d'intrants et de semences, à la sécurisation foncière rurale et au projet de promotion de la mécanisation agricole.

### **Orientations du budget-programme 2009**

Le budget-programme 2009 est articulé sur le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) et accorde la priorité aux investissements. Il tient compte du contexte actuel marqué par la crise alimentaire mondiale (flambée des prix) qui nécessite des actions d'urgence en matière de sécurité alimentaire tout en poursuivant la mise en œuvre des actions définies dans le PSRSA. Il s'inscrit dans la cohérence avec le Plan d'Action pour la relance de la production agricole de l'UEMOA objet d'un séminaire ministériel en juin 2008.

Les actions inscrites portent notamment sur : le maintien d'un niveau acceptable des prix des principaux produits alimentaires sur le marché ; la poursuite des actions des programmes d'urgence (production de riz et de maïs dans les bas-fonds et vallées) ; le renforcement des structures de production ; la facilitation de l'acquisition d'intrants et d'outils agricoles de qualité ; le renforcement des aménagements de maîtrise de l'eau, des infrastructures de stockage et de conservation, et des équipements de transformation ; la mise en place de mécanismes de traçabilité et l'accélération du processus d'accréditation des laboratoires ; le recentrage des projets et programmes du portefeuille du MAEP pour garantir la disponibilité permanente de réserves stratégiques de denrées alimentaires ; et une implication plus large des acteurs privés.

### **Recommandations**

- Elaborer en collaboration avec les services du MEF un plan conjoint de décaissement et des procédures de passations de marchés et des procédures de décaissement **qui tiennent compte de la spécificité agricole.**
- Clarifier les notions de fonction partagée et de fonction régaliennne dans les missions du Conseil Agricole.
- Affiner l'analyse économiques des performances du secteur, déterminer les valeurs des productions agricoles, et fiabiliser les statistiques agricoles.
- Dans la mise en place du nouveau cadre règlementaire de la filière coton, favoriser l'implication effective de toutes les familles de l'interprofession. .
- Poursuivre les efforts pour que les intrants soient disponibles dans les délais requis aussi bien pour le coton que pour les autres filières prioritaires et définir des mécanismes appropriés et durables pour assurer le recouvrement des crédits intrants sur vivriers.
- Actualiser le plan semencier en cohérence avec le Plan de Relance du Secteur Agricole, à travers des concertations formelles entre les différentes structures impliquées telles que l'INRAB, la DAGRI, la DPQC, l'AIC et les producteurs, et adopter un mécanisme permettant de rendre disponible les ressources financières dès le mois d'avril.

- Après le vote et la promulgation de la loi N° 2007-03 du 16 Octobre 2007 portant régime foncier, accélérer le processus de prise des décrets d'application de la loi sur le foncier rural et renforcer les capacités de la DPLR surtout en ressources humaines en vue de son implication effective dans la mise en œuvre des activités sur le foncier rural.
- Par rapport à l'intention du Gouvernement de créer une agence nationale pour le Développement de la mécanisation agricole le Gouvernement doit rester strictement dans son rôle régalién. Par rapport au Fonds spécial Mécanisation, il est urgent d'élaborer une politique globale pour le financement du secteur rural. L'Etat a pour rôle d'assurer le suivi des normes de qualité des équipements importés et leur performance. Enfin il faut concevoir et veiller à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement environnementale.
- En vue de la réalisation des priorités inscrites dans le PSRSA, faire une analyse de cohérence des activités en cours dans les différents projets et programmes du secteur afin d'évaluer plus précisément les besoins à couvrir, et veiller à la réalisation à temps des études des projets d'investissement à soumettre à un financement. Ce point pourrait aider à une lecture plus aisée des besoins supplémentaires de ressources du secteur au titre du budget 2009.
- Clarifier le rôle de l'Etat par rapport à la perspective de création d'une banque agricole pour laquelle une provision de 3 milliards FCFA est faite, de même que la perspective de la création d'un fonds national pour la recherche agricole.

- **Secteur eau potable**

1. Le secteur de l'eau potable en milieu rural a atteint ses prévisions quantitatives en 2007. 1 864 EPE ont été réalisés dont 829 réhabilitations, desservant 466.000 personnes supplémentaires. A fin 2007, le taux d'accès à l'eau potable avait atteint 46,5 %. Sur un budget total 2007 de 21,76 Mrds de FCFA 9,1 Mrds de FCFA ont été engagés par la Direction Générale de l'Eau et les Services de l'Eau au niveau départemental, soit un taux d'exécution financière de 41,9 %.
2. Toutefois, les performances de la Direction Générale et des Services Départementaux de l'Eau à fin juin 2008 sont très inférieures aux prévisions. Au 30 juin 2008, 378 Equivalents Points d'Eau (EPE) ont été réceptionnés contre 2 316 (EPE) programmés pour 2008, soit 16 % seulement de taux d'exécution physique. En dépit de cette contre-performance la DG-Eau estime qu'au total 2 084 EPE seront réalisés d'ici la fin 2008, soit 90 % des prévisions. L'atteinte de cette performance à fin 2008 permettra de desservir en eau potable 521.250 personnes supplémentaires en milieu rural. Le taux d'accès à l'eau potable à fin 2008 devrait ainsi atteindre 48,2 %.
3. Sur le plan financier, les taux d'exécution sont faibles. Sur une dotation totale 18,47 milliards de FCFA, le taux de consommation (base engagement comptable) au 31 août 2008 est de 31,8 %, dont 63,1 % sur financement intérieur et 23,2 % sur financement extérieur.
4. La contre-performance du sous-secteur AEP en milieu rural en 2008 est essentiellement due au non respect des dispositions légales dans la passation des marchés. Celle-ci se manifeste par de multiples rejets de dossiers par les CDPMP ou par la DNMP.
5. Le sous-secteur de l'AEP en milieu urbain (SONEB) poursuit son évolution mais à un rythme plus faible qu'en 2006, avec une croissance de 1,5 % du nombre d'abonnés et

de 2,95 % en termes de production (133.000 abonnés et 34 m<sup>3</sup> au 31 décembre 2007). La fiabilité des systèmes d'AEP des grandes villes du Sud souffre toujours du manque de stabilité dans la fourniture de l'énergie électrique, et bon nombre des villes secondaires restent mal desservies. Ceci reflète également qu'une partie importante des moyens de financement mis à disposition n'a pas encore été mise en œuvre.

6. Au niveau des réformes sectorielles, les avancées sont inégales. Si le projet de loi portant code de l'eau a été transmis à l'Assemblée par décret n° 2007-325 du Gouvernement le 11 juillet 2007, il n'a toujours pas été approuvé. Le transfert de la contractualisation de l'intermédiation sociale aux communes est effectif depuis début 2008. La réforme pour la professionnalisation de la gestion des adductions d'eau villageoises et semi-urbaines a connu des avancées notables. Selon la DG-Eau, 58 AEV sont aujourd'hui sous contrats de délégation de gestion entre communes et opérateurs professionnels sur un parc de 263, ce qui représente un taux de 22 %. Le nouveau cadre tarifaire de la SONEB bénéfique pour les populations défavorisées élaborées sur la base d'une étude réalisée en 2006 n'a en revanche toujours pas été approuvé par le Gouvernement. Le montant de la participation financière locale dans l'hydraulique rurale et semi-urbain à l'investissement initial a été revu à la baisse.
7. A l'exception notable de la non-adoption du Code de l'Eau par l'Assemblée Nationale, tous les critères à satisfaire dans le cadre de la mise en œuvre des mesures du PRSC-5 ont été satisfaits. Une nouvelle mesure concernant le transfert des ressources financières aux communes pour la réalisation des ouvrages simples est proposée.

### **Recommandations**

- Mettre en œuvre les mesures appropriées en vue de l'amélioration du taux de consommation des crédits : i) généraliser les marchés pluriannuels, aussi bien sur les ressources du budget national (tel que le marché des pompes) que sur les financements extérieurs, ii) renforcer les capacités de tous les acteurs intervenant dans l'exécution du BPO, iii) mise en place d'un système de suivi-évaluation efficace, iv) réviser la clause relative au dépôt à temps des décomptes par les entreprises etc. ;
- Renforcer les actions en direction des communes pour accélérer la professionnalisation de la gestion des AEV et des ouvrages simples ;
- La DG-Eau devra engager des actions pour le transfert effectif des ressources financières pour la réalisation des ouvrages simples sous maîtrise d'ouvrage communale à partir de 2010 ;
- La DG-Eau devra renforcer ses capacités pour un suivi de la pertinence des investissements de l'AEP en milieu urbain, au niveau de son service de l'hydraulique urbaine, encore peu développé ;
- Renforcer l'exercice de la tutelle du MMEE/DG-Eau sur l'AEP en milieu urbain et les relations fonctionnelles entre la DG-Eau et la SONEB ;
- Dynamiser la communication et installer un cadre de concertation Etat/communes/SONEB sur l'AEP en milieu urbain au niveau national et au niveau départemental ;
- Intégrer les informations sur les réalisations des autres acteurs du secteur (hors budget-programme de l'hydraulique rurale de l'administration) dans le système de suivi-évaluation et dans la base de données.

- **Secteur de l'énergie**

8. Les indicateurs du sous secteur de l'électricité ont connu en 2007 une certaine amélioration par rapport à leurs valeurs de 2006. Cependant, les valeurs cibles ne sont pas atteintes. En effet, le taux d'électrification nationale est passé de 24,10% en 2006 à 24,71% en 2007. Cet accroissement est essentiellement dû au raccordement de 17.673 nouveaux ménages en milieu urbain, au réseau SBEE, ce qui fait passer le taux d'électrification en zone urbaine de 51,9% en 2006 à 52,35% en 2007 ; le taux d'électrification en zone rurale étant demeuré faible (1,89%) en 2007.
9. En 2008 le programme Energie pour la Réduction de la Pauvreté et le Développement a bénéficié d'un budget de 35.9 milliards de FCFA dont 14 milliards au titre du Programme des Investissements Publics (PIP) au profit de la SBEE. Au 30 juin 2008, 17,6 milliards FCFA ont été consommés, soit un taux de 49,1 %. Au regard du niveau actuel d'exécution et des travaux en cours, un taux d'exécution d'environ 90% est attendu à la fin de l'exercice budgétaire 2008. La performance du secteur de l'énergie souffre également des durées importantes du traitement de dossiers par la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère du Mines, l'Energie et de l'Eau et la Direction Nationale de Passation des Marchés Publics (DNMP).
10. En matière d'électrification rurale, deux importants financements ont été mise en place en 2008 : le programme d'électrification rurale par raccordement de 59 localités au réseau SBEE d'un montant de 13 Milliards de FCFA (AFD, CE, SBEE, coopération Royaume des Pays-Bas et de l'Allemagne), ainsi qu'un programme similaire portant sur 58 locations et financé par la BIDC de la CEDEAO pour un montant de 9 Milliards de FCFA.
11. Un important projet d'extension du réseau de la CEB (161 kVA) d'un montant de 20 milliards de F CFA environ, financé par le Fonds Nordique, l'Association Internationale de Développement et la BOAD, est en cours de réalisation et permettra d'interconnecter, à partir de 2009, les villes importantes du nord du pays (Natitingou, Djougou, Parakou, Bembéréké). Ceci diminuera les coûts de production très élevés des centrales thermiques opérées dans ces localités, par la SBEE. Une autre ligne de 161 kVA reliant le Nord du Bénin à l'interconnexion de la CEB avec la TCN (Nigéria) est au stade de montage de projet.
12. Malgré les efforts mise en œuvre, le Bénin souffre d'un manque croissant des capacités de production d'énergie électrique. La demande de pointe du Bénin étant de l'ordre de 140 MW actuellement, les différents sources d'apport (énergie importé par la CEB de la VRA (Ghana) et la TCN (Nigéria), environ 85%, centrales thermiques (SBEE) ne permet pas de couvrir les besoins. Cette situation amène à des problèmes de gestion de la distribution d'énergie électrique par la SBEE ainsi qu'à des délestages qui ont une répercussion considérable sur les ménages et les activités économiques.
13. Par ailleurs, l'évolution des coûts des combustibles des centrales thermiques ainsi que d'autres facteurs ne permettent plus à la SBEE d'équilibrer ses comptes, ce qui l'empêche de financer les investissements nécessaires à l'extension de l'accès au service de fourniture d'électricité.
14. Au niveau institutionnel, le Gouvernement a engagé, depuis 1998 la réforme du secteur de l'énergie. Dans ce domaine, plusieurs résultats importants ont été atteints :
  - la ratification par le Bénin du Code Bénino-Togolais de l'électricité en 2005 ;

- la séparation des branches Eau et Electricité de l'ancienne SBEE, suivi de la création de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), en Juin 2003 et de la Société Béninoise d'Énergie Électrique (SBEE), en mars 2004;
- la mise en place d'un nouveau Code national de l'électricité (la loi n°2006-16 portant Code de l'électricité en République du Bénin a été voté le 14 décembre 2006 et promulgué par le Chef de l'Etat le 27 mars 2007 ;
- la création de l'Agence d'Électrification Rurale et de Maîtrise de l'Énergie (ABERME), en août 2004 ;
- La mise en place d'un plan de redressement de la SBEE, en 2007.
- La formulation de projets de stratégies pour les secteurs de l'électricité, des mines et des hydrocarbures ;

15. Il convient de préciser que le Gouvernement a décidé en novembre 2007, de la création d'une société du patrimoine et d'une société de distribution de l'énergie électrique en lieu et place de l'actuelle SBEE.

16. Cependant plusieurs étapes restent à franchir, notamment :

- la prise du décret portant création, attributions et fonctionnement de l'Autorité de Régulation et sa mise en place effective
- l'achèvement du processus de restructuration et de désengagement de l'Etat de la gestion directe de la SBEE ;
- la création effective du fonds d'électrification rurale (par l'adoption du décret en Conseil des Ministres) ;
- l'application des formules d'indexation tarifaire de l'énergie électrique suivant l'évolution réelle des prix.

### **Recommandations**

- Il convient de procéder rapidement à la mise en place d'un cadre de concertation des acteurs du secteur de l'énergie pour réaliser la synergie entre eux, intégrant les PTF, ce qui permettrait une implication de tous les auteurs pour la préparation et la mise en œuvre des décisions stratégiques.
- Accélérer le processus d'indexation tarifaire afin de permettre à la Communauté Électrique du Bénin (CEB) et la SBEE de faire face aux charges découlant des effets néfastes de la flambée des prix des produits pétroliers.
- Procéder à un renforcement des capacités des acteurs du sous secteur (SBEE, ABERME, DGE, secteurs privés), en particulier concernant le domaine de l'électrification rurale ainsi que l'approche vers l'utilisation des énergies renouvelables.
- Accélérer le processus d'achèvement de la réforme en cours dans le sous secteur de l'électricité (mise en place de l'Autorité de Régulation, réformes à la SBEE, actualisation du contrat de plan Etat – SBEE, en attente la mise en œuvre des réformes envisagées).
- Mettre en place un modèle financier pour le sous secteur permettant des choix pertinents des alternatives au niveau des projets d'investissements à développer (hydro-électriques, thermique/Gazoduc, énergies renouvelables).

- **Secteur des Infrastructures de Transport**

17. Le secteur des transports et des travaux publics a partiellement atteint ses objectifs au titre de l'année 2007. Au total, sur les 53 indicateurs, 22 ont été atteints soit 41,5% ; 14 manquent de valeurs cibles soit 26,4% et le reste, soit 17 indicateurs n'ont atteint leurs objectifs que partiellement.
18. Le budget 2007 est évalué à 59,31 milliards FCFA. Les décisions d'aménagement de crédits et le collectif budgétaire intervenant en cours d'exercice ont porté ce budget à une dotation finale de 72,63 milliards FCFA. Cette dotation est répartie sur les trois (03) programmes du secteur que sont le Programme Administration Central (PACE : 4,3 milliards), le Programme Routier (PR : 67,2 milliards) et le Programme Gestion des Modes de Transports (PGMT : 1,1 milliards).
19. Les taux d'exécution financière 2007 se sont nettement améliorés par rapport à 2006 : Les dépenses engagées et celles ordonnancées atteignent respectivement des taux de 79,14% et de 77,90% contre des taux de 42,11% et 41,24% en 2006. En ce qui concerne les dépenses d'investissements, le taux d'exécution s'élève à 79,14% contre 54,07% en 2006.
20. Au 30 juin 2008, le Budget Programme du MDCTTP/PR a été engagé pour un montant total de 35.49 milliards F CFA soit un taux d'engagement de 45,72% ; le total des ordonnancements s'élève à 34,51 milliards FCFA soit un taux d'ordonnancement de 44,46%. Sur la base des décomptes impayés encore en souffrance au niveau du MDCTTP-PR évalués à 31,106 milliards de francs CFA, on peut estimer à 85%, le taux d'exécution base engagement au 31 décembre 2008 (budget non remanié) ou 71% (budget remanié).
21. En ce qui concerne les marchés d'entretien routier la mission constate que les marchés pour l'entretien 2008 ont été signés seulement en août/septembre 2008 au lieu de janvier 2008. Ce retard important est préjudiciable à l'efficacité de l'entretien.
22. En ce qui concerne le Port Autonome de Cotonou et les critères à satisfaire dans le cadre du PRSC-5, l'étude sur l'amélioration de l'efficacité des services a bien été effectuée en février 2007. Les recommandations de cette étude sont en train d'être mises en œuvre. En particulier la mise en concession de certains services portuaires a été effectuée et d'autres sont en cours ou prévus, malgré un certain retard par rapport aux prévisions. Le PAC n'a pas encore renseigné les indicateurs d'avancement des activités par rapport aux prévisions mais il y aurait un certain retard.
23. En ce qui concerne le sous-secteur aérien : le Gouvernement doit clarifier sa position.
24. Les indicateurs utilisés dans le rapport d'avancement à la fin de l'année 2007 et dans le rapport d'avancement à la fin juin 2008 ne sont pas les mêmes, ce qui rend l'évaluation de l'avancement difficile. Les rapports d'avancement ne renseignent pas sur la totalité des valeurs des indicateurs, ceci est surtout le cas pour le rapport à la fin juin 2008 (les valeurs à la fin août 2008 ne sont pas renseignées du tout en raison des difficultés de remontée de l'information).

## **Recommandations**

- Renseigner les valeurs manquantes des indicateurs pour 2007 et 2008.
  - Mettre en œuvre les stratégies formulées : la Stratégie Sectorielle des Transports validée en 2007 devrait être adoptée rapidement par le Gouvernement, la Stratégie de Transport Rural devrait être mise en œuvre avec les autres partenaires au niveau central et décentralisé, la Stratégie d'Entretien du Réseau Classé devrait être validée et adoptée.
  - Clarifier la position du Gouvernement en ce qui concerne la restructuration du secteur aérien, définir de façon claire un plan d'action, puis solliciter les PTFs pour accompagner cette réforme.
  - Pour améliorer l'exécution (i) réduire les délais de passation des marchés, (ii) lancer les appels d'offres pour l'entretien plus tôt et (iii) introduire des marchés pluriannuels.
  - Continuer les efforts en vue d'augmenter les ressources du Fonds Routier en vue d'assurer son équilibre.
  - En ce qui concerne les surcharges à l'essieu : mettre en œuvre la politique de contrôle et de répression notamment en augmentant le nombre de postes de pesage fixes et les contrôles mobiles.
  - Au niveau de l'exécution du budget : revoir les directives de gestion des masses de crédit non réparties au niveau sectoriel en termes de répartition.
- 
- **Secteur Santé**

La revue des performances du secteur de la santé en 2007 a montré que dans l'ensemble, les indicateurs ont connu une amélioration sensible. Les Etats Généraux de la Santé en novembre 2007 a permis une mise en plat des problèmes du secteur et l'exploitation des recommandations qui ont été dégagées est en cours. Les recommandations de la mission de septembre 2007 ont été mises en œuvre pour certaines mais un certain nombre demeure encore d'actualité.

### **Etat d'exécution du budget du secteur**

Le budget 2007 alloué au ministère de la santé s'élève à 62,2 milliards<sup>2</sup> de FCFA hors charges non réparties dont 46,5 milliards sur ressources nationales. Ceci reflétait une progression de 23% par rapport à 2006 essentiellement liée toutefois à une augmentation des dotations pour investissement tant sur ressources nationales qu'extérieures. Le taux d'exécution base engagement sur ressources nationales n'est que de 58,6% pour les dépenses de fonctionnement hors personnel (81% au total pour le budget ordinaire) et de 62,5% pour l'investissement ce qui est nettement inférieure au taux atteint en 2005 et 2006 pour le fonctionnement ou en très légère progression pour l'investissement. Globalement, le taux d'engagement global est de 76% sur fonds propres et 60% au total suite à une faiblesse également de l'engagement sur ressources extérieures. Cette contre performance s'explique par un chargement partiel ou tardif des crédits dans SIGFIP mais plus essentiellement par une insuffisante maîtrise des procédures de passation de marchés. Ces résultats annulent ainsi les augmentations des dotations ouvertes.

---

<sup>2</sup> . un montant complémentaire de 7,9 milliards de FCFA a été alloué pour le programme d'appui à la lutte contre le paludisme (financement Banque mondiale et USA –Initiative Présidentielle-) pris en charge dans le système SIGPIP en septembre 2008

Le budget 2008 se situe à 71,2 milliards de CFA hors charges non réparties au total et 48,6 milliards en ressources intérieures ce qui dénote une augmentation globale de 14,5% spécifiquement due à une progression des dotations pour investissement (+ 31%) tirée par les appuis extérieurs (+44%). Ainsi les crédits de fonctionnement hors personnel ouverts dans la loi de finances sont en diminution de près de 5%. Par ailleurs, la réduction des crédits d'achats de biens et services de 25% du budget de l'Etat décidée par le gouvernement en juillet 2008 afin de maintenir le pays dans le cadre des programmes macro budgétaires, s'est traduit par un « abatement » de 302 millions de FCFA du budget de la santé (2,5% des crédits d'achat et de biens et services). Au 31 août 2008, l'exécution du budget du secteur santé sur ressources nationales affiche un taux d'engagement global de 40,8% avec une consommation des crédits de 46% des dépenses hors personnel et de 30% des investissements.

Les grandes orientations du budget 2009, encore en discussion, présentent une augmentation de plus de 30% des dotations sur ressources nationales. Toutefois, elles sont liées uniquement à l'augmentation des charges de personnel, les autres rubriques budgétaires demeurant inchangées. Il convient de noter à cet égard que cette hausse correspond à la répercussion budgétaire des décisions prises en 2008 à savoir le reversement des agents « mesures sociales » et pris en charge sur financement communautaire ainsi que la revalorisation indiciaire et des primes.

### **Revue des indicateurs de performance**

On note une légère amélioration du taux de fréquentation des services de santé tant dans la population générale (44% en 2006, 45,6% en 2007) que pour les enfants de 0 à 5 ans (79% en 2006, 83% en 2007) ainsi que de la couverture vaccinale en pentavalent (92% en 2006, 96% en 2007). Le taux d'accouchements assistés par du personnel médical ou paramédical est quant à lui, resté stable (83% en 2006, 82% en 2007), tandis que l'utilisation de la contraception moderne a régressé du fait essentiellement du dysfonctionnement du circuit d'approvisionnement. L'utilisation des moustiquaires imprégnées par les enfants de moins de cinq ans et les femmes enceintes n'a pu être appréciée du fait que l'enquête prévue n'a pas été réalisée. Elle le sera pour fin 2008.

Le recueil des statistiques portant sur le secteur continue d'être fragilisé par l'absence de solutions satisfaisantes pour la couverture de l'évolution annuelle de l'activité du secteur privé libéral, imparfaitement prise en compte en 2007.

Compte tenu de l'importance de l'Hygiène et de l'Assainissement pour l'amélioration de la santé et de la situation critique des enfants en terme de nutrition, des indicateurs de suivi y relatifs ont été introduits dans la matrice des indicateurs de performance du secteur (cf. recommandation de la mission de septembre 2007).

### **Etat de mise en œuvre des réformes sectorielles**

L'exploitation des recommandations issues des Etats Généraux est en cours par le groupe de suivi, ce qui facilite leur articulation avec la poursuite des OMD santé, les orientations du PNDS et les nouveaux axes d'interventions portant sur le développement de la solidarité. Au cours de 2007, le MS a poursuivi la mise en œuvre des réformes déjà amorcées dans le secteur avec notamment (i) l'extension du Fonds Sanitaire des Indigents aux 34 Zones Sanitaires (ZS), (ii) la responsabilisation des maires des communes dans la gestion des crédits transférés.

Par ailleurs, la préoccupation sur le niveau élevé du coût des évacuations sanitaires liées aux difficultés de continuité de la prise en charge des urgences et aux lacunes du plateau



technique a été prise en compte dans le plan de développement stratégique des hôpitaux et la réforme du SAMU ; il en est de même de la nécessaire remise à niveau des structures d'accueil des urgences et des plateaux techniques ainsi que des besoins en ressources humaines et en termes de formation.

Dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance du secteur pour un gain opérationnel dans la chaîne de responsabilité et une meilleure efficacité globale, il est envisagé : (i) la réorganisation du ministère sur la base des conclusions de l'audit institutionnel (organigramme, arrimage des programmes à un plan de gestion et de coordination plus rigoureuse par une Direction générale de la santé) ; (ii) l'allocation des crédits délégués sur la base de critères objectifs, l'accélération des procédures de décentralisation des engagements et l'optimisation des choix stratégiques au niveau local ; (iii) la poursuite de la gestion axée sur les résultats à travers les contrats de performance avec les ZS, les hôpitaux, les directions techniques et centrales et les projets/programmes.

Pour institutionnaliser la solidarité pour l'amélioration de l'accessibilité aux soins de qualité des plus pauvres il est prévu : (i) la prise en charge des coûts de la césarienne par l'Etat (démarrage pilote décembre 2008) ; (ii) la mise en place d'un régime assurance-maladie universelle (RAMU) ; (iii) l'extension de la mutualisation à base communautaire. En outre, le ministère a pris l'initiative d'assurer la vaccination de toute la population contre la fièvre jaune en 2009 (avec l'appui du GAVI).

En fin le ministère s'oriente vers une nouvelle méthode de gestion du secteur à travers une approche sectorielle et systémique partagée avec les PTF (diagnostic sectoriel présenté à l'atelier de Lokossa -septembre 2008) et la validation des conclusions prévue pour la fin octobre 2008.

### **Recommandations**

- Réactualiser les cibles des indicateurs de performance du secteur à partir de 2011, en vue de l'atteinte des OMD en 2015 ;
- Redéfinir des critères de fonctionnalité d'une zone sanitaire, basés sur la performance ;
- Consacrer des moyens suffisants à la collecte de données valables sur l'évolution annuelle de l'activité du secteur privé libéral ;
- Organiser une enquête annuelle légère selon la méthode LQAS afin de disposer du taux d'utilisation des moustiquaires imprégnées par les groupes cibles ;
- S'assurer que le secteur de la santé bénéficie du minimum de 10% dans le budget général de l'Etat et que soient couverts les besoins de recrutement complémentaires afin de proposer une offre de santé de qualité et que les actions de solidarité décidées par les autorités avec une orientation vers les plus pauvres.

- **Secteur éducation**

### **Bilan de l'exécution financière au 31 aout 2008**

	Taux d'engagement 2007 au 31/08		Taux d'engagement 2008 au 31/08	
	dép. courante	dép. capital	dép. courante	dép. capital
MINISTERES				
MEMP	38,93%	43,10%	50,54%	40,32%
MESRS	85,43%	35,21%	68,37%	48,26%
MESTFP	52,15%	35,99%	57,96%	24,27%

MPLAN	-	-	43,13%	11,73%
TOTAL	48,75%	40,05%	55,24%	38,54%

Source : Donnée financières des plans budgétaires des ministères de l'éducation.

NB : A vérifier avec les données du ministère des finances.

Par rapport à l'année 2007, le taux d'engagement des dépenses courantes s'est amélioré ; en revanche, celui des dépenses en capital, mise à part pour le MESRS, s'est détérioré. Les raisons qui expliquent le faible taux d'engagement des dépenses en capital n'ont pas changé : (i) la non maîtrise des procédures dans les cellules de passation de marché, (ii) la mauvaise relation entre le budget programme, la responsabilisation des régisseurs et coordonnateurs de projet et la chaîne de prise de décision, et (iii) la mauvaise affectation des cadres ministériels et l'insuffisance de personnel qualifié dans les structures de gestion des programmes/projets.

## 2. Performances du secteur de l'éducation

Au niveau de la maternelle, le Taux Brut de préscolarisation est passé de 4,2 % en 2004 à 4,5% en 2007. Ce taux demeure faible du fait d'un développement limité en milieux urbains, en l'occurrence Cotonou et Porto-Novo.

La scolarisation dans l'enseignement primaire a progressé avec un nombre d'élèves qui est passé de 1 356 818 en 2006 à 1 474 206 en 2007, ce qui fait évoluer le TBS de 93% en 2006 à 98% en 2007 conformément à la valeur cible prévue. L'analyse de la scolarisation effective révèle également un progrès qui reste toutefois inférieur aux prévisions d'autant que le taux d'achèvement du primaire est passé de 65% en 2006 à 66% en 2007 contre une prévision de 70% et le taux d'achèvement des filles a progressé de 54% à 56% pour une cible de 60%. Dans le public, le ratio élèves/maître est resté relativement constant, autour de 48 élèves par enseignant, valeur très proche de la cible prévue (45) pour 2015. Au cours de l'année 2007-2008, la réforme la plus significative a été le passage des « maîtres communautaires » au statut de « maître contractuel » de l'Etat, mesure qui a contribué à augmenter la proportion d'enseignants non qualifiés.

Au niveau du secondaire, les taux de transition s'éloignent des cibles du Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education (PDDSE). En 2007, on a noté des transitions de 77% entre le CM2 et la classe de 6ième et de 65% entre la 3ième et la 2nd, contre 69% et 48% respectivement prévus par le PDDSE à cette date. Cela entraîne une forte expansion quantitative de l'enseignement secondaire, non suivie d'une augmentation comparable des ressources. Les taux d'encadrement se sont dégradés et la proportion d'enseignants qualifiés a baissé. Par ailleurs, la formation technique et professionnelle demeure peu développée.

Dans le sous-secteur de l'alphabétisation, le nombre d'alphabétisés a évolué de 23 618 en 2006 à 32 553 en 2007, soit un accroissement de 37,75%. Cet effectif reste toutefois en dessous des prévisions du PDDSE (49 735).

Au niveau de l'enseignement supérieur, la forte croissance non régulée des effectifs s'accompagne d'une baisse des ressources publiques disponibles par étudiant. Ainsi, le ratio étudiants/enseignant s'est dégradé de 5 points, passant de 51 en 2006 à 56 en 2007, avec une réduction du nombre d'enseignants qualifiés. De surcroît, en raison de l'augmentation des dépenses sociales, les ressources allouées à l'enseignement et à la recherche se réduisent, contribuant à la dégradation de la qualité.

## 3. Mise en œuvre des recommandations de la dernière revue

Les réalisations les plus significatives ont été : (i) la mise en place par arrêté du 23 septembre d'un Comité Permanent Interministériel de gestion et pilotage des revues; (ii) l'ouverture d'une ENI spécialement consacrée à la formation des animateurs des écoles maternelles ; (iii) le rééchelonnement des actions ainsi que la réalisation du plan de décaissement du Fast Track/FCB pour la période d'octobre 2008 à mars 2009 ; (iv) la signature des conventions avec les agences d'exécutions du Fast Track. Toutefois beaucoup reste à faire pour : (i) harmoniser la présentation des documents de travail soumis à la revue ; (ii) élaborer des budgets programmes qui reflètent mieux les objectifs du PDDSE et les capacités de mise en œuvre; (iii) réguler les flux au secondaire et au supérieur en rapport avec les possibilités budgétaires; (iv) faire progresser la politique de décentralisation ; (v) démarrer la mise en œuvre des programmes d'alphabétisation à travers la stratégie du faire faire; et (vi) élaborer une politique permettant le financement et le pilotage de l'enseignement supérieur.

#### 4. Examen du cadrage budgétaire du CDMT sectoriel 2009-2011

La part du secteur de l'éducation dans le budget de l'Etat n'a pas évolué et demeure en deçà des objectifs fixés par le PDDSE.

Evolution des budgets des ministères de l'éducation en 2008-2009 (en milliard)

MINISTERES	2008	2009	2008	2009
MEMP	97,7	104	52,3%	57,4%
MAPLN	1,2	1,9	0,6%	0,7%
MESTFP	56,6	48,1	30,3%	26,5%
MESRS	31,2	28	16,7%	15,4%
TOTAL	186,7	181,3	100	100
Bud.E hors CNR	913,6	877,3	20,4%	20,7%
Bud. E CNR comprise	1010	997	18,5%	18,2%

Source : DGB-Septembre 2008.

Le financement du secondaire est particulièrement insuffisant au moment où des cohortes de plus en plus nombreuses s'engagent dans ce cycle. Si le gouvernement veut renverser la tendance à la dégradation de la qualité tout en assurant un développement au niveau secondaire et supérieur qui s'inscrive dans les possibilités des ressources publiques il doit élaborer une stratégie qui doit conduire (i) à réviser les arbitrages budgétaires entre le niveau secondaire et le niveau supérieur ; (ii) à réguler les effectifs et redéployer les moyens pour plus d'efficacité de la dépense et (iii) dans le supérieur, à faire appel aux ressources privées et de réallouer les dépenses sociales au profit des dépenses pédagogiques.

#### 5. Mise en œuvre du PRSC4

Au cours de la période 2007/2008 les mesures du PRSC4 suivantes ont été mises en œuvre : (i) la finalisation du RESEN ; (ii) le recrutement de 3520 enseignants (au-delà des objectifs assignés : 1000) ; (iii) la réalisation en cours du plan d'action pour la scolarisation des filles ; et (iv) la mise en œuvre du plan d'action des classes multigrades. Toutefois, les mesures suivantes n'ont pas connu d'avancées significatives : (i) l'état des lieux des expériences de gestion participative des écoles ; (ii) le Système d'Information et de Gestion de l'Education ; (iii) l'évaluation externe de la formation dans les ENI ; (iv) le lancement de l'audit institutionnel ; (v) l'étude concernant les besoins en qualification professionnelle des secteurs porteurs de l'économie nationale et l'adéquation formation emploi de la formation professionnelle et supérieur.

## **6. Budget programme et indicateurs**

La présentation des rapports ne permet pas encore un suivi effectif du secteur de l'éducation. La structure et la présentation des budgets programmes devraient mieux faire la liaison entre les objectifs, les moyens mis en œuvre et les résultats attendus au terme de l'année budgétaire. Ceci permettrait de maximiser les avantages attendus de l'exécution des budgets programmes, c'est-à-dire la cohérence avec les objectifs du plan et les capacités budgétaires, la capacité à répondre aux problèmes identifiés, la responsabilisation des gestionnaires, et le suivi des performances. Dans l'enseignement primaire et maternel, le budget programme est mieux structuré et plus réaliste en raison du travail de programmation qui a été fait à la suite de la préparation du Fast-Track.

Pour l'enseignement primaire, la mission apprécie les efforts faits pour assurer la production d'un annuaire statistique annuel. Toutefois, les résultats de l'enquête de rentrée scolaire 2007-2008 ne sont pas encore disponibles bien que les résultats provisoires aient été présentés. Dans la plupart des pays les résultats statistiques sont disponibles début juillet, avec les résultats d'examen de l'année écoulée pour mieux préparer la rentrée scolaire. Dans l'enseignement secondaire et supérieur, des enquêtes sont faites ; toutefois l'analyse et l'exploitation des données ne sont pas encore réalisées.

La mission rappelle que la disponibilité de ces statistiques au moment de la revue fait partie de l'arrangement de financement commun signé entre les bailleurs et le Gouvernement. La mise en place du Système d'information et de Gestion de l'Education (SIGE) est le moyen pour le gouvernement de mettre en place un outil performant de gestion des données. Enfin, les travaux entrepris à la faveur du RESEN devraient permettre d'améliorer les indicateurs de performance de l'éducation

## **7. Point sur la mise en œuvre du Fast Track**

Les conditions restant à remplir pour la mise en vigueur du Fast Track sont les suivantes : (i) le recrutement du coordonnateur, du spécialiste des marchés, du responsable financier et du spécialiste en génie civil (ii) l'arrêté approuvant le manuel de procédure ; (iii) l'approbation de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée avec l'AGETIP.

Il faut toutefois noter que l'exécution du programme de construction scolaire a effectivement démarré grâce à un préfinancement d'environ 4.2 milliards de FCFA du Gouvernement sur ses ressources propres. Les deux agences de maîtrise d'ouvrage déléguée ont achevé les procédures d'appel d'offres, et d'évaluation des offres des entreprises. La somme des propositions d'attribution de marchés dépasse le montant des conventions des deux agences d'un pourcentage de 24 et 30% Le MEMP est en train d'examiner les solutions permettant d'autoriser les agences à poursuivre le travail dans le cadre d'une augmentation des montants des conventions. Pour le sous-programme de construction assisté par le PNDCC, 70% des marchés de construction ont été attribués.

## **8. Recommandations :**

- ✓ Faire appel à une assistance technique pour finaliser la politique de formation des enseignants.
- ✓ Engager le plus rapidement possible les actions EFA/FTI pour lesquelles les TDR sont disponibles : le SIGE ; l'évaluation de la formation dans les ENI.

- ✓ Remettre à jour la chaîne de décision et l'organisation des ressources humaines au sein du MEMP pour mettre en œuvre le budget programme à la faveur de la mise en place de l'UGP Fast-Track.
- ✓ Mettre en œuvre la stratégie de « faire-faire » dans le secteur de l'alphabétisation.
- ✓ Valider et diffuser l'annuaire statistique de l'année en cours avant juillet de la même année en vue de mieux préparer la rentrée.
- ✓ Etablir une base de données fiable au niveau de l'ETFP et du MERS.
- ✓ Engager, une réflexion prospective dans l'enseignement supérieur, sur la base du modèle de simulation (transféré en juillet 2007) qui permettraient de mettre en place une stratégie de financement et un système de pilotage. Et sur la base de cette stratégie repenser une structuration des budgets programmes dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur, qui se fonde sur des projections réalistes des moyens.
- ✓ Finaliser les TDR et lancer l'étude concernant les besoins en qualification professionnelle des secteurs porteurs de l'économie nationale et l'adéquation formation emploi de la formation professionnelle et du supérieur.
- ✓ Signer et approuver un avenant des conventions avec les agences de maîtrise d'ouvrage déléguée pour ajuster les quantités ou le montant des conventions et ainsi permettre aux agences de signer les marchés de construction scolaires.
- ✓ Adopter un format commun pour les rapports de suivi du programme de construction par les agences de maîtrise d'ouvrage déléguée et le PNDCC pour rendre compte des progrès de leurs programmes.

- **Secteur Justice**

### **Constats**

#### **Au niveau de l'exécution des budgets programmes**

La mission a constaté que bien que des progrès soient réalisés au niveau de certains sous-programmes, le niveau d'exécution global du budget programme du MJLDH reste faible.

Au 31 décembre 2007 le taux de consommation global base engagement du budget (hors salaires) est de 37,80% dont 40,46% pour les dépenses de fonctionnement courant des services et 33,48% pour les dépenses en capital. Les crédits d'investissements qui n'ont pas été engagés en 2007 ont été reportés sur l'exercice budgétaire 2008 et concernent pour l'essentiel les travaux de construction de deux prisons civiles, la construction de deux Centres de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence et les actions de droits de l'Homme.

Pour ce qui concerne l'exécution du budget programme, gestion 2008, le taux d'exécution du budget hors salaire et hors ressources extérieures au 31 août 2008 est de 56,28% dont

82,18% pour le fonctionnement courant des services et 14, 62% pour les dépenses d'investissements. Le faible niveau d'exécution des dépenses d'investissement est lié notamment au retard accumulé dans la passation des marchés publics du Ministère et à l'indisponibilité du Régisseur des crédits d'investissements pendant plusieurs mois.

Selon les projections du ministère, l'engagement de tous les marchés en cours pourrait permettre d'atteindre un taux d'exécution financière d'environ 88% au 31 décembre 2008.

### **Au niveau de la réforme sectorielle**

#### ***Stratégie de recrutement et formation des magistrats, greffiers et autres fonctionnaires***

Au sujet des recrutements, la mission a constaté que 62 Agents permanents de l'Etat dont 24 Auditeurs de justice et 38 agents toutes autres catégories confondue sont recrutés en 2008 et mis à la disposition du Ministère au 13 juin 2008.

Les cursus de formation initiale des greffiers et officiers de justice ont été validés le 29 décembre 2007. Au 21 juillet 2008, l'ensemble des officiers de justice en poste et un premier groupe de 40 greffiers déjà en fonction sont entrés à l'ENAM pour une durée de 9 mois. Le rythme de formation retenu, permettra de former tous les personnels greffiers en poste d'ici au 31 mars 2010 et d'intégrer une première promotion issue de concours en juillet 2009 pour une prise de fonction en juin 2010.

Concernant la formation continue, 62 agents du ministère ont été formés sur le Budget National en 2008 et sur les thèmes suivants : la sécurité routière et le code de la route ; la déontologie du greffier et la gestion des archives judiciaires. Deux autres modules de formation concernant le code des personnes et de la famille et la juridiction des mineurs seront exécutés dès la fin des vacances judiciaires.

La stratégie prévisionnelle de recrutement n'ayant pas été validée par les PTF lors de la mission de septembre 2007, il a été demandé à la DRH d'affiner le document. Par la suite, une requête a été adressée à l'ATI-PIRSJJ pour mobiliser une expertise court terme à cette fin. La possibilité d'inclure ce volet dans les termes de référence de l'étude d'impact sur la création des nouvelles juridictions, que doit mener le MCA, devrait être explorée.

#### ***Informatisation des juridictions***

Depuis le 01/01/2008, trois TPI gèrent les procédures pénales à l'aide de l'application métier Chaîne pénale (CHAPE). Cinq TPI sur huit ont été informatisés, mis en réseau et reliés au MJLDH. La Cellule informatique du ministère est opérationnelle. Tous les magistrats et personnels de ces juridictions ont été formés à l'utilisation de l'outil informatique.

#### ***Indicateurs et fonctionnement du SIPAGES***

La mission a noté que les indicateurs du budget programme calculables à partir des données courantes ont pu être compilés grâce à la base de données du SIPAGES. Il a été recommandé d'organiser une réunion spécifique sur les indicateurs après la revue sectorielle, afin d'arrêter les indicateurs pertinents et leurs valeurs cibles.

Dans le cadre du suivi des Appuis Budgétaires Conjointes, les deux indicateurs suivants ont été retenus : taux de dossiers réglés (1), durée moyenne des détentions préventives (2).

#### **Au niveau des engagements du MJLDH**

Mesures PRSC 5 : La mission a noté que le MJLDH a satisfait à la plupart des déclencheurs contenus dans la matrice. Toutefois, il est recommandé de clarifier la question de l'audit institutionnel du ministère dont le rapport est en instance de validation depuis plus d'un an. Les blocages doivent être identifiés afin d'aboutir au résultat attendu. En ce qui concerne la stratégie prévisionnelle de recrutement voire ci-dessus.

Autres engagements : La mission a constaté que certains engagements n'ont pas évolué à ce jour et que des financements extérieurs importants risquent d'être perdus si une solution rapide ne se présente pas. Il s'agit :

- Du non vote des Codes de procédures pénales, civiles, administratives et commerciales et le code Pénal. Date butoir : fin septembre 2008. Risque : arrêt du projet de construction des huit TPI par MCA.
- De la non transmission du projet de loi relatif à la protection des données personnelles par le Conseil des Ministres à l'Assemblée Nationale. Date butoir : mi-septembre 2008. Risque : annulation du projet "Projet d'Appui au Renforcement de la Sécurité Intérieure au Bénin" (PARSIB) par la Coopération française.

Par ailleurs, la mission a exprimé ses inquiétudes sur la faible évolution des engagements suivants : diminution de la durée moyenne de détention préventive, augmentation du nombre des missions par l'Inspection générale et l'augmentation substantielle des budgets de fonctionnement des juridictions.

Enfin la mission se satisfait du déblocage des fonds pour le paiement des arriérés d'indemnités des membres des tribunaux de conciliation. Le ministère s'assurera que les intéressés ont été payés.

### **Revue du projet de budget programme 2009-2011**

La mission note l'amélioration substantielle du document de présentation.

L'activité de construction des TPI Donga et Couffo a été enlevée du projet financé par la CE en raison de l'augmentation des prix des matériaux de construction. Le texte et les tableaux du budget programme sont à revoir en conséquence.

Les budgets de fonctionnement des juridictions restent constants depuis 2007 sans tenir compte de la modernisation des TPI. Par ailleurs, ils ne font pas apparaître les futures constructions à partir de 2010.

Les coûts de maintenance de l'informatisation ne sont pas identifiés. En cas de non affectation de ressources, le risque est grand de ne pouvoir poursuivre la démarche engagée et donc de bloquer le fonctionnement des juridictions.

### **Recommandations**

- Transmettre aux PTF l'ensemble des rapports d'études menées par le MJLDH.
- Finaliser ou relancer l'audit institutionnel afin d'avoir un document définitif avant la prochaine revue sectorielle de septembre 2009.
- Améliorer le taux d'exécution budgétaire notamment en accélérant les procédures de marchés publics.

- Clarifier avec MCA le champ de leur étude d'impact afin de la mettre de la cohérence avec le projet PIRSJJ de la Commission Européenne sur la stratégie prévisionnelle de recrutement.
- Finaliser pour fin octobre 2008 au plus tard, le plan d'opérationnalisation 2009-2011 du PIRSJJ en s'assurant de sa cohérence avec le budget programme.
- Renforcer le dialogue politique avec le MEF afin d'obtenir les moyens de respecter ses engagements financiers envers les PTF et de mener à bien la réforme engagée (prisons civiles, budgets de fonctionnement des juridictions et de la justice de proximité, coûts récurrents liés à l'informatisation, etc.).
- Améliorer les montants des budgets de fonctionnement des juridictions et faire apparaître une ligne spécifique sur la maintenance informatique.
- Attirer l'attention de la Cour Suprême sur l'urgence de notifier au Gouvernement sur le projet de loi relatif à la protection des données personnelles.
- Communiquer aux PTF un tableau montrant l'évolution du budget au fil des années.

- **Réforme administrative/ Fonction publique**

La mission constate des avancées et des gains d'expérience significatifs dans certains domaines de l'avancement des réformes administratives mais des retards parfois importants dans d'autres. Les obstacles sont parfois internes au MTFP/MRAI (capacité/ difficultés organisationnelles/ passation de marchés), et parfois externes, au niveau du relais nécessaire à la mise en œuvre effective des réformes dans les secteurs.

La consommation des crédits budgétaires est la suivante :

		2007		au 31 août 2008
		Base engagement	Base ordonnancement <sup>3</sup>	Base engagement
MTFP	Dépenses de personnel	125%	100%	70%
	Autres dépenses courantes	88%	94%	
	Projets investissement	74%	47%	
	Total	93%	93%	
MRAI	Dépenses de personnel	16%	100%	48%
	Autres dépenses courantes	83%	79%	
	Projets investissement	64%	71%	
	Total	71%	78%	

Source :

2007 : MEF, tirage SIGFIP du 7 juillet 2008

2008 : données MTFP et MRAI

Les dotations budgétaires 2009 prévues ne permettent pas d'innovations programmatiques significatives. Elles sont modestes (5.4 milliards pour le MTFP et 1.0 milliard pour le MRAI), et les budgets nationaux n'ont que peu augmenté par rapport à 2008. Toutefois, le MTFP bénéficiera d'un appui programmatique de la Coopération danoise de l'ordre de 528 millions FCFA pour 2009, dans le cadre d'un appui budgétaire ciblé.

Dotations budgétaires, en millions FCFA

	2006	2007	2008	Prév. 2009
MTFP				
Budget national – dépenses ordinaires	4'137	4'035	4'156	4'219
Budget national – dépenses en capital	153	353	653	853

<sup>3</sup> En pourcentage des montants engagés



Financement extérieur – dép. en capital	295	-	-	528
Total	4'585	4'388	4'809	5'600
MRAI				
Budget national – dépenses ordinaires	571	680	935	1'273
Budget national – dépenses en capital	153	153	153	153
Financement extérieur – dép. en capital	115	72	232	-
Total	839	905	1'320	1'426

Des grands chantiers ont été initiés par les années passées et bien qu'ayant accusé du retard dans le cours des activités, ils sont aujourd'hui à un stade de mise en œuvre. Il s'agit notamment de la Clarification des missions de l'État (CME) et du Répertoire des hauts Emplois (HET).

La CME (chantier en cours depuis plus de quatre ans), a permis la définition et la validation avec tous les acteurs des missions à conserver, à partager et celles à déléguer pour chacun des ministères. Actuellement une phase pilote est en cours au MEMP, MESFTP, MS, MAEP et au MDGLAAT, lequel a signifié son intérêt à aller rapidement de l'avant avec ces recommandations.

Le Répertoire des HET est arrivé au stade de la mise en œuvre. Approuvé en Conseil des Ministres, son application dans les secteurs tarde à se matérialiser, bien que tous les acteurs soient déjà formés.

D'autres chantiers prioritaires ont aussi été initiés dans les secteurs de la gestion des ressources humaines, de la gestion axée sur les résultats, du cadre juridique (Statut des agents de l'État), et de l'amélioration du service aux usagers.

Le transfert de compétences en matière des carrières des agents de l'Etat se déroule plus lentement que prévu. L'évaluation en 2006 de l'expérience pilote avec les ministères en charge de l'éducation a mis en exergue la nécessité de renforcer les capacités des ministères concernés avant qu'ils puissent assumer ce transfert. Des directions de ressources humaines (DRH) ont été créées (et renforcées dans certains cas) dans tous les ministères en 2006, 2007 et 2008. Des manuels de procédures sont disponibles et les DRH ont été formés à leur utilisation. Le MS et la MAEP sont aujourd'hui à l'étude pour le transfert effectif des compétences.

La planification stratégique des ressources humaines n'est qu'amorcée et ses outils ne sont pas encore élaborés. Sa mise en œuvre devra s'appuyer sur les cadres organiques des ministères, dont l'élaboration est également prévue. Le MTFP a réalisé son propre cadre organique à titre pilote, et ceux du MIC et de l'Assemblée Nationale sont disponibles.

La réalisation du SIGRH a pris un retard significatif depuis 2005. L'étude de conception du système est en cours et l'échéance d'un système fonctionnel est reportée à 2010 au lieu 2009.

L'étude sur le système de rémunération des agents de l'Etat, attendue en 2008, n'a toujours pas démarré. Cette étude est essentielle dans la perspective de l'enjeu principal de la réforme de la fonction publique, qui est d'améliorer le rapport entre les coûts et les prestations du service public.

La gestion des ressources humaines comprend d'autres éléments importants à développer à l'avenir, dont la politique de recrutement, la formation continue ainsi qu'un système d'appréciation des performances.

Le MRAI a un rôle important à jouer dans l'institutionnalisation de la gestion axée sur les résultats (GAR). Il devrait impulser sa mise en œuvre dans chaque ministère. Deux ateliers ont été réalisés fin 2007 et en septembre 2008 pour élaborer une stratégie de mise en œuvre.

Un nouveau projet du Statut Général de la Fonction Publique (statut des agents de l'État) a été transmis aux partenaires sociaux pour approbation, avant d'être soumis au Gouvernement pour adoption et transmission au Parlement.

De nombreux autres volets d'activités demeurent importants pour la rationalisation de la Fonction publique. La simplification des procédures administratives a enregistré des résultats en 2007-2008 concernant les carnets de retraite et la délivrance des (attestations de) diplôme(s). Concernant la gestion du temps de travail, une proposition de modification des horaires de travail a été formulée et proposée aux ministères. Un autre projet intéressant concerne la mobilisation de la demande de services publics de qualité, en impliquant les usagers.

Une question épineuse mais à terme essentielle pour la fonction publique concerne le statut des agents contractuels. Une réflexion de fond est nécessaire sur l'arbitrage entre l'assimilation des contractuels comme personnel versé à la fonction publique et les gains d'efficacité et de flexibilité que permet l'utilisation de l'instrument de contractualisation.

Au chapitre des indicateurs, l'OCS note dans son rapport annuel 2008 que la majorité des indicateurs de l'axe 4 de la SCRP ne sont pas renseignés. Il est signalé cependant que le MRAI a affiné en 2007 la liste de ses indicateurs et défini certaines valeurs de référence et certaines cibles. Un nouveau tableau d'indicateurs de performance du MTFP est encore en cours d'étude, dont la finalisation est attendue avant la fin de l'année.

Il est proposé que la revue 2009 commence par l'inventaire des documents disponibles à utiliser par la revue, contenant un calendrier pluriannuel des programmes dans leur ensemble, et situant clairement les résultats obtenus en 2008/2009 par rapport à des cibles prédéfinies (rapport de revue sectorielle, budgets programme, plan annuel).

### **Recommandations :**

- la finalisation (MTFP) et la poursuite de l'amélioration (MRAI) des indicateurs de performance
- sur la base des indicateurs de performance, l'élaboration d'un nombre restreint d'indicateurs stratégiques représentatifs des avancées du secteur de la réforme de l'administration publique dans son ensemble, et leur inclusion dans la matrice d'indicateurs ABC. Les thèmes proposés pour les indicateurs ABC, qui doivent être précisés avant la fin d'année 2008 sont : (i) l'état de mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats ; (ii) l'efficacité de la gestion des ressources humaines ; et (iii) l'amélioration de la qualité du service au citoyen.
- Le renforcement de la capacité de MTFP à réformer son organisation et ses processus afin d'être le ministère chef de file pour la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique. Cette capacité comporte des aspects de leadership individuel et de gestion au sein du MTFP, et des aspects de leadership institutionnel auprès des autres ministères et structures.
- la mise en œuvre du répertoire des hauts emplois, afin de permettre rapidement l'application de critères techniques objectifs pour la nomination des cadres
- la réalisation sans délai de l'étude sur la rémunération prévue pour 2008 par un cabinet disposant clairement de l'expertise et expérience requise

- l'accélération du processus d'élaboration, ainsi que l'adoption du nouveau statut des agents de l'État
- la réalisation rapide des conditions permettant la mise en œuvre du processus de réalisation du SIGRH
- la mise à disposition de moyens (financiers et humains), et la poursuite des travaux sur des dossiers existants tels que la mise en œuvre de la GAR au sein des structures, l'élaboration d'une politique de recrutement, la formation continue, les systèmes d'appréciation des performances, la poursuite de la simplification des procédures administratives, la poursuite des travaux entrepris sur l'amélioration de la qualité des services aux usagers, et la poursuite de la réflexion sur des activités d'appui à la mobilisation des usagers pour accompagner la réforme.

- **Secteur de la décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire**

### Point de l'exécution du budget-programme

Au 31 décembre 2007 : le MDGLAAT créé en juin 2007 n'a bénéficié de son autonomie budgétaire qu'avec le vote du collectif en novembre 2007. Le taux de consommation de ces crédits n'est disponible que de novembre à décembre et ne tient pas compte des crédits consommés sur les lignes de l'ex Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales (MISPCL) dont il a émané. Au 31 août 2008 : Le taux de consommation s'établit à 77,46%.

#### 1. Niveau de réalisation des objectifs fixés pour l'année 2007

Le taux d'exécution de transfert des dotations et subventions de l'Etat aux communes au titre des années est pour 2007 de 100% (investissement et fonctionnement) pour une cible de 88%. Pour l'année 2008, la cible de 88% est déjà atteinte pour l'investissement au 15 septembre (100%) et s'établit déjà à 86 % pour le fonctionnement.

Le taux d'augmentation de transfert des dotations et subventions de l'Etat aux communes recommandé lors de la Revue de septembre 2007 était de 20 % pour les dotations de fonctionnement et 50 % pour celles relatives à l'investissement. Il n'est pas atteint pour la dotation de fonctionnement (0% de progression) et sera atteint (77%) pour la dotation d'investissement à la mi octobre.

En matière de progression des délégations de crédits en fonctionnement (hors salaires) et en investissement seul le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau en augmentant ses crédits délégués de 6,6% en 2007 à 11,3% en 2008 a connu une progression. Pour le Ministère de la Santé, les crédits délégués sont passés de 23,1% en 2007 à 22,7% en 2008 et pour les Ministères en charge de l'Education de 2,5% en 2007 à 1,5% en 2008.

Les trois indicateurs suivants concernent l'aménagement du territoire

N°	Intitulé	Cible 2007	Réalisé 2007	Cible 2008	Réalisé au 15 /09
1	Nombre de territoires de développement constitués et formalisés	2	4	7	4
2	Nombre de territoires de développement dotés de projets de territoires	2	2	4	2
3	L'Agenda Spatial ou Schéma National d'Aménagement du Territoire est disponible	0	0	0	0

## **2. Point des réformes**

La réforme de l'Administration Territoriale se fonde entre autres sur (i) le Forum national sur le bilan et les perspectives de la décentralisation a eu lieu du 26 au 28 novembre 2007 à Cotonou et (ii) le document d'élaboration de Politique Nationale de Décentralisation / Déconcentration (PONADEC) a été finalisé et sera examiné par le Gouvernement courant 4ème trimestre 2008.

Opérationnalisation du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) : (i) la dotation des transferts de l'Etat aux communes (FADeC) a été significativement augmentée entre 2007 et 2008 (5,436 milliards de FCFA en 2008 contre 1,436 milliards de FCFA en 2007). A côté du FADeC, il existe d'autres lignes qui sont restées stables entre 2007 et 2008. (ii) La création par décret du FADeC et de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), structure en charge de son pilotage est désormais effective. (iii) Le manuel de procédures d'opérationnalisation du FADeC est en phase de finalisation.

Cohérence entre la planification de développement à l'échelle nationale et au niveau régional et communal : Elle a débuté avec le lancement du processus d'élaboration de l'Agenda Spatial (schéma national d'aménagement) en avril 2008. La territorialisation du développement se poursuit avec le montage progressif des Espaces de Développement Partagé (EDP) ou territoires de développement et l'élaboration des projets de territoire.

Autres points de réforme à souligner : (i) la mise en place d'un sous-groupe technique formation facilitant la coordination des bailleurs dans ce domaine, (ii) la proposition d'un projet de loi sur l'intercommunalité qui sera très prochainement examiné en séance plénière de l'Assemblée Nationale, (iii) la réalisation d'une étude sur la création d'une structure spécialisée dans la formation aux emplois communaux en juillet 2008 (les sondages sur l'opportunité de création d'un centre national de formation aux emplois communaux seront poursuivis au deuxième semestre 2008), (iv) la vulgarisation d'un guide national d'Assistance-Conseil aux Communes qui a été édité par le MDGLAAT en vue de préciser la mise à disposition de l'expertise de l'Etat aux communes, (v) l'élaboration et la diffusion de 5 outils de travail destinés à l'autorité de tutelle.

## **3. Progrès sur la réalisation des mesures et déclencheurs du PRSC**

Les progrès suivants ont été réalisés : (i) le PONADEC est en cours d'adoption ; (ii) la Taxe de Développement Local est inscrite dans la Loi des Finances 2008 et projet de décret d'application transmis au conseil des ministres ; (iii) le FADeC est créé ; (iv) pour les Préfectures : un groupe de travail est constitué pour étudier les modalités de mise en œuvre et l'évaluation de l'incidence financière pour la construction, l'équipement et le fonctionnement des bâtiments administratifs ; (v) les élections infra-communales ont été tenues en même temps que les élections communales en avril 2008 ; et (vi) le Forum sur le Transfert des Compétences à été fusionné avec celui relatif au bilan de la décentralisation au sein du Forum / Bilan sur la Réforme de l'Administration Territoriale tenu en novembre 2007.

## **4. Recommandations**

- Adoption du document national de politique (PONADEC) par le Gouvernement.
- Pour le cadre institutionnel et le pilotage : (i) mettre effectivement en œuvre l'organigramme du MDGLAAT, (ii) assurer le pilotage de la PONADEC par un comité interministériel, présidé par le MDGLAAT, (iii) Renforcer la capacité du MDGLAAT à assurer le suivi-évaluation de la RAT, (iv) adopter la loi sur l'intercommunalité, (v) actualiser le décret de 1978 portant carte administrative du Bénin ; (vi) désigner les chefs lieux des 6 départements pour l'installation effective des 6 nouvelles préfectures.
- Pour la gestion des Finances publiques : (i) assurer l'effectivité et l'accroissement des crédits délégués (investissement et fonctionnement) au niveau déconcentré (ii)

augmenter les ressources propres des communes notamment par la généralisation des outils RFU/SIF, (iii) faire valider le chronogramme de transferts aux communes des ressources financières par les ministères sectoriels et suivre son exécution, (iv) réduire les délais de décaissement effectif des ressources financières aux collectivités locales en ramenant les comptables des communes à leur rôle de payeur, dans le respect des plans de trésorerie, (v) généraliser sur toute l'étendue du Territoire l'utilisation d'un logiciel de gestion budgétaire et comptable des communes, (vi) veiller à ce que les communes puissent élaborer dans les délais légaux chaque année leur compte administratif ; et (vii) assurer une meilleure traçabilité des dotations sectorielles du FADeC à travers l'adaptation de la nomenclature budgétaire et comptable des communes.

- Pour la mise en œuvre du FADeC : (i) finaliser la procédure de nomination des membres de la CONAFIL et le recrutement du personnel du Secrétariat Permanent, afin d'assurer son rôle de pilotage et de contrôle du FADeC, notamment dans la mise en œuvre d'un mécanisme transparent de répartition des fonds, (ii) fusionner les différentes subventions au budget de fonctionnement communal en une seule dotation qui transite par le FADeC.
- Modifier l'indicateur relatif aux transferts effectifs de ressources vers les communes pour assurer qu'il capture l'ensemble des ressources qui sont effectivement gérés par les communes, que ces transferts passent par le FADeC ou pas, Ceci, tout en suivant également quel est le pourcentage de ces ressources qui utilisent le canal du FADeC
- Recommander que le mode opératoire du FADeC lui permette de fonctionner avec des guichets spécifiques qui permettraient aux ressources financières destinées à être gérées par les communes, mais qui sont attachées à certaines conditions sectorielles et/ou géographiques ou d'utilisation (critères de pauvreté, délégation de maîtrise d'ouvrage par exemples) puissent utiliser l'instrument du FADeC pour être acheminées aux communes .
- Assurer que les fonds qui passent par le SIGFIB puissent figurer dans les données de celui-ci dans un délai plus court
- Mettre en œuvre les nouveaux indicateurs pour les prochaines revues

- **Environnement**

### **1. Point de l'exécution du budget-programme au 31 décembre 2007 et au 31 août 2008**

Le budget 2007 était essentiellement consacré aux investissements. Le niveau d'exécution enregistré est de 68,23% en terme d'engagement et 51,15% en terme d'ordonnancement. Les dépenses en capital sont exécutées respectivement à 64,88% et 46,15% en terme d'engagement et de décaissement. Ces faibles niveaux d'exécution financière sont dus en grande partie aux difficultés enregistrées dans le processus de passation des marchés. Les extrants réalisés sont faibles par rapport aux cibles.

Pour le budget 2008, le taux d'exécution financière au 31 août 2008 est de 35,59% sur la base des ordonnancements et de 48,20% sur la base des engagements. Les ressources du

budget national sont engagées à 49,42% alors que les ressources extérieures sont exécutées à 33,49%.

## **2. Niveau de réalisation des objectifs fixés pour l'année 2007**

Durant l'année 2007, les objectifs relatifs à la création de nouvelles forêts, aux études d'impact environnementales, à l'élaboration des plans d'aménagement participatif de forêts ainsi que le renforcement des capacités communales dans la gestion de l'environnement ont été atteints. Par contre la lutte contre la pollution atmosphérique et les activités de post-verdissement de la SCRП ont connu du retard d'exécution.

## **3. Point des réformes**

Au regard des constats faits par la mission conjointe de la Banque Mondiale et autres Partenaires Techniques et Financiers lors de leur mission en septembre 2007, la plupart des recommandations ont été exécutées, seule la création d'une ligne budgétaire pour le suivi environnemental et social n'est pas encore effective.

## **4. Recommandations**

- Etendre et déconcentrer la CPMP pour lui permettre d'assister en amont les structures et projets du MEPN dans le montage des dossiers d'appel d'offres ;
- Intensifier le suivi évaluation et renforcer des capacités des acteurs de la chaîne des dépenses ;
- Accélérer le processus d'élaboration du PNGRDN et de clarification des indicateurs du MEPN ;
  - Créer une ligne budgétaire pour le suivi environnemental du programme d'investissements publics.
- Accélérer la signature du décret portant ancrage institutionnel et fonctionnement des cellules environnementales, opérationnalisation de ces cellules (notamment en leur fournissant un budget propre au niveau de chaque ministère sectoriel) et mettre en place d'un cadre de concertation entre le MEPN et le MAEP.

- **Genre et Protection Sociale**

### **A- Genre**

Avec le Programme d'Appui au Renforcement de l'application de l'Approche Genre dans les Politiques et Stratégies Nationales de Réduction de la Pauvreté (PARAG/SRP), le Ministère de la Famille et de l'Enfant a commencé l'élaboration de la Politique nationale de promotion du genre. Les actions ont également porté sur le renforcement des capacités des points focaux en genre. Ce renforcement de capacité a facilité la prise en compte du genre dans les budgets des Ministères sectoriels. En outre le Ministère a amorcé une étude sur les violences faites aux femmes et le processus de création d'un Institut International de la Femme.

Toutefois, les résultats restent modestes en raison des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des actions entreprises. Il s'agit notamment (i) de la faible adhésion et appropriation du concept et de ses outils tant au niveau des décideurs que des cadres et autres acteurs du développement national et local, (ii) la persistance du manque de cohérence entre les orientations stratégiques et certains programmes sectoriels (santé, décentralisation...) et (iii) l'insuffisance de ressources humaines qualifiées et de ressources financières adéquates.

## **B- Protection Sociale**

Le Ministère dispose actuellement d'une Politique de Protection Sociale et d'un Plan National pour le Vieillessement Actif ainsi que d'un Plan Stratégique opérationnel de prise en charge des personnes vivant avec le VIH et des orphelins et enfants vulnérables. Ces plans devront être vulgarisés et mis en œuvre. De même, la Charte des Droits de la Famille et le tome 2 du Code de l'Enfant, élaboré depuis 2006, attend de recevoir l'avis de la Cour Suprême. La Politique Nationale de Protection et d'Intégration des Personnes Handicapées devrait être aussi adoptée par le Conseil des Ministres.

Dans le domaine de la protection et du développement de l'enfant, il a été élaboré et validé le document de politique et stratégie de protection de l'enfance et son plan d'action ; l'étude nationale sur la traite des enfants au Bénin, le document de la stratégie nationale du développement intégré du jeune enfant de même que la vulgarisation du premier tome du code de l'enfant. Il est mis en place une base de données « CHILDPRO » pour l'identification des enfants ayant besoin de mesures spéciales, le deuxième projet de lutte contre la traite des enfants et le projet intégré de lutte contre la traite des enfants dans le Nord du pays.

Dans le domaine de la promotion de la famille, l'opérationnalisation du plan d'action national sur la famille a été réalisée de même que la mise sur pied d'un comité de suivi évaluation de ce plan. Le secteur a poursuivi les sessions de sensibilisation sur les textes de loi protégeant la famille, élaboré le répertoire des orphelinats et enclenché le processus d'élaboration des normes et standards de l'orphelinat.

Les difficultés rencontrées sont entre autres (i) le retard dans la mise en œuvre des actions à cause de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées (ii) la non réalisation des missions du MFE dans certains domaines notamment la mobilisation sociale et la promotion de la famille à cause d'une part de l'insuffisance de document de stratégie et d'autre part de la non opérationnalisation des plans d'actions due à l'insuffisance de ressources financières.

En ce qui concerne les performances du Ministère, il a été procédé au recrutement de 29 agents toutes catégories confondues en 2008, au recyclage de 22 animateurs et animatrices du service social, de 15 contrôleurs de l'action sociale, de 21 techniciens supérieurs de l'action sociale. En fin Décembre 2007 le niveau de consommation des crédits du MFE était de 56%. Ce niveau est de 35% en fin Juillet 2008 et pourra avoisiner 80% en Décembre 2008. Pour améliorer cette consommation, le Ministère organise la formation des gestionnaires de crédit sur la lecture du budget et les procédures financières.

## **Recommandations**

- Reformuler dans chaque secteur les documents d'orientation stratégique, programmes, plans d'actions selon le Genre, en cohérence avec la SCRIP et son Plan d'Actions Prioritaire ;
- Lancer une expérience pilote de gender budgeting dans un secteur prioritaire à déterminer par le Gouvernement ;

- Restructurer sous le leadership du MFE, du cadre de concertation des PTF pour le renforcement de l'application du Genre conformément à la Déclaration de Paris ;
- Développer des stratégies en vue d'accroître la prise en compte du genre et la reconnaissance de la protection sociale comme maillon très important pour la réalisation de la vision d'un Bénin émergent au même titre que la santé, l'éducation et l'environnement ;
- Solliciter l'appui des PTFs à la mise en œuvre du Plan d'Action National sur la Famille
- Poursuivre le renforcement des capacités des différents acteurs en matière du genre ;

## VI – EVALUATION DU PROCESSUS

L'objectif premier de la revue conjointe de la SCRP est de faire le point sur la mise en œuvre et les résultats de la stratégie de lutte contre la pauvreté, puis de fournir une plateforme de dialogue sur les mécanismes sous-jacents aux résultats constatés, ainsi que les mesures aptes à améliorer les résultats futurs.

D'autre part, la revue sert également de plateforme annuelle au groupe de partenaires ABC pour la revue de leur appui budgétaire. Les modalités de mise en œuvre de cet appui sont définies dans un protocole d'accord signé en décembre 2007.

La revue conjointe a bénéficié d'une restitution des conclusions d'un exercice d'évaluation portant sur l'appui budgétaire conjoint (ABC) en appui à la SCRP. Ces conclusions sont basées sur l'observation du processus et des résultats de la revue, et leur pertinence s'étend pour partie au-delà de l'ABC, à la revue (SCRP) dans son ensemble. Nombre de ses recommandations ont fait l'unanimité lors des discussions à l'occasion de la séance de restitution du 30/09/08.

### **Revue SCRP**

La revue conjointe de la SCRP de 2008 a montré une nette amélioration, constatée par tous, tant dans sa mise en œuvre que dans ses résultats (qualité de l'information). Par rapport à l'année dernière, on note en particulier :

- une **durée plus courte** et donc une réduction du coût impliqué pour l'ensemble du grand nombre de participants,
- une **meilleure efficacité** des travaux des groupes sectoriels et une meilleure qualité de leur résultats (présentations et contributions à l'aide-mémoire), grâce à une meilleure préparation (documents, données financières) et grâce aux progrès de définition et d'utilisation des indicateurs dans certains secteurs
- un **meilleur consensus** entre les acteurs béninois et les partenaires au moment de la rédaction de l'aide-mémoire.

Les progrès constatés dans la mise en œuvre de la revue sont attribuables l'expérience accumulée d'année en année par tous, et aux efforts de part et d'autre pour améliorer véritablement l'utilité de la revue. Ceci implique l'ajustement, d'année en année, du processus de la revue, pour coller toujours mieux à son objectif. Cette évolution du concept a été visible en 2008 et se poursuivra en 2009. Des propositions concrètes sont formulées pour la revue 2009 (section VII).

### **Mise en œuvre du protocole d'accord ABC**



Les aspects méthodologiques de la mise en œuvre du protocole d'accord comprennent :

- la revue des conditions pour les décaissements restants au titre de 2008
- les critères, cibles et méthodes de mesure spécifiques à l'ABC ('matrice des indicateurs ABC')
- le respect de part et d'autre des engagements définis dans le protocole d'accord

Les partenaires ABC ont des mécanismes différents pour leurs décaissements, qui font l'objet de discussions bilatérales avec le Gouvernement. La mission du FMI a fait l'inventaire des intentions et probabilités de décaissement résiduel en 2008.

L'ABC 2008 ne comprend que des tranches fixes. Ceci a été décidé lors de la signature du protocole d'accord fin 2007 afin de ménager un laps de temps nécessaire à l'élaboration d'une matrice harmonisée d'indicateurs pouvant servir à la programmation de tranches variables à partir de 2009. Cette élaboration a pris un retard important, qui menace même l'objectif d'arriver à une matrice conjointe sur laquelle s'aligneront tous les partenaires ABC.

De plus, une tension se fait sentir entre la contrainte de temps et la contrainte de qualité et de représentativité des indicateurs. Le retard dans l'élaboration de la matrice ABC est une répercussion du retard dans la finalisation de la matrice SCRP, dont elle était censée être extraite. La pression qui s'exerce maintenant sur la finalisation de la matrice ABC se heurte au même obstacle de définition d'indicateurs à la fois SMART et suffisamment représentatifs pour être utilisables par les partenaires ABC.

Le respect du protocole d'accord a fait l'objet d'une discussion spécifique. Le passage en revue systématique des articles 4, 7, 8 et 9 a permis de dégager certaines préoccupations à leur égard. Celles-ci concernent principalement la mise en œuvre des mesures concernant la GFP (art. 7.1) et l'audit des flux financiers (art. 8.5, 8.6, 8.7). Les partenaires et le gouvernement se sont mis d'accord sur la finalisation du Plan d'Action pour l'amélioration de la gestion des finances publiques, qui prendra en compte les recommandations faites dans cet aide-mémoire (chapitre III). Ainsi, le Plan d'Action traduira de façon suffisante et exhaustive les améliorations à apporter au cours des années à venir (2008-2010).

## **VII – PROCHAINES ETAPES**

Dans un effort continu de réduction des coûts de la revue pour tous ses acteurs, la revue 2009 est prévue sur une semaine seulement. Ceci ne sera pas réalisé par une simple compression des différentes étapes, mais par un ajustement de sa logique d'intervention. Ainsi, la première partie, dédiée à la considération du rapport d'avancement, clôturée par la session plénière avec les ministres, se tiendra sur les deux premiers jours. Ceci permettra de dédier les trois jours pleins suivants à la révision des cibles, aux actions à programmer et les budgets y afférents, à la considération des recommandations ainsi qu'aux termes transversaux (qui ne bénéficient pas, eux d'une remontée d'information par les secteurs au moyen des revues sectorielles). Un calendrier type a été établi pour la revue 2009 (annexe 2).

Cette approche demande en effort d'amélioration du rapport d'avancement, qui doit devenir de plus en plus analytique. Au-delà du degré d'atteinte des cibles de performance, le rapport doit renseigner sur les mécanismes sous-jacents aux résultats. Il doit expliquer les causes, mettre ces causes 'en réseau', c'est-à-dire faire une analyse transversale pour dégager des grandes lignes et des mécanismes de fond, et en déduire des éléments de réponse (mesures nécessaires). Idéalement il sera orienté vers des recommandations formulées en 'messages forts'.

Cette approche demande aussi et surtout la poursuite de l'effort d'amélioration dans les étapes de préparation. Le renforcement du processus sectoriel implique un effort d'information et d'accompagnement par la CSPEF, ainsi qu'un effort, appuyé par les PTF, de redynamisation des groupes techniques sectoriels. Les PTF doivent renforcer leur effort de suivi sectoriel (harmonisé) tout au long de l'année, afin de lutter contre le report d'une revue annuelle à l'autre des mêmes questions/ recommandations.

Au niveau de la préparation précédant la revue proprement dite, des gains supplémentaires d'efficience sont attendus par la collecte et l'harmonisation préalables des données financières et de leur format de présentation. On peut même penser à des formats standards pour la revue séquentielle des secteurs ou pour la contribution à l'aide mémoire.

La revue 2009 pourrait inclure au moins une session de rencontre avec l'Assemblée Nationale (Commission des Finances). La société civile sera également plus activement associée à la revue, par leur participation à la session de revue, ou à une séance spécifique. D'autre part, un effort d'information sera fait envers les media.

Le calendrier pour la revue 2009 prévoit :

- les revues sectorielles en avril
- la finalisation des rapports (aide-mémoires) de ces revues le 6 mai
- la mise à disposition du rapport d'avancement aux PTF le 3 juin
- l'envoi au Gouvernement des commentaires écrits par les PTF le 17 juin
- la revue conjointe SCRП 2009 du 22 au 26 juin 2009

## **VIII- ANNEXES**

### **1 - Liste des participants**

<b>No.</b>	<b>Nom et Prénoms</b>	<b>Structures/Secteur</b>	<b>Tel : Bur/Cel</b>	<b>Email</b>
1	ABUL Clémence	DPP/MS	21 33 49 06	
2	ACCLASSATO L. Sidonie	DSIO/MS	97-98-33-01/ 95-20-71-77	
3	ADJOU-MOUMOUNI Agnès	Coopération Suisse	21-30-14-68/ 95-95-70-59	
4	Adopko Migan Sylvain	Banque mondiale / Eau Assainissement	21 30 58 57	samigan @worlbank.org
5	AGBOSSOU Michel	C/SA/DDZS	95-86-70-91 /21/33/81/78	
6	AHOUANSON Médard	DH/MS	95-95-70-72	

7	Alain Ferragu	Consultant CE	97 40 00 20	<a href="mailto:alain.ferragu@numericable.fr">alain.ferragu@numericable.fr</a>
8	Alain Lheritier	Ambassade de France SCE Coopération	21 30 02 25	<a href="mailto:Alain.Lheritier@diplomatie.gouv.fr">Alain.Lheritier@diplomatie.gouv.fr</a>
9	Alain Onibon	Banque mondiale / Agriculture	21 30 58 57	<a href="mailto:aonibon@worldbank.org">aonibon@worldbank.org</a>
10	AMOUSSOU Raymond	SP/DPP	21-33-49-06	
11	Augustin DADE	Consultant indépendant	95 21 87 84	<a href="mailto:dade_aug@yahoo.fr">dade_aug@yahoo.fr</a>
12	Ayindo Itchi	Banque Mondiale/ Marché Public	21 30 58 57	<a href="mailto:iayindo@worldbank.org">iayindo@worldbank.org</a>
13	Baah-Dwomoh Joseph	BM	21 30 17 77	<a href="mailto:jbaah-dwomoh@worldbank.org">jbaah-dwomoh@worldbank.org</a>
14	BOUKARY Nassirou	DIEM/MS	90-94-68-98	
15	CALLENS Cyrille	CT/MS Coop. Française	95-56-58-58	
16	DAKPANON Y. Laurent	DIEM/MS	97-47-42-98/ 90-07-83-93	
17	David Quenum	Ambassade des Pays- Bas	21 30 04 39	<a href="mailto:david.quenum@minbuza.nl">david.quenum@minbuza.nl</a>
18	Degbe Sylvain	Ambassade du Danemark	21303862	<a href="mailto:syldeg@um.dk">syldeg@um.dk</a>
19	DIALLO Souleymane	UNICEF	21-30-02-66	
20	DIDAVI D. Désiré	DSF/MS	95-96-05-21	

21	DJINKPO Médard	CSPEF/MEF	95-86-78-72	
22	DJODJO K. Cosme	SSD/DPP	21-33-01-88	
23	Dossou A. Charles	CE	21 31 26 17	<a href="mailto:charles.dossou@ec.europa.eu">charles.dossou@ec.europa.eu</a>
24	Ester van der Meer	consultante Ambassade Pays-Bas	93 81 14 53	<a href="mailto:esthervdm@gmail.com">esthervdm@gmail.com</a>
25	EZIN Evelyne	DPP/MS	95-95-13-10	
26	Falade O. Roger	Représentant DGID		<a href="mailto:faladerger@yahoo.fr">faladerger@yahoo.fr</a>
27	Fily d'Almeida	Banque mondiale / Santé	21 30 58 57	<a href="mailto:adalmeida@worldbank.org">adalmeida@worldbank.org</a>
28	FINOUE Mathias	DPP/MS	21-33-49-06	
29	FONTON Bernard	C/SM/DRFM	95-95-49-90	
30	Francis Laleye	Ambassade des Pays- Bas	21 30 41 52	<a href="mailto:francis.laleye@minbuza.nl">francis.laleye@minbuza.nl</a>
31	Françoise André	Consultant CE	97 00 10 11	<a href="mailto:francoise-andre@gmail.com">francoise-andre@gmail.com</a> <a href="mailto:francoise-andre@wanadoo.fr">francoise-andre@wanadoo.fr</a>
32	Frédéric Guillaume	AFD Cotonou	21 31 35 80	<a href="mailto:guillaumef@groupe-afd.org">guillaumef@groupe-afd.org</a>
33	Gala Armand Kouamé	Représentant Mission Résidente BOAD	21 31 35 58	<a href="mailto:gkouame@bj.boad.org">gkouame@bj.boad.org</a>
34	Gaston Hountondji	AFD-Cotonou	21 31 35 80	<a href="mailto:houtondjig@groupe-afd.org">houtondjig@groupe-afd.org</a>

35	Gaston Kagavo Mpatwe	FMI/Bureau de l'Administration/Bénin	21 30 14 31	<a href="mailto:gmpatswe@imf.org">gmpatswe@imf.org</a>
36	Gnidéhou Justin	Coopération Suisse	90 93 51 95	<a href="mailto:gndehoujustin@yahoo.fr">gndehoujustin@yahoo.fr</a>
37	Guigas Nicolas	Coopération Suisse	21 30 14 68	<a href="mailto:nicolas.guigas@seco.admin.ch">nicolas.guigas@seco.admin.ch</a>
38	HOUNDEKON B. Rafatou	SSA/DPP	21-33-01-28	
39	HOUNKPE Edmondo	DPP/MS	95-06-19-43	
40	Hugues Agossou	Banque mondiale / Gestion Finances Publiques	21 30 58 57	<a href="mailto:hagossou@worldbank.org">hagossou@worldbank.org</a>
41	Jan Vlaar	Ambassade des Pays-Bas	21 30 04 39	<a href="mailto:jan.vlaar@minbuza.nl">jan.vlaar@minbuza.nl</a>
42	Joachim Ina	KFW		<a href="mailto:ina.joachim@kfw.de">ina.joachim@kfw.de</a>
43	Joannes Mongardini	Chef de Mission FMI		<a href="mailto:jmongardini@imf.org">jmongardini@imf.org</a>
44	Koffi Yao	Représentant résident FMI	21 30 14 31	<a href="mailto:kyao@imf.org">kyao@imf.org</a>
45	KOSSOKO Azize	DRH/MS	97-89-57-17	
46	KOSSOU Hortense	UNICEF	21-30-02-66	
47	Koura Henriette	DHAB/MS	21-38-04-01 /90-92-35-80	
48	KPINSOTON Gabriel	DHAB/MS	95-95-98-64	

49	Lonstrup Esther	Ambassade du Danemark	21303862	<a href="mailto:estlon@um.dk">estlon@um.dk</a>
50	Meinecke Gert	Ambassade du Danemark	21303862	<a href="mailto:Germei@um.dk">Germei@um.dk</a>
51	Nancy Benjamin Claire	Banque mondiale		<a href="mailto:nbenjamin@worldbank.org">nbenjamin@worldbank.org</a>
52	NOUNAWON Ernest S.	DRS/MS	95-56-43-18	
53	Olivier Scherpereel	Consultant CE	90 05 95 65	<a href="mailto:oscherpereel@gmail.com">oscherpereel@gmail.com</a>
54	Olivier COUPLEUX	CE	21 31 26 17	<a href="mailto:olivier.COUPLEUX@ec.europa.eu">olivier.COUPLEUX@ec.europa.eu</a>
55	Philippe De Vreyer	Consultant DANIDA		<a href="mailto:devreyer@dial.prd.fr">devreyer@dial.prd.fr</a>
56	Prosper Youm	FMI	21 30 14 31	<a href="mailto:pyoum@imf.org">pyoum@imf.org</a>
57	QUENUM Alban	DSF/MS	21-38-20-97 /90-09-49-46	
58	Richard GERSTER	Consultant indépendant		<a href="http://richard.gersogesconsulting.ch">richard.gersogesconsulting.ch</a>
59	Rikke Damm	Ambassade du Danemark	21 30 38 62	<a href="mailto:rikdam@um.dk">rikdam@um.dk</a>
60	Sarr Paul Martial	BCEAO		<a href="mailto:pmsarr@bceao.int">pmsarr@bceao.int</a>
61	SAYI Dona Alain	Appui Suisse à la Santé	95-96-89-95 /23-61-03-15	
62	Silke Woltermann	GTZ	95061185	<a href="mailto:Silke.Woltermann@gtz.de">Silke Woltermann@gtz.de</a>

63	SOSSOU Justin	CSE/DPP	95-38-21-31	
64	SYLLA Mariane	UNICEF	21-30-02-66	
65	Tobossi Philippe	UNFPA	21 31 53 66/ 95 96 76 38	<a href="mailto:tobossi@unfpa.org">tobossi@unfpa.org</a>
66	Tognola Claudio	Coopération Suisse	21 30 14 68	<a href="mailto:claudio.tognola@sdc.net">claudio.tognola@sdc.net</a>
67	VODOUGNON Boniface	C/SBC/DRFM	90-91-82-49	
68	William Experton	Banque mondiale	95 32 51 70	<a href="mailto:wesperton@worldbank.org">wesperton@worldbank.org</a>
69	G. Olivier Zomonto	DRS/MS		
70	HOUNDONOUGBO Mathias	DAC /MEF	21-33-25-47	
71	GADO Mohamed	ST/ CSPEF		
72	TAKOU Hermann	CSPEF		
73	DJOSSOU Aristide	CSPEF		
74	AIGNON Firmin	CSPEF		
75	AIZONOU Bertin	CSPEF		
76	GOMEZ Anseque	CSPEF		

77	CODJIA Bertrand	DGB		
78	AGUESSY Joseph	Fondé de pouvoir DGTCP		
79	KORA Bata	DPP Santé		
80	AKPAMOLI Mathias	DPP santé		
81	ADAGBE Albert	DAC. / MEMP		
82	CODJIA Sourou	DPP Transport		

## 2- Calendrier type de la Revue Conjointe SCRП 2009

Revue au cours de la dernière semaine de juin (commençant le premier lundi après le 22 juin):

### Lundi:

Matin: Réunion des PTF sur leurs réactions sur le rapport d'avancement, organisation des travaux, etc.

En parallèle: Réunion du Gouvernement sur les mêmes sujets.

Au besoin: Réunions sectorielles, aussi en parallèle.

### Après-midi:

**Première plénière**, organisée par la CSPEF. Clarifications, et confirmation du programme. Programmation éventuelle d'événements spécifiques. Préparation de la session de revue de la SCRП.

### Mardi:

Matin: Réunions sectorielles; Préparation/finalisation des exposés/présentations.

Après-midi: Session **de Revue du rapport d'avancement de la SCRП** avec ministres, PTF, société civile et autres partenaires

### Mercredi:

Réunions sur des thèmes transversaux ou sujets spécifiques (secteur réel, GFP, réformes, etc.)

Poursuite des réunions sectorielles en cas de besoin.

Début de rédaction de l'Aide Mémoire.

### Jeudi:

**Réunions Séquentielles** des groupes sectoriels avec MEF et PTF : présentations et discussions



En dehors de l'heure de leurs présentations, les groupes sectoriels finalisent leurs débats et leurs contributions à l'Aide Mémoire.

Vendredi:

Matin: Réunions sur des sujets spécifiques en cas de besoin;

Finalisation de l'Aide Mémoire provisoire

Soir: Plénière: présentation de l'Aide Mémoire provisoire; Conclusions.