

## République du Bénin

# **Bénin – Rapport sur la Revue du Système de Gestion des Finances Publiques et de la Responsabilité Financière de l’Etat (PEMFAR) 2014**

June 2015

GGODR

AFRICA





**Revue du Système de Gestion des Finances Publiques,  
de la Responsabilité Financière de l'Etat du Bénin  
et des Dépenses Publiques dans les secteurs sociaux,  
PEMFAR 2014**

**Rapport Final**

Juin 2015

## SIGLES et ABREVIATIONS

ACE	Agent Contractuel de l'État
AN	Assemblée Nationale
ANLC	Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption
APE	Agent Permanent de l'État
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ASTER	Application pour les Services du Trésor En Réseau
ASS	Annuaire des Statistiques Sanitaires
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BGE	Budget Général de l'État
BM	Banque Mondiale
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
CAME	Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels
CCMP	Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CDC	Chambre Des Comptes
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CF	Contrôle Financier
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CHD	Centre Hospitalier Départemental
CMI	Cours Moyen Niveau 1
CMP	Code des Marchés Publics
CP	Cours Préparatoire
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
CS	Centre de Santé
CsDMT	Cadre sectoriel des Dépenses à Moyen Terme
CTB	Coopération Technique Belge
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DCF	Délégué du Contrôle Financier
DCGPE	Direction du Contrôle de Gestion et du Portefeuille de l'État
DDS	Direction Départementale de Santé
DGAE	Direction Générale des Affaires Économiques
DGB	Direction Générale du Budget
DGDDI	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects

DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DIEM	Direction des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance
DPBEP	Document de Programmation Budgétaire Economique Pluriannuelle
DPPD	Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
DPS	Dépense Publique de Santé
DRFM	Directeur des Ressources Financières et du Matériel
DTS	Dépense Totale de Santé
EDS	Enquête Démographique et de Santé
EMICoV	Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des ménages
EVS	Espérance de Vie Scolaire
ETFP	Enseignement Technique et Formation Professionnelle
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FBR	Financement basé sur les résultats
F. CFA	Franc CFA
FINEX	Financements Extérieurs
FM	Fonds Mondial
FMI	Fonds Monétaire International
FONAC	Front des Organisations Nationales Anti-Corruption
GAVI	Global alliance vaccines and immunisation
GFP	Gestion des Finances Publiques
GFS	Government Finance Statistics
GIZ	Deutsche Gesellschaft International Zusammenarbeit
HTA	Hypertension artérielle
HZ	Hôpital de zone
HDZ	Hôpitaux De Zone sanitaire
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IB	Indicateur de Base
ICP	Indicateur de Conformité/Performance
IFU	Identifiant Fiscal Unique
IGE	Inspection Générale d'État
IGF	Inspection Générale des Finances
IGM	Inspection Générale du Ministère
IGS	Inspection Générale des Services
IRA	Infections respiratoires aiguës

JDM	Journal des Marchés Publics
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de finances
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MESFTPRIJ	Ministère des Enseignements secondaires, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MS	Ministère de la Santé
OCDE/CAD	Organisation de Coopération et de Développement économique / Comité d'Aide au Développement
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
OP	Ordre de paiement
OSD	Orientations Stratégiques de Développement
PAAGFP	Plan d'Action pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques
PAP	Programme d'Action Prioritaire
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs de la Conférence des Ministres de l'Éducation Nationale
PCC	Plan de consommation des crédits
PCE	Plan Comptable de l'État
PDDSE	Programme Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PEMFAR	Public Expenditures Management and Financial Accountability Review (Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière)
PEV	Programme Elargi de Vaccinations
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PLR	Projet de Loi de Règlement
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNDS	Programme National de Développement Sanitaire
PNLP	Programme National de Lutte contre le Paludisme
PPM	Plan de Passation des Marchés
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PTA	Plan de travail annuel
PTD	Plan triennal de développement
PTFs	Partenaires Techniques et Financiers
RGF	Receveur Général des Finances
SCRIP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté

SIEM	Service des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance
SIGFiP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGMAP	Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
SYDONIA	Système Douanier Automatisé
SYSCOA	Système Comptable Ouest Africain
TDR	Termes de Référence
TBS	Taux Brut de Scolarisation
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UGR	Unité de Gestion des Réformes des finances publiques
VIH	Virus d'immunodéficience humaine
ACCT	Agent Comptable Central du Trésor
ACE	Agent contractuel de l'État
AEA	Alphabétisation et éducation des adultes
AFD	Agence Française de Développement
AFRITAC	Centre Régional d'assistance Technique du FMI pour l'Afrique de l'Ouest
ALCRER	Association de Lutte contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme
AN	Assemblée Nationale
ANLC	Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption
APD	Aide Publique au Développement
APE	Agent permanent de l'État
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ARV	Anti – rétroviraux
ASTER	Application pour les Services du Trésor En Réseau
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BESA	Budget d'Équipement Socio-Administratif
BGE	Budget Général de l'État
BM	Banque mondiale
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
CAME	Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels
CCAG	Cahier des Clauses Administratives Générales
CCIB	Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin
CCJA	Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA
CCMP	Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CDC	Chambre des Comptes
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme

CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CENOU	Centre national des œuvres universitaires
CF	Contrôle Financier
CFAA	Evaluation de la Gestion financière et de la Comptabilité publique
CFAP	Classification des Fonctions des Administrations Publiques
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CHD	Centre hospitalier départemental
CMP	Code des Marchés Publics
CNHU	Centre National Hospitalier et Universitaire
CNPP	Centre National de Pneumo-Phtisiologie
CNTS	Centre national de transfusion sanguine
CNUDCI	Commission des Nations unies pour le droit commercial international
COFOG	Classification of the Functions of Government
CONAFIL	Commission nationale des Finances locales
COSA	Comité de santé
CPAR	Revue Analytique du Système de Passation de Marchés
CPMP	Commission de Passation des Marchés Publics
CRD	Commission de Règlement des Différends
CS	Centre de santé
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CSPEF	Cellule de Suivi des Politiques Économiques et Financières
CTB	Coopération technique belge
DAAF	Directeur des Affaires Administratives et Financières
DAO	Dossier d'appel d'offres
DCF	Délégué du Contrôle Financier
DCGPE	Direction du Contrôle de Gestion et du Portefeuille de l'État
DDS	Direction départementale de santé
DCF	Délégué du Contrôle Financier
DDS	Direction départementale de santé
DGAE	Direction Générale des Affaires Économiques
DGB	Direction Générale du Budget
DGDDI	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DIEM	Direction des infrastructures, des équipements et de la maintenance
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics

DOI	Direction de l'Organisation et de l'Informatique
DPB	Direction de la Préparation du Budget
DPI	Direction de la Programmation des Investissements
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
DPS	Dépense publique de santé
DRFM	Directeur des Ressources Financières et du Matériel
DRH	Direction des Ressources Humaines
DTAO	Dossier-Type d'Appel d'Offres
DTS	Dépense Totale de Santé
EDS	Enquête Démographique et de Santé
EEZS	Equipe d'Encadrement de la Zone Sanitaire
EMICoV	Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des ménages
ENI	École Normale des Instituteurs
ENLPT	Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme
EPIC	Entreprises Publiques à caractère industriel et commercial
ETARB	Équipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire
ETFP	Enseignement Technique et formation professionnelle
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FBR	Financement basé sur les résultats
F. CFA	Franc CFA
FEC	Facilité élargie de crédit
FINCOM	Financement Communautaire
FINEX	Financements Extérieurs
FM	Fonds mondial
FMI	Fonds Monétaire International
FNRB	Fonds National de Retraite du Bénin
FONAC	Front des Organisations Nationales Anti-Corruption
FSI	Fonds Sanitaire des Indigents
FUR	Fichier unique de référence
GAVI	Global alliance vaccines and immunisation
GFP	Gestion des Finances Publiques
GFS	Government Finance Statistics
GIZ	Deutsche Gesellschaft International Zusammenarbeit
GTT	Groupes techniques de travail
HTA	Hypertension artérielle
HZ	Hôpital de zone
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale



IB	Indicateur de Base
ICP	Indicateur de Conformité/Performance
IFU	Identifiant Fiscal Unique
IGE	Inspection Générale d'État
IGF	Inspection Générale des Finances
IGM	Inspection Générale du Ministère
IHP	International Health Partnership
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique
INTOSAI	International Organization Of Supreme Audit Institutions
IRA	Infections respiratoires aigües
JDM	Journal des Marchés Publics
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de finances
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MARC	Mode alternatif de Règlement des Conflits
MDA	Ministères, Départements et Agences
MDAEP	Ministère du Développement, de l'Analyse Économique et de la Prospective
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale et de l'Administration Territoriale
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MEPS	Ministère des Enseignements Secondaire, de la Formation Technique et professionnelle
MESFTPRIJ	Ministère des Enseignements secondaires, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MNT	Maladie non transmissibles
MOD	Maîtrise d'ouvrage déléguée
MRAI	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
MS	Ministère de la Santé
MSFP	Manuel des Statistiques des Finances Publiques
MTPT	Ministère des Travaux Publics et des Transports
NBE	Nomenclature Budgétaire de l'État
NOEB	Note d'orientations économiques du Budget général de l'Etat
OBC	Organisation à base communautaire
OCDE/CAD	Organisation de Coopération et de Développement économique / Comité d'Aide au Développement
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation mondiale de la santé

ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Ordre de paiement
OSD	Orientations Stratégiques de Développement
PAAGFP	Plan d'Action pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques
PAP	Programme d'Action Prioritaire
PCC	Plan de consommation des crédits
PCE	Plan Comptable de l'État
PDDSE	Programme Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PFM	Public Finance Management (ou Gestion des Finances Publiques : GFP)
PEMFAR	Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (Revue de la Gestion des Dépenses publiques et de la Responsabilité financière)
PEV	Programme élargi de vaccinations
PGT	Payeur Général du Trésor
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PLR	Projet de Loi de Règlement
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PND	Programme National de Développement
PNDS	Programme National de Développement Sanitaire
PNLS	Programme National de Lutte contre le Sida
PPM	Plan de Passation des Marchés
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PSOP	Paiement Sans Ordonnancement Préalable
PTA	Plan de travail annuel
PTD	Plan triennal de développement
PTFs	Partenaires Techniques et Financiers
PVVIH	Personne vivant avec le VIH
RAMU	Régime d'assurance maladie universel
RDPS	Revue des dépenses publiques de santé
RFD	Receveur des Finances de la Dette
RGCP	Règlement Général de la Comptabilité Publique
RGF	Receveur Général des Finances
RND	Receveur National des Douanes
RNI	Receveur National des Impôts
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté

SIEM	Service des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance
SIGFiP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGMAP	Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
SIGRH	Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines
SIGTAS	Standard Integrated Government Tax Administration System
SNIGS	Système National d'Information et de Gestion Sanitaire
SRPI	Stratégie de Réduction de la Pauvreté Intérimaire
SYDONIA	Système Douanier Automatisé
SYSCOA	Système Comptable Ouest Africain
TDR	Termes de Référence
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'État
TBS	Taux Brut de Scolarisation
TS	Travailleuse du Sexe
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UGR	Unité de Gestion des Réformes des finances publiques
VIH	Virus d'Immunodéficience Humaine
ZS	Zone Sanitaire

## TABLE DES MATIERES

### Sigles et abréviations

### Préface

### Résumé exécutif

<b>I.</b>	<b>CONTEXTE MACROECONOMIQUE .....</b>	<b>1</b>
<b>A.</b>	<b>CADRE GENERAL .....</b>	<b>1</b>
<b>B.</b>	<b>PERFORMANCE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE.....</b>	<b>1</b>
1.	Les ressources publiques.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
2.	Les dépenses .....	2
3.	Soldes budgétaires .....	5
<b>C.</b>	<b>PERSPECTIVE A MOYEN TERME ET VIABILITE DE LA DETTE PUBLIQUE .....</b>	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
<b>II.</b>	<b>REVUE DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LES SECTEURS DE L'EDUCATION ET DE LA SANTE .....</b>	<b>7</b>
<b>A.</b>	<b>PERFORMANCE DU SECTEUR DE L'EDUCATION.....</b>	<b>7</b>
1.	Principales Constatations et Conclusions.....	7
1.1	Analyse de l'évolution globale de la dépense sectorielle en prévisions et en exécution .....	7
1.1.1	Analyse globale des prévisions .....	7
1.1.2	Analyse globale de l'exécution .....	8
1.1.3	Analyse par ordre d'enseignement .....	11
1.2	Analyse de la composition économique de la dépense et de l'équité dans sa répartition géographique.....	11
1.2.1	Composition économique .....	11
1.2.2	Équité dans la répartition de la dépense.....	13
1.3	Appréciation de l'efficacité de la dépense .....	15
1.3.1	Objectifs d'allocations de ressources et cibles fixées pour les principaux indicateurs.....	15
1.3.2	Coefficient d'efficacité interne .....	16
1.3.3	Qualité des acquis des apprenants.....	18
1.3.4	Évolution des conditions d'encadrement des apprenants.....	18
1.4	Appréciation de l'efficacité de la dépense .....	20
1.5	Appréciation de la qualité du système de gestion des dépenses publiques dans le secteur ..	21
2.	Principales Recommandations .....	25
<b>B.</b>	<b>PERFORMANCE DU SECTEUR DE LA SANTE.....</b>	<b>27</b>
1.	Principales Constatations et Conclusions.....	27

1.1	ANALYSE DE L'ÉVOLUTION GLOBALE DE LA DÉPENSE SECTORIELLE EN PRÉVISION ET EN EXÉCUTION .....	27
1.1.1	Analyse globale des prévisions budgétaires.....	27
1.1.2	Analyse globale des exécutions budgétaires.....	28
1.1.3	Analyse globale de l'exécution par fonction de santé et en lien avec les sources de financement.....	30
1.2	ANALYSE DE LA COMPOSITION ÉCONOMIQUE DE LA DÉPENSE ET DE L'ÉQUITÉ DANS SA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE.....	31
1.2.1	Analyse de la composition économique de la dépense .....	31
1.2.2	Appréciation de l'équité dans la répartition géographique de la dépense.....	33
1.3	APPRECIATION DE L'EFFICACITE DE LA DEPENSE .....	36
1.3.1	Analyse globale de l'évolution des indicateurs .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.3.2	Analyse spécifique de l'évolution des indicateurs liés au Programme National de lutte contre le Paludisme (PNLP) et le Programme Élargi de Vaccination (PEV).....	38
1.3.3	Analyse de l'efficacité de la dépense de santé à travers la répartition de la dépense suivant le niveau de la pyramide sanitaire .....	39
1.4	APPRECIATION DE L'EFFICIENCE DE LA DEPENSE.....	40
1.4.1	Impact des mesures de gratuité de la césarienne et du reversement en APE des agents contractuels du secteur de la santé. ....	40
1.4.2	Analyse de l'efficacité dans une perspective de comparaison internationale .....	41
1.5	APPRECIATION DE LA QUALITE DU SYSTEME DE GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES DU SECTEUR.....	42
2.	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	44
<b>III.</b>	<b>REVUE DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	<b>46</b>
<b>A.</b>	<b>REVUE DE LA PERFORMANCE GLOBALE DU SYSTEME DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DU BENIN.....</b>	<b>46</b>
1.	La crédibilité du budget.....	46
1.1	Analyse comparative de l'évolution des scores PEFA entre 2007 et 2014 .....	47
1.2	Aspects positifs.....	47
1.3	Aspects à améliorer/ risques.....	47
1.4	Recommandations.....	48
2.	La couverture et la transparence du budget.....	49
2.1	Analyse comparative de l'évolution des scores PEFA entre 2007 et 2014 .....	49
2.2	Aspects positifs.....	50

2.3	Aspects à améliorer/ risques.....	50
2.4	Recommandations.....	51
3.	La budgétisation basée sur les politiques publiques.....	52
3.1	Analyse comparative de l'évolution des scores PEFA entre 2007 et 2014 .....	52
3.2	Aspects positifs.....	53
3.3	Aspects à améliorer/ risques.....	53
3.4	Recommandations.....	54
4.	La prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget.....	55
4.1	Analyse comparative de l'évolution des scores PEFA entre 2007 et 2014 .....	55
4.2	Aspects positifs.....	56
4.3	Aspects à améliorer/ risques.....	56
4.4	Recommandations.....	57
5.	La comptabilité, l'enregistrement des informations et les rapports financiers.....	58
5.1	Analyse comparative de l'évolution des scores PEFA entre 2007 et 2014 .....	58
5.2	Aspects positifs.....	59
5.3	Aspects à améliorer/ risques.....	59
5.4	Recommandations.....	60
6.	La surveillance et les vérifications externes.....	60
6.1	Analyse comparative de l'évolution des scores PEFA entre 2007 et 2014 .....	61
6.2	Aspects positifs.....	61
6.3	Aspects à améliorer/ risques.....	61
6.4	Recommandations.....	62
<b>B.</b>	<b>REVUE GLOBALE DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS DU BENIN .....</b>	<b>63</b>
1.	Conclusion sur l'évaluation globale du système .....	63
2.	Résultats de l'analyse par pilier du système de passation des marchés.....	65
2.1	Pilier I : Cadre législatif et réglementaire.....	65
2.1.1	Situation actuelle.....	65
2.1.2	Aspects à améliorer .....	65
2.1.3	Recommandations.....	66
2.2	Pilier II : Cadre institutionnel et capacité de gestion .....	67
2.2.1	Situation actuelle.....	67

2.2.2	Aspects à améliorer .....	68
2.2.3	Recommandations.....	69
2.3	Pilier III : Les activités d’acquisition et les pratiques du marché.....	69
2.3.1	Situation actuelle.....	70
2.3.2	Aspects à améliorer .....	72
2.3.3	Recommandations.....	72
2.4	Pilier IV : Intégrité du régime de passation de marchés .....	73
2.4.1	Situation actuelle.....	73
2.4.2	Aspects à améliorer .....	75
2.4.3	Recommandations.....	75
<b>C.</b>	<b>ANALYSE DES PERFORMANCES DU CADRE DE REFORMES EXISTANT ET ACTIONS PRIORITAIRES DE REFORMES A PRIVILEGIER.....</b>	<b>77</b>
1.	Analyse des performances du cadre de réformes existant.....	77
1.1	Evolution globale de la performance entre 2007 et 2014 .....	77
1.2	Facteurs explicatifs de la performance mitigée .....	79
1.2.1	Facteurs généraux explicatifs des contreperformances.....	79
1.2.2	Analyse du fonctionnement du dispositif institutionnel de la réforme .....	80
2.	Le contexte de la mise en œuvre du nouveau cadre harmonisé de la gestion des finances publiques de l’UEMOA.....	83
3.	Les axes de réformes à privilégier pour l’amélioration du système de gestion des finances publiques au Bénin .....	84
	<b>ANNEXE 1 : TABLEAU DE COMPARAISON DES SCORES PEFA 2007 ET 2014.....</b>	<b>I</b>
	<b>ANNEXE 2 : TABLEAU COMPARATIF DES SEUILS DE PASSATION ET DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS POUR CERTAINS PAYS DE L’UEMOA.....</b>	<b>V</b>
	<b>ANNEXE 3 : TABLEAU DES RECOMMANDATIONS PRINCIPALES.....</b>	<b>VI</b>

# Préface

En accord avec le Gouvernement du Bénin, une équipe de la Banque mondiale a réalisé au Bénin durant le premier semestre 2014 une revue des dépenses publiques dans les secteurs de l'éducation et de la santé ainsi qu'une analyse du système de gestion des finances et de la responsabilité financière de l'Etat (PEMFAR). La revue a été cofinancée par la Banque Africaine de Développement et s'est déroulée conjointement avec la deuxième évaluation du système de gestion des finances publiques du Bénin suivant la méthodologie PEFA. Ce rapport résulte d'un processus participatif impliquant les principaux services ministériels dans la conception, le déroulement de la mission sur le terrain et la rédaction du rapport. Il a également bénéficié de la coordination des principaux partenaires techniques et financiers.

La revue avait pour objectif d'analyser la situation globale du système de gestion des finances publiques et des politiques de dépenses publiques dans les secteurs sociaux au Bénin en vue de la formulation de recommandations visant une amélioration du plan de réforme des finances publiques en cours de mise en œuvre par le Gouvernement. Elle comprenait quatre volets à savoir : i) l'analyse des facteurs explicatifs des résultats de la mission PEFA de 2014, ii) l'évaluation globale du système de passation des marchés du Bénin suivant la méthodologie développée par l'OCDE, iii) la revue des dépenses dans le secteur de la santé sur la période allant de 2009 à 2013, iv) et la revue des dépenses dans le secteur de l'éducation au titre de la période allant de 2006 à 2013. Les revues de dépenses visaient les aspects ci-après : i) la cohérence des stratégies sectorielles avec le CDMT global ; ii) le lien entre les CDMT sectoriels et les budgets annuels sectoriels ; iii) l'équité et la pertinence des allocations budgétaires (régionale, fonctionnelle...) ; iv) l'efficacité et l'efficience de la dépense ; et v) l'analyse de la qualité de la gestion des dépenses publiques dans le secteur à travers la revue des processus de préparation, d'exécution et de contrôle du budget sectoriel.

La finalité de l'évaluation PEMFAR était d'aider le Bénin à disposer d'une analyse exhaustive du système de gestion des finances publiques qui servira de base pour les réformes notamment celles relatives à la mise en œuvre du nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA. Cette analyse était aussi destinée à éclairer les partenaires techniques et financiers dans la définition de leur stratégie d'appui aux réformes en cours.

La mission s'est appuyée sur les conclusions du rapport final de l'évaluation PEFA 2014 réalisé au Bénin et a collecté, auprès des acteurs sectoriels et des directions techniques du Ministère en charge des Finances au Bénin, diverses documentations et les rapports disponibles sur de récentes missions de diagnostics. Elle s'est également largement entretenue avec les responsables des services concernés, les responsables des principales organisations de la société civile et aussi les responsables des divers organes de contrôle des finances publiques et des processus de passation des marchés. Des avant-projets de rapports sur chacun des quatre volets de l'étude ont été préparés et ont donné lieu à l'organisation d'ateliers de pré-validation destinés à améliorer la qualité des analyses effectuées.

La revue globale du système de gestion des finances publiques du Bénin a permis de mettre en évidence les évolutions constatées depuis la dernière revue du système de passation des marchés réalisée en 1999, la dernière revue des dépenses publiques conduite par la Banque mondiale en 2004 et la dernière évaluation externe PEFA effectuée en 2007. Elle a aussi permis d'analyser l'efficacité de la mise en œuvre du plan d'actions pour l'amélioration de la gestion des finances publiques (PAAGFP) adopté par le Bénin en 2009 pour prendre en compte les différentes recommandations des études précédentes, et enfin, d'apprécier les capacités de réformes au regard des nouveaux dispositifs financiers prévus par les nouvelles Directives de l'UEMOA de 2009 en cours de transposition au Bénin.



L'équipe de la Banque mondiale qui a participé à l'élaboration de ce rapport inclut Alain Hinkati (Spécialiste principal en Gestion financière et Chef de la mission), Boulel Toure (Economiste principal du pays), Christophe Lemièrre (Economiste Principal en Santé), Hyacinthe Gbaye (Economiste de l'Education), Mathias Gogohounga (Spécialiste en passation des marchés), Nicolas Lokpe et Emile Finateu (Consultants en finance publique), Nedhirou Hamed (Consultant en Economie de la Santé), puis Leissan Augustine Akpo (Assistante de Projets) et Sylvie do Rego (Assistante de Programme).

La mission a aussi bénéficié de la contribution de l'ensemble des partenaires techniques et financiers intervenant au Bénin et en particulier d'une équipe de la Banque Africaine de Développement composée de Etienne Nkoa (Spécialiste en chef en Gestion financière), Daniel Ndoye (Economiste), Valérie Robert (Spécialiste Principale en Acquisitions) et Moustapha Lo (Consultant en passation des marchés).

Le rapport a également bénéficié de la revue qualité des pairs notamment Eric Brintet (Spécialiste en Chef en Gestion financière), Allan Rotman (Spécialiste en Chef en Passation des Marchés) ; Bouraima Diaite (Spécialiste Principal en Passation des Marchés) ; David Cal MacWilliam (Economiste Principal) ; Fadila Caillaud (Economiste Principal en Education), et Haidara Diadie (Economiste Principal en Santé). La supervision globale du rapport a été assurée par Maimouna Fam (Spécialiste Principale en Gestion Financière), Messieurs Renaud Seligmann, Responsable du département gestion financière de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, Olivier Fremond (Représentant Résident de la Banque mondiale au Bénin) et Ousmane Diagana (Directeur des Opérations pour la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Burkina Faso, le Togo et la Guinée-Conakry).

# Résumé exécutif

Le principal objectif de la revue des dépenses publiques dans les secteurs sociaux et de l'analyse du système de gestion des finances publiques et de la responsabilité financière est d'assister le Gouvernement du Bénin à améliorer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique, comparer le système de gestion des finances publiques avec les bonnes pratiques internationales et identifier les mesures correctrices appropriées. Plus spécifiquement, la revue PEMFAR vise à (i) améliorer le suivi des dépenses publiques et les réformes de finances publiques, (ii) évaluer leur impact sur la performance des secteurs et (iii) appuyer les efforts du Gouvernement dans la mobilisation coordonnée des ressources des partenaires techniques et financiers.

## Cadre Macro-économique

Le Bénin dispose aujourd'hui d'un cadre macro-économique stable construit à partir des nombreuses réformes engagées depuis la transition démocratique de 1989. Le niveau des dépenses publiques est resté soutenable au cours des cinq dernières années grâce à une politique budgétaire prudente qui a permis de maintenir les déficits budgétaires à des niveaux raisonnables sur la période 2010-2014. À moyen terme, le taux de croissance annuel moyen réel devrait rester autour de 5% avec un taux d'inflation en dessous de la norme fixée par l'UEMOA qui est de 3%. Mais pour que ce cadre macro-économique demeure stable, il conviendrait de poursuivre l'amélioration de la capacité de mobilisation des recettes intérieures, l'élargissement de l'assiette fiscale, la modernisation et l'informatisation de l'administration fiscale.

D'une manière générale, le Bénin dispose d'un système de gestion des finances publiques cohérent, mais qui présente encore des faiblesses significatives que le programme de réformes initiées par le Gouvernement n'arrive pas encore à corriger convenablement. Les dix domaines d'actions prioritaires qui résultent des constatations de cette étude sont résumés dans l'encadré ci-après :

## Messages clés

**i) L'amélioration des capacités de prévision et de gestion des recettes internes,**

La poursuite de l'élargissement de l'assiette fiscale et l'amélioration des capacités de recouvrement constituent des gages pour le renforcement des ressources internes indispensables pour assurer la crédibilité de la politique budgétaire. Les réformes à mettre en œuvre doivent privilégier la modernisation de l'administration fiscale à travers la mise en utilisation effective des applications informatiques conçues pour assurer une gestion efficace et transparente des recettes douanières et fiscales. Il y a aussi lieu de renforcer les mécanismes d'identification et de gestion des recettes extrabudgétaires en vue de leur prise en compte adéquate dans les données financières de l'Etat.

**ii) La mise en place des prérequis pour assurer l'efficacité de la gestion budgétaire axée sur les résultats,**

Le cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats introduit au Bénin dans les années 2000 a permis le développement d'une certaine expérience des différents acteurs en matière de préparation de budget-programme. Mais l'accent n'a pas été suffisamment mis sur les mécanismes de responsabilisation par rapport aux résultats attendus de sorte que la portée de l'exercice est restée limitée en ce qui concerne l'amélioration des objectifs de délivrance de services publics sectoriels. Avec la transposition du nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA, le cadre juridique budgétaire du Bénin a été convenablement renforcé et il y a lieu d'accompagner techniquement et graduellement la budgétisation basée sur

les programmes en créant et en équipant les organes d'encadrement et de pilotage des performances. A défaut, cette réforme n'aura pas les résultats attendus sur l'amélioration des services publics dans les secteurs.

**iii) La fluidification de la chaîne de la dépense publique,**

Au regard des pesanteurs et des insuffisances notées au niveau de la chaîne des dépenses, il convient de prendre des mesures destinées à accroître les capacités d'absorption des investissements publics en tenant compte de l'incidence des mécanismes de partenariats public-privé. Il s'agira : i) de poursuivre la clarification et la simplification des procédures, ii) de mettre en place un mécanisme de financement des études de faisabilité des projets et de renforcement des capacités d'estimation de coûts réalistes pour les projets d'investissement à inscrire au Budget Général de l'Etat, iii) et d'accompagner la rénovation et la restructuration du contrôle financier pour une plus grande efficacité.

**iv) Le recadrage de la réforme sur la passation des marchés,**

Elle passera principalement par la prise des mesures visant une plus grande professionnalisation des acteurs de la chaîne de passation des marchés et une amélioration de la transparence des procédures. Ceci permettra de réduire le recours excessif aux procédures de gré à gré souvent justifiées par les longs délais de passation des marchés. Le recadrage de la réforme consistera à améliorer les textes et les pratiques de passation des marchés de façon à assurer l'efficacité de la commande publique en instaurant au niveau des organes d'exécution et de contrôle une approche fondée sur la culture du résultat et non sur la seule conformité des processus.

**v) La restructuration et la rénovation de la fonction de contrôle des finances publiques,**

Les corps d'audit interne du Bénin manquent de ressources et leurs missions ne sont pas organisées de manière rationnelle. La chambre des comptes manque également de capacités et d'indépendance; ce qui l'empêche de remplir ses prérogatives constitutionnelles. Il est donc urgent de gérer plus efficacement le risque de fraude et de corruption sur les ressources publiques en réorganisant et en renforçant les capacités des structures nationales d'audit interne sur la base de l'approche d'audit basée sur les risques. La création d'une Cour des comptes indépendante et dotée de moyens à la hauteur de ses missions permettra de renforcer l'efficacité du contrôle, tout en permettant au Bénin de se mettre en conformité avec ses engagements communautaires.

**vi) Le recadrage de la réforme sur les finances locales et l'amélioration de la gouvernance locale,**

Les bonnes pratiques internationales en matière de relations budgétaires intergouvernementales n'ont pas été suivies dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme relative à la création de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL). Il est noté une insuffisance de transparence dans les allocations de ressources affectées souvent justifiée par la faiblesse de capacité des communes et aussi les limites du dispositif de contrôle de l'utilisation de ressources. Le contrôle externe de la gestion des Ordonnateurs et des Comptables des communes de même que le contrôle citoyen ne sont pas encore efficaces et mériteraient d'être renforcés.

**vii) L'amélioration de la gouvernance des établissements publics autonomes,**

Des carences ont été notées dans la gouvernance financière de certains établissements publics autonomes comme les centres universitaires, les hôpitaux de zones et les centres hospitaliers départementaux (incohérence dans les textes réglementaires, insuffisance dans la mise en œuvre des mécanismes de gestion budgétaire, défaut de fonctionnement des organes de supervision et de contrôle externe, etc.). Compte tenu des contributions importantes de ces centres aux politiques publiques des secteurs concernés, il conviendrait d'harmoniser les textes et de renforcer la gouvernance de ces établissements autonomes.

**viii) L'amélioration du système d'information de gestion comptable et budgétaire et le renforcement des capacités de pilotage de la Trésorerie de l'Etat**

Dans le cadre de la mise en œuvre des Directives 2009 de l'UEMOA sur les finances publiques, les contraintes techniques relatives aux innovations introduites par la réforme comme la budgétisation basée sur les programmes et la comptabilité en droits constatés appellent des adaptations ou une refonte du système d'information budgétaire et comptable existant. Le Bénin devra retenir une option précise dont les conséquences financières devront être convenablement reflétées dans les documents de budgétisation pluriannuelle de l'Etat. Les améliorations du système d'information permettraient aussi i) de corriger les problèmes d'interconnexion des postes comptables qui retardent la consolidation et l'analyse des comptes, ii) et devraient aussi offrir des possibilités d'extraction périodique de statistiques fiables sur les paiements effectifs, les arriérés de paiements et les opérations en attente de régularisation.

**ix) Le reformatage du cadre institutionnel de la réforme des finances publiques,**

Le cadre actuel de supervision de la réforme du système de gestion des finances publiques mis en place depuis 2009 n'a pas permis une amélioration significative des performances globales selon les évaluations externes réalisées en 2014. Un recadrage des rôles des institutions, une précision des procédures de pilotage et une définition des mécanismes de suivi des performances aideraient à assurer une plus grande efficacité.

**x) L'incitation à l'application rigoureuse des textes et à la lutte contre l'impunité,**

En général, l'environnement légal et juridique de la gestion des finances publiques au Bénin a été significativement amélioré ces dernières années. Il ressort cependant de cette étude PEMFAR qu'il y a un décalage important entre les textes et la pratique dû à des failles dans la mise en œuvre. L'environnement juridique et de gouvernance est en général adéquat sur le papier mais les textes ne sont pas rigoureusement appliqués du fait de la rareté ou de l'insuffisance de sanctions disciplinaires et pénales en cas d'infractions ou de mauvaise gestion des ressources publiques. Dans le cadre de l'accompagnement graduel des différents acteurs pour la mise en place d'une gestion budgétaire axée sur les résultats, des mesures spécifiques devraient être prises pour limiter les tendances à l'impunité et au non-respect des règles de façon à améliorer la responsabilité des acteurs et les pratiques de gestion des deniers publics. Il s'agit de compléter l'assistance technique à apporter aux structures d'audit interne et externe de l'Etat (y compris l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption) pour plus de professionnalisation et d'expertise dans la conduite du volet de lutte contre la corruption et la fraude, et de mise en œuvre effective des recommandations issues des missions d'investigation. Un renforcement des capacités des institutions judiciaires serait également nécessaire pour assurer un traitement diligent et indépendant des dossiers de corruption et de fraude et faciliter la collaboration entre les organes de contrôle et de lutte contre la corruption et les organes judiciaires. Mais pour induire un changement structurel et efficace des comportements des acteurs de la gestion des finances publiques, il y a lieu d'encourager la participation effective des citoyens et leur engagement civique à travers le développement de mécanismes de contrôle citoyen, l'implication de la société civile, des ONGs et des médias sur les questions liées à la transparence et à la redevabilité des gestionnaires des finances publiques.

Les principales constatations et conclusions de la revue PEMFAR sont résumées ci-après :

- **Les secteurs de l'éducation et de la santé continuent de représenter une part importante des dépenses publiques annuelles (en moyenne 23% du budget général de l'Etat exécuté est affectée à l'éducation et 7 % au secteur de la santé).** Comparativement à une dizaine de pays d'Afrique subsaharienne ayant presque le même niveau de développement économique, les performances du Bénin sur le plan de l'Education et de la Santé sont meilleures ou semblables même si des efforts importants restent à faire pour assurer plus d'équité dans la répartition géographique des ressources et plus d'efficacité et d'efficience dans la gestion administrative et fonctionnelle de ces deux secteurs. D'une manière générale, les deux secteurs sont restés éloignés des cibles des indicateurs de performance retenus sur la période de revue même si des tendances d'amélioration sont notées sur certains aspects.
- **Le cadre institutionnel de la gestion financière de l'Etat continue d'être modernisé avec l'adoption en 2013 d'une nouvelle LOLF conforme aux directives de 2009 de l'UEMOA sur la gestion des finances publiques.** Le cadre actuel affirme le principe de séparation des pouvoirs, et organise la gestion financière et budgétaire sur la base des principes d'annualité, d'universalité, d'unité budgétaire mais aussi d'unité de la trésorerie de l'Etat. Les principales innovations introduites par les nouvelles directives concernent: i) le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats dans la gestion budgétaire avec de nouvelles règles instituées pour améliorer l'efficacité de la dépense et des politiques publiques, ii) le renforcement de la transparence par une meilleure compréhension du budget par le Parlement et les citoyens, iii) la déconcentration de l'ordonnancement et l'adoption d'une démarche de performance basée sur les notions de programmes, d'objectifs et d'indicateurs de résultats, et enfin iv) une réforme du système comptable le rapprochant davantage d'une comptabilité privée avec la mise en place progressive d'une comptabilité de type patrimonial.
- **La mise en conformité du système de gestion des marchés publics avec les directives sous régionales.** Le système de passation des marchés publics du Bénin a connu une modernisation de son cadre juridique et institutionnel et une harmonisation des pratiques et procédures par la transposition en 2009 des Directives de 2005 de l'UEMOA relatives aux marchés publics et délégations de service public : mise en place du code des marchés publics complété par divers textes d'applications. Mais des incohérences ou défaillances sont notées au niveau des textes transposés et surtout dans leur application.

Même si des avancées notoires ont été enregistrées ces dernières années, des défis majeurs restent à lever dans l'allocation stratégique des ressources et dans les domaines de la gouvernance financière et du respect de l'orthodoxie budgétaire, de la transparence du système de passation des marchés et de l'effectivité du contrôle externe.

Les principales insuffisances qui résultent de chacune des quatre études effectuées dans le cadre de la revue PEMFAR sont résumées ci-après :

- **Faiblesses relevées par la revue des dépenses des secteurs de l'Éducation et de la Santé,**

**Les tendances d'évolution (en valeur absolue) des ressources dans le secteur de l'éducation ont été plus favorables que dans le secteur de la santé malgré les augmentations de ressources constatées dans les deux secteurs.**

Sur la période 2007-2013, les dotations budgétaires du secteur de l'éducation ont été dépassées d'environ 5% par rapport aux projections issues du Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education (**PDDSE**) alors qu'elles ont été inférieures d'environ 24% aux objectifs du Plan National de Développement Sanitaire (**PNDS**).

**Les dépenses de l'Education et de la Santé ont été dominées par des dépenses courantes au détriment des dépenses d'investissement** qui ont représenté moins de 10% des budgets dans le secteur de l'éducation et en moyenne 15 % dans le secteur de la Santé. Une grande part des dépenses courantes est constituée de salaires et surtout de nombreuses primes payées ces dernières années aux fonctionnaires, sans leur rattachement formel à des niveaux de performance prédéfinie. Dans le secteur de la Santé, l'analyse d'un échantillon de formations sanitaires à la suite de mesures de reversement (titularisation) d'agents contractuels en agents permanents de l'Etat a montré qu'au fur et à mesure que s'effectuaient les reversements et que s'allégeaient les charges salariales portées par le financement communautaire, les primes s'élevaient de façon remarquable pour finir par absorber la totalité des économies réalisées.

**La répartition des ressources** publiques en matière de santé et d'éducation ne permet pas de lutter efficacement contre la pauvreté ; elle tend au contraire à renforcer les inégalités au sein de la population béninoise. L'affectation des ressources aux départements du pays et aux différents niveaux de la pyramide sanitaire n'a pas suffisamment respecté des règles d'équité puisque les problèmes spécifiques à résoudre ou le niveau de pauvreté des localités concernées ne semblent pas être pris en compte. Le département du Littoral qui abrite la capitale économique du Bénin a été sur la période de revue la région la plus privilégiée dans l'affectation des ressources de l'Education et de la Santé. A titre d'illustration, les dépenses de santé par habitant vivant sous le seuil de pauvreté ont été en moyenne 25 fois plus élevées au Littoral que dans le département du pays le moins pourvu. Il a été noté dans le secteur de la Santé entre 2009 et 2013 une tendance à une diminution des ressources du niveau primaire (52% à 32%) contre une augmentation des ressources du niveau central (33% à 48%); ce qui ne favorise pas une allocation ciblée et renforcée en faveur des services préventifs et des prestations curatives de premier niveau, principaux leviers de réduction de la mortalité infanto-juvénile. De même, la répartition des ressources entre les différents ordres d'enseignement n'a pas été optimale et s'est faite au détriment de l'enseignement technique pourtant affiché comme une priorité du gouvernement.

**L'augmentation considérable des dépenses du secteur de l'éducation constatée sur la période ne s'est pas traduite par une amélioration significative de la qualité au regard des principaux indicateurs** (Taux brut de scolarisation, taux d'achèvement, proportion de redoublants etc.). Les autres aspects des contre-performances enregistrées concernent: i) des pertes de ressources (entre 24% et 47% pour les années scolaires 2006 -2007 et 2010- 2011) dues à des surconsommations liées à la forte proportion de redoublants et d'abandons, ii) la faiblesse de la qualité des acquis en français et en mathématiques ( enquête MEMP 2011-2012), iii) et la dégradation des conditions d'enseignement entre 2006 et 2013 (augmentation des ratios apprenant / encadreur, répartition non équitable des manuels scolaires, insuffisance dans la gestion des enseignants).

Dans le *secteur de la Santé*, malgré les progrès notés depuis 1996 dans la réduction du taux de la mortalité infantile, **le sous-financement de la stratégie sectorielle n'a pas permis une réduction significative de la mortalité maternelle** dont le taux reste relativement élevé. Selon l'enquête réalisée en 2012, les résultats atteints demeurent en dessous des objectifs fixés et des OMD (350 pour 100 mille nouvelles naissances en 2012 contre une cible OMD 2015 de 125 pour 100 mille nouvelles naissances). En général, dans le secteur de la Santé aussi bien que pour le secteur de l'Education, la mesure des performances liées aux ressources budgétaires affectées reste difficile compte tenu de contraintes liées

au choix d'indicateurs annuels pertinents et aussi à la répartition et la gestion fonctionnelle des ressources. De nombreux facteurs expliquent les valeurs des indicateurs fixés dans les budgets-programmes de sorte qu'il est difficile d'assurer une responsabilisation adéquate des cadres chargés de piloter les politiques sectorielles. Il conviendrait alors de réfléchir à la définition d'indicateurs facilement calculables annuellement et susceptibles de servir de leviers pour la négociation d'allocations budgétaires annuelles et à la mesure des performances atteintes par les cadres chargés de la mise en œuvre des programmes sectoriels.

**Les autres principales insuffisances affectant la qualité du système de gestion des dépenses dans les deux secteurs concernent :** i) le défaut d'introduction de la gestion axée sur les résultats au niveau déconcentré (faible consultation des directeurs départementaux dans la préparation et la répartition intra-départementale du budget et insuffisance de responsabilisation par rapport aux résultats enregistrés), ii) les faiblesses de gouvernance financière et budgétaire dans les entités autonomes sous-tutelle que sont les centres universitaires et les centres hospitaliers de l'Etat, et iii) les insuffisances de transparence dans la répartition et la gestion des ressources sectorielles affectées à la décentralisation.

#### ➤ **Faiblesses relevées par l'évaluation de la performance du système des finances publiques**

L'évaluation PEFA 2014 a révélé des performances mitigées et les principales fragilités identifiées au niveau du système sont résumées ci-après :

**1. Une faible crédibilité du budget** attestée par des exécutions du budget sur base ordonnancements qui se sont écartées sur la période 2011 à 2013 de plus de 15% des prévisions initiales aussi bien globales que sectorielles. Les autres facteurs qui ont fragilisé la crédibilité du budget concernent : i) le niveau élevé d'exécution des réserves provisionnelles (plus de 10 % du Budget Général de l'Etat) qui traduit des faiblesses dans la répartition sectorielle du budget, ii) le recours fréquent aux ordres de paiements émis par le Trésor Public (OP Trésor) sans un ordre formel préalable reçu de l'Ordonnateur attestant de la disponibilité de crédits budgétaires, iii) des difficultés d'obtention de statistiques fiables sur les paiements effectifs du fait de problème d'interconnexion de base de données et aussi d'organisation administrative dans le cadre du traitement des salaires et primes versées aux fonctionnaires. Enfin, l'absence de procédures administrative et informatique permettant la production régulière de la situation des arriérés de paiement constitue un risque fiduciaire substantiel.

**2. Un manque d'exhaustivité et de transparence de la gestion budgétaire :** Elle se traduit notamment par i) le défaut d'enregistrement systématique de recettes et dépenses sur les projets financés par les PTFs en prévisions et exécutions dans les documents budgétaires ; ii) l'existence de recettes perçues par les ministères sectoriels ou certaines structures déconcentrées de l'Etat sans que leurs montants ne soient inscrits au BGE ; iii) le défaut de définition de mécanismes transparents ou de règles claires et objectives pour le transfert de plus de 60% de ressources annuelles de l'Etat central vers les communes ; iv) et le défaut de mise à disposition régulière et systématique du public et dans des délais convenables des informations et documents budgétaires. Les retards pris dans la production des comptes de gestion des communes, le défaut de consolidation régulière de ces comptes, les retards dans la production des comptes prévisionnels et des états financiers des établissements et entreprises publics ne permettent pas aussi une surveillance adéquate par le MEF du risque budgétaire global lié aux autres entités du secteur public.

### **3. Une expérience de budgétisation basée sur les politiques publiques à parfaire**

En 2014, sur une vingtaine de ministères sectoriels, seulement six ministères (Ministères de la Santé, des trois ordres d'enseignement, de l'agriculture et de l'élevage, et de l'énergie et de l'eau) disposent de stratégies sectorielles assorties de coûts et leurs dépenses annuelles représentent environ 40% des dépenses primaires totales de l'Etat. Mais ces stratégies ne sont pas encore réellement utilisées comme des instruments d'arbitrage budgétaire annuel en raison de leur discordance avec le CDMT global. Des efforts restent à faire pour améliorer la participation des différents acteurs dans la préparation du CDMT global (principale composante du DPBEP prévu par les nouvelles directives de l'UEMOA). La préparation et l'utilisation pratique des budgets-programmes (équivalent du DPPD de la nouvelle LOLF) devront aussi être améliorées par une meilleure consultation des acteurs déconcentrés sectoriels, la stabilisation du périmètre des programmes, l'intégration de leur élaboration dans le calendrier de préparation du budget et la définition d'indicateurs pertinents facilement calculables pour une mesure efficace des performances réalisées annuellement.

### **4. Peu de prévisibilité et de contrôle sur l'exécution du budget :**

Le système fiscal reste affecté par les pouvoirs discrétionnaires de l'administration qui demeurent importants et l'incomplétude de la base de données de l'Identifiant Fiscal Unique (IFU). Le plan prévisionnel de trésorerie annuel et mensualisé qui est transmis à l'Assemblée Nationale en même temps que le Budget de l'Etat ne fait pas l'objet de mises à jour périodiques en cours d'exercice et n'est pas utilisé à des fins de gestion budgétaire. Certains comptes bancaires de l'Administration publique ne sont toujours pas pris en compte dans la consolidation mensuelle des soldes de trésorerie de l'Etat et l'absence de plafond aux garanties susceptibles d'être accordées dans le cadre d'un exercice budgétaire ne permet pas de prévoir les conséquences budgétaires de ces engagements conditionnels. Le défaut d'interconnexion et de rapprochements périodiques de deux bases de traitements des salaires tenues l'une par le Ministère de la fonction publique et l'autre par le Ministère des finances ne permet pas d'assurer efficacement le contrôle des dépenses salariales. Le contrôle interne des dépenses non salariales est affecté par le recours fréquent aux procédures exceptionnelles (décisions de mandatement, OP Budget émis par l'ordonnateur et OP Trésor ne provenant pas de l'ordonnateur); ce qui soulève un risque important de non-respect de l'autorisation parlementaire, de dépassement de crédits, d'accroissement non-soutenable du déficit budgétaire et/ou d'accumulation d'arriérés. L'efficacité du système de vérification interne est affectée par l'insuffisance des moyens matériels, humains et financiers.

### **5. Une incomplétude de la comptabilité et des retards dans l'informatisation budgétaire et comptable :**

Les régularisations des comptes d'avance et d'attente n'interviennent pas avant la clôture de l'exercice budgétaire de telle sorte que ces comptes traînent au niveau de la Balance Générale des soldes anormaux qui sont reportés d'année en année. Ceci affecte l'exactitude et la sincérité des comptes produits. Aucun dispositif n'est en place pour collecter et consolider de façon exhaustive les ressources mises à la disposition des unités de prestations de services primaires comme les écoles primaires et les centres de santé de base. La couverture et la qualité des rapports d'exécution budgétaire établis trimestriellement ne se sont pas améliorées. Ces rapports, qui ne comprennent malheureusement pas recettes et les dépenses des projets à financements extérieurs, sont établis sur la base des ordonnancements pris en charge et non des paiements effectifs, et continuent d'être produits tardivement, plus de huit semaines après la fin de chaque trimestre. Les problèmes de connexion en temps réel des postes comptables des receveurs retardent la centralisation et l'analyse régulière des comptes ; ce qui affecte en particulier la



qualité des comptes de disponibilité et rend difficile la production de statistiques sur les paiements réels effectués par le Trésor public.

**6. Une surveillance et une vérification externes à renforcer:** Le positionnement de la chambre des comptes sous la cour suprême l'expose à des contraintes institutionnelles qui ne lui permettent pas de mieux s'organiser pour accomplir ses missions légales. Des difficultés liées aux insuffisances des moyens humains et matériels affectent également la qualité et l'étendue des missions effectuées. D'importants retards sont notés dans l'exercice du contrôle juridictionnel. En matière d'examen des rapports d'exécution des lois de finances et d'examen et du vote de la loi de règlement, l'Assemblée Nationale reste peu performante du fait des lenteurs constatées (les délais pris dépassent largement la norme de trois mois admise au plan international).

➤ **Faiblesses relevées par l'évaluation globale du système de passation des marchés,**

**L'évaluation a révélé que la réforme du système de passation des marchés reste à parachever notamment en ce qui concerne la mise en pratique des textes adoptés.**

Les principales insuffisances relevées sont relatives i) à certaines incohérences dans les textes et notamment l'exclusion du champ d'application de la loi portant code des marchés publics des marchés de défense et de sécurité nationale, et aussi des demandes de cotation, ii) l'importance du montant des marchés de gré gré qui ont atteint un taux de 29% en 2013 selon les statistiques de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics du fait du caractère non concurrentiel des marchés relatifs au ministère de la défense et de la sécurité , iii) les longs délais des procédures de passation des marchés qui varient parfois entre trois et six mois du fait notamment de la faible capacité technique des acteurs, du manque de moyens matériels et informatiques et aussi d'une très grande focalisation des organes de contrôle sur les processus plutôt que l'objectif final qui reste la satisfaction à temps et à des conditions compétitives de la commande publique.

L'intégrité du système de passation des marchés public nécessite des améliorations en raison de pratiques des fractionnements des marchés, de l'utilisation des méthodes moins concurrentielles sans justification rigoureuse, des limites du public à l'accès aux informations sur la passation des marchés notamment les plans de passation des marchés, les opportunités de soumission, les attributions de marchés et les décisions relatives aux plaintes. Les capacités et les pouvoirs d'enquêtes et d'investigations de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics restent limités.

Les principales mesures d'amélioration du système de passation des marchés comprennent : i) une revue du statut des agents des organes de passation de marchés de façon à assurer leur professionnalisation et leur stabilité, ii) une formation des organes de contrôle en vue d'améliorer les pratiques de contrôle pour une plus grande efficacité, iii) la mise en place d'un système effectif d'évaluation, d'alerte et de gestion des performances des acteurs , iv) la précision du régime des sanctions applicables au niveau de l'ARMP (mise en œuvre de sanctions positives et négatives à l'issue de la réalisation des audits annuels des marchés) et la facilitation de la saisine des tribunaux par les organisations de la société civile disposant de preuves sur des cas avérés de fraude ou de corruption dans les procédures de passation de marchés publics, v) la modernisation du système à travers la recherche de l'efficience dans la mise en œuvre des procédures par l'introduction des contrats-cadres parmi les méthodes de passation de marchés, (vi) la poursuite de l'amélioration du système d'information mis en service en février 2015 et soutenant la chaîne de passation des marchés ; et (vii) l'accroissement de la transparence des informations relatives aux procédures de passation de marchés (listes de soumissionnaires par marché, attributaires, montants des contrats, délais de

passation et rôle des différents acteurs de la chaîne dans les retards), de manière à accroître le contrôle de la société civile, du secteur privé et des médias sur les procédures de passation de marchés publics.

### Principales recommandations formulées

En somme, les actions d'amélioration du système devraient se concentrer autour des neuf axes prioritaires ci-après:

- i) l'amélioration des capacités de prévision et de gestion des recettes internes,
- ii) la mise en place des prérequis pour assurer l'efficacité de la gestion budgétaire axée sur les résultats,
- iii) la fluidification de la chaîne de la dépense publique,
- iv) le recadrage de la réforme de la passation des marchés vers la performance et l'efficacité,
- v) la restructuration et la rénovation de la fonction de contrôle des finances publiques,
- vi) le recadrage de la réforme sur les finances locales et l'amélioration de la gouvernance locale,
- vii) l'amélioration de la gouvernance des établissements publics autonomes,
- viii) l'amélioration du système d'information de gestion comptable et budgétaire et le renforcement des capacités de pilotage de la Trésorerie de l'Etat,
- ix) et le développement des mécanismes de contrôle citoyen et la réorganisation des organes judiciaires en vue d'un traitement diligent et indépendant des dossiers de corruption et de fraude.

Mais en vue d'assurer une mise en œuvre effective des mesures d'amélioration proposées à l'issue de cette revue, il serait nécessaire de revoir le cadre institutionnel de la réforme et de mettre en place un mécanisme adéquat de supervision continue et effective des résultats atteints par les plus hautes autorités nationales. Le succès de la réforme dépendra d'abord de l'adoption d'une approche de programmation pluriannuelle basée sur une priorisation et un phasage pertinents des actions. Il résultera aussi d'une plus grande responsabilisation des acteurs techniques du Ministère en charge des finances et des responsables sectoriels concernés, assortie de gammes de sanctions positives et négatives prédéfinies. Il est ainsi suggéré l'allègement du plan global d'actions de réforme (PAAGFP) et son recentrage autour des axes stratégiques de réformes à caractère complexe ou multisectoriel. Chaque direction technique du MEF et chaque ministère sectoriel / institution devra élaborer sous la coordination du cadre national de réformes GFP des plans spécifiques de réforme dont ils assureront eux-mêmes la responsabilité du pilotage mais avec un accompagnement et une supervision ciblée de la part de l'UGR sur les aspects significatifs. Les recommandations détaillées relatives aux différentes études sectorielles effectuées dans le cadre de cette revue pourront servir de base pour la confection de ces plans de réformes sectorielles à décliner annuellement avec des indicateurs de résultats. Les aspects les plus importants de ces recommandations sont récapitulés dans l'Annexe 3 par domaine de revue. Parmi l'ensemble des mesures proposées, la mise en œuvre d'une douzaine devrait faire l'objet à court terme d'un traitement prioritaire par le gouvernement du Bénin. Il s'agit de :

- i) Réviser le cadre institutionnel de la réforme des finances publiques et le faire adopter par décret,
- ii) Réviser le calendrier budgétaire de l'Etat pour y intégrer les étapes manquantes et former l'ensemble des ministères sectoriels à l'élaboration des Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) et au pilotage adéquat de la gestion budgétaire,
- iii) Mettre en place un mécanisme de financement des études de faisabilité et de renforcement des capacités d'estimation de coûts réalistes pour les projets d'investissement à inscrire au Budget Général de l'Etat,

- iv) Accompagner la mise en place au niveau des ministères sectoriels d'indicateurs pertinents de résultats des programmes, facilement mesurables chaque année et servant de base pour les négociations et arbitrages budgétaires,
- v) Améliorer le mécanisme de diffusion au public des données budgétaires et de passation des marchés de l'Etat et des collectivités locales en définissant un protocole d'alimentation de la base de données budgétaires et veiller à son respect,
- vi) Mettre en utilisation l'interface SYDONIA- ASTER,
- vii) Améliorer la planification de la trésorerie et mettre en place un mécanisme transparent de régulation budgétaire assorti de dispositif de communication périodique d'informations fiables aux ministères sectoriels pour leur permettre d'exécuter les budgets de leurs départements respectifs de façon prévisible,
- viii) Mettre en œuvre les actions suggérées pour une plus grande professionnalisation des acteurs de la chaîne de passation des marchés et assurer plus de transparence dans la diffusion des informations relatives aux procédures de passation des marchés publics,
- ix) Faire auditer le système comptable et budgétaire de l'Etat, retenir une option précise pour son évolution par rapport aux exigences techniques de la nouvelle LOLF et mettre en œuvre les actions permettant de disposer de statistiques fiables sur les paiements effectifs et les arriérés de paiement,
- x) Renforcer, harmoniser et veiller à l'application des textes relatifs à la gouvernance des entités autonomes de l'Etat,
- xi) Accompagner l'amélioration de la gouvernance locale et assurer plus de transparence dans les transferts de ressources à l'endroit des communes,
- xii) Transformer la Chambre des Comptes en Cour des comptes et la moderniser.

## I. CONTEXTE MACROECONOMIQUE

### A. CADRE GENERAL

**Situé en Afrique de l'Ouest, contigu au Nigeria, le Bénin est un petit pays à revenu faible, avec une population d'environ 9,8 millions d'habitants et un revenu annuel par habitant d'environ 820 dollars en 2014.** Le Bénin est membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), un groupe de sept pays francophones et de la Guinée Bissau, qui partagent une monnaie commune, le franc CFA, et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le Bénin bénéficie d'un climat favorable, des sols fertiles et d'une bonne situation géographique. Le pays est stratégiquement situé à côté du Nigeria; mais il est fortement influencé par son grand voisin.

**Le Bénin a réalisé une transition en 1989 d'un état marxiste-léniniste vers une démocratie pluraliste et une économie de marché.** Après le changement politique fondamental de 1989, le pays a connu une relative stabilité politique. La démocratie a été renforcée avec les élections présidentielles et les alternances politiques qui se sont régulièrement produites. D'importantes réformes économiques ont également été entreprises, y compris la stabilisation macroéconomique, la libéralisation du commerce, et la cession d'entreprises appartenant à l'État. En conséquence, la performance économique s'est nettement améliorée après la fin du régime marxiste, avec une croissance du PIB réel atteignant une moyenne annuelle d'environ 4,3% au cours de la période allant de 1990 à 2013, comparativement à 3% sur la période 1972-1989. La croissance est aussi devenue beaucoup moins volatile.

**Les secteurs des services et de l'Agriculture sont les principaux composants de l'activité économique qui en 2014 représentaient respectivement 45% et 33% de la valeur ajoutée totale.** Le climat favorable et les terres fertiles impliqueraient que le Bénin dispose d'un fort avantage comparatif global dans la production de coton et d'autres cultures tropicales, y compris l'huile de palme, et la noix de cajou, tandis que sa situation côtière ouvre la possibilité au développement d'une industrie de la pêche. La situation géographique du Bénin lui confère également un certain nombre d'avantages. Le commerce international de plusieurs pays enclavés dont le Burkina Faso et le Niger passe par le Bénin comme un centre de transit. Le commerce informel avec le Nigeria représente une part importante du total des échanges du Bénin. Le Bénin importe des biens de consommation et les produits agricoles et les réexporte vers le Nigeria où ces produits ont été interdits ou soumis à des droits de douane élevés dans le but de protéger l'industrie nationale et le secteur agricole nigérian. Les importations du Bénin en provenance du Nigeria comprennent l'essence et autres produits pétroliers qui sont fortement subventionnés au Nigeria, le ciment et une gamme de produits manufacturés.

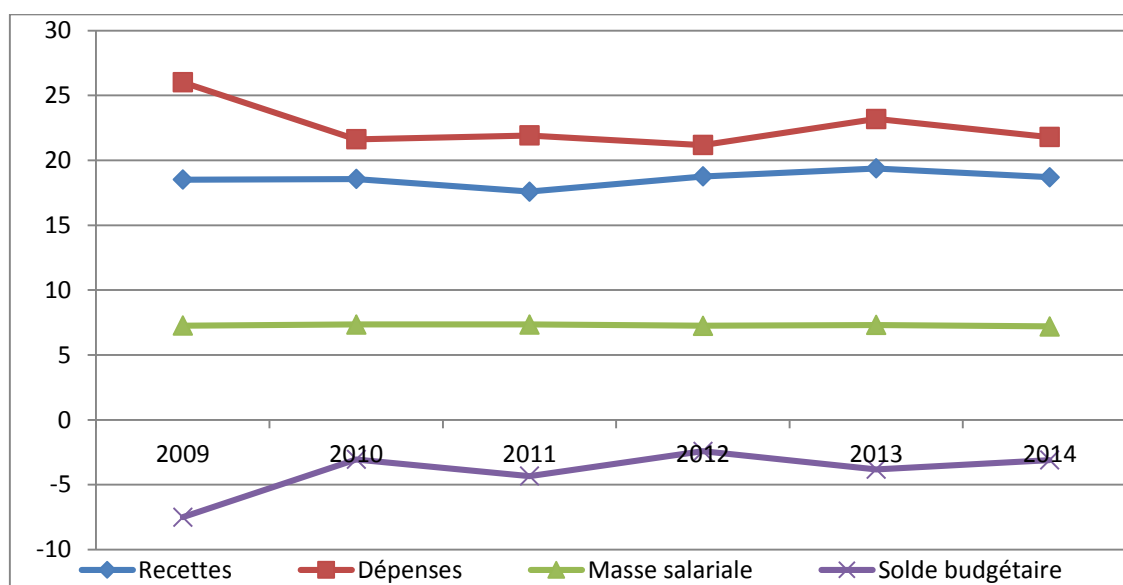
### B. PERFORMANCE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

#### 1. LES RESSOURCES PUBLIQUES

**Les ressources publiques internes en pourcentage du PIB ont stagné entre 18% et 19% du PIB au cours de la période 2009-2013.** Alors que les recettes non fiscales ont représenté en moyenne 2,5% du PIB, les recettes fiscales se situaient entre 15,5% et 16,2% du PIB pendant la période ; ce qui est inférieur à la norme de 17% fixée par l'UEMOA pour les recettes fiscales. Les risques inhérents à la mobilisation des ressources, bien que présents encore, ont été réduits récemment car l'incertitude et l'instabilité dans la gestion du Port de Cotonou ont été pratiquement levées. Étant donné que le Port est responsable de 50% des recettes fiscales, il représente la plus grande source de volatilité dans la mobilisation des recettes fiscales du pays en général. La stabilisation de l'activité au port devrait conduire à une plus grande prévisibilité dans la mobilisation des recettes de l'Etat.

Néanmoins, la résistance aux réformes prévues dans l'administration des douanes, accentuée par les efforts de lutte contre la corruption, demeure un frein à l'augmentation des recettes fiscales. La forte dépendance du pays sur le commerce non officiel de réexportation vers le Nigeria continuera à rendre les revenus à la frontière, vulnérables aux changements de politique dans ce pays, en particulier en ce qui concerne la libéralisation du commerce, et continuera de poser le risque externe le plus important aux perspectives macro-économiques. En outre, la prévalence de l'informel réduit l'assiette de l'impôt, ce qui réduit à la fois les recettes fiscales globales et transfère la majeure partie de la charge fiscale sur le secteur formel, créant ainsi un autre frein à la formalisation de l'économie.

**Graphique n° 1** : Recettes, dépenses, Masse salariale et Solde budgétaire en pourcentage du PIB, 2009-2014



Sources : Calculs à partir des TOFE obtenus du Gouvernement

## 2. LES DEPENSES

**Au cours des cinq années précédentes (2010-2014), le niveau des dépenses publiques est resté inférieur à 23% du PIB.** Ce niveau est inférieur au niveau moyen observé dans les pays de l'UEMOA (environ 24,5%) et largement en dessous de ce qui est observé dans les pays de l'Afrique sub-saharienne (environ 29%). La dépense courante représente une moyenne de 15,3% du PIB tandis que les dépenses en capital comptent pour 6,5%. En moyenne, environ 46% des dépenses d'investissement est financé principalement par l'aide au développement à des conditions de faveur.

**Tableau n° 1 : Indicateurs macroéconomiques, 2010-2014**

	2010	2011	2012	2013	2014
				Prel.	Prel.
(Variation annuelle en pourcentage, sauf indication contraire)					
Revenu national					
PIB à prix constants	2.6	3.3	5.4	5.6	5.7
Déflateur du PIB	1.9	2.6	6.1	0.9	1.7
Indice des prix à la consommation (moyenne)	2.2	2.7	6.7	1.0	1.7
(En pourcentage du PIB, sauf indication contraire)					
Principaux ratios					
Investissement brut	17.6	18.7	17.6	25.6	19.5
Investissement public	5.5	6.6	5.6	7.0	6.9
Investissement privé	12.1	12.1	12.0	18.6	12.5
Épargne intérieure brute	5.6	6.6	5.2	6.6	6.4
Épargne nationale brute	8.9	10.9	9.7	11.1	10.3
Finances publiques					
Recettes	18.6	17.6	18.8	19.4	18.7
Dépenses et prêts nets	21.6	21.9	21.2	23.2	21.8
Solde primaire de base 1	0.5	-0.1	0.6	1.2	0.3
Déficit budgétaire global (base ordonnancements, dons exclus)	-3.1	-4.3	-2.4	-3.8	-3.1
Dettes publiques	30.2	31.9	29.2	29.7	29.5
Secteur extérieur					
Balance de biens et services	-12.0	-12.1	-12.5	-19.0	-13.0
Solde extérieur courant (dons inclus)	-8.7	-7.8	-7.9	-14.5	-9.2
Balance globale des paiements	0.8	-4.4	-2.8	-0.8	0.6
Ratio dette/PIB (après mise en œuvre de l'IADM)	18.1	17.8	16.6	18.4	18.0
PIB nominal (en milliards de francs CFA)	3,248	3,443	3,851	4,104	4,404
Population (en millions)	9.5	9.8	10.1	10.3	10.6
PIB nominal par habitant (en dollars EU)	691	747	751	805	872

Sources : autorités béninoises ; estimations et projections des services du FMI.

1 Recettes totales moins dépenses courantes primaires, dépenses d'équipement financées sur ressources intérieures.

**Tableau n° 2 : Tableau des opérations financières de l'Etat**

	2010	2011	2012	2013	2014
				Prel.	Prel.
(Pourcentage du PIB)					
Recettes totales et dons	20.0	20.1	20.7	20.4	20.8
Recettes totales	18.6	17.6	18.8	19.4	18.7
Recettes fiscales	16.2	15.5	15.5	16.3	16.6
Taxes sur le commerce extérieur	8.6	7.6	8.3	9.1	8.9
Fiscalité directe et indirecte	7.6	7.9	7.3	7.2	7.7
Recettes non fiscales	2.4	2.1	3.2	3.1	2.0
Dépenses totales et prêts nets	21.6	21.9	21.2	23.2	21.8
Dépenses courantes	15.5	15.0	15.4	15.4	15.3
Dépenses courantes primaires	15.0	14.5	14.8	14.9	14.7
Traitements et salaires	7.3	7.4	7.3	7.3	7.2
Retraites et bourses d'études	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5
Transferts courants	3.5	3.2	3.2	3.2	3.3
Dépenses de fonctionnement	2.8	2.6	2.9	2.9	2.7
Intérêts	0.5	0.4	0.6	0.5	0.6
Dépenses d'équipement et prêts nets	6.1	6.9	5.8	7.8	6.5
Dépenses d'équipement	5.5	6.6	5.6	7.0	6.9
Financés sur ressources intérieures	3.1	3.1	3.4	3.3	3.6
Financés sur ressources extérieures	2.3	3.5	2.3	3.8	3.3
Solde global (rdonnancements, hors dons)	-3.1	-4.3	-2.4	-3.8	-3.1
<i>Solde primaire de base 1</i>	0.5	-0.1	0.6	1.2	0.3
Solde global (base caisse, dons exclus)	-3.3	-4.9	-2.6	-3.6	-3.7
Financement	3.4	4.8	2.6	3.6	3.7
Financement intérieur	0.0	1.6	0.2	-0.7	0.6
Financement bancaire	-0.4	2.9	-0.3	0.3	0.1
Financement non bancaire	0.3	-1.3	0.4	-1.0	0.6
Financement extérieur	3.5	3.2	2.4	4.3	3.0
Financement-projets	2.3	3.5	2.3	3.8	3.3
Dons	0.6	2.2	1.1	0.7	2.0
Prêts	1.7	1.2	1.2	3.1	1.3
Aide budgétaire	1.6	0.3	0.8	1.2	0.4
Dons	0.9	0.3	0.8	0.3	0.2
Prêts	0.7	0.0	0.0	0.9	0.2
<i>Pour mémoire :</i>					
PIB (milliards de francs CFA)	3248	3443	3851	4104	4404

Sources : autorités béninoises ; estimations et projections des services FMI.

1 Recettes totales moins dépenses courantes et dépenses d'équipement financées sur ress. intérieures.

**La part des secteurs prioritaires (Santé, Affaires sociales, Education, Agriculture, Emploi des jeunes) dans la dépense publique totale a augmenté régulièrement, passant de 32,% en 2011 à 35,6% en 2013.** Ceci résulte essentiellement des accroissements de la dépense pour le secteur de l'éducation qui, selon les estimations, a augmenté, en proportion de la dépense totale, de 18,7% en 2011 à 20,7% en 2012 et 21,2% en 2013; mais elle devrait diminuer légèrement pour s'établir à 20,7% en 2014. La part des dépenses affectées au secteur de la santé (santé et affaires sociales) n'a pas changé de manière significative depuis 2011, et est resté autour de 7,5%. La part des dépenses affectées au secteur de l'agriculture a également été relativement stable autour de 5,5%.

**La masse salariale représente près de la moitié (49%) des dépenses courantes.** Les autorités ont continué à contrôler la masse salariale en limitant les nouvelles embauches et en résistant à des revendications salariales, en particulier la pression des syndicats d'enseignants. En juillet 2011, un recensement de la masse salariale a été réalisé, qui a conduit à la suspension du paiement des salaires de plus de 1.000 fonctionnaires. L'harmonisation des bases de données de ressources humaines avec le système de paye a continué jusqu'en 2013, conduisant à des économies supplémentaires sur la masse salariale.

### **3. SOLDES BUDGETAIRES**

**Des politiques budgétaires prudentes restent le fondement des solides résultats macroéconomiques du Bénin.** Le pays a consolidé et renforcé les progrès récents en matière de gestion macroéconomique. Une politique budgétaire prudente a gardé les déficits budgétaires à des niveaux gérables et a conduit à un excédent primaire de base sur la période 2010-2013. Le déficit budgétaire global, sur base ordonnancement, et hors dons, s'est situé entre 3% et 4,3% du PIB. Ce déficit a été financé par des ressources externes (subventions et prêts concessionnels) et des émissions de titres sur le marché financier régional. Cette politique budgétaire prudente, combinée avec les avantages des pays pauvres très endettés (PPTE) et les initiatives de réduction de la dette multilatérale (IADM), a maintenu la dette publique faible, inférieure à 30% du PIB. À moyen terme, il est attendu que les autorités continueront de bénéficier de prêts concessionnels importants des bailleurs de fonds multilatéraux. En revanche, cette bonne maîtrise des déficits s'est accompagnée d'une distorsion importante des dépenses publiques, en faveur des dépenses de personnel et au détriment des dépenses en capital et des dépenses de fonctionnement hors salaires.

### **C. PERSPECTIVE A MOYEN TERME ET VIABILITE DE LA DETTE PUBLIQUE**

**À moyen terme, le taux de croissance annuel moyen réel devrait rester autour de 5%.** Une amélioration prévue de l'économie mondiale à partir de 2014, une production agricole en pleine expansion, avec une nouvelle amélioration de la gestion du Port Autonome de Cotonou, permettront de renforcer la croissance à moyen terme. Cependant, le maintien de la croissance exigera la mise en œuvre intégrale et rapide des réformes structurelles, y compris les mesures nécessaires pour renforcer l'Administration des douanes et l'amélioration du climat des affaires. L'inflation devrait rester à des niveaux acceptables à moyen terme, inférieurs à la norme de 3% en vigueur au sein de la zone UEMOA.

**L'amélioration des perspectives de croissance est soumise aux risques d'ordres nationaux, régionaux et mondiaux.** Sur le plan domestique, l'incapacité à résoudre les différends récents liés au Programme de Vérification des Importations, au niveau de la douane, et au contrôle de l'Etat au niveau du secteur du coton aurait un impact négatif sur la croissance et les comptes budgétaires. Sur le plan régional, les développements au Nigeria, y compris l'assouplissement des restrictions commerciales, des contrôles plus efficaces aux frontières, ou une nouvelle réduction des subventions aux carburants pourraient réduire considérablement les revenus et affaiblir les perspectives budgétaires. Dans l'ensemble, les perspectives restent très sensibles aux décisions de politique commerciale au Nigeria, qui reçoit environ 80% des importations du Bénin par les réexportations informelles.

**D'autres risques comprennent la possibilité de baisse de la demande extérieure, y compris chez les principaux partenaires commerciaux du Bénin (par exemple, la Chine et l'Inde).** En outre, la dépendance de l'agriculture aux conditions météorologiques implique une grande incertitude, y compris dans la production de coton. Les dérapages salariaux et d'autres retards dans le programme de réformes structurelles pourraient également affaiblir la performance financière. Enfin, les grèves de la fonction



publique pourraient créer des tensions salariales après plusieurs années qui ont vu une masse salariale globalement stable.

**L'analyse de la soutenabilité de la dette, qui a été mise à jour en 2012, indique un faible risque de surendettement.** La politique budgétaire est sur la bonne voie et cette tendance devrait maintenir le ratio de la dette au PIB inférieur à 30%. Cette situation budgétaire et d'endettement plutôt positif reflète une politique de dépense prudente. Afin d'atteindre ces objectifs de politique budgétaire, le Gouvernement entend poursuivre la mise en œuvre de la réforme 2013-2016 des services des douanes sur la base des nouvelles lignes directrices; et à améliorer la capacité de mobilisation des recettes intérieures, y compris l'informatisation de l'Administration fiscale afin de réduire la dépendance aux recettes douanières.

## II. REVUE DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LES SECTEURS DE L'EDUCATION ET DE LA SANTE

### A. PERFORMANCE DU SECTEUR DE L'EDUCATION

#### 1. PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Les constats et conclusions de la revue sont résumés sous les cinq points détaillés ci-après et portent sur : i) l'analyse de l'évolution globale de la dépense sectorielle en prévisions et en exécution, ii) l'analyse de la composition économique de la dépense et de l'équité dans sa répartition géographique, iii) l'appréciation de l'efficacité de la dépense, iv) l'appréciation de l'efficacité de la dépense, et v) l'appréciation de la qualité du système de gestion des dépenses publiques dans le secteur.

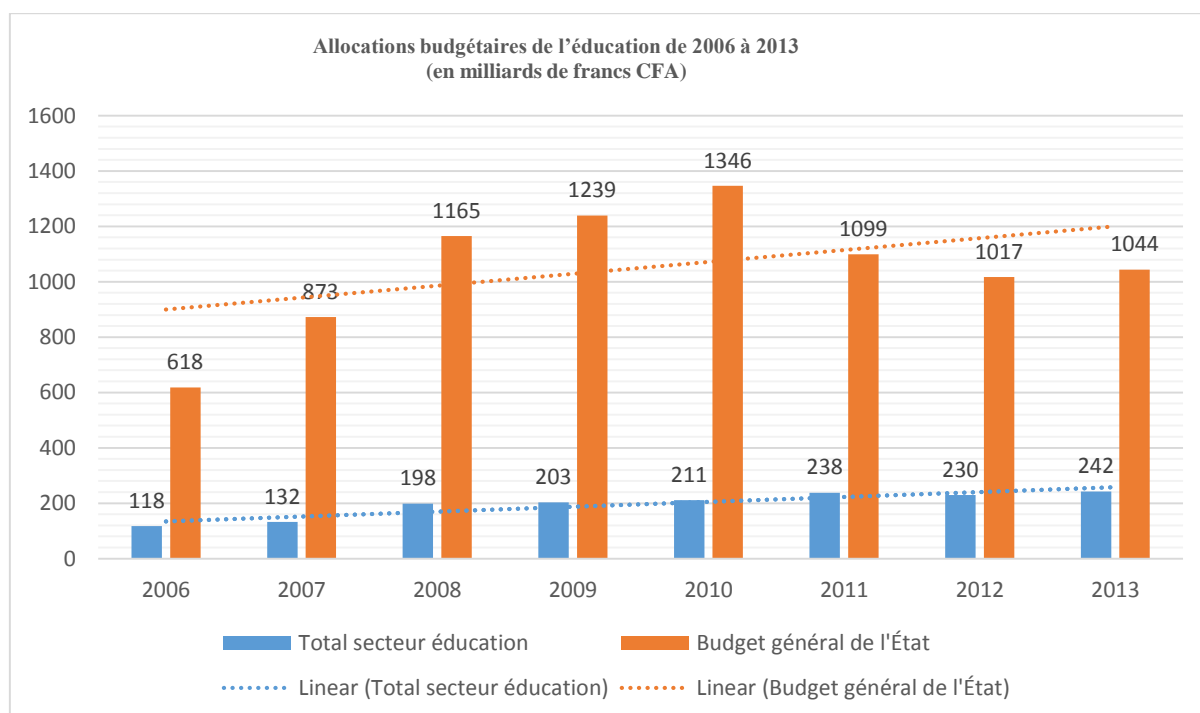
#### 1.1 Analyse de l'évolution globale de la dépense sectorielle en prévisions et en exécution

##### 1.1.1 Analyse globale des prévisions

**Les allocations budgétaires du secteur de l'éducation ont régulièrement augmenté de 2006 à 2013.**

Les dotations budgétaires de l'éducation ont quasiment doublé de 2006 à 2013, en passant en valeur nominale de 118 milliards en 2006 à 230 milliards en 2013. Le graphique ci-dessous présente l'évolution des allocations budgétaires du secteur de l'éducation de 2006 à 2013.

**Graphique n° 2 :** Évolution des prévisions budgétaires de l'éducation par rapport au budget général de l'Etat de 2006 à 2013



Source : Direction Générale du Budget

Sur la période, le taux d'accroissement annuel moyen des prévisions budgétaires du secteur de l'éducation a été de 10%. Les allocations budgétaires du secteur de l'éducation ont augmenté plus vite que les prévisions budgétaires globales du budget général de l'État (BGE) qui ont connu un taux d'accroissement annuel moyen de 7,8%. La part des allocations budgétaires du secteur dans le BGE a varié entre 15% et 24% et dans le PIB entre 5% et 7% sur la période.

Comme le montre le tableau ci-dessous, sur la période 2007-2013, les dotations budgétaires du secteur de l'éducation ont été légèrement supérieures aux projections du PDDSE. Elles se sont élevées sur les sept années à 1279 milliards de FCFA contre des estimations de dépenses cumulées de 1220 milliards de FCFA faites dans le PDDSE, soit + 5% environ.

**Tableau n° 3 : Comparaison des projections du PDDSE aux prévisions budgétaires et aux dépenses exécutées de 2007 à 2013 (en milliards de FCFA, hors Fast-track et alphabétisation).**

ANNÉE	TOTAL ÉDUCATION			MEMP			MESFTPRIJ			MESRS		
	PDDSE	Budget	Exécuté	PDDSE	Budget	Exécuté	PDDSE	Budget	Exécuté	PDDSE	Budget	Exécuté
2007	125	132	78	65	77	54	36	30	5	24	25	19
2008	148	182	104	77	97	53	46	53	29	25	31	21
2009	160	184	125	82	101	66	50	52	28	28	31	30
2010	178	181	139	92	100	83	57	47	32	29	34	24
2011	195	186	160	106	101	92	59	42	37	30	43	31
2012	210	200	177	111	108	96	67	48	42	32	44	39
2013	204	214	207	107	116	109	64	53	56	34	46	43
TOTAL	1220	1279	990	640	700	553	379	325	229	202	254	207

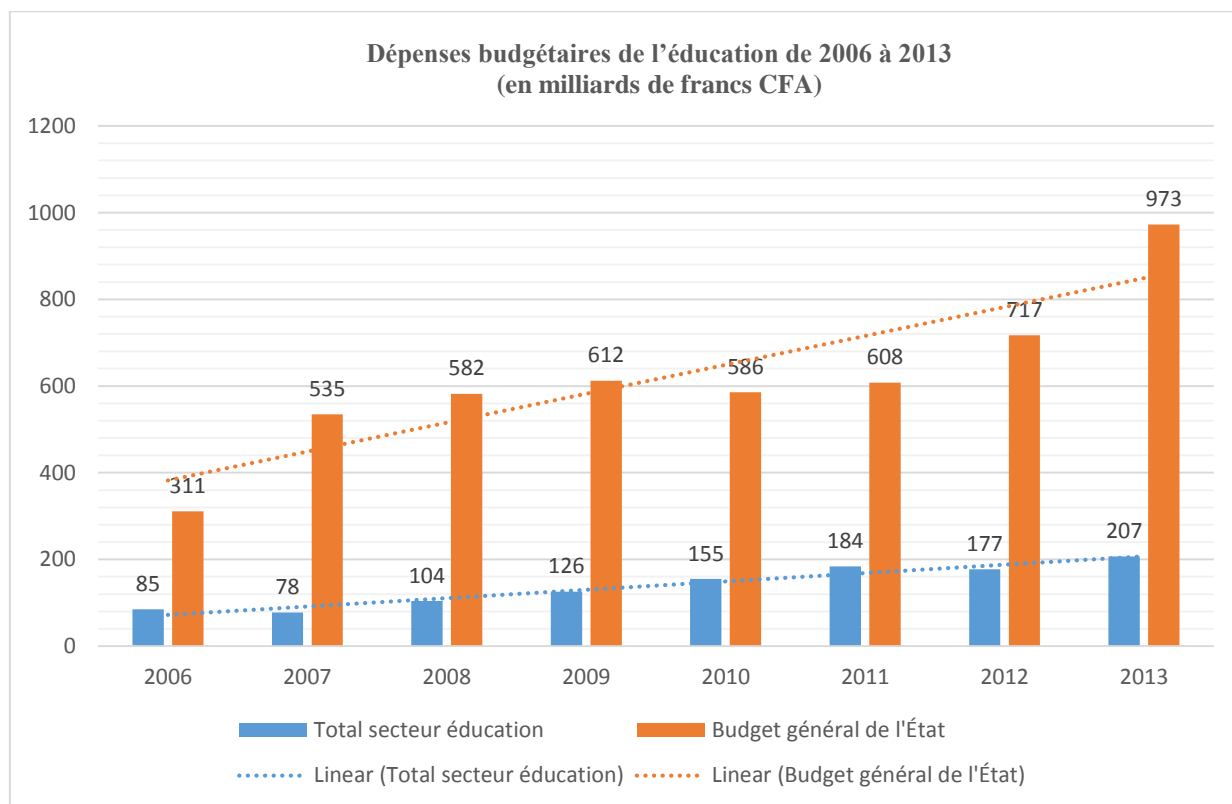
Sources : Plan d'actions budgétisé du PDDSE 2006-2015, du PDDSE actualisé 2013-2015 et données de la Direction Générale du Budget

**L'augmentation réelle des allocations budgétaires de l'éducation et l'accroissement de la part des ressources publiques consacrées à l'éducation (15% à 24%) reflètent la priorité accordée par le Gouvernement au secteur de l'éducation.**

### *1.1.2 Analyse globale de l'exécution*

Les dépenses publiques effectives (base ordonnancement) du secteur de l'éducation ont enregistré entre 2006 et 2013 la même tendance haussière que les allocations budgétaires même si elles sont restées dans l'ordre de 70% à 80% des prévisions budgétaires annuelles par ordre d'enseignement. Leur évolution est illustrée par le graphique ci-dessous.

**Graphique n° 3 :** Évolution des exécutions de dépenses de l'éducation par rapport aux dépenses effectives du Budget Général de l'Etat de 2006 à 2013



Source : Direction Générale du Budget

**La priorité accordée au secteur de l'éducation est également prise en compte lors de l'exécution budgétaire.** Sur la période 2006-2013 retenue pour l'analyse de l'évolution des allocations budgétaires, la part des dépenses totales effectives de l'État affectée au secteur de l'éducation a varié entre 15% et 30% et a été en moyenne de 23% par an, ce qui est nettement supérieur à la moyenne annuelle de la part des allocations budgétaires du secteur dans les prévisions de dépenses totales du BGE qui est de 18%.

**La part des dépenses publiques effectives du secteur de l'éducation a varié entre 3,0% et 5,3% du PIB sur la période.** En 2011, elle s'est établie à 5,3% et est plus élevée que la moyenne de l'espace UEMOA qui est de 4,9%. Au sein de l'UEMOA, le Bénin vient en 2011 au deuxième rang après le Sénégal qui a consacré 6,5% de son PIB au secteur de l'éducation, et avant tous les six autres pays de la zone.

**Mais l'augmentation des dépenses de l'éducation durant la période ne s'est pas accompagnée d'une augmentation systématique des coûts unitaires<sup>1</sup> par ordre d'enseignement même si une tendance générale haussière est constatée.** Si une progression remarquable est observée au niveau des Enseignements Secondaires et Techniques (hausse de 18% à 71%), les montants des dépenses consenties par apprenant au niveau de l'Enseignement Maternel et de l'Enseignement Supérieur ont baissé respectivement de 36% et de 25% entre 2006 et 2010.

<sup>1</sup> Le coût unitaire par apprenant est obtenue en rapportant la somme des dépenses courantes exécutées au cours d'un exercice budgétaire pour chaque niveau d'éducation au nombre d'élèves scolarisés à ce niveau.

**Tableau n° 4 : Évolution des coûts unitaires publics par niveaux d'enseignement, Bénin, 2006 et 2010**

	en Milliers de FCFA constants (base 2010)		
	2006	2010	Changement en %
Maternelle	80,6	51,1	-36,5
Primaire	45,4	49,8	9,7
Secondaire général 1er cycle	37,8	64,8	71,4
Secondaire général 2nd cycle	110,7	130,5	17,9
Secondaire technique 1er cycle	397,3	771,9	94,3
Secondaire technique 2nd cycle	433,8	513,9	18,5
Enseignement supérieur au Bénin	463,6	343,6	-25,9
Enseignement supérieur à l'étranger	9 366,5		

Source : RESEN 2011-2012

La progression régulière des dépenses globales exécutées sur la période 2006-2013 résulte de l'effet combiné de l'augmentation des allocations budgétaires et de l'amélioration des taux d'exécution des budgets des ministères en charge de l'éducation notée sur la période.

**L'amélioration des taux d'exécution des dépenses du secteur est imputable à la progression constante des taux d'exécution des dépenses courantes en général et des dépenses de personnel en particulier.** Les dépenses de personnel ont même été exécutées plusieurs fois, sur la période de la revue, en dépassement des crédits ouverts. **Ces dépassements de crédits ouverts au titre des dépenses de personnel sont révélateurs de la non maîtrise de la masse salariale** aussi bien par les services du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) que par ceux des ministères sectoriels, ce qui affecte négativement la crédibilité des budgets des ministères du secteur de l'éducation. **Quant aux dépenses en capital, leur taux d'exécution s'est constamment amélioré de 2008 à 2013, mais reste encore faible par rapport au rythme de consommation des crédits des dépenses courantes.** De 2008 à 2013, les dépenses en capital n'ont été exécutées que pendant deux (02) années au-delà de 50% des crédits ouverts.

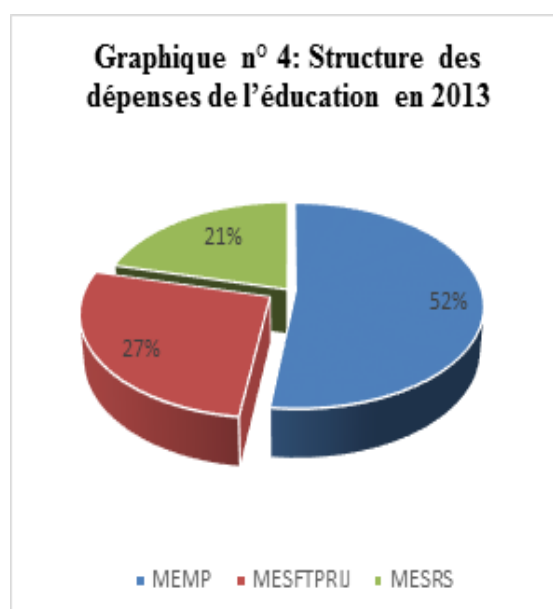
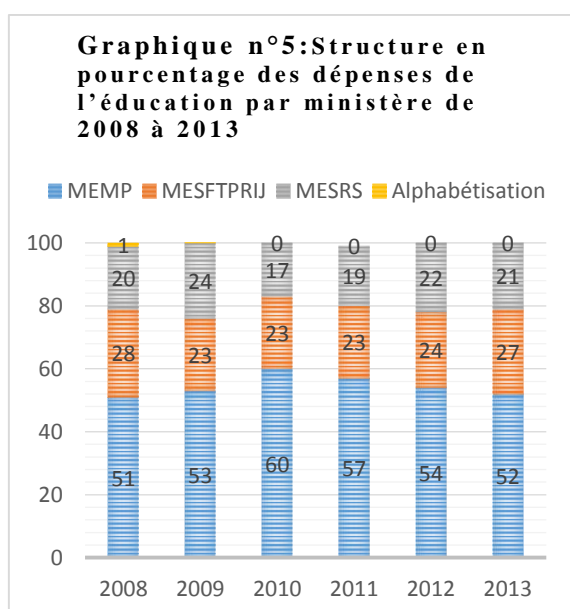
**Les principales raisons de la faiblesse du taux d'exécution des dépenses en capital sont :**

- des insuffisances dans le processus de programmation des investissements ;
- l'exécution tardive des tâches préalables à l'exécution du budget (chargement des crédits dans SIGFIP, élaboration et validation des PPM, des PTA et des fiches de financement des activités) ;
- la longueur du processus de passation et des délais de paiement des marchés ;
- la non maîtrise par certains gestionnaires de crédits des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés ;

- le manque d'anticipation au niveau des ministères (préparation des dossiers d'appels d'offres à temps, dès la transmission du budget à l'Assemblée Nationale, et leur finalisation après le vote du budget souhaitées) et le lancement tardif des appels d'offres ;
- la disponibilité tardive des listes des établissements devant bénéficier d'infrastructures scolaires.

### 1.1.3 Analyse par ordre d'enseignement

La part des enseignements maternel et primaire dans les dépenses de l'éducation est restée prépondérante (supérieure à 50%) et traduit la priorité qu'accorde le Gouvernement à ces ordres d'enseignement. La part des dépenses du MESFTPRIJ dans les dépenses totales du secteur a varié entre 20% et 28%. Toutefois, les parts des dépenses de l'enseignement technique et professionnel dans les dépenses totales de l'éducation et dans celles du MESFTPRIJ restent relativement faibles, ce qui ne reflète pas la volonté affichée par le Gouvernement de faire de ce type d'enseignement, la deuxième priorité de l'État en matière d'éducation. La part des dépenses du MESRS dans les dépenses totales du secteur a été en moyenne de 19% et celle du sous-secteur de l'alphabétisation est restée insignifiante (moins de 1%).



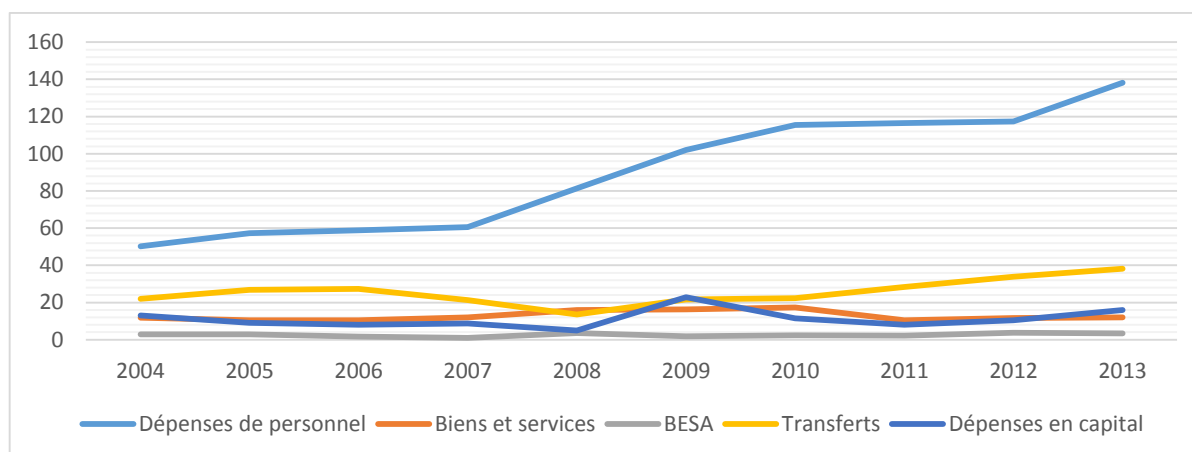
Sources : Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP) des ministères en charge de l'éducation

## 1.2 Analyse de la composition économique de la dépense et de l'équité dans sa répartition géographique

### 1.2.1 Composition économique

Les dépenses publiques de l'éducation sont dominées par les dépenses courantes. Leur part dans les dépenses totales du secteur a été en moyenne de 91,9% entre 2004 et 2013, ce qui réduit les capacités d'investissement dans le secteur. Les investissements du secteur de l'éducation tous financements confondus ont représenté, sur la période, moins de 10% des dépenses totales alors que la moyenne au niveau du budget général tous secteurs confondus est environ de 30%. Les ressources consacrées aux achats de biens, services et équipements restent relativement faibles. Du fait de certaines mesures sociales prises par le Gouvernement, les dépenses de transfert ont amorcé à partir de 2009 une tendance à la hausse qui s'est poursuivie jusqu'en 2013. L'évolution des principales natures de dépenses du secteur de l'éducation est illustrée par le graphique ci-dessous.

**Graphique n° 6 :** Évolution des dépenses publiques d'éducation par nature économique



Source : Direction Générale du Budget

**La tendance générale de la répartition des dépenses du secteur entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement s'est nettement écartée de la tendance projetée dans le PDDSE.** En effet, suivant les projections du PDDSE sur la période 2007-2012, les dépenses courantes devraient être réduites progressivement pour passer de 79% à 73 des dépenses totales de l'éducation, ce qui permettrait de faire évoluer les dépenses en capital 21 à 27% comme l'illustre le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 5 :** Dépenses totales de l'éducation projetées dans le PDDSE par grande nature

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>En milliards de FCFA</b>	<b>126.3</b>	<b>149.5</b>	<b>161.4</b>	<b>178.6</b>	<b>196.7</b>	<b>211.8</b>
Dépenses courantes	99.4	107.6	116.5	128.6	139.8	154.8
Dépenses en capital	26.9	41.9	44.9	50.9	56.9	57
<b>En pourcentage</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Dépenses courantes	79%	72%	72%	72%	71%	73%
Dépenses en capital	21%	28%	28%	28%	29%	27%

Source : Données calculées à partir du plan d'actions budgétisées du PDDSE 2006-2015.

**L'augmentation des dépenses de l'éducation sur la période est principalement due à la forte augmentation des dépenses salariales, notamment** du fait des mesures sociales prises en faveur des enseignants. Les mesures sociales initiées par le Gouvernement durant la période de revue concernaient principalement : i) la gratuité des frais de scolarité dans les enseignements maternel et primaire, pour les filles des classes du 1<sup>er</sup> cycle de l'enseignement secondaire général et pour les étudiants non bénéficiaires d'allocations universitaires ; ii) le reversement des enseignants communautaires et contractuels locaux en agents contractuels de l'État, iii) et la révision des statuts des enseignants du supérieur avec comme implication, l'augmentation des dépenses de personnel. Selon une évaluation de la Direction Générale du Budget du Bénin, l'incidence de ces différentes mesures sur le budget annuel du secteur de l'éducation est d'environ 41 milliards de francs CFA. **Les dépenses salariales ont constitué en 2010 la principale composante des dépenses salariales du secteur de l'éducation (93,4%).** Les salaires des enseignants à la craie sont prépondérants dans les salaires des établissements et sont constitués pour moitié des salaires des Agents Permanents de l'État (APE), et pour moitié par les salaires des Agents Contractuels de l'État (ACE) et des vacataires.

### 1.2.2 Équité dans la répartition de la dépense

Des disparités existent quant à la répartition régionale des ressources publiques consacrées au secteur de l'éducation. L'allocation régionale des ressources n'est pas faite sur la base d'une stratégie clairement définie, ce qui induit des inégalités dans les ressources utilisées pour la formation d'un élève d'une région à une autre.

**Tableau n° 6 : Indice des dépenses par élève par région (en milliers de francs) pour le MEMP**

RÉGIONS	MEMP	Taux de pauvreté
ATACORA-DONGA	33	38,6%
ATLANTIQUE-LITTORAL	51	32,37%
BORGOU-ALIBORI	35	33,4%
MONO-COUFFO	44	45,2%
OUEME-PLATEAU	46	29,1%
ZOU-COLLINES	41	43,4%
ENSEMBLE BENIN	42	36,2%

Sources : Calculés par la mission à partir des données recueillies auprès des DPP ; INSAE, EMICov 2011.

Dans un contexte d'égalité des chances d'accès à l'éducation, il ne devrait pas avoir de disparité, hormis l'incidence de l'éloignement de certaines zones, entre les ressources utilisées pour la formation d'un élève d'une région à une autre. La revue de la répartition des dépenses au niveau du Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire (MEMP) a révélé des disparités dans l'allocation des ressources par apprenant : les départements de l'Atacora-Donga et du Borgou-Alibori ont la plus basse allocation unitaire (33.000 FCFA et 35.000 FCFA). L'Atlantique-Littoral affiche l'allocation unitaire la plus élevée (51.0000 FCFA), alors que son taux de pauvreté se trouve parmi les plus faibles<sup>2</sup>. Les trois autres départements ont des allocations unitaires proches de la moyenne nationale qui est de 42.000 FCFA.

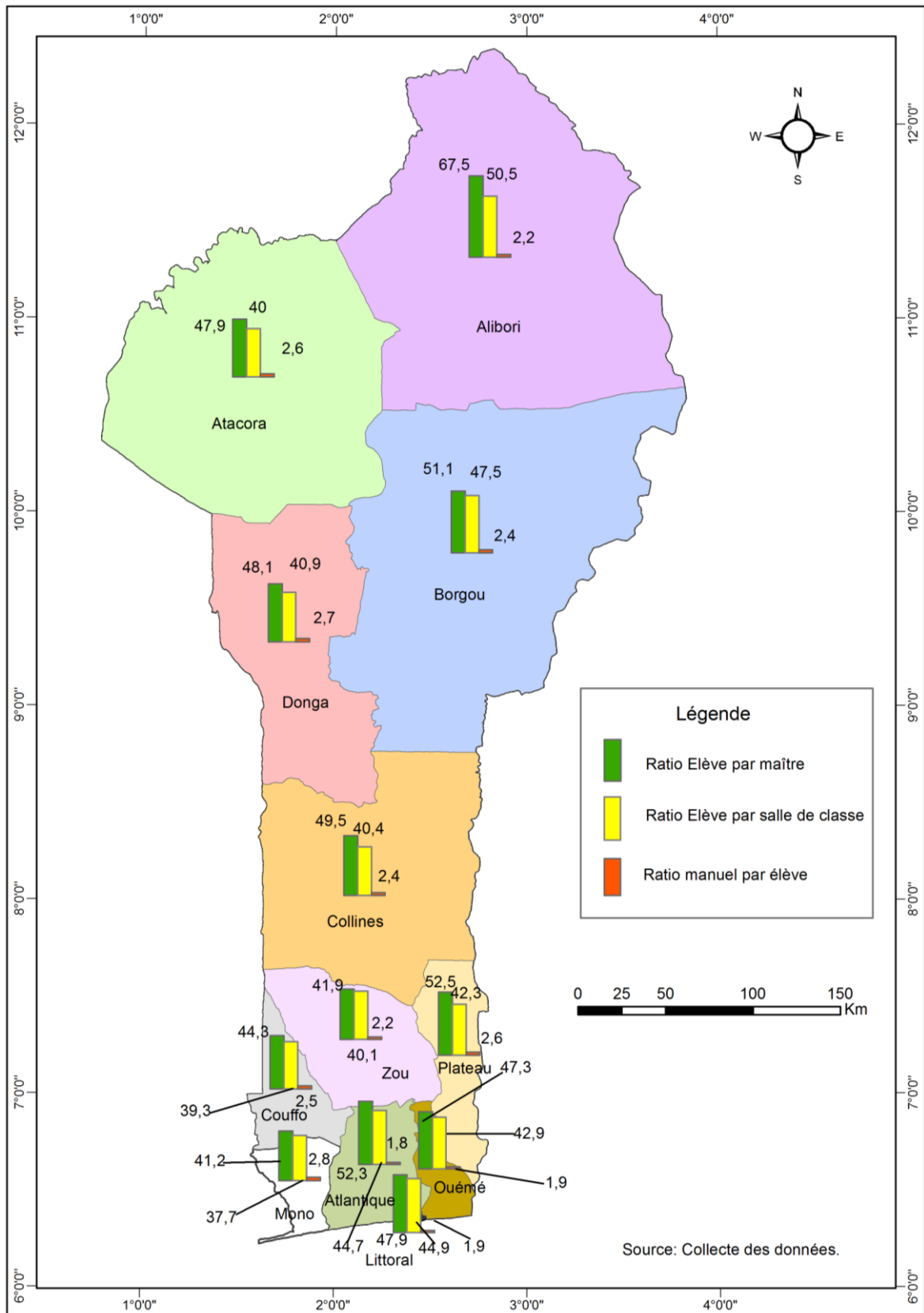
Ces constats de disparités observées dans les allocations budgétaires peuvent être illustrés par les différentes inégalités encore présentes dans le système en termes de moyens mis en œuvre pour former les apprenants.

La carte du Bénin ci-dessous présente les disparités par région en ce qui concerne le ratio élèves/maître, le ratio élèves/salle de classe et le ratio manuels par élève dans l'enseignement primaire.

<sup>2</sup> Plus précisément, le département du Littoral a affiché en 2011 selon l'enquête INSAE / EMICoV le plus faible taux de pauvreté qui est de 25,9% après le département de l'Ouémé (25,4%) qui fait frontière avec le Nigéria.



**Graphique n° 7 : Ratios par région dans le primaire**



La persistance des inégalités dans l'allocation des ressources et des moyens constitue encore un défi majeur pour le secteur de l'éducation. Ces disparités résultent en partie des insuffisances dans la gestion administrative du secteur.

### 1.3 Appréciation de l'efficacité de la dépense

Globalement, l'efficacité des ressources engagées dans le secteur de l'éducation durant la période de l'étude n'est pas satisfaisante.

**Les différentes mesures sociales initiées par le Gouvernement durant la période de revue ne semblent pas avoir été prises sur la base d'objectifs de politique du secteur clairement définis.** Des études préalables de leurs impacts sur les objectifs stratégiques du secteur ne semblent pas avoir été réalisées. Les mesures salariales ont plutôt été prises sous la pression des syndicats sans demander la moindre contrepartie aux enseignants (exemple de la multiplication par trois des salaires mensuels des enseignants du supérieur qui sont passés en moyenne de USD 1000 à 3000). En l'absence de résultats préalablement définis attendus de la mise en œuvre de ces mesures, il est difficile aujourd'hui d'en apprécier l'impact.

L'appréciation de l'efficacité de la dépense dans le secteur de l'éducation au Bénin a été analysée par comparaison des réalisations des objectifs d'allocations de ressources avec les cibles fixées pour les principaux indicateurs. Ensuite, une analyse plus affinée a été réalisée sur la base de récents résultats d'enquêtes sectorielles à travers : i) l'appréciation du coefficient d'efficacité interne, ii) l'appréciation des acquis des élèves et, iii) l'évolution des conditions d'encadrement des apprenants.

#### 1.3.1 Objectifs d'allocations de ressources et cibles fixées pour les principaux indicateurs

**Le constat qui résulte de l'étude est que l'augmentation considérable des dépenses du secteur de l'éducation constatée sur la période ne s'est pas traduite par une atteinte des objectifs de résultats fixés et illustrés par les principaux indicateurs (TBS, taux d'achèvement, proportion de redoublants etc.).**

**Tableau n° 7 : Évolution des dépenses et des principaux indicateurs du MEMP**

	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Cible	Atteint	Cible	Atteint	Cible	Atteint	Cible	Atteint	Cible	Atteint	Cible	Atteint
<b>Dépenses totales (en milliards de FCFA)<sup>1</sup></b>	77	53	82	66	92	83	106	92	111	96	107	109
<b>Enseignement maternel</b>												
Taux brut de scolarisation	Nd	7,58%	Nd	8,0%	9,37 %	10,3%	11,0 %	11,22 %	11,9 %	11,86 %	12,50%	12,0%
Ratio élève/encadreur	Nd	28,7	Nd	41,2	29,1	35,3	29,3	31,0	30,4	32,0	31,3	33,3
<b>Enseignement primaire</b>												
Taux brut de scolarisation	102%	104%	111,1 %	109%	110%	111%	110%	112%	116%	120%	116%	121%
Taux d'achèvement du primaire	71,0 %	61%	77,0 %	65%	67%	64%	73%	64%	76%	72%	76%	77%
Ratio élève/maître	Nd	Nd	Nd	Nd	46,7	50,8	46,4	48,1	46,5	50,6	50,4	48,3
Ratio manuel/élève												
- Manuel de français	Nd	Nd	Nd	Nd	1	0,99	1	0,95	1	0,92	1	1,11
- Manuel de mathématiques	Nd	Nd	Nd	Nd	1	1,02	1	0,97	1	0,95	1	1,13
Pourcentage d'enseignants qualifiés	44,7 %	45%	46,6 %	47%	50,1 %	50%	53,7 %	55%	63%	75%	75,34%,	84%

1. La présentation actuelle des budgets du MEMP basée sur la nomenclature en vigueur ne permet pas de faire une répartition des dépenses totales entre les différents niveaux d'enseignement.

Nd : Non disponible

Les principaux indicateurs retenus dans les budgets-programmes du secteur de l'éducation au Bénin sont ceux universellement admis et qui permettent de faire des comparaisons de performance entre pays. Il s'agit notamment d'indicateurs d'impacts comme le taux de couverture, le taux d'accès et le taux d'achèvement. **L'analyse de l'évolution de ces indicateurs par rapport aux allocations budgétaires annuelles ne permet pas d'établir un lien direct entre les ressources allouées et les valeurs atteintes des indicateurs.** Par exemple, la relation entre les prévisions budgétaires et les valeurs cibles fixées pour le Taux Brut de Scolarisation (TBS) reste difficile à établir (voir données grisées du tableau précédent). Il faut remarquer qu'au niveau du MEMP, en dépit du fait que les cibles budgétaires ne sont atteintes, (i) les TBS maternel et primaire ont dépassé les cibles fixées ; (ii) le ratio élève/manuel est quasiment atteint et (iii) les cibles en matière de pourcentages d'enseignants qualifiés sont dépassés. Par contre, des insuffisances de performances sont notées au niveau des ratios élèves/maître et du taux d'achèvement. Des difficultés similaires d'analyse des données de performance sont aussi rencontrées au niveau des autres ordres d'enseignement.

D'une façon plus générale, il ne semble pas évident qu'une augmentation de ressources puisse systématiquement s'accompagner d'une amélioration des performances du système d'autant plus que l'effort accompli pourrait se compenser par une augmentation supérieure ou proportionnelle des effectifs d'apprenants. Il apparaît donc que l'effet de levier des ressources allouées devrait s'analyser à travers la composition des coûts unitaires de la dépense (dépense par apprenant).

**Sur la période de revue, les principaux indicateurs de mesure du développement du secteur de l'éducation n'ont enregistré, dans le meilleur des cas que des progressions modérées, certains se sont même dégradés.** Il a été également noté qu'avec des ressources effectives inférieures aux cibles d'allocation budgétaire fixées dans les documents de planification et de programmation, les valeurs atteintes par certains indicateurs ont été supérieures aux valeurs cibles. Cette situation pose le problème de la pertinence de certains indicateurs retenus pour le suivi annuel des budgets-programmes. Elle ne permet pas une responsabilisation adéquate des cadres chargés de piloter la politique sectorielle. En effet, pour que le budget soit effectivement utilisé comme un instrument d'amélioration des performances sectorielles, il s'avère indispensable de réfléchir à la définition d'indicateurs intermédiaires facilement calculables annuellement et susceptibles de servir de leviers pour la négociation d'allocations budgétaires annuelles et à la mesure des performances atteintes par les cadres chargés de la mise en œuvre des programmes. Il pourrait être retenu des indicateurs reliés à certains niveaux d'allocations fonctionnelles de ressources budgétaires.

### ***1.3.2 Coefficient d'efficacité interne***

**L'efficacité interne du système éducatif béninois reste à améliorer.** Les pertes de ressources dues aux surconsommations liées à la forte proportion des redoublements et des abandons sont importantes et ont même avoisiné 50% pour le cycle primaire. Le tableau ci-dessous présente pour les années scolaires 2006-2007 et 2010-2011 l'évolution de quelques indicateurs d'efficacité interne dans l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire général.

**Tableau n° 8 : Efficacité interne dans les flux d'élèves pour les années scolaires 2006-07 et 2010-11, enseignements primaire et secondaire général**

Niveau d'études	Primaire		Secondaire général 1 <sup>er</sup> cycle		Secondaire général 2 <sup>nd</sup> cycle	
	2006-07	2010-11	2006-07	2010-11	2006-07	2010-11
% de rétention sur le cycle	59,5	41,1	71,3	76,6	84,1	78,6
% de redoublants sur le cycle	10,0	16,1	20,1	23,9	17,7	21,9
Coefficient global d'efficacité interne (%)	67,8	52,8	67,3	69,7	75,9	69,0

Source : Rapport sur le diagnostic du système éducatif béninois pour une revitalisation de la politique éducative dans le cadre de l'actualisation du programme décennal de développement du secteur de l'éducation – Mars 2013 –

Les données du tableau ci-dessus montrent que les redoublements dans le cycle primaire ont augmenté de 10% en 2006-07 à 16% en 2010-11. La même tendance haussière est observée au niveau de l'enseignement secondaire général, aussi bien au niveau du 1<sup>er</sup> cycle qu'au niveau du 2<sup>nd</sup> cycle. La proportion de redoublants est en effet passée de 20,1% en 2006-07 à 23,9% en 2010-11 dans le 1<sup>er</sup> cycle, et de 17,7% en 2006-07 à 21,9% en 2010-11 dans le 2<sup>nd</sup> cycle.

**Ces perturbations liées aux redoublements de classes entraînent inévitablement une surconsommation de ressources et, partant, affectent l'efficacité du système.** En effet, il ressort du tableau ci-dessus que le coefficient global d'efficacité interne est resté faible de 2006-07 à 2010-11, voire s'est dégradé sur la période sauf au premier cycle de l'enseignement secondaire général. Au niveau du primaire, ce coefficient qui était de 67,8% en 2006-07, a chuté à 52,8% en 2010-11. En ce qui concerne le premier cycle du secondaire général, le coefficient d'efficacité interne s'est amélioré en passant de 67,3% en 2006-07 à 69,7% en 2010-2011. Et, pour le second cycle du secondaire général, ce coefficient s'est détérioré en chutant de 75,9% en 2006-07 à 69,0% en 2010-2011. **La faiblesse générale du coefficient d'efficacité interne observée sur la période est due principalement à la forte proportion des redoublements et des abandons. La situation est particulièrement préoccupante en matière d'enseignement primaire.**

**Ces différentes valeurs du coefficient global d'efficacité interne signifient :**

- Au niveau du cycle primaire, une surconsommation de ressources de 32,2% (100%-67,8%) en 2006-2007 et de 47,2% (100%-52,8%) en 2010-2011 ;
- Pour ce qui est du premier cycle de l'enseignement secondaire général, la surconsommation de ressources est estimée à 32,7% (100%-67,3%) en 2006-07 et à 30,3% (100%-69,7%) en 2010-2011 ;
- En ce qui concerne le second cycle de l'enseignement secondaire général, les ressources surconsommées sont de 24,1% (100%-75,9%) en 2006-07 et de 31,0% (100%-69,0%) en 2010-2011.

Les proportions de surconsommation de ressources engagées dans les trois cycles considérés sont donc élevées et varient entre 24,1% et 47,2%. **Cette situation est préoccupante surtout dans un contexte qui a été marqué par une très forte augmentation des ressources engagées dans le secteur qui ont quasiment doublé sur la période de la revue. Il urge donc de définir dans la politique éducative des mesures en vue de la réduction des taux de redoublements et d'abandons afin d'assurer une efficacité plus accrue du système éducatif béninois.**

### 1.3.3 Qualité des acquis des apprenants

L'analyse de l'évolution des acquis des élèves confirme la faible efficacité du système éducatif béninois. Les résultats de l'évaluation internationale de type PASEC (Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs de la Conférence des Ministres de l'Éducation Nationale) à laquelle le Bénin a participé en 2005 et qui a porté sur le niveau en français et en mathématiques des élèves de 2<sup>ème</sup> et de 5<sup>ème</sup> année du primaire ont révélé la faiblesse du niveau des élèves béninois par rapport aux élèves d'autres pays d'Afrique francophone. Le tableau ci-dessous présente les résultats de l'évaluation en français et en mathématiques des élèves de la 5<sup>ème</sup> année du primaire du Bénin et la moyenne de dix pays d'Afrique francophone.

**Tableau n° 9 : Comparaison du score moyen en français et en mathématiques des élèves béninois de 5<sup>ème</sup> année du primaire et du pourcentage d'élèves en difficultés d'acquisitions avec les scores moyens de quelques pays d'Afrique francophone (PASEC)**

Pays	Années	% d'élèves de 5 <sup>ème</sup> année en difficultés d'apprentissage		Scores moyens sur 100 des élèves en fin de 5 <sup>ème</sup> année		Dépense par élève du primaire en % du PIB/tête
		Français	Maths	Français	Maths	
Benin	2005	44,8	38,5	31,6	32,5	13,5*
Moyenne régionale de 10 pays <sup>1</sup>		28,1	24,7	40,2	39,6	8,3

Source : Rapport sur le diagnostic du système éducatif béninois pour une revitalisation de la politique éducative dans le cadre de l'actualisation du programme décennal de développement du secteur de l'éducation – Mars 2013 -

1 : Tchad, Côte d'Ivoire, Comores, Madagascar, Gabon, Burkina Faso, Congo, Sénégal, Burundi et Cameroun

De ces résultats, il découle que plus du tiers des élèves (38,5% en mathématiques et 44,8% en français) arrive en fin du cycle primaire avec de grandes difficultés. Cette proportion est élevée comparativement à celle qui est observée sur l'ensemble des pays comparateurs.

Par ailleurs, une enquête réalisée en 2011-2012 par le MEMP a révélé également que seulement 28% des élèves en classe de CP et 22% des élèves en classe de CMI ont atteint le seuil minimal de compétences requises en français et en mathématiques. Ces résultats confirment la persistance de la faiblesse des acquis des élèves en français et en mathématiques.

**Toutefois, cette contreperformance ne saurait être imputée au niveau des ressources engagées dans l'enseignement primaire au Bénin.** En effet, la dépense engagée par le Bénin par élève représente 13,5 fois le PIB/tête alors que la moyenne régionale est de 8,3 fois le PIB/tête. Certains pays comme le Cameroun et le Gabon ont obtenu de bons résultats d'apprentissage avec un faible niveau de ressources dépensées par élève, alors que d'autres pays, tels que la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Bénin ou les Comores ont des résultats d'apprentissages faibles en dépit de coûts unitaires élevés.

### 1.3.4 Évolution des conditions d'encadrement des apprenants.

D'une manière générale, quelques améliorations ont été observées au niveau des conditions d'enseignement de 2006 à 2013. Les améliorations ont été particulièrement remarquables au niveau de l'Enseignement Primaire mais certaines tendances de dégradation ont été observées en ce qui concerne l'Enseignement Maternel, l'Enseignement Secondaire et l'Enseignement Supérieur. Les valeurs cibles fixées pour les indicateurs de condition d'encadrement n'ont pas été en général atteintes.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de quelques indicateurs relatifs aux conditions d'enseignement de 2006 à 2013. En particulier, il convient de noter qu'au niveau l'Enseignement Primaire, les conditions d'enseignement se sont globalement améliorées. Le ratio élèves/ maître a connu une évolution en dent de scie, mais est resté entre 47 et 51, et ne s'est pas trop écarté des valeurs cibles. Le ratio manuels/élève s'est nettement amélioré : de 0,77 ouvrage de français et 0,78 de mathématiques en 2006, ces ratios se sont établis respectivement à 1,11 et 1,13 en 2013 ; ce qui indique un surplus de manuels scolaires dans les écoles publiques. Malgré ce surplus, il y a un problème de gestion qui se traduit par une mauvaise répartition dans la mesure où certaines écoles sont sur-dotées alors que d'autres sont sous-dotées. Le pourcentage d'enseignants qualifiés a connu une progression constante de 2006 à 2013 en passant de 45% à 84%. Cette amélioration globale au niveau de l'Enseignement Primaire cache encore des disparités : la proportion d'écoles mal dotées en enseignants, c'est-à-dire celles dont les ratios élèves/maître (REM) sont inférieurs à 40 ou supérieurs à 70, s'est substantiellement accrue de 39,8% à 46,7% traduisant un problème de gestion des enseignants.

**Tableau n° 10 : Évolution de quelques indicateurs relatifs aux conditions d'enseignement de 2006 à 2010**

Indicateurs	Année	2006		2010		2011		2012		2013	
		Valeurs cibles	Valeurs atteintes	Valeurs cibles	Valeurs atteintes	Valeurs cibles	Valeurs atteintes	Valeurs cibles	Valeurs atteintes	Valeurs cibles	Valeurs atteintes
<b>MEMP</b>											
<b>Enseignement maternel</b>											
Le ratio élèves par encadreur dans le public	Nd	31,5	29,1	32,3	29,3	31,0	30,4	32,0	31,3	33,30	
<b>Enseignement primaire</b>											
Ratio Élèves/Maître (REM)	Nd	47,0	46,7	50,8	46,4	47,9	46,5	50,6	50,4	48,3	
Pourcentage d'écoles mal dotées (REM < 40 ou > 70)	Nd	40%	Nd	39,8%	Nd	44,5%	Nd	47,6%	Nd	46,7%	
% écoles avec REM >70	Nd	6,0%	Nd	14,6%	Nd	12,9%	Nd	13,4%	Nd	14,8%	
% écoles avec REM < 40	Nd	34,0%	Nd	25,2%	Nd	31,6%	Nd	29,9%	Nd	31,9%	
Pourcentage d'enseignants qualifiés	Nd	45,0%	Nd	50,1%	Nd	55%	66,3%	75%	77,5%	84%	
Ratio manuel/élèves											
<i>Manuel de français</i>	1	0,77	1	0,99	1	0,95	1	0,92	1	1,11	
<i>Manuel de mathématiques</i>	1	0,78	1	1,02	1	0,97	1	0,95	1	1,13	
<b>MESFTPRIJ</b>											
<b>Enseignement secondaire général</b>											
Ratio élève par groupe pédagogique 1er cycle d'ESG (public)	Nd	Nd	55	52	56	50	54	51	51	51	
% d'heures d'enseignement couvertes par les APE et agents contractuels 1 <sup>er</sup> 1er cycle d'ESG (public)	25.5%	Nd	40.9%	43%	44.7%	45%	48.5%	48%	52.3%	33%	
Ratio élève par groupe pédagogique 2ème cycle d'ESG (public)	Nd	Nd	45	47	48	44	47	45	45	43	
% d'heures d'enseignement couvertes par les APE et agents contractuels 2ème cycle d'ESG (public)	57.5%	Nd	65.3%	36%	67.2%	39%	69.2%	41%	71.1%	40%	
<b>MESRS</b>											
Ratio étudiants/enseignant	Nd	47	49	70	61	69	57	71	56	84	

Taux de représentativité des professeurs titulaires	Nd	Nd	Nd	6.65%	Nd	6.41%	Nd	7.19%	8%	7.01%
Nombre de places assises dans les universités publiques	Nd	Nd	Nd	22843	Nd	24545	Nd	29345	19596	35345

Sources : Note de performance 2014 et Budgets-programmes 2010-2012, 2012-2014 et 2014-2013 du MEMP, du MESFTPRIJ et du MESRS.  
Nd : Non disponible

#### 1.4 Appréciation de l'efficacité de la dépense

**L'efficacité de la dépense publique du secteur de l'éducation au Bénin est satisfaisante comparativement à une dizaine de pays d'Afrique subsaharienne ayant un niveau comparable de développement économique, mais elle reste perfectible car certains pays arrivent à obtenir des résultats nettement meilleurs avec le même niveau de ressources ou des ressources moindres.**

Le coefficient d'efficacité<sup>3</sup> du Bénin qui était de 2,2 en 2006-07 s'est établi à 2,0 en 2010-11, ce qui traduit une dégradation de la performance dans l'utilisation des ressources publiques entre 2006-2007 et 2010-2011 au Bénin. Le tableau ci-dessous montre en effet qu'au Bénin, en 2010-2011 un enfant peut espérer passer un peu plus de 8 ans dans le système éducatif ; ce qui représente un progrès par rapport à l'année scolaire 2006-2007 où cet indicateur était inférieur à 8 ans (7,7 ans). L'Espérance de Vie Scolaire (EVS) au Bénin est au-dessus de la moyenne des pays comparateurs. Le rapport entre le volume de ressources mobilisées pour le secteur et l'espérance de vie, qui mesure l'efficacité de la dépense publique éducation, indique qu'en 2010-2011, 1% du PIB alloué au secteur correspond au Bénin en moyenne à 2 années de scolarisation, chiffre similaire à celui des pays africains, même si au Bénin, la situation s'est dégradée par rapport à l'année scolaire 2006-2007.

**Tableau n° 11 : Espérance de vie scolaire et dépenses publiques d'éducation au Bénin et dans quelques pays d'Afrique subsaharienne**

Pays	Espérance de vie scolaire	Dépenses publiques d'éducation en % du PIB	Coefficient d'efficacité (années EVS / % PIB)
Bénin (2010-11)	8,3	4,2	2,0
Benin (2006-07)	7,7	3,5	2,2
Moyenne des pays comparateurs	7,4	4,0	2,2

Sources : Rapport sur le diagnostic du système éducatif béninois pour une revitalisation de la politique éducative dans le cadre de l'actualisation du programme décennal de développement du secteur de l'éducation – Mars 2013 –

#### Encadré n°1 : Définition des indicateurs retenus

Le taux brut de scolarisation (TBS) : Le TBS est le rapport entre l'effectif total scolarisé dans un cycle et la population des enfants d'âge théorique pour ce cycle.

Le taux d'accès : Le taux d'accès est défini pour une année d'étude donnée, comme le rapport entre les non-redoublants à cette année d'étude et la population d'âge théorique pour cette année d'étude.

Le taux d'achèvement : Pour un cycle donné, le taux d'achèvement est le rapport entre les non-redoublants en dernière année du cycle et la population d'âge théorique pour cette dernière année.

<sup>3</sup>Le coefficient d'efficacité est le rapport entre l'espérance de vie scolaire (EVS) et le volume des ressources mobilisées pour le secteur. L'espérance de vie scolaire est le nombre moyen d'années qu'un enfant passe dans le système scolaire. Les dépenses publiques de l'éducation sont exprimées en pourcentage du PIB.

**Tableau n° 12 : Comparaison internationale des indicateurs d'accès et d'achèvement du Bénin avec la moyenne de ceux d'une quinzaine de pays d'Afrique Subsaharienne**

Pays	Primaire		Secondaire 1er cycle		Secondaire 2nd cycle	
	Taux d'accès	Taux d'achèvement	Taux d'accès	Taux d'achèvement	Taux d'accès	Taux d'achèvement
Bénin (2010-11)	130,4%	64,3%	53,4%	40,8%	29,9%	19,5%
Bénin (2006-07)	122,4%	68,0%	52,1%	29,8%	18,5%	12,6%
Moyenne des pays comparateurs	113,3%	64,4%	46,3%	32,8%	19,7%	16,6%

Source : Rapport sur le diagnostic du système éducatif béninois pour une revitalisation de la politique éducative dans le cadre de l'actualisation du programme décennal de développement du secteur de l'éducation – Mars 2013 -

**Tableau n° 13 : Comparaison internationale de la couverture des systèmes, 2010-11 ou années proches**

Pays	PIB/hab. en 2010 (dollars USD)	TBS enseignement maternelle	TBS enseignement primaire	TBS dans le 1 <sup>er</sup> cycle du secondaire général	TBS dans le 2 <sup>nd</sup> cycle du secondaire général	Enseignement technique et formation professionnelle		Supérieur
						Nombre d'étudiants ETFP pour 100 élèves du secondaire	Nombre d'étudiants ETFP pour 100 000 habitants	
Bénin (2010-11)	732,8	11,6%	114,5%	62,9%	32,6%	8,4	658,8	1 079,0
Bénin (2006-07)		4,6%	101,0%	54,6%	19,0%	6,1	430,6	849,0
Moyenne pays comparateurs	698,8	18,2%	104,9%	48,1%	22,7%	6,0	292,2	507,3

Source : Rapport sur le diagnostic du système éducatif béninois pour une revitalisation de la politique éducative dans le cadre de l'actualisation du programme décennal de développement du secteur de l'éducation – Mars 2013 -

**En consacrant au secteur de l'éducation une part du budget national légèrement supérieure à l'effort consenti par les pays comparateurs (4,2% du PIB contre 4% en moyenne dans la zone), les valeurs atteintes par le Bénin en 2010-2011 pour les indicateurs de couverture, d'accès et d'admission sont plus élevées que la moyenne des pays comparateurs sauf au niveau de l'enseignement maternel dont le TBS s'est établi à 11,6% contre une moyenne régionale de 18,2%, et le taux d'achèvement du cycle primaire dont la valeur est quasiment égale à la moyenne régionale (64,3% contre 64,4%).**

### 1.5 *Appréciation de la qualité du système de gestion des dépenses publiques dans le secteur*

**La programmation, la présentation et le processus de préparation du budget du secteur de l'éducation restent à améliorer.** La participation des directions techniques et départementales à la préparation du budget reste limitée à l'expression des besoins sans considération des contraintes financières. La classification fonctionnelle qui facilite l'élaboration et le suivi de l'exécution du budget par rapport aux objectifs stratégiques poursuivis n'est pas encore utilisée. Les dotations des dépenses d'équipement et d'investissement ne sont pas réparties entre les différentes directions des ministères.

Tous les ministères en charge de l'éducation élaborent des budgets-programmes qui s'apparentent au Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) prescrit par la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA.

La structure des programmes des trois ministères en charge de l'éducation satisfait au principe du périmètre ministériel et à celui de la limitation numérique à 5 ou 6 par ministère. Mais en ce qui concerne le périmètre administratif de chaque programme et de la chaîne de responsabilité correspondante, la



situation est variable suivant les ministères. La structuration en programme du MESFTPRIJ et celle du MESRS permettent facilement de faire correspondre à chaque programme un regroupement de directions ou de services, et d'affecter aisément un membre du personnel à un seul programme. Par contre, pour ce qui est du MEMP, la structure actuelle des programmes ne permet pas de le faire car elle s'articule autour des principaux axes stratégiques de cet ordre d'enseignement. La structure des programmes des ministères en charge de l'éducation n'est pas fixée formellement par un acte réglementaire et n'est pas toujours restée stable dans le temps.

**Les budgets-programmes des ministères du secteur de l'éducation couvrent désormais la totalité des dépenses financées par le budget général de l'État sur ressources intérieures au profit de ce secteur.** Par contre, **ils n'intègrent pas la totalité des dépenses financées sur les ressources extérieures en général et les dons en particulier.** De même, les opérations détaillées des recettes et des dépenses des organismes autonomes tels que les universités ne sont donc pas couvertes par les budgets-programmes des ministères concernés. Or, les ressources propres des universités sont importantes. Pour la seule Université d'Abomey-Calavi, elles équivalent à 22,3% des dépenses annuelles totales du MESRS. Les ressources propres des universités sont insuffisamment prises en compte dans la définition des objectifs stratégiques annuels du secteur.

**Les indicateurs de performance retenus pour mesurer l'atteinte des objectifs et des résultats de chaque programme sont en général les indicateurs universellement utilisés dans le secteur de l'éducation,** mais leur nombre est parfois pléthorique pour certains programmes. Ces indicateurs sont certes pertinents pour apprécier le développement du système éducatif béninois et sa comparaison au plan international, mais sont moins appropriés pour une gestion budgétaire axée sur les résultats. En effet, la finalité de la gestion budgétaire axée sur les résultats est d'utiliser les résultats et les niveaux de performance qui leur sont associés pour d'une part, influencer et faire prendre les décisions relatives aux enveloppes budgétaires, et d'autre part évaluer la performance des gestionnaires de programmes. Or avec les indicateurs actuels, il est difficile de déterminer comment les modifications des montants des enveloppes budgétaires peuvent agir sur les performances, donc d'établir facilement le lien entre le budget et les résultats attendus. De plus, les services du MEF en charge de la préparation budgétaire n'ont pas eux-aussi les moyens d'analyser les estimations de coût en lien avec les résultats projetés par les ministères sectoriels. Ces difficultés ne sont pas de nature à favoriser l'allocation stratégique des ressources d'une part, et à faciliter la mise en œuvre de la responsabilité des chargés de programme. Par ailleurs, la mesure des indicateurs actuels demande parfois des délais assez longs pouvant aller au-delà d'une année. Ce long délai de production des indicateurs prive les responsables sectoriels des moyens d'apporter à temps des ajustements à leur politique publique.

**Du fait de leur similitude avec les DPPD, l'expérience acquise au fil des années par les ministères en charge du secteur de l'éducation en matière d'élaboration des budgets-programmes facilitera la mise en œuvre de la réforme budgétaire induite par la nouvelle loi organique de 2013 relative aux lois de finances.** Toutefois, le guide méthodologique actuel d'élaboration des budgets-programmes devra être mis à jour et adapté aux nouveaux documents de programmation prescrits par les directives de l'UEMOA, et les ministères en charge de l'éducation devront :

- travailler à la définition de nouveaux indicateurs faciles à mesurer et permettant d'établir aisément le lien entre le budget et les résultats, et susceptibles d'être utilisés efficacement pour prendre des décisions relatives aux enveloppes budgétaires ;
- revoir et stabiliser la structure de leurs programmes en tenant compte des bons principes édictés par le guide didactique de l'UEMOA ;
- être formés à l'élaboration et à l'exécution d'un budget suivant l'approche programmatique.

- utiliser le budget de programme comme un moyen de régler les problèmes clés de qualité, d'équité et d'efficacité du secteur plutôt que comme une fin en soi.

**Des efforts sont faits par le MEF (DGB) pour notifier à temps les crédits** aux ministères sectoriels, mais des retards sont toujours notés dans le démarrage effectif de l'exécution du budget du fait de la faible capacité des ministères du secteur de l'éducation à élaborer les documents préalables à l'exécution du budget (Plan de travail annuel, plan de consommation des crédits, plan de passation des marchés, fiches de financement des activités), ce qui a une incidence négative sur les taux d'exécution budgétaire.

**La déconcentration de la fonction d'ordonnateur au profit des DRFM et l'institution de Délégation du Contrôle Financier au niveau des ministères** ont contribué à améliorer l'efficacité de l'exécution budgétaire. De même, l'allègement à titre expérimental du contrôle a priori de certaines natures de dépenses au niveau de onze ministères dont les trois ministères en charge du secteur de l'éducation permet d'accroître la célérité dans l'exécution des dépenses du secteur.

**Au niveau déconcentré, le retard dans la mise à disposition des crédits délégués associé à l'éparpillement géographique des services déconcentrés affectent l'efficacité de l'exécution des dépenses du secteur du fait de l'éloignement de certains gestionnaires de crédits** (par exemple, les chefs des circonscriptions scolaires sont éloignés de l'Ordonnateur secondaire (le Préfet) et du Délégué du Contrôleur Financier qui sont situés au niveau des chefs-lieux des départements). Avec la mise en œuvre de la nouvelle LOLF qui institue la déconcentration de l'ordonnancement en faisant de chaque ministre ordonnateur principal des dépenses de son ministère et offre la possibilité de délégation de cette fonction au sein de chaque ministère, il y a lieu d'envisager la délégation de l'ordonnancement aux responsables des services déconcentrés des ministères en charge de l'éducation. Cette réforme les rendra davantage responsables des activités qui leur incombent au niveau déconcentré. En ce qui concerne les contrôles a priori de l'exécution des dépenses qui sont jusqu'ici exercés au niveau déconcentré par les délégués du Contrôleur Financier sis au seul niveau des départements, il pourrait être envisagé de le faire assurer au niveau communal par les receveurs-percepteurs afin qu'il soit plus proche des services déconcentrés situés aux chefs-lieux des communes. Pour ce qui est du déploiement de SIGFIP au seul niveau départemental qui constitue également un facteur limitant de l'efficacité de l'exécution des dépenses au niveau déconcentré, il pourrait être envisagé la régularisation a posteriori des opérations exécutées par les responsables des services déconcentrés du niveau communal dans le système suivant une périodicité trimestrielle.

**L'efficacité du système de passation des marchés publics continue d'être affectée par de longs délais** bien que certaines mesures aient été prises depuis la mise en vigueur du nouveau code des marchés publics en vue d'optimiser le processus de passation des marchés publics. La longueur des délais est notamment remarquable au niveau des organes de contrôle et du Ministre de l'Économie et des Finances, même si une mesure de délégation de la signature des contrats a été récemment prise par le MEF à l'endroit des ministres sectoriels.

**La prévisibilité et la crédibilité du budget des ministères en charge de l'éducation souffrent** des insuffisances de la planification de la trésorerie et de la régulation budgétaire, et des fréquentes modifications apportées au budget initial en cours d'année à la demande des ministères.

**L'informatisation de toutes les opérations de la phase administrative d'exécution du budget est une avancée, mais le champ couvert par cette application est incomplet.** L'informatisation permet aux DRFM des ministères du secteur de l'éducation de tenir la comptabilité administrative et de produire, à partir de la base de données du SIGFIP, les états de suivi de l'exécution et les rapports d'exécution budgétaire. Cependant, la qualité des états d'exécution budgétaires produits est affectée par

l'incomplétude des données enregistrées dans SIGFIP, notamment en ce qui concerne les dépenses salariales, les investissements sur ressources extérieures et les dépenses effectivement payées. Les DRFM produisent également presque un an après la clôture de chaque exercice budgétaire, un rapport de performance qui rend compte d'exécution des budgets-programmes.

**Le contrôle et l'audit interne sont assurés au sein des ministères du secteur de l'éducation par les IGM.** Mais des préoccupations existent quant à la qualification du personnel de ces IGM qui n'est pas toujours conforme au profil défini par le décret n°2006- 627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique, et aussi en ce qui concerne la faiblesse numérique de l'effectif de ces organes de contrôle.

**Sur le plan des relations avec les communes dans le cadre de l'exercice des compétences transférées, des insuffisances ont été notées dans la gestion des dotations Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) affecté inscrites sur les lignes budgétaires des ministères en charge du secteur de l'éducation qui sont de nature à affecter leur efficacité par rapport aux objectifs stratégiques du secteur.** Ces transferts ne sont pas répartis entre les communes sur la base de critères objectifs clairement définis. Le mode de répartition égalitaire suivi jusqu'à présent ne prend pas suffisamment en compte les disparités entre les régions dont la réduction constitue un des défis majeurs du secteur. La budgétisation de ces transferts par les communes n'est pas convenablement assurée du fait du retard dans la communication des dotations dont elles bénéficient annuellement.

De même, en ce qui concerne la gouvernance des entités autonomes que sont les centres universitaires, **des faiblesses majeures de contrôle interne ont été relevées et nécessitent des actions correctives appropriées.** Des incohérences et imprécisions ont été relevées dans les textes portant création des différents centres universitaires et il y a lieu d'harmoniser pour l'ensemble des universités béninoises le régime financier (règles de comptabilité publique et/ ou privée) qui leur est applicable en tant qu'établissements publics dotés de personnalité juridique et d'autonomie de gestion. Les établissements publics similaires d'autres ministères sectoriels du pays sont soumis à la loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique qui requiert un contrôle externe effectué principalement par un commissaire aux comptes. Tous les organes prévus par les textes actuels portant création, organisation et fonctionnement des universités ne sont pas mis en place, notamment le Conseil d'université qui est l'organe délibérant en matière budgétaire. Le budget des universités n'est pas exhaustif du fait que certains transferts à leur profit sont gérés directement au niveau central.

La préparation des budgets des universités s'insère dans la perspective de la satisfaction des besoins de fonctionnement des différentes entités et ne prend pas suffisamment en compte les objectifs stratégiques sectoriels puisque les dépenses des universités financées sur ressources propres (qui sont relativement importantes) ne sont pas convenablement prises en compte dans les documents de programmation budgétaire qui servent de base à la préparation du budget du MESRS. A titre illustratif, les recettes propres de la seule UAC au titre de l'année 2013 se sont chiffrées à environ à 9,6 milliards de FCFA (USD 19,2 millions) tandis que les dépenses totales du MESRS au titre du même exercice se sont élevées à 43,1 milliards de FCFA (USD 82,2millions), soit 22,3%. De même, bien que certaines universités produisent et transmettent régulièrement leurs comptes financiers à la Chambre des Comptes, celle-ci n'arrive pas encore à assurer régulièrement leur vérification dans des délais raisonnables. Compte tenu de l'importance des ressources propres gérées directement par ces entités, il serait approprié que des commissaires aux comptes leur soient désignés pour un contrôle régulier de leur gestion. De même, afin de renforcer et de promouvoir la bonne gouvernance de ces universités, il conviendrait d'instituer au

sein des conseils d'universités des comités d'audit auxquels seront rattachés des auditeurs internes qui accompagneront les responsables des centres universitaires dans leur gestion.

## **2. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

Les principales recommandations qui résultent des analyses précédentes sont les suivantes :

- Revoir la présentation actuelle des dotations budgétaires de façon à ce qu'elle permette la répartition de toutes les natures de dépenses entre les différentes directions et la répartition régionale des allocations budgétaires.
- Intégrer la préparation des budgets-programmes (DPPD) dans le calendrier de préparation du budget de manière à ce que sa première version soit disponible à temps pour servir lors des conférences et des arbitrages budgétaires.
- Prendre les dispositions pour intégrer dans les budgets-programmes toutes les opérations de recettes et de dépenses des organismes autonomes, notamment celles qui sont financées sur les ressources propres des établissements universitaires
- Travailler à la définition d'indicateurs pertinents, facilement mesurables et susceptibles de servir aux négociations des enveloppes budgétaires et à la mesure de la performance des cadres chargés de la mise en œuvre des programmes,
- Concevoir un modèle qui permet de relier les valeurs des indicateurs aux coûts unitaires directs des facteurs qui concourent aux résultats que ces indicateurs servent à mesurer (une analyse de la structure des coûts unitaires est donc nécessaire pour une meilleure orientation des ressources sur les éléments de coûts les plus porteurs de performance).
- Définir une grille de notation des cadres chargés de la mise en œuvre des programmes sur la base des performances réalisées et associer à chaque niveau de performance les sanctions (positives ou négatives) à prendre, et utiliser les rapports de performance pour sa mise en œuvre.
- Instruire les DRFM pour qu'ils commencent par élaborer les PCC, et les PRMP les DAO dès la transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi de finances et les finaliser après son vote et sa promulgation.
- Former les acteurs de l'exécution budgétaire au niveau des ministères à l'élaboration des plans de consommation de crédit (PCC), des plans de travail annuels (PTA), des plans de passation des marchés (PPM) et des fiches de financement des activités.
- Veiller à assurer en liaison avec les Directeurs départementaux, au stade de la préparation du budget, la répartition des allocations budgétaires entre les différentes régions de façon cohérente avec les politiques du secteur en vue réduire les disparités constatées.
- Responsabiliser les Directeurs départementaux pour la répartition intra-départementale des allocations budgétaires au stade de la préparation du budget et juger leur performance sur la base d'indicateurs préalablement définis.
- Améliorer la planification de la trésorerie et mettre en place un mécanisme transparent de régulation budgétaire assorti de dispositif de communication d'informations fiables aux ministères sectoriels pour leur permettre d'exécuter les budgets de leurs départements respectifs de façon prévisible.
- Faire de chaque responsable de service déconcentré des ministères en charge de l'éducation au niveau des chefs-lieux des communes ordonnateur-délégué des dépenses de son service.
- Revoir les modalités d'exercice des contrôles a priori de l'exécution des dépenses au niveau déconcentré de façon à le faire assurer par les receveurs-percepteurs en lieu et place des délégués de contrôle financier départementaux.

- Définir les modalités de régularisation a posteriori dans SIGFIP, suivant une fréquence trimestrielle, des opérations exécutées par les services déconcentrés des ministères de l'éducation situés au niveau des communes.
- Réaliser régulièrement, suivant au moins une fréquence semestrielle, l'audit des opérations qui sont effectuées par les principales régies d'avances.
- Renforcer la gouvernance financière des universités en mettant en place dans toutes les universités les Conseils d'université prévus par les textes et définir un régime financier adéquat assorti d'outils de gestion requis pour les entités autonomes (gestion budgétaire, dispositif de contrôle interne et audit externe).
- Définir des critères objectifs de répartition des dotations FADeC affectées, inscrites sur les lignes budgétaires des ministères en charge de l'éducation.

## B. PERFORMANCE DU SECTEUR DE LA SANTE

Malgré les efforts consentis ces dernières années en vue de l'amélioration du taux d'exécution des dépenses prioritaires liées au secteur de la santé, la situation sanitaire du Bénin reste caractérisée par i) une morbidité et une mortalité élevées, ii) une offre de services de santé de faible qualité et insuffisamment utilisée par les populations cibles et iii) une gestion des ressources ne répondant pas toujours aux priorités du secteur.

### 1. PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

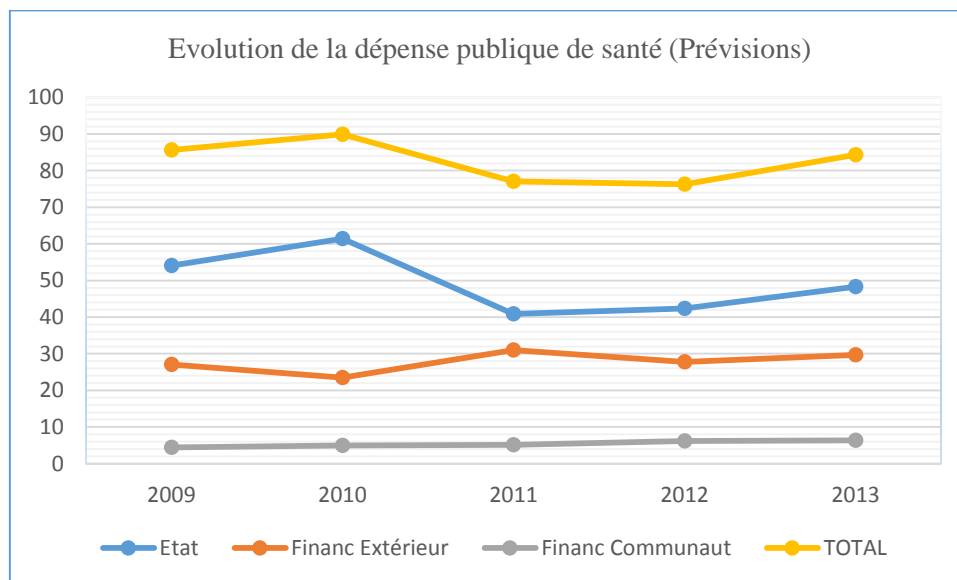
#### 1.1 Analyse de l'évolution globale de la dépense sectorielle en prévision et en exécution

Les constats et conclusions de la revue des dépenses publiques de santé sont résumés sous les cinq points détaillés ci-après et portent sur : i) l'analyse de l'évolution globale de la dépense sectorielle en prévisions et en exécution, ii) l'analyse de la composition économique de la dépense et de l'équité dans sa répartition géographique, iii) l'appréciation de l'efficacité de la dépense, iv) l'appréciation de l'efficacité de la dépense, v) et l'appréciation de la qualité du système de gestion des dépenses publiques dans le secteur.

##### 1.1.1 Analyse globale des prévisions budgétaires

Les allocations budgétaires du secteur de la santé ont enregistré entre 2009 et 2013 une évolution en dents de scie avec une tendance générale baissière. Le graphique ci-dessous montre l'évolution des prévisions de dépenses de santé financées sur le Budget Général de l'État de 2009 à 2013.

**Graphique n° 8** : Evolution des prévisions de dépenses publiques de santé par source de financement, période 2009-2013 en milliards de FCFA

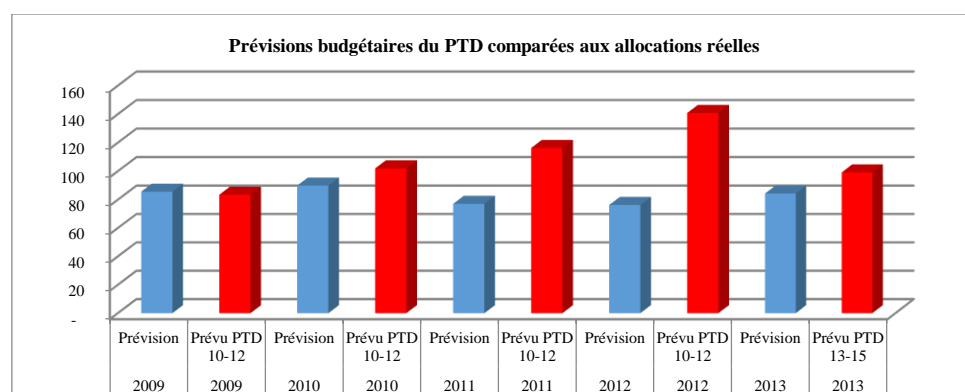


Source : Statistiques DPP du Ministère de la Santé

La part du budget de la santé dans le Budget de l'État a tourné autour de 7,0% au cours de la période sous revue pour le secteur de la santé : elle est passée de 8,3% en 2009 à 6,1% en 2010, pour rester aux alentours de 6,0% jusqu'en 2012 avant de remonter à 7,4% en 2013, alors que la Stratégie nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRP 3) prévoyait, sur cette même période, une part du budget annuel de l'État avoisinant les 13%.

Les prévisions budgétaires sur la période de référence ont été globalement inférieures d'environ 24% aux objectifs stratégiques d'allocations budgétaires contenues dans le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) 2009-2018, stratégie sectorielle en vigueur- traduite à travers les Plans Triennaux de Développement (PTD) successifs 2010-2012 et 2013-2015. Le graphique ci-dessous compare les prévisions et les projections d'allocations budgétaires de 2009 à 2013.

**Graphique n° 9 :** Comparaison des projections budgétaires du PTD avec les allocations budgétaires de 2009 à 2013 en milliards de FCFA



Source : Statistiques DPP Ministère de la Santé

Notes :

- Prévision = allocation budgétaire
- Prévu PTD = projection dans le PTD

Il ressort de ce graphique que l'écart entre les projections budgétaires des PTD et les allocations budgétaires réelles est particulièrement prononcé pour les années 2011 et 2012 qui ont connu une baisse globale du budget du secteur et concernerait en priorité le premier domaine stratégique visant les actions de prévention et de prise en charge des causes de mortalité maternelle et infanto-juvénile. Cette situation est en cohérence avec les retards constatés dans l'évolution vers les objectifs sectoriels, en particulier les OMD.

### 1.1.2 Analyse globale des exécutions budgétaires

Sur la période 2009 à 2013, la dépense totale engagée en faveur du secteur a connu une croissance progressive allant de moins de 51 milliards (toutes sources de financement confondues) en 2009 à un peu moins de 80 milliards environ en 2013, soit une augmentation de près de 57%.

**Tableau n° 14 :** Évolution comparée des projections des PTD, des prévisions et de l'exécution budgétaires de 2009 à 2013 (en milliards de FCFA et en base engagement)

ANNÉE	TOTAL DÉPENSES PUBLIQUES SANTÉ (en milliards de FCFA)				DÉPENSES P SANTÉ SUR BUDGET GÉNÉRAL ÉTAT			DÉPENSES P SANTÉ SUR FINANCEMENT EXTÉRIEUR			DÉPENSES P SANTÉ SUR FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE		
	PTD/PNDS	Budget	Exécution	Taux %	Budget	Exécution	Taux %	Budget	Exécution	Taux %	Budget	Exécution	Taux %
2009	83,5	85,6	50,8	59,3	54,1	29,9	55,3	27,1	16,4	60,7	4,4	4,4	100
2010	102,0	89,9	55,1	61,3	61,4	40,7	66,3	23,5	9,4	40,0	4,9	4,9	100
2011	116,3	77,1	64,0	83,0	40,9	35,3	86,4	31,0	23,5	75,8	5,1	5,2	100
2012	140,9	76,3	72,7	95,3	42,3	47,4	111,8	27,8	19,2	68,9	6,1	6,2	100
2013	99,2	84,4	79,7	94,4	48,3	51,8	107,2	29,7	21,5	72,4	6,3	6,3	100

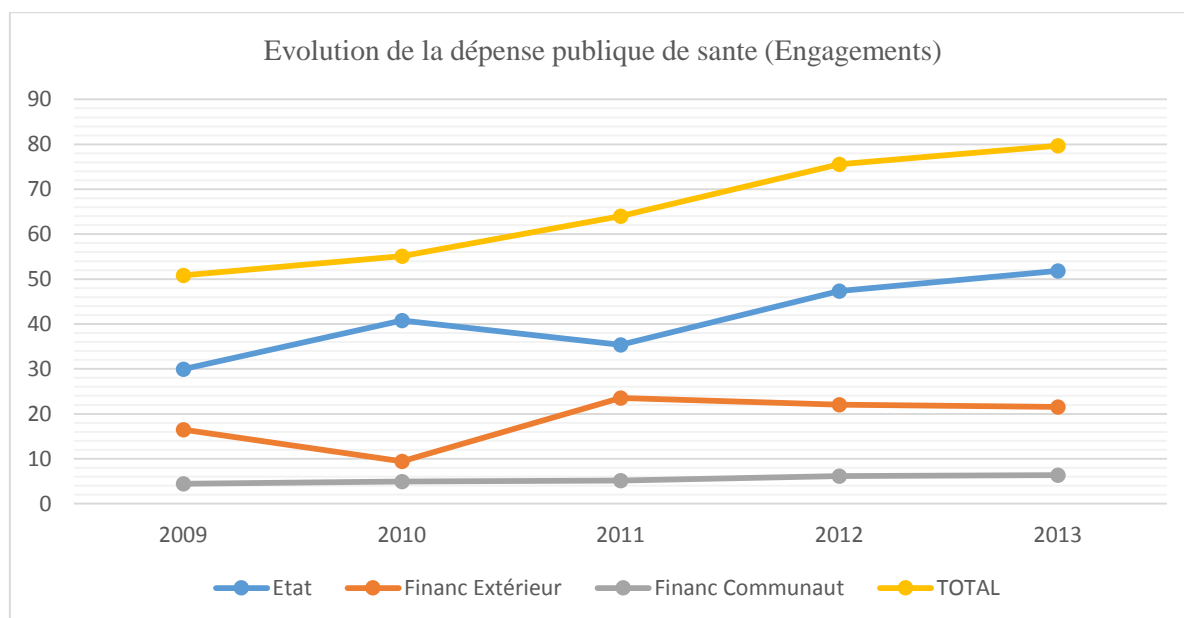
PTD : Plan Triennal de Développement

PNDS : Plan national de Développement Sanitaire

Source : Statistiques DPP du Ministère de la Santé

Cette régularité de la croissance des ressources dépensées (engagées) résulte d'une complémentarité d'évolution entre les fonds engagés sur le Budget National et les financements extérieurs mobilisés et exécutés ; le financement communautaire étant quasiment resté stable sur la période.

**Graphique n ° 10** : Courbes d'évolution de l'exécution de la dépense publique de santé par source de financement, période 2009-2013 en milliards de FCFA



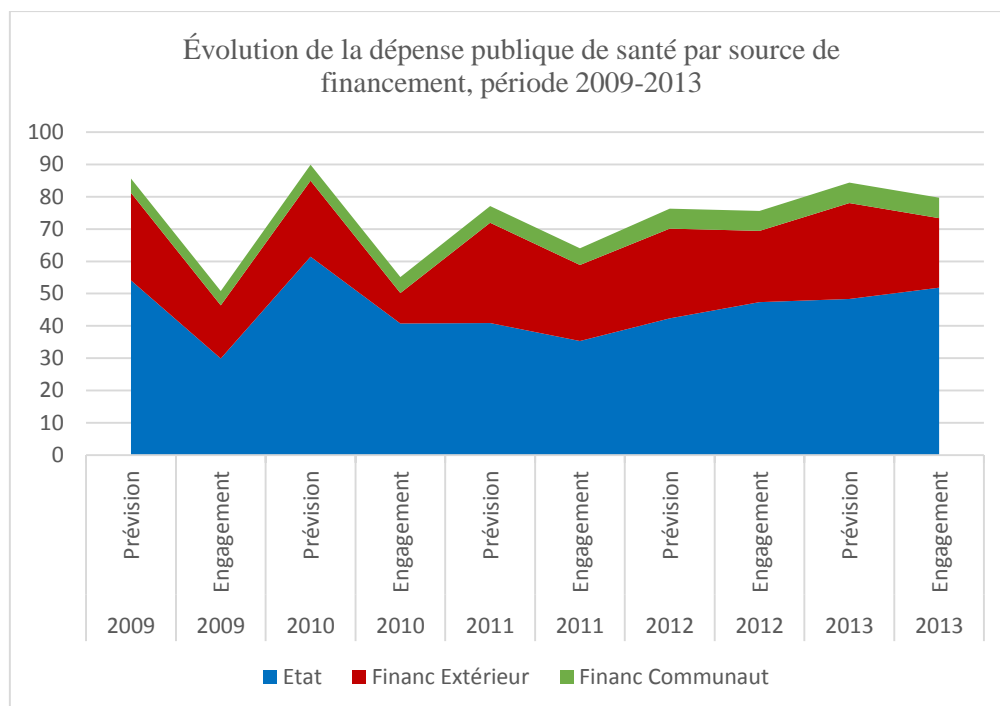
Source : Statistiques DPP du Ministère de la Santé

Au moment où, en 2010 et en 2012, les dépenses engagées sur le budget national connaissent d'importantes augmentations, celles qui sont financées sur ressources extérieures ont enregistré plutôt des baisses. Cependant, en 2011, ce fut au contraire une baisse des ressources nationales et une augmentation des ressources extérieures. Il n'a pas été mis en évidence de mécanisme formel permettant un dialogue et une mobilisation ciblée des ressources dans le sens de cette complémentarité, et cette dernière serait quasiment fortuite même si le dialogue budgétaire récemment institué entre le Ministère des finances et les ministères sectoriels intègrerait un critère « mobilisation des ressources extérieures ».

La répartition de l'évolution de la dépense totale de santé (en prévision et exécution) par source de financement est illustrée ci-après :



**Graphique n° 11** : Répartition en prévision et exécution de la dépense publique de santé par source de financement, période 2009-2013 en milliards de FCFA



Source : Statistiques DPP Ministère de la Santé

Ce graphique confirme la « hiérarchie » entre sources de financement, et visualise mieux l’amélioration du niveau d’exécution permettant de passer d’une forme en « dents de scie » (importantes variations entre prévision et engagement) à une forme ondulée rapprochant davantage le niveau d’exécution du niveau planifié. Il faut cependant signaler que l’analyse n’a pu être étendue sur les niveaux des ordonnancements et des paiements effectifs en raison des difficultés de collectes de statistiques cohérentes.

**La forte croissance des dépenses de santé exécutées sur la période n’a néanmoins pas permis le respect des engagements internationaux du pays formalisés dans les différents documents stratégiques (PTD et CDMT sectoriels).** La part des dépenses engagées dans le budget général de l’État a été en moyenne de 6% sur la période contre un objectif stratégique d’exécution budgétaire fixé à 13% du BGE.

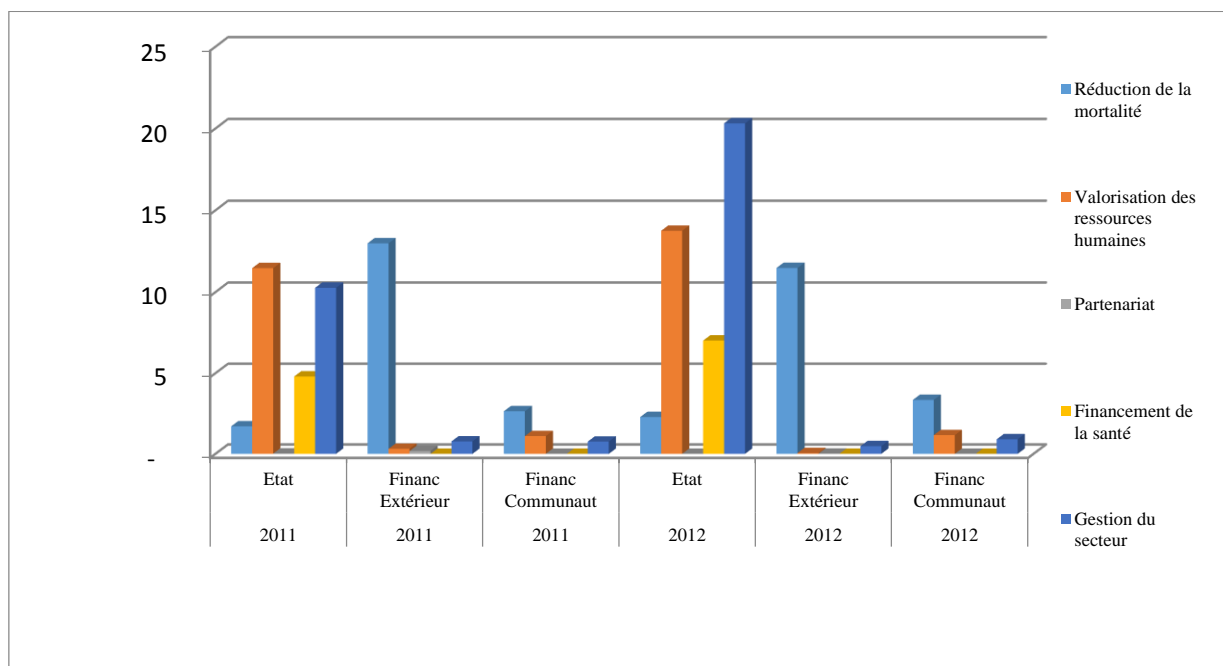
### 1.1.3 Analyse globale de l’exécution par fonction de santé<sup>4</sup> et en lien avec les sources de financement

**Des défis importants restent à relever pour assurer une synchronisation adéquate des actions des principales sources de financement de la santé au Bénin** (Ressource interne du Budget général de l’État (BGE), financements extérieurs et financements communautaires). Alors que les ressources

<sup>4</sup>[http://www.who.int/topics/health\\_systems/fr/](http://www.who.int/topics/health_systems/fr/) : « Un système de santé englobe l’ensemble des organisations, des institutions et des ressources dont le but est d’améliorer la santé. La plupart des systèmes de santé nationaux sont composés d’un secteur public, d’un secteur privé, d’un secteur traditionnel et d’un secteur informel. Les systèmes de santé remplissent principalement quatre fonctions essentielles: la prestation de services, la création de ressources, le financement et la gestion administrative». De cette définition, il est proposé quatre fonctions essentielles de santé : A-Développement des ressources : toutes les dépenses nécessaires au renforcement des capacités du système de santé ; c’est-à-dire toute dépense liée (i) au développement de la ressources humaine, (ii) au développement des infrastructures et des équipements, et (iii) à l’accessibilité des intrants du système. B- Prestations de services : toute dépense en lien avec la fourniture d’un service préventif ou curatif ou promotionnel de santé (ex : coût d’une campagne de vaccination ou de dépistage ou de traitement, ...).C- Financement de la santé : toute ressource mobilisée en vue d’un accès financier à ces services de santé. D- Gestion administrative : tous les autres coûts de gestion courante du système

internes de l'État (BGE) financent à plus de 90% les différentes fonctions de santé (gestion du secteur et valorisation des ressources humaines), le Financement Extérieur et les Fonds communautaires couvrent ensemble en moyenne 88% des prestations des services (réduction de la mortalité) et 10% du coût de valorisation des ressources.

**Graphique n° 12 :** Évolution en milliards de FCFA des dépenses engagées par domaine et par source de financement pour la période 2011-2012



Source : Statistiques DPP du Ministère de la Santé

En somme, le graphique indique que le Budget de l'État a largement été orienté vers la valorisation des ressources humaines et vers les coûts de gestion au détriment des actions de réduction de la mortalité qui reste largement tributaire des financements extérieurs, ce qui pose des questions autour de la pérennité des acquis surtout quand ces financements servent essentiellement à couvrir les coûts d'investissement sans prendre en charge les coûts récurrents générés, et qui seraient, en particulier, assurés à travers les fonds communautaires.

Il conviendrait de rechercher une plus grande synergie dans le financement des dépenses de santé au Bénin en instaurant un cadre concerté de stabilisation et de complémentarité pour faciliter les mobilisations de ressources provenant des divers bailleurs et assurer la cohérence entre les dépenses de fonctionnement et d'investissements dans le temps.

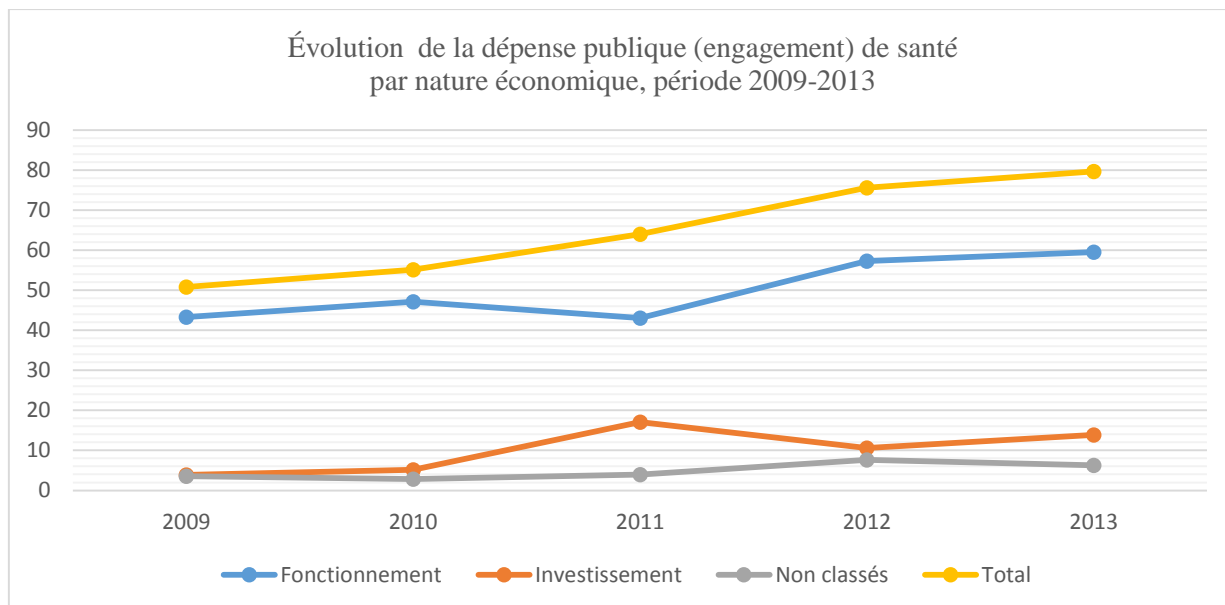
## 1.2 Analyse de la composition économique de la dépense et de l'équité dans sa répartition géographique

### 1.2.1 Analyse de la composition économique de la dépense

L'analyse de la composition économique de la dépense est faite sur la base des deux principales catégories de dépenses : i) dépenses de fonctionnement ou dépenses courantes, et ii) dépenses d'investissement ou dépenses en capital.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution de la dépense publique de la santé par nature économique.

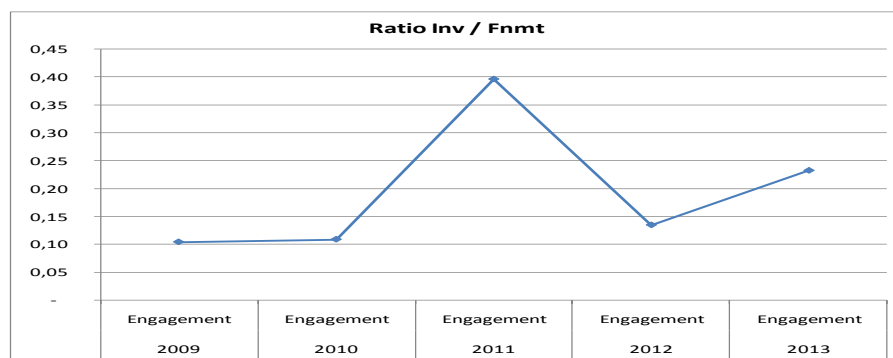
**Graphique n° 13 :** Évolution en milliards de FCFA des engagements de dépense publique de santé par nature économique, période 2009-2013



Source : Statistiques DPP Ministère de la Santé

A part l'année 2011, la tendance d'évolution des dépenses de fonctionnement a eu une allure croissante assez proche de celle de la dépense publique globale de santé. Les investissements, qui sont restés très bas (moins de USD 30 millions sur un total d'environ USD 160 millions en 2013), ont connu une croissance très lente. Cette double variation – du fonctionnement et de l'investissement – a eu comme impact une volatilité du ratio investissement sur fonctionnement. Étant donné l'importance de la stabilité de ce ratio pour une efficacité de la dépense publique, il devient urgent de réfléchir à des mécanismes de stabilisation sur le moyen terme, et dans ce cas, la mise en œuvre d'une véritable approche sectorielle serait d'un grand apport. Le tableau et le graphique ci-dessous montrent l'évolution du ratio investissement/ fonctionnement de 2009 à 2013.

**Graphique n° 14 :** Évolution du ratio investissement sur fonctionnement de la dépense publique de santé, période 2009-2013



Source : Statistiques DPP Ministère de la Santé

**L'analyse de l'évolution du ratio investissement/fonctionnement de 2009 à 2013 montre d'importantes variations attestant de l'absence d'une stratégie claire de financement prenant en compte l'équilibre qui doit exister entre les deux natures de dépense pour une meilleure efficacité de la dépense de santé.**

L'équilibre investissement sur fonctionnement constitue un des critères d'évaluation de l'efficacité de la dépense publique de santé, et une mise à niveau des dépenses d'investissement vers le fonctionnement est en faveur d'un ratio plus propice à la performance et à l'absorption (niveau compris en 0,4 et 0,6<sup>5</sup>). A titre d'exemple, mobiliser d'importantes ressources pour l'acquisition d'équipements médicaux lourds et ne pas mobiliser suffisamment de ressources pour son fonctionnement et sa maintenance dénoterait d'une inefficience dans l'allocation des ressources. Par ailleurs, la Direction des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance (DIEM) continue à intervenir sur la totalité du territoire national, malgré l'existence des Services des Infrastructures, des Équipements et de la Maintenance (SIEM) au sein des Direction Départementales de Santé (DDS), mais dont les capacités et les ressources restent limitées.

### ***1.2.2 Appréciation de l'équité dans la répartition géographique de la dépense***

**L'allocation géographique des ressources ne tient pas compte nécessairement des besoins des populations et ne se fait pas conformément à des critères de transparence et d'équité.** L'analyse des dépenses publiques de la santé réparties par département révèle un certain nombre d'iniquités entre les régions.

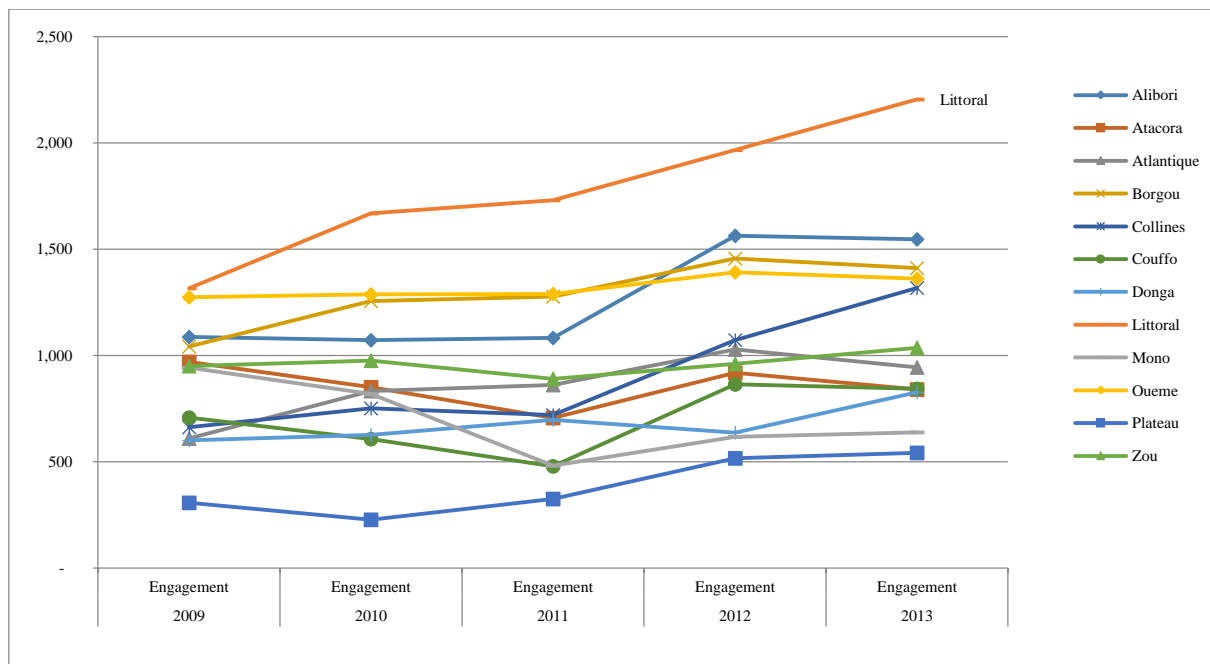
#### **➤ Analyse de la répartition des dépenses budgétaires globales par département**

Globalement, le département du Littoral, avec un engagement de dépenses de santé allant de 1,3 milliards en 2009 à 2,2 milliards en 2013, est largement plus financé et de manière croissante que l'ensemble des autres départements pour lesquels les exécutions sont en général en dessous du milliard à l'exception de l'Ouémé, du Borgou et l'Alibori. Certes le département du Littoral renferme les plus grandes structures sanitaires, mais cela ne suffit pas pour expliquer sa prépondérance dans la répartition géographique des ressources vu que l'ensemble de ses structures tertiaires ne consommeraient que moins de 8% des ressources affectées à ce département. Le graphique ci-dessous présente l'évolution de la répartition des dépenses budgétaires de la santé par département de 2009 à 2013.

---

<sup>5</sup> [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/108283/mauritania\\_mtef.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/108283/mauritania_mtef.pdf)

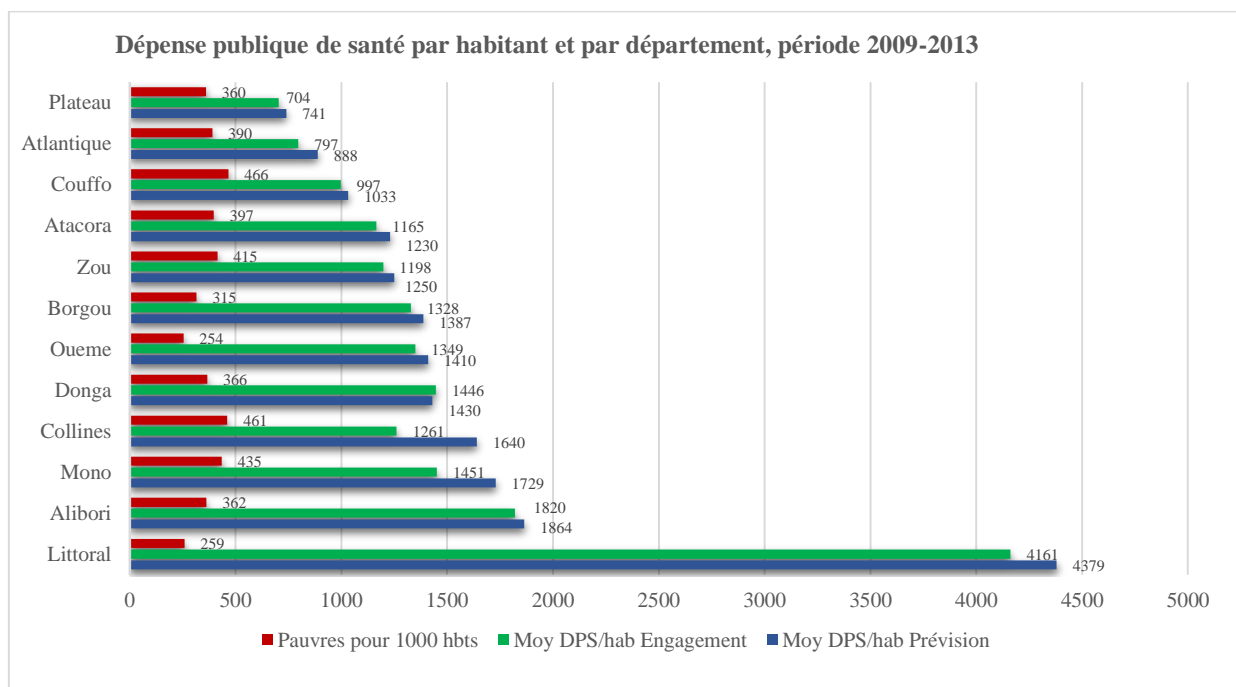
**Graphique n°15 :** Répartition globale des engagements de dépense publique de santé par département, période 2009-2013 en millions de FCFA



Source : Statistiques DPP du Ministère de la Santé

➤ **Analyse de la répartition de la dépense publique de la santé par habitant et par département**

**Graphique n°16 :** Répartition de la dépense publique de santé par habitant et par département, moyenne de la période 2009-2013 en FCFA et évolution du taux de pauvreté par région



Source : Statistiques DPP du Ministère de la Santé

Le graphique ci-dessus, basé sur les valeurs moyennes par habitant de la période 2009-2013, confirme largement la prépondérance du Littoral tant en terme de prévision que d'engagement. De l'analyse de la part relative de la dépense publique de santé en fonction du poids démographique de chaque département, il ressort que le département du Littoral serait largement favorisé au regard de son poids démographique ; en 2013, il aurait bénéficié de plus de 30% de la dépense publique de santé ayant pu être classée par département pour un poids démographique de moins de 10%. Sa part de financement a été croissante de 2009 (23,1%) à 2013 (30,2%) ; ce qui renforce l'idée d'un déséquilibre important en faveur de ce département au détriment du reste du pays, en particulier :

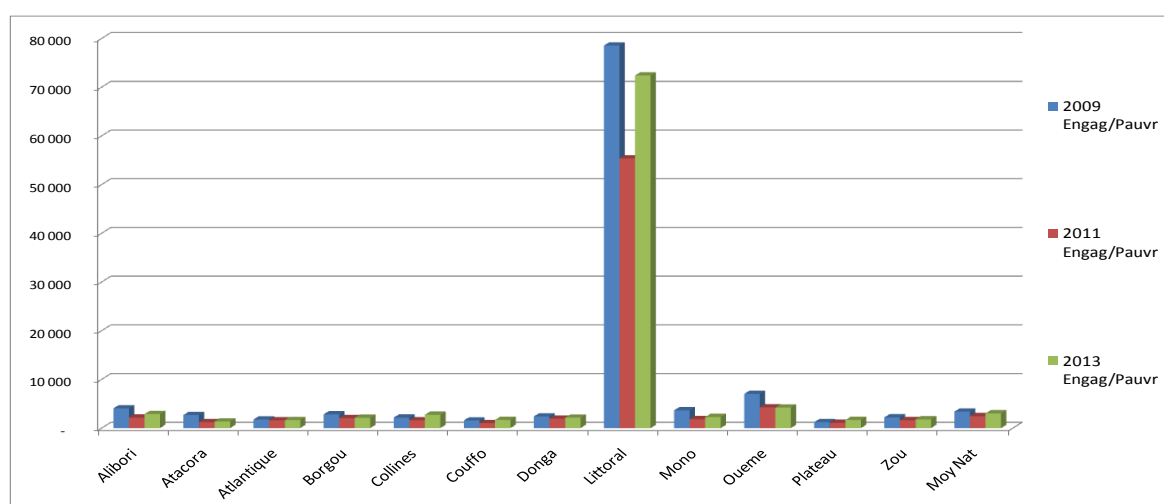
(i) les départements qui lui sont contigus, Atlantique et Ouémé, avec respectivement 5,8% et 8,4% de la dépense publique départementale pour des poids démographiques respectifs de 11% et de 10,8% ; les coûts de la référence – au niveau du Littoral – en seraient l'une des principales causes ;

(ii) et les départements du nord et du centre, plus particulièrement, l'Atacora (5,2% de dépense publique de santé pour un poids démographique de 8,1%) et Borgou (avec 8,7% pour 10,7%) ; en prenant en compte les coûts renchérissés par l'éloignement, le fossé se creuse, et d'autres départements seraient en réalité moins bien placés qu'il n'est visible sur leurs chiffres ; à titre d'exemple, le département de l'Alibori, département le plus éloigné au nord, présente une dépense publique de santé représentant 9,6% du total (classé) au moment où il renferme 7,7% de la population ; son éloignement de la capitale et la densité plus faible de sa population le situerait probablement dans une position plus défavorisée que certains départements plus accessibles et plus denses.

Le graphique précédent indique également que les allocations de dépenses par département n'ont pas tenu compte du niveau de pauvreté des régions concernées. Une analyse de la dépense par tête en tenant compte du niveau de pauvreté est réalisée ci-après.

➤ **Analyse de la dépense publique de santé par département en fonction du niveau de pauvreté**

**Graphique n° 17 :** Évolution en FCFA du montant de l'engagement annuel de la dépense publique de santé par département et par tête d'habitant vivant en dessous du seuil de pauvreté<sup>6</sup>, base engagements, période 2009-2013



Source : Statistiques DPP Ministère de la Santé

<sup>6</sup> C'est-à-dire moins de FCFA 120 839 de dépenses annuelles (soit 0,70 USD par jour) selon l'enquête INSAE/ EMICoV 2011

En rapportant la dépense au nombre de pauvres par département<sup>7</sup>, le fossé se creuse entre le Littoral et les autres départements ; la dépense par tête, qui était 3,5 fois plus importante dans le Littoral que le département du pays le moins pourvu (pour la dépense publique par tête d'habitant) devient 25 fois plus importante en cas de dépense publique de santé par tête d'habitant vivant en dessous du seuil de pauvreté.

### 1.3 Appréciation de l'efficacité de la dépense

D'une manière générale, l'efficacité de la dépense s'apprécie par rapport à sa contribution à l'atteinte des objectifs sectoriels mesurés au moyen d'indicateurs dont les valeurs cibles ont été préalablement fixées. En ce qui concerne le secteur de la santé objet de la revue, les valeurs cibles des indicateurs sont fixées dans les documents stratégiques du secteur (PNDS et PTD) et les documents de programmation budgétaire (CDMT et budget-programme). L'analyse de l'efficacité à partir des indicateurs sera complétée par une appréciation de la pertinence de la répartition des ressources suivant les niveaux de la pyramide sanitaire.

#### 1.3.1 Analyse globale de l'évolution des indicateurs

Le tableau ci-dessous présente les valeurs cibles et les valeurs atteintes par certains principaux indicateurs du secteur de la santé de 2009 à 2013.

**Tableau n°15 : Évolution des principaux indicateurs du secteur de la santé de 2009 à 2013.**

INDICATEURS	2009			2010			2011			2012			2013		
	Cible	Valeur atteinte	Écart %	Cible	Valeur atteinte	Écart	Cible (%)	Valeur atteinte (%)	Écart (%)	Cible (%)	Valeur atteinte (%)	Écart à la cible (points)	Cible (%)	Valeur atteinte (%)	Écart à la cible (points)
Taux de fréquentation des services de santé	45	46.1	1.1	47	46.5	-0.5	60	45.2	-14.8	48	51.4	3.4	50	52.7	2.7
Taux de fréquentation des services de santé par les enfants de 0 à 5 ans	85	76.1	-8.9	85	84.8	-2	89	81.2	-7.8	85	90.65	5.65	87	94.3	7.3
Nombre de zones sanitaires fonctionnelles	28	26	-2	28	28	0	32	27	-5	27	27	0	28	27	-1
Taux de prévalence au VIH/SIDA parmi les femmes enceintes	<2%	2%	-	<2	1.7	0.3	<2	1.9	0.1	<2	1.89	0.11	<2	1.9	0.1
Taux de couverture vaccinal au Pentavalent des enfants de 0-11 mois	>90	98	8	>90	98	8	92	94.9	3.9	90	100.9	10.9	90	101	11
Taux d'accouchement assisté par le personnel médical et para médical en maternité	>80	78.6	-1.4	>80	81.3	1.3	84.79	94.4	9.61	95	92.5	-2.5	95	91.8	-3.2
Taux de consultation prénatale	>90	91.6	1.6	>90	93.5	3.5	94.93	97.9	2.97	97	101	4	97	98.9	1.9
Taux d'utilisation des méthodes modernes de contraception	14	21.2	7.2	15	22.1	7.1	>11	18.8	7.8	>12	10.2	-1.8	23	11.9	-11.1
Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans dormant	60	56.3	-3.7	60	64	4	80	71	-9	75	65.7	-9.3	75	NCI[4]	

<sup>7</sup>Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages, 2ème édition (EMICoV 2011) ; principaux indicateurs

sous moustiquaire imprégnées																
Pourcentage de femmes enceintes dormant sous moustiquaire imprégnées	60	54.8	-5.2	60	60	0	80	76	-4	70	70.6	0.6	70	NC		
Poids du budget santé dans le budget général de l'Etat	15	9	-6	15	6.12	-8.88	15	6.29	-8.71	15	6.56	-8.44	15	7.05	-7.95	
Taux de consommation base engagement du budget santé (%)	100	34.88	65.12	100	30.86	-69.14	80	69.95	10.05	95	87.03	-7.97	95	87.23	-7.77	
Taux de couvertures des ménages en ouvrages d'évacuation des excréta	39	26.8	-12.2	42	44.35	2.35	46.4	46.5	0.1	50.9	46.5	-4.4	50.9	46.5	-4.4	
Taux de couverture en ouvrages d'évacuation des excréta en milieu scolaire	66%	67.8	1.8	75	77.01	2.01	80.7	82.5	1.8	85.89	82.5	-3.39	85.89	53	32.89	
Taux de succès thérapeutique des nouveaux cas TPM+	NC	NC	NC	87	90	3	87	91	4	87	90	3	87	91	3	

NC : non communiqué

Source : Statistiques DPP du Ministère de la Santé

De l'analyse de ce tableau, il ressort que la situation est variable selon les indicateurs : pour certains, les valeurs cibles ont été atteintes, voire dépassées, et pour d'autres, elles sont restées largement en deçà des valeurs cibles. Mais il est difficile de faire le lien entre les valeurs atteintes par ces indicateurs et les ressources engagées globalement dans le secteur.

La situation sanitaire du Bénin étant caractérisée notamment par une morbidité et une mortalité élevée dont la réduction des taux constitue l'un des défis majeurs du secteur de la santé, l'appréciation de l'efficacité de la dépense se focalisera sur les résultats atteints en la matière durant la période de la revue et ce, en lien avec les ressources engagées et les résultats atteints dans le cadre de la lutte contre le paludisme et du programme élargi de vaccination qui concourent à la réduction des taux de morbidité et de mortalité.

**En général, malgré les progrès notés dans la réduction du taux de la mortalité infantile, le Bénin présente encore un taux relativement élevé de mortalité maternelle. Certes, la tendance est baissière depuis 1996, mais les résultats atteints demeurent en dessous des objectifs fixés et des OMD** comme l'illustre le tableau ci-dessous. En effet, les taux sont passés de 2006 à 2012 pour la mortalité néonatale de 32‰ à 23‰ pour une cible de 21‰, pour la mortalité infantile de 67‰ à 42‰ pour une cible de 39‰, et pour la mortalité infanto-juvénile de 125‰ à 70‰ pour une cible de 63‰.

**Tableau n° 16 : Évolution des mortalités néonatale, infantile et infanto-juvénile de 1996 à 2012 et cible OMD (enquêtes sectorielles)**

	EDS I 1996	EDS II 2001	EDS III 2006	EDS IV 2012	Cible OMD 2015**
Mortalité maternelle (pour 100.000 nv)	498		397	350*	125
Mortalité néo-natale ( pour 1000)	38,2	38,4	32	23	21
Mortalité infantile (pour 1000)	93,9	89,1	67	42	39
Mortalité infanto-juvénile (pour 1000)	166,2	160	125	70	62

\*\* Projection

Source : Statistiques DPP du Ministère de la Santé



### 1.3.2 Analyse spécifique de l'évolution des indicateurs liés au Programme National de lutte contre le Paludisme (PNLP) et le Programme Élargi de Vaccination (PEV)

Selon l'Annuaire des Statistiques Sanitaires (ASS) 2012 du Bénin, le paludisme constitue la principale cause de consultation et représente respectivement 41,1% et 52,2% des motifs de consultation au sein de la population générale et chez les enfants de moins de cinq ans.

**Tableau n°17 : Évolution du profil épidémiologique de 2008 à 2012**

AFFECTIONS	2008	2009	2010	2011	2012
Paludisme	39,6 %	43,1%	44,5%	47,7%	41,1%
IRA	14,9%	13,9%	13,2%	12,7%	12,4%
Autres Affections gastro-intestinales	6,8%	9,3%	7,0%	6,3%	6,5%
Traumatismes	5,8%	7,2%	5,1%	5,4%	5,3%
Diarrhées	3,5%	4,0%	3,1%	4,8%	2,8%
Anémies	2,2%	5,4%	4,3%	3,0%	5,0%
Autres Affections dermatologiques	1,7%	3,2%	2,1%	2,0%	2,1%
HTA	1,5%	2,1%	1,1%	1,5%	1,5%

Source : PTD 2013-2015 (Annuaire des Statistiques Sanitaires DPP/MS)

Au regard du profil épidémiologique du Bénin présenté dans le tableau ci-dessus, il est apparu nécessaire de faire une analyse plus fine de l'efficacité de la dépense de santé en ciblant l'évolution des résultats obtenus de 2010 à 2013 en matière de lutte contre le paludisme et de couverture vaccinale qui ont un lien direct avec la mortalité infantile.

#### *Programme National de lutte contre le Paludisme (PNLP)*

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de 2010 à 2013 des dépenses budgétaires engagées pour la lutte contre le paludisme et des principaux indicateurs y afférents.

**Tableau n° 18 : Évolution des dépenses budgétaires engagées pour le paludisme et des principaux indicateurs de 2010 à 2013.**

Années	2010		2011		2013	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses budgétaires (en milliards de FCFA)	5,2	4,8	3,3	3,2	2,0	1,2
Indicateurs	Cible	Valeur atteinte	Cible (%)	Valeur atteinte (%)	Cible (%)	Valeur atteinte (%)
Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans qui ont dormi sous une MIILD/MI au cours de la nuit précédant l'enquête	80%	64%	80%	64%	95%	71%
Pourcentage d'enfants de femmes enceintes qui ont dormi sous une MIILD/MI au cours de la nuit précédant l'enquête	80%	60%	80%	60%	95%	76%

Sources :

- Rapport d'évaluation des activités de lutte contre le paludisme par la méthode MIS
- Rapport de la revue de performance du PNLB Bénin Avril 2011
- Plan National Stratégique de Lutte contre le Paludisme 2011-2015

**De l'analyse de ce tableau, il ressort que les objectifs fixés en matière de lutte contre le paludisme n'ont pas été atteints.** Sur la période, les valeurs atteintes par les principaux indicateurs retenus pour ce programme sont restées largement inférieures aux valeurs cibles. L'écart entre les valeurs cibles et les valeurs atteintes par les indicateurs a varié entre 20% et 40%, alors que les prévisions budgétaires ont quasiment été réalisées sauf en 2013 où le taux d'exécution des dépenses (base paiement) a été de 59% environ. Il apparaît en 2013 que l'efficacité se serait accrue alors que les dépenses ont été réduites:

cette situation paradoxale pourrait s'expliquer par l'incomplétude des statistiques collectées auprès des différentes sources de financement des dépenses effectuées dans le cadre de la lutte contre le paludisme. Il conviendrait aussi d'indiquer que l'évolution des indicateurs d'effet est souvent plurifactorielle et décalée par rapport à la dépense. La dépense influe plus directement sur les indicateurs de processus (dans ce cas, il devrait s'agir du nombre de moustiquaires acquises et/ou distribuées, du nombre de séances de sensibilisation...). Le phénomène de décalage dans le temps des effets de la dépense devrait donc être pris en compte dans la définition des cibles retenus pour les principaux indicateurs de ce programme.

### *Programme Élargi de Vaccination (PEV)*

**En ce qui concerne le programme élargi de vaccination, le tableau ci-dessous, quoiqu'incomplètement renseigné, révèle que les dépenses engagées ont été constamment supérieures aux prévisions, mais que cette augmentation de ressources ne s'est pas toujours reflétée sur les valeurs atteintes par les principaux indicateurs dudit programme.** En effet, si les valeurs cibles de certains indicateurs ont été nettement dépassées sur la période, pour d'autres, les valeurs atteintes sont restées largement en-deçà des valeurs cibles.

**Tableau n°19 : Évolution des dépenses budgétaires engagées pour le programme élargi de vaccination et des principaux indicateurs de 2010 à 2013.**

Années	2010		2011		2013	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses budgétaires (en milliards de FCFA)	2,4	3,0	5,3	5,4	5,6	7,3
Indicateurs	Cible	Valeur atteinte	Cible (%)	Valeur atteinte(%)	Cible (%)	Valeur atteinte(%)
Pourcentage d'enfants vaccinés BCG (12-23 mois)	98%	112%	NC	98%	98%	113%
Taux de couverture des enfants Penta 3	NC	96%	NC	95%	NC	101%
Taux de couverture des enfants VAR	NC	98%	NC	89%	NC	96%
VAT 2 (femmes enceintes)	85%	65%	85%	70%	86%	73%

NC : Non Communiqué

Source : Plan pluriannuel complet du PEV Benin 2009-2013

### *1.3.3 Analyse de l'efficacité de la dépense de santé à travers la répartition de la dépense suivant le niveau de la pyramide sanitaire*

**Tableau n° 20 : Évolution répartition de la dépense, suivant le niveau de la pyramide sanitaire de 2009 à 2013.**

	2009	2013
<b>Primaire</b>	52.4%	32.7%
<b>Intermédiaire</b>	6.1%	10.3%
<b>Tertiaire</b>	8.0%	9.1%
<b>Central</b>	33.6%	47.9%

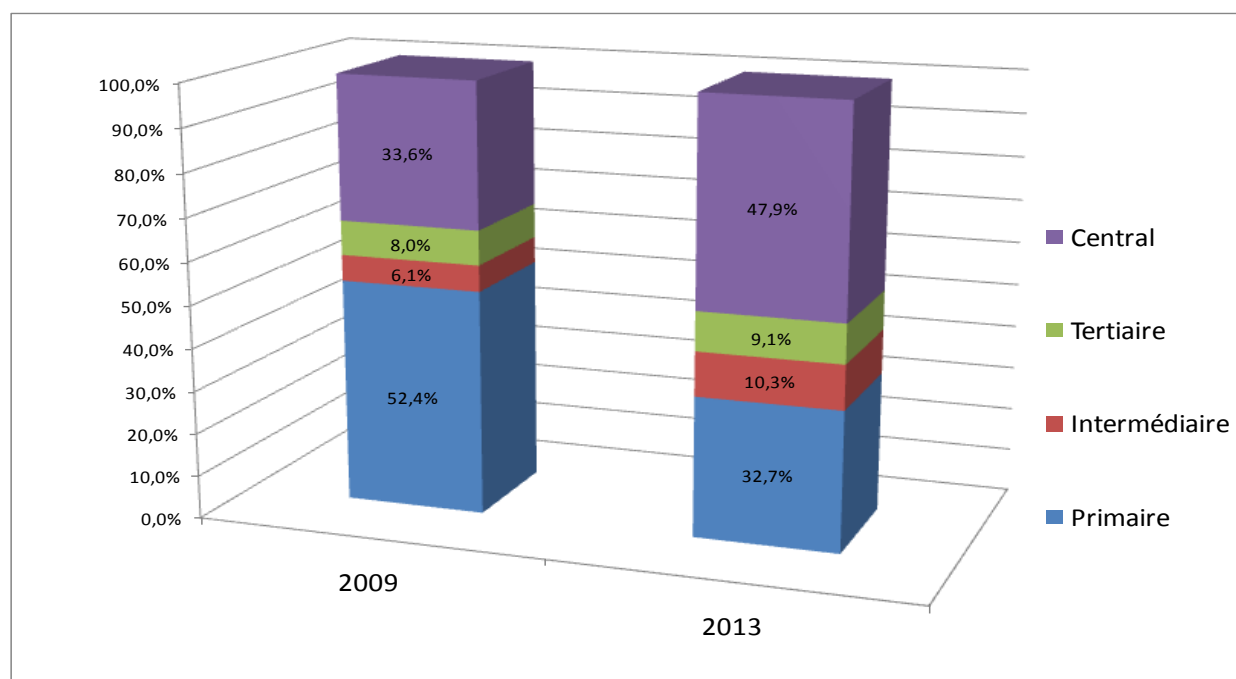
Source : Taux calculés à partir des Statistiques DPP Ministère de la santé

Il est noté une importance grandissante de la part du niveau central au détriment des autres niveaux, ce qui est en contradiction avec les orientations du PNDS, du PTD et du CDMT qui visaient plutôt une amélioration progressive des budgets alloués aux niveaux opérationnels.

Ainsi, la part de la dépense publique allouée au niveau primaire a connu une réduction quasi-continue entre 2009 (52,4%) et 2013 (32,7%), ce qui ne favorise pas une allocation ciblée renforcée en faveur des services préventifs et des prestations curatives de premier niveau, principaux leviers de réduction de la mortalité infanto-juvénile.

Les structures hospitalières du niveau intermédiaire, niveaux de référence départementale et principaux leviers de la lutte contre la mortalité maternelle et la létalité des principales maladies transmissibles, n'ont bénéficié que de 6% en 2009 et 10% en 2013. Cette très timide croissance ne favorise pas une prise en charge précoce et efficace de ces causes de mortalité.

**Graphique n° 18 :** Comparaison des parts respectives de dépense publique de santé en fonction du niveau de la pyramide sanitaire entre 2009 et 2013



Source : Statistiques DPP du Ministère de la Santé

#### **1.4 APPRECIATION DE L'EFFICIENCE DE LA DEPENSE**

L'appréciation de l'efficacité de la dépense du secteur de la santé se fera à partir de l'analyse de l'impact de certaines mesures spécifiques prises par le Gouvernement d'une part, et en comparant certains résultats obtenus par le Bénin à ceux de certains pays de la sous-région.

##### **1.4.1 Impact des mesures de gratuité de la césarienne et du reversement en APE des agents contractuels du secteur de la santé.**

###### **Analyse de l'impact de la gratuité de la césarienne**

En référence aux données des Enquêtes Démographiques et de Santé (EDS) de 2006 (avant gratuite) et 2012 (2 ans après institution effective de cette gratuite), l'initiative de gratuité de la césarienne a permis une augmentation de 50% du taux de césarienne de 2006. La différence importante entre les gains des taux de césarienne chez les plus pauvres (+92,9%) et chez les plus riches (15,2%) semble confirmer la pertinence de cette mesure.

Pour le taux d'accouchements assistés, moins directement lié à cette gratuité (sauf pour le faible nombre d'accouchements par césariennes), le gain est moins important (+13,6%) mais largement plus important chez les plus pauvres que chez les plus riches. L'institution de la gratuité a ainsi eu un impact indirect sur ces deux interventions. Les données administratives des annuaires statistiques viennent confirmer l'augmentation continue remarquée entre les deux EDS (2006 et 2012). Le point d'inflexion positive de la tendance croissante se situerait en 2009 (pour le taux de césarienne, concomitant avec la date de mise en œuvre effective de la gratuité de la césarienne) et en 2010 (pour la couverture en accouchement

assisté, un an après la mise en œuvre, ce qui est conforme avec son caractère d'effet indirect, donc retardé).

Une étude d'impact plus approfondie, basée sur une méthodologie scientifiquement plus pertinente, permettrait de confirmer cette conclusion tout en ressortant son impact socio-économique sur le ménage, et son impact sur l'organisation et la qualité des services offerts par les structures de soins.

#### **Analyse de l'impact du reversement des contractuels**

La masse salariale du secteur de la santé a connu deux augmentations substantielles : une en 2010 consécutive au reversement des contractuels et l'autre en 2012 et 2013 suite aux dernières augmentations de salaires et de primes.

Le reversement des contractuels a eu un net effet d'augmentation sur la masse salariale payée sur budget de l'État en 2010. Cependant, au niveau des financements communautaires, il n'a pas été remarqué de baisse concomitante en sachant qu'une partie de ces agents bénéficiant de ces reversements était payée sur budget de l'État (ligne budgétaire spécifique).

**En raison de l'indisponibilité de statistiques consolidées au niveau national, l'analyse d'un échantillon de formations sanitaires montre qu'au fur et à mesure que s'effectuaient les reversements et que s'allégeaient les charges salariales portées par le financement communautaire, les primes s'élevaient de façon remarquable pour finir par absorber la totalité des économies réalisées.** L'allègement de cette charge salariale relative aux contractuels – prise désormais en charge par le budget de l'État – ne s'est pas toujours répercutée sur la dépense totale permettant une meilleure réallocation visant plus d'efficacité, de performance et de réduction des tarifs des prestations qui constituent un des principaux freins à l'utilisation des services.

#### **1.4.2 Analyse de l'efficience dans une perspective de comparaison internationale**

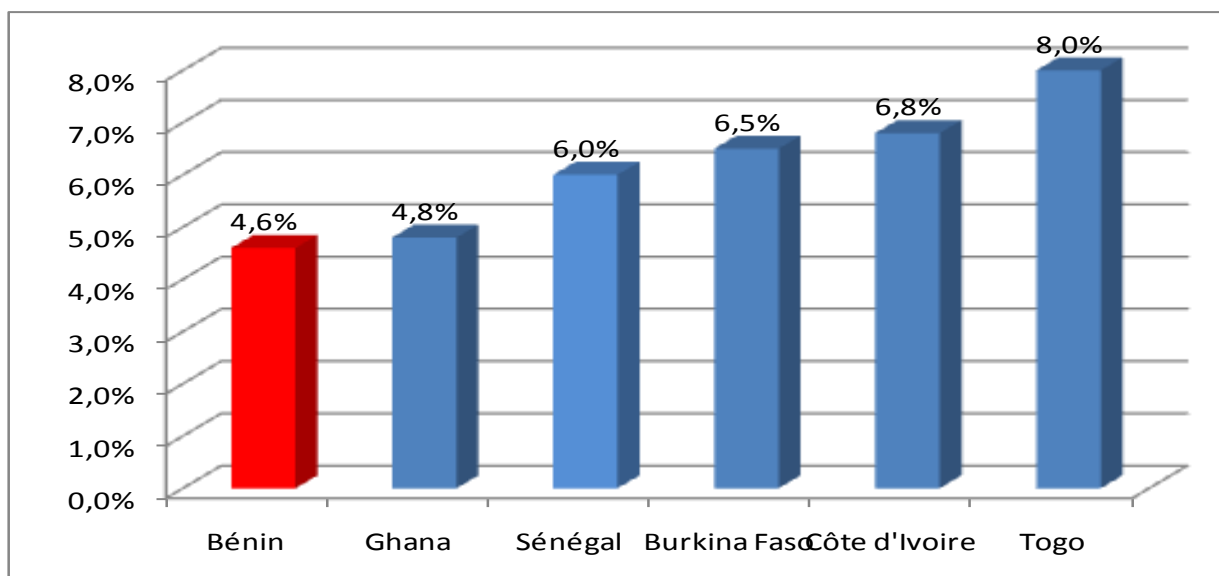
Il résulte de l'enquête sur les dépenses de Santé réalisée en 2012 ce qui suit :

**Tableau n°21 : Part du PIB allouée à la santé dans six pays d'Afrique de l'ouest / Ressources humaines et impact sur la mortalité infanto-juvénile, données OMS, 2012**

Pays	Situation Nationale			Ressources Financières		Ressources humaines		Résultat
	Population (en 2012)	Population / 10	PIB / Hab (en 2012)	Dép Santé en % PIB (en 2011)	Dép Santé / Hab (US\$) en 2011	Médecin / 10.000 Hab	Inf-SFE / 10.000 Hab	
<i>Côte d'Ivoire</i>	19 840	1 984	1 920	6,8%	120	1,4	4,8	108
<i>Ghana</i>	25 366	2 537	1 910	4,8%	90	0,9	10,5	72
<i>Bénin</i>	10 051	1 005	1 550	4,6%	74	0,6	7,7	90
<i>Sénégal</i>	13 726	1 373	1 880	6,0%	118	0,6	4,2	60
<i>Togo</i>	6 643	664	900	8,0%	80	0,5	2,7	96
<i>Burkina Faso</i>	16 460	1 646	1 490	6,5%	81	0,5	5,7	102

Le Bénin montre le niveau le plus faible de part du PIB dépensée en santé (4,6%) loin derrière le Togo (8%) et la Côte d'Ivoire (6,8%). Rapporté par tête d'habitant, le Pays dépenserait largement moins que le reste du groupe au regard de ses possibilités macro-économiques appréciées à travers son PIB. Ce qui est en cohérence avec le constat de sous-financement du secteur.

**Graphique n° 19** : Part du PIB allouée à la santé dans les six pays d'Afrique de l'ouest, données OMS, 2012



Sources : Données OMS, 2012

Selon l'enquête, **la comparaison relative à la disponibilité des médecins, infirmiers et sages-femmes d'Etat en fonction de la dépense montre que le Bénin se place en bonne position avec plus de personnels qualifiés** (avec cependant un certain vieillissement unanimement reconnu) **pour une plus faible dépense publique de santé.**

**En matière d'impact, le Bénin présenterait, après le Ghana, le meilleur rapport de la dépense publique de santé en fonction du niveau de mortalité infanto-juvénile.**

### **1.5 APPRECIATION DE LA QUALITE DU SYSTEME DE GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES DU SECTEUR**

**Le processus de programmation budgétaire des ressources nationales a connu d'importantes améliorations** en particulier en ce qui concerne le dialogue entre le Ministère des finances et les Ministères sectoriels, dont la santé. Cependant, malgré les avancées en matière d'implication des sectoriels dans les décisions d'allocation, les responsables sectoriels de la santé n'arrivent que rarement à influencer les décisions d'allocation des ressources nationales en vue de répondre aux besoins de la stratégie.

**Le lien entre le CDMT global et le CDMT sectoriel est quasi-inexistant, ce qui rend ce dernier quasi-inutile. Les discussions budgétaires ne prennent pas en compte les enveloppes de ce CDMT sectoriel élaboré par le Département de la Santé** et ses PTFs sur une période de trois ans, et n'impliquent pas formellement ces partenaires, d'où la prise en compte partielle de ces financements extérieurs dans la loi de finances.

**En matière d'exécution de la dépense, il a été noté d'importantes avancées dans l'accès aux ressources budgétaires nationales, mais des lenteurs internes persistent** dans le démarrage de l'exécution du budget et seraient en particulier liées aux procédures préalables (i) de validation du PTA, (ii) d'élaboration des TDR des activités et (iii) de signature des fiches de financements des différentes activités.

**D'importants retards sont notés dans les processus d'acquisitions d'équipements ou d'intrants essentiels à l'action sectorielle ou de constructions ou réhabilitations des structures de santé**, et il n'a pas été mis en évidence de processus pertinents garantissant la qualité des équipements biomédicaux lourds et onéreux. Le système national d'approvisionnement et de gestion des intrants est responsable de ruptures prolongées de stocks de certains médicaments essentiels. La caducité des normes d'infrastructures et d'équipement ne facilite pas une maintenance efficace et régulière pour laquelle les départements sont totalement dépendants du niveau central. Au vu des particularités du secteur, les délais actuels des approvisionnements nécessitent une nouvelle approche basée sur des contrats-cadre dans les procédures de passation des marchés du secteur.

**Malgré les engagements pris par le Gouvernement et ses PTF les financements extérieurs restent largement gérés de manière verticale, et leur intégration effective dans une approche sectorielle nécessite plus d'engagement de la part du Gouvernement** (pour améliorer la confiance des PTF dans les procédures nationales) et des PTF (pour accepter de s'intégrer dans des financements conjoints, ou au moins gérés de manière concertée et complémentaire). L'exemple du Projet de Renforcement de la Performance du Système de Santé (P113202-PRPSS) conjointement financé par la Banque mondiale, le GAVI et le Fonds Mondial mérite d'être renforcé et dupliqué à d'autres occasions. Le mécanisme de Financement Basé sur les Résultats (FBR) en cours d'expérimentation est novateur et permet mieux de lier la dépense publique à l'atteinte des objectifs sectoriels. La plateforme de Renforcement du Système de Santé.<sup>8</sup>(RSS) constitue un cadre de planification et de suivi qui mérite d'être élargi à d'autres PTF impliqués dans cette approche<sup>9</sup>.

**L'autonomie des Hôpitaux De Zone sanitaire (HDZ) et des Centres hospitaliers Départementaux (CHD) ne s'est pas traduite dans la gestion au quotidien des ressources du Budget Général de l'État, ce qui a eu comme conséquence un manque d'emprise des instances de gestion sur l'orientation de ces budgets et des retards dans l'accès des structures à ces ressources.** La plupart de ces structures ne disposeraient pas de conseils d'administration et/ou de commissaires aux comptes, et n'ont pas mis en place les outils nécessaires à une bonne gestion comptable et financière des ressources ; dans le même sens, le suivi et le contrôle ne seraient pas encore efficaces.

**Malgré l'autonomie qui leur est conférée dans les textes en vigueur, les CHD et les HDZ sont soumis aux mêmes procédures de dépense ordinaire** nécessitant l'approbation par l'ordonnateur secondaire du Département contre toute logique de déconcentration et de responsabilisation dans la gestion de ces structures hospitalières intermédiaires et périphériques.

**Cette déconcentration insuffisante vient s'ajouter à un manque de décentralisation des ressources du secteur.** Les dotations FADeC affecté inscrites au budget du Ministère de la Santé sont gérées par des structures étatiques sous forme de crédits délégués et non transférés au profit des communes. En effet, ces ressources qui s'élèvent à environ un milliard de FCFA par an (USD 2 millions) devraient être transférées du Ministère de la Santé aux communes qui, à leur tour devraient les prendre en compte dans leurs budgets respectifs. Mais dans la pratique, le plus souvent, cette dotation budgétaire est répartie par le Ministère de la Santé et exécutée par ses démembrements (Directions Départementales de la Santé - DDS), ce qui remet en cause son caractère décentralisé. En général, les municipalités disposent d'information très limitée sur ces ressources. Il y a lieu d'améliorer la transparence des relations

---

<sup>8</sup>Une mission exploratoire d'harmonisation et d'alignement des procédures des partenaires avec les procédures nationales pour le Renforcement des Systèmes de Santé a eu lieu du 23 au 26 Novembre 2010. A la suite de cette mission est née la Plate-forme de renforcement du système de santé

<sup>9</sup> La CTB, engagée dans cette approche FBR au niveau de 5 zones de santé, ne serait pas membre de cette plateforme

budgétaires entre l'Etat central et les communes pour plus d'efficacité dans les dépenses de santé à réaliser au niveau local.

## **2. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

Les principales recommandations qui résultent des analyses précédentes sont les suivantes :

- Assurer une harmonisation et un alignement des procédures de gestion financière des projets des bailleurs mis en œuvre dans le secteur de la santé. Dans ce cadre, redéfinir les bases d'opérationnalisation d'une véritable approche sectorielle en suivant les principes du Compact conjointement signé par le Gouvernement et les PTFs, et en privilégiant l'approche Financements Basés sur les Résultats (FBR).
- Renforcer le processus de discussions budgétaires en vue d'une mise en cohérence entre CDMT global et CDMT sectoriel (capacitation des techniciens de la DGB et du secteur pour une meilleure connaissance et appropriation des modèles d'évaluation de coûts d'actions dans le secteur santé (costing de la DPS).
- Élargir le dialogue autour de la programmation budgétaire à moyen terme aux PTFs afin de valider un CDMT sectoriel servant de référence à toute mobilisation de ressources.
- Associer adéquatement les services déconcentrés au processus de préparation budgétaire et définir des bases transparentes et pertinentes de répartition des ressources du secteur aux départements et aux zones sanitaires: prise en compte de la stratégie sectorielle, du nombre de bénéficiaires (poids démographique), de la morbidité et, indirectement, du niveau de pauvreté.
- Prendre en compte les différentes disponibilités des ressources lors du dialogue budgétaire (y compris les financements extérieurs et les financements communautaires) en se référant aux besoins nécessaires à l'atteinte des résultats sectoriels.
- Alléger les processus d'exécution budgétaire au niveau du secteur et anticiper les étapes d'exécution de la dépense (validation des PTA, des TDR, PPM...)
- Redynamiser et renforcer les capacités des organes de gestion et veiller à l'encadrement et au suivi de l'allocation et de l'utilisation des financements communautaires en vue d'alléger leur fardeau sur les ménages et d'améliorer l'efficacité dans leur utilisation.
- Renforcer les capacités techniques et les capacités de stockage et de distribution de la Centrale d'achat des Médicaments essentiels (CAME) afin de garantir une disponibilité permanente des médicaments et consommables et envisager la mise en place de contrats- cadre dans les procédures de passation des marches du secteur.
- Mettre en œuvre les procédures nécessaires de transfert des ressources aux structures hospitalières autonomes (pour ce qui est de leurs crédits) et aux communes (pour ce qui est du FADEC affecté).
- Amener chaque établissement hospitalier public (Hôpital de Zone, Centre Hospitalier Départemental, Centre Hospitalier National -CHN) à élaborer un budget annuel qui intègre une prévision des financements communautaires attendus.
- Améliorer la gouvernance des établissements hospitaliers autonomes en faisant fonctionner les organes de gestion et de supervision, en les dotant le cas échéant de commissaires aux comptes et veiller à assurer des redditions de comptes régulières conformément aux textes en vigueur. De façon spécifique, il s'agira en particulier de mettre en application les décrets d'autonomisation des HZ et des CHD par : i) la mise en place des organes délibérants (conseils d'administration et de gestion) ;

ii) la nomination de commissaires aux comptes pour ces structures ; iii) la décentralisation des outils de gestion, iv) et l'utilisation du mécanisme de transfert budgétaire en lieu et place de crédits délégués.

- Intégrer les prévisions budgétaires annuelles des financements extérieurs dans la loi de finances et renseigner régulièrement sur l'état d'exécution les financements extérieurs ; dans ce cadre, adopter la procédure financière spécifique d'exécution des dépenses des projets des bailleurs à travers le SIGFIP.



### **III. REVUE DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

Depuis le début des années 2000, le système de gestion des finances publiques du Bénin est soumis à de nombreuses réformes. A l'issue de l'évaluation PEFA de 2007, un Plan d'Actions pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAAGFP) a été élaboré en 2009 par le Gouvernement du Bénin et est en cours de mise en œuvre avec le soutien des partenaires techniques et financiers. En septembre 2013, une nouvelle loi organique portant loi de finances et transposant la directive n°06/2009/CM/UEMOA, est venue poser les bases d'une impulsion nouvelle à ce mouvement de réformes qui vise la modernisation en profondeur de la gestion des finances publiques.

Dans le cadre de cette revue PEMFAR, l'analyse globale de la situation du système de gestion des finances publiques du Bénin s'appuiera sur les résultats de la mission PEFA 2014 conduite concomitamment avec la présente étude. En ce qui concerne les aspects spécifiques à la passation des marchés, il sera tenu compte principalement des résultats de l'évaluation globale en 2014 du système de passation des marchés suivant la méthodologie OCDE.

Cette partie du rapport présentera :

- (i). dans une première section, les principaux résultats de l'évaluation PEFA avec une identification des actions correctrices spécifiques ;
- (ii). dans une seconde section, les principaux résultats et recommandations issues de la revue du système de passation des marchés publics suivant la méthodologie OCDE ;
- (iii). et dans une troisième section, une analyse des facteurs de succès des processus de réformes en cours et les actions prioritaires qui permettront d'améliorer les performances du Bénin dans le domaine des finances publiques.

#### **A. REVUE DE LA PERFORMANCE GLOBALE DU SYSTÈME DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DU BÉNIN**

La revue du système de gestion des finances publiques du Bénin s'est appuyée sur les constats du PEFA 2014, qui sont analysés à travers les six dimensions ci-après :

- la crédibilité du budget,
- la couverture et la transparence du budget,
- la budgétisation fondée sur les politiques publiques,
- la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget,
- la comptabilité, l'enregistrement de l'information et les rapports financiers produits
- et la surveillance et la vérification externes.

##### **1. LA CREDIBILITE DU BUDGET**

La crédibilité d'un budget est établie lorsque le budget adopté et mis en œuvre est réaliste et exécuté comme prévu. Elle est mesurée sous trois angles:

- le niveau des dépenses budgétaires réelles totales et les recettes réelles totales par rapport aux montants inscrits au budget initialement approuvé ;
- la structure de la composition des dépenses réelles comparée à celle du budget initial ;
- la situation du stock des arriérés de paiement et la qualité du mécanisme de suivi mis en place.

### 1.1 Analyse comparative de l'évolution des scores PEFA entre 2007 et 2014

Le système de gestion des finances publiques du Bénin n'a pas permis de disposer de statistiques sur les paiements effectifs au titre des années budgétaires 2011 à 2013. Les indicateurs liés à cette variable n'ont pas été formellement notés par l'équipe PEFA mais l'appréciation de la crédibilité du budget sur la période a été par défaut analysée en tenant compte des montants des « ordonnancements pris en charge (PEC) par le comptable public » au lieu « des paiements effectifs ».

Indicateurs	2007	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007
<b>PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé</b>	B	Non Noté	Au cours des trois exercices 2011 à 2013, les dépenses effectives (base titres pris en charge par le Trésor) ont enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget (29.4% en 2011, 21.8% en 2012 et 17.7% en 2013). Comparativement à 2007, la situation actuelle est caractérisée par une aggravation des écarts entre les prévisions des dépenses et les montants pris en charge par le Trésor public, ce qui correspondrait à une note D si l'indicateur était noté sur la même base qu'en 2007. Cependant, cet indicateur n'a pas été noté car les Prises En Charge (PEC) ne correspondent pas nécessairement à des montants effectivement payés (il faut y retrancher les PEC non payées et y ajouter les OP Trésor) et les informations reçues par la mission n'étaient pas complètes pour pouvoir noter cet indicateur (les informations consolidées sur les OP Trésor n'ont pas été fournies à la mission ni la situation de l'évolution des stocks d'arriérés et d'instances de paiements).
<b>PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé</b>	C	Non Noté	L'analyse qualitative de la répartition de l'exécution des dépenses entre les ministères sectoriels sur la base des ordonnancements pris en charge a également révélé des écarts importants de plus de 15% par rapport à la structure initiale du budget (34.1% en 2011, 19.5% en 2012, 20.7% en 2013) : ceci correspondrait à une note D si la composante était notée sur la même base qu'en 2007. L'imputation des dépenses sur les réserves provisionnelles (dépenses imprévues ou communes exécutées par le ministère des finances) s'est établie en moyenne à plus de 12% du montant des budgets annuels. Tous ces éléments traduisent une dégradation de la crédibilité du budget par rapport à l'évaluation PEFA réalisée en 2007.
<b>PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé</b>	B	A	Les recettes intérieures réelles ont été supérieures à celles prévues dans les lois de finances, respectivement avec les ratios suivants : 102% en 2011, 105% en 2012, 107% en 2013. Les taux de recouvrement des recettes intérieures des trois derniers exercices ont donc été compris entre 97% et 106 % du montant inscrit au budget durant au moins deux des trois années de revue. Comparativement à 2007, la note s'est améliorée, mais la méthodologie de notation ayant changé, si l'évaluation de 2007 avait été faite sur la base des nouveaux critères de 2011, la note de 2007 aurait été A.
<b>PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses</b>	C+	Non Noté	Le montant des instances de paiement représentait 4.37% du montant total des dépenses en 2013, mais cette mesure ne correspond pas à la définition des arriérés au sens de l'UEMOA et par ailleurs le stock d'arriérés de paiement n'a pas été communiqué. En 2007, la notation de cette composante était basée sur les résultats d'une étude réalisée en 2006 et qui a permis d'évaluer les arriérés de paiement intérieur. L'administration béninoise n'a pas produit de rapports sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices malgré l'existence au niveau du Trésor Public d'un logiciel de suivi des arriérés de paiement (MATKOSS).

### 1.2 Aspects positifs

Le point positif relatif à la crédibilité du budget réside dans l'effort maintenu en ce qui concerne la réalisation des objectifs de recettes contenus dans les lois de finances.

### 1.3 Aspects à améliorer/ risques

L'analyse des résultats de l'évaluation PEFA sur la dimension de la crédibilité budgétaire a mis en évidence les points d'amélioration ci-après :

- Le recours courant aux OP Trésor est préoccupant. Il est susceptible d'amplifier les problèmes de crédibilité du budget du fait du risque de non-respect des autorisations budgétaires et des règles d'orthodoxie financière publique notamment celle relative à la séparation des fonctions de l'ordonnateur et de celles du comptable. Cette tendance de recours fréquents aux procédures exceptionnelles d'exécution de la dépense est symptomatique des lourdeurs de la chaîne de la dépense de droit commun, mais aussi de l'inefficacité des contre-pouvoirs (contrôle externe, contrôle parlementaire) qui devraient veiller au respect des règles des textes réglementaires ;

- des difficultés d'obtention de certaines informations qui devraient être normalement disponibles. Il s'agit du détail des informations sur les ordres de paiement émis par le Trésor (dépenses sans ordonnancement préalable), du détail des dépenses ordonnancées non payées et de l'évolution de la situation des arriérés de paiement. Le défaut de production de ces informations constitue une insuffisance de transparence dans le suivi et la gestion des paiements effectués par le Trésor public. Cette situation traduit aussi que les rapports périodiques d'exécution budgétaire sont produits sur la base des dépenses ordonnancées alors que le montant des paiements effectifs constitue un meilleur baromètre du niveau d'exécution réel du budget ;
- des problèmes d'interconnexion entre les systèmes d'information du ministère de la fonction publique et de la Direction Générale du Budget : les salaires des fonctionnaires font l'objet de paiements sans ordonnancement préalable et des conciliations et régularisations régulières ne sont pas faites dans la comptabilité budgétaire pour rendre compte du niveau réel d'exécution des crédits relatifs aux salaires : en effet, sur la base des informations disponibles extraites du logiciel comptable du Trésor, les paiements effectifs de dépenses ordonnancées et prises en charge n'ont représenté sur les trois exercices sous revue qu'en moyenne 35% des montants initialement prévus ;
- l'absence de procédures administrative et informatique permettant la production régulière de la situation des arriérés de paiement ;
- des insuffisances liées à la préparation et à l'exécution du budget : Elles s'observent à travers les niveaux des taux globaux ainsi que sectoriels d'exécution de dépenses budgétaires : sur la base des ordonnancements, les réalisations se sont régulièrement écartées des prévisions d'un taux de plus de 15% des prévisions initiales. Le taux important d'exécution des réserves provisionnelles (plus de 10%) traduit aussi des faiblesses dans la répartition sectorielle du budget.
- Un défaut de mise en fonctionnement de l'interface entre le logiciel de gestion des recettes douanières SYDONIA et le logiciel comptable ASTER malgré la finalisation de l'interconnexion de ces deux logiciels. L'utilisation effective de cette interconnexion devrait assurer la prise en compte exhaustive des recettes douanières et améliorer aussi les prévisions de recettes qui semblent minorées.

#### **1.4 Recommandations**

Au regard des faiblesses identifiées, il y a lieu de réaliser dans le moyen terme les actions suivantes :

- i) Améliorer la transparence dans le suivi des paiements et des arriérés de l'Etat*
- Effectuer un audit organisationnel sur le système d'informations relatif au suivi des paiements effectifs et des arriérés. Cet audit proposera une organisation administrative et informatique (budgétaire et comptable) permettant une production régulière et fiable des statistiques sur les paiements effectifs, les instances de paiements et les arriérés de paiements. Elle inclura un inventaire des arriérés de paiement suivant la définition consacrée par les dispositions des nouvelles directives de l'UEMOA relatives aux finances publiques, un inventaire des OP Trésor en attente de régularisation et des propositions de formes de rapports mensuels de suivi des instances et des arriérés de paiement de l'Etat ( à utiliser pour le pilotage de la Trésorerie de l'Etat et pour orienter la politique de régulation budgétaire) .
- Construire une base de données (datamart ASTER- SIGFIP) ou revoir le paramétrage du logiciel comptable de l'Etat en vue de la restitution des informations sur les paiements et les arriérés de

paiements. Ceci pourra être inclus dans les termes de référence de l'audit du système d'information évoqué dans le paragraphe précédent.

- Mettre en place une procédure de régularisation systématique des dépenses salariales payées sans ordonnancement préalable et veiller au contrôle de son application effective.
- ii) *L'amélioration de l'estimation et de la répartition des dépenses budgétaires.*

Etant donné que les prévisions budgétaires constituent la base de l'appréciation du résultat d'exécution, il y a lieu :

- de concevoir ou d'acquiescer des modèles sectoriels d'estimation de dépenses budgétaires en lien avec les indicateurs sectoriels et de former les acteurs à leur utilisation (DGB, DRFM, DPP, coordonnateurs de projets),
- de finaliser l'amélioration de la nomenclature budgétaire, d'aller au-delà de la codification administrative et rendre effective l'exécution des budgets sectoriels suivant les fonctions assumées et les zones géographiques d'intervention,
- et de poursuivre le renforcement des capacités en matière de programmation pluriannuelle des dépenses notamment en ce qui concerne l'estimation des charges récurrentes inhérentes au cycle de vie des investissements programmés .

iii) *Rendre fonctionnelle l'interface SYDONIA - ASTER.*

## 2. LA COUVERTURE ET LA TRANSPARENCE DU BUDGET

Alors que la crédibilité du budget se mesure au vu des résultats effectifs du système de gestion des finances publiques, sa couverture – ou son exhaustivité – et sa transparence s'analysent au regard du contenu du budget et du suivi des risques budgétaires ; cette dimension du cadre PEFA vise aussi à mesurer le niveau d'accessibilité du public aux informations financières et budgétaires présentes dans le document budgétaire et ses annexes.

Cette évaluation analyse donc les spécificités transversales du système de gestion des finances publiques.

### 2.1 Analyse comparative de l'évolution des scores PEFA entre 2007 et 2014

Indicateurs	2007	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007
<b>PI-5. Classification du budget</b>	C	C	La situation n'a pas changé par rapport à 2007. Seules les classifications administratives et économiques sont utilisées. La classification fonctionnelle est prévue dans la structure de la nomenclature budgétaire, mais n'est pas utilisée.
<b>PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire</b>	C	C	La documentation budgétaire transmise à l'Assemblée nationale en vue de l'examen et du vote de la loi de finances remplit 4 des 9 critères d'information prescrits par le cadre PEFA comme en 2007
<b>PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale</b>	D+	Non Noté	En raison de l'insuffisance des informations obtenues sur les opérations sur ressources propres des établissements publics, cet indicateur n'a pas pu être noté Des informations exhaustives et fiables sur les recettes collectées et utilisées par les services administratifs ne sont pas disponibles : le recensement des fonds extrabudgétaires entrepris par le Gouvernement se poursuit. De même, les données récentes sur les opérations financées par les établissements publics sur leurs ressources propres n'ont pas pu être obtenues pour la période concernée par l'évaluation. En ce qui concerne les projets financés sur ressources extérieures, les recettes et les dépenses y afférentes demeurent comme en 2007 insuffisamment retracées dans les lois de finances et les rapports budgétaires.
<b>PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales</b>	D+	D+	Par rapport à 2007, la transparence des relations budgétaires intergouvernementale ne s'est pas améliorée. Seul le FADeC investissement non affecté représentant environ 34% du montant global des transferts est réparti entre les communes suivant un mécanisme transparent et des règles objectives et claires. Des informations fiables sont communiquées aux collectivités locales après le vote et la promulgation de la loi de finances de l'année, et après la tenue de la session de la CONAFIL consacrée à la répartition des transferts non affectés. Ces informations leur parviennent

Indicateurs	2007	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007
			généralement en février de l'année à laquelle se rapporte le budget, mais avant la date limite légale du 31 mars fixée pour l'adoption des budgets communaux. En 2013, la CONAFIL a publié un document intitulé « Les communes du Bénin en chiffres (2003-2010) » qui présente les données budgétaires et fait une analyse financière de l'exécution budgétaire des communes. Les données relatives aux dépenses y sont présentées suivant les grandes natures de dépenses et non suivant une classification sectorielle ou fonctionnelle. De plus, ce document qui couvre la période 2003-2010 est publié en 2013, soit avec plus de 24 mois de retard.
<b>PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public</b>	<b>D+</b>	<b>D</b>	La surveillance du risque budgétaire global imputable aux entreprises et établissements publics, et aux collectivités locales ne s'est pas améliorée par rapport à 2007. Du fait des retards importants accusés dans la production des comptes prévisionnels et des états financiers de nombreux établissements et entreprises publiques, la surveillance des risques budgétaires est insuffisamment assurée. La DGAE élabore un rapport consolidé sur la situation financière des établissements publics et des entreprises publiques. Toutefois, ce rapport n'est pas exhaustif et est produit avec plus de deux ans de retard. La CONAFIL n'arrive pas encore à assurer suivant une fréquence annuelle, une analyse de la situation budgétaire globale des communes. Aussi, fait de la production tardive de ces comptes de gestion, le contrôle budgétaire des communes ne se fait pas tous les ans.
<b>PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	Par rapport à 2007, la note de cet indicateur s'est dégradée, mais dans la réalité, la situation de l'accès du public aux principales informations budgétaires n'a pas changé, notamment en ce qui concerne le critère (v) relatif à l'attribution des marchés. Le critère de publication des marchés était le seul des six (6) éléments d'information du public exigés par le cadre PEFA, jugés satisfaits par le PEFA 2007. En 2014, l'équipe d'évaluation a jugé qu'étant donné que toutes les attributions de marchés ne sont pas systématiquement publiées, ce critère ne peut pas être considéré comme satisfait.

## 2.2 Aspects positifs

Les efforts accomplis dans le sens de l'amélioration de la couverture et de la transparence du budget ne se sont pas encore traduits en des résultats remarquables au niveau des notations 2014 du PEFA. Cependant, il convient de noter les avancées suivantes :

- en 2013, une nouvelle loi organique relative aux lois de finances a été votée et promulguée (Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances) en vue d'adapter le cadre juridique de gestion des finances publiques aux directives de l'UEMOA de 2009. Des travaux de révision de la nomenclature budgétaire sont en cours en vue de l'adapter à cette nouvelle loi organique et d'assurer sa conformité avec la norme internationale GFS définie par le manuel des statistiques de finances publiques du FMI.
- l'étude réalisée en ce qui concerne l'identification et l'évaluation de 2006 à 2011 de recettes non budgétaires perçues à l'occasion de services rendus aux usagers dans la plupart des ministères,
- les résultats des études sur l'utilisation des procédures nationales pour la mise en œuvre des projets financés par les bailleurs : elles visaient l'amélioration de la prise en compte des recettes et dépenses des projets dans les documents budgétaires,
- le mécanisme informatique dit de « transfert intelligent » mis en place au niveau de la DGB en 2014 pour contraindre les ministères sectoriels à transférer aux communes les ressources affectées à la décentralisation et qui sont comprises dans leurs budgets sectoriels,
- La création d'un site internet pour le MEF comprenant des sessions spécifiques pour les données budgétaires.

## 2.3 Aspects à améliorer / risques

La situation de la transparence et de l'exhaustivité budgétaire n'a pas évolué depuis la dernière évaluation PEFA de 2007. Les principales faiblesses à corriger sont :

- La non-conformité de la nomenclature budgétaire mise en œuvre avec les exigences des textes en vigueur notamment en ce qui concerne la classification fonctionnelle et programmatique,

- La documentation budgétaire transmise à l'Assemblée Nationale en vue de l'examen et du vote de la loi de finances ne contient pas ou contient dans des formes inappropriées les informations sur le déficit budgétaire (calcul et financement), les avoirs financiers et les données budgétaires sur l'exercice en cours et de l'exercice précédent,
- Le défaut d'enregistrement systématique de recettes et dépenses sur les projets financés par les PTFs en prévisions et exécutions dans les documents budgétaires,
- L'existence de recettes perçues par les ministères sectoriels ou certaines structures déconcentrées de l'Etat sans que leurs montants ne soient inscrits au BGE,
- Le défaut de définition de mécanismes transparents ou de règles claires et objectives pour le transfert de plus de 60% de ressources annuelles de l'Etat central vers les communes (fiscalité partagée, FADEC fonctionnement et FADEC affectée) ; en plus la communication par l'Etat central des informations sur les prévisions de transferts à espérer par les communes n'intervient pas en général avant le début de leur exercice budgétaire,
- Les retards pris dans la production des comptes de gestion des communes, le défaut de consolidation régulière de ces comptes, les retards dans la production des comptes prévisionnels et des états financiers des établissements et entreprises publics ne permettent pas aussi une surveillance adéquate par le MEF du risque budgétaire global lié aux autres entités du secteur public,
- Le défaut de mise à la disposition régulière et systématique du public et dans des délais convenables des informations et documents budgétaires (projet de loi de finances en cours d'examen, rapports infra-annuels sur l'exécution du budget, rapport de la Chambre des comptes sur l'exécution des lois de finances, rapports d'attribution des marchés publics).

#### **2.4 Recommandations**

Au regard de ce qui précède, les recommandations ci-après sont formulées pour améliorer la couverture et la transparence budgétaire :

##### **A court terme,**

- i) Finaliser et mettre en œuvre la nouvelle nomenclature budgétaire conforme aux directives de l'UEMOA de 2009,
- ii) Responsabiliser le DGB pour assurer la conformité au cadre PEFA de l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire adressée à l'Assemblée Nationale pour le vote du budget annuel,
- iii) Poursuivre le recensement systématique des recettes extrabudgétaires (agences et services déconcentrés des ministères sectoriels) et la mise en place des régies de recettes pour leur prise en charge adéquate dans le Budget Général de l'Etat,
- iv) Recadrer le mécanisme de diffusion au public des données budgétaires de l'Etat et des collectivités locales en tenant compte des normes de qualité préconisées par le cadre PEFA : définir un protocole d'alimentation de la base de données budgétaires. Le recours à l'applicatif BOOST précédemment proposé au Gouvernement par la Banque mondiale pourra faciliter l'exploitation par les usagers des données financières mises en ligne,

##### **A moyen terme,**

- v) Redéfinir un mécanisme réaliste et pertinent pour la prise en compte exhaustive des financements extérieurs en prévision et en exécution dans le BGE. Il convient de soutenir dans ce cadre les initiatives des PTFs qui désirent utiliser les procédures nationales : cas du projet de décret portant instructions codificatrices des procédures financières applicables aux projets de

la Banque mondiale validé par l'ensemble des structures techniques du Gouvernement et qui se trouve en attente d'adoption depuis 2012.

- vi) Compléter le cadre institutionnel de la CONAFIL par des textes réglementaires définissant des critères objectifs et précis de répartition des différentes natures de transfert de ressources vers les communes ( fiscalité partagée, FADEC fonctionnement et FADEC affectée), et mettre en place un modèle d'appréciation des risques budgétaires afférents aux communes pour l'Etat central ; revoir enfin les procédures de la CONAFIL en garantissant la fourniture des informations sur les prévisions de transferts à chaque commune durant le processus de préparation des budgets et avant le début de l'année budgétaire ,
- vii) Réaliser un audit organisationnel de la Direction de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat (DGCPE) de la DGAE mettant en lumière les préalables pour améliorer la gouvernance des offices et entreprises d'Etat par une supervision adéquate (revue des statuts et alignement des procédures budgétaires et de reporting sur le calendrier budgétaire et de reporting de l'Etat). En plus, il conviendrait de mettre en place un dispositif pour les contraindre à soumettre effectivement leurs budgets et leurs états financiers à la DGAE dans les délais réglementaires.

### 3. LA BUDGETISATION BASEE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Pour que le budget de l'Etat reste l'instrument privilégié de mise en œuvre des politiques publiques, son élaboration doit se reposer sur des stratégies politiques cohérentes clairement énoncées par le Gouvernement. Il s'agit donc de s'assurer du caractère participatif de la préparation du budget et de la prise en compte de perspectives pluriannuelles dans la planification budgétaire.

#### 3.1 Analyse comparative de l'évolution des scores PEFA entre 2007 et 2014

Indicateurs	2007	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007
<b>PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget</b>	<b>C+</b>	<b>B</b>	<p>En 2007, il n'existait pas de calendrier budgétaire formel. Depuis Août 2011, la situation s'est améliorée du fait de la fixation par voie règlementaire d'un calendrier budgétaire complété chaque année par l'établissement par le MEF d'un planning des tâches relatives à la préparation du budget. Mais des retards parfois importants sont notés dans la mise en œuvre du calendrier budgétaire.</p> <p>A la lettre de cadrage émise pour la préparation des budgets 2014 et 2015 est annexé un extrait du CDMT global concernant chaque ministère ou institution. La première année de ce CDMT qui est présenté par grande nature de dépense correspond aux plafonds de dépenses à respecter par les ministères et institutions pour la préparation de leurs propositions budgétaires. En général, les lois de finances des dernières années ont été votées par l'Assemblée nationale vers la fin du mois de décembre avant le début de l'exercice budgétaire concerné.</p>
<b>PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques</b>	<b>B+</b>	<b>C+</b>	<p>La dégradation de la note de cet indicateur ne traduit pas une détérioration de la performance, mais résulte plutôt d'une amélioration de l'analyse des éléments soutenant les deux évaluations. L'évaluation 2014 a tenu compte du fait que les prévisions budgétaires pluriannuelles ne sont pas faites sur la base d'une classification fonctionnelle et que les charges récurrentes des investissements programmés ne sont pas systématiquement estimés et prises en compte dans la programmation budgétaire à moyen terme .</p> <p>Malgré l'unification du Budget Général de l'État dans sa présentation, en raison du processus dualiste de sa préparation (PIP principalement par le ministère du Plan et Budget de fonctionnement par le MEF), seules les charges récurrentes de fonctionnement des projets en tant qu'unités de gestion administrative sont systématiquement prises en compte au détriment d'une analyse des charges annuelles d'entretien consécutives aux investissements à réaliser.</p> <p><b>En 2014, sur une vingtaine de ministères sectoriels, seulement six ministères (Ministères de la Santé, des trois ordres d'enseignement, de l'agriculture et de l'élevage, et de l'énergie et de l'eau) disposent de stratégies sectorielles assorties de coûts</b> et leurs dépenses annuelles représentent environ 40% des dépenses primaires totales de l'État. Mais ces stratégies ne sont pas encore réellement utilisées comme des instruments de négociation d'allocations budgétaires annuelles. L'expérience de la Gestion Budgétaire Axée sur le Résultat initiée en 2000 a été généralisée à l'ensemble des ministères sectoriels depuis 2006 à travers l'élaboration systématique de budgets-programmes portant sur des prévisions budgétaires triennales glissantes présentées par grandes catégories économiques (dépenses ordinaires et dépenses en capital) en cohérence avec les plafonds ministériels du CDMT global.</p> <p>Les lois de finances initiales sont accompagnées de document de stratégie d'endettement du Bénin qui analyse, entre autres, la soutenabilité de la dette.</p>

### 3.2 *Aspects positifs*

Les points positifs notés sur le plan de la budgétisation basée sur les politiques publiques concernent :

- La fixation par décret pris en 2011 d'un calendrier budgétaire complété chaque année par l'établissement par le MEF d'un planning des tâches relatives à la préparation du budget. Dans le cadre de la préparation du budget 2015, il a été noté une amélioration des modalités de concertation entre la Direction Générale du Budget et les autres parties prenantes notamment les ministères sectoriels (formalisation de la concertation préalable avec les ministères sectoriels avant l'émission de la note d'orientation fixant le cadrage budgétaire pour cette année),
- Les lois de finances initiales sont accompagnées chaque année de document de stratégie d'endettement du Bénin qui analyse, entre autres, la soutenabilité de la dette,
- Le vote et la promulgation en 2013 d'une nouvelle LOLF conforme aux directives 2009 de l'UEMOA qui institutionnalise l'élaboration des budgets-programmes et font du Programme l'unité de vote du budget. La mise en œuvre de cette réforme confortera à terme l'approche de budgétisation axée sur les politiques publiques à travers les instruments comme le Document de Programmation Budgétaire Economique Pluriannuelle (DPBEP) et le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD),
- Au cours de l'année 2014, un débat d'orientation budgétaire a été organisé avec l'Assemblée Nationale sur la base du DPBEP 2015-2017. Ceci a permis de fixer avec les parlementaires les objectifs de dépenses à moyen terme de sorte à prévenir dans les projets de budgets ultérieurs tout changement non justifié dans les priorités gouvernementales.
- L'expérience acquise par l'ensemble des ministères sectoriels en ce qui concerne l'élaboration de budgets-programmes qui accompagnaient systématiquement les documents budgétaires transmis à l'Assemblée Nationale sans faire l'objet de vote : Il s'agit des formations sur le guide méthodologique d'élaboration des budgets-programme, des expériences pratiques acquises en matière de définition de cadre logique de chaque programme, d'évaluations financières pluriannuelles, d'identification et d'évaluation d'indicateurs de performance des programmes. Ces expériences serviront sans doute pour la préparation des DPPD qui remplacent dans la nouvelle LOLF les budgets-programmes et les CDMT sectoriels précédemment élaborés.

### 3.3 *Aspects à améliorer / risques*

- La qualité des prévisions budgétaires continue globalement d'être affectée par le court délai accordé aux ministères (services centraux et services déconcentrés) et aux institutions de l'Etat pour la finalisation de leurs propositions budgétaires. De même, les calendriers budgétaires annuellement élaborés ne sont pas rigoureusement respectés.
- Le défaut de mise en œuvre de la classification fonctionnelle des prévisions budgétaires pluriannuelles ne permet pas d'assurer une gestion réellement axée sur les résultats car les résultats sont liés aux fonctions assurées par les services de l'Etat,
- La préparation du principal document de programmation budgétaire qu'est le CDMT global (principale composante du DPBEP dans la nouvelle LOLF) reste perfectible car les négociations et arbitrages y relatifs ne reposent pas sur des stratégies sectorielles cohérentes et assorties de coûts. Le CDMT global élaboré uniquement sur la base des classifications administratives (par ministère) et économiques des dépenses est généralement perçu comme un document préparé par la DGB et validé par le Ministre des finances sans qu'un large consensus ne soit recherché au niveau de l'équipe gouvernementale. Un nombre réduit de ministères sectoriels préparent des CDMT sectoriels (CsDMT) et ces documents ne servent pas réellement aux négociations des



allocations budgétaires annuelles du fait de leurs discordances avec le CDMT global et du défaut de mise à jour annuelle.

- Les budgets-programmes (principale composante des DPPD dans la nouvelle LOLF) systématiquement élaborés par l'ensemble des ministères sur la base du cadrage budgétaire global ne sont pas efficacement utilisés comme des outils de gestion. Ils ne sont pas préparés dès le début du processus d'élaboration du budget à partir du DPBEP ou du CDMT global pour servir de base aux conférences et aux arbitrages budgétaires, et être mis à jour à la fin du processus. Ils sont en général apprêtés en fin de préparation du budget pour être intégrés à la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée Nationale. Leur préparation n'est par conséquent pas prévue dans le calendrier budgétaire officiel. De plus, la structure des programmes et la nature des indicateurs de performance retenus ne sont pas formellement fixées par des actes réglementaires ; ce qui pose des problèmes de leur stabilité dans le temps et aussi la question de leur pertinence à assurer annuellement la mesure rapide des performances des politiques budgétaires sectorielles. Le mécanisme d'exécution du budget sous forme de programme nécessite aussi des adaptations ou une refonte au niveau du système informatique de gestion budgétaire pour la définition des profils et droits des nouveaux utilisateurs et la gestion des nouveaux mécanismes budgétaires introduits par la LOLF de 2013 comme par exemple la gestion des autorisations d'engagements et des crédits de paiements sur les investissements pluriannuels.
- En raison du dualisme observé entre le ministère du développement et le ministère des finances en ce qui concerne la programmation des investissements publics, les charges récurrentes résultant de la réalisation des investissements programmés ne sont pas estimées systématiquement pour être prises en compte dans la programmation budgétaire afin d'assurer la viabilité budgétaire à moyen terme.

### **3.4 Recommandations**

Pour corriger les insuffisances relevées ci-dessus, les actions ci-après sont proposées :

#### **A court terme,**

- i) Réviser le calendrier budgétaire actuel et assurer son respect effectif en accordant suffisamment de temps aux ministères et institutions de l'Etat pour la préparation de leurs propositions budgétaires et en y intégrant les étapes clé du processus de préparation budgétaire qui manquent à savoir : i) la date d'envoi de la lettre circulaire de cadrage aux ministères et institutions de l'État, ii) les périodes d'élaboration et de validation du DPBEP (CDMT global) et des DPPD (CsDMT ou budgets-programmes) et les périodes de leur mise à jour par rapport au budget voté.
- ii) Prendre des actes administratifs pour fixer le contenu des DPPD pour tous les ministères sectoriels en précisant la structure des programmes et les modalités de calculs des indicateurs pertinents de performance choisis.

#### **A moyen terme,**

- iii) Organiser une assistance technique à l'endroit des acteurs sectoriels pour la mise en place des DPPD en **prévoyant un accompagnement particulier pour les ministères qui ne disposaient pas préalablement de stratégies sectorielles assorties de coûts**. Cette assistance permettra en particulier d'assurer la répartition programmatique et fonctionnelle des coûts, la cohérence entre les DPPDs de l'ensemble des ministères avec les prévisions pluriannuelles du DPBEP, la préparation des projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance

(RAP) et aussi les modalités de préparation de notes de synthèse faisant apparaître très succinctement la substance des informations contenues dans chaque DPPD ministériels .

- iv) Procéder à un diagnostic du système d'information et des différentes applications utilisées et adopter sur la base des résultats du diagnostic une stratégie d'adaptation et/ou de refonte du système budgétaire et comptable aux innovations de la nouvelle LOLF pour permettre une gestion adéquate des nouvelles fonctions et données financières, et la production des états de restitution appropriés : Etablir un chronogramme des actions à faire, négocier et sécuriser les financements y afférents dans les documents de programmation budgétaire.
- v) *Poursuivre l'amélioration du processus de préparation du budget annuel* en veillant à l'unification du processus de budgétisation des investissements par une estimation correcte des charges récurrentes générées à moyen terme par les investissements programmés. Il y a aussi lieu d'agir positivement sur le délai et la qualité des concertations entre la DGB et les ministères sectoriels d'une part, et les ministères sectoriels et leurs structures déconcentrées d'autre part.

#### 4. LA PREVISIBILITE ET LE CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET

Le budget de l'Etat doit être exécuté de manière ordonnée et prévisible, et il doit être mis en place des mécanismes adéquats de contrôles pour assurer le suivi de l'utilisation efficace des fonds publics. Il s'agit des mécanismes de contrôle interne des recettes et des dépenses et des procédures à appliquer pour une gestion prudente des engagements et de la trésorerie de l'Etat.

##### 4.1 Analyse comparative de l'évolution des scores PEFA entre 2007 et 2014

Indicateurs	2007	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007
<b>PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables</b>	D+	C+	Globalement, la transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables s'est améliorée. La législation et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont plus exhaustives et claires qu'en 2007, mais les pouvoirs discrétionnaires accordés aux administrations concernées restent importants, notamment au niveau de l'application des pénalités. Les contribuables ont un meilleur accès aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières sur les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, notamment grâce aux sites web du MEF, la DGDDI et de la DGID qui publient l'essentiel des textes. Mais les mécanismes de recours à l'encontre des décisions de l'administration n'ont pas évolué par rapport à 2007.
<b>PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane</b>	C+	C+	La situation n'a pas changé par rapport à 2007. Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données des impôts et de la douane au moyen d'un identifiant Fiscal Unique (IFU), mais celui-ci n'est pas exhaustif. Les pénalités prévues ne sont pas encore efficaces et la planification du contrôle fiscal n'a pas évolué
<b>PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières</b>	D+	D+	La situation n'a globalement pas évolué par rapport à 2007. Toutefois, le taux de recouvrement des recettes fiscales s'est amélioré et est compris entre 75% et 90% grâce notamment à la mise en place du guichet unique et la suppression des crédits d'enlèvement depuis 2011 ; les recettes sont reversées au Trésor toutes les décades et les rapprochements continuent de se faire annuellement avec plus de trois mois de retard.
<b>PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses</b>	C	D+	La détérioration de la note de cet indicateur est imputable aux modifications souvent apportées en cours d'exercice aux plafonds de crédits communiqués trimestriellement aux ministères sectoriels dès le début de l'année pour l'engagement des dépenses ; ces informations ne peuvent donc être considérées comme fiables. Il existe un plan prévisionnel de trésorerie annuel et mensualisé qui est transmis à l'Assemblée nationale en même temps que le Budget de l'État. Mais ce plan prévisionnel annuel de trésorerie ne fait pas l'objet d'ajustement périodique, en cours d'exercice, sur la base des entrées et sorties effectives de fonds. Des ajustements des dotations budgétaires initiales sont décidés par le MEF au cours de l'exercice budgétaire lorsqu'il existe une tension de trésorerie. Ces ajustements interviennent une ou deux fois dans l'année et peuvent conduire à réduire les dotations budgétaires initiales de 25%. Lorsque ces ajustements sont importants, la LOLF prévoit que le MEF peut préparer un projet de loi de finances rectificative (LFR) qui est adopté par le Gouvernement et soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale, mais le recours aux LFR est rare, la dernière LFR datant de 2008. Les dépenses sociales prioritaires sont préservées de ces ajustements.

Indicateurs	2007	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007
<b>PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties</b>	C+	C+	La situation n'a pas changé par rapport à 2007. Les données sur la dette extérieure et la dette intérieure contractuelle sont complètes et fiables et mises à jour trimestriellement. Les insuffisances relevées en 2007 en ce qui concerne la mise en place du compte unique du Trésor (retard dans la consolidation des soldes du réseau RGF, soldes des fonds extrabudgétaires placés dans les banques non consolidés par le RGF, mais gérés par les ministères qui les ont ouverts, sans compte rendu au MEF) demeurent et les plafonds des garanties à accorder par le MEF ne sont pas fixés dans la loi de finances.
<b>PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie</b>	D	D+	La situation a légèrement évolué par rapport à 2007, notamment en ce qui concerne les contrôles internes des modifications apportées aux états de paie et l'organisation de contrôle périodique pour déceler les failles du système. Toutefois, les bases de données du Ministère de la Fonction publique et de la solde ne sont pas encore réconciliées et ne donnent pas lieu à des rapprochements périodiques, et des retards restent importants dans le traitement des modifications.
<b>PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics</b>	B	C+	Cet indicateur ayant été modifié en 2011, la comparaison des notes de 2007 et 2014 ne peut pas servir convenablement à apprécier l'évolution de la situation. Le cadre juridique de la passation des marchés publics remplit quatre des six critères exigés par le cadre PEFA. Le recours aux procédures de gré à gré est fréquent. Le public n'a pas accès à toutes les informations relatives à la passation des marchés publics. Le mécanisme de recours prévu fonctionne. Une analyse plus approfondie des résultats du système de passation de marchés avec les recommandations y afférentes est présenté dans la partie III- B de ce rapport.
<b>PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales</b>	C	C	La situation n'a pas changé par rapport à 2007. Le système de contrôle a priori en place permet de limiter les engagements aux dotations budgétaires pour les dépenses effectuées suivant la procédure normale. Le recours aux procédures exceptionnelles n'est pas moindre. D'autres règles de contrôle a priori de la dépense (liquidation, ordonnancement et paiements) existent, mais certaines sont redondantes et excessives (visas du contrôle financier sur les engagements et les mandats de paiements ; contrôle redondants ou excessifs des différents services de l'ordonnateur-cabinet du ministre, DNCMP ; et aussi du comptable public). Les règles applicables aux dépenses exécutées suivant les procédures dérogatoires ne sont pas systématiquement observées. Un déficit de contrôle a priori du CF s'observe au niveau de certaines institutions de l'État et de certaines opérations notamment les dépenses sur les financements extérieurs et les opérations de la dette.
<b>PI-21. Efficacité du système de vérification interne</b>	C+	C+	Globalement, l'impact des réformes n'a pas suffi pour renforcer l'efficacité du système de vérification interne, notamment, la non-transmission des rapports de l'IGF à la Chambre des Comptes : la situation n'a donc pas changé par rapport à 2007. Toutefois en 2014, la qualité et la couverture du système de vérification interne se sont améliorées.

#### 4.2 Aspects positifs

Les évolutions positives constatées au niveau de la prévisibilité et du contrôle de l'exécution du budget se déclinent comme suit :

- Une amélioration du taux de recouvrement fiscal, une clarification de certaines procédures fiscales et l'accès du contribuable à la majeure partie des informations relatives à la législation fiscale notamment à travers les sites web créés pour la DGDDI et la DGID,
- L'étendue des missions de vérification interne conduites par les principaux acteurs dans ce domaine que sont l'IGF, l'IGE, les IGM et les IGS a été améliorée, les duplications de contrôle par les différentes structures d'audit interne sont évitées et une pression est faite par ces structures sur les entités auditées afin d'assurer la mise en œuvre des recommandations découlant des audits. Le gouvernement procède à la vérification de l'état des effectifs de la Fonction publique en moyenne une fois tous les deux ans et la dernière vérification a eu lieu en 2013,
- En ce qui concerne la gestion des engagements et de la trésorerie, le suivi rigoureux de la dette extérieure et intérieure contractuelle assortie de rapports trimestriels produits par la Caisse Autonome d'Amortissement. On note également une tendance à l'alignement des dépenses sur la trésorerie disponible.

#### 4.3 Aspects à améliorer / risques

Les principales insuffisances qui demeurent sont présentées ci-après :

- Le système fiscal reste affecté par les pouvoirs discrétionnaires de l'administration fiscale qui demeurent importants, l'inefficacité des mécanismes de recours et des pénalités, l'insuffisance de dialogue entre le secteur privé et l'administration fiscale, et l'incomplétude de la base de données de l'Identifiant Fiscal Unique (IFU).
- Le plan prévisionnel de trésorerie annuel et mensualisé qui est transmis à l'Assemblée nationale en même temps que le Budget de l'État ne fait pas l'objet de mise à jour périodique en cours d'exercice et n'est pas utilisé à des fins de gestion financière. En conséquence, les informations communiquées en début d'année aux ministères sectoriels relativement au plafonnement trimestriel des crédits ne sont pas systématiquement respectées en cours de gestion. Les mesures de régulation budgétaire manquent de prévisibilité; ce qui compromet la mise en œuvre des activités programmées par les ministères et ne sécurise pas non plus la disponibilité de la trésorerie de l'Etat pour le paiement de l'ensemble des engagements pris sur le budget annuel.
- Certains comptes bancaires de l'Administration publique ne sont toujours pas pris en compte dans la consolidation mensuelle des soldes de trésorerie de l'Etat et l'absence de plafond aux garanties susceptibles d'être accordées dans le cadre d'un exercice budgétaire ne permet pas de prévoir les conséquences budgétaires de ces engagements conditionnels.
- Le défaut d'interconnexion et de rapprochements périodiques de deux bases de traitements des salaires tenues l'une par le Ministère de la Fonction publique et l'autre par le Ministère des finances) ne permet pas d'assurer efficacement le contrôle des dépenses salariales.
- Le contrôle interne des dépenses non salariales est affecté par le recours fréquent aux procédures exceptionnelles (décisions de mandatement, OP Budget et OP Trésor) ; ce qui n'assure pas un contrôle a priori adéquat ni une correcte régularisation des dépenses effectuées. La tendance de recours aux procédures dérogatoires est souvent expliquée par la complexité et la lourdeur de la chaîne de la dépense,
- L'efficacité du système de vérification interne est affectée par l'insuffisance des moyens matériels, humains et financiers. Les rapports élaborés par l'IGF et l'IGE ne sont pas systématiquement envoyés aux entités auditées et à la chambre des comptes mais leur transmission se fait souvent sur demande. Le suivi des recommandations des missions d'audit interne ne se fait pas aussi de façon systématique par les responsables des entités audités en raison de considérations politiques et de l'existence d'une culture insuffisante des cadres sur l'approche de management par les risques.

#### **4.4 Recommandations**

Pour corriger les insuffisances identifiées, les mesures ci-après sont proposées :

##### **A court terme,**

- i) Poursuivre l'unification et l'extension du système d'immatriculation fiscale (utilisation de l'IFU pour l'impôt foncier par exemple),
- ii) Réaliser l'unification du fichier de traitement des salaires des fonctionnaires de l'Etat en mettant en œuvre les recommandations découlant de la mission conduite par TRANSTEC en 2014 sur l'audit de la chaîne de paiement et de régularisation des traitements et salaires au Bénin.
- iii) Fluidifier l'exécution du budget en levant les goulots d'étranglement qui affectent la chaîne de la dépense et limiter le recours aux procédures exceptionnelles. Les mesures ci-après sont proposées :
  - Généraliser l'expérience en cours en matière de simplification des interventions du contrôleur financier dans la chaîne de la dépense en prenant les actes administratifs y afférents : il s'agit de réduire le circuit des dépenses en excluant le visa du CF sur les mandats de paiement,

- Simplifier et clarifier les procédures administratives préalables au démarrage de l'exécution des crédits alloués (éliminer les délais de visas redondants du Contrôleur Financier et du ministre sectoriel sur les fiches de financement et systématiser la proactivité dans la passation des marchés).
- iv) Systématiser l'envoi des rapports de l'IGF et de l'IGE à la Chambre des Comptes et prévoir d'intégrer dans le rapport annuel de l'IGF et autres institutions d'audit interne un compte rendu sur le niveau de mise en œuvre des recommandations formulées.

#### A moyen terme,

- v) Améliorer le mécanisme de recours contre les décisions de l'Administration fiscale et le régime des pénalités,
- vi) Définir et mettre en œuvre les étapes de la mise en place du compte unique du Trésor.
- vii) Faire élaborer et adopter un plan de gestion prévisionnelle des emplois et compétences relatif à la fonction d'audit interne au sein des entités publiques. Négocier une assistance technique pour l'appropriation effective de la démarche d'audit basée sur les risques (accompagnement pour l'élaboration de cartographies de risques sectoriels et la définition de plans d'audits interne conséquents).
- viii) Améliorer la régulation budgétaire en instaurant des plafonds d'engagements mensuels par ministère sur la base des ressources raisonnablement prévisibles. Pour ce faire, il conviendrait d'utiliser les Plans de Passation des marchés (PPM), les Plans d'engagements (PE) et les Plans d'Ordonnements (PO) ou de consommation des crédits comme de véritables outils de pilotage de la trésorerie de l'Etat. Il sera nécessaire de recourir à une assistance technique pour développer en faveur des principaux ministères des Plans de Passation des marchés, des Plans d'engagements et des Plans d'Ordonnements/ ou de consommation de crédits qui alimenteront la mise à jour mensuelle du Plan de trésorerie prévisionnel de l'Etat.

## 5. LA COMPTABILITE, L'ENREGISTREMENT DES INFORMATIONS ET LES RAPPORTS FINANCIERS

Le système comptable de l'Etat devrait permettre la production, la conservation et la diffusion d'informations comptables appropriées pour la préparation des rapports périodiques et pour éclairer les processus de prises de décisions des gouvernants.

### 5.1 Analyse comparative de l'évolution des scores PEFA entre 2007 et 2014

Indicateurs	2007	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C	C	Les rapprochements sont effectués en général dans les quatre semaines suivant la fin du mois pour les comptes logés dans les banques primaires. Tandis qu'ils se font quotidiennement pour les comptes domiciliés à la BCEAO. Les opérations imputées aux comptes d'avance et d'imputation provisoire de recettes et de dépenses sont régularisées avec des mois, voire des années de retard, ce qui a un impact sur la fiabilité et l'intégrité des balances annuelles intégrées des comptes de l'Etat.
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D	D	La situation n'a pas évolué par rapport à 2007. Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services (écoles primaires et centres de santé) n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C	D+	La situation s'est détériorée par rapport à 2007. Les rapports d'exécution budgétaires ne rendent pas compte des paiements effectifs de dépenses et sont produits dans un délai supérieur à 8 semaines suivant la fin de la période. Des préoccupations demeurent quant à la qualité des données produites.
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	C+	De 2007 à 2014, la qualité et le respect des délais de production des états financiers se sont améliorés. Des états financiers comprenant le projet de loi de règlement, le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF), le Compte Administratif (état d'exécution

Indicateurs	2007	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007
			<p>du budget) et les bordereaux sommaires de développement des recettes et des dépenses sont produits et concernent tous les ministères, les institutions et les préfectures. Le CGAF est accompagné d'un bilan décrivant l'actif et le passif de l'État. Toutefois, les informations contenues dans la loi de règlement ne comportent pas tous les actifs financiers et monétaires de l'État. De 2007 à 2014, les délais de soumission des états financiers se sont améliorés en passant de plus de 15 mois à moins de 15 mois suivant la fin de l'exercice</p> <p>Les normes comptables utilisées sont conformes aux normes régionales en vigueur: le Plan Comptable Général de l'État en vigueur est celui qui a internalisé la directive UEMOA de 1998. Il s'inspire assez du Système Comptable Ouest Africain.</p>

## 5.2 Aspects positifs

Les évolutions positives constatées en 2014 en ce qui concerne la production de l'information financière de l'Etat sont résumées ci-après :

- Les rapprochements bancaires continuent de se faire suivant une fréquence journalière pour ce qui est des comptes du Trésor à la BCEAO et mensuelle pour les autres comptes bancaires.
- Le recrutement de personnel additionnel au niveau de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique,
- Les retards dans la production des états financiers annuels (projet de loi de règlement, le Compte Général de l'Administration des Finances le Compte administratif, les états de développement des recettes et des dépenses) et le compte de gestion du comptable principal ont été rattrapés : les états financiers des exercices 2012 et 2013 ont été produits et déposés à la Chambre des Comptes dans les délais réglementaires (six mois suivant la fin des exercices concernés),
- Un audit organisationnel a été effectué entre 2013 et 2014 au niveau de la DGTCP ainsi que l'audit des comptes d'imputation provisoire du Trésor mais leurs résultats ne sont pas encore mis en œuvre.

## 5.3 Aspects à améliorer/ risques

Malgré les améliorations constatées, les insuffisances ci-après ont été relevées :

- i) Les régularisations des comptes d'avance et d'attente n'interviennent pas avant la clôture de l'exercice budgétaire de telle sorte que ces comptes traînent au niveau de la Balance Générale des soldes anormaux qui sont reportés d'année en année. Ce phénomène de défaut d'apurement régulier des comptes d'attente a été amplifié ces dernières années par la non maîtrise des conséquences budgétaires des mesures sociales prises par le gouvernement (versement d'agents contractuels, mesures de gratuités, etc.). A titre d'exemples, les comptes 475-1 et 476-1 qui recueillent les avances payées aux reversés de la Fonction Publique ne sont pas régularisés pour un montant total de 21,56 milliards de F. CFA ; de même, le compte 472.1 « Compte d'imputation provisoire Comptables à l'intérieur du territoire » présente un solde de 1,06 milliards de F. CFA en suspens depuis 2008. Le recours courant aux OP Trésor pendant la phase d'exécution du budget n'assure pas le respect de l'orthodoxie budgétaire car il remet en cause le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables dans l'organisation budgétaire de l'Etat. Tout Ordre de Paiement (même en cas d'urgence) doit provenir de l'ordonnateur qui devra s'assurer a priori de l'existence de crédits budgétaires suffisants. La possibilité donnée aux comptables du Trésor d'établir des OP à leurs propres ordres présente des risques importants pour la gestion financière de l'Etat et peut contribuer à amplifier le relâchement de la discipline budgétaire,

- ii) Aucun dispositif n'est en place pour collecter et consolider les ressources mises à la disposition des unités de prestations de services primaires comme les écoles primaires et les centres de santé de base,
- iii) De même, la couverture et la qualité des rapports d'exécution budgétaire qui sont établis trimestriellement ne se sont pas améliorées. Ces rapports n'intègrent pas notamment l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses des projets à financements extérieurs, ils sont établis sur la base des ordonnancements pris en charge et non des paiements effectifs, et continuent d'être produits plus de huit semaines après la fin du trimestre. Les problèmes de connexion en temps réel des postes comptables des receveurs retardent la centralisation et l'analyse régulière des comptes ; ce qui affecte en particulier la qualité des comptes de disponibilité et rend difficile la production de statistiques sur les paiements réels effectués par le Trésor public. Ce manque d'informations comptables complique l'actualisation périodique du plan prévisionnel de trésorerie. Cette situation présente des risques d'irrégularité dans l'usage des fonds publics et elle ne permet d'éclairer les décisions financières de l'Etat.

#### **5.4 Recommandations**

Pour corriger les insuffisances relevées, les mesures ci-après sont proposées:

##### **A court terme,**

- i) Définir un mécanisme et un chronogramme d'apurement des comptes d'attente de la balance générale du Trésor sur la base du rapport d'audit des comptes d'imputations provisoires et veiller à sa mise en œuvre,
- ii) Proscrire l'utilisation des Ordres de paiement (OP) Trésor et limiter le recours aux OP Budget à justifier dans les délais réglementaires,

##### **A moyen terme,**

- iii) Améliorer le système d'information et de gestion du réseau comptable du Trésor pour permettre des rapprochements de comptes en temps réel : mettre en place une infrastructure moderne d'interconnexion et d'échange de données informatiques, adapter le système de gestion comptable et budgétaire de l'Etat aux exigences de la nouvelle LOLF,
- iv) Instituer une analyse mensuelle des paiements budgétaires effectifs réalisés par le Trésor faisant apparaître les montants et des commentaires sur l'évolution des OP Budget, des OP Trésor et des décisions de mandatement,
- v) Améliorer la qualité et les délais de publication des rapports d'exécution budgétaire infra-annuels en veillant à la prise en compte des informations manquantes sur les paiements effectifs et aussi sur les opérations effectuées sur ressources extérieures.
- vi) Mettre en place un dispositif de collecte et de consolidation des ressources mises à la disposition des écoles primaires et des centres de santé de base ; rendre cette information publique et l'utiliser pour éclairer des décisions d'allocations budgétaires.

## **6. LA SURVEILLANCE ET LES VERIFICATIONS EXTERNES**

L'efficacité de l'examen effectué par le corps législatif et par la vérification externe est un élément qui permet de tenir le Gouvernement responsable de sa politique budgétaire, de sa politique de dépenses et de la mise en œuvre de ces politiques.

## 6.1 Analyse comparative de l'évolution des scores PEFA entre 2007 et 2014

Indicateurs	2007	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007
PI-26 Étendue, nature et suivi de la vérification externe	D	D+	L'amélioration de la note de cet indicateur résulte principalement des actions accomplies dans le cadre du suivi des recommandations formulées par la Chambre des Comptes et de l'élargissement du champ des vérifications effectuées par la Chambre des Comptes qui est passée de 50% en 2007 à près de 70% du total des dépenses en 2014. Toutefois, en raison de l'insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières, le contrôle juridictionnel n'est pas effectif au niveau central et reste peu efficace au niveau des communes.
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+	C+	Globalement, la situation n'a pas changé par rapport à 2007. Toutefois, des améliorations ont été notées en ce qui concerne la portée et les procédures de l'examen de la loi de finances (comités spécialisés d'examen et des procédures de négociation) par le parlement, ainsi que le temps imparti pour cet examen qui est passé de moins de deux mois en 2007 à plus de deux mois 2014. Les modifications budgétaires effectuées en cours d'année par voie réglementaire sont assez significatives et entraînent une augmentation des dotations budgétaires initiales sans que l'Exécutif ait recours à la Loi de finances rectificative.
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D	D+	L'amélioration de la note de cet indicateur entre 2007 et 2014 résulte principalement de l'amélioration de la qualité des auditions et du suivi effectué en ce qui concerne les recommandations des rapports de vérification. Sur la période de couverture de l'évaluation PEFA 2014, le délai d'examen des rapports de vérification externe reçus par le pouvoir exécutif est resté en général supérieur à 12 mois alors que le délai limite qui résulte de la pratique internationale est de trois mois.

## 6.2 Aspects positifs

Les aspects positifs relevés ici sont :

- La performance de la Chambre des Comptes en matière de vérification externe (vérification générale des entités et contrôle de l'exécution du budget) s'est légèrement améliorée par rapport à 2007 notamment en ce qui concerne son étendue (au moins 75% des entités de l'administration centrale).
- En 2014 et pour la première fois, la Chambre des Comptes a respecté le délai légal d'émission du rapport sur l'exécution du budget 2013 qui a été joint au projet de loi de règlement de la même année et transmis en octobre 2014 à l'Assemblée Nationale en même temps que le projet de loi de finances 2015,
- Contrairement à la pratique avant 2007, des auditions approfondies sur les principales conclusions du rapport de vérification externe ont lieu à l'occasion du vote de la loi de règlement et les comptes rendus de ces réunions élaborés par le Trésor public mettent en évidence les suites données par l'Exécutif aux recommandations formulées par l'Assemblée Nationale,
- Une option de révision ciblée de la constitution a été étudiée en profondeur et a été sanctionnée en 2014 par une assistance technique qui a aidé le gouvernement à finaliser la préparation de l'ensemble des avant-projets de textes qui permettront la transformation de la Chambre des Comptes en Cour des Comptes.

## 6.3 Aspects à améliorer/ risques

Les insuffisances à corriger au plan de la surveillance et des vérifications externes sont recensées ci-après :

- Le positionnement de la Chambre des Comptes sous la Cour Suprême l'expose à des contraintes institutionnelles qui ne lui permettent pas de mieux s'organiser pour accomplir ses missions légales ; ce positionnement n'est d'ailleurs pas conforme aux dispositions des directives 2009 de l'UEMOA portant cadre harmonisé de gestion des finances publiques,



- Des difficultés liées aux insuffisances des moyens humains<sup>10</sup> et matériels affectent également la qualité et l'étendue des missions effectuées,
- D'importants retards existent en ce qui concerne l'exercice du contrôle juridictionnel. Il est noté un démarrage du jugement des comptes 2003 de certaines communes et établissements autonomes mais toutes ces entités ne respectent pas systématiquement les délais de redditions de comptes et la Chambre des Comptes ne dispose pas encore d'une organisation pouvant les y contraindre. Les comptes de gestion du comptable principal de l'Etat n'ont encore jamais fait l'objet de jugement alors que la nouvelle LOLF a fixé la prescription du jugement des comptes à un délai de cinq ans après le dépôt des comptes. Il en résulte que tout retard de plus de cinq ans dans le jugement des comptes de gestion représente un risque élevé que des comptables malveillants se retrouvent impunis,
- En matière d'examen des rapports d'exécution des lois de finances et d'examen et du vote de la loi de règlement, l'Assemblée Nationale reste peu performante du fait des lenteurs constatées. Par exemple, le projet de loi de règlement du budget 2009 transmis à l'Assemblée Nationale le 31 décembre 2012 et celui du budget 2010 transmis le 22 août 2013, et ceux des années 2011, 2012 et 2013 transmis le 07 octobre 2014 n'avaient pas encore été soumis au vote des parlementaires au début du mois de février 2015 alors que le délai limite qui résulte de la pratique internationale est de trois mois.

#### **6.4 Recommandations**

Les mesures ci-après sont proposées pour une amélioration des performances du mécanisme de contrôle externe des finances publiques au Bénin :

##### **A court terme,**

- i) Réaliser la transformation de la Chambre des Comptes en Cour des Comptes,

##### **A moyen terme,**

- ii) Moderniser le fonctionnement de l'Institution Supérieure de Contrôle :
  - a. en élaborant un plan stratégique à moyen terme pour remplir les nouvelles missions de contrôle externe telles qu'édictées par la LOLF notamment la réalisation des audits de performance et l'évaluation des politiques publiques,
  - b. et en adoptant un plan cohérent et pertinent de gestion des effectifs et des compétences compte tenu du contexte actuel de départs massifs des fonctionnaires à la retraite,
- iii) Elaborer et mettre en œuvre un plan d'apurement des arriérés en matière de contrôle juridictionnel,
- iv) Poursuivre le renforcement des capacités des députés en vue du vote et du contrôle des lois de finances et faire un plaidoyer en vue de la réduction au plus à trois mois du délai d'examen des lois de règlement.

---

<sup>10</sup> L'effectif de la chambre des comptes est resté notablement très insuffisant : outre le Président de la Chambre, cet effectif comprend 4 conseillers-rapporteurs, 16 auditeurs et 5 assistants de vérification.

## **B. REVUE GLOBALE DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS DU BENIN**

Une revue du système de passation des marchés du Bénin suivant la méthodologie OCDE a été réalisée au cours du premier semestre 2014 et a donné lieu à un rapport spécifique détaillé validé avec les principaux responsables de la chaîne de passation des marchés du pays.

Nous présenterons ici les principaux résultats de cette évaluation en tenant compte aussi des conclusions faites par la mission PEFA 2014 sur l'indicateur spécifique (PI-19) relatif au système de passation des marchés qui couvre les aspects du cadre juridique et réglementaire, de l'application des méthodes concurrentielles de passation, de l'accès du public aux informations sur la passation des marchés et des modalités d'instructions des plaintes.

Dans le cadre de l'évaluation des régimes nationaux de passation de marchés, la méthodologie publiée par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) est fondée sur deux catégories d'indicateurs : les indicateurs de Base (IB) et les indicateurs de Conformité/Performance (ICP).

Les IB présentent une comparaison du dispositif effectivement mis en place avec les normes internationales et ont trait aux caractéristiques formelles et fonctionnelles du système existant. Les ICP renvoient au suivi des données relatives à la performance dans l'objectif de déterminer le degré de conformité avec le système officiellement établi ; ils sont appréciés sur la base de données extraites d'un échantillon représentatif de marchés et sur des informations obtenues au moyen d'entretiens ou d'enquêtes auprès des intervenants dans le système de passation de marchés.

Les résultats de l'analyse du dispositif en place (IB) et de l'appréciation de la qualité de son fonctionnement (ICP) s'articulera autour des quatre piliers de la méthodologie que sont : i) le cadre juridique, ii) le cadre institutionnel et la capacité de gestion, iii) les activités d'acquisition et les pratiques du marché, et iv) l'intégrité du régime de passation de marchés.

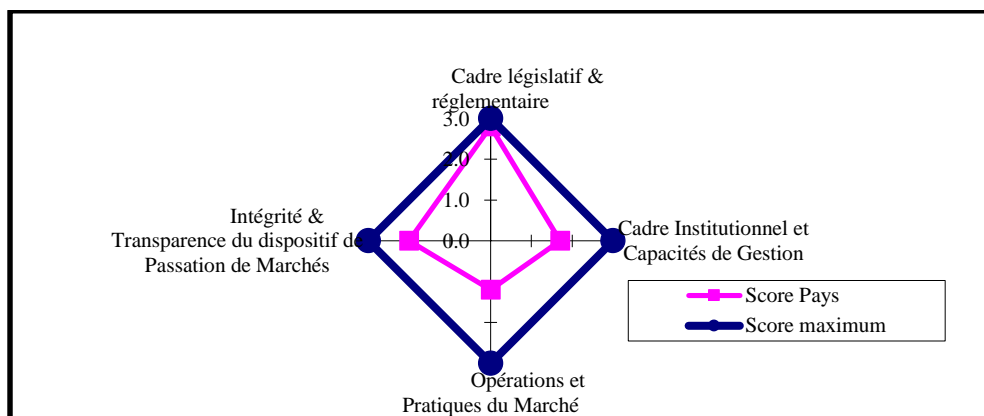
### **1. CONCLUSION SUR L'ÉVALUATION GLOBALE DU SYSTEME**

En référence aux indicateurs de l'OCDE/CAD, la qualité du système de passation des marchés publics au Bénin se situe à un niveau légèrement au dessus de la moyenne<sup>11</sup>. Le système béninois des marchés publics est dans une bonne moyenne conforme aux bonnes pratiques internationalement reconnues en la matière, et aux Directives de l'UEMOA.

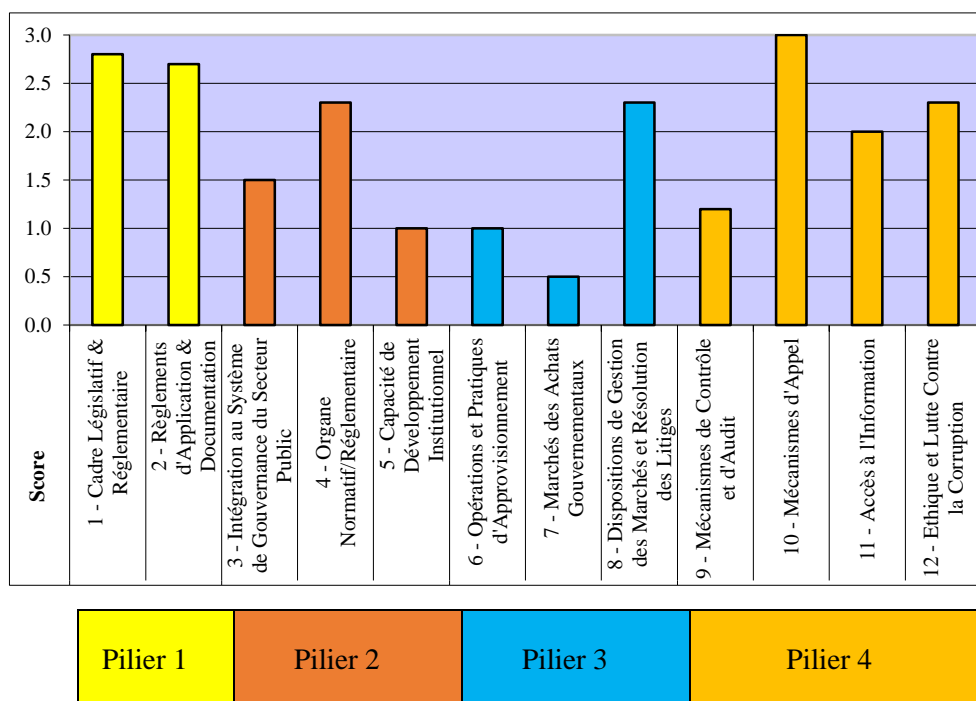
---

<sup>11</sup> La revue a permis de conclure sur une note globale de 1,9/3 pour la qualité du système actuel des marchés publics, note qui est au-dessus de 1,5 correspondant à la moyenne des notations adoptées par l'OCDE

**Graphique n° 20 : Bénin - Marchés Publics – Notation agrégée par Pilier**



**Graphique n° 21 : Bénin - Marchés Publics – Notation agrégée par Indicateur**



Source : Réalisé par la mission sur la base de l'évaluation globale du système

Par rapport aux indicateurs de base de l'OCDE, le système a été évalué à un score de 110 points sur 165 (66,7%), soit une moyenne de 1,9/3. Il s'agit d'un niveau global légèrement supérieur à la moyenne, résultat de dysfonctionnements observés au niveau des différents piliers.

En raison de problèmes d'archivage et l'indisponibilité de certaines statistiques sur la période de couverture de la revue, les ICP n'ont pu être strictement calculés. Mais l'analyse de la pratique de passation des marchés sur la base des rapports d'audit disponibles et des entretiens avec les auteurs a globalement confirmé le fonctionnement peu efficient du dispositif en place compte tenu des longs délais observés par les processus de passation de marchés qui ont encouragé les recours fréquents aux procédures de gré et gré qui ne garantissent pas toujours la qualité de la dépense et la transparence requise dans le processus d'acquisition.

## 2. RESULTATS DE L'ANALYSE PAR PILIER DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES

Les principaux constats et recommandations qui découlent de l'analyse de chacun des piliers sont présentés ci-après :

### 2.1 Pilier I : Cadre législatif et réglementaire

Ce pilier évalue l'ensemble des instruments juridiques et réglementaires en place et porte sur le Code des marchés publics, les règlements d'application et les documents standards utilisés.

#### 2.1.1 Situation actuelle

Pilier I – Cadre législatif et réglementaire		Scores par Indicateur subsidiaire								Score Globale	Note rapportée à 3
		a	b	c	d	e	f	g	h		
IB-1	Le cadre législatif et réglementaire de passation des marchés publics est conforme aux normes convenues et respecte les obligations en vigueur	2	3	3	3	3	3	3	3	23/24	2,9
IB-2	Existence de règlements d'application et documentation	1	3	3	3	3	3			16/18	2,7
<b>RESULTAT PILIER I</b>										<b>39/42</b>	<b>2,8</b>

Le cadre juridique de passation des marchés publics a été rénové en 2009 et presque tous ses textes d'application sont en place. Le code des marchés publics indique expressément que l'appel d'offres ouvert est la règle (article 28) et définit en son article 49 les conditions dans lesquelles la procédure dérogatoire (gré à gré et autres) peut être utilisée. Le cadre juridique de passation des marchés publics satisfait globalement aux critères du cadre PEFA et de l'OCDE sauf en ce qui concerne principalement i) le champ d'application des marchés effectués par voie d'appel d'offres ouvert qui n'intègre pas les marchés de la défense et de la sécurité nationale ( article 7 de la loi sur les marchés publics), et ii) des incohérences constatées dans le code des marchés publics (les dispositions des articles 6 et 30 du CMP, relatives aux marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils de passation, présentent des contradictions. Tandis que le premier article exclut ces marchés du champ d'application du CMP, le second dispose des principes devant être respectés pour leur mise en œuvre, et renvoie à un décret pour les modalités de leur passation).

#### 2.1.2 Aspects à améliorer

La revue des textes, l'analyse des documents obtenus et les résultats des entretiens ont permis de relever les insuffisances présentées ci-après :

- L'exclusion des marchés de défense et sécurité nationales du champ d'application de la loi portant Code des marchés publics (CMP) alors qu'aucun autre texte ne les réglemente: il s'agit en fait d'une mauvaise transposition de l'article 9 de la Directive N°4 de l'UEMOA, qui renvoie au droit national le soin de régir les marchés qui concernent les besoins de défense et de sécurité nationale ( aucun appel d'offres ouvert n'est réalisé pour l'ensemble des marchés passés par le ministère de la défense).
- Une imprécision des textes en vigueur en ce qui concerne la mise en œuvre de la procédure de demande de cotations : le champ d'application de la loi sur la passation des marchés semble être limité aux marchés dont les montants prévisionnels atteignent et dépassent les seuils de passation de marchés<sup>12</sup>;

<sup>12</sup> Seuil de passation de marché : seuil à partir duquel une procédure formelle de passation de marché est obligatoire (Travaux = 60 millions de FCFA ; Fournitures et services = 20 millions de FCFA , Prestations individuelles= 10 millions de FCFA )

- Quelques incohérences ont été relevées entre les différents textes en vigueur et portent notamment sur i) l'absence de précision des conditions de participation des entreprises publiques aux marchés publics, et ii) les divergences sur les délais d'approbation et de recours en matière de signature de marchés (fixés à deux mois dans la loi sur la décentralisation contre 15 jours dans le code de passation des marchés publics) ;
- Le code détaillé des marchés se situe à un niveau hiérarchique trop élevé (Loi), ce qui rend difficile sa révision ;
- Sur la base des statistiques collectées auprès de la DNCMP relativement à la période de 2011 à 2013, le montant des marchés de gré à gré a été supérieur à la limite de 10% du montant total des marchés publics passés, ce qui contrevient aux dispositions de l'article 51 du code des marchés publics, particulièrement en 2013 avec un taux de 29%. Les raisons du recours à ces marchés de gré à gré ne sont pas mentionnées dans les situations statistiques produites mais le niveau élevé s'explique essentiellement par le caractère non concurrentiel des marchés relatifs au ministère en charge de la défense et de la sécurité publique.

**Tableau n°22 : Situation des marchés passés en 2011, 2012 et 2013 (montant en millions de FCFA)**

Années	Appels d'offres		%Appels d'offres	Marchés de gré à gré		% gré à gré en valeur	Total des marchés
	Nombre	Montant		Nombre	Montant		
2011	572	179 915	85%	64	31 682	15%	211 597
2012	407	148 810	86%	52	23 874	14%	172 684
2013	480	216 787	71%	82	90 694	29%	307 481

Source : DNCMP

- En ce qui concerne la publication des avis d'appels d'offres et les délais de passation des marchés, les preuves ne sont pas en général conservées. La plupart des acteurs rencontrés ont regretté les longs délais de passation des marchés qui s'expliquent par des raisons variées. Certaines autorités ont indiqué que les délais de publicité ne sont pas réellement respectés sur le terrain en ce qui concerne les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils de compétence de la DNCMP.
- Les PV d'évaluation consultés montrent en moyenne **12%** d'anomalies ; ce qui indique un manque d'objectivité dans les critères d'évaluation des offres et d'attribution des marchés.
- Concernant la confidentialité des procédures d'évaluation, la perception du secteur privé est qu'elle n'est pas respectée, les commissions subissant des pressions politiques.
- L'utilisation des DAO types n'est pas encore systématique pour les marchés qui n'atteignent pas les seuils de contrôle de la DNCMP.

### 2.1.3 *Recommandations*

Au regard des insuffisances relevées ci-dessus, les mesures ci-après sont proposées pour renforcer le cadre juridique (les actions relatives au non-respect des textes en vigueur seront abordées au niveau des autres piliers):

**A court terme, le Gouvernement** devrait prendre des mesures pour réviser la loi portant Code des marchés publics pour le conformer entièrement aux Directives de l'UEMOA, notamment en ce qui concerne le domaine d'application, et le mettre en cohérence avec ses textes d'application.

**A moyen terme, le Gouvernement** devrait étudier les moyens de ramener le Code dans le domaine réglementaire, en prenant une loi plus synthétique sur les marchés publics, qui reprendrait les grands principes des directives de l'UEMOA, et plus généralement des bonnes pratiques internationalement reconnues. Afin de réduire les délais de passation des marchés et assurer une plus grande efficacité de la commande publique, les textes réglementaires devraient aussi inclure les contrats de partenariat dans les méthodes de passation des marchés.

## 2.2 *Pilier II : Cadre institutionnel et capacité de gestion*

Ce pilier mesure l'opérationnalité et l'efficacité du dispositif réglementaire au plan institutionnel. Il apprécie l'intégration de la passation des marchés dans le système de gouvernance du secteur public et en particulier le système de gestion des finances publiques ; l'existence d'un organe de régulation ainsi que la portée de ses missions et pouvoirs ; la mesure de la qualité du système de passation et la qualité des systèmes d'évaluation et de développement des capacités.

### 2.2.1 *Situation actuelle*

Pilier II- Cadre institutionnel et capacités de gestion		Scores par Indicateur								Score	Note rattachée
		a	b	c	d	e	f	g	h		
IB-3	Le dispositif de passation des marchés publics est intégré et bien incorporé dans le système de gouvernance du secteur public	1	1	3	1					6/12	1,5
IB-4	Le pays est doté d'un organe normatif/réglementaire fonctionnel	3	3	3	0					9/12	2,3
IB-5	Existence de capacités de développement institutionnel	1	0	2	1					4/12	1,0
<b>RESULTAT PILIER II</b>										<b>19/36</b>	<b>1,6</b>

Bien que préconisée par le dispositif législatif et réglementaire, l'intégration du système de passation de marchés dans le processus budgétaire, n'est pas encore effective.

La qualité de l'architecture institutionnelle du système de passation des marchés est jugée moyenne. Ses différents aspects sont décrits ci-après :

- Le processus de passation des marchés est géré de façon manuelle et n'est pas relié électroniquement au système intégré de gestion des finances publiques. Néanmoins, préalablement à la signature des contrats de marchés, une réservation de crédits est faite dans le SIGFIP en vue d'assurer la disponibilité de la trésorerie au moment du paiement. Les programmes de passation de marché sont d'ordinaire élaborés à partir des programmes opérationnels annuels et pluriannuels mais les liens avec la planification budgétaire restent insuffisants du fait de la préparation tardive des plans de passation des marchés. Il existe des redondances entre les contrôles effectués par les organes spécifiques de contrôle des marchés publics et ceux effectués par la Direction du contrôle financier sur le processus de la commande publique.
- Il existe un organe normatif autonome et indépendant, dénommé Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) rattachée à la Présidence de la République. L'ARMP a pour responsabilité la régulation du système des marchés publics et aussi le traitement non juridictionnel des litiges intervenant pendant les processus de passation des marchés publics et des délégations de service public. La société civile dénonce le fait que le Président de l'ARMP

soit nommé par le Président de la République, alors que dans certains pays de l'UEMOA, celui-ci est élu par ses pairs. L'ARMP fait payer aux plaignants des frais équivalents à la moitié des frais d'acquisition des dossiers d'appel d'offres concernés et ne rend pas encore ses décisions dans la limite du délai de 7 jours prescrits par le CMP. L'arrêté devant fixer conformément à la loi le taux de redevance de régulation attend d'être pris par le Ministre chargé des Finances et cette situation constitue un véritable handicap pour le fonctionnement adéquat de l'ARMP, l'empêchant notamment de disposer de moyens financiers suffisants pour la mise en œuvre du plan de formation et la réalisation des audits. Il n'existe d'ailleurs pas d'offre de formation permanente de la part de l'ARMP, faute de financement pérenne. Les sessions de formation sont organisées sur financements ponctuels de partenaires ou grâce aux financements apportés par les structures bénéficiaires.

- Il n'existe pas encore de système regroupant l'ensemble des informations sur les marchés publics sur un seul support. Le Journal des marchés publics (JDM) publie les opportunités de marchés, notamment les PPM, des avis d'appels à la concurrence, des avis d'attributions et les décisions de l'ARMP. Cependant, l'information fournie n'est pas exhaustive et ne porte pas en général sur les marchés dont les montants sont en dessous du seuil de contrôle de la DNCMP.
- La collecte et le suivi des statistiques nationales sur les marchés publics est du ressort de l'ARMP avec la contribution de la DNCMP mais pour le moment, il n'existe pas encore de procédures opérationnelles et organisées pour cette collecte.
- Bien que des normes de performance des acteurs de la chaîne de passation des marchés aient été fixées par la réglementation, il n'est pas encore défini un système formel de suivi des performances du système et du personnel technique, qui permette de remédier aux déficiences liées au manque de capacités.

### **2.2.2 Aspects à améliorer**

Au regard des faits exposés ci-dessus, les principales insuffisances à corriger se déclinent comme suit :

- Les PPM ne sont pas vraiment intégrés dans la préparation du Budget, sont publiés en retard (majoritairement à partir du 2ème trimestre) et n'incluent pas les demandes de cotation : en mars 2014, environ 20 PPM avait été transmis à la DNCMP et publiés et en mai 2013, le nombre de PPM reçus et publiés était d'environ 30 pour tout le pays.
- Il existe des redondances entre les contrôles effectués par les organes spécifiques de contrôle des marchés publics et ceux effectués par la Direction du contrôle financier sur le processus de la commande publique,
- Le recrutement des observateurs indépendants par l'ARMP, est de nature à l'impliquer dans les opérations de passation de marchés. L'ARMP valide les procédures de passation de marché de gré à gré pour les marchés dépassant le seuil limite de 10% (autorisé pour le cumul de ces marchés) alors que le mode de passation de marché est un motif de recours,
- L'ARMP est confrontée à des difficultés financières qui l'empêchent d'exécuter normalement ses attributions. Elle ne respecte pas aussi le délai réglementaire de 7 jours de réponses aux plaintes formulées,
- Il n'existe pas de procédures ni de système électronique de collecte des données relatives aux opérations de marchés,
- Les indicateurs permettant de mesurer la performance du système ne sont pas encore définis. Aucun audit d'évaluation des performances n'a encore été organisé. A fortiori, ces informations ne sont pas publiques, ce qui permettrait au secteur privé et à la société civile de renforcer leur vigilance sur le respect des délais et la transparence des choix d'attributaires effectués.

### 2.2.3 *Recommandations*

Afin de corriger les insuffisances relevées ci-dessus, les actions ci-après sont proposées :

#### **Sur le court terme,**

- Etablir et publier un modèle de plan passation de marchés, en indiquant les mentions obligatoires et en rendant obligatoire son utilisation,
- Rendre obligatoire la disponibilité des Plans de passation de marchés à l'étape de l'arbitrage des budgets sectoriels par le MEF,
- Prendre un acte administratif pour limiter le rôle du contrôle financier dans le contrôle des aspects financiers de façon à éviter les redondances dans le contrôle des marchés publics,
- Préparer à l'avance, avant la fin de l'année N (au plus tard à partir Septembre de l'année N), les dossiers d'appel à la concurrence selon les priorités définies (par exemple dans le plan de passation de marchés) pour la mise en œuvre des marchés de l'année N+1.
- Réviser la loi sur les marchés publics, afin de transférer la responsabilité du recrutement des observateurs indépendants à la DNCMP, conformément à la Directive N°4 de l'UEMOA. La révision du CMP devra également viser la suppression de la validation par l'ARMP de l'autorisation de passer un marché de gré à gré lorsque le seuil maximum de 10% dans lequel doivent être contenus ces marchés est atteint,
- Signer l'arrêté rendant exécutoire la redevance de régulation,
- Organiser la collecte des données aux fins de production et de publication de statistiques fiables et prendre un texte afin de rendre obligatoire l'immatriculation des marchés par la DNCMP, y compris les demandes de cotation.
- Faire une étude afin d'établir des indicateurs de performance et d'alerte sur le fonctionnement du système.

#### **Sur le moyen terme,**

- Réaliser des audits opérationnels périodiques spécifiques en vue d'évaluer les performances des personnels, et publier les résultats (en particulier un classement des autorités contractantes en fonction des résultats) afin que les performances des autorités contractantes soient connues du public,
- Promouvoir le développement d'un outil électronique fiable de collecte des informations et des statistiques, en liant la production des données au Système intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMAP), en cours de développement.

### 2.3 *Pilier III : Les activités d'acquisition et les pratiques du marché*

Ce Pilier apprécie l'efficacité et l'utilité opérationnelles du dispositif de passation de marchés au niveau de l'entité d'exécution. Il ne s'intéresse pas aux dispositifs juridiques/réglementaires ou institutionnels en place, mais davantage à leur fonctionnement. Le fonctionnement du dispositif est analysé sous les angles i) de l'efficacité des pratiques opérationnelles (l'attribution des marchés dans les délais voulus à des prix compétitifs), ii) du contexte du marché des fournisseurs, iii) et des dispositions en place après la signature du contrat pour assurer la qualité des biens et services à livrer (gestion des contrats et des litiges).



### 2.3.1 Situation actuelle

Pilier III. Opérations d'achat et pratiques du marché		Scores par Indicateur								Score	Note rapportée
		a	b	c	d	e	f	g	h		
IB-6	Les opérations et les pratiques d'approvisionnement du pays sont efficaces	0	1	1	2					4/12	1,0
IB-7	Fonctionnalité du marché des achats gouvernementaux	0	1	1	0					2/12	0,5
IB-8	Existence de dispositions relatives à la gestion des marchés et à la résolution des litiges	2	3	2						7/9	2,3
<b>RESULTAT PILIER III</b>										<b>13/33</b>	<b>1,3</b>

Au regard de la notation de ce pilier, le déroulement des opérations d'achat et les pratiques du marché des acquisitions au Bénin sont jugés globalement inefficaces (note globale inférieure à la moyenne). Une description sommaire de la situation est présentée ci-après :

- Au plan de la capacité des acteurs :
- ✓ Il n'existe pas des profils de compétences et de connaissances (ou de diplômes) formellement définis pour les emplois spécialisés en matière d'acquisition. Quelques exigences de compétences ont été définies pour quelques postes spécifiques comme celui de secrétaire permanent de la PRMP et celui des membres des cellules de contrôle (CCMP) mais en raison de la grande mobilité des personnels (nominations au gré des changements de ministres), ces exigences ne sont souvent pas respectées par les autorités contractantes. Cependant, ces exigences ne font pas référence à des cursus normalisés, tels que diplômes reconnus ou termes de références officiels adoptés par voie réglementaire ou classifiée).
- ✓ Il n'existe pas de programme systématique de formation et d'information à destination des intervenants du secteur public ou du secteur privé. Le Plan Global de Formation 2010-2012 établi sur la base d'un recensement des besoins des acteurs du système des marchés publics (l'administration publique et secteur privé) n'est pas mis à jour et les formations prévues ne sont régulièrement délivrées puisque l'ARMP n'a pas encore les moyens d'offrir un programme annuel complet et suffisant, dont le financement est garanti.
- ✓ Dans la pratique, l'archivage des dossiers n'est pas effectif au niveau des autorités contractantes, rendant les audits difficiles. Ceci est dû à un manque de moyens (locaux et spécialistes), mais aussi à un problème d'organisation (absence de procédures pour assurer la centralisation des pièces). Par exemple, les pièces relatives aux paiements ne sont jamais classées avec les documents de passation des marchés.
  - Au plan de la gestion des opérations :
- ✓ La délégation de pouvoirs dans les marchés publics au Bénin est structurée autour des PRMP et des autorités de contrôle. La PRMP est la personne qui est mandatée par l'Autorité Contractante pour mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés et de délégations de service public. Les services techniques des autorités contractantes préparent les dossiers avec l'assistance des services de la PRMP. Les responsabilités du contrôle sont réparties entre la DNCMP et les CCMP.

- ✓ Les seuils pratiqués au Bénin en matière de passation et de contrôle se situent bien au-dessus de la moyenne pratiquée au sein de l'espace UEMOA<sup>13</sup>. Cependant, de longs délais de traitement des opérations de dépenses de marchés sont constatés aux différentes phases du processus de passation des marchés. Le délai réglementaire pour boucler une procédure de passation d'un marché exclusivement financé sur ressources nationales est de 134 jours au minimum (environ 4,5 mois). Ce délai n'inclut pas les délais entre les différentes étapes, qui ne sont pas fixés par la réglementation. Il ressort des entretiens avec les différents acteurs que ces délais sont très longs dans la pratique. Les acteurs fustigent en particulier la procédure d'approbation qui est très longue, et peut durer plusieurs mois, en violation du délai de quinze jours prévu par la réglementation. Généralement, il atteint trois mois, et dans certains cas examinés, il a atteint plus de six mois, et même parfois plus d'un an<sup>14</sup>. Mais il convient de noter la décision prise vers la fin de l'année 2014 par le Gouvernement relevant les seuils de délégation de signatures des contrats de marchés aux ministres sectoriels.
- ✓ La réglementation a clairement défini les responsabilités des décisions à prendre de façon autonome par les organes de passation des marchés. Cependant, dans la pratique, bien que certains Ministres et Présidents d'institutions délèguent leur rôle de PRMP aux Secrétaires Généraux ou autres, ces derniers ne jouissent pas toujours de toute l'autonomie nécessaire dans leurs décisions. Dans certains marchés importants, il a été noté l'intrusion des plus hautes autorités ; ce qui compromet la qualité des processus et allonge parfois les délais de passation des marchés. Il a été aussi constaté que, du fait de leurs larges responsabilités, la disponibilité des Secrétaires généraux n'est pas toujours garantie pour jouer diligemment leur rôle de PRMP, ce qui se traduit par des retards sur la mise en œuvre des procédures de marchés.
  - En ce qui concerne la fonctionnalité des marchés des achats gouvernementaux :
- ✓ Il n'existe pas encore de mécanisme clairement défini de dialogue ou de partenariat entre le secteur public et le secteur privé en ce qui concerne les marchés publics. Il ressort des différentes rencontres avec le secteur privé et de rapports antérieurs<sup>15</sup>, une situation de faibles capacités technique et managériale de la plupart des PME, qui constituent l'essentiel des entreprises participant aux marchés publics. Ceci constitue l'une des raisons des longs délais d'exécution des marchés et aussi des qualités défectueuses.
- ✓ Les dysfonctionnements constatés au niveau du système national (notamment les longs délais de paiement) semblent avoir entamé, dans une part importante, la confiance des acteurs en ce qui concerne les projets financés sur fonds propres de l'État. En effet, les banques n'accompagnent pas suffisamment les PME, notamment dans l'octroi des garanties, la mise à disposition de lignes de crédits et le nantissement. De plus, l'engouement des entreprises pour les appels d'offres financés par un bailleur est largement supérieur à celui observé pour les appels d'offres financés sur ressources propres de l'État. Les analyses faites sur les informations disponibles montrent qu'il y a environ deux fois plus de participants aux appels d'offres financés, ou cofinancés, par un bailleur<sup>16</sup>. Les prix d'acquisition très élevés des dossiers d'appels à la concurrence pouvant aller jusqu'à un million de FCFA constituent aussi un réel obstacle pour les PME.
- ✓ Même, si le CMP contient des dispositions qui indiquent des mentions (publicité et juridictions compétentes) en cas d'appel d'offres international), il ne fixe pas les conditions de recours à l'appel d'offres international.

<sup>13</sup> Voir en Annexe 2 le tableau comparatif des seuils de passation et de contrôle des marchés publics pour certains pays de l'UEMOA

<sup>14</sup> Rapport de l'étude de la Banque Mondiale « Stimuler l'exécution du budget d'investissement des pays de l'UEMOA pour un meilleur impact sur le développement » (Rapport Bénin – septembre 2013)

<sup>15</sup> Rapport de l'étude de la Banque Mondiale « Stimuler l'exécution du budget d'investissement des pays de l'UEMOA pour un meilleur impact sur le développement » (Rapport Bénin – septembre 2013)

<sup>16</sup> Rapport de l'étude de la Banque Mondiale « Stimuler l'exécution du budget d'investissement des pays de l'UEMOA pour un meilleur impact sur le développement » (Rapport Bénin – septembre 2013)

- ✓ En ce qui concerne la gestion des marchés et des litiges, les procédures de réception, de contrôle de qualité des produits finaux et de règlement des litiges sont détaillées dans les dossiers types de passation de marchés qui constituent une adaptation des dossiers types de la Banque Mondiale.

### **2.3.2 Aspects à améliorer**

Au regard de la situation décrite ci-dessus, les principales insuffisances à corriger se déclinent comme suit :

- La démarche d'exécution des opérations par les acteurs est trop focalisée sur les processus et s'intéresse moins à l'objectif final que constitue la disponibilité à temps et à des conditions compétitives (prix et qualité) de la commande publique :
  - Il n'existe pas des profils de compétences et de connaissances formellement définis pour l'ensemble des emplois spécialisés en matière d'acquisition et les quelques critères de nomination retenus pour certaines fonctions ne sont pas souvent respectés en raison de mutations fréquentes de personnes nommées à ces postes,
  - L'offre de formation continue en matière de passation des marchés est insuffisante et le programme de formation des acteurs élaboré n'est pas régulièrement mis à jour pour répondre convenablement aux insuffisances pratiques identifiées ; la fréquente mobilité des cadres ne permet pas aussi la pérennisation des actions de formation ;
  - Au niveau des ministères, les Secrétaires Généraux sont désigné comme PRMP, alors que leurs tâches quotidiennes ne leur permettent pas une disponibilité suffisante,
  - Le Ministre des Finances ne délègue pas suffisamment en matière d'approbation, ce qui allonge inutilement le délai de contractualisation,
  - La méthode de contrats-cadres ne figure pas parmi les méthodes de passation des marchés prévus par le CMP alors qu'elle pourrait constituer une alternative pour réduire les délais d'acquisition de biens ou services standards par plusieurs structures de l'Administration publique,
  - L'archivage des documents de marchés au niveau des autorités contractantes n'est pas systématique,
  - La passation de marchés par voie électronique est prévue par le CMP, mais n'est pas encore mise en œuvre
- Le partenariat avec les acteurs des marchés des achats gouvernementaux est affecté par les situations ci-après :
  - Il n'existe pas encore de cadre formalisé de partenariat entre les secteurs public et privé en ce qui concerne les marchés publics,
  - La réglementation ne dispose pas des conditions pour le recours à la procédure d'Appel d'offre International,
  - Les prix de vente des DAO sont très élevés au point de constituer une barrière à l'accès des PME aux marchés,
  - Les longs délais de paiement entament les capacités des entreprises,

### **2.3.3 Recommandations**

Afin de corriger les insuffisances relevées ci-dessus, il convient de réformer la chaîne de passation des marchés, en privilégiant dans les formations et la pratique des opérations, une démarche axée sur la performance à la place d'une approche essentiellement orientée vers la conformité. Les actions à mettre en œuvre doivent intégrer des activités de conduite du changement pour pousser les acteurs à s'orienter sur l'efficacité et la performance. Les mesures proposées sont :

### Sur le court terme

- Mettre à jour le programme de formation et les modules, en fonction des nouveaux besoins et en insistant sur la culture du résultat,
- Réviser la réglementation afin d'introduire les contrats-cadres parmi les méthodes de passation de marchés, pour plus d'efficacité,
- Elaborer un manuel de classement des documents de marchés, et rendre obligatoire son utilisation par les autorités contractantes,
- Faire accélérer l'adoption de la loi portant création d'un cadre institutionnel global paritaire secteur public-secteur privé,
- Définir les conditions de recours à l'appel d'offres international,
- Mettre à la disposition de l'ARMP des statistiques périodiques (trimestrielles), assorties de commentaires, sur les délais de paiements des titulaires de marchés publics (délais séparant la liquidation du mandatement et délais entre le mandatement et le paiement effectif),
- Préparer et faire adopter un texte réglementant la vente des dossiers d'appels à la concurrence, en tenant compte des principes applicables en la matière,
- Prévoir dans le budget annuel des ministères ou institutions une ligne prenant en charge les frais de procédures de marchés, et dont le montant est défini en fonction des activités prévues dans le PPM,

### Sur le moyen terme

- Moderniser le système en entamant la dématérialisation à travers l'étude et la mise en place d'une plate-forme électronique pour la passation de marchés par voie électronique (e-Procurement),
- Réformer les structures de passation et de contrôle des marchés publiques pour assurer une professionnalisation effective des fonctions concernées et éviter ainsi l'allongement des délais de passation de marchés. A cet effet, il convient de prendre les actions qui suivent :
  - o Faire une étude destinée à proposer des options de formation accessibles en vue de la professionnalisation des fonctions liées à la passation des marchés (certificats en passation des marchés), et viser ces qualifications dans les conditions d'accès aux fonctions liées aux passations des marchés publics,
  - o Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle LOLF notamment les dispositions relatives à la déconcentration de l'ordonnancement, prendre les dispositions pour que les autorités contractantes concernées approuvent elles-mêmes leurs marchés dans la limite d'un seuil ;
  - o Réviser la réglementation pour prévoir la désignation en tant que PRMP, des personnels techniques plus disponibles et opérationnels en lieu et place des Secrétaires généraux,

#### 2.4 Pilier IV : Intégrité du régime de passation de marchés

A la différence du Pilier III qui se penche sur le fonctionnement du dispositif juridique et institutionnel sous les angles des délais et des objectifs de qualité et de coûts compétitifs, le Pilier IV apprécie le fonctionnement à travers le dispositif mis en place contribuant à la transparence et l'intégrité du système afin d'assurer la bonne gouvernance et la couverture du risque de corruption.

##### 2.4.1 Situation actuelle

Pilier IV- Intégrité et transparence du dispositif de passation de marchés publics		Scores par Indicateur								Score	Note rapportée
		a	b	c	d	e	f	g	h		
IB -9	Le pays est doté de mécanismes efficaces de contrôle et d'audit	1	1	1	2	1				6/15	1,2
IB-10	Efficacité du mécanisme d'appel	3	3	3	3	3				15/15	3,0

Pilier IV- Intégrité et transparence du dispositif de passation de marchés publics		Scores par Indicateur							Score	Note rapportée	
		a	b	c	d	e	f	g			h
IB-11	Degré d'accès à l'information	2								2/3	2,0
IB-12	Le pays s'est doté des mesures de promotion de l'éthique et de lutte contre la corruption	3	3	1	1	3	2	3		16/21	2,3
<b>RESULTAT PILIER IV</b>										<b>39/54</b>	<b>2,1</b>

Le degré de transparence et le niveau d'intégrité du système de passation des marchés au Bénin sont jugés moyens. Les principales remarques relatives au dispositif de contrôle ou d'audit, et à l'accès à l'information sur la passation des marchés se résument comme suit :

- Le cadre juridique et réglementaire du pays a prévu des organes de passation des marchés et des organes spécifiques de contrôles des marchés disposant de seuils de responsabilités précises. La chaîne de passation des marchés subit quelques fois le contrôle a priori de la Direction du Contrôle financier: les interventions du Contrôleur Financier (CF) dans la passation des marchés ne sont pas suffisamment encadrées par le cadre juridique et il arrive que le CF remette en cause des délibérations de la DNCMP.
- Les limitations et exclusions de la loi en ce qui concerne certains marchés ne permettent pas un contrôle adéquat sur les opérations y relatives : il s'agit des marchés du ministère de la Sécurité et de la défense passés de gré à gré ; et les demandes de cotations non considérées comme des marchés qui donnent lieu à l'obtention en comparaison de trois factures pro-forma (la DNCMP n'inclut pas les demandes de cotations dans les marchés éligibles au contrôle a posteriori).
- Il n'existe pas encore de support unique, papier ou électronique, proposant l'ensemble de l'information sur les marchés publics. L'information sur les marchés publics est actuellement très éparpillée, et les acteurs du secteur privé et de la société civile dénoncent des difficultés d'accès à l'information sur la passation des marchés en particulier le défaut de publication systématique des opportunités de soumission. Selon le cadre d'évaluation PEFA et aussi les normes de l'OCDE, les plans de passation des marchés, les opportunités de soumission, les attributions de marchés et les décisions relatives aux plaintes devraient faire l'objet de publication systématique pour garantir la transparence et l'accès équitable du public aux informations sur la passation des marchés.
- Les délais d'examen des dossiers par la DNCMP et les CCMP sont encadrés par la réglementation mais des plaintes sont régulièrement enregistrées quant au respect de ces délais.
- Il existe un organe de régulation pour le traitement rapide des plaintes. Ses décisions sont impératives et sont rendus publics mais elles peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire devant le juge administratif.
- Le pays dispose d'un arsenal législatif et réglementaire très fourni en matière de lutte contre la corruption. La société civile, par son action sur les processus de marchés publics (audits, dénonciations, points de vue indépendants) est généralement perçue comme crédible par le public. Le Code des marchés (CMP) prévoit des sanctions applicables à l'endroit des candidats, soumissionnaires et titulaires de marchés publics en cas de fraude et de corruption. Mais il résulte des enquêtes effectuées durant la mission que l'application effective des sanctions n'est pas établie. Selon le Front des Organisations Nationales contre la Corruption (FONAC), les dénonciations d'organismes de la société civile ne connaissent souvent pas de suite, du fait des entraves des pouvoirs publics pour empêcher des poursuites pénales. L'Autorité Nationale de Lutte Anti-Corruption (ANLC) indique que près de 200 dossiers de malversations en passation de marchés sont bloqués au niveau de la justice et n'évoluent pas en raison de contraintes procédurales et de

financement. En général, selon les représentants de la société civile, les mesures anti-corruption du Gouvernement sont prises pour la forme ; ils estiment que l'arsenal anti-corruption est inefficace et ne permet pas d'aboutir à des condamnations concrètes.

#### **2.4.2 Aspects à améliorer**

Au regard de la situation décrite ci-dessus, les principaux aspects à améliorer sont résumés ci-après :

- En ce qui concerne le contrôle, il existe des contradictions entre les différents textes, et le contrôle des marchés n'est pas exhaustif (défaut de couverture de toutes les natures de marchés telles que les demandes de cotation),
- Le contrôle a posteriori par la DNCMP n'est pas encore effectif et les seuils de contrôle a priori ne tiennent pas compte des risques associés aux pouvoirs délégués aux autorités contractantes,
- Un manuel des procédures de contrôle de passation de marchés vient d'être élaboré mais n'a pas encore fait l'objet d'une dissémination pertinente. Les approches de contrôle au niveau des organes de contrôle (CCMP et DNCMP) sont trop formelles et entraînent beaucoup de perte de temps relativement à des insuffisances d'importance souvent mineure,
- Les personnels des organes de contrôle des autorités contractantes sont changés au gré du renouvellement des dirigeants des autorités contractantes,
- Les compétences transférées aux autorités sont importantes, alors qu'il n'existe pas encore de procédure d'évaluation des compétences des agents chargés du contrôle,
- Les contrôles de la DNCMP et du Contrôle Financier sont quelques fois redondants,
- Le cadre juridique des marchés publics pour mettre en place un système permettant de formaliser les aspects de la procédure de la passation de marchés à contrôler par chacune des structures (CF et DNCMP) à partir des expériences des pays de la sous-région (Burkina –Faso),
- La réglementation ne rend pas obligatoire l'ouverture d'enquêtes et d'investigations en cas de dénonciation,
- L'ARMP ne dispose pas des capacités et des pouvoirs appropriés pour mener des enquêtes et investigations ; et de plus, son président conformément aux textes en vigueur, est nommé par le Président de la République,
- Les audits de marchés ne sont pas réguliers,
- Il n'existe pas encore de support papier ou électronique regroupant en un seul point l'ensemble de l'information sur les marchés et particulièrement les opportunités de soumissions,

#### **2.4.3 Recommandations**

##### ***A court terme***

- Réviser la réglementation afin de clarifier les compétences en matière de contrôle et de rendre effectif le contrôle de l'ensemble des marchés, y compris les demandes de cotation,
- Editer et diffuser le manuel ou de guide méthodologique de contrôle récemment élaboré pour l'exercice du contrôle, et former les agents du contrôle dans une démarche qui privilégie l'atteinte des objectifs de la commande publique ; Mettre aussi en place un système flexible d'ajustement des seuils de contrôle des marchés basé sur les performances antérieures des autorités contractantes et définir au besoin des modalités de paiements d'indemnités de motivation aux agents impliqués dans les procédures de marchés ,
- Mettre en place une formation spécifique pour les CCMP, préparée sur la base d'une auto-évaluation, incluant une formation initiale dont tout nouvel agent devrait bénéficier,
- Prendre les dispositions afin de mettre en place un cadre qui permettrait de formaliser les aspects de la procédure des marchés publics à contrôler respectivement par la DNCMP et le Contrôle Financier,

et étudier, les voies et moyens de regroupement du Contrôle Financier et de la DNCMP pour éliminer les contrôles redondants,

- Réviser le décret portant Code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics, en rendant obligatoires l'ouverture d'enquêtes en cas de dénonciations et la saisine des organes administratifs et judiciaires compétents, selon le cas,
- Réviser le décret organisant l'ARMP, afin de doter l'Autorité d'une cellule d'enquête, composée d'agents assermentés dotés d'un statut spécial ; Envisager à moyen terme, la modification du décret organisant l'ARMP dans le sens de l'élection du Président par ses pairs (pour accroître son indépendance du pouvoir exécutif)
- Réaliser régulièrement les audits des marchés publics et compléter les audits des exercices budgétaires 2011 à 2014 et faire prendre des sanctions positives ou négatives appropriées qui résultent des conclusions des audits,
- Développer un site web qui propose l'ensemble des informations relatives aux marchés publics, y compris des statistiques sur les marchés passés de gré à gré.

***A moyen terme***

- Mettre en place par l'ARMP une formation spécifique des membres des structures de contrôle des marchés publics (CCMP) sur la base d'une auto-évaluation incluant une formation initiale de ces agents.
- Rendre effectif le contrôle a posteriori par la DNCMP et adopter un système d'ajustement dynamique des seuils de contrôle a priori,
- Prendre les dispositions réglementaires pour assurer la stabilité des personnels des organes de contrôle des marchés publics (la CCMP), notamment en examinant les voies et moyens pour que les responsables soient des agents détachés de la DNCMP,

## **C. ANALYSE DES PERFORMANCES DU CADRE DE REFORMES EXISTANT ET ACTIONS PRIORITAIRES DE REFORMES A PRIVILEGIER**

Le Gouvernement béninois a élaboré et adopté en 2009 un Plan d'Action pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAAGFP) pour la période 2010-2014. Les actions de réforme contenues dans ce plan visaient à mettre en œuvre le décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant Cadre de Réformes de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats et à corriger les faiblesses du système de gestion des finances publiques identifiées par l'évaluation PEFA de 2007 et d'autres études.

Comme il ressort de la section précédente de ce rapport, l'évaluation PEFA 2014 n'a pas révélé une amélioration significative des performances du Bénin en matière de gestion des finances publiques. Elle a au contraire permis de noter des dégradations sur certains points (cf. en Annexe No 1 le tableau de comparaison des scores).

Dans ce chapitre, l'analyse des performances du système des finances publiques porte dans une première section sur : i) la synthèse de l'évolution des performances, ii) les facteurs explicatifs des contreperformances constatées, et iii) les implications du processus actuel de transposition au Bénin du nouveau cadre harmonisé de l'UEMOA relatif à la gestion des finances publiques.

Ces analyses permettront de dégager, dans une deuxième section, les axes de réformes prioritaires que le Gouvernement du Bénin devrait privilégier dans la révision du plan d'actions existant pour améliorer les performances du pays en matière de gestion des finances publiques.

### **1. ANALYSE DES PERFORMANCES DU CADRE DE REFORMES EXISTANT**

#### ***1.1 Evolution globale de la performance entre 2007 et 2014***

Le PAAGFP comportait seize composantes dont quinze regroupant 67 objectifs de réformes qui couvrent la plupart des domaines de la gestion des finances publiques et la seizième concerne la coordination et le suivi de la mise en œuvre des réformes. En 2011, ce plan d'actions a été révisé à la suite d'une mission d'appui à l'élaboration d'un cadre de suivi-évaluation du plan existant afin de mieux orienter les actions prévues dans le sens de l'amélioration des performances par rapport aux indicateurs PEFA. Le plan révisé comporte 17 composantes regroupant 57 objectifs décomposés en plus de 190 actions.

Depuis son adoption, le PAAGFP est le cadre de référence pour toutes les actions de réformes des finances publiques au Bénin. Il est mis en œuvre avec l'aide d'une convention de financement entre le Gouvernement béninois et l'Union Européenne avec l'appui de la Belgique, du Danemark et des Pays-Bas, ainsi que deux conventions particulières conclues avec la Banque Africaine de Développement à travers le Projet d'Appui à la Gestion des Finances Publiques et à l'Amélioration du climat des Affaires et avec la GIZ pour promouvoir la décentralisation et le développement communal.

L'adoption et la mise en œuvre du PAAGFP a permis de fédérer à partir de 2009 toutes les actions de réformes des finances publiques au Bénin dans un cadre logique et la revue intérimaire de ce plan en 2011 a contribué à la mise en place d'un système de suivi-évaluation qui s'efforce à la définition d'indicateurs de mise en œuvre et d'indicateurs de résultats pour les actions programmées dans les plans de travail annuels. Parmi les progrès réalisés, on peut noter :

- ✓ La rénovation du cadre juridique de passation des marchés publics ;
- ✓ La rénovation du cadre juridique de la gestion des finances publiques ;



- ✓ L'institution par décret d'un calendrier fixe pour la préparation du budget général de l'État ;
- ✓ La mise en place du cadre technique et institutionnel de gestion de la trésorerie ;
- ✓ La mise à jour de la nomenclature des pièces justificatives et leur intégration dans SIGFIP ;
- ✓ La modernisation du système informatique de la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI) et son extension à tous les services douaniers ;
- ✓ L'adoption et la mise en œuvre d'un schéma directeur informatique de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) ;
- ✓ La mise en service du guichet unique et le démarrage du programme de vérification des importations au niveau de la douane ;
- ✓ L'institution d'une procédure allégée de contrôle a priori de l'exécution des dépenses et son application à titre expérimental à certains ministères ;
- ✓ La généralisation de l'immatriculation de tous les contribuables à l'Identifiant Fiscal Unique (IFU) et son utilisation par la DGDDI permettant l'élargissement de l'assiette fiscale ;
- ✓ Et la réforme de la fiscalité personnelle par l'institution d'un impôt unique sur le revenu des personnes physiques.

Mais toutes ces réformes n'ont pas significativement contribué à l'amélioration des performances du Bénin à l'issue de l'évaluation PEFA 2014. Beaucoup de points restant à améliorer avaient été relevés par la mission de recadrage du PAAGFP conduite en 2011 et aussi la mission d'auto-évaluation suivant la méthodologie PEFA effectuée en 2012.

En 2014, sur 112 composantes<sup>17</sup> des indicateurs PEFA comparées aux valeurs de l'évaluation PEFA 2007, 21 composantes (soit 19%) sont en progrès, 17 composantes (soit 15%) ont obtenu des notes en régression et 74 composantes (soit 66%) ont obtenu des notes stationnaires. Cette analyse traduit de nombreux progrès réalisés sur certains points spécifiques de réforme mais la dégradation des notes au niveau de certaines composantes stratégiques n'a pas permis d'observer la même tendance d'évolution des notes globales attribuées aux indicateurs.

En effet, sur les 31 indicateurs<sup>18</sup>, de haut niveau du cadre PEFA qui mesurent la performance du système de GFP, 07 indicateurs (soit 24%) ont eu une note plus élevée, 12 indicateurs (soit 38%) ont eu une note inférieure<sup>19</sup>, et 12 indicateurs (soit 38%) ont eu une note identique à celle attribuée en 2007.

Pour la majorité des indicateurs dont les notes ont baissé, la dégradation ne résulte pas d'une réelle détérioration de la situation, mais d'une interprétation plus rigoureuse de la méthodologie PEFA faite en 2014 comparativement aux évaluations précédentes (cas des indicateurs P-9, PI-10, PI-12, PI-16, PI-24 et D-2), ou d'un changement intervenu dans la méthode de notation de l'indicateur (cas du PI-19).

Les indicateurs dont les notes se sont améliorées concernent la crédibilité des prévisions de recettes (PI-3), le processus de préparation du budget (PI-11), la transparence et la clarté de la législation fiscale (PI-13), l'efficacité du contrôle des états de paie (PI-18), la production des états financiers annuels (PI-25) et l'efficacité de la surveillance et de la vérification externes exercées par la Chambre des Comptes (PI-26). Parmi les indicateurs dont la note n'a pas évolué, certains se rapportent à des domaines où des progrès ont été réalisés, mais leur impact ne permet pas encore de justifier l'amélioration de la note

---

<sup>17</sup> Composantes excluant les indicateurs de performance des bailleurs de fonds donc les indicateurs D1 à D3

<sup>18</sup> Voir tableau comparatif de l'évolution des indicateurs PEFA entre 2007 et 2014 en Annexe1.

<sup>19</sup> Les indicateurs non notés sont considérés comme une régression et pris en compte au nombre de ceux dont les notes ont baissé.

globale. Les indicateurs qui n'ont pas pu être notés par défaut d'informations suffisantes se rapportent aux résultats de l'exécution des dépenses budgétaires de l'État (PI-1) et PI-2) aux opérations des établissements publics (PI-7) et à la proportion de l'aide gérée selon les procédures nationales (D-3), ce qui correspond à une détérioration de la situation, dans la mesure où tous les indicateurs PEFA s'appuient sur des informations publiques qui doivent être produites d'une manière régulière par l'administration et transmises dans des délais raisonnables à leurs différents interlocuteurs. Par ailleurs, cette situation révèle les faiblesses du système budgétaire et comptable en matière de production de données exhaustives et fiables.

## **1.2 Facteurs explicatifs de la performance mitigée**

Nous distinguerons ici les facteurs généraux et les facteurs liés au cadre institutionnels de la réforme.

### **1.2.1 Facteurs généraux explicatifs des contreperformances**

L'analyse des résultats du PEFA 2014, de l'évaluation globale du système de passation des marchés, et des contraintes qui découlent des dépenses des secteurs sociaux a permis de relever les facteurs généraux ci-après qui ont agi négativement sur les performances attendues :

- a. **Une certaine méconnaissance par les responsables de la réforme des normes internationales de performance du système de gestion des finances** (le cadre PEFA et les normes de l'OCDE en matière de passation de marché); ceci s'est traduit sur une longue période par l'absence d'initiatives simples qui auraient pu améliorer certains scores (exhaustivité de la documentation budgétaire par exemple) ;
- b. **Le déphasage de certaines réformes en cours par rapport aux exigences de bonnes pratiques internationales.** Il s'agit en ce qui concerne le cadre PEFA des cas ci-après :
  - Réforme relative à la création d'une commission nationale des finances locales (CONAFIL) qui a pour vocation de coordonner l'ensemble des opérations de transferts de ressources du niveau central vers les communes : les critères retenus par le cadre PEFA en matière de normes de qualité de relations budgétaires intergouvernementales n'ont été respectés pour plusieurs catégories de transferts (insuffisance de transparence dans la répartition des transferts, retard dans la fourniture des données prévisionnelles et la mise à la disposition du public des statistiques financières globales sur la décentralisation) ;
  - Politique de diffusion des données budgétaires au public : malgré la création d'un site internet dédié à la publication des données budgétaires, la qualité et les modalités requises pour la publication des données ne sont pas respectées;
  - Défaillance du dispositif de surveillance par le MEF du risque budgétaire imputable aux autres entités : il conviendrait de bien analyser l'efficacité du mécanisme de surveillance et de supervision de ces entités avant d'amorcer de manière pertinente la définition de politiques de dénationalisation (nouvelle responsabilité du MEF).
- c. **L'étendue du plan d'actions est correcte mais des problèmes de phasage et de séquençage des actions ont été relevés**

Beaucoup d'actions entreprises n'ont pas été correctement ciblées en vue de l'amélioration des performances suivant les standards internationalement reconnus. Le phasage et le séquençage des actions devraient tenir compte de moyens disponibles ou raisonnablement mobilisables dans le cadre des plans d'actions annuels. Des insuffisances de moyens financiers ont été évoquées pour justifier des retards dans la réalisation de certaines actions programmées. Certaines directions techniques rencontrées

au cours de la mission ont estimé qu'un nombre trop important d'actions de réformes ont été simultanément engagées et sont mal coordonnées. En particulier, les actions de formations sont jugées trop générales et pas assez pratiques pour induire des changements concrets et pertinents dans la réalisation des tâches quotidiennes confiées aux bénéficiaires.

**d. Malgré l'instauration de contrepouvoirs constitutionnels, la pratique de l'exercice de ces pouvoirs reste perfectible et les pressions exercées ne semblent pas encore suffisantes pour constituer un facteur catalyseur pour la mise en œuvre correcte des réformes**

Des prises de décisions en faveur d'une politique volontariste de réforme sont constatées ces dernières années au Bénin mais ne semblent pas avoir été rigoureusement coordonnées et contrôlées. Ce défaut de coordination n'a pas permis d'induire des changements de comportements en vue d'une amélioration globale de la performance du système des finances publiques. Au cours des cinq dernières années, les partenaires techniques et financiers et plus particulièrement l'Union Européenne et la Banque mondiale ont appuyé à travers les appuis budgétaires des actions ayant servi principalement à parachever l'environnement institutionnel et juridique du système de gestion des finances publiques au Bénin. Cependant l'application effective sur le terrain des mesures prises pour renforcer la gouvernance financière est restée limitée. Ceci peut s'expliquer par l'insuffisance de débats politiques sur les réformes. A cela s'ajoutent la faiblesse de capacité des institutions nationales de contrôle interne et externe et aussi l'insuffisance du contrôle citoyen à travers les médias et les actions de la société civile qui mériteraient d'être renforcées.

**1.2.2 Analyse du fonctionnement du dispositif institutionnel de la réforme**

Le cadre institutionnel de gestion et de suivi/évaluation des réformes qui contribue à la mise en œuvre du PAAGFP comprend :

- a. **Un Comité Technique Mixte (CTM, structure d'orientation de la réforme)**, composé des structures impliquées dans la mise en œuvre des réformes et du groupe des PTF soutenant la réforme. A la place des réunions trimestrielles initialement prévues, le CTM se réunit dans la pratique ces dernières années une fois par semestre pour apprécier l'état d'avancement de la mise en œuvre des réformes, discuter du rapport d'avancement et valider les actions qui sont prises pour améliorer l'efficacité des réformes en cours. En début d'année, le CTM examine le plan de travail annuel de la réforme soumis par l'UGR ainsi que les modalités pratiques de sa mise en œuvre,
- b. **Un Comité National de Pilotage (CNP)** regroupe toutes les structures d'exécution du Plan d'actions (directions techniques ou structures des Institutions qui ont la responsabilité de mettre en œuvre les actions retenues dans le plan d'actions ; les institutions impliquées ne concernent pas que celles du MEF mais comprennent également des structures d'autres ministères sectoriels, la Chambre des Comptes et la commission des finances de l'Assemblée nationale). Le CNP, dirigé par le Ministre en charge des Finances est censé se réunir tous les trimestres pour faire le point des difficultés liées à la mise en œuvre des actions de réforme afin d'y apporter des solutions. Dans la pratique, le CNP se réunit semestriellement pour préparer les réunions du CTM.
- c. **Une Unité de Gestion des Réformes – UGR** : en tant qu'organe d'exécution du Comité National de Pilotage, elle est dirigée par un coordonnateur national, composée de spécialistes dans les divers domaines des finances publiques et chargée de la coordination et du suivi de toutes les réformes budgétaires et comptables, ainsi que du suivi de la mise en œuvre du PAAGFP.

- d. En plus de ce dispositif, **des points focaux** ont été désignés pour servir d'interface entre l'Unité de Gestion des Réformes des Finances Publiques et les structures opérationnelles d'exécution du PAAGFP.

L'analyse du cadre institutionnel et de son fonctionnement nous a permis de faire les constats ci-après :

- a. **Le cadre institutionnel existant pour le suivi de la réforme n'a pas fait l'objet d'un acte réglementaire (décret pris en conseil des ministres) définissant avec précision les responsabilités de chacun des organes existants,**

Le cadre institutionnel qui existe actuellement a été adopté à l'occasion de l'atelier de validation du PAAGFP de 2009 mais le projet de décret préparé pour son adoption formelle par le Gouvernement n'a pas encore été pris. Etant donné que les questions de réforme des finances publiques ne concernent pas uniquement le Ministère en charge des finances mais impliquent aussi des acteurs extérieurs comme les ministères sectoriels, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, la Commission des finances de l'Assemblée nationale, et la Chambre des comptes, il conviendrait de prendre le décret portant cadre institutionnel de la réforme afin de mieux clarifier les rôles et de stabiliser notamment la périodicité des réunions des organes de supervision et d'orientation de la réforme. A cette occasion et en vue d'une meilleure implication des acteurs extérieurs, il serait souhaitable de prévoir que le CNP présidé par le Ministère en charge des finances comprenne également les ministres des principaux secteurs dépensiers comme l'agriculture, l'éducation, la santé et la planification, etc.

- b. **On note une contribution insuffisante des organes de supervision au suivi de la réforme.**

Les contributions apportées par les organes de supervision et d'orientation de la réforme que sont le CTM et le CNP pourraient être plus efficaces si les points de délibération faisaient l'objet de discussions préalables au sein de structures techniques ou de groupes d'acteurs concernés par des points spécifiques. Les discussions et concertations entre l'UGR et les directions techniques ne suffisent pas pour une préparation optimale des réunions du CNP. Il conviendrait de prendre les mesures ci-après :

*i) Créer en appui au CNP des comités techniques (CT) alignés sur les thématiques de la réforme:* il pourrait être retenu un comité technique pour chacune des six dimensions du cadre PEFA, un CT responsable des réformes sur la passation des marchés et un CT responsable des réformes relatives au système informatique de gestion. En

*ii) Faire élaborer et valider officiellement les procédures de conduite de la réforme avec une description précise des rôles et limites de responsabilités de chaque organe ou structure impliqués.* Les modalités ci-après peuvent être retenues dans les modes opérationnels de fonctionnement : Les points focaux des structures d'exécution seraient les membres des CT. Les comités techniques devront disposer d'un chronogramme d'actions précises et se réunir mensuellement avec l'UGR pour faire le point de l'avancement des réformes, sanctionné par les rapports présentés au CNP trimestriellement. La périodicité semestrielle des réunions du CTM pourrait être maintenue étant donné que ce comité n'aurait qu'un rôle consultatif. Afin de garantir un engagement politique adéquat et une appropriation suffisante des actions de réforme, les options définitives d'orientation des réformes, les décisions relatives aux moyens à allouer et les sanctions à prendre au regard des performances des acteurs doivent constituer clairement des domaines de compétence du CNP. Il est fortement souhaitable que les réunions trimestrielles de ce comité soient majoritairement présidées en personne par le Ministre qui en assume la Présidence et sanctionnées par un compte rendu des décisions prises.

**c. Le mode de fonctionnement de l'UGR ne semble pas donner suffisamment de responsabilité de mise en œuvre aux structures opérationnelles du fait des conditions de désignation des points focaux de la réforme.**

La concentration du financement direct des actions de réformes au niveau de l'UGR tend à induire une prépondérance des responsables de cette unité dans la détermination et la mise en œuvre des réformes. Compte tenu de l'ampleur des réformes couvertes par le PAAGFP, la déconcentration effective de leur mise en œuvre au niveau des directions techniques paraît indispensable pour une meilleure appropriation des actions de réformes qui doivent s'intégrer pleinement dans les stratégies de gestion des services concernés. Pour éviter toute tendance de substitution de l'UGR aux structures techniques (et de confusion de responsabilités de mise en œuvre), il conviendrait de revoir les critères de désignation des points focaux des structures techniques qui collaborent actuellement pour la mise en œuvre des réformes. *Ces points focaux devraient être choisis parmi les premiers responsables des directions concernées de façon à disposer de l'autorité et de la compétence technique indispensables pour orienter les choix de réformes pertinentes et cohérentes.* **Sur ce point, il convient de souligner le progrès réalisé en fin de l'année 2014 par la mise en place de cellules de pilotage des réformes des finances publiques dans les directions générales ou techniques, les directions centrales et autres structures d'exécution de réformes au sein du ministère en charge des finances.** La pertinence de l'extension desdites cellules aux autres institutions ou ministères impliquées dans les réformes des finances publiques devrait être étudiée en vue d'une harmonisation des pratiques.

**d. Les actions de réforme consolidées dans le PAAGFP et en suivi par les agents de l'UGR sont assez nombreuses et ne font pas encore l'objet d'une programmation pluriannuelle ni d'une rationalisation adéquate; ce qui limite l'efficacité des agents de l'UGR en matière d'encadrement et de suivi.**

La mise en œuvre du PAAGFP ne s'inscrit pas encore dans une logique de programmation pluriannuelle des activités. Dans le cadre du recensement des actions de réforme à coordonner par l'UGR, au lieu de viser une exhaustivité des actions de réforme par structure d'exécution, l'accent devrait être mis sur des actions de réforme à caractère complexe, multisectoriel ou qui nécessitent un accompagnement technique important. Les actions spécifiques ou routinières de réforme à mettre en œuvre par les directions techniques, dont les financements ne sont pas soumis à des contraintes de procédures fiduciaires des bailleurs, devraient figurer dans les plans de travail annuels de ces directions et directement financés sur les crédits budgétaires alloués à ces directions par le Budget de l'Etat. Les premiers responsables de ces directions devraient se sentir pleinement responsables de leur mise en œuvre. Ils devraient régulièrement informer l'UGR des mesures prises pour assurer le respect des chronogrammes convenus et recourir au besoin à leur conseil ou accompagnement technique.

**e. La mise en œuvre du PAAGFP ne repose pas sur des contrats de performance clairement formulés et annuellement mesurés puis sanctionnés positivement ou négativement**

Les responsables de l'UGR en tant qu'accompagnateurs des réformes ne sont pas liés par des objectifs de résultats dans un contexte de réforme particulièrement difficile en raison des résistances aux changements plus prononcées dans le secteur public. De même, les points focaux désignés pour suivre les réformes ont souvent éprouvé des difficultés pour faire avancer les activités sur le plan opérationnel et aussi pour produire dans des délais requis des rapports de

qualité sur les évolutions constatées mettant en lumière une analyse des causes des dysfonctionnements. Face à ces difficultés, les responsables de l'UGR sont souvent sans moyens. Ils devraient faire montre d'aptitudes de persuasion exemplaires et d'une forte culture de résultats qu'ils s'efforceront à communiquer et à faire adopter par les structures techniques qu'ils sont appelés à encadrer et conseiller sur le plan des réformes. La qualité du rôle d'accompagnement technique et de coaching des responsables de l'UGR devrait être appréciée périodiquement par des enquêtes de satisfaction auprès des structures opérationnelles. Il est souhaitable que le Gouvernement démontre aussi un plus grand engagement politique par rapport aux réformes en cours sur la gestion des finances publiques en convenant avec l'UGR et chacune des directions techniques impliquées dans les réformes, des objectifs minimaux annuels précis et mesurables en matière d'amélioration de la gestion des finances publiques au Bénin. L'implication personnelle du Ministre en charge des finances et de son directeur de cabinet (leur présence effective et active dans les réunions du CNP et du CTM) constituera un élément extérieur capable d'impulser les énergies, de crédibiliser les actions de l'UGR, de rappeler les obligations, de fixer les objectifs et d'assurer leur atteinte.

## **2. LE CONTEXTE DE LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU CADRE HARMONISÉ DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DE L'UEMOA**

En 2009, la Commission de l'UEMOA a adopté six directives <sup>20</sup>visant à instituer un nouveau cadre modernisé de la gestion des finances publiques dans ses pays membres. Ces directives à caractère essentiellement financier introduisent une approche nouvelle de la gestion financière publique, notamment une gestion budgétaire axée sur les résultats, une perspective de gestion à moyen terme, la déconcentration de la gestion financière au niveau des ministères sectoriels, la comptabilité en droits constatés, des pouvoirs accrus de contrôle aux pouvoirs législatif et judiciaire et une meilleure information des citoyens. La conduite correcte de cette réforme devrait de toute évidence conduire le Bénin à une amélioration des performances de son système de gestion des finances publiques puisque la réforme prônée par l'UEMOA s'est appuyée sur les meilleurs standards internationaux en matière de gestion des finances publiques.

Le Bénin vient d'amorcer la transposition de ces directives avec la promulgation en septembre 2013 de la nouvelle LOLF conforme aux directives de l'UEMOA. En août 2014, afin de fédérer les différentes initiatives prises par les différentes directions techniques pour la mise en œuvre des nouvelles directives, une Stratégie nationale d'internalisation de ces directives a été adoptée au plan technique par le Gouvernement. Elle est construite autour de cinq axes, comprenant 33 actions et 114 activités couvrant tout le spectre de la gestion des finances publiques. Compte tenu du nombre important des activités identifiées, il y lieu de repenser le mécanisme de mise en œuvre de cette stratégie au regard des expériences du PAAGFP existant. La priorisation des réformes en tenant compte de la capacité réelle des acteurs et des contraintes financières est cruciale pour obtenir des résultats.

**La révision du PAAGFP devra tenir compte des leçons apprises de la mise en œuvre du plan existant. Elle devra également considérer les exigences du nouveau cadre harmonisé (identifiées dans la stratégie récemment adoptée) et les prendre en compte de façon graduelle et cohérente avec les actions de réformes en cours.** Il conviendrait d'améliorer le PAAGFP existant de façon à le

---

<sup>20</sup> Les six directives sont : la Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion de finances publiques au sein de l'UEMOA; la Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Lois de finances au sein de l'UEMOA; la Directive n°07/2009/CM/UEMOA 26 juin 2009 portant Règlement Général sur la Comptabilité publique; la Directive n°08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Nomenclature Budgétaire; la Directive n°09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant plan comptable de l'Etat, et la Directive n°10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Tableau des opérations financières de l'Etat.

recentrer autour des axes stratégiques déclinés en actions transversales et porteuses de réformes profondes. Compte tenu des ressources disponibles ou raisonnablement mobilisables, une approche de programmation pluriannuelle des réformes devra être retenue sur la base d'une priorisation pertinente et d'un séquençage des actions pouvant garantir l'atteinte des objectifs fixés pour le moyen terme. De façon pratique, le PAAGFP existant pourrait être transformé en un Plan Global d'Actions Stratégiques (PGAS) qui se focaliserait sur des domaines stratégiques prioritaires d'activités précises avec indication : i) des structures principales de mise en œuvre, ii) et des horizons d'exécution déterminées en fonction des moyens disponibles ou raisonnablement mobilisables (retenir un plan triennal ou quinquennal glissant). Le PGAS sera décliné chaque année par chaque structure visée par la réforme en Plans de Travail Annuels Détaillés d'Actions de Réforme (PTADAR) lesquels plans feront l'objet d'élaboration d'un état de synthèse par l'UGR sur la base des objectifs prioritaires et des moyens disponibles. Les PTADAR et le Plan de Travail Annuel Synthétisé (PTAS) devront comporter des indicateurs de performance avec une description des modalités de leur vérification et l'identité du cadre responsable du pilotage et de la mise en œuvre de chaque activité programmée. L'UGR sera responsable du suivi de la mise en œuvre effective du Plan de Travail Annuel Synthétisé et donnera des conseils et aussi des alertes nécessaires à l'endroit des structures habilitées pour assurer la réalisation des objectifs annuels attendus. Pour ce faire, l'UGR devrait améliorer son mode de fonctionnement. Son positionnement dans le ministère en charge de l'économie et des finances mérite d'être réexaminé en vue d'un rattachement direct au ministère. Dans tous les cas, le coordonnateur de l'UGR devrait obtenir du Ministre des finances le soutien requis pour négocier auprès des ministères et directions sectorielles et discuter avec les bailleurs, des moyens à affecter à la mise en œuvre des réformes aussi bien sectorielles que structurelles et transversales. Cette Unité devrait être évaluée sur sa capacité à négocier les ressources et aussi sa capacité à motiver les acteurs et à transformer les activités de réforme en résultats concrets devant se traduire par une amélioration des notations du pays par rapport aux standards internationaux.

### **3. LES AXES DE REFORMES A PRIVILEGIER POUR L'AMELIORATION DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU BENIN**

Au regard des analyses qui précèdent, les axes prioritaires de réforme qui devraient être privilégiés pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques au Bénin doivent inclure les domaines les plus susceptibles d'induire des impacts significatifs. Les domaines recensés se déclinent comme suit :

#### **Domaine 1 : L'amélioration des capacités de prévision et de gestion des recettes internes,**

La poursuite de l'élargissement de l'assiette fiscale et l'amélioration des capacités de recouvrement constituent des gages pour le renforcement des ressources internes indispensables pour assurer la crédibilité de la politique budgétaire. Les réformes à mettre en œuvre ici doivent privilégier l'informatisation de l'administration fiscale et se traduire par la mise en utilisation effective des applications informatiques conçues pour assurer une gestion efficace et transparente des recettes douanières. Il y a aussi lieu de renforcer les mécanismes d'identification et de gestion des recettes extrabudgétaires en vue de leur prise en compte adéquate dans les données financières de l'Etat.

#### **Domaine 2 : L'effectivité de la mesure et du suivi systématique des performances du système de gestion budgétaire axé sur les résultats**

Au-delà des concepts théoriques et des expériences laborieuses de planification et de programmation budgétaire qui n'ont pas fondamentalement amélioré les résultats de l'exécution budgétaire, il y a lieu de changer d'approche et de se servir des outils apportés par la nouvelle LOLF pour créer plus de

cohérence entre les politiques officielles du Gouvernement , la planification , la budgétisation et la qualité des résultats des actions publiques mesurables auprès des populations. Il y a lieu d'accompagner techniquement la budgétisation basée sur les programmes en créant et en équipant convenablement les organes d'encadrement et de pilotage des performances tels les responsables de programme, les contrôleurs de gestion auprès des responsables de programme. Les DPBEP, les DPPD, les PAP et les RAP devraient cesser d'être des modèles de simulations théoriques pour devenir de réels instruments cohérents de gestion de la performance budgétaire.

### **Domaine 3 : La fluidification de la chaîne de la dépense publique**

Au regard des pesanteurs et des insuffisances notées au niveau de la chaîne des dépenses et particulièrement en ce qui concerne les processus de la commande publique, il convient de prendre des mesures destinées à accroître les capacités d'absorption des investissements publics. Ces mesures devraient s'agir : i) de poursuivre la clarification et la simplification des procédures, ii) de mettre en place un mécanisme de financement des études de faisabilité des projets et de renforcement des capacités d'estimation de coûts réalistes pour les projets d'investissement à inscrire au Budget Général de l'Etat, iii) et d'accompagner la rénovation et la restructuration du contrôle financier pour une plus grande efficacité. Il serait aussi approprié d'étudier dans les mesures à prendre l'incidence des mécanismes de partenariats public-privé qui constituent aujourd'hui une alternative pour l'amélioration des capacités d'absorption des investissements publics.

### **Domaine 4 : Le recadrage de la réforme sur la passation des marchés,**

Elle passera principalement par la prise des mesures visant une plus grande professionnalisation des acteurs de la chaîne de passation des marchés. Ceci permettra de réduire le recours excessif aux procédures de gré à gré souvent justifiées par les longs délais de passation des marchés. Le recadrage de la réforme consistera à améliorer les textes et les pratiques de passation des marchés de façon à assurer l'efficacité de la commande publique en instaurant au niveau des organes d'exécution et de contrôle des acquisitions une approche technique fondée sur la culture de résultat en lieu et place d'une propension de conformité et de focalisation extrême sur des processus. L'introduction par exemple des contrats-cadres dans les méthodes de passation des marchés pourrait générer des gains de temps importants à l'administration publique.

### **Domaine 5 : La restructuration et la rénovation de la fonction de contrôle des finances publiques**

Face aux contraintes de mobilisation des ressources, l'insuffisance de rationalisation des missions d'audit interne et la faiblesse de capacité de la juridiction financière qui peine à remplir ses prérogatives constitutionnelles, il devient crucial de gérer plus efficacement le risque d'abstraction ou de fraude sur les recettes publiques de même que le risque de surévaluation ou de détournement de dépenses publiques. En raison des contraintes structurelles de la Chambre des Comptes et de l'insuffisance de son personnel, des retards importants sont notés dans le jugement des comptes des comptables publics qui constituent les derniers remparts de la chaîne de la dépense contre les risques de fraude et de corruption. Il y a lieu de repenser l'organisation et le renforcement de l'audit interne au niveau de toute l'administration publique en instaurant la culture du management par les risques aussi bien au niveau des régies financières que des centres de coûts. Les capacités de l'Autorité Nationale de Lutte contre la corruption devraient être renforcées. L'audit externe devra aussi connaître une réforme structurelle profonde et un engagement politique devrait être démontré par l'adoption de plans de gestion prévisionnelle des emplois et compétences liées aux fonctions d'auditeurs des finances publiques.



## **Domaine 6 : Le recadrage de la réforme sur les finances locales et l'amélioration de la gouvernance locale**

Il résulte des résultats de l'évaluation PEFA 2014 que les bonnes pratiques internationales en matière de relations budgétaires intergouvernementales n'ont pas été suivies dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme relative à la création de la Commission des Finances Locales (CONAFIL). Il est noté une insuffisance de transparence dans les allocations de ressources affectées souvent justifiée par la faiblesse de capacité des communes et aussi les limites du dispositif de contrôle de l'utilisation ressources. Le contrôle externe de la gestion des ordonnateurs et des comptes des communes n'est pas encore efficient. Il importe de réexaminer les insuffisances de la réforme et de prendre des mesures pour corriger les problèmes de sorte à assurer une gouvernance locale qui contribue effectivement à améliorer la qualité des services publics sollicités par les populations à la base. Les actions de réforme à engager doivent concerner notamment : i) l'amélioration des mécanismes de prévisibilité des transferts de ressources à l'endroit des communes, ii) le renforcement du cadre de gestion budgétaire et comptable des communes, iii) les appuis en vue de l'amélioration du système de contrôle interne des collectivités locales, iii) la promotion du contrôle citoyen en vue de l'amélioration de la qualité des services, iv) et la rationalisation des interventions des institutions nationales d'audit.

## **Domaine 7 : L'amélioration de la gouvernance des établissements publics autonomes,**

Des carences ont été notées dans la gouvernance financière de certains établissements publics autonomes comme les centres universitaires, les hôpitaux de zones et les centres hospitaliers départementaux (incohérence dans les textes réglementaires, insuffisance dans la mise en œuvre des mécanismes de gestion budgétaire, défaut de fonctionnement des organes de supervision et de contrôle externe, etc.). Compte tenu des contributions importantes de ces centres dans les stratégies de politiques publiques des secteurs concernés, il conviendrait d'harmoniser les textes et de renforcer la gouvernance de ces établissements autonomes.

## **Domaine 8 : L'amélioration du système d'information de gestion comptable et budgétaire et le renforcement des capacités de pilotage de la Trésorerie de l'Etat**

La chaîne budgétaire et comptable est adossée à deux applications « SIGFIP et ASTER ». Le système de gestion intégrée des finances publiques (SIGFIP) a vocation à couvrir l'ensemble des fonctionnalités nécessaires à la préparation et au suivi budgétaire. Ce périmètre large s'étend à l'ensemble des acteurs centraux et déconcentrés et à l'ensemble des dépenses. Ces deux applications assurent une couverture complète de la chaîne budgétaire, même si elles doivent être complétées par des applications spécifiques pour les recettes, pour la Dette et pour la Solde et pour le suivi des autres entités publiques. Cependant leur opérationnalité n'est pas totale car le déploiement intégral de leurs fonctionnalités auprès de tous les acteurs concernés n'est pas achevé, ni sur le plan technique, ni sur le plan géographique. Dans ce contexte, ces applications informatiques ne permettent pas encore d'apporter les réponses attendues en termes de suivi de l'exécution et de pilotage du budget.

En ce qui la gestion budgétaire, les innovations de la nouvelle LOLF demanderont des adaptations et/ou une refonte du système existant pour permettre l'intégration des outils et mécanismes de gestion budgétaire axée sur les programmes (contraintes techniques liées à la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire, gestion des profils et des droits d'accès des nouveaux utilisateurs, gestion informatiques des nouveaux instruments comme les autorisations d'engagements, les DPBEP, les DPPD, etc.).

En ce qui concerne le système d'information utilisé par le Trésor, en dehors de la nécessité de son évolution pour permettre la tenue de la comptabilité en droits constatés, il est urgent de répondre aux problèmes actuels de manque d'infrastructure d'interconnexion entre les postes comptables qui retarde

la consolidation des comptes. Le système comptable du Trésor devrait aussi permettre une analyse périodique de statistiques sur les paiements effectifs et les opérations en attente de régularisation. Il s'agit de formaliser et de rendre opérationnels des mécanismes rétrospectifs et prospectifs d'analyse des flux de trésorerie de façon à alimenter une régulation budgétaire avisée sur les engagements de l'Etat pour éviter l'accumulation d'arriérés de paiements. Le renforcement du système informatique du Trésor contient en lui-même des nombreux aspects structurants qui auront une incidence favorable sur d'autres domaines de la gestion financière et comptable : la gestion de la trésorerie sûrement et directement, mais aussi les rapprochements comptables qui se trouveront facilités, l'ajustement des soldes anormaux de certains comptes, la centralisation des comptes publics qui s'opèrera plus rapidement ; les paiements réels effectués par le Trésor pourront apparaître dans les rapports trimestriels sur l'exécution budgétaire. Cette réforme aura donc une incidence sur l'amélioration de la qualité du Compte Général de l'Administration des Finances et plus globalement sur les états financiers de l'Etat.

Le Gouvernement a mis en place en 2012 un Programme dénommé « Plan d'évolution du système d'information- PESI » qui vise la modernisation et le développement des systèmes d'information du Ministère en charge de l'économie et des finances. Ce programme a vocation à assurer une transition entre le système d'information actuel et le système d'informations futur à développer ou à acquérir dans le cadre de la mise en œuvre complète des dispositions de la nouvelle LOLF. Compte tenu de l'aspect crucial du système d'information dans le processus de réforme, une attention particulière doit lui être accordée. Cela devrait se traduire par la définition et l'adoption par le Gouvernement d'une stratégie précise et cohérente dont les incidences financières devraient être adéquatement reflétées dans les documents de programmation et de budgétisation de l'Etat.

#### **Domaine 9 : Le reformatage du cadre institutionnel de la réforme des finances publiques,**

Le cadre actuel de supervision de la réforme du système de gestion des finances publiques mis en place depuis 2009 n'a pas permis une amélioration significative des performances globales selon les évaluations externes réalisées en 2014. Un recadrage des rôles des institutions, une précision des procédures de pilotage et une définition des mécanismes de mesures annuelles des performances aideraient à assurer une plus grande efficacité.

#### **Domaine 10 : L'incitation à l'application rigoureuse des textes et à la lutte contre l'impunité,**

En général, l'environnement légal et juridique de la gestion des finances publiques au Bénin a été significativement amélioré ces dernières années. Il ressort cependant de cette étude PEMFAR qu'il y a un décalage important entre les textes et la pratique dû à des failles dans la mise en œuvre. L'environnement juridique et de gouvernance est en général adéquat sur le papier mais les textes ne sont pas rigoureusement appliqués du fait de la rareté ou de l'insuffisance de sanctions disciplinaires et pénales en cas d'infractions ou de mauvaise gestion des ressources publiques. Dans le cadre de l'accompagnement graduel des différents acteurs pour la mise en place d'une gestion budgétaire axée sur les résultats, des mesures spécifiques devraient être prises pour limiter les tendances à l'impunité et au non-respect des règles de façon à améliorer la responsabilité des acteurs et les pratiques de gestion des deniers publics. Il s'agit de compléter l'assistance technique à apporter aux structures d'audit interne et externe de l'Etat (y compris l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption) pour plus de professionnalisation et d'expertise dans la conduite du volet de lutte contre la corruption et la fraude, et de mise en œuvre effective des recommandations issues des missions d'investigation. Un renforcement des capacités des institutions judiciaires serait également nécessaire pour assurer un traitement diligent et indépendant des dossiers de corruption et de fraude et faciliter la collaboration entre les organes de contrôle et de lutte contre la corruption et les organes judiciaires. Mais pour induire un changement structurel et efficace des comportements des acteurs de la gestion des finances publiques, il y a lieu

d'encourager la participation effective des citoyens et leur engagement civique à travers le développement de mécanismes de contrôle citoyen, l'implication de la société civile, des ONGs et des médias sur les questions liées à la transparence et à la redevabilité des gestionnaires des finances publiques.

# ANNEXES

**Annexe 1 : Tableau de comparaison des scores PEFA 2007 et 2014**

Indicateurs sur la performance de la GFP	Méthode de notation	2007				2014				Évolution			
		Note globale	Composantes				Note globale	Composantes					
			i	ii	iii	iv		i	ii		iii	iv	
<b>A. Résultats du système de gestion des finances publiques : crédibilité du budget</b>													
PI-1 : dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement	M1	<b>B</b>	B				<b>NN (D)*</b>	NN (D)*					(-)
PI-2 : composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1	<b>C</b>	C				<b>NN (D)*</b>	NN (D)*	N	N			(-)
PI-3 : recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	<b>B</b>	B				<b>A</b>	A					(+)
PI-4 : stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1	<b>C+</b>	A	C			<b>NN</b>	NN	D				(-)
<b>B. Spécificités transversales : couverture et transparence</b>													
PI-5 : classification du budget	M1	<b>C</b>	C				<b>C</b>	C					(=)
PI-6 : exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1	<b>C</b>	C				<b>C</b>	C					(=)
PI-7 : importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1	<b>D+</b>	D	C			<b>NN</b>	NN	C				(-)
PI-8 : transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M2	<b>D+</b>	C	C	D		<b>D+</b>	C	D	D			(=)
PI-9 : surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1	<b>D+</b>	D	C			<b>D</b>	D	D				(-)
PI-10 : accès du public aux principales informations budgétaires	M1	<b>C</b>	C				<b>D</b>	D					(-)
<b>C. Cycle budgétaire</b>													
<b>C(1) Budgétisation basée sur les politiques publiques</b>													

Indicateurs sur la performance de la GFP	Méthode de notation	2007				2014				Évolution		
		Note globale	Composantes				Note globale	Composantes				
			i	ii	iii	iv		i	ii		iii	iv
<b>A. Résultats du système de gestion des finances publiques : crédibilité du budget</b>												
PI-11 : caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2	C+	D	C	A		B	C	C	A		(+)
PI-12 : perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques	M2	B+ (B)*	B	A	B	B (D)*	C+	C	A	B	D	(-)
<b>C(2) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>												
PI-13 : transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2	D+	D	C	C		C+	C	B	C		(+)
PI-14 : efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, taxes et droits de douane	M2	C+	C	C	B		C+	C	C	B		(=)
PI-15 : efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1	D+	D	B	D		D+	B	C	D		(=)
PI-16 : prévisibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1	C	C	C	C		D+	C	D	B		(-)
PI-17 : suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2	C+	B	C	C		C+	B	C	C		(=)
PI-18 : efficacité des contrôles des états de paie	M1	D	D	D	D	D	D+	D	D	C	B	(+)
PI-19 : mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôle de la passation des marchés publics	M2	B	A	C	B		C+	B	D	C	B	(-)

Indicateurs sur la performance de la GFP	Méthode de notation	2007				2014				Évolution		
		Note globale	Composantes				Note globale	Composantes				
			i	ii	iii	iv		i	ii		iii	iv
<b>A. Résultats du système de gestion des finances publiques : crédibilité du budget</b>												
PI-20 : efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1	C	C	C	C		C	C	C	C	(=)	
PI-21 : efficacité du système de vérification interne	M1	C+	C	B	C		C+	B	C	C	(=)	
<b>C(3) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</b>												
PI-22 : régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes	M2	C	B	D			C	B	D		(=)	
PI-23 : disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires	M1	D	D				D	D			(=)	
PI-24 : qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	M1	C	C	C	C		D+	C	D	C	(-)	
PI-25 : qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1	D+	C	D	C		C+	B	C	B	(+)	
<b>C(4) Surveillance et vérification externes</b>												
PI-26 : étendue, nature et suivi de la vérification externe	M1	D	D	D	D		D+	C	D	C	(+)	
PI-27 : examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1	C+	B	B	B	C	C+	A	A	A	C	(=)
PI-28 : examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	M1	D	D	D	D		D+	D	C	B		(+)
<b>D. Pratiques des bailleurs de fonds</b>												

Indicateurs sur la performance de la GFP	Méthode de notation	2007				2014				Évolution		
		Note globale	Composantes				Note globale	Composantes				
			i	ii	iii	iv		i	ii		iii	iv
<b>A. Résultats du système de gestion des finances publiques : crédibilité du budget</b>												
D-1 : prévisibilité de l'appui budgétaire direct	M1	<b>D</b>	D	D			<b>D</b>	D	D			(=)
D-2 : renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation	M1	<b>D+</b>	B	D			<b>D</b>	D	D			(-)
D-3 : proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1	<b>C</b>	C				<b>NN</b>	NN				(-)

Légende : Les cases plus (+) signalent des progrès, les cases moins (-) signalent des régressions et les cases égal (=) signalent le statu quo. Les notes entre parenthèses correspondent aux notes qui auraient été mises en utilisant la même approche que l'autre évaluation comparative.



## Annexe 2 : Tableau comparatif des seuils de passation et de contrôle des marchés publics pour certains pays de l'UEMOA

(Montants en millions FCFA)

N°	Seuils	Bénin	B. Faso	C. Ivoire	G. Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo
1.	Passation <sup>21</sup>								
1.1	Travaux	60	20	30	10	25	10	25	15
1.2	F. et S.	20	20	30	5	25	10	15	15
1.3	P. I.	10	20	30	5	15	10	25	25
2.	C. Priori Organe Contrôle externe (Marchés Etat) <sup>22</sup>								
2.1	Travaux	200	20 <sup>23</sup>	100	10	250	300	100 <sup>24</sup>	50
2.2	F. et S.	80	20	100	5	250	300	40	25
2.3	P. I.	60	20	100	5	75	300	40	30
2.	C. Priori Organe Contrôle externe (Marchés Sociétés Nationales)								
2.1	Travaux	450	?	100	?	250	300	200 <sup>25</sup>	50
2.2	F. et S.	350	?	100	?	250	300	400	50
2.3	P. I.	100	?	100	?	75	300	150	50

<sup>21</sup> Seuil de passation de marché : seuil à partir duquel une procédure formelle de passation de marché est obligatoire

<sup>22</sup> Il s'agit ici du seuil de compétence de l'organe central de contrôle a priori (équivalent DNCMP)

<sup>23</sup> Toutefois, le contrôle est effectué par l'agent de la DGMP détaché auprès de l'autorité contractante pour les marchés de montants inférieurs à 200 millions pour des travaux, 100 millions pour fournitures, et 50 millions pour des services, y compris P.I.

<sup>24</sup> Il s'agit ici des seuils de revue des propositions d'attribution. Sinon les seuils de revue des DAO sont de 250 millions pour travaux et 150 millions pour fournitures et services, y compris P.I.

<sup>25</sup> Il s'agit ici des seuils de revue des propositions d'attribution. Sinon les seuils de revue des DAO sont de 600 millions pour travaux, 400 millions pour fournitures et 200 millions pour services, y compris P.I.

### Annexe 3 : Tableau des recommandations principales

Problèmes rencontrés	Actions prioritaires	Structures responsables	Délai de mise en œuvre proposée	
			CT <sup>26</sup>	MT <sup>27</sup>
<b>Situation Macro-économique</b>				
Risque de réduction des recettes internes pouvant affecter la stabilité du cadre macro-économique	1. Etudier les possibilités d'élargir l'assiette fiscale et moderniser l'Administration fiscale à travers l'informatisation et la simplification des procédures (mettre en utilisation l'interface SYDONIA-ASTER)	Ministère des finances (DGI et DGDDI)	X	X
<b>Ministères de l'Éducation</b>				
Insuffisance dans la mesure des performances budgétaires sectorielles	2. Intégrer dans les budgets-programmes toutes les opérations de recettes et de dépenses des organismes autonomes, notamment celles qui sont financées sur les ressources propres des établissements universitaires	DPP et Présidence des Universités	X	
	3. Renforcer les capacités de programmation et de budgétisation sectorielle en cohérence avec le cadre global des dépenses défini par le gouvernement (DPPD, PAP, RAP)	DPP/ DRFM et responsable des projets et programmes	X	
	4. Définition d'indicateurs pertinents, facilement mesurables et susceptibles de servir aux négociations des enveloppes budgétaires ; Concevoir des modèles qui permettent de relier les valeurs des indicateurs aux coûts unitaires directs des facteurs qui concourent aux résultats que ces indicateurs servent à mesurer	DPP/ responsables de programmes/ DRFM et DGB	X	
	5. Définir une grille de notation des cadres chargés de la mise en œuvre des programmes sur la base des performances réalisées et associer à chaque niveau de performance les sanctions (positives ou négatives) à prendre, et utiliser les rapports de performance pour sa mise en œuvre.	DPP et DGB	X	X
	6. Responsabiliser les Directeurs départementaux pour la répartition intra-départementale des allocations budgétaires au stade de la préparation du budget et juger leur performance sur la base d'indicateurs préalablement définis.	DPP / DDE et DGB	X	
Lourdeur et insuffisances dans l'exécution des dépenses au niveau déconcentré	7. Faire de chaque responsable de service déconcentré des ministères en charge de l'éducation au niveau des chefs-lieux des communes un ordonnateur-délégué des dépenses de son service. 8. Revoir les modalités d'exercice des contrôles a priori de l'exécution des dépenses au niveau	Ministère des finances / Ministère de l'Éducation	X	X

<sup>26</sup> CT : Court terme

<sup>27</sup> MT : Moyen terme

Problèmes rencontrés	Actions prioritaires	Structures responsables	Délai de mise en œuvre proposée	
			CT <sup>26</sup>	MT <sup>27</sup>
	déconcentré de façon à le faire assurer par les receveurs-percepteurs en lieu et place des délégués de contrôle financier départementaux. 9. Définir les modalités de régularisation a posteriori dans SIGFIP, suivant une fréquence trimestrielle, des opérations exécutées par les services déconcentrés des ministères de l'éducation situés au niveau des communes.			
Insuffisance de contrôle interne et externe au niveau de certaines dépenses sectorielles	10. Réaliser régulièrement, suivant au moins une fréquence semestrielle, l'audit des opérations qui sont effectuées par les principales régies d'avances. 11 Renforcer la gouvernance financière des universités en mettant en place dans toutes les universités les Conseils d'université prévus par les textes et définir un régime financier adéquat assorti d'outils de gestion requis pour les entités autonomes (gestion budgétaire, dispositif de contrôle interne et audit externe).	Ministère des finances / Ministre de l'Education	X	
<b>Ministère de la Santé</b>				
Insuffisance dans la mesure des performances budgétaires sectorielles	2 bis. Intégrer dans les budgets-programmes toutes les opérations de recettes et de dépenses des organismes autonomes, les financements extérieurs et les financements communautaires	DPP / Responsables de projets et Responsables de structures déconcentrées de l'Etat	X	X
	3bis. Renforcer les capacités de programmation et de budgétisation sectorielle en cohérence avec le cadre global des dépenses défini par le gouvernement (DPPD, PAP, RAP)	DPP/ DRFM et responsable des projets et programmes	X	
	4 bis. Définition d'indicateurs pertinents, facilement mesurables et susceptibles de servir aux négociations des enveloppes budgétaires ; Concevoir des modèles de coûts sectoriels qui permettent de relier les valeurs des indicateurs aux coûts unitaires directs des facteurs qui concourent aux résultats que ces indicateurs servent à mesurer	DPP/ responsables de programmes/ DRFM et DGB	X	
	5 bis. Définir une grille de notation des cadres chargés de la mise en œuvre des programmes sur la base des performances réalisées et associer à chaque niveau de performance les sanctions (positives ou négatives) à prendre, et utiliser les rapports de performance pour sa mise en œuvre.	DPP et DGB	X	X

Problèmes rencontrés	Actions prioritaires	Structures responsables	Délai de mise en œuvre proposée	
			CT <sup>26</sup>	MT <sup>27</sup>
	12. Associer adéquatement les services déconcentrés au processus de préparation budgétaire et définir des bases transparentes et pertinentes de répartition des ressources du secteur aux départements et aux zones sanitaires: prise en compte de la stratégie sectorielle, du nombre de bénéficiaires (poids démographique), de la morbidité et, indirectement, du niveau de pauvreté	DPP / DDS	X	
Lourdeur et insuffisances dans l'exécution des dépenses au niveau déconcentré	7. Revoir les modalités d'exercice des contrôles a priori de l'exécution des dépenses au niveau déconcentré de façon à le faire assurer par les receveurs-percepteurs en lieu et place des délégués de contrôle financier départementaux. 8. Définir les modalités de régularisation a posteriori dans SIGFIP, suivant une fréquence trimestrielle, des opérations exécutées par les services déconcentrés des ministères de l'éducation situés au niveau des communes. 12. Etendre l'expérimentation de l'approche de financements basés sur les Résultats	Ministère des finances / Ministre de de la Santé	X	X
Insuffisance de contrôle interne et externe au niveau de certaines dépenses sectorielles	9 bis. Réaliser régulièrement, suivant au moins une fréquence semestrielle, l'audit des opérations qui sont effectuées par les principales régies d'avances. 13. Améliorer la gouvernance des établissements hospitaliers autonomes en faisant fonctionner les organes de gestion et de supervision, en les dotant le cas échéant de commissaires aux comptes et veiller à assurer des redditions de comptes régulières	Ministère des finances / Ministre de la Santé	X	
<b>Gestion des Finances Publiques</b>				
Efficacité insuffisante du cadre institutionnel de réforme des finances publiques	14. Repréciser les rôles des organes de gestion de la réforme et adopter par un acte réglementaire le cadre institutionnel révisé, mettre en place des procédures précises et un mécanisme d'évaluation et de sanctions positives et négatives des performances.  15. Réviser et alléger le Plan Global de Réforme conformément aux recommandations de cette revue en privilégiant une approche sélective basée sur les contraintes financières et les priorités gouvernementales  16. Accompagner la systématisation de la mise en place de sections spécifiques de plans de réformes des finances publiques dans les PTA de chaque structure technique ou ministérielle impliquée dans la réforme	MEF/ UGR	X	

Problèmes rencontrés	Actions prioritaires	Structures responsables	Délai de mise en œuvre proposée	
			CT <sup>26</sup>	MT <sup>27</sup>
	et veiller au suivi adéquat de la mise en œuvre du Plan de Travail Annuel Synthétisé			
Inadéquation du système d'information budgétaire et comptable de l'Etat	17. Réaliser un audit du système d'information qui devra mettre un accent particulier sur le diagnostic du système actuel de suivi des paiements effectifs et des arriérés de paiement. Le diagnostic donnera lieu à la mise en œuvre d'actions permettant de disposer de statistiques fiables sur les paiements effectifs et les arriérés de paiement. Il devra aussi déboucher sur l'adoption d'une stratégie d'adaptation et/ou de refonte du système budgétaire et comptable aux innovations de la nouvelle LOLF pour permettre une gestion adéquate des nouvelles fonctions et données financières, et la production des états de restitution appropriés : Etablir un chronogramme des actions à faire, négocier et sécuriser les financements y afférents dans les documents de programmation budgétaire.	MEF (DGB, DGTCP)	X	X
Insuffisance de préparation des projets d'investissements et faiblesse des taux d'exécution	18. Améliorer le processus de planification , de sélection, de budgétisation , d'exécution et de rapportage sur les investissements publics ( anticipation des processus d'exécution PTA, PMM, PCC, estimation systématique des charges récurrentes inhérentes au cycle de vie des investissements, etc )	Ministère des finances / Ministère de la planification/ Ministères sectoriels	X	X
Manque de crédibilité du budget	19. Améliorer le processus de préparation et d'exécution du budget de l'Etat en prenant les mesures suivantes : vi) Réviser le calendrier budgétaire actuel et assurer son respect effectif en accordant suffisamment de temps aux ministères et institutions de l'Etat pour la préparation de leurs propositions budgétaires et en y intégrant les étapes clé du processus de préparation budgétaire qui manquent à savoir : i) la date d'envoi de la lettre circulaire de cadrage aux ministères et institutions de l'Etat , ii) les périodes d'élaboration et de validation du DPBEP (CDMT global ) et des DPPD (CsDMT ou budgets-programmes) et les périodes de leur mise à jour par rapport au budget voté. vii) Prendre des actes administratifs pour fixer le contenu des Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) pour tous les ministères sectoriels en précisant la structure des programmes et les modalités de calculs des indicateurs pertinents de performance choisis. viii) Organiser une assistance technique à l'endroit des acteurs sectoriels pour la mise en place des DPPD en prévoyant un accompagnement particulier pour les ministères qui ne disposaient pas préalablement de stratégies sectorielles assorties de coûts. Cette assistance permettra en particulier d'assurer la répartition programmatique et fonctionnelle des coûts, la cohérence entre les DPPDs de l'ensemble des ministères avec les prévisions pluriannuelles du DPBEP, la préparation des projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP) et aussi les	Ministère des finances (DGB) / Ministères sectoriels (DPP / DRFM / Responsables de Programmes)	X	X

Problèmes rencontrés	Actions prioritaires	Structures responsables	Délai de mise en œuvre proposée	
			CT <sup>26</sup>	MT <sup>27</sup>
	<p>modalités de préparation de notes de synthèse faisant apparaître très succinctement la substance des informations contenues dans chaque DPPD ministériels .</p> <p>ix) Agir positivement sur le délai et la qualité des concertations entre la DGB et les ministères sectoriels d'une part, et les ministères sectoriels et leurs structures déconcentrées d'autre part.</p> <p>x) Proscrire l'utilisation des Ordres de paiement (OP) Trésor et limiter le recours aux OP Budget à justifier dans les délais réglementaires,</p> <p>xi) Instituer une analyse mensuelle des paiements budgétaires effectifs réalisés par le Trésor faisant apparaître les montants et des commentaires sur l'évolution des OP Budget, des OP Trésor et des décisions de mandatement</p>			
Mécanisme de régulation budgétaire non transparent	20. Améliorer la planification de la trésorerie et mettre en place un mécanisme transparent de régulation budgétaire assorti de dispositif de communication d'informations fiables aux ministères sectoriels pour leur permettre d'exécuter les budgets de leurs départements respectifs de façon prévisible.	Ministère des finances	X	X
Insuffisance de transparence des relations budgétaires intergouvernementale	21. Définir des critères objectifs et précis de répartition des différents natures de transfert de ressources vers les communes ( fiscalité partagée, FADEC fonctionnement et FADEC affectée), et mettre en place un modèle d'appréciation des risques budgétaires afférents aux communes pour l'Etat central ; revoir enfin les procédures de la CONAFIL en garantissant la fourniture des informations sur les prévisions de transferts à chaque commune durant le processus de préparation des budgets et avant le début de l'année budgétaire	Ministère des finances / Ministère de la décentralisation	X	
Couverture insuffisante du risque budgétaire imputable aux autres entités du secteur public	22. Réaliser un audit organisationnel de la Direction de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat (DGCPE) de la DGAE mettant en lumière les préalables pour améliorer la gouvernance des offices et entreprises d'Etat par une supervision adéquate (revue des statuts et alignement des procédures budgétaires et de reporting sur le calendrier budgétaire et de reporting de l'Etat). En plus, il conviendrait de mettre en place un dispositif pour les contraindre à soumettre effectivement leurs budgets et leurs états financiers à la DGAE dans les délais réglementaires.	Ministère en charge des finances	X	X
Défaut de mise à la disposition régulière et systématique du public et dans des délais convenables des informations et documents budgétaires	23. Recadrer le mécanisme de diffusion au public des données budgétaires de l'Etat et des collectivités locales en définissant un protocole d'alimentation de la base de données budgétaires. Le recours à l'applicatif BOOST précédemment proposé au Gouvernement par la Banque mondiale pourra faciliter l'exploitation par les usagers des données financières mises en ligne.	Ministère en charge des finances (DGB)	X	

Problèmes rencontrés	Actions prioritaires	Structures responsables	Délai de mise en œuvre proposée	
			CT <sup>26</sup>	MT <sup>27</sup>
Insuffisance du système de contrôle interne et externe  Tendance au non-respect des règles et à l'impunité	24. 1 Etendre la mise en place pratique de l'approche d'audit par les risques au niveau de l'ensemble des institutions nationales d'audit interne et de la Chambre des comptes, planifier la gestion des effectifs, et transformer la Chambre des Comptes en Cour des comptes et moderniser son fonctionnement.	Ministère en charge des finances/ ministère sectoriels/ chambre des comptes	X	X
	24. 2 Renforcer les capacités de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption	Gouvernement/ Ministère en charge des finances	X	X
	24.3 Renforcer les capacités des institutions judiciaires et rationaliser leurs procédures en vue de réduire les délais d'instructions des dossiers			
	24.4 Soutenir le développement de mécanismes de contrôle citoyen à travers un engagement plus accru de la société civile, des ONGs et des médias sur les questions liées à la transparence et à la bonne gestion des finances publiques			
<b>Gestion de la Passation des marchés</b>				
La loi portant CMP n'inclut pas toutes les dépenses de travaux, fournitures et services dans son champ d'application, et il existe des incohérences ou des insuffisances dans les textes actuels	25. 1 Prendre des mesures pour réviser la loi portant Code des marchés publics pour le conformer entièrement aux Directives de l'UEMOA, notamment en ce qui concerne le domaine d'application, et le mettre en cohérence ses textes d'application	Gouvernement	X	
	25.2 Réviser la réglementation afin d'introduire les contrats-cadres parmi les méthodes de passation de marchés, pour plus d'efficacité	Gouvernement	X	
	25.3 Réviser le décret portant Code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics, en rendant obligatoires l'ouverture d'enquêtes en cas de dénonciations notamment par la société civile et la saisine des organes administratifs et judiciaires compétents, selon le cas.	Gouvernement	X	
Les PPM ne sont pas vraiment intégrés dans la préparation du Budget, sont publiés en retard (majoritairement à partir du 2 <sup>ème</sup> trimestre) et n'incluent pas les demandes de cotation	26. 1 Etablir et publier un modèle de plan passation de marchés, en indiquant les mentions obligatoires et en rendant obligatoire son utilisation.	ARMP	X	
	26. 2 Lier l'acceptation du projet de budget à l'arbitrage budgétaire par le MEF à la finalisation du Plan de passation de marchés.	Gouvernement	X	
	26. 3 Préparer à l'avance, avant la fin de l'année N (au plus tard à partir Septembre de l'année N), les dossiers d'appel à la concurrence selon les priorités définies (par exemple dans le plan de passation de marchés) pour la mise en œuvre des marchés de l'année N+1.	Gouvernement (autorités contractantes)	X	

Problèmes rencontrés	Actions prioritaires	Structures responsables	Délai de mise en œuvre proposée	
			CT <sup>26</sup>	MT <sup>27</sup>
Insuffisance de professionnalisation des responsables de la passation des marchés ( pas des profils de compétences et de connaissances formellement définis et les indicateurs permettant de mesurer la performance du système ne sont plus aussi définis)	27. 1. Définir des profils de postes types pour les différents emplois en matière de passation de marchés.	ARMP	X	X
	27. 2. Faire une étude afin d'établir des indicateurs de performance et d'alerte sur le fonctionnement du système	ARMP/DNCMP	X	
	27. 3 Prendre les dispositions réglementaires pour assurer la stabilité des personnels des organes de contrôle des autorités contractantes, notamment examinant les voies et moyens pour que les responsables soient des agents détachés de la DNCMP	Gouvernement	X	
	27. 4 Réviser la réglementation afin de désigner des personnels techniques plus disponibles et opérationnels comme PRMP, en lieu et place des Secrétaires généraux	Gouvernement	X	
	27.5 Améliorer l'offre de formation à l'endroit des acteurs de la chaîne de passation des marchés et aussi à l'endroit des organisations de la société civile			X
Le contrôle a posteriori par la DNCMP n'est pas encore effectif et les seuils de contrôle a priori ne tiennent pas compte des risques associés aux pouvoirs délégués aux autorités contractantes	28.1 Organiser et développer le contrôle a posteriori tout en adoptant un système de d'ajustement dynamique des seuils de contrôle a priori	Gouvernement		X
	28.2 Editer et diffuser le manuel pour l'exercice du contrôle, et former les agents du contrôle dans une démarche qui privilégie l'atteinte des objectifs de développement.	DNCMP	X	
Aucun audit d'évaluation des performances des acteurs de la chaîne de passation des marchés n'a encore été organisé	29. Réaliser des audits opérationnels périodiques spécifiques en vue d'évaluer les performances des acteurs, publier les résultats prendre les sanctions positives et négatives qui s'imposent	ARMP	X	X
La passation de marchés par voie électronique est prévue par le CMP, mais n'est pas encore mise en œuvre	30. Moderniser le système en entamant la dématérialisation à travers l'étude et la mise en place d'une plate-forme électronique pour la passation de marchés par voie électronique (e-Procurement)	ARMP	X	X