

FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT

ADF/BD/IF/2006/264

7 décembre 2006

Préparé par : OPEV

Original : Français

**Date probable de présentation au Comité
Opérations / Efficacité du développement :
Sans objet**

POUR INFORMATION

MEMORANDUM

AU: CONSEIL D'ADMINISTRATION

**DE: Modibo I. TOURE
Secrétaire général**

**OBJET: BENIN : PROGRAMMES D'APPUI BUDGETAIRE A LA
REDUCTION DE LA PAUVRETE PARB ET PASRP
RAPPORT D'EVALUATION DE PERFORMANCE DES
PROGRAMMES***

Veuillez trouver ci-joint le document cité en objet.

P.J.

CC: Le Président

***Pour toute question sur ce document, prière de s'adresser à :**

M. D. A. BARNETT	Directeur p.i.	OPEV	Poste 2041
M. H. RAZAFINDRAMANANA	Chargé d'évaluation principal	OPEV	Poste 2294

**Fonds Africain de
Développement**



**FAD/OPEV/2006/025
Décembre 2006
Préparé par : OPEV
Original : FRANCAIS
Distribution : LIMITEE**

REPUBLIQUE DU BENIN

**RAPPORT D'EVALUATION DE PERFORMANCE
DES PROGRAMMES D'APPUI BUDGETAIRE A LA REDUCTION DE LA
PAUVRETE PARB ET PASRP**

RAPPORT FINAL

DEPARTEMENT DE L'EVALUATION DES OPERATIONS

TABLE DES MATIERES

N°. de Page

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	i
NOTATIONS	ii
DONNEES DE BASE DES PROGRAMMES.....	ii
RESUME EXECUTIF	v
I. PROGRAMMES	1
1.1 Contexte du pays.....	1
1.2 Formulation des programmes	2
1.3 Objectifs et portée à l'évaluation	3
1.4 Financement.....	4
II. EVALUATION	4
2.1 Méthodologie et approche de l'évaluation	4
2.2 Principaux indicateurs de performance	5
III. PERFORMANCE DE L'EXECUTION.....	5
3.1 Entrée en vigueur des prêts, lancement et exécution.....	5
3.2 Respect des coûts, décaissement et dispositions financières	6
3.3 Gestion des programmes, communications de rapports, suivi-évaluation	6
IV. EVALUATION DE LA PERFORMANCE ET NOTATIONS	7
4.1 Pertinence des objectifs et évaluation de la qualité à l'entrée	7
4.2 Réalisation des objectifs et résultats (efficacité)	9
4.3 Contribution des programmes	21
4.4 Efficience	22
4.5 Durabilité	23
4.6 Notation de la performance globale des programmes	25
4.7 Performance de l'Emprunteur.....	25
4.8 Performance de la Banque	26
4.9 Les facteurs influençant l'exécution, la performance et les résultats	27
V. CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS	28
5.1 Conclusions.....	28
5.2 Enseignements	29
5.3 Recommandations.....	30

Liste des annexes:

N°	Titre	Nbre. de pages
1	Matrice des recommandations PARB et PASRP I	1
2	Notation de l'évaluation des performances	3
3	Bénin: Principaux indicateurs macro-économiques	6
4	Budget de l'Etat: Taux d'exécution par secteur prioritaire	1
5	PARB: Matrice du cadre logique	5
6	Cadre logique du PASRP 1	6
7	Tableau synoptique des indicateurs sociaux	1
8	Bibliographie	2

Le présent rapport a été établi par M. H. RAZAFINDRAMANANA, Chargé d'Evaluation Principal et un Consultant, à la suite d'une mission qu'ils ont effectuée au Bénin en Octobre 2006. Toute question relative au rapport devra être adressée à M. D. A. BARNETT, Directeur p.i, OPEV, au poste 2041, ou à M. RAZAFINDRAMANANA, au poste 2294.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

BAD	:	Banque africaine de développement
BCEAO	:	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CAA	:	Caisse autonome d'amortissement
CDMT	:	Cadre de dépenses à moyen terme
CFAA	:	Analyse financière et comptable du pays
CNMP	:	Commission nationale des marchés publics
CMVP	:	Cellule de moralisation de la vie publique
CPAR	:	Country Procurement Analytical Review
CNRMP	:	Commission nationale de régulation des marchés publics
CPMP	:	Cellule de passation des marchés publics
CSRP	:	Crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté
DSP	:	Document de stratégie par pays
DANIDA	:	Coopération danoise
DGB	:	Direction générale du budget
DIVI	:	Département de l'inspection et de la vérification interne
DSRP	:	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FAD	:	Fonds africain de développement
FCFA	:	Franc de la communauté financière de l'Afrique
FMI	:	Fonds monétaire international
FRPC	:	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
IDA	:	International Development Agency
IDH	:	Indicateur de développement humain
IGF	:	Inspection générale de l'inspection
INSAE	:	Institut national de statistique et d'analyses économiques
IPM	:	Indicateur de pauvreté humaine
MAEP	:	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches
MEHU	:	Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme
MENRS	:	Ministère de l'éducation et de la recherche scientifique
MEPS	:	Ministère de l'enseignement primaire et secondaire
MDFE	:	Ministère du développement, des finances et de l'économie
MTPT	:	Ministère des Travaux Publics et des Transports
MPS	:	Ministère de la santé publique
METP	:	Ministère de l'enseignement technique et professionnel
CNDLP	:	Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté
DNMP	:	Direction nationale des marchés publics
PARB	:	Programme d'appui aux réformes budgétaires
PAS	:	Programme d'ajustement structurel
PASRP	:	Programme d'appui à la réduction de la pauvreté
PSRC	:	Poverty strategy reduction credit
PIB	:	Produit intérieur brut
PPTÉ	:	Pays pauvre très endetté
SBEE	:	Société béninoise de l'énergie électrique
SONEB	:	Société nationale des eaux du Bénin
SONAPRA	:	Société nationale de promotion agricole
ST	:	Secrétariat technique
UC	:	Unité de compte
UE	:	Union européenne
UEMOA	:	Union économique et monétaire ouest africaine
QUIBB	:	Questionnaire sur les indicateurs de bien-être de base

NOTATIONS

1. Pertinence	Satisfaisante
2. Réalisation des objectifs	Satisfaisante
3. Efficience	Satisfaisante
4. Contributions	Satisfaisante
5. Durabilité	Probable
6 Indicateur de performance globale	Satisfaisante
7. Performance de l'Emprunteur	Satisfaisante
8. Performance de la Banque	Satisfaisante

DONNEES DE BASE DES PROGRAMMES

I. Programme d'appui aux réformes budgétaires

1.1 Données générales

N° du prêt	2100150000102
Emprunteur	République du Bénin
Bénéficiaire	Gouvernement du Bénin
Organe d'exécution	Comité interministériel de coordination sous la présidence du Ministre des Finances et de l'Economie, assisté par un Comité de pilotage sous la supervision du Directeur Général du Budget

1.2 Description du programme

Prêt	Estimation	Réalisations
1. Montant	14 millions UC	14 millions UC
2. Date d'approbation		09/05/2001
3. Date de signature		30/05/2001
4. Date de mise en vigueur		15/11/2001
5. Durée		12 mois
6. Mission de supervision		8-20 octobre 2002
7. Mission de préparation du rapport d'achèvement		20-30 novembre 2002

1.3 Autres sources de financement

- IDA	7,68 millions UC
- UE	10,99 millions UC
- DANIDA	2,17 millions UC
- SUISSE	0,87 millions UC

1.4 Décaissement du prêt

Une seule tranche

1.5 Indicateurs de performance

1. Encours à décaisser	O
2. Dérapages dans la mise en vigueur	-
3. Dérapage dans la date de clôture	-
4. Performance institutionnelle	assez satisfaisante
5. Rapport d'achèvement	non élaboré

1.6 Missions

Missions	N° de missions	N° de personnes	Composition	H/mois
1. identification	1	1	Economiste	
2. préparation	1	2	Economiste	
3. évaluation	1	2	Economiste	
4. mission de revue à mi-parcours	1	1	Economiste	
5. mission de supervision	1	1	Economiste	
6. audit	Nd	Nd	-	
7. PCR	1	3	Economistes	

II. Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté

1 – Numéro de l'accord du prêt	2100150007170
2 – Emprunteur	Gouvernement de la République du Bénin
3 – Bénéficiaire	Gouvernement de la République du Bénin
4 – Organe d'exécution	Ministère des Finances et de l'Economie

2.1 Données sur le prêt

PRET	PREVISION	REALISATION
1 – Montant du prêt FAD	23,29 millions d'UC	23,29 millions d'UC
2 – Commission de services	0,75% par an sur les montants du prêt décaissés et non remboursés	0,75% par an sur les montants du prêt décaissés et non remboursés
3 – Commission d'engagement	0,50% sur le montant du prêt non décaissé, commençant à courir cent vingt (120) jours après la signature de l'accord de prêt	0,50% sur le montant du prêt non décaissé, commençant à courir cent vingt (120) jours après la signature de l'accord de prêt
4 – Remboursement	1% du principal tous les ans, de la 11 ^{ème} année à la 20 ^{ème} année, et 3% tous les ans par la suite	1% du principal tous les ans, de la 11 ^{ème} année à la 20 ^{ème} année, et 3% tous les ans par la suite
5 – Date d'évaluation	-	Septembre 2003
6 – Date de négociation	Novembre 2003	6-7 Novembre 2003
7 – Date de présentation au Conseil	Décembre 2003	10 décembre 2003
8 – Date d'approbation	Décembre 2003	10 décembre 2003
9 – Date de signature	-	12 janvier 2004
10 – Date d'entrée en vigueur	Janvier 2004	9 août 2004
11 – Date de la mission de supervision	Septembre 2004	11 au 29 octobre 2004
12 – Revue à mi-parcours	Juin 2004	18 au 23 mai 2005
13 - Mission de supervision pour la clôture du programme		-
14 – Date du rapport d'achèvement du Gouvernement	Novembre 2005	Non réalisé
15 – Date de mission d'achèvement	Décembre 2005	Septembre 2005

2.2 Financement de l'ensemble des bailleurs de fonds

DONNEES DU PROGRAMME	PREVISION		REALISATION		ECART	
	Montant d'origine en millions d'UC	Montant d'origine en milliards de FCFA	Montant décaissé en millions d'UC	Montant décaissé en milliards FCFA	Montant en millions d'UC	Montant en milliards FCFA
1 – Plan de financement	23,29	18,75	23,29	18,75	0	0
FAD	61,71	49,67	61,71	49,67	0	0
IDA	43,48	35,00	43,48	35,00	0	0
UE	8,94	7,20	0	0	8,94	7,20
Pays-Bas	9,32	7,50	9,32	7,50	0	0
Danemark	1,74	1,40	1,74	1,40	0	0
Suisse						
2 – Coût total	148,48	119,52	139,54	112,32	8,94	7,20

2.3 Décaissement du prêt FAD

DECAISSEMENT	PREVISION		REALISATION		ECART
	Date	Montant en millions d'UC	Date	Montant en millions d'UC	
Entrée en vigueur	Janvier 2004		09/08/2004		8 mois
1 ^{ère} tranche	Février 2004	11,46	08/11/2004	11,46	0,0
2 ^{ème} tranche	Février 2005	11,83	21/07/2005	11,83	0,0
TOTAL					

2.4 Indicateur de performance

1 – Reliquat en %	0
2 – Retard par rapport au calendrier	
Décalage par rapport à l'entrée en vigueur	8 mois
Décalage par rapport à la date d'achèvement	Programme encore en cours d'exécution
Décalage par rapport au dernier décaissement prévu	6 mois
3 – Etat d'exécution du programme	Satisfaisant
4 – Indicateur d'achèvement	-
5 – Performance institutionnelle	Satisfaisant
6 – Rapport d'achèvement	Réalisé en septembre 2005, mis en décembre 2005 et juin 2006
7 – Rapport d'audit	

2.5 Information sur les missions

Missions	Dates	Nombre de missions	Nombre de personnes	Composition	Homme/semaines
1 – Identification		-	-	-	-
2 – Préparation		1	3	2 économistes et 1 agro économiste	04
3 – Evaluation	3 au 21 septembre 2003	01	03	1 économiste 1 agroéconomiste et 1 informaticien	04
4 – Supervision		01	01	1 économiste	02
5 – Revue à mi-parcours	18 au 23 mai 2005	01	-	-	-
6 – Audit (AUDT)	-	-	-	-	-
7 – R.A.P	14 au 28 septembre 2005	01	02	2 économistes	04

2.6 Bilan sur les décaissements (en millions d'UC)

Décaissement	Prévision/Evaluation	Réalisation
1 – Total décaissé	23,29	23,29
2 – Décaissement annuel		
2004	11,46	11,46
2005	11,83	11,83

RESUME EXECUTIF

1. Objectifs et portée

1.1 Le présent rapport d'évaluation de performance porte sur le programme d'appui aux réformes budgétaires (PARB) et le programme d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (PASRP).

1.2 Les objectifs globaux des deux programmes, tel qu'il ressort de l'examen des rapports d'évaluation et d'achèvement, étaient complémentaires et visaient, essentiellement, la mise en place d'un cadre macroéconomique stable, à même de générer une croissance forte et durable dont les pauvres seraient les premiers bénéficiaires.

1.3 Les objectifs spécifiques de ces programmes d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté étaient (i) l'accélération de la croissance de façon durable ; (ii) l'amélioration de l'accès des populations aux services de base et la protection de l'environnement ; et (iii) la promotion et le renforcement de la bonne gouvernance. Les objectifs macroéconomiques s'articulaient autour des quatre points suivants : (i) réduire la proportion des pauvres d'au moins 3% par an à partir de 2004 ; (ii) réaliser un taux de croissance du PIB de 7% d'ici 2005 et un taux d'investissement de plus de 20% du PIB ; (iii) maîtriser l'inflation à un niveau inférieur à 3% ; et (iv) maintenir les recettes budgétaires autour de 17% du PIB pendant toute la durée des programmes.

2. Performance d'exécution

2.1 Le prêt FAD destiné à soutenir le PARB a été décaissé en une seule tranche et celui appuyant le PASRP 1 en deux tranches. Concernant le PASRP 1, l'entrée en vigueur et le décaissement de la première tranche du prêt ont accusé un certain retard qui n'a pas été préjudiciable à la bonne exécution du programme. Les concours des différents bailleurs ont été libérés sans difficulté au cours d'un exercice budgétaire, soit 12 mois, pour chaque programme.

2.2 L'exécution du PARB a été coordonnée par le Secrétariat technique de la Commission nationale de suivi de l'application du PAS. Et la coordination d'ensemble du PASRP 1 a été confiée à un Comité interministériel dont le Secrétariat a été assuré par le Secrétariat permanent de la Commission nationale pour le Développement et la Lutte contre la pauvreté. La performance de l'exécution a été jugée satisfaisante.

3. Evaluation de la performance

Méthodologie et approche

3.1 La méthodologie de l'évaluation a été basée sur la collecte des documents et des informations d'une part, et des discussions avec les parties prenantes aux réformes, d'autre part. L'évaluation de performance a été faite en utilisant les critères de la Banque en la matière, à savoir : pertinence et qualité à l'entrée, efficacité, efficience, impact, durabilité, notation de performance globale, performances de l'Emprunteur et de la Banque. L'évaluation des objectifs et des résultats a utilisé l'approche « avant » et « après » les programmes et a été focalisée sur la période 2002-2005.

Pertinence des objectifs et qualité à l'entrée

3.2 La pertinence est avérée puisque les programmes s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre du DSRP. En outre, ils sont conformes aux principaux axes du DSP. La qualité à l'entrée a été satisfaisante dans l'ensemble. La pertinence est jugée satisfaisante.

Réalisation des objectifs et résultats (efficacité)

3.3 Les programmes n'ont pas accusé de retard significatif dans leur exécution. Chaque programme a été exécuté dans le cadre d'un exercice budgétaire, soit 12 mois. Par conséquent, on n'a enregistré aucun dépassement en matière de délai de mise en œuvre.

3.4 Les réformes se heurtent à des faiblesses institutionnelles et à des lenteurs dans la réalisation des mesures structurelles. Mais des progrès significatifs ont été réalisés, notamment dans (i) la gestion budgétaire avec l'extension des budgets-programmes à tous les ministères, et (ii) l'amélioration des infrastructures de base. L'efficacité est jugée satisfaisante.

Efficiences

3.5 Les programmes n'ont accusé aucun retard dans leur exécution. L'appui était conséquent par rapport aux objectifs fixés à l'évaluation des programmes ; chaque programme répondait à un besoin : boucler le budget de l'Etat afin de faire face aux objectifs fixés dans les budgets-programmes des différents ministères en matière de réduction de la pauvreté.

Performance de l'Emprunteur

3.6 A la suite du dernier PAS en 1999, le Gouvernement a initié avec la Banque mondiale la préparation d'un programme de réformes des dépenses publiques visant la mise en place d'une gestion budgétaire axée sur les résultats afin de faire du budget national un outil de réalisation de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté.

3.7 Après concertation des partenaires au développement, la coordination générale des programmes a été confiée au SP/CNDLP, sous l'autorité du Ministre du Développement, des Finances et de l'Economie. Le Secrétariat permanent a une longue expérience dans le suivi des programmes d'ajustement qu'il a mis à profit pour assurer correctement la coordination des activités liées à l'exécution des appuis budgétaires.

3.8 Avec les nouvelles autorités, qui comptent mettre en place un personnel de très haut niveau au Ministère des Finances pour assurer la coordination avec les partenaires au développement, le leadership et l'appropriation vont se renforcer, surtout lors des revues conjointes des appuis budgétaires qui se tiennent en septembre/octobre depuis 2004. Dans l'ensemble, la performance de l'Emprunteur a été jugée satisfaisante.

Performance de la Banque

3.9 La Banque a été co-initiatrice des deux programmes. Elle a également pris part à deux missions de préparation et d'évaluation avec la Banque mondiale en 1999 et 2000. Elle a participé dès 1999 à l'animation d'un séminaire sur les indicateurs de performance des budgets sectoriels ainsi qu'à l'évaluation des besoins de renforcement des capacités de suivi évaluation au sein des cinq ministères pilotes.

3.10 La Banque a suivi l'exécution des programmes à travers des missions de revue à mi-parcours et de supervision. Elle a établi, au terme des programmes, les rapports d'achèvement. Une présence plus forte de la Banque sur le terrain aurait permis une plus grande contribution dans le suivi du programme. En outre, la Banque a mal apprécié les capacités d'exécution du pays et certains risques, surtout ceux liés à l'exécution des mesures structurelles en relation avec le poids politique des organisations de la société civile.

3.11 Elle a financé, sur un don du FAD, parallèlement à l'appui budgétaire, un projet d'appui institutionnel qui a contribué au renforcement des capacités du Secrétariat permanent du CNDLP, de la Commission de régulation des marchés publics et de l'Equipe technique d'appui au Budget. Elle a pris le leadership dans (i) l'amélioration du cadre fiduciaire, (ii) la lutte contre la corruption et le blanchiment de l'argent sale, et (iii) le renforcement du cadre de coordination et de suivi de programme. La performance de la Banque a été satisfaisante

Contribution des programmes

3.12 L'exécution des programmes a permis le renforcement du cadre fiduciaire, l'expérimentation effective des budgets programmes, le renforcement des services techniques d'appui des sectoriels et la restructuration du système de passation des marchés publics pour le rendre plus transparent. Les progrès ont été remarquables dans les domaines de l'éducation pour tous, de l'accès à l'eau potable et des services de santé. Ces performances augurent pour le Bénin de fortes chances d'atteindre les objectifs du millénaire à l'horizon 2015. Les programmes ont eu une influence positive sur l'environnement et l'intégration régionale.

3.13 Cependant, malgré des progrès sensibles dans la libéralisation, les réformes structurelles accusent un certain retard dans leur effectivité. Depuis 2002, le Bénin fait dans ce domaine des avancées graduelles mais pas suffisantes pour que le secteur privé prenne le relais de l'Etat dans la gestion des grandes entreprises. Néanmoins, la performance est, dans l'ensemble, jugée satisfaisante.

Durabilité

3.14 La durabilité des acquis des programmes réside d'abord dans la volonté du Gouvernement à poursuivre l'approche « appui budgétaire ». A cet égard, les autorités viennent d'engager un troisième appui budgétaire avec la Banque en juin 2006. De 2002 à 2005, le Bénin a réalisé des progrès notables dans plusieurs domaines. La stabilité du cadre macroéconomique réalisée depuis les PAS a été maintenue. L'ancrage de l'approche programmatique est fort ; il en est de même pour l'informatisation de la chaîne des dépenses à travers le système intégré de gestion des finances publiques. Enfin, l'amélioration du système de passation des marchés publics s'inscrit également dans la durée. La durabilité a été jugée probable.

4. Conclusion

Les programmes ont permis d'initier une expérience pilote dans la sous-région qui porte sur la gestion des budgets-programmes axés sur la réduction de la pauvreté. Cependant l'étendue des mesures à réaliser et des domaines couverts (tous les ministères) n'a pas permis d'obtenir des résultats exempts de tout reproche. La maîtrise de cette nouvelle approche requiert du temps et un ajustement des prestations et de la Banque et de l'Emprunteur. L'impact des programmes sur la stabilité macroéconomique et l'amélioration de l'accès aux services de base est indiscutable.

5. Enseignements et recommandations

Enseignements

5.1 L'instrument « appui budgétaire » a apporté des avantages effectifs par rapport aux prêts d'ajustement et aux prêts projets, notamment : (i) l'approche programmatique qui renforce le leadership gouvernemental sur ses programmes de développement, le processus budgétaire et les institutions concernées, et réduit les coûts de transaction dans la fourniture de l'aide extérieure ; (ii) l'approche multisectorielle qui renforce la collaboration et la coordination tout en maximisant l'impact sur la réduction de la pauvreté ; (iii) l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des finances publiques ; et (iv) l'amélioration des services de base comme l'eau, la santé et l'éducation.

5.2 Cependant la nécessité s'impose de poursuivre et de consolider les réformes axées sur l'amélioration de la préparation et de l'exécution du budget et des budgets programmes, d'élargir la base productive et de diversifier la production, de renforcer les capacités institutionnelles et d'améliorer la bonne gouvernance conformément aux axes stratégiques du DSRP.

Recommandations

A l'Emprunteur

- (i) poursuivre ses efforts pour la diversification de l'économie ;
- (ii) renforcer ses efforts en vue de la finalisation de la privatisation des grandes entreprises;
- (iii) poursuivre le renforcement des infrastructures de base;
- (iv) améliorer le Système intégré de gestion des finances publiques.

A la Banque

- (i) renforcer sa présence sur le terrain;
- (ii) renforcer le partenariat stratégique avec les autres bailleurs de fonds;
- (iii) réduire autant que faire se peut la multiplication des conditions de décaissement;
- (iv) mieux évaluer et prendre en compte les risques que représentent le contrôle citoyen et les capacités nationales d'exécution des programmes;

I. PROGRAMMES

1.1 Contexte du pays

1.1.1 Le Bénin est un pays situé en Afrique de l'Ouest, dans la région du golfe de Guinée. Sa position géographique en fait un pays de transit vers l'hinterland et un voisin et partenaire commercial de la République Fédérale du Nigéria dont l'influence est déterminante sur ses performances économiques. Après son accession à l'indépendance, il a été marqué par une longue période de gestion économique étatique de type socialiste. Il est aussi l'un des tous premiers pays africains à avoir inauguré le cycle des conférences nationales destinées à faire table rase du passé dans un esprit de vérité et de réconciliation. La conférence nationale de février 1990 a donné une nouvelle orientation au pays dont le fondement est le libéralisme économique et la démocratie multipartite. Depuis cette date, la vie démocratique a fait preuve d'une grande vitalité avec la tenue d'élections libres et régulières et trois alternances présidentielles. En dépit de ces progrès, des efforts restent encore à réaliser dans l'amélioration du processus électoral, notamment l'établissement des listes électorales fiables. Dans ce cadre, les autorités s'acheminent vers une informatisation de ces listes qu'il suffira de mettre à jour de façon périodique.

1.1.2 La période 1972/1989 a été marquée par une gestion étatique qui a engendré une faillite économique, financière et sociale avec l'apparition de profonds déséquilibres internes et externes et une crise financière sans précédent ayant atteint son point culminant en 1987. La croissance s'est ainsi ralentie atteignant 3% en moyenne sur la période 1981-85 et de graves déséquilibres macroéconomiques internes et externes sont apparus. Malgré les tentatives de redressement initiées par le Gouvernement en 1982-83 et 1986-87, les difficultés de l'économie béninoise se sont davantage exacerbées. Ainsi, la croissance économique a enregistré une baisse de 2% en 1989. Devant l'ampleur de la crise et les perturbations sociales qui en découlaient, les autorités ont changé d'orientation en entamant un vaste processus de libéralisation de l'économie et une rationalisation de la gestion économique et financière.

1.1.3 La mise en place de programmes d'ajustement structurel (PAS) était devenue une nécessité pour le rétablissement des équilibres macroéconomiques. A partir de 1989, trois Programmes ont été initiés. Ils se sont inscrits dans la nouvelle stratégie de développement visant, entre autres, la restauration des grands équilibres, la programmation des investissements, la réforme des entreprises publiques, la réforme de la fonction publique, la promotion du secteur privé. La dévaluation du Franc CFA en 1994 a permis de renforcer les réformes engagées par les autorités en améliorant la compétitivité externe de l'économie et la rentabilité du secteur agricole, en particulier celle du coton. Ces réformes ont donné une dynamique nouvelle à la croissance économique et contribué à l'encrage du processus de libéralisation de l'économie et au rétablissement des grands équilibres macroéconomiques.

1.1.4 Les résultats macroéconomiques et sectoriels des PAS ont été globalement positifs. Après un taux négatif de 2% en 1989, le PIB a enregistré un taux de croissance annuel moyen de 4,5% par an au cours de la décennie 1990-1999, avant de s'établir à 5% en 2001 suite à un taux d'investissement de 19,2% du PIB. Ces bonnes performances ont été réalisées en raison de l'amélioration du taux d'investissement qui est passé de 13,5% du PIB avant le premier PAS à 17,6% à la fin du troisième PAS. Les exportations hors réexportations se sont accrues de 20,4% en moyenne annuelle et en termes réels sous l'effet conjugué de l'expansion de la production de coton dont le volume est passé de 109.000 t à 277.000 t de 1991 à 1994, de la

libéralisation du commerce et de la dévaluation du franc CFA. Les importations ont connu un recul de 3,1%. La lutte contre l'inflation s'est soldée par le maintien d'un taux annuel moyen inférieur à 4%. Le déficit budgétaire hors dons est passé de 10,7% du PIB en 1989 à 6,4% du PIB en moyenne sur la période 1989-1999. Ces bonnes performances sont largement dues à la mobilisation de concours extérieurs (dons et prêts) étant donné la faiblesse de l'épargne intérieure. Cependant, les réformes structurelles, notamment le désengagement de l'État de certaines entreprises publiques se sont heurtées à des résistances au niveau de la société civile et du Parlement, faute d'explication suffisante du bien-fondé de ces réformes de la part des autorités.

1.1.5 Après avoir stabilisé son économie et amorcé sa relance, le Bénin s'est forgé une Vision à long terme de son développement économique et social. En effet, le programme de développement du Gouvernement est adossé à un projet de société dénommé *Scénario ALAFIA* élaboré sur la base d'un processus participatif avec l'appui du PNUD. Il a été adopté en août 2000. Ce scénario fonde le développement économique du Bénin sur une politique vigoureuse en faveur des investissements en capital physique et en capital humain. Dans cette optique, il est envisagé que de 2000 à 2025, ces deux indicateurs enregistrent un accroissement de 50%. Cette évolution conduirait à un taux d'investissement en capital physique de même ordre que ceux des nouveaux pays industrialisés et un taux d'investissement en capital humain comparable à ceux des pays industrialisés. Ainsi, à l'horizon 2025, le Bénin se veut *un pays phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être.*

1.1.6 Cette Vision constitue l'un des documents fondamentaux de référence du pays. Il a été l'une des sources d'inspiration du programme d'action du gouvernement en 2001 et du Document de stratégie de réduction de la pauvreté négocié avec les partenaires au développement. Cette Vision vient d'être complétée par l'élaboration en septembre 2006 d'un Plan quinquennal de développement (2006–2011) en cours de finalisation. Ce Plan devrait permettre au Bénin d'opérationnaliser sa Vision et compléter la trame du développement économique et social du pays qui se décline désormais en trois séquences : DSRP - Plan quinquennal – ALAFIA / Bénin 2025.

1.1.7 C'est sur les acquis des PAS que le Bénin a entamé la mise en œuvre d'une série de programmes d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté dans le but de consolider les résultats obtenus et de poursuivre les réformes macroéconomiques et structurelles avec comme objectif global la réduction de la pauvreté. Le Bénin a été en 2001 parmi les premiers pays africains (avec le Burkina Faso et l'Ouganda) à bénéficier d'un appui budgétaire, conçu pour aider le pays à franchir de nouveaux paliers dans la réduction de la pauvreté par l'amélioration de la gestion des dépenses publiques. L'intégration de l'approche CDMT a permis d'orienter les efforts vers les cinq secteurs prioritaires. Ces appuis budgétaires ont connu trois phases : le Programme aux réformes budgétaires (PARB) de 2001 à 2003, le Programme d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (PASRP I) de 2004 à 2005, et le Deuxième programme d'appui à la réduction de la pauvreté (PASRP II) de 2006 à 2007. Le présent rapport d'évaluation de performance se focalisera sur le PARB et le PASRP I.

1.2 Formulation des programmes

1.2.1 L'objectif global du programme d'appui aux réformes budgétaires et du Programme d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (PARB et PASRP I) était de contribuer à réduire la pauvreté à travers une croissance forte et durable. Les deux programmes visaient

les objectifs spécifiques suivants : (i) poursuivre le renforcement de la stabilité macroéconomique ; (ii) améliorer et renforcer l'efficacité de la gestion des ressources publiques surtout en faveur des pauvres ; et (iii) mettre en œuvre les réformes de la bonne gouvernance. Ces objectifs étaient en phase avec les principaux axes du DSRP qui se déclinent comme suit : (i) le renforcement du cadre macroéconomique à moyen terme ; (ii) le développement du capital humain et de l'environnement ; (iii) le renforcement de la gouvernance et des capacités institutionnelles ; et (iv) la promotion de l'emploi durable et le renforcement des capacités des pauvres à participer au processus de décision et de production. Lors de la formulation du PASRP 1, la Banque a décidé d'accorder une attention particulière à la composante relative à l'amélioration et au renforcement de la gouvernance dans les domaines suivants : (i) l'amélioration du cadre fiduciaire ; (ii) la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent ; et (iii) le renforcement du cadre de coordination et de suivi du programme.

1.2.2 Dès l'entame de l'évaluation du PASRP 1, la Banque a couplé le prêt d'appui budgétaire avec un don de 1,0 million d'UC en soutien aux actions de renforcement des capacités contenues dans le PASRP 1 et présentées dans la Lettre de Politique de Développement du Gouvernement 2004-2006.

1.2.3 Le Bénin a pu mener ces réformes avec le soutien des Institutions de Bretton Woods et de ses partenaires au développement réunis au sein du Groupe ABC (Appui budgétaire commun) incluant l'Union européenne, la Coopération danoise, la Coopération néerlandaise et la Coopération suisse. La Banque a tenu des séances de concertation et de coordination avec l'ensemble des partenaires du Bénin intervenant dans la mise en œuvre des réformes, en vue d'harmoniser les différentes interventions.

1.3 Objectifs et portée à l'évaluation

1.3.1 Les objectifs globaux du PARB étaient la réalisation d'une croissance économique accélérée et équitable de 5 à 6% en moyenne, un taux d'inflation de 3%, un déficit budgétaire de 4% et un déficit du compte courant de 6% du PIB. En outre, le programme visait l'augmentation du taux d'accès aux services d'éducation et de santé de base pour toute la population. Les objectifs spécifiques suivants ont été identifiés: (i) poursuivre le renforcement de la stabilité macroéconomique, (ii) améliorer et renforcer l'efficacité du service public et de ses prestations surtout en faveur des pauvres et (iii) mettre en œuvre de manière effective les réformes de la bonne gouvernance.

1.3.2 L'objectif global du PASRP I était de réduire la pauvreté à travers une meilleure allocation des ressources budgétaires et une croissance forte, équitable et durable. Les objectifs spécifiques visaient (i) l'accélération de la croissance de façon durable ; (ii) l'amélioration de l'accès des populations aux services de base et la protection de l'environnement ; et (iii) la promotion et le renforcement de la bonne gouvernance. Les objectifs macroéconomiques du programme s'articulaient autour des quatre points suivants : (i) réduire la proportion des pauvres d'au moins 3% par an à partir de 2004 ; (ii) réaliser un taux de croissance du PIB de 7% d'ici 2005 et un taux d'investissement de plus de 20% du PIB ; (iii) maîtriser l'inflation à un niveau inférieur à 3% ; et (iv) maintenir les recettes budgétaires autour de 17% du PIB pendant toute la durée du programme.

1.3.3 A l'évaluation, les risques identifiés pouvant avoir des conséquences sur l'exécution des programmes concernaient les facteurs exogènes liés aux fluctuations des cours mondiaux du coton et à l'évolution politique et économique du Nigéria. A posteriori, ces risques ont eu une grande influence sur l'exécution des programmes.

1.4 Financement

Le financement total des deux programmes s'est chiffré à 184,19 millions d'UC (35,71 millions pour le PARB et 148,48 pour le PASRP 1) dont 37,29 millions d'UC pour la Banque ; 69,39 millions d'UC pour la Banque mondiale; 54,47 millions d'UC pour l'Union européenne; 11,49 millions d'UC pour la Coopération danoise (DANIDA); et 2,61 millions d'UC pour la Coopération suisse.

II. EVALUATION

2.1 Méthodologie et approche de l'évaluation

2.1.1 L'évaluation a suivi les Directives de la Banque pour l'évaluation de performance de programmes à l'appui de réformes. La méthodologie utilisée s'est inspirée des meilleures pratiques des banques multilatérales de développement (BMD) : « Good Practices for the Evaluation of Policy-Based Lending by MDBs » (2005) et « Joint Evaluation of General Budget Support » (2006).

2.1.2 L'évaluation de performance a été faite en fonction des critères qui sont généralement utilisés en la matière : pertinence et qualité à l'entrée, efficacité, efficience, impact sur le développement institutionnel, durabilité, notation de performance globale, performance de l'Emprunteur, performance de la Banque et facteurs de risque touchant la performance et les résultats. L'évaluation a tenu compte également des Directives relatives aux prêts à l'appui du budget de développement (DBSL 2003).

2.1.3 Les documents disponibles au siège de la Banque ont été exploités, notamment: rapports d'évaluation, de supervision, d'achèvement des deux programmes, Documents de stratégie-pays (DSP), Profil de Gouvernance et autres documents sur le Bénin. Des informations ont été également collectées à Cotonou au cours de la mission, informations qui ont été complétées par des entretiens avec les responsables du Ministère du Développement, des Finances et de l'Economie, la Commission Nationale de suivi du PAS, le Secrétariat Permanent de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté, les cellules CDMT. Ces entretiens se sont étendus aux responsables des structures de passation des marchés publics et des organes de contrôle. Ils ont permis de discuter des indicateurs de performance et des contraintes qui ont pesé sur l'exécution des programmes ainsi que sur le suivi-évaluation.

2.1.4 La mission conjointe multi-bailleurs de revue des appuis budgétaires, qui s'est déroulée de façon participative à la même période (octobre 2006) que la mission d'évaluation, a donné l'occasion de suivre des exposés des ministères sectoriels et des représentants des bailleurs sur les avancées et les difficultés enregistrées dans la mise en œuvre du DSRP et des budgets-programmes. Elle a également permis d'apprécier le rôle de leadership que joue le Bénin dans le cadre de ces programmes. Par ailleurs, les discussions avec les partenaires au développement ont permis d'avoir leurs opinions sur les réalisations des deux programmes et de leurs interventions au Bénin.

2.1.5 L'évaluation a utilisé la démarche « avant » - « après » les deux programmes, qui poursuivent les mêmes objectifs, en vue de porter un jugement sur leurs réalisations et effets par rapport à la situation d'avant programme. Les périodes correspondent à 2002 et 2005. A cet égard, les cadres logiques ont été exploités pour évaluer les résultats intermédiaires obtenus. L'évaluation ne s'est donc pas focalisée uniquement sur les objectifs macroéconomiques pour porter un jugement sur les performances des programmes, ceux-ci dépendant de plusieurs autres facteurs. Les documents collectés et les informations obtenues lors des discussions avec l'Equipe-pays du Bénin, les responsables béninois et les représentants des bailleurs de fonds ont été analysés sur la base de cette approche.

2.2 Principaux indicateurs de performance

2.2.1 Les rapports d'évaluation et d'achèvement des deux programmes ont défini les principaux indicateurs de performance, tant en ce qui concerne les objectifs globaux que les objectifs spécifiques et sectoriels. Au plan macroéconomique, les indicateurs de performance portaient sur une croissance économique forte et durable. Au terme des deux programmes, le PIB devait atteindre 5 à 6% en moyenne par an pour s'établir à 7% à l'horizon 2005, le taux d'inflation s'établir à 3%, le déficit budgétaire à 4% et le déficit des comptes courants à 6% du PIB. Le taux d'investissement devait se hisser à plus de 20% du PIB; la proportion des pauvres devait être réduite d'au moins 3% à partir de 2004 ; et enfin, les recettes budgétaires se situeraient autour de 17% du PIB au terme des programmes. Les indicateurs portaient donc sur (i) le renforcement de la stabilité macroéconomique et l'accélération de la croissance de façon durable ; (ii) l'amélioration du service public et de ses prestations surtout en faveur des pauvres ; (iii) la promotion et le renforcement de la bonne gouvernance.

2.2.2 Le renforcement de l'efficacité du service public devrait être réalisé grâce à la rationalisation des dépenses publiques à travers la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) triennal glissant pour chacun des cinq ministères pilotes (Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche – MAEP ; Ministère de l'éducation et de la recherche scientifique – MENRS ; Ministère de la santé publique – MSP ; Ministère des travaux publics et des transports - MTPT et Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme - MEHU). Trois nouveaux ministères ont été ajoutés à la liste à partir de 2001 (Justice et Droits de l'Homme ; Mines, Energie et Hydraulique ; Industrie, Commerce et Promotion de l'Emploi). L'efficacité devait être mesurée également à travers (i) l'amélioration du fonctionnement de la chaîne des dépenses publiques, du système de passation des marchés publics, de l'audit et du contrôle interne et externe, (ii) la mise en place d'un système efficace de suivi-évaluation du budget et des budgets programmes et (iii) l'amélioration de la bonne gouvernance à travers le renforcement du cadre légal et institutionnel.

III. PERFORMANCE DE L'EXECUTION

3.1 Entrée en vigueur des prêts, lancement et exécution

3.1.1 Le prêt FAD destiné à soutenir le PARB a été décaissé en une seule tranche dès que les conditions générales et spécifiques ont été satisfaites. Le décaissement du prêt en une seule tranche a été sous-tendu par le souci d'appuyer le budget 2001. Concernant le PASP 1, l'entrée en vigueur et le décaissement de la première tranche du prêt ont accusé un certain retard. En effet, l'accord de prêt a été mis en vigueur le 09 août 2004, soit environ sept mois

après la signature de l'accord de prêt, les conditions générales applicables aux accords de prêt ayant été remplies tardivement. Le décaissement de la première tranche était prévu pour février 2004 au moment de l'évaluation. Il n'a été effectué que le 8 novembre 2004, soit 8 mois après la date prévue et 3 mois après l'entrée en vigueur du prêt. Ce retard est imputable à la lenteur accusée par le Parlement pour adopter la loi sur le code des marchés qui faisait partie des conditions préalables au décaissement.

3.1.2 Le décaissement de la deuxième tranche du PASRP 1 s'est heurté à la satisfaction tardive d'un certain nombre de conditions, à savoir : (i) la mise en œuvre du plan de formation continue à l'utilisation du système intégré de gestion des finances publiques, (ii) l'adoption de la loi sur le Code des marchés publics et la mise en place des structures relatives aux marchés publics. Au cours de la revue à mi-parcours, la mission de la Banque avait également insisté sur l'urgence de l'adoption de la loi contre le blanchiment d'argent par le Parlement en vue de lutter contre la corruption. Ces conditions préalables n'ont été satisfaites qu'en juillet 2005, date à laquelle la seconde tranche a été décaissée, soit 8 mois après la première tranche.

3.1.3 Le cofinancement par la Banque et les autres partenaires au développement du Bénin n'a pas présenté de difficultés particulières dans l'exécution des deux programmes d'appui budgétaire, la concertation ayant prévalu tout le long de leur évaluation et de leur mise en œuvre.

3.1.4 L'exécution des programmes d'appui budgétaire s'est faite de façon satisfaisante en dépit du retard dans l'exécution de certaines mesures. La non réalisation de certains objectifs macroéconomiques ne peut pas être imputée aux deux programmes, d'autres facteurs intervenant dans la réalisation d'un taux de croissance fort et durable. Concernant les objectifs spécifiques, sur les 50 mesures prévues dans le PARB, 84% ont été réalisés ; et sur les 149 mesures du PASRP 54% l'ont été. Les deux programmes ont fait l'objet de missions de supervision et de revue à mi-parcours.

3.2 Respect des coûts, décaissement et dispositions financières

Les deux programmes n'ont pas souffert de problèmes financiers, tous les engagements des bailleurs de fonds ayant été honorés. Pour le PARB, le montant total des ressources des prêts a été décaissé sans retard en une seule tranche pour l'ensemble des bailleurs de fonds. Pour le PASRP 1, l'appui financier de la Banque a été en totalité débloqué. Toutefois, le décaissement de la contribution de la Banque mondiale a accusé un retard à cause des lenteurs dans le processus de ratification de son crédit. En outre, en dehors des Pays-Bas qui n'ont pas libéré leur contribution, les autres partenaires ont entièrement décaissé leurs concours à temps.

3.3 Gestion des programmes, communications de rapports, suivi-évaluation

3.3.1 Le suivi de l'exécution du PARB a été assuré par le Secrétariat Technique de la Commission Nationale de Suivi de l'Application du Programme d'Ajustement Structurel et sa coordination a été confiée au Comité interministériel. Et la gestion quotidienne du programme a été confiée à un Comité interministériel de coordination sous la présidence du Ministre des Finances et de l'Economie, assisté par un Comité de pilotage sous la supervision du Directeur Général du Budget. En ce qui concerne le PASRP 1, la coordination du programme a été assurée par un Comité interministériel de coordination sous la présidence du

Ministre des Finances et de l'Economie assisté par le Secrétariat permanent de la Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté (SP-CNDLP). Par ailleurs, le SP-CNDLP a été appuyé, pour la gestion de l'appui institutionnel, par une Cellule créée en son sein et placée sous la responsabilité d'un gestionnaire. Cette Cellule travaille sous l'autorité du SP-CNDLP.

3.3.2 La communication du rapport d'exécution à mi-parcours et le rapport annuel du PASRP 1 n'a pas été effective à bonne date, même si les rapports de revue annuelle conjointe sur l'exécution du DSRP sont régulièrement produits. C'est pendant la mission de préparation du rapport d'achèvement que les rapports suivants ont été collectés : le rapport d'exécution du budget général de l'Etat pour 2001, le rapport d'exécution des budgets-programmes 2001 des cinq ministères CDMT première génération, le rapport d'exécution des budgets-programmes 2002 des 3 autres ministères CDMT, le rapport d'audit de performance des ministères pilote pour l'exercice 2000, le point d'exécution du PIP au 30 septembre 2002 du Ministère de la Justice, le point d'exécution du PIP au 30 septembre 2002 du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Ces rapports sont incomplets et manquent d'analyse sur le respect des indicateurs de performance et de comparaison avec les objectifs initialement prévus. Toutefois, il faut tenir compte du fait qu'il s'agit d'un appui budgétaire qui n'a porté que sur un exercice budgétaire, soit 12 mois.

3.3.3 S'agissant du PASRP 1, la mise en œuvre du programme n'a pas connu de dérapages significatifs. Le SP-CNDLP a fourni régulièrement à la Banque les rapports trimestriels sur l'exécution et les résultats périodiques du programme.

IV. EVALUATION DE LA PERFORMANCE ET NOTATIONS

4.1 Pertinence des objectifs et évaluation de la qualité à l'entrée

4.1.1 Les programmes visaient le renforcement du cadre réglementaire et institutionnel, afin d'améliorer la gouvernance économique. Les mesures prises à cet effet concernaient principalement le renforcement du cadre fiduciaire à travers : (i) l'extension du SIGFIP à tous les ministères ; (ii) le raccourcissement des délais de passation des marchés publics; (iii) une nouvelle vision de l'audit et du contrôle ; (iv) l'adoption d'un nouveau code des marchés publics ; et (v) la mise en place des organes d'exécution et de supervision des marchés publics. La refonte de toute l'architecture du système de passation des marchés publics visait une meilleure moralisation de la vie publique et une gestion plus efficace des ressources publiques afin de réduire le phénomène de la corruption.

4.1.2 Les deux programmes s'inscrivent dans le cadre de la SRP et favorisent donc la croissance pro pauvre. La rationalisation des dépenses publiques dans le cadre de la préparation du Budget et des budgets-programmes ; la réforme des procédures d'exécution du budget; l'audit et le contrôle ; la mise en place d'un système efficace de suivi-évaluation; le renforcement des capacités institutionnelles ; l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base et l'amélioration de la bonne gouvernance devaient toutes concourir à l'atteinte de l'objectif global de croissance économique durable, équilibrée et équitable. Les objectifs et les mesures pour les atteindre étaient tout à fait justifiés et cohérents pour au moins deux raisons : le fait que la dimension sociale n'a pas fait l'objet d'une préoccupation particulière dans les PAS ; la persistance de la pauvreté qui est plus accentuée en milieu rural qu'en milieu urbain (31,6% contre 23,6%).

4.1.3 Les deux programmes sont conformes à la stratégie d'assistance de la Banque pour la période 2002-2004 qui visait (i) la réduction de la pauvreté ; (ii) la poursuite des réformes macroéconomiques en vue de permettre une croissance durable centrée sur l'initiative privée. La Banque a accompagné le Gouvernement dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement et la promotion de la bonne gouvernance.

4.1.4 Par ailleurs, le Gouvernement fait preuve d'un engagement dans la poursuite des réformes budgétaires, afin que l'ancrage de la gestion axée sur les résultats s'inscrive dans la durée. S'agissant des réformes structurelles, les autorités ont adapté une approche caractérisée par la prudence afin d'en limiter les coûts sociaux. Cette prudence procède aussi de leur souci de tenir compte de la perception que les autres parties prenantes (Parlement et syndicats) ont de la politique de privatisation. Le Gouvernement essaie de concilier les intérêts de l'Etat avec ceux des travailleurs.

4.1.5 Par ailleurs, on note une appropriation des réformes par le Gouvernement à travers le Secrétariat Permanent (SP) du CNDLP, cheville ouvrière de l'exécution des programmes. Le SP travaille en étroite collaboration avec les départements ministériels. Mais la prise en compte des capacités réelles d'exécution du pays a été insuffisante, au regard du trop grand nombre de composantes et de mesures des programmes qui ont été probablement trop ambitieux. Cependant, la Banque a pris en compte le renforcement des capacités à travers l'appui institutionnel qu'elle a financé parallèlement à l'appui budgétaire.

4.1.6 L'engagement des bailleurs de fonds à libérer leurs engagements est adapté au cycle budgétaire qui est de 12 mois. Cela facilite le respect de l'alignement des partenaires par rapport aux priorités du Gouvernement dans la mise en œuvre du DSRP. Le budget général de l'Etat synthétisant en un document unique le contenu des programmes sectoriels, les arbitrages en faveur des secteurs prioritaires se font de manière plus appropriée et les aides apportées par les partenaires au développement sont orientées de manière plus adéquate.

4.1.7 Les risques et hypothèses importants identifiés à l'évaluation des deux programmes portaient sur trois points : (i) la vulnérabilité de l'économie béninoise aux fluctuations des cours mondiaux et du niveau de production du coton. (ii) les dérapages possibles au niveau des finances publiques pouvant découler d'une aggravation du déficit budgétaire pour le renforcement de la SRP, les investissements dans les secteurs sociaux ne produisant pas immédiatement des résultats. (iii) l'évolution politique et économique imprévisible du Nigéria, principal partenaire commercial du Bénin, dont la proximité constitue à la fois un avantage et un inconvénient.

4.1.8 Le premier risque a été légèrement atténué par la volonté du gouvernement de créer les conditions d'une croissance forte basée sur une économie plus diversifiée. Le second est atténué par l'impératif de rationalisation des dépenses publiques. Concernant le Nigéria, l'expérience montre que les tensions sporadiques entre les deux pays trouvent toujours une issue heureuse pour le Bénin, ce qui atténue largement les risques que représente ce facteur. En revanche, les risques liés au contrôle citoyen qu'exerce la société civile, notamment les syndicats, ne semblent pas avoir été suffisamment pris en compte. Ils jouent pourtant un rôle non négligeable dans le retard qu'accuse la réalisation des mesures structurelles.

4.1.9 Les RAP des deux programmes ont été finalisés respectivement en mai 2005 et en juillet 2006. Pendant la conception des programmes, il a été tenu compte des leçons tirées des programmes similaires : le PARB a tenu compte des enseignements des PAS et le PASRP 1 a

tiré des leçons de la mise en œuvre du PARB qui se déclinent principalement en la nécessité de (i) poursuivre et consolider les réformes relatives à la gestion budgétaire axée sur les résultats ; (ii) élargir la base productive ; (iii) renforcer les capacités ; et (iv) améliorer la bonne gouvernance économique conformément aux axes stratégiques du DSRP. Globalement, les programmes étaient pertinents et la qualité à l'entrée satisfaisante.

4.2 Réalisation des objectifs et résultats (efficacité)

4.2.1 Les performances réalisées au cours de la période couverte par les deux programmes (2002-2005) sont remarquables. Le Bénin a réalisé des progrès dans (i) la stabilisation du cadre macroéconomique ; (ii) la libéralisation de l'économie; (iii) la réforme budgétaire avec l'instauration de la culture de l'approche programmatique dans un cadre de dépenses à moyen terme; et (iv); l'accès aux services sociaux de base. Seules les privatisations des grandes entreprises publiques tardent à prendre corps.

4.2.2 Les efforts déployés dans l'exécution des programmes ont été souvent contrecarrés par certains facteurs exogènes tels que la baisse des cours mondiaux et du niveau de production du coton, les mesures prises par le Nigéria voisin pour limiter les réexportations sur son territoire, les réticences du Parlement à entériner certaines mesures, ainsi que le contrôle citoyen exercé par la société civile. Tous ces facteurs ont eu un impact sur les performances réalisées.

4.2.3 Les réalisations des deux programmes ont porté sur les domaines suivants: (i) l'évolution macroéconomique et la réduction de la pauvreté; (ii) les réformes structurelles ; (iii) l'amélioration de l'accès aux services de base ; (iv) l'amélioration et le renforcement de la gouvernance économique ; (v) les contributions.

Croissance économique et réduction de la pauvreté

4.2.4 **Croissance économique** : Avant la mise en œuvre des deux programmes, le croissance économique du Bénin était de 4,5% en moyenne par an au cours de la période 1990-1999. Au cours de la décennie d'ajustement, le Bénin a obtenu de meilleurs résultats que les autres pays de la zone franc. Cette tendance s'est poursuivie sous le PARB. Le taux de croissance du PIB réel a atteint 5% en 2001 et 5,3% en 2002. En 2005, le taux de croissance du PIB a chuté à 2,9% contre 3,1% en 2004. La période 2002-2005 est donc marquée par une tendance baissière. Cette contre-performance résulte essentiellement des faibles résultats de certaines branches d'activités telles que l'agriculture, les industries manufacturières, la pêche et la forêt. La production cotonnière est passée de 427.709 tonnes en 2004-2005 à 190.868 tonnes en 2005-2006, soit une chute de 45%. Cette baisse est due (i) à l'irrégularité des précipitations et leur mauvaise répartition dans le temps et l'espace, (ii) au retard enregistré dans la mise en place des intrants et (iii) au retard dans le paiement du coton graine aux producteurs. La contre-performance économique est également due (i) à la faible diversification de la production agricole dominée par le coton soumis à des baisses de production cycliques et vendu à des prix fixés par les pays industrialisés (ii) au cycle électoral qui est un phénomène récurrent tempérant l'ardeur des autorités dans la réalisation des réformes structurelles ; (iii) à l'évolution des relations avec le Nigéria qui a imposé des restrictions commerciales importantes. Le nombre de produits non éligibles aux réexportations est passé de 21 à 44. Elle résulte enfin de la baisse des activités du port de Cotonou concurrencé par celui de Lomé.

4.2.5 Ainsi, les objectifs de croissance retenus dans le DSRP (5,8% en 2003 ; 6,8% en 2004 et 7% en 2005) n'ont pas été atteints. Concernant le taux de croissance réel par tête d'habitant, il est passé de 1,3% en 2003 à 0,06% en 2005¹. De l'examen de ces résultats, il ressort que les objectifs de taux de croissance du PIB réel par tête (3,2% en 2003 et 3,8% en 2005) n'ont pas été atteints non plus. La mise en œuvre des deux programmes d'appui budgétaire n'est pas responsable de ces faibles performances.

4.2.6 **Inflation** : L'inflation a été maîtrisée et son taux a atteint 4% en 2001 avant les programmes. Il s'est ensuite établi à 2,4% en 2002 à 5,4% en 2005, après avoir diminué jusqu'à 1,5% en 2003 et 2,7% en 2004. La valeur cible du DSRP était la réalisation d'un taux d'inflation égal ou inférieur à 3%. Grâce aux efforts déployés par le Gouvernement, les objectifs ont été donc atteints dans ce domaine. En effet, le taux demeure conforme au critère de convergence de l'UEMOA qui a beaucoup varié depuis 2003, passant de 1,5% à 0,9% en 2004 et 5,4% en 2005.

4.2.7 **Balance des paiements et dette** : Le déficit du compte courant de la balance des paiements (dons exclus) est passé de 8% du PIB en 2000 à 8,7% en 2005. Cette détérioration résulte de la baisse de la production cotonnière et de l'évolution défavorable du cours du coton. Concernant la Dette, le Bénin ayant atteint le point de décision en 2000 dans le cadre de l'initiative PPTE, le pays a bénéficié d'un allègement de sa dette pour un montant de 266 millions de dollars US en valeur actualisée nette de 1998. Le point d'achèvement a été atteint en mars 2003. Le ratio Dette/PIB se situe à 33,4% en 2004 contre 48,1% en 2002. Rapporté aux exportations totales, le service de la dette extérieure est de 6,3% en 2005 contre 6,1% en 2001. L'encours de la Dette représentait 53,2% du PIB en 2001 avant de connaître une baisse en 2004 et 2005, soit respectivement 38,6% et 40% du PIB. Le service de la dette par rapport aux recettes fiscales s'est établi à 4,4%, 4,7% et 4,2% respectivement en 2003, 2004 et 2005. Globalement, l'évolution de ces ratios traduit une maîtrise du service de la dette. Au cours des dernières années, le Bénin n'a accumulé d'arriérés de paiements ni intérieurs ni extérieurs. Toutefois, la soutenabilité de sa dette publique reste tributaire de plusieurs facteurs : la volatilité des cours mondiaux du coton, la versatilité des relations commerciales avec le Nigéria et enfin, l'appréciation de l'Euro par rapport au dollar dans la mesure où près de 67% des exportations du pays sont destinés à l'Asie.

4.2.8 **Réduction de la pauvreté** : Selon les données disponibles, l'incidence de la pauvreté² est marquée par une stagnation au cours de cette période. En effet, de 28,5% en 2002, l'incidence s'est chiffrée à 26,8% en 2003 et 2004 avant de s'établir à 27% en 2005. L'indicateur de pauvreté humaine ne s'est pas amélioré non plus par rapport aux objectifs (43,2% en 2003, 41,4% en 2004 et 39,6% en 2005), compte tenu du fait que les données disponibles estiment cet indicateur à 49%, 48% et 47% respectivement en 2003, 2004 et 2005. La croissance du PIB réel par habitant s'est établi à 1,3% en 2003, avant de chuter à -0,4% en 2004 pour remonter légèrement à 0,06% en 2005.

4.2.9 En matière de réduction de la pauvreté, les objectifs fixés étaient les suivants : (i) la réduction de la proportion des pauvres d'au moins 3% par an à partir de 2004 ; (ii) la baisse de l'incidence de la pauvreté de 33% en 2001 à 27,1% en 2005 en zone rurale et de 23,3% en 2001 à 19,1% en 2005 en zone urbaine. L'incidence de la pauvreté en milieu rural a été de

¹ Cf. Tableau synoptique des indicateurs, page iv, dans Suivi des indicateurs du DSRP, Année 2005, Observatoire du changement social, Commission nationale du développement et de lutte contre la pauvreté/MDEF, Sept. 2006

² Cf. QUIBB 2002

30,4% en 2003, 33% en 2004 et 31,6% en 2005, alors qu'en milieu urbain il se situait à 24,2%, 23,3% et 23,6%. Au niveau national, il faut noter une stagnation de l'incidence de la pauvreté monétaire entre 2003 et 2005. En effet, de 28,5% en 2002, cette incidence s'est établie à 26,8% en 2003 et 2004, et 27,0% en 2005.

4.2.10 Cependant, l'absence d'enquêtes de pauvreté doit pousser à relativiser les performances insuffisantes enregistrées dans la lutte contre la pauvreté. L'enquête sur la pauvreté devait être réalisée en 2004 et les recommandations mises en œuvre en 2005. Cette mesure n'a pas été réalisée à bonne date.

4.2.11 Le Bénin n'a pas pu réaliser une croissance forte et durable, capable d'inverser de façon significative le taux de pauvreté. La mise en œuvre des réformes structurelles, notamment au niveau de la filière coton ; la faible compétitivité des entreprises béninoises constituent des handicaps sérieux à la création de richesse. La diversification économique est essentielle pour relever le défi de la croissance et réduire la dépendance économique par rapport à la filière coton. Elle doit s'appuyer sur les investissements privés. Dans le cadre de l'amélioration du climat des affaires, la Banque appuie le Gouvernement pour finaliser l'enquête sur l'ampleur de la corruption au niveau des entreprises privées et du secteur public. En outre, le Bénin a élaboré une Lettre de politique de développement du secteur privé en juin 2006, dans laquelle la stratégie du Gouvernement se décline en 7 axes : (i) amélioration de l'environnement des affaires ; (ii) amélioration du fonctionnement des marchés de facteurs ; (iii) amélioration de la facilitation du commerce ; (iv) développement des filières émergentes et du tourisme ; (v) développement des infrastructures et services de base ; (vi) développement de l'artisanat et de la micro-entreprise ; et (vii) renforcement du dispositif d'appui au secteur privé.

Les réformes structurelles

4.2.12 Les réformes structurelles ont été conçues en vue de soutenir la croissance économique à travers le renforcement des investissements du secteur privé. Les mesures structurelles portaient sur plusieurs domaines.

4.2.13 **Le secteur agricole** : Les programmes visaient la libéralisation et la privatisation du secteur productif. A cet égard, le Gouvernement a ouvert le secteur de l'égrenage du coton aux entreprises privées et a entrepris le processus de cession aux opérateurs privés des actifs de la Société nationale de promotion agricole (SONAPRA). A fin novembre 2004, la phase de pré qualification des dossiers, relative à la cession des unités d'égrenage de la SONAPRA était achevée et le processus pour le choix définitif des repreneurs enclenché. Les 10 usines de celle-ci ont été regroupées en 4 lots qui ont été provisoirement attribués à des repreneurs privés. L'audit social et la répartition du personnel entre les 4 lots ont été réalisés. Le processus de liquidation et de cession de l'outil industriel (les usines d'égrenage du coton) de la SONAPRA n'est pas remis en cause par les nouvelles autorités. Mais avant de procéder à sa liquidation, le Gouvernement veut procéder à un audit organisationnel et financier de la société afin de la redimensionner et lui donner plus de potentiel d'efficacité pour les repreneurs. C'est à la suite de cet audit qu'il adoptera une stratégie de privatisation assortie d'une feuille de route et de véritables stratégies, deux conditions que la Banque mondiale a posées pour présenter le dossier Bénin à son conseil d'administration (PRSC 3). A cet égard, en 2006, le Gouvernement a transmis à la Banque une Note de stratégie pour la finalisation de la privatisation de la SONAPRA Parallèlement, une indexation des prix du coton à l'évolution des cours mondiaux a été opérée et adoptée par le Gouvernement.

4.2.14 Toutefois, il faut reconnaître que le processus de privatisation de la SONAPRA accuse un certain retard, car sa cession au secteur privé était déjà inscrite parmi les mesures du PARB depuis 2001. En plus des raisons évoquées au paragraphe précédent, la lenteur dans le processus s'explique par des retards dans (i) les négociations avec les travailleurs en vue de l'adoption d'un plan social ; (ii) la non-adoption d'un cadre réglementaire devant régir les rapports entre les différents acteurs de la filière coton ; et (iii) le non-achèvement de la commercialisation du coton pour la campagne 2004-2005 pour permettre la révision des usines. Le Gouvernement a transmis à la Banque, au cours du second semestre 2006, une feuille de route pour la finalisation de la privatisation de la SONAPRA.

4.2.15 **Le secteur de l'électricité** : La scission de l'ancienne société béninoise d'électricité et d'eau en deux entités distinctes est effective depuis mars 2004. Ainsi ont été créées la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE) et la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB). Leur gestion de type privé a considérablement amélioré l'efficacité du secteur. Des mesures ont été prises en vue de la mise en concession de la SBEE, notamment le recrutement d'un Consortium de cabinets. Ce consortium vient de terminer l'étude pour la mise en concession, qui est en cours d'examen par le Gouvernement. Un autre Cabinet a été recruté pour évaluer le patrimoine de la SBEE. La mise en concession effective sera réalisée dans le cadre du PASRP 2. Concernant le secteur de l'électricité, il faut signaler cependant que des contraintes persistent entraînant le ralentissement du processus. Parmi celles-ci, il faut citer les lenteurs relatives (i) au vote de la loi portant Code national de l'électricité ; (ii) à la création de l'Autorité de régulation ; (iii) le choix du type de concession par le Gouvernement ; et (iv) les discussions en cours afin d'obtenir l'adhésion des travailleurs pour la mise en concession de la société. S'agissant de la SONEB, la gestion de l'eau devrait être assurée par les communes, mais le transfert de cette responsabilité n'est pas effectif.

4.2.16 **Le secteur des télécommunications** : Le Gouvernement a amélioré le cadre réglementaire du secteur des télécommunications et a procédé à la séparation de la Poste et des télécommunications, en prenant (i) le décret n° 2004-260 du 5 mai 2004 qui crée Bénin Télécoms et (ii) le décret n° 2004-365 du 28 juin 2004 qui crée la Poste du Bénin.

4.2.17 **Port Autonome de Cotonou** : Au niveau du Port de Cotonou, l'étude sur la privatisation de la gestion portuaire prévue en 2001 n'est pas terminée. Mais la mise en œuvre de cette mesure est inscrite dans le PASRP II qui a été approuvé par le Conseil d'administration de la Banque en juillet 2006.

4.2.18 Il faut remarquer que les autorités ont rencontré des difficultés à aller au bout des réformes structurelles envisagées dans les deux programmes. La privatisation de la Société Béninoise de l'Energie Electrique (SBEE), de l'Office des Postes, des Télécommunications et des activités du Port Autonome de Cotonou a accusé du retard. Et les retards dans la mise en œuvre des réformes dans le secteur de l'électricité et dans le processus de privatisation de la SBEE causent des préjudices considérables à la compétitivité des entreprises du fait des délestages fréquents et des tarifs élevés de l'électricité. Ces mesures structurelles déjà inscrites dans le PARB en 2001 ne sont pas encore entièrement réalisées. Elles sont pourtant essentielles pour faire jouer un rôle de premier plan au secteur privé national et étranger dans le développement économique. Des contraintes persistent et freinent le développement du secteur privé, à savoir : les difficultés d'accès au foncier, les dysfonctionnements du système judiciaire et le non-respect des obligations contractuelles, les distorsions au niveau du système fiscal, les coûts élevés des facteurs de production, les difficultés d'accès au financement bancaire, la corruption, etc. Par ailleurs, pour les différentes entreprises, le Gouvernement ne dispose pas encore de feuille de route, d'une véritable stratégie en matière de privatisation.

4.2.19 La privatisation des grandes entreprises s'est caractérisée par beaucoup de prudence compte tenu du fait que certains secteurs sont considérés comme stratégiques. C'est le cas de l'eau et de l'électricité sur lesquelles le Gouvernement veut avoir un droit de regard. On note également des résistances au niveau du Parlement et des syndicats. Pour compléter l'explication du retard, il convient d'ajouter les facteurs suivants : (i) les problèmes sociaux qu'elles ont soulevés ont fait comprendre que les travailleurs et l'opinion publique en général ne sont pas favorables à la politique de dénationalisation ; (ii) les premières privatisations au Bénin ont été des échecs (ce fut notamment le cas de la SONACOP), à l'exception de la Brasserie et de la Société des huileries ; (iii) les études sur les structures à privatiser ont coûté très cher au Gouvernement en raison du manque d'expertise nationale en la matière et du recours forcé à l'expertise étrangère ; (iv) l'existence de préjugés et de scepticisme au niveau du pouvoir dus aux expériences malheureuses vécues par certains pays de la sous-région en matière de politique de désengagement de l'Etat ; (v) les candidats à la reprise étant souvent des sociétés publiques étrangères (EDF, Hydro-Québec), cela soulève quelques doutes sur la pertinence des privatisations aux yeux des autorités; et enfin, (vi) les cycles électoraux qui poussent les pouvoirs publics à ralentir le pas dans le désengagement de l'Etat pour ne pas mécontenter les électeurs. Devant la complexité du problème, l'Etat veut prendre toutes les précautions et s'astreindre à une démarche prudente. En tout état de cause, pour surmonter tous ces obstacles, le Gouvernement doit faire preuve d'imagination et d'efforts supplémentaires dans le dialogue social.

4.2.20 Le Bénin, à l'instar d'autres pays africains, est réticent à privatiser l'eau et l'électricité, deux secteurs qui sont certes marchands, mais qui ne sont pas moins des secteurs d'utilité publique. Par conséquent, les impératifs d'ordre social prennent souvent le pas sur les considérations de rentabilité purement financière dans ces secteurs.

4.2.21 En conclusion, le Bénin a fait des progrès dans la libéralisation et le processus de privatisation. Mais des efforts sont encore nécessaires pour faire d'autres pas plus décisifs en matière de désengagement de l'Etat des grandes entreprises. Dans l'ensemble, les performances en matière de privatisation sont peu satisfaisantes.

Amélioration et renforcement de la gouvernance économique

4.2.22 Le Bénin a mis en œuvre un certain nombre de mesures visant le renforcement de la gouvernance économique avec la mise en place de nouveaux dispositifs institutionnels et techniques, la rationalisation des dépenses publiques et le renforcement du système de contrôle.

4.2.23 **Effets sur les dépenses publiques** : La mise en œuvre des trois PAS avait permis l'assainissement des finances publiques et l'enracinement d'une discipline budgétaire. Au cours du PARB et du PASRP 1, l'ambition des autorités était de poursuivre et d'approfondir les réformes budgétaires. A cet égard, le Bénin a procédé à une réforme profonde de son système budgétaire centrée sur (i) la gestion budgétaire axée sur les résultats à travers les budgets-programmes clairement définis et cohérents avec un cadre de dépenses à moyen terme. Au terme des deux programmes, des progrès substantiels ont été réalisés, notamment dans les domaines suivants : (i) l'extension à tous les ministères de l'élaboration des budgets-programmes dans un cadre de dépenses à moyen terme (ii) la délégation de la responsabilité de gestion des dépenses publiques du Ministère des Finances aux ministères sectoriels et au niveau de l'administration déconcentrée ; (iii) la rationalisation et l'informatisation du circuit de la dépense à travers la mise en place du Système intégré de gestion des finances publiques

(SIGFIP) ; et (iv) une restructuration du système de passation des marchés publics. Pour renforcer la rationalisation des dépenses publiques, un Comité de Trésorerie a été mis en place en avril 2006. Présidé par le Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances, ce Comité a pour rôle de hiérarchiser les dépenses en fonction des priorités.

4.2.24 Le déficit budgétaire s'est établi à 4,2% et 4% du PIB (base ordonnancement) respectivement en 2001 et 2005. Les recettes publiques, qui se composent surtout de recettes fiscales (95%), ont progressé de 16,2% en 2001 à 16,6% du PIB en 2005. Cette évolution traduit les effets des mesures prises par le gouvernement depuis 2003 en vue d'élargir l'assiette fiscale et améliorer les recouvrements. Concernant les dépenses publiques, leur accroissement a été inférieur à 10,5% entre 2000 et 2002 avant d'atteindre 20,9% entre 2003 et 2004, à la suite de la prise en charge par le Budget des deux scrutins législatifs et communaux intervenus en 2002 et 2003 et des réajustements salariaux qui ont porté la masse salariale de 4,7% du PIB en 2000 à 5% du PIB en 2004. En outre, le niveau des ordres de paiements (OP) constitue une source d'inquiétude. Le taux d'utilisation des OP est passé de 14,1% des dépenses en 2003 à 15,6% en 2004 et à 9,9% en 2005.

4.2.25 Les programmes ont permis d'augmenter les allocations budgétaires des ministères prioritaires à fort caractère social (Ministère de la santé publique, Ministère des enseignements primaires et secondaires, Ministère des mines, de l'énergie et de l'hydraulique et Ministère de l'enseignement technique et professionnel). Le taux d'accroissement des allocations budgétaires à ces ministères s'est établi à 18,9% en 2004 contre une valeur cible de 12% et à 16% en 2005 pour une cible de 16%. Le taux d'exécution budgétaire (base engagement) des dépenses courantes hors salaires des ministères des secteurs sociaux a atteint 99% en 2003 contre une cible d'au moins 97%, avant de s'établir à 84% en 2004 (contre une valeur cible d'au moins 93%) et de se redresser à 98% en 2005 alors que la cible visée était de 97%.

4.2.26 Il convient de remarquer toutefois que le taux d'exécution budgétaire (base engagement) des dépenses d'investissement financées sur budget national des ministères à caractère social ne s'est pas hissé à hauteur des résultats escomptés dans certains secteurs³. En effet, ce taux se chiffre à 78,5% en 2003 par rapport à une valeur cible de 92% ; 84,21% contre 93% en 2004 et 80,77% contre 89,5% en 2005. Les taux d'exécution budgétaire des ministères prioritaires continuent d'être plus faibles que ceux des ministères non prioritaires. Parmi les secteurs prioritaires, le taux d'exécution budgétaire le plus élevé est celui du Ministère de l'enseignement primaire et secondaire qui a enregistré, de 2002 à 2005, un taux moyen de 96%, suivi (i) du Ministère des mines, de l'énergie et de l'hydraulique, avec 80,3% ; (ii) du Ministère de la santé publique et Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, avec 78,7% chacun ; (iii) du Ministère de l'Enseignement technique et professionnel avec 63,5% ; et (iv) du Ministère des Travaux publics et des transports, avec 58,2%⁴.

4.2.27 **Réforme des procédures d'exécution du budget** : La réforme budgétaire a permis l'introduction, à partir de 2001, du concept d'ordonnateurs délégués permettant aux ministères pilotes d'engager, de liquider et d'ordonnancer leurs dépenses. L'utilisation plus fréquente des régies de dépenses a permis de simplifier l'exécution des dépenses en deux phases contre quatre dans la procédure normale. En plus, le circuit de la dépense a été

³ Cf. Annexe 7 : Tableau synoptique des indicateurs sociaux

⁴ Cf. Annexe 5 : Taux d'exécution budgétaire

informatisé avec l'installation du système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) à partir de janvier 2001. L'adoption de la nomenclature budgétaire permet de suivre l'utilisation des ressources PPTE et un budget unifié intégrant les dépenses de fonctionnement et d'investissement a été présenté, pour la première fois en 2003, à l'Assemblée nationale. L'amélioration du Système intégré de gestion des Finances publiques en 2003 a permis de rendre le circuit de la dépense plus exhaustif et de prendre en compte la gestion de la dette extérieure. Les ressources PPTE sont auditées chaque année par un cabinet privé.

4.2.28 Concernant le renforcement de situation fiduciaire, une nouvelle évaluation de la gestion des finances publiques a été réalisée en 2005 par les principaux partenaires au développement en collaboration avec le Gouvernement. La Banque a participé à cette revue du CFAA et a contribué à la mise en place d'un projet d'appui aux institutions de contrôle des dépenses publiques. L'audit du SIGFIP a été réalisé grâce à cet appui de la Banque.

4.2.29 Toutefois, l'informatisation de la chaîne des dépenses présente quelques faiblesses. En effet, l'absence de lien entre le SIGFIP et le système de comptabilité du Trésor a rendu impossible le suivi de l'ensemble du circuit des dépenses jusqu'au stade du paiement. De la même manière, l'absence de codification par programme dans le SIGFIP ne permet pas un suivi correct des budgets-programmes. En plus, les dépenses financées sur ressources extérieures continuent à être gérées par la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), donc en dehors du circuit de la comptabilité publique. De ce fait, toutes les ressources ne sont pas prises en compte dans le SIGFIP. L'utilisation fréquente des régisseurs constitue un manquement aux règles de procédure normale d'exécution des dépenses. Enfin, le problème de rush sur le réseau n'est pas encore résolu.

4.2.30 Le manque d'exhaustivité du budget en termes de flux d'aides extérieures est révélateur des lacunes en matière de budgétisation et d'harmonisation. L'Union européenne y a consacré une étude⁵ qui en a montré les principales faiblesses, à savoir : (i) le Budget de l'Etat ne retrace pas l'intégralité des ressources extérieures et des dépenses correspondantes, les dons étant au mieux régularisés a posteriori ou simplement méconnus ; (ii) certains bailleurs de fonds estiment que les procédures normalisées supportées par le SIGFIP sont trop lourdes et trop longues. Par conséquent, ils font l'économie du circuit normal en traitant directement avec certains ministères sectoriels. Le Groupe ABC regroupant l'Union européenne, le Danemark, la Suisse et les Pays-Bas a entrepris une action d'harmonisation des procédures de ses membres et de normalisation vis-à-vis des procédures budgétaires. Au niveau des partenaires, des discussions sont en cours pour mettre en place une stratégie d'assistance commune alignée sur le DSRP 2 et la Déclaration de Paris. Enfin, il convient de relever le fait que tous les bailleurs de fonds ne participent pas aux missions de revue conjointes. C'est le cas notamment de la Coopération Française.

4.2.31 Le taux d'accroissement des allocations budgétaires aux ministères des secteurs sociaux prioritaires du DSRP (MEPS, MSP, MMEH et METFP) a été de 18,9% et 16% respectivement en 2004 et 2005. Le taux d'exécution budgétaire (base engagement) des dépenses courantes hors salaires des ministères des secteurs sociaux prioritaires s'est élevé à 99% en 2003, 84% en 2004 et 98% en 2005. Enfin, le taux d'exécution budgétaire (base engagement) des dépenses d'investissement financées sur budget national des ministères des

⁵ Cf. Rapport provisoire – phase 3 sur « Mission : Etude d'exhaustivité du Budget en termes de flux d'aide extérieure au Bénin, Délégation de la Commission européenne/Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances, Cotonou – Chef de mission : Pierre Clerc ; Cotonou, le 29 août 2006

secteurs sociaux prioritaires s'est chiffré à 78,5% en 2003, 77,9% en 2004 et 80,7% en 2005. La valeur cible escomptée en 2005 était de 15% ou moins. Ces taux se situent en retrait par rapport aux valeurs cibles du DSRP qui devraient être supérieures ou égales respectivement à 92%, 85% et 89,5%. Le taux d'exécution des budgets communaux est passé de 98,8% en 2003 à 99,0% en 2004 et 100,3% en 2005. Le taux d'utilisation des ordres de paiement a baissé de 36,7% entre 2004 et 2005, passant de 15,6% en 2004 à 9,9% en 2005. Le délai moyen de paiement des dépenses publiques s'est établi à 24 jours en 2003 et 2004, et à 61 jours en 2005 marquant ainsi un recul par rapport aux années précédentes.

4.2.32 D'autres indicateurs restent en deçà des objectifs fixés en 2005: le délai moyen de paiement des dépenses publiques est de 61 jours alors que l'objectif visé est de 25 jours⁶ ; le taux d'accroissement des allocations budgétaires aux ministères des secteurs sociaux prioritaires du DSRP (MEPS, MSP, MMEH, METFP) est de 13% au lieu de 16%. L'objectif affiché de limiter l'utilisation des régies d'avance à 8% ou moins, n'a pas été atteint, en dépit des efforts du gouvernement. En effet, le taux d'utilisation des régies d'avance, pratique peu orthodoxe en matière de dépenses publiques, s'est élevé à 11% en 2005. Enfin, le taux d'accroissement des allocations budgétaires aux communes reste faible, soit 11% entre 2004 et 2005. Cela montre que la mise en œuvre de la décentralisation reste encore une œuvre inachevée. Par ailleurs, le budget-programme étant un concept nouveau, le personnel de la plupart des ministères manquent de capacité de programmation financière. Comment faire le cadre logique, définir les indicateurs, programmer les actions sans spécialistes en statistique et en planification ? De plus, la maîtrise des dépenses sur ressources extérieures et leur prise en compte dans les budgets-programmes restent encore faibles. Enfin, la mobilité des cadres, le vieillissement des effectifs de l'administration publique induisant beaucoup de départs à la retraite ne facilitent pas la pérennisation des acquis. Les raisons à la base de ces faiblesses sont nombreuses : le manque de personnel qualifié et la mobilité des cadres; la lenteur dans le paiement des fournisseurs de service et de biens ; les délais de passation des marchés ; etc.

4.2.33 De 2001 à 2003, le Bénin a réalisé des progrès notables dans l'amélioration des procédures budgétaires à travers la revue des procédures, la mise en place du SIGFIP et des organes de la réforme. Mais à partir de 2004, des difficultés sont apparues avec la recrudescence des procédures extrabudgétaires, l'accumulation d'arriérés intérieurs et les cas avérés de corruption. Les budgets-programmes s'insèrent dans les CDMT et ont permis à la totalité des ministères de fixer leurs objectifs, de définir leurs stratégies et leurs priorités et de formuler les besoins de financement. La prise en compte de ces budgets-programmes au stade de la lettre de cadrage assure une articulation entre le budget global et les budgets sectoriels. Tous les 22 ministères sont soumis aux budgets-programmes. Mais, seuls 10 bénéficient de sous-programmes de la gestion budgétaire axée sur les résultats.

4.2.34 **Le système de passation des marchés publics :** Au Bénin, les marchés publics représentent plus de 52% des dépenses totales de l'administration centrale et des collectivités territoriales, soit 30% de leurs budgets. Dans l'ensemble, le cadre fiduciaire a été amélioré. La Banque mondiale et la Banque ont organisé un atelier national sur le système de passation des marchés publics en novembre 2002 qui a permis de faire l'évaluation du système actuel et de préconiser sa refonte totale. Il a été recommandé la mise en place d'un plan d'action préliminaire et final. La réforme a été supervisée par un Comité national de coordination et de suivi (CNCS) dont la composition a été élargie au secteur privé et à des représentants de la société civile. Des progrès substantiels ont été réalisés dans le système de passation des

⁶ Cf. Tableau synoptique des indicateurs, déjà cité plus haut

marchés publics. En effet, grâce aux mesures retenues dans le PARSP 1, le Bénin a réformé le cadre institutionnel de son système de passation des marchés publics. Dans ce cadre, avec l'appui de la Banque, les actions menées par le Comité national de Coordination et de Suivi de la réforme des marchés publics depuis juin 2003 ont abouti, en 2005, à la création du nouveau cadre institutionnel du système de passation des marchés publics consacrée par la loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 relatif au code des marchés publics du Bénin.

4.2.35 En 2005, avec l'appui de la Banque, le Gouvernement a renforcé l'efficacité du cadre fiduciaire à travers un certain nombre d'actions : (i) l'opérationnalisation du nouveau cadre institutionnel des marchés publics qui s'articule autour des structures et actions suivantes : la Commission nationale de régulation des marchés publics (CNRMP), la Direction nationale des marchés publics (DNMP) et des Cellules de passation des marchés (CNPMP); (ii) l'amélioration du fonctionnement des mécanismes de recours dans le domaine des marchés publics ; (iii) l'amorce de la mise en adéquation du Code des marchés publics avec les Directives de l'UEMOA ; (iv) la formation des agents des cellules d'acquisition au sein des ministères techniques ; (v) l'entame de la réalisation des audits des marchés publics ; et (vi) la mise en place d'un Comité de validation des marchés. Depuis que la CNRMP est devenue opérationnelle avec le recrutement du Secrétaire permanent et du personnel d'appui, elle a instruit 92% des recours reçus. Le renforcement de cet arsenal administratif et juridique a permis des niveaux de réalisation intéressants en 2005 : (i) le délai moyen de passation des marchés de fournitures sur financement du budget national est de 51 jours alors que la valeur cible était de 55 jours ; (ii) l'objectif de 65 jours a été atteint en matière de délai moyen de passation des marchés de services, petits et moyens travaux sur financement du budget national ; et (iii) le délai moyen de passation des marchés de grands travaux sur financement du budget national de 75 jours a été atteint. En outre, la CNRMP dispose d'un plan d'action couvrant la période 2005-2007 et qui tend à renforcer ses capacités et à la rendre plus visible. En revanche, le délai moyen de paiement des dépenses publiques en 2005 n'a pas pu être atteint puisqu'il est de 61 jours au lieu de 25 jours.

4.2.36 Plusieurs mesures ont été prises en vue de limiter la corruption dans les marchés publics, notamment: (i) l'opérationnalisation de la Commission nationale des normes, des spécifications techniques et d'officialisation des prix ; (ii) la publication dans le Journal du Marché Public et la presse nationale des noms des entrepreneurs, fournisseurs et bureaux d'études faisant l'objet de sanctions ; (iii) la révision du Code d'éthique pour renforcer les dispositions permettant de lutter efficacement contre la corruption dans les Marchés publics ; (iv) la définition des sanctions et les dispositions d'application dans les textes réglementaires à l'encontre des auteurs ou complices d'actes frauduleux ; et enfin, (v) l'élimination des dispositions du Code favorisant l'application subjective du gré à gré.

4.2.37 Les ministères pilotes souffrent encore de faibles capacités institutionnelles en matière de gestion et de passation des marchés publics. Ainsi, le taux de réalisation des mesures prévues par le PARB dans ce domaine n'a pas dépassé 60%. Tous les ministères sont dotés de cellules d'acquisition qui ne disposent pas de moyens humains (spécialistes en passation de marchés publics, juristes, etc.) et matériels suffisants pour leur fonctionnement. Ensuite, il n'y a pas d'audit des marchés publics, des actions de formation et de dissémination du manuel de procédures. Ainsi, le délai moyen de passation des marchés reste toujours supérieur aux indicateurs de performance. Les principales causes de ces délais se déclinent comme suit : (i) manque de ressources humaines, (ii) moralité des membres des commissions (trop de polémiques autour du jugement des offres), (iii) manque de limite au délai de

recours, (iv) l'information de toutes les instances (Observatoire de la Lutte contre la Corruption, Présidence de la République, Transparency-Bénin, etc.) par les soumissionnaires. Le Code d'éthique élaboré par la Cellule de moralisation de la vie publique ne contient pas de dispositions tendant à éviter les conflits d'intérêt. Or, la corruption est un phénomène assez répandu au Bénin qui se place au 88^{ème} rang sur 158 selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International. En plus, il n'existe pas d'harmonisation entre la loi sur la décentralisation et le code des marchés publics ; ce qui amène certains maires à se soustraire du code des marchés. Le système actuel présente donc des faiblesses malgré les progrès réalisés.

4.2.38 Audit, contrôle et suivi-évaluation : Avec le concours de la Banque et des autres partenaires techniques et financiers, le Gouvernement a réalisé une évaluation en profondeur de l'ensemble des unités de contrôle et d'audit internes. Cette évaluation, conduite par l'Inspection Générale des Finances (IGF) a permis l'élaboration d'un plan global de réforme du contrôle interne, de redéfinir le rôle des structures de contrôle et d'établir les normes et standards de contrôle interne. La fonction de contrôle a été décentralisée à travers l'affectation d'un contrôleur délégué assisté d'un collaborateur auprès de chaque ministère pilote et auprès de la CAA. Cela a permis la suppression du deuxième visa après ordonnancement accélérant ainsi la production des mandats. Les DIVI ont participé à l'audit de performance 2000 réalisé par la Chambre des Comptes. La Chambre a produit la première loi de règlement pour l'exercice 1999, suivie de celles de 2001 et 2002 réalisées en 2006. En 2007, seront traitées celles de 2003 et 2004. Le processus de transformation de la Chambre des Comptes en Cour des Comptes est en cours de réalisation conformément aux Directives et délais donnés par l'UEMOA à fin 2002.

4.2.39 Toutefois, les structures assumant les fonctions de contrôle a priori et a posteriori souffrent de beaucoup de faiblesses : manque d'autonomie de gestion, faible capacité humaine et matérielle, diffusion limitée des rapports d'inspection, manque de caractère systématique de la fonction de contrôle, manque de capacités d'analyse et d'évaluation requises dans la gestion budgétaire axée sur les résultats, la marginalisation des DIVI dans certains ministères, et enfin, la multiplication des organes de contrôle. La Chambre des Comptes ne dispose pas de suffisamment de capacités pour traiter 300 comptes par an et commettre des missions d'audit de performance dans les 22 ministères que compte le Gouvernement. Le Projet d'appui aux institutions de contrôle (PAIC) de la Banque, qui a été approuvé par le Conseil d'administration en 2005, vise à corriger ces faiblesses de la fonction de contrôle en améliorant la gestion des finances publiques en vue de contribuer à la réduction de la pauvreté.

4.2.40 Certains ministères ont mis en place des cellules de suivi-évaluation sous forme de comités élargis dotés de secrétariats techniques et parfois de points focaux chargés de collecter l'information auprès des structures décentralisées. Les ministères manquent de personnel compétent en matière de suivi-évaluation, de capacités humaines en matière de gestion axée sur les résultats et de moyens matériels.

4.2.41 En conclusion, force est de constater que des progrès notables ont été réalisés dans la mise en œuvre des mesures prévues au niveau de la composante « amélioration et renforcement de la gouvernance économique ». Sur ce plan, la performance est satisfaisante.

L'amélioration de l'accès aux services de base

4.2.42 *Le secteur de l'hydraulique villageoise* : Les performances dans ce domaine sont remarquables. De 2002 à 2005, le secteur de l'hydraulique villageoise a multiplié par deux sa capacité annuelle de création de points d'eau. Une population rurale de plus de 600.000 personnes a ainsi eu accès à l'eau potable pendant la période. En 2004, le seuil de 1 200 équivalents point d'eau a été dépassé contre une moyenne de 550 points d'eau construits par an entre 1980 et 2000. Le pourcentage de population ayant accès à l'eau potable a évolué de la manière suivante : 61% en 2003 contre une valeur cible de 70,3% ; 75% en 2004 contre une valeur cible de 72,3% ; et 76% en 2005 contre une valeur cible de 74,4%. Si cette tendance se maintient, le taux d'accès à l'eau potable de 67,5% sera atteint en 2015 en milieu rural, soit 6,3 millions de Béninois.

4.2.43 Plusieurs facteurs expliquent les bonnes réalisations du secteur de l'eau : (i) la situation de référence a été correctement établie avec le nombre exact de points d'eau existants (ii) les bailleurs de fonds bilatéraux ont éliminé toutes les procédures de non objection, ce qui a considérablement réduit les délais de passation des marchés ; (iii) l'adoption de l'appui budgétaire ciblé qui a permis de verser directement des fonds dans le budget de la Direction Générale de l'Hydraulique (DGH); et (iv) le renforcement des capacités de la DGH tant au niveau central qu'au niveau départemental. Les faiblesses résident principalement dans la lenteur qui caractérise la mise en vigueur de certains projets. C'est le cas du Projet AEPA (Approvisionnement en eau potable et assainissement) de la Banque, dont le lancement a été fait en octobre 2006, après son approbation qui remonte à novembre 2004.

4.2.44 *Le système national de santé publique* : Plusieurs indicateurs pertinents ont permis d'évaluer les performances du secteur de la santé. Les taux de mortalité infantile (TMI) et de mortalité infanto juvénile se sont améliorés de 2003 à 2005. En effet, en 2003, 68 enfants sur 1000 mouraient avant le premier anniversaire; ce taux a baissé à 66,8 en 2004 et 65,6 en 2005. De l'examen de ces chiffres, il ressort que le taux de mortalité des enfants de moins d'un an a baissé à un rythme assez rapide d'année en année, mais aussi par rapport aux valeurs cibles fixées dans le DSRP. En revanche, le taux de mortalité maternelle pour 100.000 naissances vivantes est resté en deçà des valeurs cibles puisqu'il a stagné à 474,4 durant les trois années alors que les valeurs cibles se situaient entre 458 et 459. Le taux de fréquentation des services de santé est passé de 38% en 2003 à 39% en 2004 avant de chuter à 37% en 2005. Le taux de prévalence du SIDA marque une tendance à la baisse passant de 2,2% en 2003 à 2,1% en 2004 et 1,9% en 2005, soit le taux le plus faible de la sous-région. Le taux d'accouchements assistés par du personnel médical et/ou paramédical a favorablement évolué, en se maintenant à un niveau de 76% en moyenne sur la période 2003-2005. La mise en œuvre des deux programmes a donc permis une bonne tenue de certains indicateurs, notamment ceux concernant les taux de mortalité des enfants de 0 à -5 ans. Cela s'explique sans doute par la portée des campagnes de vaccination à grande échelle. Des progrès ont été réalisés également dans l'élaboration des cartes sanitaires qui sera finalisée en 2006. Les allocations budgétaires en faveur de la Santé ont atteint près de 10% du budget national, ce qui est conforme aux normes de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Les allocations budgétaires en faveur du secteur de la Santé publique sont passées de 1,4% du PIB en 1998 à 2,3% du PIB en 2003 et 9,7% en 2005, niveau proche de la norme (10%) reconnue par l'OMS. Cependant, des problèmes subsistent encore, notamment la faiblesse du taux de fréquentation des centres de santé ainsi que le manque de personnel sanitaire en quantité et en qualité.

4.2.45 *Enseignement* : De l'examen des statistiques disponibles, il ressort que les objectifs relatifs au taux brut de scolarisation ont été atteints. En effet, il y a eu une amélioration de l'accès à l'éducation de base de qualité, comme en témoignent les indicateurs de couverture scolaire: le taux brut de scolarisation au niveau du primaire a atteint 94% en 2005 contre 96% en 2004 et 94,1% en 2003. Bien qu'irréguliers, ces taux restent dans la frange supérieure à 90%. Le taux brut d'admission au niveau primaire est passé de 94% en 2003 à 99% en 2004 et 2005, manquant de peu la cible de 101% fixé dans le DSRP. Le taux d'enfants ayant terminé le cycle primaire passe de 49% en 2003 à 50% en 2004 et 54% en 2005 se situant ainsi au-delà de 51% qui est la valeur cible retenue. Le taux concernant les filles ayant terminé le cycle du primaire a progressé de 36% à 37% et 42% pour les trois dernières années. Le ratio moyen élèves/maître est passé de 55,7 élèves pour un maître en 2003 à 53,2 en 2004 et 50 en 2005. La part des ressources allouées au secteur de l'Education est passée de 3% du PIB en 1999 à 3,8% en 2001 et 4,5% en 2002. Il reste cependant des défis à relever dans ce domaine : (i) le rétrécissement des disparités en terme de genre, même s'il s'opère un rétrécissement du gap entre le TBS filles et celui des garçons au niveau du primaire ; (ii) la recherche d'une éducation de qualité au travers d'un enseignement de qualité, d'une augmentation de la proportion d'enfants terminant le cycle primaire ; (iii) la diminution du nombre d'enfants qui abandonnent l'école après le primaire. A cet égard, le Gouvernement a préparé un plan d'action stratégique pour chaque niveau d'enseignement. Pour le Bénin, il existe donc une forte probabilité d'atteindre l'objectif de l'éducation universelle pour tous les enfants en âge de scolarisation, soit 100%, à l'horizon 2015.

4.2.46 *La protection de l'environnement* : Les réformes entreprises dans ce domaine ont permis d'élaborer un programme de gestion de l'environnement avec un système de contrôle des performances. En matière d'amélioration de l'efficacité du secteur forestier, des textes ont été pris en vue de l'imposition sur les produits forestiers incluant le régime fiscal du bois de feu et du charbon de bois.

4.2.47 Les réformes engagées entre 2002 et 2003 ont permis au Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU) d'élaborer un programme intégrant la sensibilisation de la population aux problèmes de l'environnement, l'accès aux services de base et au logement à moindre coût. Et l'Agence Béninoise de l'Environnement a réalisé une étude sur la gestion des déchets biomédicaux, la gestion des points d'eau et des ressources naturelles, notamment les forêts classées. Le programme d'appui à la réduction de la pauvreté a permis, dans le domaine forestier, de mettre en œuvre des plans de gestion forestière participatifs et de renforcer la gestion communautaire de certaines forêts classées.

4.2.48 Dans le domaine forestier, le programme a permis de mettre en œuvre des plans de gestion forestière participatifs (PGFP) et de renforcer la gestion communautaire de certaines forêts classées. Le budget du MEHU incluant des dépenses d'investissement de 93% contre 7% de fonctionnement, est passé de 0,88% du PIB en 2000 à 1,14% en 2001 pour s'établir à 1,63% du PIB en 2002.

4.2.49 Dans le cadre du Projet Bois de Feu Phase 1, financé par la Banque, le gouvernement a entrepris la formation des charbonniers et des apiculteurs, en vue de les préparer à préserver l'environnement forestier contre des exploitations abusives, en l'occurrence la coupe du bois pour des besoins domestiques ou d'aménagement des champs. Le même projet a permis la reconstitution du patrimoine forestier. La moitié des projets d'investissements sectoriels exigeant une évaluation environnementale ont élaboré des plans d'atténuation des effets environnementaux en 2005 ; et le processus sera poursuivi et finalisé en 2006.

4.2.50 Avec les progrès réalisés dans ce secteur, la performance du Bénin est très satisfaisante.

4.3 Contribution des programmes

Contribution sur le plan institutionnel

4.3.1 Les financements ont couvert les principales composantes des programmes, y compris le renforcement des capacités de gestion des ministères sectoriels.

4.3.2 La coordination d'ensemble des programmes a été confiée à un Comité interministériel présidé par le Ministre des Finances dont le secrétariat est assuré par le Secrétariat permanent de la Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté (SP/CNDLP). Le SP a été chargé de la mise en œuvre des mesures des programmes. Compte tenu de l'ampleur des tâches dévolues au SP, la Banque a jugé utile de coupler son concours au programme d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté avec un appui institutionnel, sous forme de don, au SP/CNDLP afin de renforcer les capacités de ses cadres. Ces cadres assurent non seulement la coordination des activités liées à la mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire, mais aussi l'élaboration du TOFE selon une nomenclature simplifiée qui a été approuvée par le FMI. Le SP/CNDLP a réalisé beaucoup de progrès en publiant régulièrement les informations sur les indicateurs économiques. Depuis février 2004, le Gouvernement a clarifié le cadre institutionnel en définissant les attributions, la composition et le fonctionnement du CNDLP. Elle comprend cinq principaux organes et est appuyée par un Secrétariat permanent composé de cadres qualifiés. Au niveau des sectoriels, des cellules de suivi-évaluation ont été créées pour assurer la mise en œuvre et le suivi du DSRP.

4.3.3 Le même don a également permis de renforcer les capacités de l'Equipe technique d'appui au Budget qui accompagne les ministères sectoriels dans l'élaboration de leurs budgets-programmes, et en particulier dans la mise en place des outils de suivi des budgets-programmes dont la cohérence avec le DSRP doit être assurée. La Commission nationale de régulation des marchés publics a aussi bénéficié de cet appui. L'appui institutionnel doit s'achever en décembre 2006. Il a été un instrument de dialogue et de suivi du programme, sans lequel le PASRP 1 n'aurait pas enregistré les mêmes résultats positifs.

4.3.4 Par ailleurs, le Ministère des Finances a budgétisé un montant de 1,5 milliard de FCFA en 2001 et 2002 en vue du renforcement des capacités institutionnelles des cellules de suivi-évaluation. Mais cette enveloppe n'a pas pu couvrir tous les besoins exprimés par les ministères. Des composantes telles que la décentralisation territoriale et la déconcentration des services de l'Etat n'ont pas été couvertes. La préparation, la formulation et l'évaluation des programmes se sont déroulées dans le cadre d'une approche participative comme l'attestent les réunions avec les structures et cellules techniques des départements ministériels. Cela a permis une appropriation des programmes par les structures d'exécution au niveau décentralisé. Dans l'ensemble, en dépit de quelques avancées, des faiblesses existent encore, surtout au niveau de certains ministères sectoriels où les cellules de suivi-évaluation des programmes peinent à jouer leur rôle.

Contribution sur le plan de l'intégration régionale

4.3.5 Le deux programmes ont contribué à renforcer l'intégration régionale, surtout dans le cadre de l'UEMOA. En effet, le Gouvernement a adopté et est en train d'expérimenter la nouvelle nomenclature budgétaire et le nouveau plan comptable de l'UEMOA. Le respect des critères de convergence de l'UEMOA demeure une des conditions de stabilité du cadre macroéconomique. Enfin, la Banque appuie, avec la Banque mondiale, le programme de réforme des marchés publics au sein des Etats membres de l'UEMOA dont l'objectif est l'amélioration de la gestion des dépenses publiques, le renforcement du marché commun par une harmonisation des réglementations et un renforcement des capacités en matière de passation des marchés publics. Dans le cadre de ce programme, le Bénin sera le premier pays d'Afrique de l'Ouest à engager la mise en harmonie de son Code des marchés avec la Directive de l'UEMOA. Il participe à l'harmonisation au niveau régional des données statistiques dans le cadre de divers programmes (AFRISTAT, AFRITAC).

4.3.6 Le Gouvernement a fourni des efforts pour se conformer au pacte de convergence qu'il a signé avec ses partenaires au sein de l'UEMOA. A cet égard, le Bénin répond à la plupart des critères de convergence. Au titre des critères de premier rang, l'objectif fixé en matière de ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB est inférieur à 70%. Le Bénin a réalisé un ratio de 53,2% en 2001, avant les programmes ; et 40,1% en 2005. L'objectif en matière d'arriérés de paiement intérieurs ou extérieurs est de 0,0 ; la réalisation est de 0,0 en 2001 et en 2005. S'agissant du taux d'inflation annuel moyen, l'objectif fixé est un taux inférieur à 3%. Le Bénin a réalisé 4,0% en 2001 et 5,4% en 2005.

4.3.7 Au titre des critères de second rang, le premier critère porte sur la masse salariale sur recettes fiscales. Tandis que l'objectif est un taux inférieur à 35%, le Bénin a réalisé 32,7% en 2001 et 33,0% en 2005. Le deuxième critère est le ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapporté aux recettes fiscales. L'objectif est un taux supérieur à 20% ; le Bénin a réalisé 22,4% en 2001 et 13,8% en 2005. Le taux de pression fiscale doit être supérieur à 17% ; mais le Bénin ne réalise que 13,5% en 2001 et 14,5% en 2005.

4.3.8 Toutefois, le Bénin n'a pas encore mis en place le Centre national de traitement des informations financières. Il n'a pas pu réaliser pour le moment la transformation de la Chambre des Comptes en Cour des Comptes, le processus étant très lourd en ce sens qu'il requiert un amendement de la Constitution.

4.3.9 Dans l'ensemble, les contributions des deux programmes sur les différents éléments évoqués peuvent être jugées satisfaisantes. En effet, à l'exception de la stagnation de l'incidence de la pauvreté, les résultats des deux programmes ont été remarquables sur les plans socioéconomique, environnemental, du renforcement des capacités institutionnelles et de l'intégration régionale.

4.4 Efficience

4.4.1 Les programmes n'ont accusé aucun retard significatif dans leur exécution. Chaque programme a été exécuté dans le cadre d'un exercice budgétaire, soit 12 mois. Les financements libérés par les bailleurs de fonds faisaient partie intégrante des budgets de l'Etat des deux années fiscales 2002-2003 et 2004-2005. Par conséquent, on n'a enregistré aucun dépassement en matière de délai de mise en œuvre.

4.4.2 En outre, la préparation et l'évaluation du PARB se sont déroulées en 1999 et 2000. Dès le 9 mai 2001, le prêt FAD destiné à l'appui du programme a été approuvé. Quant au PARSP I, il a été évalué en septembre 2003 et approuvé par le Conseil en décembre 2003. Ces calendriers montrent que la préparation et l'évaluation ont été assez rapides. L'appui était conséquent par rapport aux objectifs fixés à l'évaluation des programmes ; il a permis de boucler le budget de l'Etat afin de faire face aux objectifs fixés dans les budgets-programmes des différents ministères en matière de lutte contre la pauvreté.

4.4.3 Comparés aux objectifs sociaux réalisés, les coûts des deux programmes étaient efficaces du fait que la dette assumée ne comporte qu'une commission de services (0,75% par an sur les montants du prêt décaissés et non remboursés) et une commission d'engagement (0,50% sur le montant du prêt non décaissé commençant à courir 120 jours après la signature de l'accord de prêt). A ces avantages, il convient d'ajouter que le pays fait l'économie des ressources liées au paiement des intérêts exorbitants s'il avait à rechercher des financements sur les marchés des capitaux.

4.4.4 Des avancées ont été réalisées en matière de coordination, d'harmonisation et d'alignement des bailleurs de fonds. Les efforts dans ce domaine ont contribué à renforcer l'appropriation par le pays et le leadership, à soutenir le processus du DSRP, à réduire les coûts de transaction liés à la fourniture de l'aide et à mettre en place des capacités nationales de gestion. A cet égard, il faut noter qu'en plus des revues sectorielles, il se tient chaque année, au mois de septembre, et ce depuis 2004, une mission conjointe de revue (bailleurs de fonds et Gouvernement) des appuis budgétaires et de la mise en œuvre du DSRP. Comme dans les groupes sectoriels, les partenaires au développement utilisent les mêmes documents de travail, cela réduit les coûts de transaction. Il existe enfin une certaine complémentarité entre les appuis budgétaires et les projets d'appui institutionnel. En effet, comme évoqué plus haut, le PARSP I a été couplé avec un projet d'appui institutionnel à la réduction de la pauvreté financé sur un don du FAD. Ce projet a renforcé les capacités de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics et l'Equipe technique d'appui à la réforme budgétaire, deux structures créées à la faveur du PARB et du PARSP I. A ces deux structures, il faut ajouter le Secrétariat permanent du CNDLP.

4.4.5 Pour prendre la mesure de l'efficacité des programmes, il suffit de se demander ce que serait la situation si le pays n'avait pas bénéficié des appuis budgétaires. En effet, en appliquant le scénario : « avec » et « sans », la conclusion qui se dégage est que la contribution des programmes a été forte, comme en témoignent les éléments suivants : le bouclage du gap du budget de l'Etat, les progrès réalisés dans les infrastructures de base, le renforcement des capacités institutionnelles, l'ancrage progressif de la gestion budgétaire axée sur les résultats, l'amélioration du cadre fiduciaire.

4.5 Durabilité

4.5.1 La durabilité des acquis des réformes budgétaires réside d'abord dans la stabilité politique et la volonté du Gouvernement à poursuivre et renforcer ces réformes. A cet égard, l'engagement des autorités est plus ferme dans l'approche des budgets programmes que dans les réformes liées aux mesures structurelles. La durabilité est fragilisée par le manque de soutien politique dans ce domaine.

4.5.2 L'un des premiers acquis du PARSP 1 en termes de durabilité est la consolidation de l'approche programmatique déjà adoptée dans le cadre du PARB. Cette réforme permet aujourd'hui (i) une délégation de l'autorité des dépenses du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances aux ministères techniques et (ii) une budgétisation cohérente dans un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) comportant un système de suivi des progrès à partir d'indicateurs explicites et chiffrés. Les budgets annuels de ces ministères s'insèrent ainsi dans le CDMT conformément aux objectifs du DSRP. Cela permet une meilleure identification des priorités et une plus grande précision dans la formulation de leurs besoins de financement. Sur le plan de l'exécution budgétaire, l'amélioration du SIGFIP a permis de rendre le circuit de la dépense plus exhaustif. Au niveau fiduciaire, le programme a permis d'amorcer la mise en place d'un système de contrôle de dépenses efficient.

4.5.3 Sur le plan social, des progrès substantiels ont été enregistrés en matière de desserte en eau potable, d'accès à l'éducation et aux services de santé et de protection de l'environnement. Dans le domaine de l'intégration régionale, la mise en œuvre des deux programmes a favorisé le respect des principaux critères de convergence de l'UEMOA.

4.5.4 Le Gouvernement s'approprie progressivement les processus des revues et des évaluations conjointes des appuis budgétaires. En effet, comme au cours de la dernière revue des appuis budgétaires et de la mise en œuvre du DSRP qui s'est déroulée du 25 septembre au 6 octobre 2006, le Gouvernement assure le leadership lors de ces revues et évaluations annuelles auxquelles participent les principaux partenaires contribuant au financement des appuis budgétaires. Ces revues ont pour principal objectif de revoir les progrès réalisés dans la mise en œuvre des programmes et identifier les initiatives futures à mener dans le contexte de la Stratégie de réduction de la pauvreté. La réalisation des revues conjointes une fois par an apporte beaucoup à la durabilité en renforçant les acquis des programmes. Les appuis ont contribué au renforcement institutionnel (cf. 4.3). Toutefois, le renforcement des capacités des cadres de l'administration publique ainsi que l'accélération du processus d'harmonisation et d'alignement de la communauté des bailleurs de fonds selon la Déclaration de Paris doivent être poursuivis afin d'améliorer la conduite et l'impact des réformes, conformément aux objectifs du DSRP.

4.5.5 Il convient aussi de souligner le fait que la durabilité des effets bénéfiques des programmes est tributaire de plusieurs autres facteurs : (i) l'accélération de la croissance et le renforcement de la stabilité macroéconomique ; (ii) la diversification de l'économie afin de réduire sa dépendance de l'évolution erratique des cours du coton et du pétrole et sa vulnérabilité aux chocs extérieurs affectant le Nigéria, son grand partenaire commercial ; (iii) le renforcement du secteur privé ; (iv) l'approfondissement des réformes structurelles, notamment les privatisations des grandes entreprises en vue d'améliorer la compétitivité de l'économie, et la réforme de la Fonction publique ; (v) la mise en œuvre de la politique de décentralisation et de déconcentration ; (vi) la poursuite du renforcement des capacités humaines et matérielles des institutions ; (vii) l'aptitude du Gouvernement à mettre en œuvre la Stratégie de réduction de la pauvreté et les progrès réalisés dans la lutte contre la corruption ; et (viii) le maintien de l'appui des bailleurs de fonds dans le financement des programmes d'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté.

4.5.6 En somme, les deux programmes d'appui budgétaire ont permis au Bénin de poursuivre les réformes institutionnelles et structurelles. Elles ont montré aussi le long chemin qui reste à parcourir dans ce cadre pour atteindre un taux annuel de croissance de 7%, taux qui devait être atteint depuis 2005. Mais la croissance économique est le résultat de la conjugaison de plusieurs facteurs et politiques ne se limitant pas aux seules mesures de ces deux appuis budgétaires pour la réduction de la pauvreté.

4.6 Notation de la performance globale des programmes

Les appuis budgétaires étaient pertinents par rapport à la stratégie de réduction de la pauvreté du Gouvernement et à la stratégie d'assistance de la Banque. Ils ont permis de réaliser des progrès substantiels dans la réalisation des objectifs, notamment dans l'amélioration des infrastructures de base, l'ancrage progressif de la gestion des budgets-programmes, le renforcement des capacités institutionnelles. En plus, ils ont permis de consolider la stabilité macroéconomique. Toutefois, les réformes structurelles ont enregistré des retards dans leur mise en œuvre et des faiblesses institutionnelles subsistent dans certains ministères sectoriels. Ces difficultés ont été prises en compte dans la conception du programme suivant. Compte tenu des progrès réalisés, la performance globale des programmes est considérée comme satisfaisante.

Tableau 4.1 : Sommaire des notations

Indicateurs	Notations	Observations
Pertinence et qualité à l'entrée	3	Satisfaisante
Efficacité	3	Satisfaisante
Efficience	3	Satisfaisante
Développement institutionnel	3	Satisfaisante
Durabilité	3	Probable
Performance globale	3	Satisfaisante
Performance de l'Emprunteur	3	Satisfaisante
Performance de la Banque	3	Satisfaisante

4.7 Performance de l'Emprunteur

4.7.1 La performance de l'Emprunteur et de l'Agence d'exécution, est satisfaisante à la fois dans la préparation et l'exécution des programmes.

4.7.2 Préparation: A la suite du dernier PAS en 1999, le Gouvernement a initié avec la Banque mondiale la préparation d'un programme de réformes des dépenses publiques visant la mise en place d'une gestion budgétaire axée sur les résultats afin de faire du budget national un outil de réalisation de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Dans sa préparation, le PASRP 1 s'est inscrit par la suite comme un prolongement du PARB. Le Gouvernement a également collaboré avec les missions de préparation et d'évaluation de la Banque et des autres bailleurs de fonds, en vue de la mise en place des composantes et des mesures de réformes. Il découle de ce qui précède que la performance du Gouvernement pendant la phase de préparation a été jugée satisfaisante.

4.7.3 L'Agence d'exécution, en l'occurrence le SP/CNDLP, a facilité la préparation et l'évaluation des programmes en collaborant avec les partenaires au développement du Bénin dans le montage des programmes. Sa performance est jugée satisfaisante.

4.7.4 Exécution: Le Secrétariat permanent a une longue expérience dans le suivi des programmes d'ajustement qu'il a mis à profit pour assurer correctement la coordination des activités liées à l'exécution des appuis budgétaires. Il a travaillé en étroite collaboration avec les structures et les départements ministériels concernés par les programmes et a transmis régulièrement au FAD les rapports trimestriels d'exécution et les résultats d'étape des programmes. Chaque année, il établit un Rapport de suivi du DSRP. Celui de 2005 a montré une amélioration des indicateurs à partir d'un niveau relativement faible.

4.7.5 Le Gouvernement a mis du retard à satisfaire les conditions de mise en vigueur du PARSP I, retard qui n'a pas été préjudiciable à la bonne exécution du programme. En outre, le Gouvernement n'a pas soumis de rapport d'exécution des budgets programmes et de rapport d'audit du compte spécial à bonne date. Et les lois de règlement des exercices budgétaires 2003 et 2004 qui doivent attester de l'utilisation des ressources ne sont pas encore soumises au Parlement. De même, la Banque n'a pas reçu de l'Emprunteur le rapport d'achèvement à bonne date.

4.7.6 Dans la coopération avec les bailleurs de fonds, le Gouvernement joue le rôle de leadership qui était attendu de lui. Le dialogue avec les partenaires du Bénin a permis d'obtenir de bons résultats dans la réalisation des programmes. Avec les nouvelles autorités, qui comptent mettre en place un personnel de très haut niveau au Ministère des Finances pour assurer la coordination avec les partenaires au développement, le leadership et l'appropriation vont se renforcer, surtout lors des revues conjointes des appuis budgétaires qui se tiennent généralement en septembre/octobre chaque année. Mais tous les partenaires ne participent pas à ces revues. C'est le cas notamment de la Coopération Française. Dans l'ensemble, cependant, les performances de l'Emprunteur et de l'Agence d'exécution, dans la phase de mise en œuvre, ont été satisfaisantes.

4.8 Performance de la Banque

4.8.1 La performance de la Banque dans la phase de préparation et d'exécution des programmes est jugée satisfaisante.

4.8.2 Préparation: La Banque a été co-initiatrice des deux programmes. Elle a participé dès 1999 à l'animation d'un séminaire sur les indicateurs de performance des budgets sectoriels ainsi qu'à l'évaluation des besoins de renforcement des capacités de suivi évaluation au sein des cinq ministères pilotes. Elle a également pris part à deux missions de préparation et d'évaluation avec la Banque mondiale en septembre 1999 et novembre 2000. L'évaluation du PARB s'est déroulée entre le 17 et le 30 novembre 2000 et celle du PASRP 1 en septembre 2003, avec des équipes bien étoffées. Elle a organisé du 4 au 8 novembre 2002, conjointement avec la Banque mondiale, un atelier national sur le système de passation des marchés publics.

4.8.3 Exécution: La Banque a suivi l'exécution des programmes à travers des missions de revue à mi-parcours et de supervision. Elle a établi, au terme des programmes, les rapports d'achèvement. Une présence plus forte de la Banque sur le terrain aurait permis une plus grande contribution dans le suivi du programme. En outre, la Banque a mal apprécié certains risques, surtout ceux liés à l'exécution des mesures structurelles en relation avec le poids politique des organisations de la société civile.

4.8.4 La Banque a contribué au renforcement des capacités du Secrétariat permanent de la Commission nationale pour le développement et la réduction de la pauvreté en appuyant, par un don du FAD, un projet d'appui institutionnel qui a renforcé ses capacités. La qualité des rapports d'exécution du DSRP a été appréciée par l'ensemble des bailleurs de fonds. La performance de la Banque, dans la phase d'exécution des programmes, a été satisfaisante.

4.8.5 La Banque a fait preuve d'une certaine sélectivité en prenant le leadership pour certaines composantes importantes comme les réformes du système de passation des marchés publics et des institutions de contrôle.

4.8.6 L'élaboration de matrices communes ABC/BAD/Banque mondiale a facilité la coopération entre bailleurs de fonds. Il existe des groupes sectoriels regroupant les partenaires au développement. Le groupe sectoriel Appui budgétaire se réunit une fois par mois, voire par quinzaine ; et les autres groupes une fois par trimestre. L'absence de la Banque peut altérer sa participation à ce travail, surtout qu'elle assure le leadership dans certains domaines comme le contrôle interne et externe, et les aspects de passation de marché. A l'occasion des missions de revue conjointes, qui ont commencé depuis septembre 2004, et en utilisant divers moyens comme les messages électroniques, la Banque essaie de corriger cette situation sans que des résultats satisfaisants ne soient obtenus.

4.9 Les facteurs influençant l'exécution, la performance et les résultats

4.9.1 Les performances macroéconomiques mitigées du Bénin durant la période 2001-2005 ont été affectées par plusieurs facteurs : (i) les fluctuations des cours du coton, les dysfonctionnements de la filière dues à la mauvaise gestion et aux conditions climatiques imprévisibles, et la dépréciation du dollar ; (ii) l'évolution de ses relations commerciales avec le Nigéria qui constitue à la fois une chance et un risque pour le pays; (iii) l'hypertrophie du secteur informel (37% du PIB et 41% de l'emploi total). Le secteur informel constitue à la fois une chance pour de nombreux ménages, mais aussi une perte fiscale importante pour le budget de l'Etat et un frein au développement des activités modernes.

4.9.2 L'engagement des bailleurs de fonds à accompagner le Bénin dans l'élaboration et la mise en œuvre de ses programmes d'appui budgétaire est un facteur qui influence les performances du pays. L'atteinte du point d'achèvement et du point de décision dans l'exécution de sa Stratégie de réduction de la pauvreté, a permis au Bénin de bénéficier des ressources PPTTE auxquelles se sont ajoutés d'autres fonds, à savoir : la nouvelle facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI, une enveloppe globale de l'Union Européenne de 288 millions d'euros suite aux accords du 9^{ème} FED), l'annulation des dettes multilatérales sur initiative des pays du G8 (qui pourrait représenter 560 milliards de FCFA pour le Bénin, ramenant la dette extérieure totale de 826 milliards à 266 milliards de FCFA), et enfin, les fonds du programme américain Millenium Challenge Account (MCA). La convention de financement du Programme du Bénin pour le MCA, signée le 22 février 2006, est entrée en vigueur le 09 octobre 2006. Elle prévoit le déboursement de 307 millions de dollars sur 5 ans. L'objectif global du Programme est d'accroître les investissements et les activités du secteur privé par l'amélioration des infrastructures physiques et la mise en œuvre de réformes majeures à travers quatre projets, à savoir : l'accès au foncier ; l'accès aux services financiers ; l'accès à la justice et l'accès au marché.

4.9.3 Tous ces financements font du Bénin un pays de concentration des interventions des bailleurs de fonds en Afrique subsaharienne, en dépit de quelques problèmes de gouvernance budgétaire. De fait, à travers ces appuis, le Bénin touche les dividendes de la « rente démocratique ». Le revers de ces dividendes, c'est l'effet d'éviction qu'elles pourraient provoquer sur l'effort de mobilisation des recettes fiscales, et par ricochet, faire du Bénin un pays trop dépendant de l'aide extérieure.

V. CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

5.1.1 Le Bénin s'est engagé dans une série de programmes d'appui budgétaire dont la finalité est d'orienter les dépenses publiques vers des secteurs pouvant assurer une réduction de la pauvreté de manière forte et durable. Ces programmes se déclinent en trois phases dont les deux premières font l'objet de la présente évaluation de performance. Le Bénin a fait des progrès dans la mise en œuvre des réformes, notamment dans les domaines suivants : (i) l'ancrage de l'approche programmatique dans la gestion budgétaire ; (ii) l'informatisation de la chaîne des dépenses avec le SIGFIP qui a rendu le circuit de la dépense plus exhaustif; (iii) le système de passation des marchés publics dans lequel il existe plus de transparence; et (iv) le système de contrôle. Cependant, les contraintes déjà évoquées n'ont pas permis d'atteindre les objectifs en matière de croissance et de réduction de la pauvreté.

5.1.2 Les programmes d'appui budgétaire sous revue n'ont donc pas produit tous les résultats escomptés. Des politiques vigoureuses ont été menées en matière budgétaire et monétaire et ont conduit (i) au maintien du taux d'inflation dans les limites admises par le pacte de convergence de l'UEMOA, (ii) à une augmentation régulière des recettes fiscales et non fiscales de 2003 à 2005. En outre, les avoirs extérieurs nets sont passés de 467,2 milliards de FCFA en 2001 à 329 milliards en 2004 et 376,6 milliards en 2005, marquant ainsi une baisse de 20% de 2001 à 2005. Cette tendance s'explique par la baisse de la production de coton, principal produit d'exportation du pays, au cours de cette période. Le Bénin aura encore besoin d'appuis budgétaires pour consolider les acquis des programmes passés.

5.1.3 Les performances macro-économiques mitigées enregistrées sont dues dans une large mesure à des facteurs exogènes: les résultats agricoles qui demeurent tributaires des aléas climatiques ; les périodes de détente dans ses relations commerciales avec le Nigéria. Il en résulte que les acquis de la stabilisation macroéconomique et de la relance de l'économie demeurent fragiles. Il est donc nécessaire de poursuivre les efforts de mobilisation des recettes internes.

5.1.4 Les *principales forces* du Bénin se déclinent en cinq atouts principaux: (i) un système démocratique qui fonctionne relativement bien ; (ii) une situation géographique stratégique ; (iii) une société civile dynamique ; (iv) une stratégie de développement économique et social s'articulant sur une Vision, un Plan quinquennal de développement et un DSRP ; et (v) une disponibilité des ressources financières extérieures. Les *principales faiblesses* sont : (i) la monoculture du coton ; (ii) la faiblesse de l'investissement privé ; (iii) la faible compétitivité du Port Autonome de Cotonou ; (iv) le climat des affaires peu propice aux investissements; et (v) le caractère imprévisible des relations commerciales du Bénin avec le Nigéria. Toutes ces faiblesses se ramènent à deux contraintes majeures : la non diversification de l'économie et le retard dans les privatisations qui fragilisent la compétitivité de l'économie et la croissance économique.

5.2 Enseignements

5.2.1 Les appuis budgétaires, comme instrument d'intervention de la Banque au Bénin, est une expérience pilote enrichissante dont la mise en œuvre a montré les possibilités et les limites de la transformation du Budget de l'Etat en un outil d'opérationnalisation du DSRP. L'engagement du Gouvernement est déterminant pour l'efficacité et la durabilité des effets des programmes.

5.2.2 L'instrument « appui budgétaire » a apporté des avantages effectifs par rapport aux prêts d'ajustement et aux prêts-projets, notamment : (i) l'approche programmatique qui renforce le leadership gouvernemental sur ses programmes de développement, le processus budgétaire et les institutions concernées, et réduit les coûts de transaction dans la fourniture de l'aide extérieure ; (ii) l'approche multisectorielle qui renforce la collaboration et la coordination tout en maximisant l'impact sur la réduction de la pauvreté ; (iii) l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des finances publiques ; et (iv) l'amélioration des services de base comme l'eau et l'assainissement, la santé et l'éducation.

5.2.3 Cependant la nécessité s'impose de poursuivre et de consolider les réformes axées sur l'amélioration de la préparation et de l'exécution du budget et des budgets programmes, d'élargir la base productive et de diversifier la production, de renforcer les capacités institutionnelles et d'améliorer la bonne gouvernance conformément aux axes stratégiques du DSRP. Les appuis aux deux programmes ont certes contribué à la stabilité macroéconomique, mais certaines réformes structurelles (privatisation des grandes entreprises) ont, quant à elles, accusé un retard sensible dans leur réalisation. L'incidence de ces programmes sur la réduction de la pauvreté n'a pas été probante. En matière d'exécution budgétaire, le contrôle et le suivi n'ont été que partiellement améliorés. Il faut noter enfin que la faiblesse des capacités nationales continue de peser sur (i) le rythme d'exécution de la réforme de la chaîne des dépenses (recours aux régisseurs, exploitation partielle des capacités du SIGFIP, absence d'interface avec le Trésor) ; et (ii) la faible qualité des budgets-programmes et des rapports de suivi-évaluation.

5.2.4 En outre, les appuis budgétaires ont couvert un champ trop vaste en termes de nombre de mesures (50 mesures pour le PARB et 149 pour le PASRP 1) et de domaines administratifs (tous les ministères). Tout cela a été fait sans tenir compte, de manière réaliste, des capacités d'exécution au niveau du Ministère des Finances et des ministères sectoriels. Il convient donc de ne pas surcharger l'appui budgétaire avec des objectifs irréalistes surtout durant les premières phases d'apprentissage.

5.2.5 Dans le domaine des privatisations, le Gouvernement fait preuve de beaucoup de prudence; ainsi que les députés, représentants du peuple. Les syndicats, pour leur part, veulent sauvegarder les emplois des travailleurs. Pour enregistrer des progrès réels dans les privatisations, une nouvelle impulsion politique est nécessaire. La mise en place du nouveau Gouvernement issu des élections présidentielles de mars 2006, offre l'occasion de prendre le pas décisif dans les réformes structurelles, afin qu'un rôle plus déterminant soit joué par le secteur privé dans la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

5.2.6 La diversification de l'économie constitue un défi majeur. Si elle est reconnue par tous comme une nécessité, elle a cependant du mal à prendre corps. Et, comme la production du coton s'essouffle ces dernières années, les autorités ne parviennent pas à atteindre les objectifs de développement contenus dans le DSRP. La diversification est essentielle pour relever les autres défis, notamment le défi d'une croissance économique forte et durable capable d'influencer de manière significative la réduction de la pauvreté en milieu rural et urbain.

5.2.7 Pour produire pleinement leurs résultats, les appuis budgétaires requièrent : (i) une grande présence de la Banque sur le terrain ; (ii) une bonne volonté et une complémentarité des partenaires qui contribueraient à avoir des résultats tangibles dans le cadre de la coordination globale : passation des marchés, contrôle, etc. ; (iii) la prise en compte du contexte du pays et notamment des forces sociopolitiques en présence dont l'importance est décisive dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre d'un programme de réformes budgétaires.

5.2.8 Les appuis budgétaires présentent l'avantage d'étendre leurs impacts à la fois à tous les ministères qui sont actuellement engagés dans l'expérience des budgets-programmes. L'exécution des activités dans les ministères se fait dans un contexte où tous les secteurs sont mobilisés pour la réalisation des valeurs cibles inscrites dans le DSRP. De ce fait, l'instrument « appui budgétaire » présente un degré de pertinence et d'efficacité assez élevé. Lorsque l'approche de la gestion budgétaire axée sur les résultats s'appliquera à tous les ministères (pour le moment, elle n'est initiée que dans dix ministères), l'efficacité n'en sera que plus accrue. L'extension des effets des appuis budgétaires à tous les départements ministériels pose la nécessité de l'établissement d'une plus grande cohérence entre ce type d'appui et les appuis institutionnels classiques que la Banque finance par ailleurs (secteurs sociaux, secteur de l'environnement, contrôle a posteriori, etc.).

5.2.9 Le renforcement des capacités techniques et de gestion économique et financière au niveau central et départemental est décisif pour la bonne exécution des programmes d'appuis budgétaires et la réalisation des progrès dans l'assimilation du nouveau paradigme des budgets programmes dans les Ministères sectoriels.

5.3 Recommandations

Pour consolider les résultats obtenus dans la mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire sous revue, et, d'une manière générale, améliorer les performances économiques du pays dans les futurs programmes, il est recommandé notamment:

Au Gouvernement de :

- Poursuivre ses efforts pour la diversification de l'économie afin de soustraire le pays d'une trop forte dépendance de la volatilité de la production et des cours du coton (paragr. 4.2.2 ; 4.2.4);
- Renforcer ses efforts en vue de la finalisation du programme de privatisation des grandes entreprises pour faire jouer un rôle plus décisif au secteur privé dans la croissance économique (paragr. 4.2.12, 4.2.15);
- Améliorer la valeur des allocations budgétaires aux communes, de manière à mieux concrétiser les résultats attendus de la politique de décentralisation et de déconcentration (paragr. 4.2.32);
- Poursuivre le renforcement des infrastructures de base, tant en zone urbaine que rurale en vue d'influencer la réduction de la pauvreté (paragr.4.2.19, 4.2.21 &4.2.22);

- Améliorer le Système intégré de gestion des finances publiques, afin d'éviter la saturation du réseau de câblage, d'établir un lien entre le centre et la périphérie et en augmentant l'exhaustivité (paragr. 4.2.29 et 4.2.30);
- Renforcer les capacités des cellules de passation des marchés publics dans les sectoriels et les communes en vue d'une meilleure exécution des marchés publics (paragr. 4.2.37);
- Améliorer la concertation entre le Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances d'une part, et les autres ministères engagés dans l'expérience des budgets-programmes, d'autre part, afin d'élever le taux d'exécution des allocations budgétaires au niveau des secteurs prioritaires (paragr. 4.3.6).

A la Banque de:

- Réduire autant que faire se peut le nombre des conditions de décaissement pour éviter des retards dans la mise en œuvre des programmes (paragr. 3.1.1 et 3.1.2) ;
- Mieux évaluer et prendre en compte les risques que représente le contrôle citoyen qu'exerce la société civile sur le Gouvernement en vue d'optimiser les chances de succès des programmes (paragr.4.2.2 ; 5.2.4);
- Jouer un rôle plus visible dans l'encouragement du commerce entre pays africains, de manière à éviter des restrictions inspirées par des critères autres que ceux liés à la qualité des produits exportés chez le voisin (paragr. 4.2.4 et 4.9.1).
- Renforcer le dialogue avec l'Emprunteur en vue de mettre en place les meilleures conditions (aspects judiciaires, accès au crédit, aspects fonciers, etc.) en vue d'une privatisation moins contestable (paragr. 4.2.17) ;
- Œuvrer pour l'instauration d'une plus grande exhaustivité à la fois dans la prise en compte de tous les concours extérieurs dans le SIGFIP, et dans la participation effective de tous les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux aux missions de revue conjointes (paragr. 4.2.31).
- Faire preuve de plus de réalisme dans l'appréciation des capacités d'exécution du Ministère des finances et des Ministères sectoriels (4.2.37) ;
- Renforcer la synergie des instruments d'intervention de la Banque au Bénin (appuis budgétaires, projets d'appuis institutionnels, projets d'investissement) dans les différents secteurs afin d'accroître leurs contributions au développement du pays et à la réduction de la pauvreté (paragr. 4.3.11 & 4.3.12) ;
- Renforcer le partenariat stratégique avec les autres bailleurs de fonds, notamment les missions conjointes, le partage des travaux analytiques, l'harmonisation et l'alignement des procédures (paragr. 4.5.4);

- Renforcer sa présence sur le terrain afin de (i) mieux jouer son rôle de leader dans les domaines suivants : amélioration du cadre fiduciaire, lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, renforcement du cadre de coordination et de suivi des programmes; (ii) être plus près des préoccupations du pays ; et (iii) mieux coordonner ses interventions avec celles des autres partenaires du Bénin qui sont déjà représentés sur place (paragr. 4.8.2) ;
- Prêter plus d'attention aux conditions de réussite des programmes en mettant un accent particulier sur le renforcement des capacités d'exécution du pays (paragr. 5.2.1).

Annexes

**Matrice des recommandations
PARB et PASRP 1**

Principales constatations et conclusions	Recommandations	Responsabilité
Formulation et bien-fondé de programmes		
Les programmes ont été formulés en tenant compte des objectifs visés par le DSRP		Gouvernement
Le Bénin a pu mener ces réformes avec la participation des principaux partenaires au développement réunis au sien du Groupe ABC, ainsi que la Banque mondiale et le FMI		Gouvernement
Exécution des programmes		
Globalement, l'exécution des programmes n'a souffert d'aucun facteur de blocage		Gouvernement
Les rapports d'avancement et d'audit des comptes des programmes ont pas été produits et envoyés à la Banque	Veiller au respect de la fourniture de ces documents qui permettent d'assurer un suivi régulier	Gouvernement
Le suivi de l'exécution des programmes par la Banque a été satisfaisant	Diversifier l'économie	Gouvernement
Les résultats macro-économiques obtenus demeurent fragiles en raison de la dépendance de l'économie du coton	Renforcer le cadre macro-économique	Gouvernement
Evaluation des performances des programmes		
Les objectifs de croissance retenus dans le DSRP n'ont pas été atteints, à savoir 5,3% en 2003, 6,8% en 2004 et 7% en 2005 ; L'incidence de la pauvreté stagne autour de 27%	Diversifier l'économie Accélérer le rythme des privatisations	Gouvernement
Le déficit budgétaire s'est stabilisé autour de 4% de 2001 à 2005 ; les recettes budgétaires ont augmenté sensiblement.	Accroître la création de richesse, poursuivre le renforcement des infrastructures de base	Gouvernement
Des progrès ont été réalisés dans l'expérimentation des budgets-programmes, dans la passation des marchés publics, les infrastructures de base	Renforcer les capacités des cellules de passation des marchés publics dans les sectoriels et les communes	Gouvernement
Le taux d'inflation demeure conforme au critère de convergence de l'UEMOA	Cette tendance doit être maintenue	Banque
La Banque s'est pas représentée sur le terrain	Renforcer le SIGFIP	Gouvernement
L'informatisation de la chaîne des dépenses a enregistré des progrès indéniables, bien que des faiblesses existent	Renforcer les capacités des cellules et stabiliser le personnel qualifié	Gouvernement
Les cellules de passation des marchés publics accusent des faiblesses en ressources humaines	Améliorer la concertation entre le Ministère des Finances et les autres ministères dans l'expérience des budgets-programmes	Gouvernement
Le taux d'exécution des allocations budgétaires au niveau des secteurs sociaux reste faible		
Le Bénin a réalisé des progrès dans l'ancrage des budgets-programmes, l'amélioration du cadre fiduciaire, les infrastructures de base. Les efforts doivent être poursuivis.	Renforcer sa présence sur le terrain ; mieux évaluer les capacités d'exécution de l'administration et le contrôle citoyen des OSC, réduire au minimum le nombre de conditions	Banque

Notation de l'évaluation de performance
Programmes d'appui aux réformes budgétaires pour la réduction de la pauvreté

N°	Indicateurs	Note (1 à 4)	Observations
1	Evaluation de la pertinence et qualité à l'entrée	3	<u>Satisfaisante</u>
i)	Cohérence avec la stratégie de réduction de la pauvreté du pays	3	Les programmes répondaient aux orientations du DSRP du pays : croissance forte et durable en vue de la réduction de la pauvreté
ii)	Cohérence avec la stratégie d'assistance de la Banque	3	Les programmes répondaient au souci de la Banque d'appuyer et accompagner le gouvernement dans la mise en œuvre du DSRP
iii)	Qualité à l'entrée (dont complexité, risques, etc.)	3	Les rapports d'évaluation étaient de bonne qualité, les risques existaient autant que les mesures d'atténuation
2	Réalisation des objectifs et Résultats (Efficacité)	3	Satisfaisante
i)	Croissance économique et réduction de la pauvreté		
	- Croissance économique	3	Renforcement de la stabilité macroéconomique Résultats mitigés en raison de la faiblesse du taux de croissance et de la stagnation de l'incidence de la pauvreté
	- Inflation	3	Maîtrise de l'inflation
	- Balance des paiements et dette	3	Maîtrise du service de la dette
	Réduction de la pauvreté	2,5	Stagnation de l'incidence de la pauvreté
ii)	Réformes structurelles	3	Maîtrise du déficit budgétaire, augmentation des recettes et rationalisation des dépenses publiques. Mais persistance des ordres de paiement, manque de coordination entre MDFE et sectoriels
iii)	Accès aux services sociaux de base	3	Lenteur dans les privatisations des grandes entreprises d'Etat
iv)	Amélioration de la gouvernance économique	2,5	Nette amélioration de l'accès aux services sociaux de base, notamment l'eau, les services de santé et l'éducation
	- Effets sur les dépenses publiques	3,5	Ancrage de la gestion axée sur les résultats à travers les budgets-programmes ; informatisation de la chaîne des dépenses avec SIGFIP ; amélioration de la revue fiduciaire
	- Réformes des procédures d'exécution du budget	3	Introduction du concept d'ordonnateurs délégués, revue des procédures, mise en place du SIGFIP et des organes de la réforme. Mais faiblesse des capacités de programmation financière dans les ministères, non exhaustivité du SIGFIP
	- Système de passation des marchés publics		Les programmes ont permis la mise en place des principales structures de passations des marchés publics, permettant ainsi l'amélioration du cadre fiduciaire Revue des procédures, mise en place du SIGFIP, mise en place des organes de réforme, renforcement du cadre fiduciaire avec l'opérationnalisation du nouveau cadre institutionnel des marchés publics, l'amélioration du fonctionnement des mécanismes de recours dans le domaine des marchés publics, l'amorce de la mise en adéquation du code des marchés publics avec les directives de l'UEMOA, la formation des agents des cellules d'acquisition au sein des ministères techniques, l'entame de la réalisation des audits des marchés publics et la mise en place du Comité de validation des marchés. Mais persistance de dysfonctionnements entre le niveau central et le niveau départemental.

N°	Indicateurs	Note (1 à 4)	Observations
v)	- Audit, contrôle et suivi-évaluation Amélioration de l'accès aux services de base	3,5	Décentralisation de la fonction de contrôle, production des lois de règlement de 1999, 2000 et 2001 et 2002. Mais faiblesse des structures de contrôle : manque de moyens humains et matériels, d'autonomie Les progrès ont été remarquables dans ce domaine Des progrès notables ont été réalisés en matière d'adduction d'eau et d'accès aux infrastructures scolaires et sanitaires.
vi)	Contributions des programmes - Renforcement institutionnel - Intégration régionale	3	Le pourcentage de la population ayant accès à l'eau potable est passé de 61% en 2003 à 76% en 2005 ; le taux de mortalité infantile s'est amélioré passant de 68 pour 1000 2003 à 65,6 pour mille en 2005 ; le taux brut de scolarisation au niveau du primaire a atteint 94% en 2005 contre 94,1% en 2003 Renforcement des capacités du SP/CNDLP, du ST/DGB, et CNRMP Renforcement de l'intégration régionale, surtout dans le cadre de l'UEMOA. Le Bénin répond à la plupart des critères de 1 ^{er} et 2 ^{ème} rang.
3	Efficiace	3	Les programmes n'ont accusé aucun retard dans leur exécution et le financement a été réalisé de façon approprié et opportune. Des progrès ont été réalisés en matière de coordination, d'harmonisation et d'alignement des bailleurs de fonds ; (ii) d'appropriation par le pays et de leadership ; (iii) de soutien au processus SRP. Les coûts de transaction liés à la fourniture de l'aide ont été réduits.
4	Durabilité	3	Probable La stabilité politique, la consolidation de l'approche programmatique, les progrès dans les infrastructures de base et l'appropriation progressive des processus de revues et d'évaluation conjointes des appuis budgétaires assurent la durabilité des acquis. Mais la durabilité des effets bénéfiques des programmes est tributaire de plusieurs facteurs dont la réduction de la pauvreté et les progrès réalisés dans la lutte contre la corruption. Les progrès sont faibles en matière de lutte contre la pauvreté, l'incidence de la pauvreté s'étant stabilisée autour de 27%.

Performance de l'Emprunteur

	Indicateurs		Observations
	Performance globale	3	La performance globale peut être qualifiée de satisfaisante
	(i) Au stade de l'identification	3	Les appuis aux programmes de réformes budgétaires pour la réduction de la pauvreté sont conformes à la stratégie de réduction de la pauvreté
	(ii) Au stade de la préparation	3	Les responsables béninois ont pris part à la préparation des deux programmes et ont aligné leur contenu sur les axes stratégiques du DSRP
	(iii) Au stade de l'évaluation	3	Le Gouvernement a pris part à l'évaluation
	(iv) Conformité des programmes avec la stratégie de développement du gouvernement	3	La conformité est avérée
	(v) Participation du gouvernement/bénéficiaire	3	Le Gouvernement a participé à toutes les phases
	(vi) Engagement du gouvernement	3	L'engagement du gouvernement à poursuivre les réformes est réel.

Performance de la Banque

	Indicateurs		Observations
	Performance globale	3	La performance globale est satisfaisante
	(i) Au stade de l'identification	3	La Banque a été co-initiateur de l'identification des programmes
	(ii) Au stade de la préparation	3	La Banque a participé à la préparation des programmes.
	(iii) Au stade de l'évaluation	3	La Banque a procédé à l'évaluation des deux programmes et a été le plus grand pourvoyeur de fonds
	(iv)-Qualité de la coordination avec les autres donateurs	3	La coordination avec les autres bailleurs de fonds s'est bien déroulée, favorisée par les missions conjointes de revue des appuis budgétaires et de la mise en œuvre du DSRP. Toutefois, tous les bailleurs ne participent aux missions conjointes de revue
	-Au stade du suivi évaluation	3	La Banque a effectué des missions de suivi, de supervision, de revue à mi-parcours et d'achèvement avec des équipes bien étoffées.

Bénin : Balance des paiements 2000-2009

	2000	2001 Rev	2002	2003	2004	2005 Proj	2006 Proj	2007 Proj	2008 Proj	2009 Proj
	Milliards de FCFA									
Balance commerciale 1/	-181.9	-180.8	-239.7	-232.8	-261.0	-268.2	-279.6	-345.2	-357.6	-369.8
Exportations FOB	132.9	153.2	147.3	168.1	167.9	143.8	167.3	202.0	231.6	262.0
Coton and textiles	107.3	115.9	99.3	116.2	107.3	86.6	90.8	105.8	121.0	135.9
Autres	25.6	37.3	48.0	52.0	60.6	57.2	76.5	96.2	110.7	126.1
Importations, f.o.b.	-314.8	-340.1	-387.0	-400.9	-428.9	-412.0	-446.9	-547.2	-589.3	-631.8
<i>dont produits pétroliers</i>	-46.8	-40.1	-53.0	-61.9	-80.6	-53.8	-95.3	-65.8	-67.2	-69.6
Services (net)	-25.8	-34.1	-23.0	-32.9	-33.0	-38.8	-33.3	-47.8	-44.9	-40.2
Credit	110.9	110.8	127.8	114.7	98.4	132.2	104.4	129.0	145.8	164.9
Debit	-136.6	-144.9	-150.8	-147.6	-131.4	-171.0	-137.7	-176.7	-190.6	-205.1
Revenus (net)	-8.7	-15.6	-18.1	-21.3	-18.3	-11.1	-18.8	-18.9	-18.4	-24.0
<i>dont intérêts sur la dette publique</i>	-12.4	-13.5	-14.3	-11.3	-5.8	-8.2	-4.8	-5.4	-4.5	-9.6
Transferts courants (net)	87.6	120.6	125.9	97.5	122.2	107.4	122.9	134.3	144.2	154.1
Transferts privés sans contrepartie	59.5	59.5	55.3	50.8	57.5	58.7	58.7	64.7	68.0	70.6
Transferts officiels	28.1	61.1	70.6	46.7	64.7	48.7	64.2	69.6	76.3	83.5
<i>dont assistance programme</i>	1.7	21.5	3.7	3.5	14.8	16.2	12.4	0.0	0.0	0.0
Balance du compte courant	-128.8	-130.0	-154.9	-189.4	-190.2	-210.8	-208.9	-277.5	-276.7	-279.9
Balance du compte courant (hors progra)			-158.6	-192.9	-205.0	-227.0	-221.3	-277.5	-276.7	
Compte de capital	32.3	31.8	23.8	103.2	39.5	62.3	53.2	61.1	65.8	67.1
Gouvernement - Dons-projets	32.3	31.8	23.8	35.6	39.5	62.3	53.2	61.1	65.8	67.1
Annulation de dette	0.0	0.0	0.0	67.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Compte des opérations financières (net)	148.4	192.2	60.2	-30.0	97.0	88.4	120.7	187.7	200.0	248.6
Capitaux publics à long et moyen terme	29.5	61.3	39.9	27.6	55.4	55.0	56.7	37.8	42.4	44.2
Déboursments	52.4	78.8	58.6	47.7	64.7	65.6	66.6	50.1	53.7	54.7
Prêts projets	52.4	58.7	58.6	41.4	45.2	42.9	43.9	50.1	53.7	54.7
Prêts programme	0.0	20.1	0.0	6.3	19.5	22.7	22.7	0.0	0.0	0.0
Amortissement	-22.9	-17.5	-18.8	-20.1	-9.3	-10.6	-9.9	-12.3	-11.3	-10.6
Principal non encore du 2/	--		--	-67.6	--	--	--	--	--	--
Capitaux privés à long et moyen terme	53.2	35.1	8.8	18.8	25.0	25.5	6.8	21.4	26.8	29.3
Dépôts monétaires des banques	11.3	-14.4	-3.0	37.4	-7.8	0.0	0.0	-2.0	-2.0	0.0
Capitaux à court terme	-1.6	88.1	19.6	37.9	20.0	7.9	57.1	130.6	132.9	175.2
Erreurs et omissions	56.0	22.1	-5.0	-84.2	4.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Solde global	52.0	94.0	-70.9	-116.2	-53.6	-60.1	-35.0	-28.6	-10.9	35.8
Financement	-52.0	-94.0	70.9	116.3	53.6	25.0	25.0	10.0	0.0	-10.1
Avoirs extérieurs nets (- accroissements)	-57.7	-109.7	53.1	99.3	53.6	25.0	25.0	10.0	0.0	-10.1
<i>dont Tirages nets sur FMI</i>	-2.5	-3.0	-6.8	-3.4	-2.6	-3.1	-1.9	-4.1	-3.7	-3.3
Allègements de la dette (PPTE)	20.5	15.7	17.8	17.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Besoin de financement	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	35.1	10.0	18.6	10.9	-25.7
Programme FRPC attendu			0.0	0.0	0.0	1.3	1.3	1.3	0.7	
Financement non identifié			0.0	-0.1	0.0	33.8	8.7	17.3	10.2	
Assistance PPTE	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Écart de financement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	35.1	10.0	18.6	10.9	-25.7

ORIGINES ET EMPLOIS DU PIB (en milliards de F CFA constants) Année de base : 1985

Sources: 1970-1989: Reconstitution à partir du Rapport sur l'état de l'économie nationale Décembre 2001

1990 à ce Jour: INSAE avec la nouvelle nomenclature

Comparaison entre les anciennes et les nouvelles valeurs

NOUVEAUX AGREGATS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB à prix courants (Mds FCFA)	1532.4	1679.6	1832.1	1956.9	2067.5	2140.0	2298.7	2466.1
Taux de croissance réelle	5.3%	4.9%	6.2%	4.4%	3.9%	3.1%	2.9%	4.5%
Indice du Déflateur du PIB	199.5	208.5	214.0	219.0	222.7	223.5	233.4	239.7
Déflateur du PIB	0.4%	4.5%	2.7%	2.3%	1.7%	0.4%	4.4%	2.7%
PIB par tête (1000 FCFA / hab)	234	248	259	274	276	275	293	292
Solde commercial / PIB (%)	-6%	-4%	-9%	-9%	-10%	-9%	-7%	-11%

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ajustement								
Besoin de financement (- = excès)	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	50.1
Allègement attendu de la dette extérieure	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	21.2	19.1	19.1
Aide bilatérale et multilatérale								
Besoin de financement résiduel	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-21.2	-19.1	31.0

Source : Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (CNDLP)/ Ministère des Finances et de l'Economie (MFE)

Critères de convergence de l'UEMOA

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	<i>Objectif</i>								<i>Est</i>
Critères de premier rang									
Ratio du solde budgétaire de base 1	> 0	1.0	-2.3	-1.8	-2.6	-2.7	-0.1	0.0	0.0
Taux d'inflation annuel moyen	< 3 %	0.3	4.2	4.0	2.4	1.2	0.9	5.4	5.6
Ratio de l'encours de la dette intérieure									
et extérieure rapporté au PIB	< 70 %	55.3	54.2	53.2	55.5	53.2	39.5	40.1	38.5
Arriérés de paiement intérieurs	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Arriérés de paiement extérieurs	0	0.0	0.0	0.0	-0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Critères de second rang									
Masse salariale sur recettes fiscales	< 35 %	33.0	31.7	32.7	31.9	34.4	38.0	39.0	36.2
Ratio des investissements publics									
Financés sur ressources internes									
Rapporté aux recettes fiscales	> 20 %	11.4	11.5	22.4	19.3	20.8	19.7	19.8	20.7
Ratio du déficit extérieur courant hors dons par rapport au PIB	< 5 %	-7.6	-4.6	-6.3	-6.2	-5.0	-7.7	-7.2	-7.1
Taux de pression fiscale 2	> 17 %	13.1	13.7	13.5	14.4	14.6	14.6	14.5	14.8

1 Recettes totales (hors dons) - Dépenses courantes (hors PPTE) - Dépenses d'investissements publics financés sur ressources internes

2 Recettes fiscales sur PIB nominal

Situation Monétaire Intégrée en milliards de F CFA

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
								Project
AVOIRS EXTERIEURS NETS	291.4	341.4	467.2	416.5	390.1	329.0	376.6	381.5
Banque Centrale	195.6	252.5	362.5	309.3	321.3	252.0	321.3	335.8
Banques	95.7	88.9	104.7	107.2	68.7	77.0	55.2	45.7
CREDIT INTERIEUR	99.9	134.6	79.8	111.9	197.4	213.2	277.7	239.7
Position nette du Gouvernement	-61.7	-59.4	-113.0	-110.4	-96.5	-98.8	-97.4	-99.1
Crédit à l'économie	161.7	194.0	192.8	222.2	293.8	312.1	375.1	338.8
ACTIF= PASSIF	391.3	476.0	547.0	528.4	587.4	542.2	654.2	621.2
MASSE MONETAIRE	382.5	480.0	539.1	503.8	554.6	502.7	613.6	581.7
Circulation fiduciaire	160.3	211.2	223.8	170.9	190.3	129.9	193.6	170.3
Dépôts en CCP	5.1	6.1	8.6	7.0	7.4	8.1	8.0	8.0
Dépôt en Banque	217.1	262.7	306.8	325.9	356.9	364.8	412.0	403.4
AUTRES POSTES NETS	8.8	-4.0	7.8	24.6	32.8	39.5	40.6	39.5
<i>Le taux de financement de l'économie</i>	<i>10.5</i>	<i>11.6</i>	<i>10.5</i>	<i>11.4</i>	<i>14.2</i>	<i>14.6</i>	<i>16.3</i>	<i>13.7</i>
<i>PIB Nominal</i>	<i>1532.4</i>	<i>1679.6</i>	<i>1832.1</i>	<i>1956.9</i>	<i>2067.5</i>	<i>2140.0</i>	<i>2298.7</i>	<i>2466.1</i>
<i>Crrédits intérieurs /PIB (%)</i>	<i>6.5</i>	<i>8.0</i>	<i>4.4</i>	<i>5.7</i>	<i>9.5</i>	<i>10.0</i>	<i>12.1</i>	<i>9.7</i>
<i>Masse monétaire /PIB (%)</i>	<i>25.0</i>	<i>28.6</i>	<i>29.4</i>	<i>25.7</i>	<i>26.8</i>	<i>23.5</i>	<i>26.7</i>	<i>23.6</i>

Source : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest – Bénin

Situation de la Dette Publique en milliards de francs CFA

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DETTE PUBLIQUE TOTALE	847.6	910.5	974.4	941.6	832.6	826.3	919.47	913.8
Dette Publique Extérieure	847.6	910.5	974.4	941.6	832.6	826.3	919.5	913.8
Encours	847.6	910.5	974.4	941.6	832.6	826.3	919.5	913.8
Dette Bilatérale	191.1	190.3	199.4	167.3	144.5	137.5	144.7	150.9
Dette Multilatérale	656.5	720.2	775.0	774.3	688.1	688.8	774.8	762.9
Service de la dette	35.3	31.4	25.1	19.4	15.7	49.2	31.4	35.4
Service assuré	35.3	31.4	25.1	19.4	15.7	49.2	31.4	35.4
Principal	24.2	19.3	15.3	13.7	10.7	34.5	22.1	26.4
Intérêts et commissions	11.1	12.1	9.8	5.7	5.0	14.7	9.3	9
Impayés	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Dette Publique Intérieure	0	0	0	0	0	0	0	
CAA								
BCEAO								
DGTCP								

Source : Evaluation Direction de la Prévision sur la base des données de la C.A.A. et de la BCEAO

<i>Quelques indicateurs de la Dette</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Encours/PIB (%)	55.3	54.2	53.2	48.1	40.3	38.6	40.0	37.1
Encours / Export B & S(%)	190.3	213.0	238.0	216.6	192.0	192.8	185.4	214.9
Service dette/export B & S (%)	7.9	7.3	6.1	4.5	3.6	11.5	6.3	8.3
Intérêt / Export B & S (%)	5.4	4.5	3.7	3.2	2.5	8.0	4.5	6.2
<i>pour mémoire</i>								
<i>Exportations Biens et Services</i>	445.4	427.4	409.4	434.8	433.7	428.7	495.9	425.3
<i>Importations Biens et Services</i>	538.3	499.6	565.9	605.8	642.2	612.7	656.2	708.7
<i>Pib à prix courant</i>	1532.4	1679.6	1832.1	1956.9	2067.5	2140.0	2298.7	2466.1

Budget de l'Etat : Taux d'exécution par secteur prioritaire

Secteurs prioritaires	2001	2002	2003	2004	2005	Moyennes (2002-2005)
MTPT	63,12%	73,97	63,70	42,13	52,87	58,2%
MEHU	109,51%	68,94	56,68	80,56	80,32	71,6%
MSP	77,21%	80,52	78,30	75,81	80,36	78,7%
MMEH	44,68%	48,69	57,52	49,23	165,79	80,3%
MEPS	-	97,89	106,76	90,51	88,63	96%
METFP	-	45,31	66,89	72,91	68,89	63,5%
MESRS	-	74,24	80,09	76,73	83,73	78,7%

Source: SIGFIP

PROGRAMME D'APPUI AUX REFORMES BUDGETAIRES : MATRICE DU CADRE LOGIQUE

Description narrative	Indicateurs vérifiables	Moyens de vérification	Suppositions importantes
<p>Objectif global</p> <p>1.1 Croissance économique durable, équilibrée et équitable</p>	<p>1.1 Le taux de croissance réelle a été de 5% en moyenne sur la période 2001-2002</p> <p>1.2 La proportion des pauvres s'est stabilisée à partir de 2001.</p> <p>1.3 Malgré une croissance de plus de 5% du PIB, les indicateurs de développement humain ne se sont pas améliorés autant que les indicateurs macroéconomiques. La pauvreté a progressé, et 29,6% de la population est actuellement en dessous du seuil de pauvreté absolue contre moins de 29% en 1995.</p>	<p>1.1 Statistiques officielles et indicateurs du DSRP</p> <p>1.2 rapports du ST/PAS et des bailleurs de fonds</p> <p>1.3 rapports des ministères, des services publics et des collectivités</p> <p>1.4 rapports des ONG et de la société civile et organes du secteur privé</p> <p>1.5 Observatoire de la pauvreté</p>	<p>1. Réformes politiques et institutionnelles mises en œuvre</p> <p>2. Volonté politique soutenue et adhésion des parties prenantes à la mise en œuvre du DSRP</p> <p>3. Consensus national obtenu : stabilité politique et sociale</p>
<p>Objectif sectoriel</p> <p>1.2 Renforcer les capacités financières de l'Etat et de gestion des réformes dans les services publics</p>	<p>1.2.1 Les capacités de gestion ont été renforcées de par l'extension des CDMT dans huit secteurs et les investissements opérés dans les services publics ont représentés 8,5% en 2003 contre 7,8% du Pib en 2002.</p>	<p>Idem (1.1 à 1.5)</p>	<p>4. idem (1 à 3)</p>
<p>Objectif du Programme</p> <p>1.3 Renforcer le cadre budgétaire de réduction de la pauvreté en vue d'une plus grande efficacité des dépenses publiques</p>	<p>1.1.1 Les dépenses publiques ont été orientées vers les secteurs sociaux (santé et éducation) qui ont bénéficié en plus des ressources PPTE à partir de 2001.</p> <p>1.1.2 L'allocation des crédits budgétaires a doublé en quatre ans (1998-2002) dans le secteur de la</p>	<p>(Idem 1.1 à 1.5)</p>	<p>4. Chocs extérieurs amortis : prix de l'énergie et prix des produits agricoles (coton) améliorés</p> <p>5. Processus participatif adopté</p> <p>6. rendements des régies financières améliorés</p> <p>7. Appui des bailleurs de fonds 8. Risques du programme atténués.</p>

Description narrative	Indicateurs vérifiables	Moyens de vérification	Suppositions importantes
	<p>santé, atteignant 9,7% du budget national en 2002, niveau assez proche de la norme (10%) reconnue par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).</p> <p>1.1.3 S'agissant du secteur de l'éducation, sur la base des taux bruts de scolarisation, celui du primaire est passé de 58% en 1990 et 81% en 2001.</p>		
<p>Résultats attendus</p> <p>2.1 les stratégies des secteurs prioritaires sont opérationnelles et les budgets-programmes élaborés dans la logique du cadre des dépenses à moyen terme (CMDT)</p> <p>2.2 Les procédures d'exécution, de suivi des dépenses sont améliorées et une chaîne des dépenses est opérationnelle.</p>	<p>2.1.1 Les budgets programmes élaborés par les 8 Ministères reflètent les priorités du DSRP. Mais les indicateurs de résultats sont toujours faibles.</p> <p>2.1.2 La part des dépenses des cinq ministères pilotes ont été en 2001 de : -MAEP : 7,8% -MTPT : 10,9% -Education : 20,1% -Santé : 10,7% -MEHU : 5,2%</p> <p>2.2.1 Le SIGFIP est opérationnel depuis janvier 2001 et 14 Ministères y sont connectés.</p> <p>2.2.2 Les acteurs concernés ont été formés et utilisent le système à partir des terminaux installés à leurs Ministères</p> <p>2.2.3 Les indicateurs de performance relatifs aux délais de paiements n'ont pas été respectés.</p>	<p>Budgets programmes et programme d'investissement public (PIP) Liste des indicateurs de résultats et d'impact et mode d'évaluation Matrice des résultats Loi des finances</p> <p>Rapports d'activité des différents ministères CMDT Rapports des cellules de suivi évaluation</p> <p>Rapports sur les performances Idem (1.1 à 1.5)</p>	<p>9. idem</p> <p>10. Capacités renforcées et mobilisées</p> <p>Idem</p>

Description narrative	Indicateurs vérifiables	Moyens de vérification	Suppositions importantes
	<p>La capacité d'exécution des projets ne s'est pas encore améliorée.</p> <p>2.2.4 Les dépenses sur financement extérieur seront saisies sur le SIGFIP à partir de 2003.</p>		
<p>2.3 les procédures de passation des marchés révisées et un environnement concurrentiel est instauré</p>	<p>2.3.1 La commission nationale des marchés publics est fonctionnelle. Certains Ministères pilotes ont institué des cellules d'acquisitions de biens et services à partir de 2001.</p> <p>2.3.2 Les gestionnaires de projets ne maîtrisent pas encore les procédures de traitement des ressources extérieures.</p> <p>2.3.3 les informations sur la passation des marchés publics sont publiés à partir de 2001</p> <p>2.3.4 Les recommandations de l'atelier national et de la mission de suivi du CPAR sont adoptées</p> <p>2.3.5 Un Comité de Pilotage est mis en place</p> <p>2.3.6 Un plan d'action final est transmis aux bailleurs de fonds et un atelier de validation est tenu.</p> <p>2.3.7 Une revue spéciale des marchés est éditée et les marchés sont audités.</p>	<p>Rapports d'activité des différents ministères CMDT Rapports des cellules d'acquisition de biens et services et de suivi évaluation Rapports sur les performances Idem (1.1 à 1.5)</p>	<p>Idem</p>
<p>2.4 les procédures d'Audit et de contrôle sont renforcées</p>	<p>2.4.1 L'audit de performance pour 2000 a été réalisé celui de 2001 est en cours</p> <p>2.4.2 La loi de règlement 1998 a été élaborée et celle de 2001 est en cours</p>	<p>Rapport d'audit de l'IGF</p> <p>Rapport d'audit des performance de la Chambre des Comptes</p>	<p>Idem</p>

Description narrative	Indicateurs vérifiables	Moyens de vérification	Suppositions importantes
	2.4.3 les rapports d'exécution des budgets programmes ont été achevés et validés par les DIVI.		
2.5 Un système fiable et efficace de suivi –évaluation est mis en place pour les secteurs concernés	2.5.1 les cellules de suivi évaluation sont créées dans tous les Ministères et renforcées en moyens humains et matériels adéquats. Des points focaux seront également installés dans les départements. 2.5.2 Une étude diagnostique en matière de suivi-évaluation a été réalisée.	Idem	Idem
2.6 Amélioration et renforcement de la bonne gouvernance et de la lutte anti corruption	2.6.1 Le décret de création de l'observatoire de lutte contre la corruption a été publié 2.6.2 le plan stratégique de lutte contre la corruption a été adopté et mis en application	Idem	Idem
3.1 Procéder au recrutement des consultants , au renforcement des groupes sectoriels, comité de pilotage et des cellules de suivi évaluation	3.1.1 Le comité interministériel fonctionne 3.1.2 L'équipe d'appui technique au comité de pilotage est renforcée	Contrats d'assistance technique et de prestation de services élaborés Rapports d'activité Manuels de procédures Missions de suivi et de supervision	Idem
3.2 Prendre le décret de création du comité interministériel de coordination du PARB	Le comité a été institué et a supervisé le programme.	Idem	Idem
3.3 Prendre le décret de réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat			Idem Idem
3.4 Adopter le budget 2001 par l'Assemblée Nationale	Le budget a été adopté		Idem
3.5 Remplir les conditions d'entrée en vigueur et de décaissement du prêt FAD.	Les conditions ont été remplies et le prêt a été décaissé		Idem

Description narrative	Indicateurs vérifiables	Moyens de vérification	Suppositions importantes
3.6 Mettre en place un système de suivi évaluation des indicateurs de résultats et d'impact	Le système de suivi évaluation mis en place n'a pas été adéquat		Idem
3.7 Mettre en œuvre le programme de formation pour les cinq ministères pilotes (SIGFIP)	Les cadres concernés ont été formés à la manipulation du SIGFIP		Idem
3.8 Connexion au fur et a mesure au SIGFIP des 5 ministères pilotes	Les 5 Ministères ont été connectés depuis janvier 2001		Idem
3.9 Des agences de maîtrise d'ouvrages délégués sont créés et sont efficaces et compétitives	Ces agences sont fonctionnelles mais en nombre réduit.		Idem
3.10 Publications des avis et résultats d'appels d'offre des marchés publics	Les appels d'offre et les résultats d'adjudication ont été publiés à partir de 2001		Idem
3.11 Recrutement de vérificateurs , de formation et dotation de moyens matériels de la chambre des Comptes et de l'IGF	La Chambre des Comptes a recruté 13 vérificateurs, 6 aides vérificateurs et 6 nouveaux inspecteurs. Sa transformation en Cour des comptes est en cours		Idem
3.12 Préparer les rapports d'audit, des rapports des performances et d'exécution des budgets, le rapport général de la Chambre des Comptes et la Loi de règlement 2000 et 2001	Les rapports d'exécution ont été préparés pour 2001 et 2002. La loi de règlement pour 2000 a été déjà préparée et celle de 2001 est en cours.		Idem

Cadre logique du Programme d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté du Bénin

Hiérarchie des objectifs (HO)	Indicateurs objectivement vérifiables (IOV)		Moyens de vérification (MDV)	Hypothèses importantes/risques importants
	Prévision	Réalisation		
1 – Objectif global Réduire la pauvreté à travers une croissance économique forte, durable et équilibrée	La proportion des pauvres est réduite (L'indice de pauvreté baisse de 33% en 2001 à 27,1% en 2005 en zone rurale et de 23,3% en 2001 à 19,1% en 2005 en zone urbaine)	L'incidence de la pauvreté n'a baissé que de 29,6% en 1999/2000 à 28,5% en 2002, tandis que la pauvreté monétaire est plus marquée en milieu rural (31,6%) qu'en milieu urbain (23,6%).	Statistiques officielles, indicateurs et rapports de suivi du DSRP Rapports du SP-CNDLP et des bailleurs de fonds Rapports des ministères, services publics & des collectivités, Rapports des d l'Observatoire du changement social (OCS)	Statistiques officielles, indicateurs et rapports de suivi du DSRP
2 – Objectifs du programme 2.1. Accélérer la croissance de façon durable; 2.2. Améliorer l'accès aux services de base et la protection de l'environnement	(i) Taux de croissance réelle de 6-7% sur la période 2004-2006 (ii) Taux d'investissement de 20,4% en 2005 (contre 17,8% en 2002) (i) 52% de la population a accès à l'eau potable en 2006 contre 40% en 2003 (ii) le taux d'utilisation des services de santé atteint 37% en 2005 (contre 34% en 2001) (iii) proportion des accouchements assistés passe de 68% en 2001 à 80% en 2005	(i) Le PIB réel a progressé de 2,7% en 2004 et à 3,5 en 2005 (ii) Le taux d'investissement a été de 19,8% du PIB en 2004 et 20,1% en 2005. (i) Le taux d'accès à l'eau potable est de 66,3% en 2005 (ii) Le taux d'utilisation des services sanitaires est de 39% en 2004 (iii) La proportion des accouchements assistés est de 76% en 2005 (iv) Le TBS de l'enseignement primaire est de 96% en 2005 (v) Le TBS des filles dans le primaire est de 84% en 2005 (vi) En cours, réalisation complète prévue en 2006	Statistiques officielles, indicateurs et rapports de suivi du DSRP Rapports du SP-CNDLP et des bailleurs de fonds Rapports des ministères, services publics & des collectivités Rapports des d l'Observatoire du changement social (OCS)	Volonté politique de poursuivre les réformes et consensus social Appui des partenaires au développement Faible diversification de la production Appropriation de la réforme des marchés publics et engagement du Gouvernement envers du programme Incidence forte de l'évolution politique et économique au Nigeria ; Dérapage dans la gestion des finances publiques

Hiérarchie des objectifs (HO)	Indicateurs objectivement vérifiables (IOV)		Moyens de vérification (MDV)	Hypothèses importantes/risques importants
	Prévision	Réalisation		
	(iv) le TBS de l'enseignement primaire est passé de 83% en 2002 à 94 % en 2005 (v) la part de filles scolarisées dans le primaire passe de 41% en 2001 à 46% en 2005 (vi) Au moins 50% des plans d'investissements sectoriels exigeant une évaluation environnementale ont des plans d'atténuation des effets environnementaux en 2005			
2.3. Améliorer et renforcer la gouvernance	(i) Tous les 19 ministères ont adopté les budgets-programmes et sont dotés de cellules de suivi-évaluation ayant défini des indicateurs de performance pertinents en 2005 (ii) Le taux d'exécution du budget atteint au moins 95% en 2005 dans chaque ministère (iii) Les délais de paiement sont réduits. (iv) Les délais de passation des marchés sont réduits en 2005 (v) Les informations sur les résultats des audits et des recours en matière de marché publics sont diffusées dans le Journal des MP ;	(i) Réalisé. (ii) Le budget 2005 a enregistré un taux d'exécution de 85% (iii) La moyenne des délais de paiement a été de 24,3 jours en 2004 (la cible était de 25 jours) (iv) En cours de réalisation (v) En cours. Cependant la publication dans le journal des MP n'est encore effective. (vi) Réalisé (vii) Réalisé (viii) Non réalisée	Statistiques officielles, indicateurs et rapports de suivi du DSRP Rapports du SP-CNDLP et des bailleurs de fonds Rapports des ministères, services publics & des collectivités Rapports des d l'Observatoire du changement social (OCS)	Volonté politique de poursuivre les réformes et consensus social Appui des partenaires au développement Faible diversification de la production Appropriation de la réforme des marchés publics et engagement du Gouvernement envers le programme Incidence forte de l'évolution politique et économique au Nigeria ; Dérapage dans la gestion des finances publiques

Hiérarchie des objectifs (HO)	Indicateurs objectivement vérifiables (IOV)		Moyens de vérification (MDV)	Hypothèses importantes/risques importants
	Prévision	Réalisation		
	(vi) Les sanctions pour les actes frauduleux et de corruption dans les MP sont effectives. (vii) Une Vision claire et rationnelle du contrôle est adoptée en 2005 (viii) L'enquête sur la pauvreté est réalisée en 2004 et recommandations mises en œuvre en 2005			
3 – Résultats du programme 3.1. Les conditions sont créées pour une croissance forte et durable 3.2. Les services de base sont améliorés et la protection de l'environnement est mieux prise en compte dans les programmes	(i) Le cadre macro-économique demeure stable (ii) Une étude sur les entraves à la promotion de l'investissement est réalisée (iii) La stratégie de la SBEE et les Télécommunications sont privatisées en 2005 (iv) Le cadre réglementaire de l'électricité et des télécommunications est opérationnel en 2005 (v) Le délai moyen pour créer une entreprise est de 25 jours en 2005 contre 63 en 2002 (i) 90% des points d'eau sont fonctionnels dans les zones rurales en 2006	Réalisée Réalisée Le processus de privatisation a démarré mais n'est pas terminé en 2005 Cadre réglementaire non encore opérationnel Cet objectif sera atteint en 2006 Sera réalisé en début 2006 Réalisé Réalisé	Budgets-programmes, Programmes d'investissements publics (PIP) Liste des indicateurs de résultats et d'impact et mode d'évaluation Loi des Finances Rapports d'activités des ministères CDMT. Rapports des cellules de Suivi-évaluation Rapports sur les performances Rapports d'audit de l'IGF Rapports d'audit de performance de la Chambre des comptes Rapports de l'Assemblée Nationale Rapport de « Transparency International »	

Hiérarchie des objectifs (HO)	Indicateurs objectivement vérifiables (IOV)		Moyens de vérification (MDV)	Hypothèses importantes/risques importants
	Prévision	Réalisation		
3.3 Le cadre fiduciaire est amélioré	<p>(ii) les hôpitaux publics sont des établissements sous contrats de performance avec le MSP en 2005</p> <p>(iii) 80 agents forestiers sont recrutés en 2004 et un plan de formation des agents forestiers est mis en œuvre en 2005</p> <p>(i) Le Système intégré de gestion des Finances publiques (SIGFIP) concerne tous les 19 ministères à partir de 2004;</p> <p>(ii) Les délais de passation des marchés sont raccourcis de 90 jours en 2001 à 60 jours en 2005 et de 6 mois en 2001 à 3 mois en 2005 pour respectivement les marchés sur financement national et international</p> <p>(iii) Une nouvelle Vision du contrôle et de l’Audit est adoptée en 2004 et partagée avec les partenaires</p> <p>(iv) L’Agence de régulation des MP est créée en 2004 et est fonctionnelle ;</p> <p>(v) Le nouveau Code des marchés publics est en vigueur et les textes d’application sont pris en 2005</p> <p>(vi) L’organe d’exécution MP est créé et renforcé par un secrétariat permanent en 2005</p> <p>(vii) Les CPMP sont créées et</p>	<p>Réalisé</p> <p>La loi n° 2004-18 du 27 août 2004 et le décret 2004-562 du 1^{er} octobre 2004.</p> <p>Réalisé</p> <p>Réalisé</p> <p>Effectif depuis juin 2005</p> <p>Effectif</p> <p>Réalisées</p> <p>En cours</p> <p>Réalisée</p> <p>Réalisé</p> <p>En cours</p>	<p>Rapports de l’UEMOA</p>	

Hiérarchie des objectifs (HO)	Indicateurs objectivement vérifiables (IOV)		Moyens de vérification (MDV)	Hypothèses importantes/risques importants
	Prévision	Réalisation		
	<p>fonctionnent au sein des 10 ministères sectoriels en 2005</p> <p>(viii) Les structures du cadre institutionnel de la nouvelle chaîne du système de passation des MP sont mises en place en 2005</p> <p>(ix) Deux sessions de formation sont réalisées pour les cadres de l'administration centrale et du secteur privé ;</p> <p>(x) Les audits annuels des marchés publics sont réalisés et disponibles en 2005</p> <p>(xi) Les recours en matière de marchés publics sont instruits par l'ARMP dans des délais fixés par la réglementation</p>			
<p>3 – Résultats du programme (suite)</p> <p>3.3. Le cadre fiduciaire est amélioré (suite)</p> <p>3.4. La lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent est renforcée</p> <p>3.5 Le suivi-évaluation de la SRP est mieux assuré</p>	<p>(xii) Les textes d'application du Code des MP définissant les sanctions et les dispositions d'application pour lutter contre la fraude et la corruption dans les MP sont pris.</p> <p>(xiii) La Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF) est créée en 2004 et est opérationnelle</p> <p>Le centre de formation de la DGB est réhabilité</p>	<p>décret d'application n° 564 du 1^{er} octobre 2004 de la loi n° 2004-18 du 27 août 2004</p> <p>non réalisée</p> <p>En cours</p> <p>Effectif</p>		

Hiérarchie des objectifs (HO)	Indicateurs objectivement vérifiables (IOV)		Moyens de vérification (MDV)	Hypothèses importantes/risques importants
	Prévision	Réalisation		
	Le SP-CNDLP est doté de moyens humains et matériel pour assurer sa mission			
4 – Activités-clés Prendre le décret de création du comité interministériel de coordination du PASRP Mobiliser les ressources internes et externes Remplir les conditions d'entrée en vigueur et de décaissement du prêt FAD Signer l'accord de prêt	Financement -FAD : 23,29 millions d'UC -IDA : 61,71 millions d'UC -UE : 43,48 millions d'UC - Pays-Bas : 8,94 millions d'UC - Danemark : 9,32 millions d'UC -Suisse : 1,74 million d'UC	FAD : 23,29 millions d'UC ⁷ -IDA : 61,71 millions d'UC -UE : 43,48 millions d'UC - Pays-Bas : 0 - Danemark : 9,32 millions d'UC -Suisse : 1,74 million d'UC		Engagement du Gouvernement Bouclage du besoin de financement résiduel 2004-2006

⁷ Y compris les variations sur taux de change.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES INDICATEURS

INDICATEURS	Niveau en 2003		Niveau en 2004		Niveau en 2005		Objectifs atteints		Types d'indicateurs
	Valeur cible	Valeur réalisée	Valeur cible	Valeur réalisée	Valeur cible	Valeur réalisée	Oui	Non	
Axe: Développement du capital humain et gestion de l'environnement									
Santé:									
Taux de mortalité infantile (TMI) en pour mille	138,3	68	134,34	66,8	65	65,6	•		1 ; 2
Taux de mortalité infanto-juvénile (TMM5) en pour mille	136,8	107,2	126,5	116,9	109,1	146,4		•	1 ; 2
Taux de mortalité maternelle pour 100000 naissances vivantes	458,21	474,4	452,53	474,4	459,4	474,4		•	1 ; 2
Taux de fréquentation des services de santé en %	35	38	36	39	40	37	•		1 ; 3
Taux de fréquentation des services de santé pour les enfants de 0 - 5 ans en %	78	111	78,3	86	78	76	•		1 ; 3
Taux d'accouchements assistés par du personnel médical et/ou paramédical en %	76	76	76,3	76,1	77	75	•		1 ; 2 ; 3
Taux de consultation prénatales en %	83	91,2	84	92,3	> 90	90		•	1
Taux de prévalence du VIH-SIDA parmi les femmes enceintes au cours de visites prénatales dans les centres de santé en %	3,4	2,2	2	2,1	< 4	2	•		1 ; 2
Taux de létalité du paludisme pour 10000 habitants	62	132	62	135	135	140		•	1 ; 2
Nutrition:									
Taux d'enfants de 0-5 ans souffrant de malnutrition (retard de croissance et émaciation) en %		30		ND		67 pour 1000 (incidence)			1 ; 2
Incidence de la pauvreté alimentaire (proxy: extrême pauvreté)		22		22		22			1 ; 2
Education:									
Taux brut de scolarisation dans le primaire en %	88,18	94,1	90,87	96	98	94		•	1 ; 3
dont fille		81		84		83			
Taux brut d'admission à l'école primaire en %	93	94	96	99	101	99		•	1 ; 2 ; 3
dont fille		84		90		92			
Taux d'enfants ayant terminé le cycle primaire en %	50	49	54	50	51	54	•		1 ; 2 ; 3
dont fille		36		37		42			
Taux d'alphabétisation en %	83,5	62,3	85,83	62	59				1 ; 2
-de 15-24 ans	53	32,6	40						
-des adultes									
Ratio élèves / maître	52,83	55,7	52,13	53,2	50,6	50	•		1 ; 3
Assainissement, énergie et environnement naturel:									
Pourcentage de population ayant accès à l'eau potable	70,3	61	72,3	75	74,4	76	•		1 ; 2 ; 3
Pourcentage de ménages disposant de latrines	45,5	35,2	57,2	59,5	67	58,6		•	1 ; 2
Taux d'accès des ménages à une source publique d'électricité en %	28,7	21,28	43,4	45	55,8	47		•	1

Bibliographie

Documents collectés à la Banque

1. République du Bénin : Programme d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté – Phase II (PASRP II), Rapport d'évaluation, Fonds Africain de Développement, OCCW, Mai 2006
2. République du Bénin : Premier Programme d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (PARSP-Phase 1) ; Rapport d'achèvement, Fonds Africain de Développement, OCCW, Mai 2006
3. Bénin : Programme d'appui aux réformes budgétaires (PARB): Rapport d'achèvement du Projet (RAP), Fonds Africain de Développement, OCCW, Décembre 2003
4. République du Bénin: Rapport d'évaluation: Projet d'appui aux institutions de contrôle (PAIC), OCCW, Avril 2005
5. Joint Evaluation of General Budget Support, DFID
6. Evaluation of General Budget Support – Burkina Faso Country Report, International Development Department, The University of Birmingham, May 2006
7. Bénin: Document de Stratégie par pays 2005-2009, OCCW, 1^{er} septembre 2005
8. Bénin : Programmes d'ajustement structurel I, II, et III – Rapport d'évaluation de performance de projet (REPP), OPEV, 19 novembre 2003
9. Bénin : Second programme d'ajustement structurel – Rapport d'achèvement, OCDW, 9 janvier 1998
10. Bénin : Programme d'appui aux réformes budgétaires pour la réduction de la pauvreté, Rapport d'évaluation, OCDW, Janvier 2001
11. Bénin : Rapport sur le profil de gouvernance du pays, OCCW, 17 mars 2005
12. Directives relatives aux prêts à l'appui du budget de développement (DBSL), POPR, 28 avril 2004, FAD
13. Annexe 7 : Sous-critères pour évaluer des opérations de prêt à l'appui des politiques de réformes, BAD

Documents collectés sur le terrain

14. Rapport sur l'Evolution macroéconomique du Bénin à fin septembre 2005, Ministère des Finances et de l'Economie, Secrétariat Permanent de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (SP/CNDLP), République du Bénin, Décembre 2005
15. Rapport sur l'état de mise en œuvre des réformes, SP/CNDLP), septembre 2006
16. Suivi des indicateurs du DSRP- Année 2005, CNDLP/Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances, Septembre 2006
17. Informations sur le coton, Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances
18. Bénin 2025 – ALAFIA, Ministère d'Etat Chargé de la Coopération de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi/ PNUD, Août 2000
19. Code des marchés publics, MDEF, Bénin
20. Bilan de mise en œuvre du processus de décentralisation/déconcentration deux ans après les élections locales, Cotonou, 25 avril 2005

21. Mémorandum de Politiques Economiques et Financières pour 2006-07, FMI
22. TOFE 2001, 2002, 2004 et 2005
23. Situation au 30 septembre 2006 des prêts programmes accordés au Bénin par la Banque Mondiale et le FAD. Source : DDP/CAA
24. Synthèse Situation détaillée Dette extérieure en FCFA au 31/12/2000, 2002, 2004, 2005 et au 30 septembre 2006 - DDP/CAA
25. Service assuré de la dette publique du 1^{er} Janvier au 31 Décembre 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 et au 30 septembre 2006
26. Simplified implementation complexation Report (IDA-38730) on a Credit in the amount of SDR 13.4 million (US\$20 million equivalent) to the Republic of Benin for a Poverty Reduction Support Credit-1, December 27, 2005, World Bank
27. International Development Association Program Document for proposed credit in the amount of SDR 13.4 (US\$20 million equivalent) to the Republic of Benin for a Poverty Reduction Support Credit, February 23, 2004, World Bank
28. International Development Association Program Document for proposed credit in the amount of SDR19.9 million (US\$30 million equivalent) to the Republic of Benin for a Second Poverty Reduction Support Credit (PRSC-2), May 16, 2005, World Bank
29. Le quotidien national d'information du Bénin « La Nation » n° 4094 du mardi 10 octobre 2006
30. Bénin : Mission conjointe de revue des appuis budgétaires et de la mise en œuvre du DSRP – Aide mémoire, 25 septembre - 6 octobre 2006
31. Rapport d'avancement 2005 du DSRP, ST/CNDLP, Ministère du Développement, des Finances et de l'Economie