



MINISTÈRE DU PLAN
ET DU DÉVELOPPEMENT
RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

08 BP 755 Cotonou
Tél.: +229 21 30 49 61
contact@developpement.gouv.bj
www.developpement.bj



INTEGRATION DE LA REDEVABILITE DANS LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT AU BENIN

ETUDE DE CAS

Rapport provisoire

Réalisé par :

AHLONSOU S. Lucien
Planificateur Economiste
Consultant indépendant

Octobre 2017

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

CDMT	: Cadre financier de Dépense à Moyen-terme
CDR	: Comités de Défense de la Révolution
CSPEF	: Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers
DCSFR	: Direction de la Coordination Statistique, de la Formation et de la Recherche
DED	: Direction des Etudes Démographiques
DSEE	: Direction des Statistiques et Etudes Economiques
DSS	: Direction des Statistiques Sociales
DTIP	: Direction du Traitement de l'Information et des Publications
DAES	Département des Affaires Economiques et sociales
DANIDA	Agence danoise de développement international
EDP	: Enquête sur les Dépenses Prévisionnelles
EMICoV	: Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages
ENPLT	: Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme
FCD	Forum pour la Coopération en matière de Développement
GAR	: Gestion Axé sur les Résultats
IBETEX	: Industrie Béninoise des Textiles
IITA	: Initiative Internationale pour la Transparence de l'Aide
INSAE	: Institut National de Statistique de l'Analyse Economique
MAECD	: Ministère Canadien des Affaires Etrangères, du Commerce et du Développement
MCA-Benin	: Millenium Challenge Account Bénin
MDAEP	: Ministère du Développement de l'Analyse Economique et de la Prospective
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MPD	: Ministère du Plan et du Développement
NLTPS	: National Long Term Perspectives Studies
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONU	Organisation des Nations Unis
OSD	: Orientations Stratégiques de Développement
PAA	Programme d'Action d'Accra
PAG	: Programme d'Action du Gouvernement
PAS	: Plan d'Ajustement Structurel
PDC	: Plans de Développement Communal
PDDI	: Plan de Départemental de Développement Intersectoriel
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADEC	: Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PPTE	: Pays Pauvres Très Endettés
PTF	: Partenaires Techniques et financiers

SCRP	: Stratégie de Croissance de Réduction de la Pauvreté
SNPC	Systeme de notification des pays créanciers
SRP	: Stratégie de Réduction de la Pauvreté
UNSTB	: Union Nationale des Syndicats des Travailleurs
URSS	: Union des Républiques Socialistes Soviétiques

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Niveaux de référence et objectifs-cibles pour 2010.....	106
Tableau 2 : Enseignements des réussites et des défis.....	108
Tableau 3 : Répartition du produit intérieur brut en France en 1959 (milliards de francs).....	130
Tableau 4 : Les grandes options du IV ^{ème} plan (1962) et du V ^{ème} plan (1966-1970) adoptées par la France.....	132

LISTE DES FIGURES ET SCHEMAS

Schéma 1 : Représentation dispositif au niveau central	9
Schéma 2 : Représentation du dispositif de la planification au niveau sectoriel ou Ministériel	10
Schéma 3: Représentation du dispositif au niveau sectoriel selon les fonctions de planification du développement.	11
Schéma 4 : Représentation du Système de Planification au Bénin (A)	24
Schéma 5 : Représentation du système de planification du Bénin ©	25
Schéma 6 : Le processus des SCRP	26
Schéma 7: Schéma général de la planification de développement.	29
Schéma 8 : Les composantes d'un mécanisme de redevabilité	70

SOMMAIRE

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	i
LISTE DES TABLEAUX	iii
LISTE DES FIGURES ET SCHEMAS	iv
SOMMAIRE	v
INTRODUCTION	1
1. DIAGNOSTIC DU PROCESSUS DE PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE : CAS DU BENIN	3
1.1. Regard sur la planification du développement	3
1.1.1. Qu'est-ce que la planification ?	3
1.1.2. Différents types de planification	3
1.1.3. Planification stratégique	3
1.1.4. Description du processus de planification	5
1.2. Le processus de planification au Bénin de 1960 à nos jours	11
2. REDEVABILITE ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DURABLE	35
2.1 Revue théorique	35
2.1.1 Concept et définition	35
2.1.2 En quoi consiste la redevabilité dans la coopération pour le développement ?	37
2.1.3 Liens entre redevabilité et planification, entre redevabilité et Suivi-évaluation	37
2.1.4 Redevabilité et gestion axée sur les résultats de développement	39
2.1.5 Suivi de la redevabilité mutuelle par l'Organisation des Nations Unies	55
2.1.6 Redevabilité dans le développement organisationnel	59
2. CADRE REGLEMENTAIRE ET ORGANISATIONNEL DE LA REDEVABILITE AU BENIN	59
2.4.1. Le cadre de résultats de DANIDA pour les programmes-pays	73
2.4.2. Expériences d'acteurs confrontés à une transformation rapide de l'environnement	76
2.4.3. L'expérience de la Suède en matière d'élaboration d'une approche intégrée	77
2.5. Composante de la redevabilité	78
2.5.1. Responsabilité	78
2.5.2. Action et évaluation	78
2.5.3. Rapportage	80
2.5.4. Ouverture	80
2.5.5. Transparence	81
2.6. Mécanisme de la redevabilité	81
2.6.1. Codes et procédures	81
2.6.2. Evaluation et appréciation	82

2.6.3.	Outils et indicateurs de la redevabilité	84
3.	PRODUCTION STATISTIQUE	96
3.1.	Cadre général de production	96
3.2.	La production statistique de l'INSAE	97
3.3.	La production statistique des autres organes du système statistique national	97
3.4.	Publication, diffusion et conservation des données	102
3.5.	Points de vue des utilisateurs	102
4.	ANALYSE DE L'EXPERIENCE DU BENIN EN MATIERE DE REDEVABILITE	103
4.1.	Progrès réalisés	103
4.1.1.	Regard sur les progrès réalisés au niveau sectoriel	103
5.	ANALYSE DES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS.....	122
5.1.	Analyse des constats.....	122
5.1.1.	Assemblée Nationale et question de la redevabilité au Bénin	122
5.1.2.	Redevabilité et décentralisation au Bénin	123
5.1.3.	Planification et arbitrages financiers	125
5.1.4.	Une planification robuste est tributaire des comptes nationaux.....	129
5.2.	Recommandations	133
	CONCLUSION	136
	BIBLIOGRAPHIE.....	137
	TABLE DES MATIERES	139

INTRODUCTION

Le Bénin a opté pour le scénario ALAFIA, qui a permis de concevoir une vision de développement pour le pays à l'horizon 2025. Elle est dénommée « Vision Bénin 2025 Alafia » et est formulée comme suit : « Le Bénin est, en 2025, un pays phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social ». Mais, au cas où les dispositions ne sont pas prises pour atteindre cette vision, le Bénin serait dans le scénario pessimiste WAHALA ; ce qui n'est pas souhaité.[1] La planification du développement du Bénin a connu différentes étapes et a participé à l'écriture de l'histoire de ce pays. La mise en œuvre efficace des projets planifier a connu des obstacles qui n'ont pas favorisé le décollage comme planifier depuis les indépendances à nos jours. Les différentes politiques et stratégies de développement sont élaborées et mises en œuvres pour le bien-être du peuple béninois peinent à apporter de véritable solutions aux maux qui minent le décollage économique et sociale du pays. Bien que la stabilité politique semble pérenne avec plusieurs documents de planification de développement, les indicateurs semblent ne pas confirmer les rêves inscrits dans les divers documents stratégiques du Bénin. A cet effet, il urge que des Efforts soient faits pour mettre en œuvre les principes d'efficacité dans le processus de développement du Bénin.

La Planification est « Processus permettant de définir les objectifs, d'élaborer les stratégies, de tracer les grandes lignes des dispositions de mise en œuvre et d'attribuer les ressources nécessaires à la réalisation de ces objectifs ».

La planification est considérée comme le point de départ de la gestion du développement ; c'est donc une étape cruciale. La planification pose les fondements tant du plan, de la politique, du programme et du projet (cadre du projet) que du système de leur suivi et évaluation (plan de suivi).

La Redevabilité dans le développement vise à renforcer le processus de développement dans les Etats membres par le biais du renforcement des capacités et de la coopération. Faire preuve d'une véritable redevabilité envers le peuple, c'est s'engager à respecter l'obligation de rendre compte, de donner non seulement une voix mais aussi l'occasion d'influencer les décisions qui affectent le choix de travailler avec eux et la manière de le faire. Cela implique aussi de donner au peuple le pouvoir d'obliger à rendre des comptes d'une manière qui influence les politiques, les priorités et les actions de développement à tous les niveaux. Cela permet de compenser le pouvoir d'influence des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Pour tout Etat qui aspire à un développement basé sur une bonne gouvernance, la redevabilité doit faire partir de ses valeurs. Il doit s'engager à utiliser ses ressources de manière efficace, pour atteindre des résultats mesurables et à rendre des comptes au peuple et à ses partenaires.

A cet effet, le Bénin a résolument décidé d'améliorer son appréciation et son application des approches de la redevabilité dans l'ensemble de ses programmes et projets de développement. La redevabilité fait partie des principaux éléments du cadre qualité et des normes opérationnelles de gestion de notre pays. L'intérêt du

Bénin pour la redevabilité se traduit par l'importance qu'accorde ce petit pays qui n'a pas été gâté par la nature, à la gestion efficace de ses ressources limitées au service de son bien-être économique et social de ses citoyens.

La Division du renforcement des Capacités de la CEA a reçu le financement d'un projet s'inscrivant dans le cadre de la 10ème Tranche du Compte des Nations Unies pour le développement

L'objectif est de renforcer les capacités des institutions nationales africaines de planification pour qu'elles intègrent des cadres de redevabilité et des politiques de développement fondées sur les données probantes dans leurs processus de planification du développement, et de renforcer les capacités des institutions nationales africaines de statistique dans la collecte, la compilation et la production des données nécessaires afin d'orienter et consolider la planification du développement. Le socle de ce processus est une approche de prise de décision, axée sur les faits et les données, qui repose sur la mise en place de cadres de redevabilité crédibles dans le processus de planification avec des résultats et des objectifs spécifiques qui peuvent être vérifiés, mesurés et suivis.

1. DIAGNOSTIC DU PROCESSUS DE PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE : CAS DU BENIN

1.1. Regard sur la planification du développement

1.1.1. Qu'est-ce que la planification ?

« La planification est le processus systématique qui consiste à établir un besoin puis à déterminer le meilleur moyen possible de satisfaire ce besoin, ceci dans un cadre stratégique vous permettant d'identifier les priorités et de déterminer quels sont vos principes opérationnels. Planifier, c'est penser au futur, pour que vous puissiez faire quelque chose maintenant pour le futur. Ce qui ne signifie pas nécessairement que tout va fonctionner comme vous l'avez prévu. C'est même improbable. Mais si vous avez planifié correctement, votre capacité à vous adapter, sans compromettre votre objectif général, sera bien plus importante »

1.1.2. Différents types de planification

“Planifier” est un terme vaste qui comprend un grand nombre d'activités variées. Il est possible de planifier au niveau stratégique, au niveau de l'activité ou au niveau opérationnel, de planifier pour une organisation (Pays, Région, une Commune, une entreprise, une communauté, etc.), pour un programme ou pour un projet. Les deux types de planification les plus importants sont :

- La planification stratégique
- La planification opérationnelle

1.1.3. Planification stratégique

Les organisations (Pays, Ministères, Parlement, Directions, Entreprises, etc.) sont souvent tellement prises par les problèmes quotidiens qu'elles ne pensent pas à l'ensemble. Elles sont trop occupées à prévoir de « faire quelque chose », des choses qui sont du ressort de la planification des affaires ou des programmes d'action ou opérationnels. La planification stratégique, ou le développement d'un cadre stratégique, porte sur une vision globale.

C'est au travers de la planification stratégique qu'une organisation développe son cadre stratégique. Ce cadre permet d'aider l'organisation à déterminer ses priorités et les stratégies qui seraient susceptibles de l'aider à atteindre ses objectifs futurs.

Une stratégie est une approche d'ensemble, fondée sur la compréhension du contexte plus large dans lequel vous fonctionnez, sur vos forces et vos faiblesses et sur le problème que vous essayez de résoudre. Une stratégie vous donne un cadre dans lequel travailler, elle éclaire ce que vous essayez de faire et l'approche que

vous avez l'intention d'utiliser. Une stratégie ne fait pas à appel à des activités spécifiques.

- Analyser ses forces et ses faiblesses lors du traitement du problème identifié ;
- Identifier les possibilités et les menaces que présente l'environnement et qui pourraient affecter le fonctionnement de l'organisation (une Analyse SWOT et une Analyse ESPECT) ;
- Classer par ordre de priorité ce qu'elle doit faire ;
- Réviser les options stratégiques pour qu'elle atteigne ses objectifs et sélectionne les options les plus adaptées ;
- Se structurer de manière appropriée

Une fois que cela est fait, l'organisation est prête à passer à l'étape suivante, c'est-à-dire

La planification opérationnelle. Cette prochaine étape permettra de mettre la stratégie en œuvre.

Sans la planification stratégique, il est très probable que vous finirez par réaliser toute

Une série d'activités qui n'apporteront probablement rien à un effort coordonné. Le plan stratégique vous maintient sur la bonne voie. Il constitue un jalon permettant de répondre aux questions suivantes :

Est-ce le type de travail que nous sommes censés faire ?

Est-ce que cette activité va nous permettre de réaliser notre vision et nos objectifs ?

Etant donné que nous n'avons que peu de ressources, est-ce l'action la plus stratégique que nous pouvons entreprendre ? Aura-t-elle le meilleur impact que nous puissions espérer en comparaison des ressources que nous avons investies ?

Est-ce la meilleure marche à suivre pour atteindre nos objectifs ?

Toute nouvelle organisation, tout nouveau projet ou programme devrait faire l'objet d'une planification stratégique afin de développer un cadre stratégique dans lequel travailler.

Attention, les organisations, les projets ou les programmes qui sont déjà établis doivent également passer leur plan stratégique en revue de temps à autres. Les situations évoluent, les stratégies ne fonctionnent pas, de nouvelles possibilités se présentent. Il n'est pas recommandé de développer un plan stratégique tous les ans. Ceci pourrait conduire à interrompre et à modifier les choix stratégiques sans réellement leur donner une chance de fonctionner. Cependant, une révision de la stratégie tous les deux ans, ainsi qu'une planification complète de la stratégie tous les trois à cinq ans, peuvent parfaitement fonctionner.

La planification stratégique permet à une organisation spécialisée dans le développement de :

- Analyser la situation ou le contexte dans lequel elle opère (social, politique, économique) afin qu'elle comprenne le contexte et soit capable de formuler un objectif à long terme ;
- Identifier le ou les problèmes de la situation que l'organisation pense être bien placée pour résoudre ;
- Réfléchir à son système de valeurs afin de créer des paramètres (une structure) pour les activités ;
- Établir ses propres objectifs ;
- Formuler une vision à long terme et un mandat en se fondant sur l'analyse et l'identification des problèmes.

Le diagnostic du processus de planification du développement du Bénin prend essentiellement corps des Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme(ENPLT) ou National Long Term Perspectives Studies (NLTPS) et de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté(SCRP). Mais en amont, un historique du processus de planification du développement au Bénin s'avère nécessaire.

1.1.4. Description du processus de planification

Le processus de planification au Bénin est basé sur l'approche sectorielle de planification actuellement adoptée a été réaffirmé au cours des états généraux de la planification, tenus en 1991, qui ont retenu un modèle qui consacre un mécanisme à trois niveaux articulés les uns aux autres. Il s'agit de : (i) la prospective pour le long terme (Bénin 2025, Alafia) ; (ii) la planification à moyen terme ; et (iii) les programmes d'investissements publics triennaux glissants à court terme à travers la programmation (PAP, Budgets programmes, etc.).

1.1.4.1. Le cadre juridique

Un projet de loi sur la planification est introduit au Parlement et suit timidement son cours. Le cadre juridique est donc en pleine construction. Il est composé de plusieurs lois, décrets et arrêtés interministériels dont nous donnons ci-dessous quelques références.

- la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA
- Loi Organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux Lois des Finances (LOLF) qui prévoient un calendrier budgétaire en deux phases pour le Parlement.
- Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin et des textes qui en sont dérivés ;
- Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;

- Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ;
- Loi n°2009-17 B du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité au Bénin ;
- Décret n°2012-308 du 28 août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ;
- Décret n°2009-709 du 31 décembre 2009 portant approbation du document de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) ;
- Décret n°2012-133 du 07 juin 2012 portant création, attributions organisation et fonctionnement du comité interministériel de pilotage de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC).

Ainsi, plusieurs outils ont été produits. Il s'agit de la PONADEC, du guide d'élaboration des Plans de Développement Communal (PDC), du Guide de mise en cohérence des PDC avec les stratégies sectorielles et nationales etc. Face aux difficultés d'élaboration d'un schéma National d'Aménagement du Territoire, l'Agenda Spatial dont l'élaboration est entreprise depuis 2010 vient d'être adopté. Une expérimentation est engagée dans trois binômes de départements (Mono-Couffo, Zou-Collines, Borgou-Alibori) sur la pratique d'un outil quasiment inconnu des acteurs de la planification du développement : le Plan Départemental de Développement Intersectoriel (PDDI).

En somme, le développement du pays depuis 1990 s'est appuyé sur cinq documents principaux d'orientation hormis les PAG qui sont des documents de gouvernement. Il s'agit :

- des programmes d'ajustement structurel qui peuvent être analysés suivant trois aspects : leurs composantes, leur mise en œuvre et leurs résultats ;
- des actes de la conférence économique nationale de décembre 1996 tenue pour la recherche d'un consensus national ;
- de l'orientation prospective à long terme : Bénin 2025 ALAFIA ;
- de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP/SCRIP).
- Et les orientations Stratégiques de Développement 2006-2011.

Au fil du temps, le dispositif de planification a profondément changé avec l'apparition de nouveaux acteurs avec une répercussion non négligeable sur le dispositif.

1.1.4.2. Le dispositif au niveau central

Au lendemain de l'historique Conférence des Forces Vives de février 1990, le Bénin a fait le choix du libéralisme économique. Il s'agissait, pour les nouveaux dirigeants, d'opérer une transition rapide et à pas cadencés d'une économie de planification centrale à une économie de marché. Le dispositif de gestion du processus de développement a été donc progressivement mis aux couleurs des options politiques nouvelles avec moult directives et injonctions des partenaires techniques et financiers, surtout les IBW.

Dans le cadre de ce nouvel apprentissage et pour rénover la planification et la mettre au diapason du nouveau contexte national, les journées de réflexions tenues les 5 et 6 décembre 1991 sur la planification au Bénin ont recommandé une approche de planification à trois niveaux articulés les uns aux autres, à savoir : (i) les études prospectives pour le long terme ; (ii) la planification à moyen terme ; (iii) et les programmes d'investissements triennaux glissants. Ainsi, les études prospectives offriront aux plans à moyen terme un cadre stratégique consensuel ; tandis que les plans à moyen terme s'exécuteront à travers et des programmes d'investissements, annuellement réajustés. Telle est la structure pyramidale dans laquelle s'inscrit désormais la gestion du développement au Bénin.

Notons qu'en septembre 2000 le Bénin a souscrit à la Déclaration du Millénaire. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) qui en sont extraits constituent un ensemble d'engagements pris dans le cadre du renforcement de la lutte contre la pauvreté pour un monde stable et de paix d'ici à l'horizon 2015. Dans ce cadre, le Bénin, à l'instar de la plupart des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), élabore et met en œuvre les stratégies de croissance pour la réduction de la pauvreté.

Dans une chronologie approximative, les structures chargées de la planification, de la programmation, de la budgétisation et du suivi évaluation ont fini par réaliser les outils du dispositif énuméré ci-dessus. Il s'agit pour les rappeler de :

- La vision "Bénin 2025 Alafia" ainsi formulée «**le Bénin est en 2025, un pays phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social**» ;
- la SRP 2003-2005 et les SCRP 2007-2009 et 2011-2015 ;
- les Objectifs du Millénaire pour le Développement à horizon 2015 ;
- le Programme d'Action du Gouvernement 2001-2005 (PAGII) ;
- les Orientations Stratégiques de Développement 2006-2011 ;
- l'Agenda pour un Bénin Emergent ;
- la Déclaration de Politique de Population révisée ;

- la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration ;
- les documents de réforme sur la Gestion Axée sur les Résultats de développement (GAR).
- Le Programme d'Action du Gouvernement 2016-2021 (PAG)

Il s'imposait donc de procéder au réglage du dispositif institutionnel à tous les niveaux pour la gestion des fonctions principales de la planification ou de la chaîne PPBS.

Le dispositif au niveau central se présente aujourd'hui comme suit :

En ce qui concerne la planification, le Ministère du Plan et du Développement continue d'avoir tant bien que mal à coordonner les politiques et stratégies nationales et à appuyer l'élaboration des stratégies sectorielles. Il convient de préciser ici que la gestion des PAS confiée au MEF a engendré la création de la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF) qui coordonne l'élaboration des SCRP, du PAP et du suivi de sa mise en œuvre en relation avec les PTFs.

La programmation a progressivement échappé aux ministères centraux (Ministères en charge de la planification et des finances) à la faveur des réformes de la GAR qui a rendu les ministères sectoriels responsables. L'arbitrage sur le budget et surtout du PIP s'en est trouvé réduit à sa plus simple expression.

La Budgétisation au centre, malgré la pratique des budgets-programme, est ramenée à la détermination d'un Cadre financier de Dépense à Moyen-terme (CDMT), sous la coordination du Ministère des Finances, avec la participation de tous les acteurs centraux. Le CDMT s'élabore en respect des principes d'équilibre et au regard des orientations budgétaires et du PIP annuellement renouvelées.

Le suivi et l'évaluation sont coordonnés en ce qui concerne le PIP par le MDAEP et, par la CSPEF s'agissant de la SCRP et de son PAP. L'évaluation des politiques publiques, anciennement confiée au MDAEP est, depuis 2011, attribuée à la Primature à sa création et ensuite au ministère de l'évaluation des politiques publiques. Le suivi des OMD a également donné naissance à un nouveau ministère rattaché à la Présidence de la République.

Le dispositif ne serait pas complet si l'on ne lui adjoignait pas la question du Financement. A ce niveau, la fonction est partagée entre le MEF (CSPEF, DGB, CAA), le MDAEP (DGIFD, CAD) et le MAEIA (DOI,..). Le niveau central ne s'occupe pas en réalité de la mise en œuvre qui est entièrement de la compétence et de la responsabilité des ministères dépensiers. L'exécution dépend néanmoins des procédures de dépenses entièrement gérées par le MEF qui parfois sont présentées comme un goulot d'étranglement depuis toujours malgré les multiples réformes intervenues sur le circuit de la dépense.

Schéma 1 : Représentation dispositif au niveau central

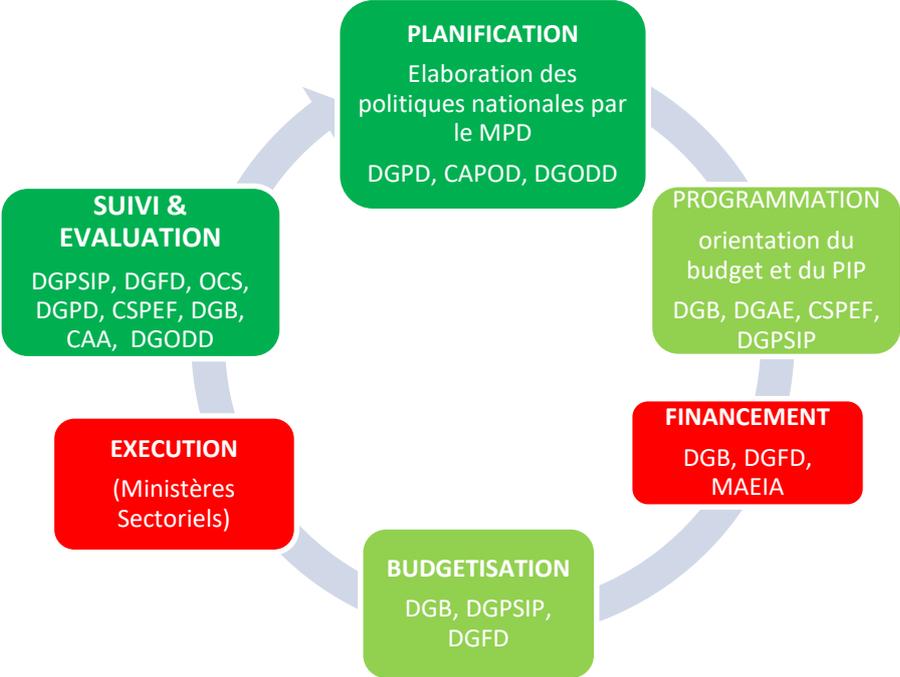


Schéma 2 : Représentation du dispositif de la planification au niveau sectoriel ou Ministériel

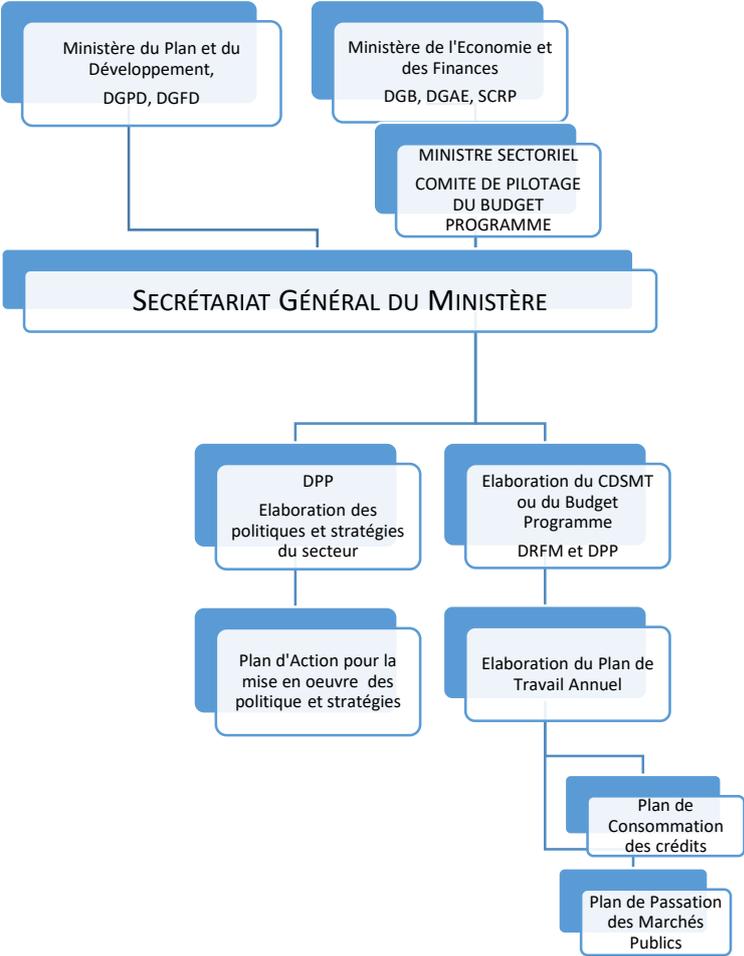
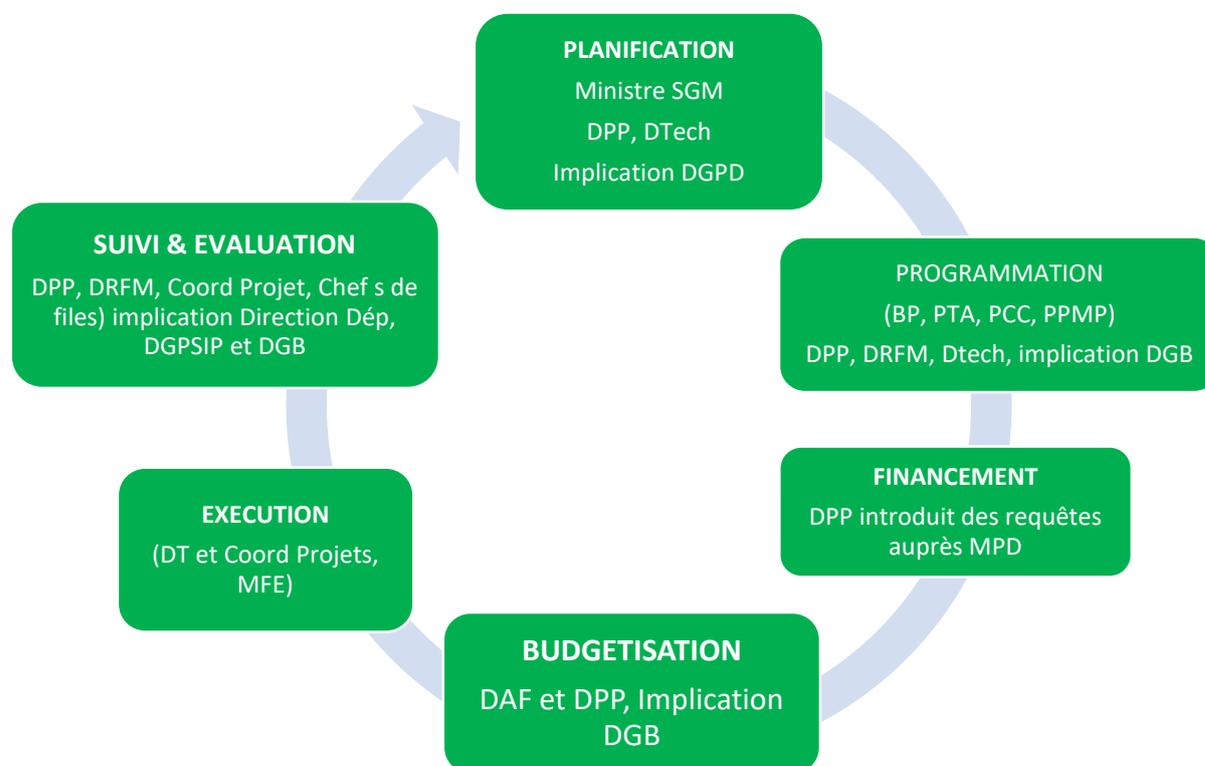


Schéma 3 : Représentation du dispositif au niveau sectoriel selon les fonctions de planification du développement.



Afin de faire une description approfondie du processus de planification au Bénin, nous avons successivement cinq périodes : 1960-1972 ; 1972-1990 ; 1991-2000 ; 2000-2015 et 2016 à ce jour.

1.2. Le processus de planification au Bénin de 1960 à nos jours

1.1.1 La période 1960-1972

A l'indépendance en 1960, trois grands partis politiques se partageaient l'espace politique au Dahomey. Ces partis animaient la vie politique et se succédaient au sommet de l'Etat au rythme de coups d'Etat et d'élections. Les premières années d'indépendance ont donc été caractérisées par une véritable instabilité politique qui n'a pas permis la mise en œuvre d'une planification cohérente et à long terme du développement économique et social du pays. Toutefois, les dirigeants ont marqué leur attachement à la fonction « planification » comme beaucoup de pays africains, de l'époque qui étaient influencés par les succès enregistrés par l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS) au cours du dernier demi-siècle. Aussi, cette période a-t-elle été celle qui a vu élaborer avec une bonne fréquence, des documents de planification du développement au Dahomey.

En effet, l'Etat du Dahomey a mis en chantier deux "plans nationaux" couvrant les périodes 1962-1965 et 1966-1970, tous réalisés avec l'assistance technique étrangère. L'introduction et l'actualisation de ces plans sont entrecoupées de coups d'Etat, qui ont ralenti leur mise en œuvre.

L'orientation économique assumée au cours de cette période était de type libéral, dans la quasi continuité de l'orientation coloniale du fait même que rien ne se concevait ou ne s'entreprenait sans le consentement et les promesses financières de l'ancien colonisateur. Ceci explique la préférence aux matières premières et au développement du secteur du commerce et des services au détriment du développement industriel. En 1964, l'industrie Béninoise contribuait seulement à 5% à la formation du PNB.

Au cours de la période, les plans reflétaient la volonté d'accélérer l'édification du jeune Etat indépendant et de s'affirmer progressivement. En conséquence, les objectifs visés étaient, pour l'essentiel, l'installation des infrastructures administratives, de santé et d'enseignement primaire (CNHU, centres de santé, école primaire, centres d'enseignement secondaire...). Les mouvements socio-universitaires de 1968 dictèrent aux Etats de l'Afrique Occidentale Francophone, la construction d'établissements universitaires. Au Dahomey, il est prévu de créer l'Université Nationale du Dahomey qui démarra par quelques facultés au sein du Lycée Béhanzin à Porto-Novo. En dehors des investissements de souveraineté, ces plans avaient prévu la construction de grandes infrastructures routières, portuaires (Port de Cotonou, l'industrie cimentière...), de grands programmes de restructuration de l'agriculture (CARDER dans le monde rural en 1968) et l'association de la pharmacopée locale à la médecine moderne.

Parmi, les branches d'activités les plus en vue, outre la filière traditionnelle du palmier à huile (pris en charge particulièrement par l'Etat au lendemain de l'indépendance), il y a quelques unités de production nouvelles détenues en grande partie par des capitaux privés, telles que la ligne de montage de Citroën inaugurée en 1966 ou la fabrique de chaussure Bata entreprise en 1969 et des industries de corps gras.

Notons qu'à partir de 1968, la volonté d'amener dans le patrimoine national certaines branches d'activités détenues par les capitaux étrangers s'est affichée à travers la nationalisation du Port Autonome de Cotonou et l'engagement des réformes dans la filière coton. Au total on retient, des deux plans de développement, ce qui suit :

Le premier plan couvrait quatre années (1962 - 1965), et avait pour but de mettre en place des institutions politiques, administratives, économiques et socioculturelles susceptibles de réaliser les solides fondations d'une nation. Il s'agit :

- d'assurer l'accroissement de la production agricole ;
- de réduire les déficits budgétaires et de la balance commerciale ;

- d'accroître sensiblement le revenu par tête d'habitant.

Le second plan est quinquennal (1966 à 1970). Il avait pour objectifs :

- de liquider les passifs qui existaient encore sur les plans économique et financier ;
- d'accroître la production nationale à un rythme plus rapide que celui de la croissance démographique en vue d'améliorer le niveau de vie de la population ;
- de préparer les bases d'une croissance accélérée et soutenue permettant de combler le retard de l'économie nationale par rapport aux économies des pays déjà engagés dans cette voie.

Ce plan envisageait le démarrage, au cours de la période suivante, d'une croissance accélérée et durable sur les bases matérielles construites au plus tard fin 1971.

1.1.2 La période 1972-1990

La période 1972-1990 est marquée par deux séquences dans les stratégies de développement, elles-mêmes adossées à deux documents de référence : le Discours programme du 30 novembre 1972 et le Discours d'orientation du 30 novembre 1974.

Si le discours d'orientation nationale a opéré le choix du socialisme scientifique comme orientation politique de l'Etat dahoméen et du marxisme-léninisme comme son guide, le discours programme de 1972 définissait déjà, des choix clairs de politique intérieure et extérieure. En tout état de cause, le Dahomey, au regard de la géopolitique internationale, avec le gouvernement militaire révolutionnaire, s'était déjà rangé dans le bloc nationaliste progressiste. En 1974, il s'est définitivement aligné dans le bloc socialo-marxiste.

Les objectifs fixés par le discours-programme s'appuient sur deux principes forts de politique intérieure et extérieure ainsi énoncés :

- Comptons d'abord sur nos propres forces, sur nos propres ressources, sur l'initiative créatrice des larges masses dans notre lutte pour nous libérer de la domination étrangère, pour développer notre économie et pour donner à notre peuple la dignité et la personnalité d'un peuple libre. Il s'agit de réorganiser toute la structure économique, culturelle et sociale de notre pays dans le sens d'une libération de la domination étrangère, d'une éradication de la corruption, de la concussion et du népotisme, et d'une plus grande efficacité ;
- Développer nos relations extérieures avec tous les pays sans discrimination sur la base du respect de la souveraineté nationale, de l'égalité et de l'avantage réciproque et affermir l'autorité de l'Etat.

¹ Discussion paper, Le bilan des cinquante années d'indépendance au Bénin_IDEP (prof IGUE)

Les objectifs qui en découlent ont été formulés pour six domaines de politique intérieure à savoir ; le monde rural (agriculture, élevage et pêche), industrie, commerce et finances, assainissement financier, éducation et formation des cadres, santé et affaires sociales, administration.

La première séquence de la période (1972-1990) est caractérisée par le plan intérimaire 1972-1974. Il reprend, en grande partie, les objectifs du plan précédent et envisage des réformes structurelles et organisationnelles sur le plan économique et surtout agricole et rural. Il s'agit pour l'essentiel :

- de réduire la dépendance vis-à-vis de l'extérieur sur les plans des investissements et de la balance des paiements ;
- d'asseoir un équilibre budgétaire permettant à la fois d'assurer la bonne marche des services, de faire face aux nouvelles charges récurrentes et d'accroître les investissements nationaux ;
- d'engager les réformes de structure à tous les niveaux et dans les secteurs d'activités économiques ;
- d'adopter un système d'organismes d'intervention à gestion administrative et financière autonome et à caractère progressivement national à partir de la création des Centres d'Action Régionale pour le Développement Rural (CARDER_ réforme envisagée depuis 1968-1969) ;
- de procéder à la déconcentration industrielle par l'implantation des industries sur les lieux de production de la matière première ;
- de mettre en place l'Office de commercialisation agricole du Dahomey (OCAD) qui devra être l'instrument d'assainissement des circuits commerciaux en matière de commercialisation des produits, qu'ils soient vivriers ou d'exportation ;
- de réorganiser toute l'infrastructure (routière, portuaire, ferroviaire, de télécommunication, etc.) dans le but de valoriser la position géographique qui fait du Bénin un pays de transit pour ses voisins, le Nigeria, le Togo, le Ghana, le Burkina-Faso et surtout le Niger.

La deuxième séquence (1974-1989), celle de la proclamation de l'idéologie marxiste-léniniste, a été marquée par une série d'options et de mesures qui favorisèrent l'émergence de nouveaux acteurs et de nouvelles pratiques dans la gestion du processus de planification du développement.

- Au plan politique, le choix de l'option socialiste et marxiste-léniniste conduit à la nationalisation des entreprises des secteurs vitaux de l'économie et d'une planification centrale de type socialiste sans jamais oser entreprendre réellement la collectivisation des terres, ni maîtriser l'économie informelle. Les crises internes au pouvoir en 1975, le changement du nom " République du Dahomey " en " République Populaire du Bénin ", la création du Parti de la Révolution Populaire du Bénin, parti unique et parti-Etat, l'agression militaire du 16 Janvier 1977..., accélèrent le

durcissement du régime avec le rétrécissement sensible des libertés démocratiques, individuelles et de l'initiative privée.

➤ Cette situation politique eut pour conséquence le développement de la mal gouvernance, du clientélisme, de la gabegie, de l'entreprise de grands projets d'industrialisation sans lendemain et, la désillusion des populations. Même les succès remportés au niveau économique grâce à la réexportation, au boom pétrolier du voisin nigérian entre 1973 et 1980 n'ont pas permis au régime de maîtriser la fronde sociale qui s'amplifie pour aboutir, à la faveur de la crise internationale, à une situation à la limite de l'explosion en 1989.

Deux plans ont été élaborés au cours de la période. En effet, pour se conformer à sa ligne révolutionnaire au début, puis marxiste-léniniste par la suite, le gouvernement militaire révolutionnaire a pris l'ordonnance du 24 Aout 1973, qui a contribué au renouvellement du système national de planification.

La période révolutionnaire a connu l'élaboration, l'adoption, la popularisation et la mise en œuvre d'un **plan triennal d'Etat (1977-1979)** avec glissement jusqu'en 1982. Ce Plan Triennal d'Etat adopté par les organes du PRPB dont l'ambition était d'instaurer la présence de l'Etat dans tous les « secteurs vitaux » de la vie nationale, visait un développement « autocentré et auto-entretenu ».

Quant au plan national de développement 1983-1987, il a connu une mise en œuvre timide. Le gouvernement, face aux difficultés engendrées par la crise du pétrole et les contreperformances de l'économie nigériane, frappait déjà aux portes des institutions de Brettons Woods. De façon officielle, on peut affirmer qu'à partir de 1987, le régime du Général Mathieu KEREKOU s'est attelé à négocier un Programme d'Ajustement Structurel qui fut conclu en juin 1989. Dès lors, une bataille larvée s'est installée entre l'administration publique et les experts des IBW quant à l'utilité et la pertinence de la planification dans la conduite des PAS et l'environnement libéral consacré par la constitution du 11 décembre 1990.

Au total, entre 1972 et 1990 la gestion du processus de développement a été marquée par une stabilité remarquable et le respect scrupuleux de la chose planifiée. Malheureusement, le laxisme dans la gouvernance administrative et technique a conduit au manque de rigueur dans le suivi scrupuleux du cycle des projets et des résultats des études techniques et financières.

Les progrès de 1972 à 1990

Cette période a bénéficié, jusqu'à 1978, de la mobilisation populaire. Elle a connu quelques succès du système de planification qui sont les suivantes :

- ***D'une bonne définition des stratégies, rôles et principes***

Les principes cités supra ont été clairement exposés dans le préambule de la Loi Fondamentale du 26 Août 1977: « *Dans sa pratique sociale quotidienne, notre peuple militant, pour faire triompher la révolution, doit appliquer avec un esprit de suite et de responsabilité le principe fondamental de "compter d'abord sur nos propres*

forces", développer la production, défendre la Patrie et garantir l'intégrité et la souveraineté de notre pays contre toute agression et toute tentative de reconquête coloniale ». Au plan des acteurs clés et du dispositif du système de planification, il convient de citer : les organes de gestion du pays qui ne sont rien d'autre que les organes du PRPB, le Président de la République et son gouvernement. L'orientation révolutionnaire et socialiste de cette période donne lieu à une stratégie de développement relativement autocentrée se fondant sur une redéfinition profonde de la base des relations entre l'Etat et les autres agents économiques.

- ***L'affermissement de l'autorité de l'Etat et une discipline relative dans l'administration publique et les entreprises publiques***

Ces dernières sont gérées selon des règles bien affirmées et connues ainsi que par la présence, au sein des unités de production et de l'administration publique, des représentants du syndicat unique, l'Union Nationale des Syndicats des Travailleurs (UNSTB) et des membres des Comités de Défense de la Révolution (CDR). L'instauration d'une démocratie populaire consacrait un mode de représentation du peuple à travers les organes du parti par des élections de la base au sommet. La présence des membres de ces organes dans les entreprises et dans l'administration publique instaurait un climat de suspicion et de crainte de représailles qui dictait une certaine conduite proche de l'éthique. Il était difficile de procéder autrement qu'indiqué dans les documents de planification.

- ***Le respect de la chose planifiée***

Le Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Analyse Economique était officiellement l'organe technique d'aide à la prise de décision. En ce qui concerne la capacité d'intervention de l'Etat au niveau de l'économie nationale, plusieurs instruments ont été mis en place: La réforme entre 1973 et 1975, dans le sens d'une capacité accrue de prise de décisions, du Ministère du Plan (Principal Organisme délégué à l'élaboration des plans pour le développement économique et social du pays), sans oublier la création en 1976 du Bureau Central des Projets et la création en 1980 du Ministère de l'Inspection des Entreprises Publiques et Semi-publiques. Enfin, le cycle des projets était relativement mieux respecté.

Ainsi, l'on a assisté à un accroissement du contrôle de l'Etat sur le volume total des ventes des biens produits au Bénin, de 31,9% en 1972 à 75,6% en 1976. L'objectif du Plan National (publié en octobre 1977) précise de " développer le marché interne à travers le remplacement des importations et des exportations en créant un secteur industriel financé par l'agriculture". Il s'agissait de « *faire de l'agriculture la base de l'économie nationale et de l'industrie son moteur* » plusieurs entreprises commerciales et industrielles sont nées, offrant à qui le voulait, un emploi presque décent. La mise en œuvre des réformes pensées entre 1968 et 1971 a permis d'améliorer le taux de scolarisation à travers la création d'écoles publiques (parfois avec des infrastructures en matériaux précaires et le recrutement de jeunes instituteurs révolutionnaires (JIR) ainsi que des bacheliers et étudiants en services militaires), l'adhésion aux initiatives de Bamako (Santé pour tous en l'an 2000) eût également ses effets positifs sur la santé publique.

Toutefois, ces progrès mettent mieux en exergue les insuffisances qui en ont diminué la valeur.

Les insuffisances du système au cours de la période

Elles prennent leurs sources dans l'option révolutionnaire et les contradictions et démarches qui l'ont caractérisée, notamment :

- ***Une attitude ambivalente du régime révolutionnaire.***

Au moment où, sur fond de slogans révolutionnaires, le système de gestion du développement semblait s'orienter vers une moindre dépendance des facteurs économiques externes et des capitaux étrangers ; l'aide au développement représentait environ 43,36% du besoin global de financement. De plus, les changements intervenus dans l'organisation de l'économie nationale, ne sont pas suivis d'une révision du code qui règle les conditions pour l'investissement étranger. En effet, le code avant le putsch militaire de 1972, est resté en vigueur et favorise le libéralisme économique malgré l'option politique. En outre, les citoyens qui, au départ, croyaient en une certaine probité de leurs dirigeants, virent apparaître des signes d'embourgeoisement de certains caciques du PRPB qui, pourtant, étaient les chantres de la lutte contre l'enrichissement illicite, la corruption, le régionalisme, de népotisme, etc.

- ***L'immixtion regrettable du PRPB dans la prise de décisions économiques et financières***

La prépondérance du PRPB dans tous les milieux a fini par tuer l'initiative créatrice privée et à y faire intégrer des marchands de tout acabit. Ainsi, contre toute logique professionnelle, le régime eut recours à des sources de financement inadaptées pour créer ses régies et ses entreprises. Les initiatives ont été prises et mises en œuvre sans que les conditions préalables exigées ne soient réalisées (cas de la CNCA, Expérience des régies des transports, petites industries publiques).

- ***Des choix techniques peu pertinents***

Plusieurs projets, dont les études de faisabilité recommandaient un certain dimensionnement ont été à la fin surdimensionnés pour des raisons de clientélisme politique. Des initiatives publiques de création d'entreprises industrielles se sont soldées par un échec lamentable à cause d'un manque de savoir-faire. Comme exemple on peut citer, l'usine de tomate et de jus de fruits de Natitingou, l'Industrie Béninoise des Textiles (IBETEX) qui ont dû fermer leurs portes et la cimenterie d'Onigbolo.

Somme toute, malgré l'effort d'industrialisation de l'Etat, le secteur industriel s'étend très peu. Sa contribution au PNB s'affiche à environ 10%, du fait de l'investissement manqué dans le secteur agricole et l'échec des projets d'industrialisation (cimenterie d'Onigbolo, SAGA-pétroleum, l'industrie hôtelière, Usine textile de Parakou, de Lokossa, la Brasserie d'Abomey, les huileries...). La crise

du pétrole survenue en 1983 au Nigéria, principal partenaire économique du Bénin, la corruption et le favoritisme des membres du PRPB ont eu des conséquences catastrophiques sur l'économie Béninoise révélant la fragilité du système mis en place.

Au total, entre 1972 et 1990 la gestion du processus de développement a été marquée par une stabilité remarquable, soutenue par le raffermissement de l'Autorité de l'Etat, une organisation permettant de mobiliser la volonté populaire. Cet important capital a été progressivement gaspillé à travers des choix hasardeux et peu pertinents, les déviances de certains acteurs restées impunies à cause du clientélisme politique bref, une gouvernance économique et sociale empreinte de laxisme et d'incurie notoires. La plus grave erreur, selon un acteur de la période, est d'avoir fait du PRPB non seulement un Parti Unique, mais un parti-Etat.

1.1.3 La période 1990-2000

De 1990 à 2000 : les programmes d'ajustement structurel et la mise en veilleuse du système national de planification du développement

Au premier Programme d'Ajustement Structurel (1^{er} PAS) signé en juillet 1989 avec les institutions de Breton Wood, d'autres PAS ont suivi jusqu'à la fin des années 90, avant que ne s'ouvre l'ère des "SRP" et des "SCRP". Au Bénin comme dans maints pays africains, il est reproché aux systèmes de ne s'être pas doté des moyens adéquats pour l'application dans la pratique des principes et règles de la science de la planification.

Il est largement partagé que le plan est la traduction technique, cohérente de choix politiques. Il détermine pour un horizon donné (exemple 3, 4 ou 5 ans) des ordres de priorité, réalise des choix inter-temporels, intersectoriels et interrégionaux (choix des objectifs/ chaîne de résultats) en prenant en compte les structures actuelles, les tendances lourdes lointaines et récentes et les contraintes techniques, humaines et financières, et en choisissant un certain nombre d'instruments et de moyens permettant d'atteindre ces objectifs (détermination des moyens et modèle de cohérence).

Pour beaucoup d'acteurs nationaux comme partenaires internationaux, la pratique de la planification en Afrique comme au Bénin est, à l'évidence, éloignée des principes d'optimisation, de cohérence et de régulation. Selon la Banque mondiale « la planification officielle n'a guère d'impact sur la façon dont s'élaborent les programmes et dont sont programmés les investissements dans la pratique »² Pour d'autres, ce sont les fondements théoriques de la planification qu'il faudra remettre en cause.

Nombreux sont les organismes qui ont attribué la crise économique et financière des pays africains aux « distorsions » faites aux lois du marché, à l'inefficacité de

²Il est malheureusement à craindre que cette assertion soit encore d'actualité au Bénin.

l'économie administrée, au gaspillage de ressources liées à l'intervention de l'Etat. Le libéralisme, la dérégulation et la déréglementation constitueraient les mesures idéales face aux échecs des interventions de l'Etat et de la planification volontariste. Le marché, en prenant en compte la multiplicité des centres de décision, doit au contraire réaliser la transparence de l'information, assurer la flexibilité des économies leur permettant de s'adapter aux chocs extérieurs et assurer l'allocation optimale des ressources.

Dans tous les cas, les PAS se sont substitués à la planification au cours de la période si ce n'est l'élaboration, en 1996, du Programme d'Action du Gouvernement (PAG1) qui n'est autre qu'un programme de gouvernement qui s'est appuyé sur les documents de stratégies existants et une concertation des partis politiques qui ont œuvré au retour du Général M. KEREKOU au pouvoir.

Avec en mémoire le souvenir de la "célèbre" image du Ministère du plan omniprésent dans la prise de décision des organes du parti état du PRPB, structure hégémonique et bras technique de la machine socialo-marxiste, l'utilité d'un ministère du plan est remise en cause, contraignant même les dirigeants à une certaine réserve ou distance vis-à-vis de la « fonction planification du développement ». En fait, la mémoire ne retient pas les réformes de 1977 et de 1981 qui ont renforcé à l'époque l'emprise du PRPB sur l'administration publique entière.

Le Ministère du Plan, dans ce contexte, à défaut de continuer de jouer son rôle d'organisation faitière du système de planification, s'est mué en un conseil aux ministères pour l'élaboration des stratégies sectorielles. Il en sera ainsi jusqu'en 2007. Toutefois, le Ministère en charge de la planification a renforcé son arbitrage du PIP jusqu'en 2000 où une réforme budgétaire dite PERAC institua progressivement la GAR et réduisit l'arbitrage du PIP à sa plus simple expression en responsabilisant les acteurs des ministères.

1.1.4 La période 2000 à 2015.

A partir de 1999, le Bénin s'est engagé dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté. Après la Stratégie de Réduction de la Pauvreté Intérimaire (SRPI), ébauchée en 2000, la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP1) pour la période 2003-2005 a servi de cadre stratégique de référence et de dialogue avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). La Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2) pour la période 2007-2009 a permis de maintenir le taux de croissance économique autour de 4% en moyenne et d'enregistrer des résultats significatifs dans le secteur social, malgré les différents chocs qu'a subis le pays ces dernières années.

La présente stratégie (SCRP 2011-2015), qui couvre le quinquennat 2011-2015, est le résultat d'un large processus participatif qui a associé étroitement, à chacune des étapes, l'Administration publique, les opérateurs économiques et la société civile. Elle s'inspire de la vision de long terme décrite dans les « Etudes Nationales

de Perspectives à Long Terme (ENPLT), "Bénin-Alafia 2025" » et s'appuie sur les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) définies par le Gouvernement en 2006. La SCRP 3 opérationnalise ces OSD à travers un cadre programmatique, le Programme d'Actions Prioritaires (PAP).

1.1.4.1 Démarche méthodologique d'élaboration de la SCRP 2011-2015

La démarche méthodologique d'élaboration de la SCRP 2011-2015 est structurée autour de six principales étapes, à savoir :

- l'évaluation à mi-parcours de la SCRP 2007-2009 : cette évaluation a permis de faire ressortir et d'analyser les forces et les faiblesses de la mise en œuvre de la stratégie et d'en dégager les leçons pour la SCRP 2011-2015 ;
- le forum national sur la SCRP 2011-2015 : les échanges au cours du forum ont permis d'obtenir un consensus sur les grandes orientations et les grandes lignes de la SCRP 2011-2015, à soumettre au Gouvernement ;
- l'élaboration de la note sur les orientations majeures de la SCRP 2011-2015 : ces orientations ont été adoptées par le Gouvernement en Conseil des Ministres.

Elles présentent les choix stratégiques opérés par le Gouvernement dans le cadre de la SCRP 2011-2015 ;

- les consultations départementales et nationales : elles ont permis de partager avec toutes les parties prenantes, aux niveaux national et déconcentré, les orientations majeures de la SCRP 2011-2015 ;
- les travaux des groupes thématiques de rédaction : ces groupes sont composés des cadres de l'Administration publique, des représentants de la société civile, du secteur privé et des PTF. Les résultats des travaux de ces groupes ont servi de document de base pour la rédaction de la SCRP 2011-2015 ; et
- les ateliers spécifiques sur les thèmes transversaux : ces ateliers ont permis, d'une part, d'évaluer la prise en compte dans la stratégie des thèmes transversaux, tels que le genre, le VIH/SIDA, la transition démographique, l'environnement et les droits humains et, d'autre part, de former les acteurs en conséquence.

1.1.4.2 Situation de la pauvreté au Bénin

Dans le souci de bâtir une stratégie efficace, une analyse de la dynamique et des déterminants de la mobilité dans la pauvreté a été réalisée. Elle a permis de cibler les populations pauvres et de déterminer les facteurs favorisant les entrées et sorties de la pauvreté. Au Bénin, plus d'une personne sur trois (35,21%) vivent en dessous du minimum vital et une personne sur trois (30,8%) subit encore de nombreuses privations en termes de conditions d'existence et de patrimoine.

Une analyse de ces différentes formes de pauvreté, suivant les milieux de résidence, montre que la pauvreté est un phénomène qui sévit plus en milieu rural. L'analyse des facteurs explicatifs de la persistance de la pauvreté, de l'entrée et de la sortie de la pauvreté montre l'importance du niveau d'instruction, de la branche d'activité, de l'accès au crédit, des infrastructures de base, du revenu initial comme des facteurs favorisant la réduction et la sortie de la pauvreté.

En revanche, la grande taille du ménage (08 personnes et plus) apparaît comme un facteur très limitant la réduction et la sortie de la pauvreté.

A cet égard, le Gouvernement compte mettre en œuvre des politiques de croissance économique accélérée et de redistribution susceptibles de conduire à une réduction significative de la pauvreté et de donner une impulsion à la marche du Bénin vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), à travers notamment :

- la promotion de l'économie locale en vue de permettre une réduction de la pauvreté en milieu rural ;

La maîtrise de la croissance démographique, en liaison avec la forte corrélation entre la pauvreté et la taille élevée des ménages ;

- la réduction des inégalités de genre ;
- le renforcement de la protection sociale, surtout vis-à-vis des personnes du troisième âge ;
- le renforcement des infrastructures de base ; et
- le renforcement de la politique de microcrédit en vue de permettre l'accès des pauvres en l'occurrence les femmes aux crédits.

1.1.4.3 Les acquis de la mise en œuvre de la SCRP 2007-2009

La SCRP 2007-2009 a contribué au renforcement du processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Elle a consolidé le dialogue entre le Gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers, à travers les différentes revues sectorielles et conjointes.

Cette stratégie a notamment favorisé la signature et la mise en œuvre d'un protocole d'accord entre le Gouvernement et huit Partenaires Techniques et Financiers sur les appuis budgétaires.

Elle a également facilité les approches programmes et des dispositifs communs de mise en œuvre de l'aide tels que l'« Initiative FastTrack » dans le secteur de l'éducation, le « Pot Commun Eau Potable » dans le secteur de l'eau, le « Fonds d'Appui au Développement des Communes » dans le secteur de la décentralisation

et le « panier commun » pour l'appui au renforcement de l'application du genre dans les politiques et stratégies.

L'évaluation à mi-parcours de la SCRP 2007-2009 a révélé que, sur les trois années de sa mise en œuvre, le taux de croissance annuel moyen a été de 4,0%, en progression par rapport au niveau de 3,3% obtenu sur la durée de mise en œuvre de la SRP 1. Toutefois, ce taux demeure en dessous du niveau minimal de 7% requis pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le

Développement (OMD) et appelle à relever de nombreux défis, dans le cadre de la SCRP 2011-2015, à savoir :

- l'amélioration du climat des affaires et de la qualité de la gouvernance ;
- la diversification de l'économie ;
- l'amélioration de l'entretien routier et l'aménagement des pistes rurales ;
- l'assainissement du secteur de l'électricité ;
- l'efficacité interne du système éducatif ;
- l'amélioration de la gouvernance dans le domaine sanitaire ; et
- la mise en œuvre efficace des projets et programmes dans les secteurs prioritaires, notamment le relèvement des taux d'exécution du budget.

1.1.4.4 Les principaux axes d'intervention de la SCRP 2011-2015

Les axes stratégiques retenus pour la SCRP 2011-2015 sont les mêmes que ceux de la SCRP2007-2009. Néanmoins, le contenu et l'étendue des domaines prioritaires de chacun des axes ont été renforcés, au regard, d'une part, des déterminants et des facteurs explicatifs de la pauvreté au Bénin et, d'autre part, des nouveaux défis et contraintes au développement auxquels le pays est confronté.

Ainsi, des questions cruciales de développement, comme l'emploi des jeunes et des femmes, le désenclavement des zones de production agricole, la promotion de la croissance économique rurale, le renforcement des capacités juridiques des pauvres, la réduction des inégalités de genre, la protection sociale et la solidarité sont pris en compte. Il en est de même, des thématiques relatives à l'organisation du monde rural, à la diversification agricole, à la transition démographique et au changement climatique.

L'objectif global de la SCRP 2011-2015 est l'amélioration des conditions de vie de la population. De manière spécifique, il est attendu, au terme de sa mise en œuvre, l'atteinte des OMD dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement de base, de l'enseignement primaire et des soins de santé primaire ainsi que des progrès significatifs au niveau des autres Objectifs du Millénaire pour le Développement. Le

contenu des cinq axes d'intervention de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté 2011-2015 est résumé comme ci-après :

Axe 1 : Accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie

Le taux de croissance économique actuel (2,7% en 2009) demeure encore insuffisant pour faire face aux besoins fondamentaux de la population Béninoise, dont le taux d'accroissement intercensitaire est de 3,25%. Ces performances insuffisantes découlent, en grande partie, de la faible diversification et du manque de compétitivité de l'économie. A cet égard, le Gouvernement est déterminé à accélérer les réformes afin de diversifier l'économie et de relever le taux de croissance à 7,5%, à l'horizon 2015.

Schéma 4 : Représentation du Système de Planification au Bénin (A)

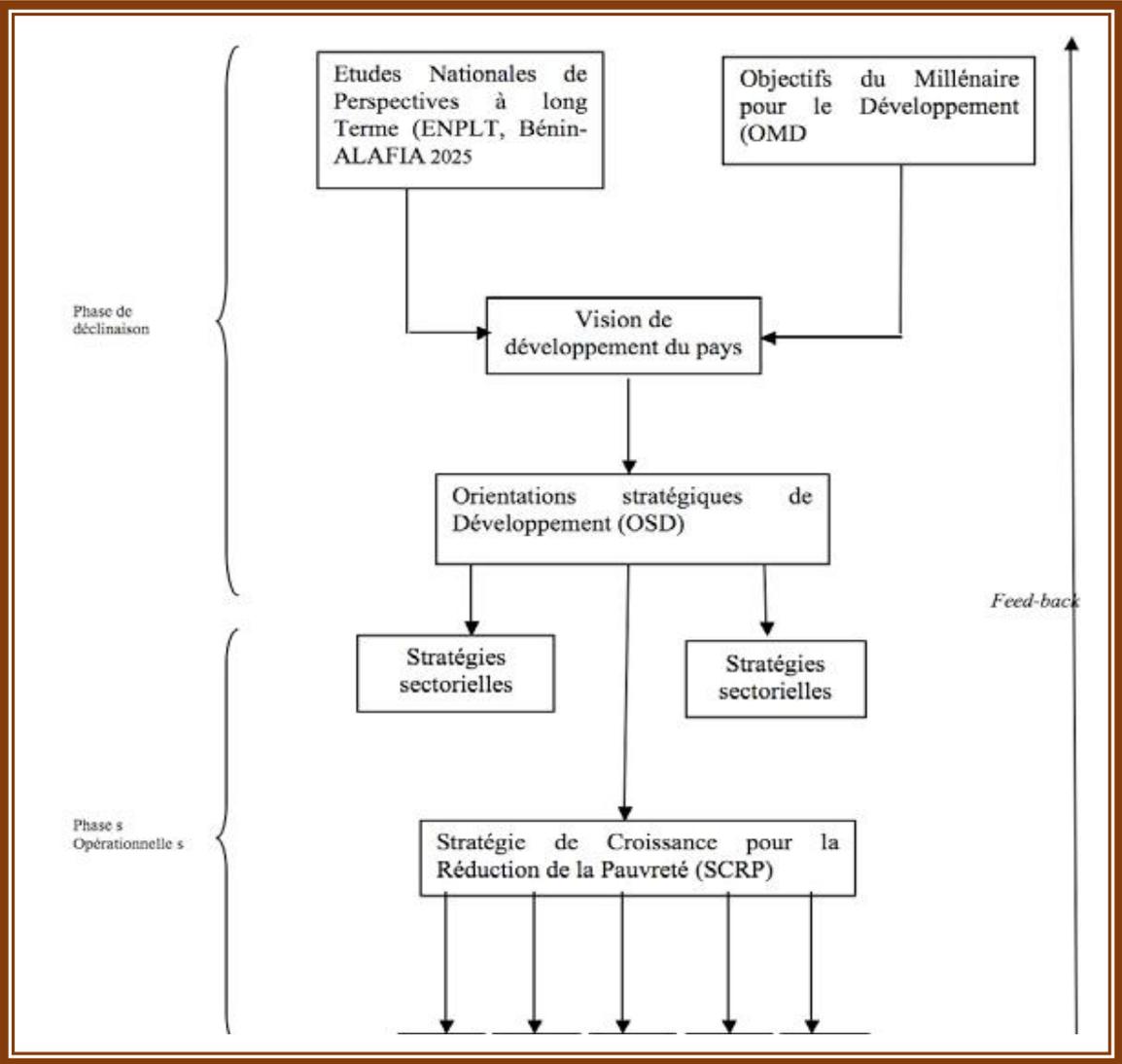


Schéma 5 : Représentation du système de planification du Bénin ©

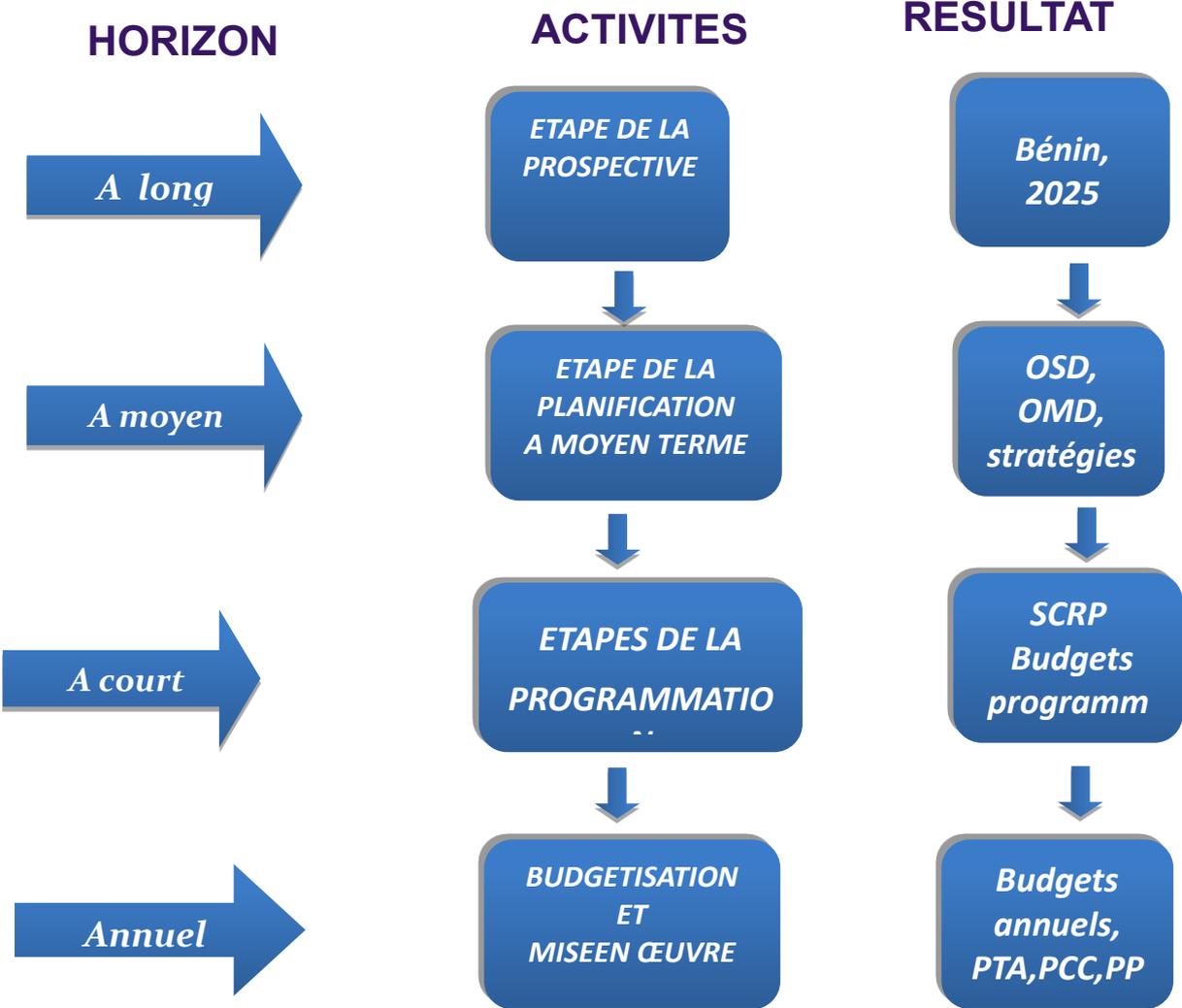
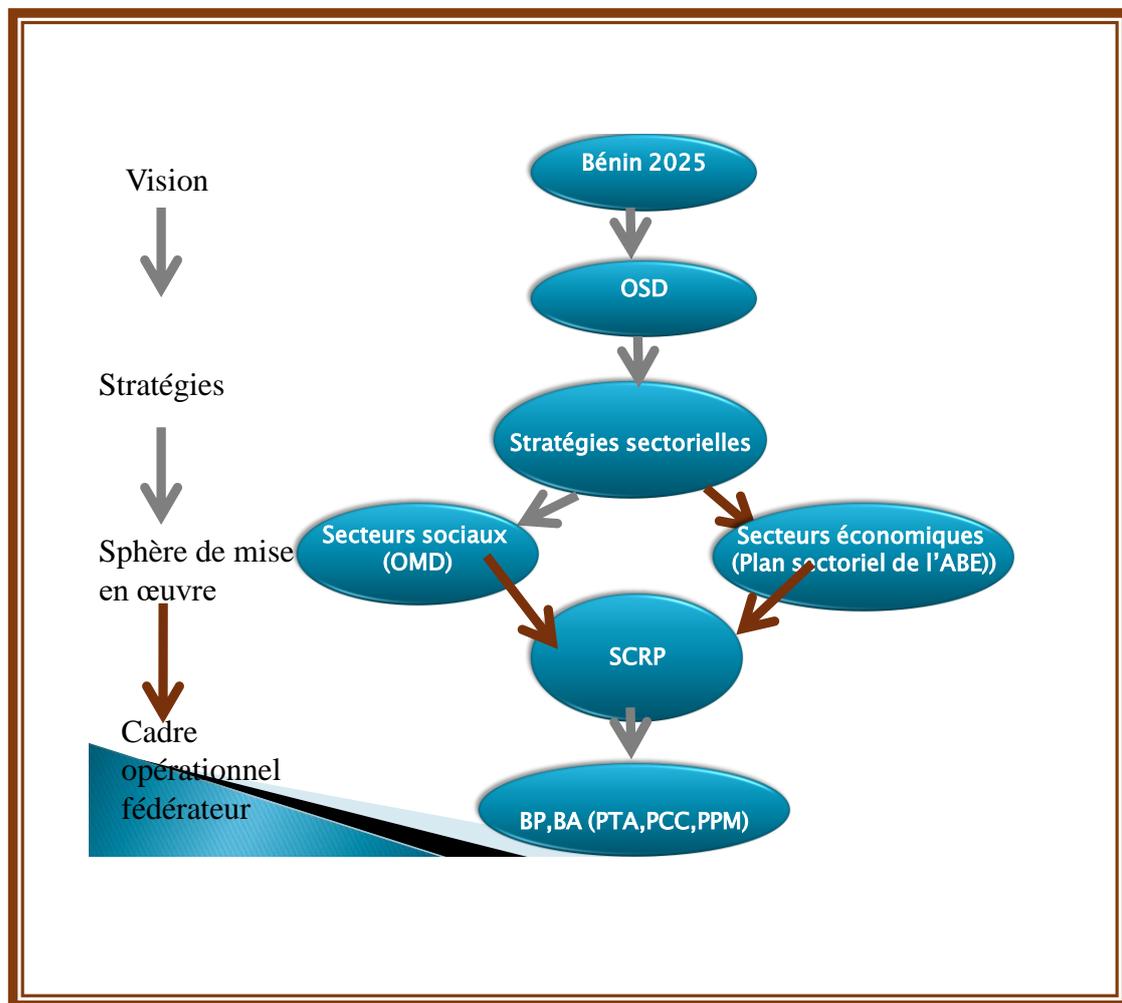


Schéma 6 : Le processus des SCRP



1.1.4.5 Processus Participatif 2007-2009

La démarche participative qui a conduit à l'élaboration de la SCRP a comporté plusieurs étapes, dont les principales sont les suivantes :

- l'évaluation de la SRP 2003-2005, qui a permis de tirer les grandes leçons de la mise en œuvre de la SRP 1;
- le forum national sur la nouvelle Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté qui a regroupé tous les acteurs du processus et a permis de définir les principes directeurs qui ont guidé l'élaboration de la Stratégie ;

- la définition des Orientations Stratégiques de Développement (OSD) 2006-2011, qui présente les grandes lignes de la vision de développement à moyen terme du Gouvernement de laquelle découle la SCRP;
- la mise en place de dix groupes de travail, regroupant toutes les parties prenantes («stakeholders»), et qui ont travaillé sur les thématiques majeures de développement pour relever les problèmes majeurs, évaluer les politiques et programmes en cours et proposer des révisions pour les trois prochaines années afin d'accroître les effets sur la croissance pour la réduction durable de la pauvreté au Bénin ;
- l'organisation d'ateliers spécifiques sur certains travaux thématiques, notamment le genre (14 novembre 2006), la population (14 novembre 2006), les droits de l'homme (14 et 15 novembre 2006) ; l'environnement (05 au 09 novembre 2006) et le VIH-SIDA (28 février au 02 mars 2007) ;
- la réalisation d'une Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV), organisée en quatre (04) passages dont le premier s'est déroulé du 07 août au 25 novembre 2006 et a touché près de 18 000 ménages répartis sur l'ensemble du territoire national, et qui a permis d'élaborer le profil de la pauvreté et de recueillir les aspirations des populations à la base ;
- l'organisation de consultations avec les différentes structures nationales, départementales et locales, qui ont permis à toutes les parties prenantes de s'approprier le contenu de la SCRP.

1.1.5 La période 2016 à nos jours

Depuis 2016, l'alternance au sommet de l'Etat béninois a conduit à la mise en place d'un gouvernement qui brille par des réformes de l'administration et dans tous les secteurs. La mise en œuvre successive des programmes antérieurs n'ont pas fait reculer la pauvreté. Le processus de planification et le déroulement des programmes de développement ont connu des réformes. Ces réformes semblent annoncer de nouvelles perspectives au déroulement des programmes de développement. Le débat sur les orientations budgétaires au parlement est effectif.

Le processus de planification pluriannuelle des dépenses - Les DPPD : Le DPPD est un outil de programmation budgétaire pluriannuelle qui décline la stratégie ministérielle sous la forme d'enveloppes financières à moyen terme à affecter aux programmes regroupés en grandes actions. L'action est le cadre de présentation et d'exécution des moyens (effectifs, crédits, voire dépenses fiscales) alloués à un programme.

Selon la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, cette exigence communautaire est devenue une réalité à partir de 2017 au Bénin. Cet instrument, destiné à la Représentation Nationale, permet le passage des données générales de stratégie à une expression chiffrée des résultats attendus et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces résultats. Il se fonde sur les dispositions de la Loi Organique N° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux

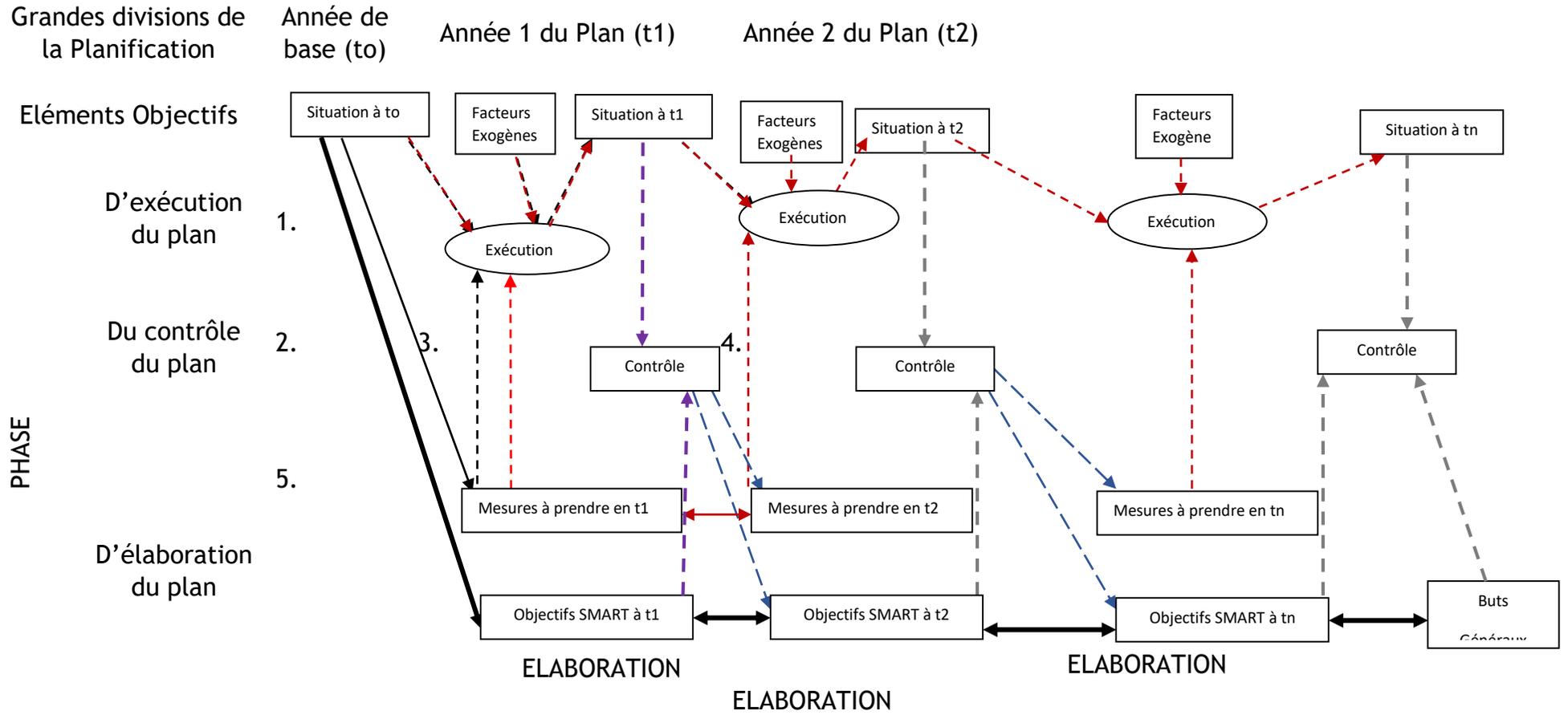
Lois des Finances (LOLF). Il s'agit là d'une innovation importante allant dans le sens d'une plus grande responsabilisation des anciens chefs de file de programmes. Le Responsable de Programme (RP) est chargé, en accord avec son ministre de tutelle, de l'élaboration de la stratégie et du budget, du pilotage et de la mise en œuvre (gestion des crédits et des emplois, mise en place du contrôle interne et du contrôle de gestion) de son programme. Il est appelé, sous la supervision de son ministre, à présenter au Parlement et à justifier le budget de son programme tout en exposant en fin d'exercice les résultats atteints en comparaison aux résultats visés (Rapport Annuel de Performance transmis à la Cour des Comptes au plus tard à la fin du premier semestre de l'année suivante selon l'article 91). Il est l'ordonnateur délégué de son programme. Le Ministère en charge des Finances, qui assure le pilotage de la réforme budgétaire, a un important rôle à jouer dans la légitimation et la définition du cadre réglementaire nommant les RP. [4]

La mise en œuvre de la LOLF et, en particulier, le passage au DPPD doit s'accompagner d'un important effort pour renforcer la sincérité des documents budgétaires. Ainsi, il est nécessaire de prendre en compte, pour chaque programme, tous les financements dont il bénéficie (ceux qui proviennent du budget mais aussi les ressources extrabudgétaires en se basant sur les conventions de financement). Il faudra également faire preuve de réalisme au niveau des prévisions qui cherchent à montrer l'avenir à la fois envisagé (aspect volontariste) et vraisemblable (réalisme).

La résurgence du PAG, le Bénin révélé, et sa probable cohabitation avec la SCRP, la SNDS et le PND, seront du menu dont la planification du développement va se régaler d'ici à 2025. Sans doute, un renouveau de la planification du développement, si l'on se place dans une hypothèse optimiste. Il va falloir certainement se donner les moyens pour y arriver.

Schéma 7: Schéma général de la planification de développement.

Année horizon du plan avec des objectifs en accord avec la stratégie envisagée et contraintes.



1.2 Capacité organisationnelle du système de planification

1.2.1 Capacités humaines

Dans l'ensemble, on note une adéquation entre les profils des DPP et des postes de responsabilité qu'ils occupent. Les Chefs services ont des profils appropriés à leurs postes. Toutefois, il a été noté une insuffisance de personnel. La mobilité des cadres reste un problème majeur des DPP.

Il se pose un problème de renforcement de capacités des cadres des DPP qui n'ont suivi aucune formation au cours des trois dernières années. En revanche, certains ont suivi au moins une formation dans les thématiques pertinentes.

Les thématiques les plus fréquentes sur lesquelles ont porté les formations au cours des trois dernières années sont les suivantes :

- planification, budgétisation et contrôle opérationnel des projets/programmes
- indicateur de performance et de suivi-évaluation ;
- gestion axée sur les résultats ;
- formation en gestion des politiques économiques ;
- formation en statistique et économétrie ;
- gestion des projets/programmes de développement ;
- gestion du processus de passation des marchés publics ;
- formation en évaluation des politiques publiques ;
- finances publiques et performance des administrations.

Les difficultés particulières liées aux ressources humaines et évoquées par les acteurs sont :

- ✓ absence de recrutement spécifique de cadres au profit de chaque ministère ;
- ✓ mobilité des cadres ;
- ✓ manque de statisticien planificateur ;
- ✓ absence de formation du personnel.

1.2.2 Capacités institutionnelles

Tous les outils de programmation et de planification, en l'occurrence le budget programme et le Programme d'Investissements Publics, sont régulièrement élaborés de même que les outils d'opérationnalisation à savoir le Plan de Travail Annuel, le plan de consommation de crédits et le plan de passation des marchés. Au terme de chaque exercice, le rapport de performance est élaboré, par certains ministères, pour répondre à l'obligation de reddition de compte. Cependant, il y a certains qui accusent un retard d'élaboration de ce rapport dans certains ministères.

Des efforts ont été faits pour doter le ministère d'une base de données statistiques, mais la régularité dans la production et la publication des données reste un défi à relever

On note par ailleurs

- des difficultés de centralisation des informations (les coordonnateurs de programmes/projets et gestionnaires de crédits ne transmettent pas à temps et pas toujours les informations) ;
- l'inefficacité des points focaux institués qui sont incapables de montrer plus de promptitude face à leurs obligations ;
- une insuffisance de ressources pour les missions de suivi ;
- des difficultés de recueil les données des structures sous-tutelles.

1.2.2.1 Place des données statistiques dans le processus de planification

Le Bénin a pris du retard pour intégrer la collecte des données dans la planification du développement. C'est avec l'avènement de l'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie de Ménages (EMICoV) qu'on assiste à l'utilisation effective des données dans le processus de planification du Développement.

L'EMICoV-2011 au Bénin s'inscrit dans le dispositif permanent d'enquêtes auprès des ménages de l'INSAE mise en place en 2006. Cette enquête porte sur un échantillon de 18 000 ménages représentatifs tant au niveau des 77 communes qu'au niveau du milieu de résidence (urbain/rural). L'objectif de cette enquête est de diffuser les données sur les conditions de vie, notamment celles relatives à la pauvreté, l'emploi, le chômage, l'accès à la micro-finance, la sécurité alimentaire, la sécurité humaine, la gouvernance et la démocratie et aux questions foncières, en vue d'une meilleure définition et planification des interventions à mener.

L'EMICoV s'inscrit dans le dispositif permanent d'enquêtes auprès des ménages de l'INSAE. Cette enquête qui couvre un échantillon représentatif jusqu'au niveau commune et au niveau du milieu de résidence (urbain et rural), offre l'opportunité de disposer d'une importante base de données sociodémographiques et économiques, notamment des indicateurs actualisés pour l'évaluation et le suivi des programmes et politiques de développement au niveau décentralisé. Ainsi, elle permet de mieux suivre les indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et ceux définis dans la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP). S'inscrivant donc dans un dispositif permanent, l'enquête EMICoV est à sa troisième réalisation. Après la première édition qui a eu lieu en 2006-2007, une enquête de suivi a été réalisée en 2010. La deuxième édition de l'enquête EMICoV a connu sa réalisation en 2011.

La deuxième édition s'est déroulée de novembre 2011 à janvier 2012 avec l'appui financier du Gouvernement Béninois, du Millénaire Challenge Account Bénin (MCA-Bénin), du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de la Coopération Allemande et de la Coopération Danoise. L'EMICoV 2011 a fourni des informations sur les caractéristiques des individus et des ménages et les dépenses de consommation des ménages qui ont permis de découvrir un certain nombre de thématiques tels que la pauvreté, l'emploi et le chômage, l'accès à la microfinance et la participation à l'épargne, la sécurité alimentaire, les conflits fonciers, la sécurité humaine, la gouvernance et la démocratie, à travers lesquelles des analyses peuvent être faites afin de mieux appréhender certaines situations auxquelles font

face les ménages. Dans cette optique l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) a réalisé des analyses thématiques portant sur les données de l'EMICoV 2011.

1.2.2.2 Qui collecte les données ?

Au Bénin l'organisme central chargé de collecter les données est l'INSAE. Elle a pour mission de :

- Rassembler, dépouiller, analyser et présenter au gouvernement dans les délais convenus des statistiques sûres scientifiquement élaborées.
- Produire et aider à produire les renseignements chiffrés utiles à la prise de décision et à la gestion.
- Assurer le secrétariat du Conseil National de la Statistique

Au niveau déconcentré, il existe plusieurs autres directions telles que la DSSE, la DED, la DSS, la DTIP, la DCSFR,

A. La Direction des Statistiques et Etudes Economiques (DSEE)

La DSEE est chargée de :

- collecter les informations pour l'élaboration des statistiques de production des différents secteurs de l'économie ;
- collecter et traiter les informations pour la connaissance des échanges, leur structure, leur évolution et leur circuit ;
- élaborer les comptes nationaux ;
- évaluer la situation économique et financière du pays ;
- simuler les mesures de politiques économiques à travers des modèles macro-économiques.

B. La Direction des Etudes Démographiques (DED)

La DED est chargée de :

- collecter et analyser les informations pour la connaissance de l'état de la population ;
- analyser la structure et le mouvement de la population ;
- décrire les ressources humaines ;

- constituer et mettre à jour une base de données géographiques et de sondage permettant la réalisation d'enquêtes auprès des ménages ;
- concevoir des méthodologies de sondage et les mettre en application.

C. La Direction des Statistiques Sociales (DSS)

La DSS est chargée de :

- suivre l'évolution de la situation sociale ;
- mesurer l'impact des politiques économiques sur l'emploi ;
- étudier les conditions de vie des ménages ;
- coordonner la collecte des informations statistiques liées à la dimension sociale du développement, au développement humain, au développement du genre et à la lutte contre la pauvreté ;
- fournir à la Direction des Etudes et Politiques de l'Emploi et toutes autres structures dans le besoin les informations statistiques sur l'emploi.

D. La Direction du Traitement de l'Information et des Publications (DTIP)

La DTIP est chargée de :

- définir et coordonner l'activité informatique de l'INSAE ;
- orienter et informer les usagers pour leurs différents besoins en statistiques ;
- mettre en forme les différents documents produits par l'INSAE ;
- classer automatiquement toutes les publications à travers une bibliothèque. A ce titre elle assure :
- le bon fonctionnement du parc informatique de l'INSAE ;
- le traitement des opérations réalisées à l'INSAE ;
- le traitement des données provenant de l'extérieur.

E. La Direction de la Coordination Statistique, de la Formation et de la Recherche (DCSFR)

La DCSFR est chargée de :

- assurer la formation des Agents Techniques de la Statistique (ou cadres moyens de la statistique) ;
- organiser et superviser le perfectionnement et le recyclage des cadres statisticiens ;

- collaborer à la conception et à l'exécution des travaux des Directions Techniques entrant dans le programme de recherche ;
- assurer le secrétariat du Conseil National de la Statistique et veiller à la prise en compte des objectifs de recherche de son programme statistique ;
- entreprendre les études et analyses tant au plan statistique qu'au plan socio-économique ;
- faire de la recherche méthodologique ou opérationnelle pour l'approfondissement de la science statistique ;
- organiser les concours d'entrée dans les écoles de statistique et de démographie (IAMSEA , ENSEA, IFORD, CESD, etc.), en liaison avec les services compétents du ministère chargé de la Fonction Publique et du ministère chargé de l'Education Nationale ;
- maintenir les liaisons de l'INSAE avec d'autres centres de recherche.
- Place de la redevabilité dans la planification du développement

La redevabilité dans la planification du développement est l'objet de « l'indicateur 12 : Responsabilité mutuelle » de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

Selon le rapport 2011 sur l'efficacité de l'aide au développement, pour que l'aide soit la plus efficace possible, des mécanismes rigoureux et équilibrés de reddition de comptes sont requis à tous les niveaux. Les donateurs et les gouvernements des pays partenaires doivent rendre compte à leurs publics respectifs et entre eux de l'exécution des engagements pris sur l'aide, son efficacité et les résultats auxquels elle contribue.

L'objectif-cible pour 2010 était que tous les pays partenaires aient mis sur pied des évaluations mutuelles des progrès accomplis selon ces critères.

Selon l'Enquête 2011, le Bénin dispose d'un mécanisme de responsabilité mutuelle en place. Au Bénin, la mise en œuvre de la responsabilité mutuelle entre le gouvernement, les donateurs et la société civile se fait dans le cadre formel et opérationnel de la revue annuelle de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, un processus en place depuis 2004 mais qui a été renforcé au cours des années. Conduite conjointement par le gouvernement Béninois et les partenaires techniques et financiers, elle permet de faire le point sur la mise en œuvre des actions prévues dans la stratégie et de prendre en compte les résultats et engagements mutuels pour qu'ils puissent être reflétés dans l'élaboration du budget de l'année suivante.

Cette revue globale est précédée des revues sectorielles et thématiques qui concourent également au suivi de la mise en œuvre de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, il convient de signaler l'existence d'un

protocole d'accord entre le gouvernement et les donateurs sur l'appui budgétaire conjoint qui dresse la liste des responsabilités mutuelles.

2. REDEVABILITE ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DURABLE

2.1 Revue théorique

2.1.1 Concept et définition

La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide considère la redevabilité comme « la responsabilité mutuelle entre acteurs ».

L'indicateur 12 détermine l'existence pour chaque pays d'un mécanisme d'évaluation mutuelle des progrès accomplis dans l'exécution des engagements de partenariat, notamment en matière d'efficacité de l'aide. Trois critères doivent être remplis : l'existence d'une politique ou stratégie d'aide convenue entre le gouvernement du pays partenaire et les donateurs ; l'existence d'objectifs d'efficacité de l'aide propres au pays, à la fois pour le gouvernement du pays partenaire et pour les donateurs ; la présence d'une évaluation des progrès en vue de la réalisation de ces objectifs, évaluation entreprise tant par le pays partenaire que par les donateurs au cours des deux dernières années et ayant donné lieu à un dialogue élargi.

Enjeux linguistiques

Le terme français de « redevabilité » est un néologisme bien inconfortable qui cherche sa place parmi les mots phares du discours actuel des partenaires au développement. Traduction encore maladroite du terme anglophone *accountability*, ce mot demeure pour beaucoup un terme flou du débat international. Avant d'entamer l'analyse, il est donc nécessaire de mieux comprendre les difficultés de traduction qui entourent le terme anglo-saxon *accountability*, dont l'usage se multiplie au sein des engagements des bailleurs. En français (et dans bien d'autres langues), l'emploi du terme de « redevabilité » pour traduire l'*accountability* est le résultat d'un espace laissé en partie vide entre deux expressions avec lesquelles il est souvent confondu, mais qui ne suffisent pas à elles seules à assurer une traduction pertinente :

- Le premier terme que, nous trouvons est : « responsabilité ». C'est bien souvent ce terme qui traduit aujourd'hui, à la fois en français, en suédois, et dans plusieurs autres langues européennes, l'*accountability* anglo-saxonne. La « responsabilité » renvoie à l'idée de l'engagement d'un acteur vis-à-vis d'une partie prenante extérieure. Pourtant, le terme de « redevabilité » se distingue de la seule « responsabilité » en y ajoutant une exigence supplémentaire : celui de donner à voir que la responsabilité a été assumée et que les engagements ont été tenus (Wenar, 2006). La redevabilité peut ainsi se définir comme étant l'obligation de rendre compte de l'exercice d'une responsabilité.
- Le deuxième terme qui encadre la notion de redevabilité est celui de « reddition de comptes », qui sert lui aussi parfois de traduction au terme

accountability. A titre d'exemple, la Déclaration de Paris utilise alternativement ces deux notions. Cependant, cette notion renvoie généralement à l'idée d'une redevabilité limitée à une dimension très restreinte de l'action engagée - avant tout financière - ne donnant généralement pas à voir l'ensemble des engagements qui définissent la responsabilité d'un acteur.

Le terme de redevabilité, aujourd'hui largement appliqué au domaine du développement, navigue donc entre un concept très large de « responsabilité », outil de réflexion avant tout utile à la science politique et peinant à trouver une traduction opérationnelle, et une expression plus opérationnelle de reddition de compte, trop restreinte à un type spécifique d'information.

En dehors du simple enjeu de traduction, il est également utile de poser quelques principes qui permettent de définir la redevabilité par ce qu'elle n'est pas.

La « redevabilité » ne se décrète pas seule : elle naît d'une relation avec un acteur extérieur.

La redevabilité se distingue en effet du simple exercice de « transparence » : la transparence est avant tout conçue comme un « état », consistant à rendre publiques les informations relatives à l'organisation, la stratégie, l'action et les résultats d'un organisme public ou privé. La redevabilité, quant à elle, implique nécessairement une relation dynamique avec une partie prenante extérieure et n'a de sens qu'en réponse à une demande. Elle ne peut donc se concevoir qu'à travers l'identification du type d'acteurs auprès duquel nous sommes redevables. Le détour par la langue suédoise est à ce titre intéressant. Elle distingue aujourd'hui deux traductions du terme de redevabilité, l'une définissant l'agent devant être redevable (*ansvarsskyldighet*), l'autre définissant l'agent exigeant cette redevabilité (*ansvarsutkrävande*), montrant bien ainsi l'existence nécessaire d'une relation entre une « offre » et une « demande » de redevabilité. Par ailleurs, contrairement à la notion de transparence, la redevabilité implique que le partenaire ait les moyens de sanctionner, de manière formelle ou informelle, directe ou indirecte, la mauvaise orientation des stratégies ou l'absence de résultats des actions. Nous le verrons, c'est sur cette question ambiguë du niveau plus ou moins formel de sanction accompagnant la notion de redevabilité que se divisent les interlocuteurs interrogés.

La redevabilité n'est pas ponctuelle ou sélective : elle suppose des outils systématisés d'information et de dialogue.

La redevabilité se distingue d'un simple exercice de « communication » qui sélectionnerait, parmi les informations existantes au sein de l'agence, les actions et les résultats permettant de justifier son action et de renforcer l'adhésion de ses partenaires. La redevabilité implique une systématisation dans la production de l'information et des canaux qui permettent de la diffuser. Elle entraîne donc la mise en place d'un système normé permettant des flux réguliers d'information, sans sélectivité dans le type de résultats présentés, et donnant à voir une certaine exhaustivité des informations produites. Comme l'a rappelé Jean-David Naudet, chef de la division Evaluation et capitalisation à l'Agence Française de Développement (AFD), « *une relation de redevabilité implique une perte de pouvoir sur le contenu de l'information que l'on divulgue* ». Il s'agit donc de présenter sur un même plan les résultats positifs et négatifs de l'agence, et de mettre en lumière à la fois les succès et les difficultés stratégiques ou opérationnelles auxquelles elle fait face.

La redevabilité est à la fois un positionnement éthique et un outil au service de l'appropriation des politiques de développement par les parties prenantes extérieures.

Si le renforcement de la redevabilité se distingue d'une pure démarche de communication par la systématisation et la perte de pouvoir sur l'information qu'elle suppose, ces deux démarches visent chacune à renforcer la légitimité des politiques d'aide au développement. Au cœur de l'engagement des bailleurs vers une plus grande redevabilité de leur action, on ne peut donc séparer clairement l'engagement éthique et un objectif de plaidoyer pour une meilleure adhésion publique à l'aide au développement.

Martin Vielajus Le défi de la « redevabilité » des agences de développement dans leur pays et face à leurs pairs Etude comparative, 2010

2.1.2 En quoi consiste la redevabilité dans la coopération pour le développement ?

Dans son sens le plus élémentaire, la redevabilité signifie « devoir rendre des comptes sur son action ou sur son inaction et, selon la justification donnée, être exposé ou non à subir des sanctions » (Oakerson, 1989). Pour que la redevabilité puisse s'exercer dans les faits, il est nécessaire de déterminer précisément qui est comptable de quoi et devant qui, ainsi que de mettre en place des mécanismes d'examen comportant des procédures claires pour suivre et évaluer la conduite de ceux qui ont des comptes à rendre, et exiger qu'ils soient soumis à des sanctions s'ils n'ont pas respecté leurs obligations (Dann, 2013).

2.1.3 Liens entre redevabilité et planification, entre redevabilité et Suivi-évaluation

La redevabilité recouvre le fait de définir des buts et objectifs clairs, d'assumer la responsabilité de les atteindre et d'accepter d'être éventuellement sanctionné en cas de non-respect des engagements pris. Compte tenu du nombre croissant de parties prenantes qui jouent un rôle actif dans la coopération pour le développement, l'exercice de la redevabilité devient de plus en plus complexe. Les principales fonctions qu'elle remplit sont: préciser les rôles et responsabilités de chacun, encourager une action responsable et renforcer la légitimité et la confiance. Il examine aussi certains des domaines où des progrès s'imposent pour assurer l'objectivité nécessaire, créer un équilibre entre les partenaires quant aux moyens de mise en application, et garantir que les principales parties prenantes auront la possibilité de se faire entendre.

Le suivi fait référence à une collecte régulière d'informations qui répertorie l'occurrence d'intrants, d'activités et d'extrants. Le suivi soutient les activités de gestion générale et la redevabilité, et il compare les résultats réels obtenus avec les plans ou attentes de la conception d'origine. Le suivi recommande les réponses qu'il faut avoir en gestion de projets, afin de guider leur mise en œuvre.

Le suivi doit permettre :

- de communiquer des informations aux partenaires sur les progrès réalisés en vue d'atteindre des résultats anticipés pour la redevabilité et le lobbying
- de comprendre que certains changements de contexte vont donner lieu à des changements dans la conception
- de faciliter la mise en œuvre par l'identification des succès et des difficultés, informant ainsi la prise de décision des modifications devant être apportées aux projets
- d'encourager et de mettre en valeur les accomplissements des partenaires dans leur lutte contre la pauvreté et l'injustice
- de communiquer des informations qui facilitent l'évaluation et l'apprentissage

L'évaluation est un exercice ponctuel qui vise à diagnostiquer systématiquement et objectivement la pertinence, la performance et le succès ou l'échec des programmes et projets en cours et achevés.

L'évaluation doit permettre :

- de communiquer des informations sur ce qui a fonctionné et ce qui n'a pas fonctionné, ainsi que les raisons ;
- de déterminer si les théories et suppositions sous-jacentes des programmes et projets étaient valides ;
- de déterminer l'efficacité, la cohérence, l'efficacé, la pertinence et la durabilité des projets et programmes ;
- de guider les décideurs ou programmeurs à reproduire les programmes qui ont donné de bons résultats ;
- d'encourager et de mettre en valeur les accomplissements des partenaires ;
- de documenter les nouvelles connaissances acquises et les sujets importants en vue d'enquêtes, de lobbying ou de campagnes pour influencer les décideurs ; et
- de promouvoir la redevabilité et l'apprentissage.

2.1.4 Redevabilité et gestion axée sur les résultats de développement

La transparence et la redevabilité sont essentielles à l'obtention de résultats de développement. L'accord de Partenariat de Busan énonce que l'obtention de résultats nécessite une redevabilité vis-à-vis de toutes les parties prenantes au développement, et que des pratiques transparentes constituent la base d'une redevabilité accrue.

Ces dernières années, la transparence est devenue un sujet politique important du programme de développement. Plusieurs initiatives conjointes ont vu le jour afin de promouvoir et soutenir la transparence, de l'Initiative Internationale pour la Transparence de l'Aide (IITA) au Partenariat pour un gouvernement transparent (Open Government Partnership) ou au Partenariat en faveur de budgets ouverts (Open Budget Partnership).

En juin 2013, le Groupe de pays du G8 a lancé sa Charte pour l'ouverture des données et s'est engagé à « veiller à ce que les données sur l'aide publique au développement du G8 soient ouvertes, fournies dans les délais, exhaustives et comparables » (Bureau du Conseil des ministres du Royaume-Uni, 2013). Aux côtés des initiatives collectives, des acteurs individuels se sont efforcés d'améliorer la transparence de leurs opérations et systèmes, y compris des informations plus accessibles et en temps opportun sur les ressources, activités et résultats.

La mise à disposition de la bonne information au bon moment est essentielle pour créer une confiance mutuelle entre partenaires et corriger les déséquilibres de pouvoir dans les relations de coopération.

En 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide avait déjà reconnu la transparence comme un préalable à l'aide publique destinée aux efforts de développement et à la mobilisation et l'affectation efficaces des ressources. En 2008, le Programme d'Action d'Accra a accordé plus d'importance à la surveillance parlementaire et à la transparence dans la gestion des finances publiques des pays en développement, en soulignant également la nécessité de prendre des mesures plus énergiques pour lutter contre la corruption. À leur tour, les fournisseurs de coopération ont promis de diffuser régulièrement des informations détaillées et actualisées sur les dépenses consacrées au développement. Dans l'ensemble, ces évolutions indiquaient clairement la reconnaissance de l'importance de la transparence pour établir une confiance réciproque entre partenaires et corriger les déséquilibres de pouvoir dans les relations de coopération.

Depuis 2005, l'agenda de la transparence a considérablement évolué, élargissant son champ d'action, passant de la transparence entre gouvernements à l'amélioration de l'accès à l'information pour toutes les parties prenantes. L'esprit de l'accord de Partenariat de Busan consiste essentiellement à fournir la bonne information au bon moment à un plus large éventail d'acteurs, depuis les citoyens jusqu'aux praticiens de l'aide et aux chercheurs. Il s'agit que les citoyens des pays en développement

obtiennent davantage d'informations sur les ressources fournies à leur pays et susceptibles de les aider dans leur vie quotidienne ; que les contribuables des pays fournisseurs soient mieux informés de la façon dont leurs impôts sont dépensés et de l'impact qu'ils ont ; et que les gouvernements et les spécialistes de l'aide dans les pays en développement puissent mieux planifier leurs budgets et activités.

La transparence est indispensable à la planification d'un développement efficace. C'est aussi un préalable à la prévisibilité de la coopération pour le développement. La Déclaration de Paris a reconnu qu'il fallait procurer une plus grande prévisibilité des apports d'aide pour permettre aux pays en développement de planifier et de gérer de manière efficace leurs programmes de développement à court et moyen terme. Dans le Programme d'Action d'Accra (PAA), les fournisseurs de coopération pour le développement se sont engagés à « [fournir] régulièrement aux pays en développement des informations actualisées sur leurs plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans. » Conscient du fait que les informations sur la planification prévisionnelles peuvent faire l'objet d'incertitudes et être soumises à des contraintes procédurales internes, le PAA a appelé à fournir « au minimum les affectations de ressources indicatives que les pays en développement pourront intégrer dans leurs cadres de planification à moyen terme et leurs cadres macroéconomiques », tout en engageant en même temps les fournisseurs à « lever toute contrainte les empêchant de communiquer ces informations » (PAA, 2008). Cependant, les progrès vers cet engagement ont été lents. Le Forum de haut niveau de Busan a intensifié la pression exercée sur les fournisseurs qui ont approuvé le PAA, les invitant à fournir d'ici à 2013, des plans prévisionnels indicatifs sur une période de trois à cinq ans. D'autres acteurs ont également été invités à s'efforcer de fournir leurs informations de planification de manière similaire.

L'accord de Partenariat de Busan souligne que la transparence représente plus qu'un outil de planification indispensable : elle constitue le fondement de la redevabilité. Des informations transparentes et équitables sur les ressources, leurs modalités, conditions, objectifs et résultats servent de base aux évaluations mutuelles des progrès accomplis.

Des cadres nationaux inclusifs et transparents sous la direction des pays pour effectuer le suivi des progrès réalisés et promouvoir la redevabilité mutuelle constituent des éléments fondamentaux de la mise en œuvre des engagements de Busan.

Cette partie expose brièvement les résultats des trois indicateurs qui ont été conçus pour mesurer les progrès vers la réalisation des principes de transparence et de redevabilité :

- Indicateur 4 : Les informations sur la coopération pour le développement sont accessibles au public.
- Indicateur 5 : La coopération pour le développement est davantage prévisible.

- Indicateur 7 : La responsabilité (redevabilité) mutuelle entre les acteurs de coopération pour le développement est renforcée par le biais d'examens inclusifs.

Indicateur 4 : Les informations sur la coopération pour le développement sont accessibles au public.

En adoptant le standard ouvert et commun, les fournisseurs se sont engagés à améliorer la mise à disposition en temps voulu des données sur l'aide, à les fournir de façon exhaustive, et à fournir des données prospectives sur l'aide au développement.

L'accord de Partenariat de Busan confie aux parties prenantes de la coopération pour le développement la responsabilité d'améliorer la disponibilité et l'accessibilité au public des informations portant sur la coopération et autres ressources liées au développement.

Cet engagement comporte un aspect important qui consiste à « appliquer un standard commun et ouvert pour la publication par voie électronique en temps voulu d'informations détaillées et prévisionnelles sur les ressources apportées par la coopération pour le développement [...] » (aPB, 2011 : paragraphe 23c). L'aPB a exigé l'élaboration de ce standard commun (décrit dans l'encadré 4.1) et la publication des calendriers de mise en œuvre avant fin 2012, dans l'optique de son application complète d'ici à décembre 2015.

La communauté internationale pour le développement a répondu dans les délais : le standard commun et ouvert (GT-EFF, 2012) a été approuvé lors de la dernière réunion du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide en juin 2012. En décembre 2012, un total de 35 fournisseurs d'aide publique au développement (APD) avait publié des calendriers indiquant la manière et la date de mise en œuvre du standard

Que mesure cet indicateur ?

Indicateur 4 : Une mesure de l'état d'application du standard commun par chaque fournisseur de coopération pour le développement. Objectif-cible d'ici à 2015 : l'application complète du standard commun d'ici à décembre 2015.

En quoi consiste le standard commun ?

Le standard commun regroupe trois systèmes et processus complémentaires de suivi des flux de coopération pour le développement. Deux systèmes de notification du CAD/OCDE : le Système de notification des pays créanciers (SNPC) et l'Enquête sur les dépenses prévisionnelles (EDP) du CAD/OCDE qui comportent des données statistiques complètes ; et l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA) : un système d'auto-publication avec envoi de notifications dans un registre qui fournit des données opérationnelles actuelles sur les activités des fournisseurs de coopération.

Le standard commun permet aux fournisseurs de coopération pour le développement de rendre les informations plus transparentes au regard de quatre dimensions de « bonne pratique », et les y encourage :

- 1. une meilleure accessibilité aux informations historiques, actuelles et futures sur les apports d'aide*
- 2. des informations plus détaillées sur les projets et programmes d'aide (une meilleure exhaustivité)*
- 3. une couverture et une participation élargies (au-delà de l'APD et des seuls donateurs traditionnels)*
- 4. la publication en temps voulu et l'actualisation plus fréquente des informations sur le financement du développement.*

Le standard commun est le résultat de consultations menées par les représentants d'acteurs-clés, notamment les pays partenaires de l'IITA, les OSC, le secrétariat de l'IITA, le groupe de travail du CAD sur les statistiques de financement du développement, le secrétariat du CAD et le Building Block de Busan sur la transparence. Ensemble, elles portent également le nom de Groupe ad hoc sur le standard commun.

L'indicateur évalue la publication d'informations par voie électronique pour chaque fournisseur de coopération sur la base de trois dimensions : la ponctualité, l'exhaustivité et son caractère prévisionnel (graphique 4.1). Pour chacune de ces dimensions, le fournisseur est évalué par rapport aux informations qu'il fournit aux systèmes de l'IITA et de l'OCDE. L'indicateur utilise le meilleur score des deux systèmes :

1. La dimension portant sur la **ponctualité** a pour but d'analyser la fréquence à laquelle les données sont soumises et le temps de décalage existant avant qu'elles ne soient fournies, autrement dit, si l'information³ est d'« actualité ». Un score est attribué aux différentes fréquences et aux différents temps de décalage de présentation des données.
2. La dimension portant sur **l'exhaustivité** détermine si les fournisseurs publient des informations circonstanciées sur leurs ressources par rapport à des champs de données convenus dans le standard commun. Pour ce faire, chaque champ de données compris dans le standard commun est contrôlé afin de déterminer si des données s'y trouvent.
3. La dimension portant sur le **caractère prévisionnel** des données a pour but de déterminer si les fournisseurs publient des données prévisionnelles détaillées par l'intermédiaire de l'Enquête sur les dépenses prévisionnelles de l'OCDE (OCDE, 2012a) ou du registre de l'IITA. La première question porte sur la période que couvrent les données : avec combien d'années d'avance les données sont-elles disponibles ? La deuxième question est la suivante : quel est le niveau de détail des données ? Les données sont-elles divisées par activités ou secteurs ou bien regroupées dans une enveloppe-pays ?

Les points attribués à chaque dimension sont multipliés par le taux de couverture qui mesure la part de l'APD (ou, en ce qui concerne la dimension qui porte sur le caractère prévisionnel, la part de l'aide-programmable par pays⁶) attribuée à chacun des systèmes en 2012.

Qui est évalué ? L'ensemble des fournisseurs d'APD qui ont approuvé l'accord de Partenariat de Busan et publié des calendriers de mise en œuvre du standard commun. L'évaluation pilote couvre un total de 39 fournisseurs de coopération.

Quel est l'état d'avancement ?

Les fournisseurs de coopération ne publient pas d'informations suffisamment complètes, prévisionnelles et en temps opportun sur les ressources dédiées à la coopération au développement.

L'évaluation-pilote fournit une première indication sur le niveau de mise en œuvre du standard ouvert et commun. Elle vise à fournir des premières données de référence sur lesquelles les fournisseurs pourront construire et s'améliorer pour renforcer la mise en place du standard commun d'ici à 2015. En évaluant les données existantes des fournisseurs aux trois systèmes du standard commun, l'évaluation-pilote n'a pas encore été, au moment de la publication, soumise à la validation par les fournisseurs de coopération.

Les fournisseurs publient-ils des informations complètes, prévisionnelles et dans les délais sur les ressources de coopération pour le développement ? Pas encore. Les fournisseurs publient en moyenne des données une fois par an. Ces données datent de six à neuf mois et l'information n'est fournie que sur 50 % des champs du standard commun.

La fourniture d'informations prévisionnelles représente un défi : 25 % des fournisseurs ne fournissent aucune information prévisionnelle au travers des systèmes du standard commun.

Alors que la construction de l'indicateur envisage d'évaluer la performance au travers d'une notation à cinq niveaux, la nature de « pilote » que revêt l'évaluation n'a pas permis de définir une base solide pour évaluer de façon définitive les fournisseurs. Sur la base de l'évaluation préliminaire, trois grandes catégories peuvent être identifiées :

- Les fournisseurs qui fournissent des données fréquentes et/ou fournissent des données complètes et prévisionnelles (environ 10 % des fournisseurs). Par exemple, le Royaume-Uni fournit des données mensuelles qui ne datent jamais de plus d'un mois. Les informations sont fournies pour plus de 65 % des champs de données et les informations sont transmises par activité pour les deux années à venir, et à hauteur de plus de 60 % pour la troisième année. Les Pays-Bas et la Suède fournissent des données avec une grande ponctualité et la Finlande se distingue principalement par une excellente fourniture de données prévisionnelles par activité.

- Les fournisseurs dont la fourniture de données est moins ponctuelle mais qui fournissent des données prévisionnelles, généralement par enveloppes-pays (environ 50 % des fournisseurs). Ces fournisseurs amélioreraient leur performance en respectant l'échéance de fourniture des données au SNPC ou en fournissant au moins des données semestrielles.
- Les fournisseurs qui présentent un niveau moyen de ponctualité et d'exhaustivité, mais qui sont trahis par leur manque - voire l'absence - de fourniture de données prévisionnelles. (Un tiers de tous les fournisseurs).

Enfin, l'évaluation a inclus trois fournisseurs qui ont publié des calendriers de mise en œuvre du standard commun mais qui n'ont pas commencé à fournir des informations aux systèmes du standard commun car ils ne se sont que récemment affiliés au CAD. Ils entrent dans le cadre de l'évaluation afin de reconnaître le fait qu'ils ont publié des calendriers de mise en œuvre et de faciliter le suivi et la reconnaissance de leurs progrès en matière de publication d'information aux systèmes du standard commun lors des prochaines évaluations.

Le point de départ : De quelle manière les fournisseurs mettent en œuvre chaque dimension de l'indicateur ?

Ponctualité - d'importants progrès à réaliser Les données doivent être publiées beaucoup plus rapidement et régulièrement : dans la plupart des cas les données ne sont publiées qu'une fois par an et datent déjà de six à neuf mois.

Les pays et organisations fournisseurs appartiennent à trois catégories au regard de leur performance en matière de ponctualité :

1. Une minorité de fournisseurs publient des données au moins trimestrielles (environ 15 % des fournisseurs). Par exemple, les Pays-Bas et le Royaume-Uni détiennent les meilleures performances en matière de ponctualité car ils fournissent mensuellement des informations qui datent de moins d'un mois.
2. Plus d'un tiers ont publié des données annuelles et respecté l'échéance de présentation du questionnaire relatif au SNPC du 15 juillet 2013 (environ 40 % des fournisseurs).
3. Presque la moitié des fournisseurs fournissent des données annuelles, mais ont dépassé l'échéance de fourniture des données au SNPC, ou ne transmettent pas de données au SNPC (les deux catégories confondues reviennent à environ 45 % des fournisseurs).

Ces résultats indiquent que les données pourraient être publiées beaucoup plus rapidement et régulièrement. En moyenne, un fournisseur de coopération publie des données seulement une fois par an et ces données datent déjà de six à neuf mois à la date de leur publication. Sur les pays et organisations évalués qui fournissent des informations au SNPC, la moitié a dépassé l'échéance de présentation de rapport en 2013.

Globalement, les résultats indiquent que les fournisseurs de coopération ne déploient toujours pas suffisamment de moyens pour respecter les engagements pris lors de la Déclaration de Paris en 2005 en ce qui concerne la fourniture de données sur les flux liés la coopération.

Exhaustivité - un bon départ

La communauté des fournisseurs de coopération est à mi-chemin d'une fourniture complète des champs du standard commun. Certains fournisseurs ne publient pas des informations de base comme les dates de début de projets.

L'évaluation indique qu'en moyenne, des données sont soumises pour plus de 50 % des champs de données. Ainsi, la communauté des fournisseurs doit encore parcourir la moitié du chemin afin de fournir des données pour l'ensemble des champs de données du standard commun. Toutefois, les écarts de performance entre les fournisseurs sont importants. Les six fournisseurs détenant les meilleurs scores pour l'exhaustivité (GAVI

Alliance, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Banque mondiale) fournissent des données pour plus de 60 % des champs de données convenus. Certains autres fournisseurs ne publient pas certaines données de base telles que la date de début des activités.

Informations prévisionnelles - des efforts supplémentaires à fournir

Des efforts supplémentaires importants sont nécessaires pour obtenir la publication large d'informations prévisionnelles détaillées sur les activités de développement.

La majorité des fournisseurs de coopération (plus de 75 %) publie des informations prévisionnelles par l'intermédiaire des systèmes du standard commun. Neuf d'entre eux (l'Autriche, la Belgique, l'Union européenne, la Finlande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et le Programme Alimentaire Mondial) ont publié des données prévisionnelles activité par activité. Il s'agit d'un effort important pour aider les pays en voie de développement à budgétiser efficacement. Vingt-et-un autres fournisseurs publient des enveloppes budgétaires globales au niveau national.

Cela signifie que le quart restant des fournisseurs ne publie aucune information prévisionnelle par l'intermédiaire des systèmes du standard commun, notamment un certain nombre de fournisseurs qui donnent des informations pour l'Enquête sur les dépenses prévisionnelles mais dans le cadre d'une politique de confidentialité qui n'en permet pas la publication.

Mise en œuvre du standard commun : Les prochaines étapes d'ici à 2015

Les résultats de cette évaluation pilote apportent les fondements pour les évaluations futures mais ne permettent pas encore de mesurer le progrès au fil du temps. Malgré tout, une augmentation du nombre de fournisseurs de coopération qui

ont transmis des données aux systèmes du standard commun entre 2010 et 2013 (graphique 4.2) donnent une première indication du progrès réalisé dans la mise en œuvre du standard commun.

Au total, les systèmes du standard commun prennent actuellement en compte des informations de 65 fournisseurs de coopération et 22 d'entre eux fournissent des données aux 3 systèmes (graphique 4.3). Cela démontre un élan encourageant qui va dans le sens d'un accroissement de la transparence et d'un partage d'informations comme l'exige l'accord de Partenariat de Busan.

Néanmoins, la mise en œuvre du standard commun implique davantage que la simple fourniture de données à ces systèmes : cela implique la publication en temps opportun de données détaillées et prévisionnelles. Ces résultats d'évaluation révèlent la nécessité, pour les fournisseurs, d'être plus ambitieux et de redoubler d'efforts afin de répondre aux besoins en informations des pays membres et de remplir les objectifs consistant à mener à bien la mise en œuvre complète du standard commun d'ici à décembre 2015.

Des actions urgentes sont nécessaires pour que l'ensemble des fournisseurs démontre des progrès d'ici à 2015: 1) accroître la ponctualité de la fourniture des données et respecter au minimum les échéances fourniture des données tout en s'efforçant d'augmenter la fréquence de fourniture d'information ; 2) publier des données pour au moins 60 % des champs de données convenus ; 3) s'efforcer de publier des données prévisionnelles au moins par enveloppes-pays pour l'ensemble du portefeuille de coopération. Le fait que plusieurs fournisseurs affichent déjà une très bonne performance sur les trois dimensions de l'indicateur indique qu'il est techniquement possible de transmettre des données détaillées, prévisionnelles et en temps voulu.

Les calendriers de mise en œuvre des fournisseurs présentent un niveau d'ambition prometteur d'ici à 2015 pour la publication d'information sur les flux de coopération pour le développement.

Que nous apprennent les calendriers de mise en œuvre des fournisseurs ? Ils annoncent un progrès rapide potentiel d'ici à 2015. Par exemple, plusieurs fournisseurs ont prévu de publier des données au moins à chaque semestre et d'accroître la couverture globale de l'APD en impliquant un plus grand nombre de leurs organismes d'exécution.

Certains prévoient d'accroître le champ des données qu'ils fournissent au standard commun pour y inclure les flux non-APD, tandis que d'autres encore prévoient de transmettre des données pour un plus grand nombre de champs de données prévus par le standard commun. En outre, la présentation de rapports prévisionnels devrait augmenter pour permettre l'accroissement de la publication des enveloppes budgétaires globales au niveau national. Bien que des efforts considérables restent à fournir pour réaliser une publication généralisée de données détaillées et prévisionnelles sur les activités, le fait que certains fournisseurs prévoient de publier

des données sur les activités jusqu'à quatre années en avance offre un exemple stimulant et contribue grandement à la mise en œuvre globale du standard commun.

Enseignements tirés de l'évaluation pilote : Comment mesure-t-on la qualité et l'utilité des données ?

Cet indicateur a été mis à l'essai avec pour objectif de tester la méthodologie et de tirer des enseignements afin de continuer d'affiner la démarche. La présente section propose une synthèse des problématiques clés concernant la qualité et l'utilité des données qui sont ressorties lors du processus d'élaboration et de mise à l'essai de cet indicateur.

En mesurant la mise en œuvre du standard commun, cet indicateur a pour but de respecter l'esprit inclusif de l'accord de Partenariat de Busan et de mesurer la transparence des fournisseurs non seulement envers les pays en voie de développement mais, plus globalement, envers l'ensemble des parties prenantes de la coopération pour le développement. En évaluant la fourniture d'informations sur les plateformes en ligne, l'indicateur apporte une variable indicative de l'accessibilité au public des données sur la coopération pour le développement.

Un élément fondamental de la transparence est de fournir des données utiles pour les pays en développement.

Toutefois, la transmission de données utiles pour les pays en voie de développement est un élément essentiel de la transparence. En se concentrant sur la fourniture des données globales, l'indicateur ne tient pas encore compte de l'utilité des données pour les gouvernements et autres parties prenantes des pays en voie de développement. Une consultation avec les parties prenantes du Partenariat mondial sur l'indicateur de transparence a confirmé de grandes ambitions visant l'évaluation future de la qualité et de l'utilité des données.

Les données du SNPC de l'OCDE font déjà l'objet d'une assurance qualité compte tenu de la nature statistique de l'information. Néanmoins, l'analyse et la poursuite de l'amélioration de la qualité des données soumises au SNPC font l'objet d'efforts continus, tout comme des efforts sont aussi en cours pour commencer à améliorer la qualité des données contenues dans le registre de l'IITA. Ces initiatives pourraient servir à réaliser un examen quantitatif de la qualité des données dans la prochaine version de cet indicateur. Toutefois, il faudra fournir des efforts supplémentaires pour déterminer une façon de mesurer la qualité des données de manière constante dans des systèmes différents par nature et dont les objectifs diffèrent.

L'évaluation de l'utilité des données implique l'étude de la partie utilisateur de l'équation. La question qui se pose sur la manière de regrouper l'offre et la demande en matière d'informations en une seule évaluation mérite une attention future toute particulière de la part de l'ensemble des parties prenantes. Dans une certaine mesure, le cadre de suivi du Partenariat mondial prend en compte d'ores et déjà les informations reçues par les pays en voie de développement, en mesurant la

disponibilité des plans de dépenses prévisionnels des fournisseurs (indicateur 5b) et l'enregistrement du financement de la coopération pour le développement dans les budgets publics (indicateur 6). Compte tenu des indicateurs existant, les parties prenantes du Partenariat mondial sont invitées à envisager et proposer des dispositifs permettant de récolter les éléments d'informations restants sur l'utilisation des données dans le cadre de cette démarche.

Indicateur 5 : La coopération pour le développement est davantage prévisible

Les financements qui arrivent en retard, ou dont le montant diffère de celui prévu, peuvent réduire la capacité des gouvernements des pays en développement à mettre en œuvre leurs politiques et stratégies de développement, et à optimiser l'affectation des ressources.

La Déclaration de Paris reconnaît que des flux de coopération prévisibles permettent aux gouvernements des pays en développement de planifier et de gérer efficacement leurs programmes de développement. Les fournisseurs de coopération qui ont signé la Déclaration de Paris ont promis de « verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues » (Déclaration de Paris, 2005). Le programme d'action d'Accra a rappelé l'importance de la prévisibilité en appelant urgemment les donateurs à communiquer « des informations complètes et à jour sur les engagements annuels et les versements réellement effectués » (PAA, 2008). En outre, le PAA a mis l'accent au-delà de la prévisibilité annuelle, sur le moyen terme, en engageant les fournisseurs de coopération à mettre à disposition « régulièrement des informations actualisées sur leurs plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans » (PAA, 2008). L'accord de Partenariat de Busan a par la suite réaffirmé explicitement les engagements pris à Paris et Accra en matière de prévisibilité.

L'indicateur 5 se compose de deux parties évaluant les deux aspects de la prévisibilité :

- Indicateur 5a : Prévisibilité annuelle (en cours d'exercice).
- Indicateur 5b : Prévisibilité à moyen terme.

Indicateur 5a : Prévisibilité annuelle

Lorsque les fonds de coopération pour le développement diffèrent des montants programmés ou arrivent plus tard que prévu, cela peut avoir de sérieuses répercussions sur l'aptitude d'un gouvernement partenaire à mettre en œuvre ses politiques et stratégies de développement selon le calendrier prévu et à optimiser l'affectation des ressources tant intersectorielles qu'intra sectorielles.

Que mesure cet indicateur ?

Indicateur 5a - Prévisibilité annuelle : Proportion des financements de la coopération pour le développement versée pendant l'exercice fiscal pour lequel elle était prévue par les fournisseurs de coopération.

Objectif-cible d'ici à 2015 : Réduire de moitié la part de l'aide non décaissée au cours de l'exercice budgétaire pour lequel elle était prévue.

Cette partie de l'indicateur se concentre sur la prévisibilité annuelle de la coopération pour le développement. Elle mesure l'écart entre les fonds de coopération pour le développement programmés et ceux effectivement décaissés tels que notifiés par le fournisseur de coopération. L'apport de financement est considéré comme « prévu pour décaissement » lorsque le fournisseur en a informé le gouvernement au cours de l'exercice précédent.

L'imprévisibilité est généralement associée à l'insuffisance des fonds, mais il arrive couramment que les fournisseurs excèdent les versements programmés, ce qui cause également une imprévisibilité problématique pour les gouvernements des pays en développement. L'indicateur se concentre sur la part des décaissements programmés versés selon le calendrier prévu. Il ne prend pas en compte les décaissements dépassant les prévisions, mais des valeurs supplémentaires sont fournies sur ce sujet pour compléter la valeur obtenue par l'indicateur pour mettre en lumière les obstacles liés aux décaissements excédant les prévisions (consulter l'introduction aux annexes).

Quel est l'état d'avancement ?

Si l'imprévisibilité est généralement associée à un manque de financement, il n'est pas rare que les financements excèdent les décaissements prévus.

Pour tous les pays ayant fourni des données de suivi au Partenariat mondial en 2013, 84 % de tous les décaissements programmés communiqués au gouvernement étaient de fait versés comme prévu au cours de l'année fiscale. Ceci représente une amélioration par rapport à 2010, où cette proportion était de 79 % (tableau A.5a). Pour atteindre l'objectif cible d'ici à 2015, les fournisseurs de coopération devront verser 90 % de tous les décaissements programmés selon le calendrier prévu.

Un écart de financement de 16 % a affecté 22 pays qui ont reçu moins de décaissements que prévu (au total environ USD 5.3 milliards, graphique 4.4, besoin de financement). En revanche, 17 pays ont reçu des décaissements supérieurs aux prévisions ; ces versements « imprévus » s'élevaient à environ USD 6.4 milliards (graphique 4.4, décaissements supérieurs aux prévisions).

À l'échelle mondiale, ces deux phénomènes se neutralisent plus ou moins, ce qui entraîne des décaissements mondiaux représentant 103 % des versements programmés.

Il existe de grandes variations entre les pays. Pour les cas extrêmes, le Congo, la Jamaïque et le Mali ont reçu au mieux la moitié des fonds initialement programmés

par les fournisseurs, tandis que le Niger et la République Démocratique du Congo ont reçu plus du double des décaissements initialement prévus.

Les données ne permettent pas de déduire les raisons sous-jacentes aux écarts de financement qui persistent dans certains pays. Le problème découle d'un ensemble de facteurs économiques et politiques qui affectent le paysage de la coopération au niveau national. Toutefois, concernant les pays où les versements sont supérieurs au montant prévu, les données révèlent une caractéristique : dans plusieurs pays la différence provient du fait que les décaissements programmés étaient nuls (ou qu'ils n'étaient pas disponibles). Cela était le cas par exemple de la République Démocratique du Congo, où la moitié des fournisseurs (10 sur 19) n'avaient programmé aucun décaissement, et par conséquent, la majeure partie des décaissements réels n'étaient pas programmés. Dans l'ensemble, à peu près 40 % des décaissements hors des prévisions sont liés à des cas où les décaissements programmés étaient nuls. Cela indique le besoin d'efforts sérieux de la part des fournisseurs qui doivent informer les gouvernements de leurs programmes de décaissement.

Cependant, les données révèlent globalement que la majorité des décaissements non programmés découlent de chiffres inexacts lors des prévisions. Même lorsque les calendriers de décaissement étaient communiqués en détail par les fournisseurs, comme au Népal et au Niger, les décaissements réels étaient particulièrement plus élevés (184 % et 217 % respectivement).

L'analyse ci-dessus cherche à savoir si dans l'ensemble les pays reçoivent plus, ou moins, de fonds, que ceux programmés par les fournisseurs. Toutefois, dans chaque pays, les conclusions sont plutôt mitigées : la plupart faisaient face à des fournisseurs versant des montants supérieurs à ceux programmés, tandis que d'autres versaient des montants inférieurs à ceux prévus à l'origine. Par exemple, au cours de l'année fiscale pendant laquelle le Gouvernement du Malawi a reçu plus de 150 % des versements programmés, la moitié de ses fournisseurs de coopération ont versé moins que prévu.

Dans l'ensemble, les écarts entre l'information sur la planification et l'exécution réelle des paiements ont considérablement entravé la prévisibilité. Les données indiquent que les gouvernements sont circonspects face à ces écarts entre les calendriers de décaissement et les décaissements effectifs. Une comparaison avec les conclusions de l'indicateur 6 au chapitre 2 (inscription des fonds de coopération au budget) indique que les pays inscrivent à la fois moins et davantage de fonds au budget annuel que le total des décaissements programmés des fournisseurs. Que ce soit dû au fait que les gouvernements s'appuient sur d'autres sources d'informations sur la planification, ou tout simplement à l'ajustement des indications des fournisseurs, cela confirme que jusqu'à présent, les calendriers de décaissement des fournisseurs ne sont pas assez crédibles pour orienter la planification des gouvernements.

Indicateur 5b : Prévisibilité à moyen terme

Fournir des informations crédibles sur la coopération au développement sur un horizon de trois à cinq ans est fondamental pour la planification et la gestion budgétaires des gouvernements.

Le manque d'informations détaillées et crédibles fournies à l'avance sur les fonds de coopération pour le développement peut avoir de sérieuses répercussions sur l'aptitude d'un gouvernement à planifier et mettre en œuvre ses politiques et stratégies, à procurer les services publics, et à élaborer et mener une politique macro-économique solide.

L'accord de Partenariat de Busan appelle les fournisseurs à « fournir des informations disponibles, régulières et sur une période de trois à cinq ans concernant les dépenses futures et/ou les plans de mise en œuvre, comme convenu à Accra... » (aPB, 2011 : paragraphe 24a).

Que mesure cet indicateur ?

Indicateur 5b - Prévisibilité à moyen terme : Part estimée de la coopération pour le développement couverte par des plans indicatifs prévisionnels de dépenses et/ou de mise en œuvre pour une, deux et trois années à l'avance.

Objectif-cible d'ici à 2015 : Réduire de moitié la part des fonds de coopération non couverte par les plans indicatifs prévisionnels de dépenses fournis aux pays en développement.

L'indicateur 5b mesure la part estimée du financement de la coopération pour le développement couvert par les plans indicatifs prévisionnels de dépenses pour une, deux et trois années à l'avance. Pour chaque fournisseur de coopération pour le développement participant au processus de suivi mondial, les gouvernements des pays en développement ont établi si le fournisseur leur avait fourni ou non un plan prévisionnel et/ou de mise en œuvre détaillé annonçant les flux prévus de coopération pour le développement pour les trois prochaines années - en pratique, il s'agit des années fiscales se terminant en 2014, 2015 et 2016.

Le plan prévisionnel de dépenses doit répondre à *l'ensemble* des critères suivants :

1. Être mis à disposition sous forme écrite ou électronique.
2. Mentionner clairement les informations indicatives pour les dépenses prévisionnelles ou les activités futures de mise en œuvre dans le pays, y compris les ressources programmées ou engagées lorsque l'activité et la modalité sont connues ; et, les autres ressources qui doivent encore être allouées à des activités spécifiques dans le pays.
3. Les montants doivent être présentés au moins annuellement (ou de façon plus détaillée) selon l'année fiscale du pays en développement.

Quel est l'état d'avancement ?

La disponibilité des informations prévisionnelle décroît au fur et à mesure des années : l'information prévisionnelle est bien disponible pour une ou deux années, mais pour la troisième année, celle-ci ne couvre qu'un peu plus de la moitié des dépenses prévues.

Pour tous les pays ayant présenté un rapport de suivi au Partenariat mondial en 2013, la disponibilité d'informations prévisionnelles diminue au fur et à mesure des années : en moyenne, 83 % du total des fonds estimés sont couverts par des plans de dépenses prévisionnels pour l'exercice budgétaire se terminant en 2014, puis la couverture décroît à 70 % pour 2015 et 57 % seulement pour 2016 (graphique 4.5 et tableau A.5b).

Les parties prenantes du Partenariat mondial se sont engagées à réduire de moitié d'ici à 2015 la part des fonds de coopération pour le développement non couverte par les plans indicatifs prévisionnels de dépenses fournis aux pays en développement. Dans ce but, les fournisseurs doivent s'assurer collectivement que d'ici à 2015, les plans prévisionnels de dépenses couvrent 92 % des fonds totaux estimés pour l'année 2016, 85 % des fonds estimés pour 2017 et 79 % des fonds estimés pour 2018.

Les pays en développement possédant des outils efficaces de collecte d'information ont de meilleures chances d'améliorer la prévisibilité à moyen terme.

La faible disponibilité des informations sur les dépenses prévisionnelles peut découler de facteurs soit au niveau de la « demande » soit de « l'offre ». Les mécanismes adéquats de collecte systématique des informations prévisionnelles peuvent faire défaut dans certains pays en développement. C'est le cas par exemple dans une poignée de pays insulaires du Pacifique où les gouvernements ont rassemblé des informations sur la planification des fournisseurs à moyen terme jusqu'en 2015, mais pas pour 2016. Dans d'autres pays, comme l'Arménie, le Burkina Faso, le Cambodge, le Lesotho, les Samoa et le Togo, la part estimée de fonds couverts par les plans prévisionnels de dépenses pour les trois prochaines années est systématiquement élevée (supérieure ou égale à 90 %, tableau A.5b). Cette situation peut s'expliquer en partie par le fait que ces pays disposent d'outils efficaces de collecte des informations. Par exemple, la base de données en ligne du Cambodge inclut des projections futures pour tous les projets actuels et elle est accompagnée d'activités du gouvernement pour vérifier les intentions de financement à moyen terme à la fois des projets du secteur public et de ceux mis en œuvre par des ONG.

Les modalités de coopération peuvent aussi jouer un rôle dans la prévisibilité. Par exemple, il a été remarqué aux Samoa que l'accroissement du soutien budgétaire améliore la disponibilité des informations sur la planification à moyen terme.

Les données laissent à penser que la plupart des pays ayant présenté un rapport ont des mécanismes de collecte des informations sur les dépenses prévisionnelles : plus

de 75 % d'entre eux rapportent disposer d'informations provenant *au moins* de certains fournisseurs, même pour trois ans à l'avance. Cela laisse entendre que dans l'équation de l'information, les contraintes se trouvent du côté de « l'offre » : soit les fournisseurs ne communiquent pas les informations nécessaires au pays, soit ils ne disposent pas de ces informations au niveau interne.

L'information prévisionnelle existe au sein de l'administration du fournisseur, mais pour diverses raisons n'est pas fournie de façon systématique aux gouvernements des pays en développement.

L'Enquête sur les dépenses prévisionnelles (EDP), une étude mondiale de l'OCDE sur les plans de dépenses des fournisseurs, est une ressource utile pour examiner l'« offre » d'informations sur la planification. En comparant les informations de l'Enquête avec les rapports des gouvernements des pays en développement, on observe des écarts entre les informations disponibles au niveau mondial et national. Dans certains cas, les fournisseurs rapportent à l'Enquête leurs dépenses prévues pour certains pays de la coopération, tandis que ces pays, eux, indiquent dans le cadre du suivi du Partenariat mondial que les plans de dépenses prévisionnelles de ces fournisseurs ne sont pas disponibles à l'échelle nationale. Cela amène à penser que l'administration du fournisseur détient les informations sur la planification, mais que pour diverses raisons, celles-ci ne sont pas régulièrement communiquées aux gouvernements des pays.

L'un des facteurs potentiels qui pourrait affecter la communication entre fournisseurs et gouvernements est la relation de coopération. En général, non seulement les pays prioritaires des fournisseurs reçoivent plus de ressources financières, mais l'échange d'informations y est aussi plus complet et systématique (OCDE, à paraître). Cela est attribué au niveau accru de coopération et au fait que les activités des fournisseurs de développement sont le plus souvent appuyées par les bureaux nationaux et les documents de stratégie nationale.

Sans tenir compte de la nature des relations de coopération, certains fournisseurs sont limités par leurs cadres ou pratiques juridiques. Une étude du CAD de l'OCDE a révélé que les contraintes procédurales et juridiques continuent d'entraver l'apport d'informations sur les dépenses prévisionnelles (OCDE, 2012b). La plupart des fournisseurs de coopération manquent d'outils de programmation interne pluriannuelle nécessaires pour mettre à jour les plans de façon continue. Les goulets d'étranglement incluent la programmation « à date butoir¹⁴ » ou les cadres de coopération construits autour de processus budgétaires annuels et empêchant de divulguer les estimations des dépenses futures aux pays en développement. Les chiffres de la planification peuvent par nature faire l'objet de modifications ; cela est reconnu dans la Déclaration de Paris et le programme d'action d'Accra lorsqu'ils traitent des questions liées aux informations indicatives sur les prévisions d'allocation des ressources. Pour permettre la prévisibilité à moyen terme, les

fournisseurs doivent supprimer urgemment les entraves à l'apport de ces informations.

Indicateur 7 : La redevabilité mutuelle entre les acteurs de coopération pour le développement est renforcée par le biais d'examens inclusifs

Les cadres de redevabilité mutuelle devraient refléter les besoins des pays en développement et se fonder sur les politiques d'aide et de développement.

L'accord de Partenariat de Busan reconnaît l'importance de la redevabilité mutuelle pour renforcer les partenariats et contribuer ainsi aux progrès pour l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement et au-delà. En particulier, il engage les partenaires au développement à se rendre « mutuellement compte des progrès réalisés au regard des engagements et des actions convenus à Busan, ainsi que de ceux énoncés dans la Déclaration de Paris et dans le Programme d'action d'Accra (aPB, 2011). Pour les mettre en œuvre, l'accord de Partenariat de Busan invite les pays en développement à être à la tête de l'élaboration des cadres nationaux d'examen permettant le suivi des progrès et la promotion de la redevabilité mutuelle. Ces cadres, avec les indicateurs et les objectifs convenus, répondront à leurs besoins spécifiques, et seront ancrés dans leurs politiques d'aide et de développement. L'accord de Partenariat de Busan encourage l'ensemble des acteurs de coopération pour le développement à participer activement à ces processus mutuels d'examens. (aPB, 2011 : paragraphes 35a et 18d). La définition de la redevabilité mutuelle s'est élargie depuis la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. L'accord de Partenariat de Busan accorde plus d'importance à la redevabilité des gouvernements aux citoyens et aux parlements nationaux et inclut un éventail encore plus large de partenaires pour la coopération, y compris les OSC et les acteurs privés, dans le cadre des mécanismes de redevabilité mutuelle. Des cadres nationaux inclusifs et transparents permettant le suivi des progrès et la promotion de la redevabilité mutuelle se trouvent au cœur des engagements de Busan.

Que mesure cet indicateur ?

Indicateur 7 - Redevabilité mutuelle : Proportion des pays qui entreprennent des évaluations mutuelles inclusives des progrès accomplis dans l'exécution des engagements convenus et qui remplissent au moins quatre des cinq critères proposés.

Objectif-cible d'ici à 2015 : Tous les pays en développement ont mis en place des évaluations mutuelles inclusives.

L'indicateur vise à mesurer la part des pays effectuant des examens mutuels des progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements. Les examens d'évaluation mutuelle sont des exercices nationaux qui impliquent aussi bien les autorités des pays en développement que les fournisseurs de la coopération, et ce à

haut niveau, dans le cadre d'un examen mutuel des performances. L'idéal serait de procéder à ces examens par le biais de dialogues inclusifs impliquant un large éventail de ministères (y compris les ministères exécutifs des dépenses et les départements/services compétents, aux niveaux central et local) ; les fournisseurs de la coopération pour le développement (bilatéraux, multilatéraux et autres initiatives mondiales) ; ainsi que d'autres parties prenantes, dont les parlementaires, le secteur privé et les organisations de la société civile (dénommés les parties prenantes « non exécutives »). Ces évaluations devraient se faire à intervalles réguliers (par exemple, tous les un à deux ans) et peuvent être complétées par des examens indépendants/impartiaux (encadré 4.2).

Pour évaluer les progrès accomplis par rapport à cet indicateur, un pays est considéré comme disposant d'une évaluation mutuelle des progrès lorsqu'il satisfait au moins à quatre des cinq critères suivants :

1. Existence d'une politique d'aide ou de partenariat établissant les priorités pour la coopération au développement du pays.
2. Existence d'objectifs-cibles nationaux de la coopération pour le développement tant pour le gouvernement du pays en développement que pour les fournisseurs de la coopération au développement.
3. Évaluation des progrès de manière régulière, conjointe et à haut niveau par le gouvernement et les fournisseurs au cours des deux dernières années.
4. Participation active des autorités locales et des parties prenantes non exécutives à ces examens.
5. Les résultats complets de l'examen sont rendus publics de manière opportune.

2.1.5 Suivi de la redevabilité mutuelle par l'Organisation des Nations Unies

Une enquête nationale sur la redevabilité mutuelle est menée tous les deux ans par le Département des affaires économiques et sociales (DAES) de l'ONU sous les auspices du Forum pour la coopération en matière de développement (FCD), en partenariat avec le PNUD.

Deux enquêtes précédentes ont eu lieu en 2009 et 2011 (ONU, 2011).

Au moment de la rédaction de ce rapport, la troisième enquête sur la redevabilité mutuelle avait juste été déployée dans les pays. L'enquête recueille des données factuelles visant à soutenir les efforts que consacrent les gouvernements au renforcement des partenariats en matière de développement. Le FCD a invité 140 ministères de la Planification/du Plan et des Finances des pays en développement à participer à l'enquête et à s'entretenir avec les ministères dépensiers et autres parties prenantes pour identifier les outils de redevabilité mutuelle, tels que les politiques d'aide et de partenariat et les plateformes de dialogue.

Les premiers résultats de cette enquête devraient être disponibles à la fin de février 2014 et pourront enrichir les discussions sur les progrès réalisés à l'occasion de la réunion de haut niveau du Partenariat mondial qui se tiendra au Mexique en avril 2014 et compléteront les résultats présentés ici.

Quel est l'état d'avancement ?

Des efforts ciblés sont nécessaires pour rendre les examens mutuels plus transparents et inclusifs, en étendant la participation aux fournisseurs émergents, à la société civile et au secteur privé.

En 2013, 59 % des pays qui ont pris part à l'exercice de suivi du Partenariat mondial, ont indiqué avoir des examens d'évaluation mutuelle en place (graphique 4.6). Ce résultat reste bien inférieur à l'objectif-cible de 100 %.

Les réponses aux différents critères montrent que 70 % des pays indiquent avoir une politique d'aide ou de partenariat définissant les priorités en matière de coopération au développement (ou des éléments d'une telle politique convenus par l'intermédiaire d'autres instruments). De même, 72 % déclarent avoir des objectifs-cibles nationaux spécifiques quant à l'efficacité de la coopération au développement à la fois pour les gouvernements et les fournisseurs de coopération pour le développement. Une évaluation conjointe de ces objectifs-cibles a été menée ces deux dernières années auprès des échelons supérieurs de 65 % des pays. Les deux derniers critères se sont avérés plus difficiles ; pas plus de 46 % des pays impliquaient les parties prenantes non exécutives et les autorités locales aux examens et seulement 52 % rendaient les résultats publics en temps voulu.

Depuis 2010, 11 pays de plus ont des revues mutuelles de redevabilité en place, malgré des critères plus strictes sur la définition de ces revues mutuelles.

Compte tenu des changements de l'ensemble de critères¹⁵, il est impossible de comparer directement les résultats du suivi de la Déclaration de Paris en 2011 (OCDE, 2011) ; mais une comparaison simple des 38 pays qui ont participé aux deux exercices de suivi semble indiquer des progrès dans la mise en place d'évaluations. Onze pays supplémentaires satisfont maintenant aux quatre critères nécessaires sur les cinq requis.

À l'inverse, trois pays qui répondaient auparavant aux critères nécessaires pour être réputés avoir des systèmes de redevabilité mutuelle en place ne satisfont plus aux critères nécessaires, suite aux exigences supplémentaires d'une part d'ouvrir le processus à un plus grand nombre d'acteurs et d'autre part, de rendre publique les résultats de l'évaluation. Sur les huit nouveaux pays ayant fourni des données sur cet indicateur en 2013, trois (tous des pays insulaires du Pacifique) répondaient à quatre des cinq critères.

Les informations qualitatives complémentaires fournies par les pays dans le cadre de leur fourniture de données confirment que des progrès sont en cours. Plusieurs pays

ont établi, examiné et révisé leur politique de coopération pour le développement ou de partenariat. Des efforts ont été effectués pour énoncer des engagements concrets en faveur de l'amélioration de l'efficacité de la coopération pour le développement. Ceux-ci sont accompagnés d'efforts pour renforcer les cadres de suivi et d'évaluation, afin de suivre les progrès par rapport à ces engagements et objectifs-cibles définis dans les programmes et stratégies de développement, notamment l'élaboration de processus d'examens annuels réguliers et des structures claires de coordination pour les appuyer.

Par exemple :

Le gouvernement du Bangladesh et 18 partenaires au développement ont examiné le plan d'action de la Stratégie conjointe de coopération, donnant lieu à une série d'engagements concrets pour améliorer l'efficacité de la coopération dans le pays.

- L'Éthiopie a renforcé son cadre de suivi et d'évaluation pour les programmes de développement, incluant un processus d'examen annuel et une meilleure collecte des données.
- Le Cambodge a examiné et révisé sa structure de dialogue de partenariat, et prend des mesures pour impliquer de plus en plus des représentants des organisations de la société civile et du secteur privé.
- Le Lesotho a lancé une nouvelle politique de partenariat pour refléter les engagements pris à Busan en matière d'inclusion.

Les cadres de redevabilité, de coordination et de partenariat dépendent des plans ou programmes sectoriels de développement, des cadres de financement et de la nature de la coopération et des partenariats dans chaque secteur. Tandis que cet indicateur évalue la situation nationale, le degré d'inclusion et la portée des révisions des évaluations mutuelles peuvent varier selon les secteurs. Le Partenariat international pour la santé (*International Health Partnership*) illustre les efforts concertés entrepris pour consolider les résultats et la redevabilité dans le secteur de la santé. Il rassemble les gouvernements nationaux et les partenaires au développement par le biais de pactes nationaux visant à améliorer l'alignement sur les systèmes nationaux, il ajoute de nouveaux partenaires aux efforts de coordination du secteur de la santé et il soutient la redevabilité mutuelle au moyen d'indicateurs spécifiques suivant les progrès par rapport aux engagements convenus.

Comment progresser ?

- La communauté des fournisseurs doit relever son degré d'ambition collective et redoubler d'efforts si elle souhaite publier en temps voulu d'ici à 2015 des informations détaillées et prévisionnelles sur les ressources de coopération pour le développement.

Pour améliorer la publication des informations, des mesures urgentes sont nécessaires pour fournir plus fréquemment des données qui datent de moins de six

mois, et surmonter les obstacles systémiques/procéduraux pour fournir des informations pour tous les champs du standard commun. Pour être plus transparents sur les plans futurs, les fournisseurs ne publiant pas encore d'informations doivent urgemment commencer à publier au moins les enveloppes agrégées par pays pour les années à venir, et viser à évoluer progressivement vers la fourniture de données plus détaillées par activité.

- Des études complémentaires sont nécessaires pour évaluer la qualité et l'utilité des informations. Dans la mesure où l'indicateur de transparence du Partenariat mondial mesure la mise en œuvre du standard commun, toute évolution de l'indicateur sera au final orientée par l'évolution du standard lui-même. Dans la lignée de l'accord de

Partenariat de Busan, il est recommandé que les travaux ultérieurs sur le standard commun se concentre sur l'amélioration de la compréhension de ce que des informations prévisionnelles, détaillées et en temps opportun signifient dans la pratique pour les pays en développement et les parties prenantes non-étatiques, afin que tous les efforts de transparence répondent efficacement aux besoins locaux et aux contextes nationaux.

Les gouvernements des pays en développement sont confrontés à une imprévisibilité continue et doivent gérer des équations de ressources de plus en plus complexes, où les décaissements des fournisseurs ne sont pas à la hauteur des plans initiaux ou les excèdent. Pour rendre la coopération pour le développement plus prévisible à court terme, les fournisseurs devront : (1) éliminer les écarts de décaissements par rapport aux calendriers d'origine ; (2) rendre les calendriers de décaissements plus précis, y compris en révisant les plans à venir lorsque cela est nécessaire afin de fournir des estimations fiables des financements futurs ; et (3) fournir aux gouvernements des plans de décaissements pour ceux qui n'en fournissent pas.

- La prévisibilité à moyen terme reste un défi réel. L'engagement pris à Busan selon lequel d'ici à 2013, les fournisseurs partageraient des plans prévisionnels de dépenses glissants sur trois à cinq ans n'a pas été mis en œuvre. Les plans prévisionnels de dépenses pour la troisième année à l'avance couvrent maintenant à peine plus de la moitié des dépenses estimées. Des mesures urgentes sont nécessaires de la part des fournisseurs pour ajuster les politiques et procédures, afin que les plans de coopération à moyen terme puissent être mis à jour régulièrement et communiqués aux pays en développement et aux parties prenantes au sens élargi. Lorsque la législation, les politiques ou les procédures doivent être modifiées, les gouvernements doivent se remobiliser urgemment pour mettre en œuvre leurs engagements et faire de la prévisibilité à moyen terme une réalité.

- Des efforts ciblés sont nécessaires pour rendre les processus d'examen mutuel plus transparents et ouverts à tous, élargissant la participation aux fournisseurs émergents, aux organisations de la société civile et au secteur privé. Tandis que certains pays ont entrepris des actions positives pour consolider l'ouverture à tous

des partenariats, les cadres de redevabilité mutuelle et les évaluations conjointes continuent d'être entrepris principalement entre le gouvernement et les fournisseurs traditionnels de coopération au développement. L'objectif 2015 des pays en développement d'avoir des processus d'examen mutuel en place n'est qu'à moitié atteint pour l'instant ; cela requiert des mesures urgentes pour consolider les structures existantes ou en créer de nouvelles.

2.1.6 Redevabilité dans le développement organisationnel

La bonne gouvernance des organisations en réponse aux enjeux du développement durable

Par « bonne gouvernance » nous n'entendons pas définir « un modèle normatif de gouvernance pour toutes les organisations du secteur public » car chacune d'entre-elles a une structure juridique et une culture spécifiques, des missions qui lui sont propres. Cependant, il nous est possible de dire qu'une "bonne gouvernance" est une gouvernance qui ne viole pas les sept grands principes fixés dans le cadre de l'ISO 26000 (Redevabilité, Transparence, Comportement éthique, Reconnaissance des intérêts des parties prenantes, Respect du principe de légalité, Prise en compte des normes internationales de comportement et Respect des droits de l'homme). Ces principes fondateurs méritent d'être explicités et déclinés spécifiquement dans chaque organisation publique. Ce guide est là pour aider dans ce sens.

Ainsi, même s'il est difficile de définir de manière absolue ce qu'on entend par « gouvernance » et « bonne gouvernance », il est possible de dire qu'il est nécessaire d'impliquer différents acteurs et parties prenantes dans « le processus » de définition « d'une vision de ce qu'est la bonne gouvernance ». C'est dans la conception de ce processus participatif que se construisent les conditions « d'une bonne gouvernance ».

Nous définirons dans ce qui suit *la bonne gouvernance comme «un mode de gouvernance de l'organisation qui permet de concilier, à court, à moyen et à long terme, les enjeux économiques, sociaux et environnementaux en lien avec les attentes des différentes parties prenantes ».*

2. CADRE REGLEMENTAIRE ET ORGANISATIONNEL DE LA REDEVABILITE AU BENIN

L'Assemblée Nationale Béninoise est l'organe principal chargé de contraindre l'administration une redevabilité tant envers le peuple et les partenaires. Les organisations de la société civile installées au niveau national sont également présentes et jouent un rôle très important dans la mise en œuvre du processus de redevabilité.

2.1. L'Assemblée Nationale

Après l'historique Conférence Nationale de 1990 la démocratie s'est au Bénin et les élus gardent à l'esprit le fait que leur légitimité vient du peuple et de lui-seul. Signe des temps, il est apparu dans le vocabulaire politique le concept de redevabilité, synonyme pour tout élu de devoir rendre compte de son mandat à ceux qui lui ont abandonné momentanément leur souveraineté. On a ainsi vu ici ou là des députés organiser des rencontres avec leurs électeurs pour leur expliquer le sens des lois qu'ils ont votées à l'Assemblée nationale. Au titre de ces lois, il y a celle qui a été prise pour lutter contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin :

- Loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011
- Code d'éthique
- Lois sur la réforme de l'administration

2.2. Les organisations de la Société Civile (OSC)

La paix et la cohésion sociale sont de profondes aspirations de l'Etat et restent associées tous programmes de développement. Mais, ces aspirations ne peuvent être atteintes que si les besoins collectifs pour le bien-être sont satisfaits. C'est pourquoi dans une société démocratique, forces sociales et pouvoirs publics collaborent à la réalisation des droits humains. A cet effet, la Société Civile joue un rôle éducateur, de contrôle de l'action publique et institutionnel. Ses activités s'inscrivent dans le cadre de l'inscription redevabilité dans le cycle des programmes de développement. En République du Bénin, les différentes composantes de la Société Civile sont, aux termes de la "Charte des Organisations de la Société civile", au nombre de sept, à savoir :

- les Organisations Non Gouvernementales les Organisations Confessionnelles et Religieuses
- les Chefferies Traditionnelles
- les Organisations Socioprofessionnelles
- les Associations
- les Organisations de Médias
- les Organisations Syndicales

Bien que les OSCs soient une représentation de la masse populaire et supposées être plus proche, la collaboration entre elle se traduit en termes d'interaction. Mais, il est à remarquer que la population n'a pas beaucoup de pouvoir de décision en raison de sa position et surtout, de son niveau de développement. Alors, au départ les interventions sociales étaient prédéterminées, mais elles deviennent progressivement plus souples, se transformant en démarche d'accompagnement et d'appui-conseil afin de mieux coller à l'évolution de la situation de la communauté et aux activités de développement qu'elle mène. Elles se mettent à des différentes

composantes de la communauté. L'accompagnement se traduit par l'établissement de contacts, la recherche d'idées, les conseils en organisation et de gestion, ainsi que de plus en plus de médiation entre les groupes constitutifs de la communauté, entre les communautés et d'autres catégories d'acteurs.

Pour ce qui concerne le rapprochement entre pouvoirs publics et les Organisations de la Société Civile, il s'insère dans la politique nationale.

Ainsi, malgré la présence de ces organisations, la redevabilité peine à avoir toute sa place dans le processus de planification du développement du Bénin.

2.3. Analyse de la redevabilité dans l'aide au développement

La redevabilité dans la coopération pour le développement concerne tous les niveaux et tous les acteurs.

La coopération pour le développement comporte de nombreux niveaux d'activité et fait intervenir des acteurs très divers. Comment assurer l'exercice de la redevabilité dans un paysage aussi complexe ? Cette section décrit les principaux mécanismes et instruments de redevabilité actuellement utilisés dans le cadre de la coopération pour le développement - pour la redevabilité internationale, mutuelle, à l'égard des pairs et intérieur et examine leurs points forts du point de vue des trois composantes précitées.

Certains mécanismes internationaux comportent des objectifs et des normes

Au niveau international, un certain nombre de mécanismes de redevabilité mis en place au titre de la coopération pour le développement mettent en œuvre les éléments étroitement imbriqués que sont les objectifs, les outils de mesure et les instruments d'incitation à l'action :

- Les Objectifs du Millénaire pour le développement ont facilité la définition de buts et de cibles de haut niveau aussi bien pour les pays en développement que pour les pays développés.
- Les forums consacrés à l'efficacité de l'aide et les processus, déclarations et principes qui leur sont associés ont permis d'instaurer des engagements et des normes à l'intention des apporteurs publics de coopération pour le développement et des pays partenaires. Ces efforts internationaux ont aidé à renforcer les règles qui servent à guider les partenariats, et légitimé l'exigence de respect des bonnes pratiques exprimée par les pays en développement à l'égard des partenaires du développement (Wood et al., 2011).
- Des principes et lignes directrices spécifiques ont été définis pour certaines catégories d'acteurs ou de secteurs, ce qui témoigne de la diversité croissante du paysage de la coopération pour le développement. Il convient de citer notamment les Principes d'Istanbul, destinés à guider les organisations de la société civile dans l'application concrète des principes relatifs à l'efficacité en matière de

développement, les Lignes directrices pour un engagement philanthropique efficace, le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles, et le Pacte mondial du Partenariat international de la santé (IHP+).

- Afin de classer les apporteurs de coopération en fonction des efforts qu'ils déploient pour assurer la concrétisation des objectifs et engagements communs, ont été mis au point des outils de mesure tels que l'Indice de l'engagement en faveur du développement, dont l'élaboration est coordonnée par le Center for Global Development.
- Des espaces de dialogue et d'apprentissage permettent d'encourager l'évolution des comportements et des politiques. Parmi eux figurent le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, le Forum pour la coopération en matière de développement⁵, ainsi que, de création plus récente, le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement et le Forum politique de haut niveau sur le développement durable des Nations Unies. Comme l'indique le chapitre précédent, le respect de ces principes et engagements, avec les indicateurs et les cibles qui leur sont associés, a été en grande partie encouragé par des moyens non contraignants reposant sur le suivi et l'évaluation. Une bonne illustration en est donnée par l'évaluation conjointe récemment consacrée par l'OCDE et le Programme des Nations Unies pour le développement aux progrès réalisés dans la concrétisation des objectifs du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, dont les conclusions ont été publiées sous le titre *Vers une coopération pour le développement plus efficace : rapport d'étape 2014* (OCDE/PNUD, 2014 ;).

La redevabilité mutuelle signifie que chacun est comptable devant chacun

Au cœur des déclarations, principes et normes évoqués ci-dessus, réside l'idée de la « redevabilité mutuelle ». Dans l'esprit qui a présidé à l'abandon progressif de la relation traditionnelle entre donateurs et bénéficiaires de l'aide, la redevabilité mutuelle a pour objet de promouvoir l'instauration, entre apporteurs et destinataires, de relations de partenariat qui mettent les deux parties sur un pied d'égalité pour la concrétisation des objectifs de développement, mais aussi pour la reddition de comptes sur les efforts déployés à cette fin. La redevabilité mutuelle incite à l'action car elle permet l'échange de données d'expérience et l'exercice d'une pression réciproque.

Certains pays destinataires ont ainsi mis au point des systèmes de mesure des progrès réalisés par leurs partenaires dans la mise en œuvre d'une coopération efficace pour le développement, comme le Cadre pour l'évaluation des performances des donateurs au Rwanda⁷, ou le Rapport sur l'efficacité en matière de développement au Cambodge (Gouvernement royal du Cambodge, 2011).

Mais ces exemples demeurent isolés. Il ressort de la dernière enquête mondiale du Conseil économique et social des Nations Unies sur la redevabilité mutuelle qu'au

niveau des pays, cet objectif est encore loin d'être atteint. Seulement 31 % des répondants estimaient que la redevabilité mutuelle était forte dans leur pays, et 53 % ont indiqué qu'elle était limitée (ECOSOC, 2014). Des conclusions analogues se dégagent du rapport 2014 de l'Élément constitutif sur les résultats et la redevabilité, qui constate qu'il reste encore à mettre en place beaucoup d'accords nationaux concernant la redevabilité mutuelle, et que le suivi et l'évaluation des performances demeurent axés sur les destinataires et s'intéressent moins aux apporteurs (OCDE/PNUD, 2014). Il importe par conséquent de faire davantage d'efforts pour instaurer, au niveau des pays, des systèmes de redevabilité mutuelle qui assurent une véritable réciprocité et incitent à l'action.

L'Examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique est une illustration de l'exercice de la redevabilité mutuelle au niveau régional. Réalisé conjointement par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et l'OCDE depuis 2003, il a pour objet d'évaluer les progrès réalisés par l'Afrique et les partenaires de son développement dans l'exécution de leurs engagements en faveur du développement du continent.

Les évaluations conjointes auxquelles sont associés de nombreux partenaires du développement constituent un autre instrument concret de la redevabilité mutuelle, qui permet de cerner en commun les avancées réalisées et la façon dont elles l'ont été. L'importance que revêt la participation de toutes les parties prenantes à l'évaluation des activités de développement a été soulignée pour la première fois par le CAD dans ses *Principes pour l'évaluation de l'aide au développement* de 1991 (OCDE, 1991). Les exemples d'évaluations conjointes dans le domaine du développement ne manquent pas, au nombre desquelles la récente évaluation multipartite du soutien budgétaire en Tanzanie effectuée sous la conduite des autorités de ce pays avec le concours de quatre partenaires du développement : le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et la Commission européenne (Itad et al., 2013).

Les examens par les pairs assurent un appui essentiel et contribuent à l'apprentissage

Les examens par les pairs constituent une approche bien établie de l'exercice de la redevabilité.

Le CAD de l'OCDE en effectue depuis 1960, essentiellement en vue de déterminer comment la coopération pour le développement est structurée, gérée et mise en œuvre par ses membres. Chacun de ces derniers est soumis à un examen par les pairs tous les cinq ans, avec deux grands objectifs : l'aider à comprendre comment il pourrait améliorer sa stratégie et son système de coopération pour le développement afin d'accroître l'efficacité de son investissement dans ce domaine ; mettre en lumière les bonnes pratiques en matière de politique et de stratégie de développement, et les faire connaître aux autres membres. Conduit par deux pays membres du CAD qui font office d'examineurs, le processus dure en règle générale six mois environ et s'achève avec la publication des conclusions qui en ont été

dégagées. Des mécanismes d'examen par les pairs qui se veulent efficaces se caractérisent le plus souvent par l'existence d'objectifs communs forts et d'outils de mesure des progrès élaborés de façon concertée. La pression des pairs et le dialogue, qui contribuent à l'apprentissage car ils donnent lieu à un échange de données d'expérience et autres enseignements, ont un caractère d'incitation à l'action.

Par ailleurs, des mécanismes innovants d'examen par les pairs ont été mis en place au niveau régional. Comme l'indique, le NEPAD a créé le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, afin de garantir la conformité des politiques et pratiques des pays d'Afrique participants à des « objectifs arrêtés d'un commun accord » dans les domaines de la démocratie et de la gouvernance politique, de la gouvernance économique, de la gouvernance d'entreprise et du développement socioéconomique.

En août 2009, le Forum des îles du Pacifique a instauré un processus régulier d'examen par les pairs des procédures nationales de ses États membres en matière de planification et de budgétisation du développement. Ces pays ont aussi commencé à examiner leurs apporteurs de coopération pour le développement, afin d'intégrer les partenaires du développement dans leurs cadres de redevabilité et de promouvoir la redevabilité mutuelle.

La redevabilité intérieure fait partie intégrante de la gouvernance démocratique

La redevabilité intérieure fait appel à des dispositifs internes à caractère national et embrasse souvent tout l'éventail des politiques publiques. Que ce soit dans les pays apporteurs ou dans les pays destinataires, les mécanismes de redevabilité intérieure comprennent la surveillance parlementaire et les audits nationaux, qui portent de plus en plus souvent sur la coopération internationale en même temps que sur les politiques intérieures. Beaucoup de mécanismes de redevabilité intérieure font intrinsèquement partie de la gouvernance démocratique, qui recouvre notamment les moyens légaux de mise en application de la règle de droit, le contrôle exercé par les médias, les actions de sensibilisation menées par la société civile et autres organisations non gouvernementales, les élections et la participation de la population.

Les moyens non contraignants de mise en application peuvent-ils susciter le changement ?

Globalement, les instruments et mécanismes décrits plus haut recouvrent un ensemble d'actions et d'approches propres à favoriser l'exercice de la redevabilité. Comme ils donnent lieu à la définition d'objectifs et à la collecte de données concrètes et autres informations sur les efforts déployés dans le domaine de la coopération pour le développement, ils permettent aux parties prenantes de se rendre mutuellement des comptes en toute transparence et de continuer à enrichir leurs connaissances et à progresser. Toutefois, compte tenu du caractère volontaire

de la coopération pour le développement, les moyens d'incitation utilisés pour faire réellement évoluer les politiques et les comportements ne peuvent être que non contraignants ; et comme celle-ci est régie par des règles non coercitives, les mécanismes de suivi et de vérification de l'application de ces règles ne peuvent imposer à ces acteurs l'obligation de changer.

Des mécanismes de mise en application trop stricts pourraient affaiblir la motivation des gouvernements et la volonté politique de coopérer de manière constructive.

Le fait que les mesures de mise en application ne soient ni strictes ni contraignantes ne signifie pas pour autant qu'elles sont sans effet. Les mécanismes d'exécution non coercitifs peuvent présenter des avantages. Comme tous les domaines de l'action publique, et même peut-être plus encore que d'autres, la coopération pour le développement est soumise à des cycles et impératifs politiques à court terme, et tributaire du caractère imprévisible de la situation économique locale et mondiale, ainsi que des fluctuations de l'adhésion dont elle peut faire l'objet de la part de l'opinion publique nationale. Par conséquent, on peut considérer que des mécanismes de mise en application trop stricts pourraient affaiblir la motivation des gouvernements et la volonté politique de continuer à coopérer de manière constructive. Tenant compte de cette tension, le Rapport de synthèse du Secrétaire général des Nations Unies sur les Objectifs de développement durable qui doivent être mis en œuvre après 2015, fait état de la nécessité de « préserver l'important équilibre politique » que ces objectifs représentent lors de la définition d'indicateurs qui soient conformes aux normes et conventions adoptées (AGNU, 2014).

Les mécanismes de mise en application non contraignants permettent de définir les modalités d'exercice de la redevabilité en fonction du contexte, comme le note l'OCDE à propos des examens par les pairs : « Dans de nombreux cas, la méthode douce caractérisant les examens mutuels se révèle plus adaptée qu'un mécanisme classique d'application pour encourager et améliorer le respect de la loi. Contrairement à une instance judiciaire, les examinateurs ont la possibilité de tenir compte des objectifs poursuivis par le pays examiné et de replacer sa performance dans son contexte historique et politique » (OCDE, 2003). De plus, les mécanismes de mise en application non contraignants facilitent l'apprentissage et encouragent le changement d'une manière que ne permettraient pas les sanctions sévères. La bonne observation des recommandations issues des examens par les pairs réalisés au CAD atteste de l'intérêt et de l'impact de la pression qu'exercent les pairs et des connaissances que cet exercice permet d'acquérir (OCDE/PNUD, 2014).

La confiance est indispensable à l'établissement d'un véritable partenariat.

En résumé, la disposition à accepter la surveillance de l'exécution des engagements pris et l'engagement dans un dialogue avec les partenaires sur ce sujet, témoigne de l'existence d'une volonté politique, condition indispensable pour instaurer la

confiance, laquelle est elle-même essentielle pour pouvoir établir un véritable partenariat. Dans ce contexte, la mise en place de mécanismes rigides de mise en application pour un espace de réflexion stratégique qui doit être régi par l'esprit de coopération, ne constitue pas une priorité et pourrait même se révéler contre-productive.

Quelles seraient les caractéristiques du système idéal de redevabilité après 2015 ?

Le programme d'action de l'après-2015, universel et ouvert à tous, couvre de nombreux domaines d'action et fait appel à bien d'autres parties prenantes que les administrations nationales. Compte tenu de la diversité des motifs qui sous-tendent leur action et des contextes dans lesquels elles œuvrent, les parties prenantes emprunteront chacune une voie spécifique pour atteindre les objectifs mondiaux. Par conséquent, il est possible de dégager quatre priorités pour exploiter les points forts que comportent les mécanismes de redevabilité existant dans le domaine de la coopération pour le développement et accélérer les progrès, lesquelles sont chacune exposées ci-après :

1. actualiser en permanence les normes et engagements mesurables et les adapter en fonction du contexte
2. consolider les mécanismes de redevabilité existants
3. relier plus nettement les actions menées aux effets constatés
4. tirer parti des espaces de débat mondiaux pour contribuer à l'apprentissage.

La concrétisation des nouveaux objectifs doit reposer sur des normes et engagements bien adaptés et mesurables

Les enseignements tirés de la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et des différents programmes d'action en faveur de l'efficacité de l'aide et du développement, confirment le fort potentiel que recèlent les objectifs, cibles et indicateurs de portée mondiale.

Ceux-ci constituent en effet des éléments de référence essentiels pour encourager les pays et les groupes de parties prenantes à définir des cadres détaillés et bien adaptés pour leur propre effort de développement. Pour l'avenir, des indicateurs mondiaux solides assortis de définitions et de méthodes normalisées devront être incorporés dans les cadres de redevabilité nationaux et régionaux, ainsi que faire l'objet de synthèses pour pouvoir offrir un aperçu des progrès réalisés à l'échelle mondiale. Cette démarche permettra d'assurer un certain degré de cohérence et de comparabilité, tout en évitant la création d'outils et de cycles de suivi parallèles. Pour être efficace, elle exigera une méthodologie mondiale clairement conçue et facile à adapter à la diversité des contextes nationaux, stratégiques et institutionnels.

Par ailleurs, il faudra que les normes et engagements mesurables définis pour assurer une coopération efficace au service du développement soient constamment réexaminés, afin qu'ils restent d'actualité et bien adaptés, et que la volonté commune et la dynamique politique qui les portent demeurent vivaces. Ils devront valoir non seulement pour les relations intergouvernementales, mais aussi pour tout l'éventail des acteurs du développement, y compris le secteur privé. Ils devront donner lieu à la définition de cibles ambitieuses au regard desquelles les résultats constatés puissent être mesurés et diffusés en toute transparence.

Les mécanismes de redevabilité existants doivent être consolidés

Si les instruments existants d'évaluation des performances offrent individuellement et collectivement des avantages, certains ont besoin d'être étoffés (comme les mécanismes de redevabilité mutuelle). De plus, il y a lieu de rechercher des sources possibles de synergie entre les différents organismes internationaux, régionaux et nationaux qui ont acquis un savoir-faire dans l'utilisation de ces instruments et l'exploitation des données concrètes qu'ils produisent, afin d'accroître leur impact et leur contribution collective à l'échange de connaissances et à l'exercice de la redevabilité mutuelle.

Le cadre de redevabilité de l'après-2015 devra mettre en relief le rôle important que jouent des organismes régionaux tels que les commissions régionales des Nations Unies en adaptant les mécanismes d'examen par les pairs et d'examen mutuel au contexte dans lequel ils sont chargés d'œuvrer, processus auquel participent activement et que s'approprient pleinement leurs pays membres. Au niveau international, l'OCDE et les Nations Unies apportent une grande contribution à la définition de normes, à la mesure des progrès et à la stimulation de l'action. Les deux organisations auront de plus en plus souvent à prêter leur concours aux mécanismes qui sont en train d'être mis au point tant au niveau régional qu'à l'échelon national, et à en tirer parti.

Les actions menées doivent être reliées plus étroitement aux effets constatés

Malgré tous les discours que suscite la question des résultats dans le domaine de la coopération pour le développement, rares sont les mécanismes de redevabilité qui permettent réellement de relier telle ou telle action aux résultats obtenus dans la quête de tel ou tel objectif de développement.

Cela tient au fait que les mécanismes existants sont généralement conçus pour le suivi des ressources mises en œuvre (niveau de l'aide publique au développement, montant des dépenses par rapport aux cibles visées par secteur, etc.) et des indicateurs de processus (utilisation des systèmes nationaux, etc.), et aux nombreux problèmes d'ordre méthodologique que pose l'établissement d'une corrélation entre les ressources mises en œuvre et les réalisations constatées ainsi que les effets produits. Or, la méconnaissance de l'impact qu'exerce la coopération pour le

développement a pour effet d'amoindrir la redevabilité des partenaires du développement à l'égard des populations qui sont censées tirer profit de leurs efforts.

Rares sont les mécanismes de redevabilité qui permettent de relier les actions menées à la concrétisation des objectifs visés.

Il est nécessaire de poursuivre les efforts pour rendre plus fréquentes les évaluations visant à mettre concrètement en lumière les effets produits sur le développement. Par exemple, la réalisation, au niveau national, d'un plus grand nombre d'évaluations conjointes qui prennent en compte les efforts nationaux dans leur articulation avec le soutien apporté par la communauté internationale, permettrait d'étoffer les instruments utilisés et de cerner plus concrètement les résultats produits. Il faudra donc investir davantage dans la collecte de données et le renforcement des capacités.

Les espaces de débat mondiaux et régionaux favorisent l'apprentissage

S'il est vrai que chaque acteur agit dans un contexte spécifique et pour des motifs qui lui sont propres, les objectifs mondiaux ne pourront être atteints que si les parties prenantes travaillent ensemble dans le cadre de coalitions pour l'action, et ce, de manière transparente. Il est certes indispensable de disposer de données concrètes sur les progrès réalisés, mais c'est le dialogue et l'acquisition de connaissances qui font évoluer les comportements et les mentalités. Les plateformes mondiales et régionales ont donc un rôle capital à jouer. Elles constituent le ciment qui permet de souder entre eux des acteurs très divers, en assurant une articulation entre les mécanismes et les éléments d'observation nationaux, régionaux et internationaux. En réunissant des parties prenantes très différentes et en leur offrant un espace inclusif pour examiner les progrès réalisés et tenir un dialogue ouvert sur ce qui marche et ce qui ne marche pas, et sur les moyens de mieux faire fonctionner les choses - tant sur le plan politique que du point de vue technique - elles enclenchent une « course vers le sommet ».

A la question de savoir qui est redevable dans le processus de la redevabilité dans la planification du développement, la réponse est sans équivoque. Ce sont les PTF et les gouvernants. Ils sont redevables à qui ? Les gouvernants sont redevables envers les PTF, les bénéficiaires des programmes de développement et les organisations de la société civile. Cette redevabilité vise à remplir des fonctions. Quelles fonctions la redevabilité remplit-elle précisément.

La concrétisation des Objectifs de développement durable exigera des efforts plus vigoureux et plus constructifs que jamais, et ce, de la part d'un éventail de partenaires bien plus large qu'auparavant. Les mécanismes de redevabilité devront être renforcés de façon à accroître l'efficacité de la coopération internationale pour le développement dans un sens propice à la réalisation de ces objectifs mondiaux. Ils rempliront les trois fonctions suivantes, qui sont particulièrement importantes.

La redevabilité permet de spécifier les rôles et les responsabilités et d'améliorer l'apprentissage

En permettant une définition et une répartition précises des responsabilités, les mécanismes de redevabilité donnent un cadre clair pour l'action. Ils offrent aussi aux parties prenantes la possibilité de dénoncer le non-respect des obligations contractées, de surveiller la suite donnée à une plainte et d'observer les résultats produits. C'est pourquoi ils aident aussi à déterminer ce qui a bien ou mal fonctionné. Le processus cyclique de suivi, d'information et d'évaluation favorise l'acquisition de connaissances, ce qui a pour effet d'améliorer la qualité des activités ultérieures de coopération pour le développement.

La redevabilité peut inciter à agir de manière responsable

Les mécanismes de redevabilité ont pour finalité de garantir que les engagements qui ont été pris seront respectés. Dans le contexte de la coopération pour le développement, cela signifie, par exemple, que l'APD sera dispensée et utilisée comme il avait été convenu, que les programmes et projets seront mis en œuvre comme prévu, et que tous les partenaires de la coopération pour le développement œuvreront à la concrétisation des Objectifs de développement durable. Le fait de soumettre l'exécution des engagements à des exercices réguliers de suivi et d'évaluation - et de rendre accessibles les résultats - a pour effet d'encourager une action responsable. Même s'il y a simplement dénonciation ouverte du non-respect des obligations, le risque de faire l'objet d'une mauvaise publicité ou de sanctions accroît la probabilité que les promesses seront tenues.

La redevabilité peut créer légitimité et confiance

Tout comme le principe de légalité, la redevabilité est source de légitimité pour peu qu'elle repose sur des règles équitables et que ces dernières soient respectées. Du fait qu'elle associe toutes les parties prenantes au recensement des problèmes et (dans l'idéal) à leur résolution, et qu'elle permet de dénoncer les comportements abusifs, elle accroît la confiance dans les procédures ou les organisations. Toutefois, la mise en œuvre effective des mécanismes de redevabilité dépend de la possibilité d'accéder aux informations requises sur les normes applicables et sur les réalisations accomplies. La nécessité de disposer de données de qualité n'en apparaît que plus grande.

Objectifs, outils de mesure et instruments d'incitation, telles sont les composantes élémentaires d'un mécanisme de redevabilité

Le graphique suivant illustre le fonctionnement concret de la notion de redevabilité, lequel repose sur trois éléments essentiels qui sont en interaction les uns avec les autres et que l'on peut qualifier de « rouages » : des objectifs et engagements communs, des outils de mesure et d'analyse des progrès, et des moyens de stimuler l'action ou d'encourager les parties prenantes à modifier leur comportement afin de réaliser de plus amples avancées.

1. Objectifs : définir des objectifs de manière concertée ou prendre des engagements communs constituent le point de départ de l'exercice de la redevabilité car il s'agit

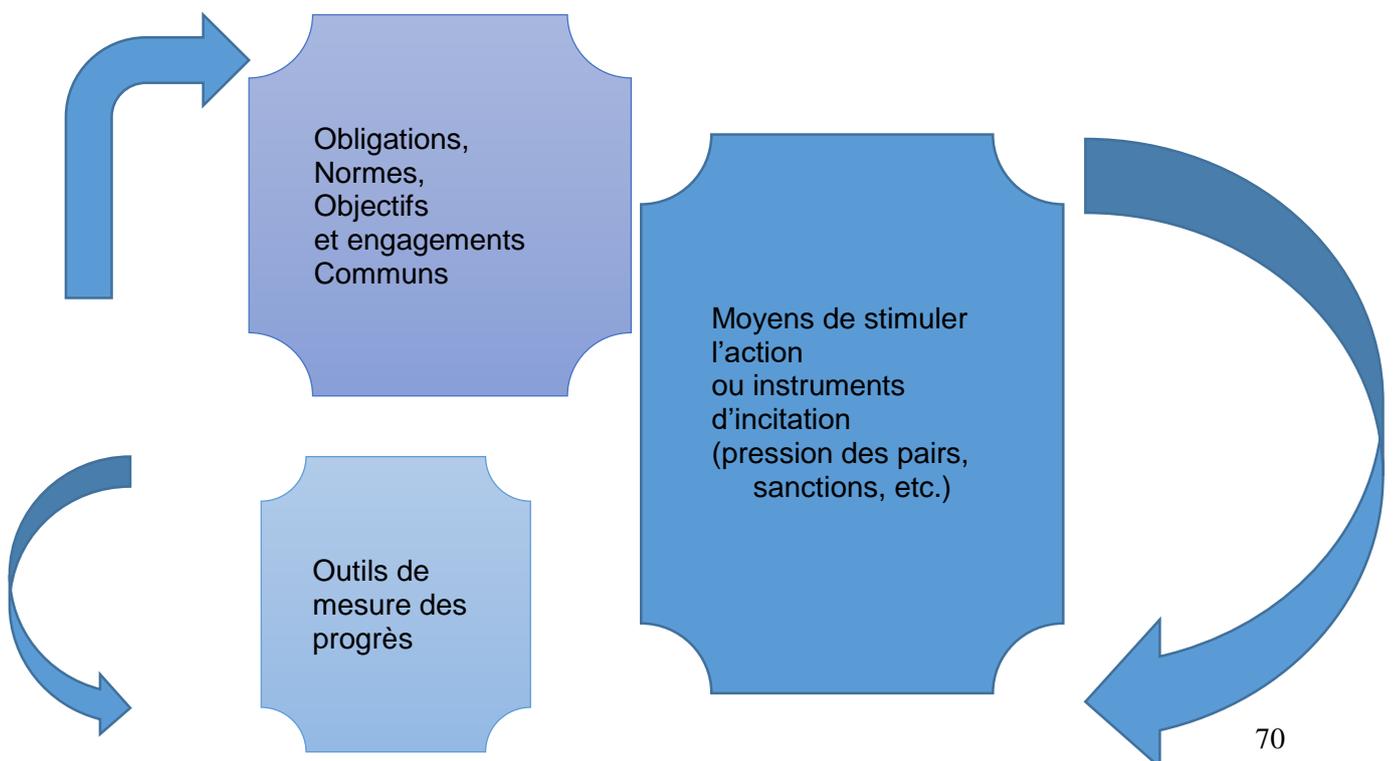
d'arrêter les critères de référence au regard desquels les acteurs seront tenus de rendre des comptes.

2. Outils de mesure : des méthodes de mesure doivent être adoptées pour permettre de suivre et d'évaluer les progrès, et de mettre ainsi en évidence les résultats obtenus.

3. Stimulation de l'action : certains instruments peuvent être utilisés pour encourager un changement de stratégie lorsque les progrès se font attendre. Le dialogue, les enseignements de l'expérience, la pression des pairs, les sanctions et l'arbitrage sont autant de moyens possibles d'incitation à l'action. Ces derniers doivent être choisis en fonction des *raisons pour lesquelles* les objectifs n'ont pas été atteints. Par exemple, si cet échec est dû à un manque de volonté politique, la pression des pairs peut constituer un bon moyen d'y remédier. Si les progrès réalisés sont limités parce que les solutions requises sont mal connues des intéressés, ces derniers peuvent mettre à profit l'expérience de leurs pairs et prendre connaissance des résultats de leurs efforts, afin de pouvoir aller de l'avant.

Si les trois composantes essentielles énoncées plus haut peuvent avoir chacune une importance variable selon les mécanismes de redevabilité, elles sont toutes trois nécessaires pour que ces mécanismes puissent fonctionner. Si les actions à mener ou les résultats à obtenir sont imprécis, il n'est pas possible de demander des comptes à leur sujet. De même, s'il n'est pas convenu d'un moyen de déterminer les progrès qui ont pu être réalisés, il n'y aura aucun élément sur lequel se fonder pour stimuler l'action. Si l'on dispose d'informations sur les résultats qui n'ont pas été obtenus mais qu'il n'existe aucun moyen de recours ou de pression, les acteurs concernés ne peuvent pas être contraints d'assumer leurs responsabilités.

Schéma 8 : Les composantes d'un mécanisme de redevabilité



2.4. Mesure des résultats

Pour mesurer les résultats, les spécialistes du développement collectent et analysent des données afin d'examiner dans quelle mesure un projet, un programme ou une politique produit des résultats par rapport aux objectifs à atteindre. D'après l'enquête de 2013 sur la gestion et la mesure des résultats conduite auprès des membres du CAD, les deux tiers des ministères et agences de coopération pour le développement ont une unité dédiée à la mesure et à la gestion axée sur les résultats (21 sur un total de 28 répondants). Ces unités sont situées dans les services centraux du ministère ou de l'agence et supervisent la gestion des performances, l'assurance qualité ou la stratégie et la planification - fonctions qui ne sont pas nécessairement exclusives. Dans les organisations dépourvues de division spécifiquement dévolue à cette fonction, les résultats sont mesurés par l'intermédiaire des départements thématiques, des départements régionaux, des ambassades ou par le biais des organisations partenaires qui exécutent les projets et programmes.

La majorité des ministères et agences de développement mesurent les résultats à chaque niveau organisationnel ; autrement dit, ils mesurent les résultats attendus des projets et programmes, par secteur ou pays, ou à l'échelle de l'organisation. En ce qui concerne les projets, de nombreux membres mesurent les résultats de court-terme ou les produits, biens d'équipement ou services qui résultent de l'intervention. En ce qui concerne les programmes, ils mesurent les changements ou les effets directs d'une intervention. Le suivi au niveau des secteurs et des pays est effectué de façon plus disparate, sans porter clairement sur un des maillons de la chaîne des résultats. La plupart des membres du CAD assurent en outre un suivi des résultats de l'organisation et établissent un rapport institutionnel sur les résultats.

Compte tenu de la nature des activités en faveur du développement, les ministères et agences rencontrent de nombreuses difficultés dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs systèmes de gestion axée sur les résultats. Les membres du CAD œuvrent dans différents pays, contextes et secteurs. Ils s'occupent souvent de questions - comme le renforcement des capacités, la réforme des politiques et la gouvernance - qui nécessitent plus de temps pour produire des résultats et qui sont plus difficiles à quantifier que les activités de prestations de services directes. Pour les sujets plus récents qui ont retenu l'attention au niveau international, comme l'égalité entre les sexes ou l'adaptation au changement climatique, il n'existe

généralement pas de mesures normalisées des progrès réalisés au regard des résultats visés qui peuvent être facilement comparées et agrégées de manière à couvrir différents programmes, pays ou secteurs afin de dresser un tableau cohérent des performances. Généralement, plusieurs acteurs du développement poursuivent le même objectif que les organismes donateurs dans un pays donné, d'où la difficulté à mesurer ou à attribuer les résultats communs. Les paragraphes suivants présentent les principales difficultés auxquelles les membres du CAD se heurtent pour mesurer les résultats et la façon dont plusieurs organisations les ont gérées.

Concevoir les systèmes de gestion axée sur les résultats

Pour mesurer les résultats, les spécialistes du développement créent un système qui rassemble des informations sur l'état d'avancement d'un projet, d'un programme ou d'une intervention publique. Ils définissent et formulent en termes clairs et mesurables les résultats attendus ou les effets escomptés, en étudiant les facteurs politiques, sociaux, environnementaux et économiques susceptibles d'influer sur leur réalisation. Une chaîne des résultats retraçant la suite de relations de cause à effet est établie : commençant par les ressources, elle se poursuit par les activités jusqu'à conduire au changement ou résultat souhaité.

Sont également mis au point un dispositif de suivi pour observer les progrès effectués dans la concrétisation du changement attendu et un dispositif d'évaluation pour expliquer ces progrès. Des états des lieux décrivent la situation qui existait avant l'action de développement. Conjointement aux cibles et aux indicateurs (facteurs quantifiables pour mesurer le changement), ils contribuent à apprécier si les progrès sont ou non en bonne voie - au moyen du suivi - et à en connaître les raisons - au moyen de l'évaluation.

Les informations sur les résultats produites par ce système peuvent être synthétisées dans un cadre de résultats, puis utilisées pour la gestion en interne ou la communication extérieure.

Le cadre de résultats du DFID au niveau institutionnel

Le ministère britannique du Développement international (DFID) a élaboré un cadre de résultats à quatre niveaux pour suivre et gérer au niveau de l'ensemble du ministère l'avancement des résultats dans le domaine du développement et pour rendre publics ces résultats.

- Niveau 1 : Progrès accomplis au niveau des effets directs pour le développement. Ces indicateurs représentent les effets directs en matière de développement auxquels le DFID cherche à contribuer dans les pays partenaires. Ces effets directs ne peuvent être attribués exclusivement au DFID ; ils résultent de l'action collective des pays et des partenaires au développement.
- Niveau 2 : Résultats obtenus par le DFID. Indicateurs mesurant les produits et les effets directs intermédiaires qui peuvent être directement associés aux interventions du DFID.

- Niveau 3 : Efficacité opérationnelle. Indicateurs permettant de suivre l'efficacité opérationnelle du DFID. Les améliorations à ce niveau peuvent conduire à l'obtention de meilleurs résultats à moindre coût.
- Niveau 4 : Efficacité organisationnelle. Ces indicateurs sont conçus pour suivre l'amélioration de l'efficacité des processus institutionnels internes du DFID, en vue de renforcer sa capacité à apporter une aide plus efficace sur le terrain.

Le cadre de résultat du DFID est similaire aux modèles à quatre niveaux que les principales banques multilatérales de développement ont adoptés pour leurs systèmes de gestion axée sur les résultats.

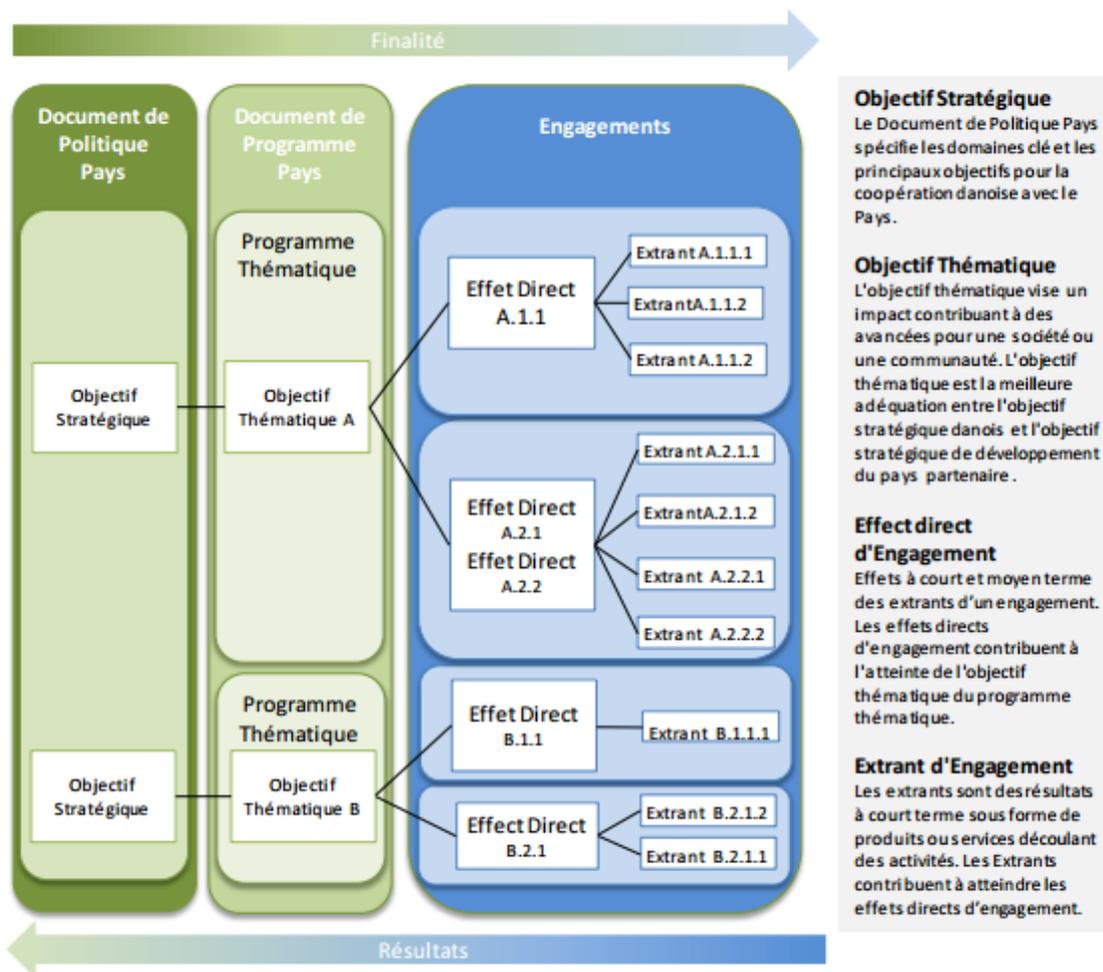
Les cadres à quatre niveaux déterminent la collecte de données et les méthodes de mesure appliquées par les banques multilatérales de développement. Dans la pratique, les indicateurs de niveau 1 sont généralement approuvés à l'échelon international et reposent principalement sur des données provenant des systèmes statistiques internationaux. Les OMD sont couramment inclus, représentant un cadre stratégique global et un point de repère pour les organismes de développement dans le monde. Les indicateurs de niveau 2 sont plus spécifiques aux stratégies propres à chaque organisation, et les données sont issues des statistiques nationales et des systèmes des donateurs. Les niveaux 3 et 4 tirent leurs données des systèmes d'information des organisations. Les modèles varient entre eux principalement à trois égards : la définition des cibles à chaque niveau ; les modalités de l'articulation - explicite, implicite ou absence d'articulation – entre les niveaux 1 et 2 ; et si le niveau 2 attribue les résultats aux interventions de l'organisation ou mesure sa contribution aux résultats obtenus dans le pays partenaire. La Commission européenne a entrepris d'adopter une approche similaire.

Des membres du CAD ont développé des cadres de résultats dans des versions allégées ne comportant qu'un ou deux niveaux, mettant l'accent sur les résultats à l'échelon national. Ces cadres comprennent d'ordinaire un premier niveau qui donne un aperçu des contributions aux produits et effets directs dans les différents pays, et un second niveau qui mesure les effets directs et impacts sur le développement des pays partenaires. La définition d'une stratégie pays axée sur les résultats marque généralement la première étape de l'élaboration d'un système de gestion axée sur les résultats au niveau des pays.

2.4.1. Le cadre de résultats de DANIDA pour les programmes-pays

En 2013, l'Agence danoise de développement international (DANIDA) a introduit un nouveau cadre de gestion et de notification des résultats obtenus au niveau des pays. L'objectif était de concrétiser les priorités de DANIDA dans le domaine de la coopération au niveau de chaque pays partenaire, grâce aux « documents de stratégie-pays » et aux « documents de programmes-pays ».

Schéma 9 : Le cadre de résultats de DANIDA pour les programmes-pays



Source: DANIDA (2013), Guide des Programmes Pays, Ministère des Affaires Etrangères du Danemark, Copenhagen.

Un cadre de résultats au niveau d'un pays se compose d'un document de stratégie-pays, d'un document de programme-pays et des engagements pris en matière de développement avec chaque pays partenaire. Il s'articule autour des objectifs stratégiques et des objectifs des programmes thématiques, des effets directs et produits attendus des engagements.

- Le document de stratégie-pays spécifie les principaux objectifs stratégiques.
- Le document de programme-pays énonce des objectifs clairs et mesurables qui sont liés aux cadres de résultats des pays partenaires dans la mesure du possible. Il comprend au maximum trois programmes thématiques qui appuient l'objectif stratégique danois mentionné dans le document stratégique. Pour chaque programme thématique, un objectif thématique concis et mesurable est défini.
- Les engagements en matière de développement spécifient les résultats, activités et budgets convenus. Pour chaque accord de développement, on définit un nombre limité d'effets directs attendus de l'engagement, qui doivent contribuer aux

objectifs thématiques. Ces effets directs peuvent découler de facteurs sur lesquels l'engagement a été pris ou non.

La récente enquête en ligne menée auprès des membres du CAD (OCDE, 2013b) indique que les organismes de développement et les pays partenaires conçoivent fréquemment des actions de développement sans objectifs bien précis. Les résultats escomptés ne sont souvent que vaguement définis et ne sont pas nécessairement identifiés dans les cadres de résultats ; en outre, les données ne sont pas toujours disponibles dans les systèmes de gestion axée sur les résultats. Ne pas définir clairement les résultats attendus non seulement influe sur la façon dont les performances sont mesurées, mais de surcroît génère confusion et malentendus chez ceux chargés de les atteindre.

De telles insuffisances peuvent s'expliquer en partie par le fait qu'il n'est pas toujours aisé de définir quel doit être le résultat d'une intervention ni comment ce résultat peut être atteint. Dans le domaine du développement, les trajectoires menant à des résultats sont rarement linéaires ou directs.

On croit souvent à tort que répondre aux besoins immédiats permettra d'engendrer les effets directs désirés à long terme et que « bien mener une action » permettra d'obtenir un résultat particulier. En fait, mesurer les effets directs ne renseigne pas forcément sur la probabilité d'obtention d'impacts. Au contraire, mettre l'accent sur les résultats à court terme peut compromettre les résultats à long terme en cas d'incohérence entre les deux séries d'objectifs. Certaines des réponses apportées aux catastrophes naturelles ont montré que s'attacher exclusivement aux résultats à court terme peut empêcher de s'attaquer aux racines du problème et de construire les fondations nécessaires pour un développement durable et une bonne résilience. Les actions dans les secteurs de développement traditionnels risquent de se heurter aux mêmes limites si l'on ne prend pas correctement en considération les causes profondes d'une situation.

De plus, comme bon nombre d'interventions peuvent s'étendre sur plusieurs années, elles subissent l'évolution des environnements. Les acteurs du développement sur le terrain déclarent être freinés par des cadres de résultats rigides qui ne sont pas suffisamment flexibles pour pouvoir inclure de nouveaux ensembles de données pour s'adapter à l'évolution des contextes et problématiques. Les membres du CAD indiquent qu'en dépit des analyses détaillées du contexte et des risques effectuées pendant la phase de planification de nombreux programmes, ils ne font pas l'objet d'un suivi au cours des phases ultérieures et, par conséquent, n'entrent pas en compte dans la prise de décision. C'est pourquoi certains donateurs encouragent à appliquer des approches plus flexibles et à accorder une place plus importante à la gestion des risques.

2.4.2. Expériences d'acteurs confrontés à une transformation rapide de l'environnement

Pour faire face aux besoins à court terme (ou « symptômes ») des pays et des parties concernées tout en ouvrant la voie, au cours de la mise en œuvre, à l'obtention de résultats de long terme, les conclusions des évaluations conduites par la **Banque mondiale** (Banque mondiale et GIE, 2012b) suggèrent qu'il convient d'être particulièrement attentif aux racines d'une situation tout en gardant un œil sur les évolutions potentielles. Le suivi des risques et des réponses fortes de la part de la direction sont indispensables pour conserver l'équilibre et pour faciliter la mise en place d'une approche plus proactive.

C'est une tâche ardue qui le devient encore plus dans les situations de conflit et de fragilité, quand l'État n'a qu'une faible capacité à exercer les fonctions essentielles, à savoir gouverner une population et son territoire, et n'a pas la capacité ou la volonté politique de développer des relations constructives et mutuellement avantageuses avec la société. Ces situations se caractérisent souvent par un environnement très dynamique et changeant. Concrètement, ce dynamisme peut provoquer une modification des liens de causalité dans la théorie du changement, c'est-à-dire de la séquence d'événements qui est supposée aboutir à un effet direct spécifique. Le **DFID** étudie la possibilité de ne plus appréhender le changement dans une perspective linéaire, mais selon une nouvelle approche fondée sur une réflexion systémique, qui traite une question en tant qu'élément d'un système global et prend en compte la complexité. Pour être suffisamment adaptable, cette nouvelle approche doit notamment faire en sorte que les produits soient adaptables en fonction des évolutions sans perdre de vue les effets directs de long terme. En effet, il convient d'adapter la théorie du changement en cours de route selon les besoins pour répondre aux évolutions du contexte ou aux nouvelles analyses et connaissances. Les liens entre chaque phase de la théorie du changement doivent être testés fréquemment, notamment en identifiant les différentes classes d'incidents et les moteurs du changement. La modification de la théorie du changement en conséquence influera donc sur la mise en œuvre.

En outre, mettre l'accent sur les effets directs et les impacts requiert d'analyser comment les résultats sont liés les uns aux autres dans le temps et d'un secteur à l'autre. Lorsque l'on œuvre à l'obtention de résultats de long terme en matière de développement, les effets dans un secteur sont souvent liés aux résultats dans d'autres secteurs. Ainsi, la reconstruction après une catastrophe naturelle permet de rebâtir l'infrastructure physique, mais en plus crée des emplois et préserve les relations sociales. Plusieurs membres du CAD commencent à examiner plus attentivement cet impératif. Ainsi, l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (Asdi) a adopté une nouvelle approche de la gestion axée sur les résultats, centrée sur des problèmes de développement spécifiques qui s'étendent à de nombreux secteurs

2.4.3. L'expérience de la Suède en matière d'élaboration d'une approche intégrée

La Suède a centré ses stratégies-pays sur certains enjeux de développement qui s'étendent à de multiples secteurs afin d'obtenir des résultats plus spécifiques. Elle définit les résultats spécifiques attendus pour chaque enjeu. Comme les résultats sont mesurés à leur niveau, il est plus facile de déterminer l'influence des différents facteurs. L'analyse des parties prenantes et l'attention toute particulière accordée aux résultats auprès des populations pauvres constituent deux composantes importantes de cette approche.

Ainsi, la nouvelle stratégie axée sur les résultats mise en place par la Suède dans le cadre de la coopération internationale pour le développement en Zambie pour 2013-2017 (MFA, 2013b) vise à contribuer à créer les conditions propices à une croissance durable dans ce pays. Un des objectifs consiste à élargir les possibilités pour les personnes pauvres de subvenir elles-mêmes à leurs besoins, en obtenant un emploi, et en créant et en gérant des entreprises productives. À cet effet, la Suède entend :

- Augmenter le nombre des emplois productifs, en particulier pour les femmes et les jeunes. La Suède veut contribuer à ce qu'au moins 120 000 personnes trouvent un emploi productif dans le secteur agricole.
- Améliorer l'accès des ménages, des services publics et des entreprises à une énergie durable et sûre.
- Améliorer l'accès des petits exploitants agricoles, des entrepreneurs et des entreprises aux services financiers. L'objectif de la Suède est de contribuer à ce qu'au moins 30 000 petits exploitants agricoles aient accès aux services financiers.
- Améliorer l'accès des petits exploitants agricoles, des entrepreneurs et des entreprises aux marchés.
- Favoriser une utilisation plus durable des ressources naturelles, en mettant l'accent sur l'agriculture. La Suède ambitionne de contribuer à ce qu'au moins 14 000 exploitants agricoles fassent une utilisation durable des terres et autres ressources.

2.5. Composante de la redevabilité

Les composantes de la redevabilité sont relatives à la responsabilité, l'action et l'évaluation, le rapportage, l'ouverture et la transparence.

2.5.1. Responsabilité

Pour apporter et comprendre cette composante de la redevabilité, la question « Est-ce que l'acteur public a respecté les règles formelles et informelles dans sa réalisation de la tâche ? » est indispensable. Une réponse adéquate à cette interrogation passe par :

- la définition claire des rôles et des responsabilités pour toutes les parties concernées;
- la prise de mesures appropriées en cas de responsabilité non remplie ;
- Les limites claires doivent indiquer qui est responsable à qui, et pour quoi;
- les mémorandums des protocoles d'entente ou conjoints peuvent être utilisés entre organisations, mais sur-bureaucratismes devraient être évités;
- les tentatives d'introduction de la réglementation et des codes de pratique tel que décrit sont importants également à cet égard;
- Cela ne peut être équitablement atteint s'il y a une véritable participation dans le processus par toutes les parties prenantes et un véritable partenariat entre eux;
- Cela conduit à un niveau de conformité, qui est au cœur de la responsabilité des relations
- La conformité concerne l'obligation de se conformer aux normes convenues concernant les politiques et les pratiques organisationnelles, ainsi que la communication des politiques et performance.

2.5.2. Action et évaluation

- Le suivi est le processus par lequel la mise en œuvre est vérifiée pour assurer qu'il est fait selon le plan, et est une comparaison entre les dépenses prévues et les résultats réels au niveau des activités et des sorties (Holloway, 2000).
- Les évaluations sont des enquêtes plus approfondies sur la différence entre prévus et les résultats réels et les questions du but du projet ou programme pour voir si elle a contribué à atteindre l'objectif (ibid).
- Toute politique, l'engagement ou un code de conduite est aussi bonne que la capacité et la volonté des parties prenantes à mettre en pratique;
- La responsabilité doit donc être intégrée dans la gouvernance et gestion des organisations;
- Les impacts doivent être mesurés de manière aussi objective que possible;

- La responsabilité peut manquer de légitimité à moins des sanctions ou des récompenses pour (non) conformité sont disponibles. Un donateur peut retirer le financement, mais il est difficile pour un groupe communautaire d'opérer un quelconque degré de sanction / récompense. Ce souligne la nécessité d'une plus grande responsabilisation de la communauté pour veiller à ce que l'action est dans les deux sens;
- L'action d'accompagnement devrait être un processus d'évaluation, et d'appropriation l'apprentissage ultérieur de l'expérience;
- La fonction d'évaluation est utilisée pour améliorer la reddition de comptes et l'apprentissage, et il y a des opinions divergentes quant à savoir si les deux sont complémentaires ou avoir des tensions entre eux. Certains prétendent qu'ils sont deux faces d'une même pièce de monnaie, d'autres soutiennent qu'ils sont différents dans la pratique et chaque projet doit être évaluée au cas par cas pour déterminer qui devrait se concentrer sur. Les attitudes contrastées sont souvent basées sur Responsabilité dans l'aide au développement la position relative des unités d'évaluation dans les organismes et qui ils relèvent (OECD 2001);
- La responsabilité financière vise à garantir que contribuable, donneur ou fonds publics ne sont pas utilisés à mauvais escient. Les exigences comptables des donateurs sont principalement à la réduction de la fraude (souvent sans succès) au lieu de augmentant le bien auquel l'argent est mis. Développement est audité pour l'efficacité des procédures, la réduction des coûts et la prestation de services, au lieu de la différence effectué. Il est clair que l'efficacité est importante mais ne devrait pas occulter la comptabilisation des résultats. Cette culture encourage à court terme la pensée «projet», de sorte que beaucoup plus de ressources sont consacrées au suivi plutôt que de réaliser le changement (Mawdsley et al 2001);
- Cette culture d'audit repose sur des indicateurs accessibles et facilement mesurables, qui peut coûter du temps et de fausser la motivation du personnel et du comportement (Clark et al 2000). Les exigences d'un système d'évaluation peuvent aider à conduire le genre de l'aide livrée. L'autonomisation est un objectif à long terme qui est difficile à mesurer, alors que la microfinance donne des résultats mesurables rapidement;
- Reynolds (2001) souligne que les conclusions de responsabilité financière doivent être présentées d'une manière qui est compréhensible pour un public profane, qui conduit à simplisme. L'évaluation de l'apprentissage nécessite un autre type d'analyse. Cependant, deux systèmes d'évaluation sont rares parce que cette est généralement considéré comme une extravagance. La commune la plus basse dénominateur l'emporte en général, et cela a conduit à la même système simplistes de mesure utilisés pour améliorer l'apprentissage en sont utilisés pour répondre aux exigences en matière de responsabilité financière. Il y a des implications sur la façon dont le processus d'évaluation est géré:
- Lorsque la responsabilité est la priorité, les vertus traditionnelles de rigueur, l'indépendance, la reproductibilité et l'efficacité ont tendance à être les principales préoccupations;

- Si l'apprentissage est la priorité, l'accent est mis sur l'obtention d'un buy-in de les parties prenantes, en se concentrant sur le processus, et la création de l'espace pour faire en sorte que l'expérience est bien discuté, et les leçons tirées sur;
- Un changement dans l'accent de l'évaluation soit plus axée sur l'écoute de la bénéficiaires de l'aide favoriserait la responsabilisation et l'apprentissage et de combler les différences entre ces fonctions doubles d'évaluation. Cela réduirait l'incidence des circonstances pour lesquelles les organisations de développement doivent être appelées à estimer. Une solution évidente serait d'utiliser l'analyse provenant continue cycles d'amélioration pour satisfaire les exigences de reddition de comptes.

2.5.3. Rapportage

Il y a une grande importance attachée à la responsabilité de fournir un compte des mesures prises par un;

- Ce compte doit être fondée sur des informations factuelles et équilibrée;
 - Les rapports annuels sont souvent de promotion, et inaccessible à la communauté groupes. Tout en remplissant les exigences légales et certaines organisations impératifs, ils ne parviennent pas souvent à répondre aux exigences de reddition de comptes quand ils sont incomplets, déséquilibrés et non vérifiées;
- Responsabilité dans l'aide au développement
- Les rapports se rapportent à la communication et le format écrit n'est pas toujours le plus approprié. Un système de communication à deux voies sur la base du les besoins et les circonstances de situations spécifiques doivent être développées. Ce conduira à une plus grande transparence à tous les intervenants.

2.5.4. Ouverture

- La réactivité concerne la responsabilité de l'organisation de ses actes et omissions, y compris les processus de prise de décision et les résultats de ces décisions;
- Il doit y avoir un effort concerté pour rechercher et entendre les points de vue, en particulier ceux des principales parties prenantes. Cela met en évidence la nécessité de une participation accrue des principales parties prenantes dans tous les forums relatifs à la planification, l'exécution et l'évaluation des projets et programmes d'aide;
- Toutes les organisations ne peuvent pas être tout pour tout le monde. Les acteurs humanitaires devraient définir clairement leur base de valeur et être aussi réactif que possible dans ces valeurs définies;
- Commentaires sur les réponses adoptées est également très important;

- Etre responsable devant les autres, les organisations doivent être à la fois transparent et ouverte au changement, mais aussi ceux de l'extérieur de l'organisation doit être intéressés et habilités à répondre;
- Les relations de pouvoir au sein du processus d'aide devraient donc être soigneusement analyser.

2.5.5. Transparence

Est-ce que l'acteur a révélé sa performance et ses différentes facettes ?

La transparence concerne l'ouverture et l'accessibilité à travers laquelle organisations représentent à ceux qui ont un intérêt légitime - les parties prenantes dans l'organisation;

- Les questions de transparence ont émergé comme un facteur crucial dans la détermination de la réactivité potentielle des partenariats dyadiques dans lequel il y a un déséquilibre considérable dans le pouvoir, comme entre le gouvernement et communauté (Cornwall et Pasteur 2000). Empowerment permet communautés à exiger une plus grande transparence dans les relations avec l'aide les organisations et les gouvernements;
- Cependant, comme Jenkins et Goetz (1999) affirment, la transparence ne conduit pas automatiquement à la responsabilité; il sert d'outil pour ouvrir les fonctionnaires et les autres parties responsables à un examen plus large. Tout dépend de ce que l'information est demandée, par qui, et dans quel but;
- Une première étape consiste à établir une distinction entre les fins auxquelles l'information pourrait être mis, ce qui permettra de déterminer quelle information est demandée. Buts peuvent comprendre: pour accroître la sensibilisation, le juge (la situation est «bon» / «mauvais», amélioration / aggravation), identifier les problèmes, fournir des preuves, localiser personnes responsables et prendre des décisions. Chacun de ces objectifs pourrait appeler pour les différents types d'informations.
- Les pratiques actuelles peuvent obscurcir la transparence, car ils veillent à ce que donateurs des relations avec les bénéficiaires ne leur permettent pas d'entendre ce qui a qui est arrivé aux ressources qui leur sont confiées. Un véritable partenariat serait permettre que cela se produise et de fournir le genre le plus solide de la transparence (CDRA 2001).

2.6. Mécanisme de la redevabilité

2.6.1. Codes et procédures

Les Codes et procédures sont de plus en plus venus à représenter une préoccupation accrue avec l'application et le suivi de la responsabilité dans l'aide au développement. Il semble cependant que l'aide humanitaire dans les situations

d'urgence a été l'objet principal de certains des codes et des procédures plus bien établies, comme indiqué ci-dessus.

Il y a un certain nombre de limites à l'effet d'un code sur la responsabilité, y compris la suivant (Raynard 2000):

- si elles sont trop vagues pour signifier quelque chose pratique en termes d'action;
- lorsque ceux qui ont signé le code ne sont pas surveillés en fonction de leur performance;
- lorsque ceux qui ne l'ont pas adhéré au code ne sont pas tenus responsables de leur manque d'adhésion;
- lorsque l'organisation n'a pas réfléchi aux aspects pratiques de la mise en œuvre du code;
- Les codes peuvent ne pas être suffisamment souple pour réagir aux différentes circonstances de Besoins de développement.

2.6.2. Evaluation et appréciation

L'évaluation est probablement le mécanisme le plus long en cours d'exécution de la reddition de comptes. Le suivi et évaluation (S & E) est nécessaire pour fournir une rétroaction au développement décideurs et les parties prenantes au sujet de ce genre de lutte contre la pauvreté programme de travail et pourquoi. M& E est également nécessaire de tenir les décideurs responsables des politiques et des programmes qui ne fonctionne pas, et il est donc une composante essentielle de la bonne gouvernance (Fox 1997: 167). Pour avoir un impact maximal, M & E doit être systématique, en temps opportun et rigoureux. Cela implique des capacités importantes pour le champ de sensibilisation et d'analyse et dissémination.

Cependant, Davies (2001) soutient qu'il ya: «Typiquement un investissement de plus dans la conception des systèmes de S & E, par rapport à leur mise en œuvre, et ceci à son tour par rapport à l'analyse des données, ce qui, à son tour par rapport à l'utilisation de cette analyse »

En dépit de ces faiblesses, il y a eu quelques initiatives progressistes. Particulièrement l'intérêt est le développement du suivi et de l'évaluation participative (PM & E), une approche différente qui implique les populations locales, les organismes de développement, et la politique les décideurs décider ensemble comment les progrès doivent être mesurés et les résultats sollicité. Il peut révéler des leçons précieuses et d'améliorer la reddition de comptes.

Evaluation organisationnelle

L'évaluation organisationnelle consiste à mesurer la performance du développement organisations, plutôt que les projets qu'ils mettent en œuvre. Un certain nombre de questions devrait être pris en considération (Drucker 1993b):

- La performance doit être déterminé et interprété contextuellement;
- Les questions doivent constituer la base de l'approche d'évaluation;
- Les normes doivent découler des diverses circonscriptions que l'organisation sert;
- Le processus d'évaluation organisationnelle doit être participatif. Les évaluations organisationnelles devraient examiner, entre autres (Roche 1999: 236):
- Identité et valeurs;
- Objectif, vision et stratégie;
- Les ressources humaines et financières;
- Les systèmes et procédures;
- La culture organisationnelle;
- Structure et organisation;
- Contrôle et reddition de comptes;

Une évaluation organisationnelle peut fournir des indications précieuses à une nouvelle organisation; à un à un tournant de vouloir faire le point et de formuler un plan pour faire face faible des zones ou des lacunes; aux donateurs qui souhaitent choisir une institution de jouer un rôle spécifique dans un projet; ou à une institution qui se prépare pour les demandes ou les négociations de financement (ACDI 1996).

Les évaluations d'impact, d'autre part, impliquent la mesure de l'impact ou les effets d'une action ou processus incité par une organisation, et ce faisant la performance de cette organisation ou de ses éléments constitutifs. Les entrées investis dans une activité, les sorties dérivées, le résultat de ces produits et l'impact durable résultant sont analysés dans l'évaluation de l'impact. De cette manière, l'effort, l'efficacité et les changements sont mesurés.

L'évaluation d'impact exige une compréhension plus large de diverses institutions telles que le la famille, le marché, l'État et de la communauté afin d'évaluer si le changement se produit à ces niveaux. Cela consiste à examiner l'effet des interventions ou des projets sur les organisations qui incarnent les relations de l'autorité, le pouvoir et le contrôle (Roche 1999:235).

2.6.3. Outils et indicateurs de la redevabilité

2.6.3.1. Rôle des indicateurs pour la mesure de la redevabilité

A. Choisir les indicateurs

Il est capital de bien choisir les mesures ou indicateurs qui seront intégrés au cadre de résultats. Les indicateurs sont des facteurs ou variables de nature qualitative ou quantitative qui constituent un moyen simple et fiable de mesurer les résultats obtenus reflétant les changements liés à une intervention ou facilitant l'appréciation de son état d'avancement. Ils précisent ce qui doit être mesuré en fonction d'une échelle définissant comment les résultats attendus sont mesurés et quelles données sont collectées. Associés à une cible et à un état des lieux analysant la situation avant l'intervention, les indicateurs peuvent rendre compte correctement de l'état d'avancement d'une intervention. Utiliser des indicateurs similaires au cours d'une période de temps donnée assure en outre la cohérence des mesures dans le temps.

Cependant, d'après l'enquête de l'OCDE sur la gestion et la mesure des résultats conduite auprès des membres du CAD (2013b), ces derniers éprouvent souvent des difficultés à choisir des indicateurs appropriés qui mesurent les résultats au bon niveau de la chaîne des résultats (voir graphique 2.4) et qui reflètent bien les résultats escomptés sans s'attacher exclusivement aux résultats attendus à court terme.

D'abondantes recherches ont été menées sur ce qui fait un bon indicateur. Les agences et ministères utilisent généralement une liste de critères à remplir tels que les critères SMART (spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et limité dans le temps) ou RACER (pertinent, accepté, crédible, facile et robuste). Le personnel doit disposer de compétences spécifiques pour appliquer ces critères dans son propre environnement. Or la capacité du personnel des ambassades ou des administrations des pays partenaires à choisir de bons indicateurs est souvent insuffisante. De nombreux membres du CAD procèdent au renforcement des capacités de leur personnel et partenaires, et rédigent des instructions spécifiques et plus détaillées sur le choix des indicateurs.

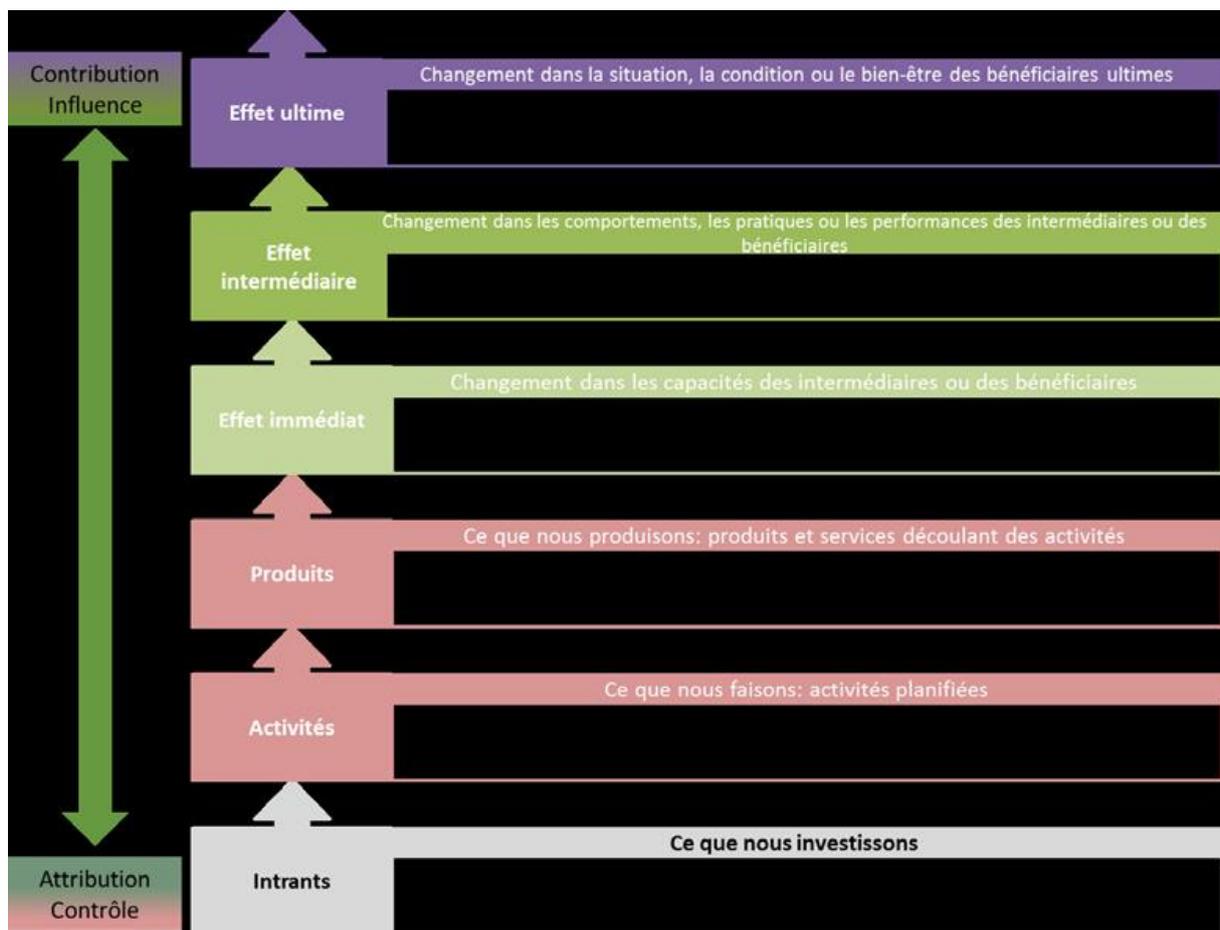
Expérience des membres du CAD en matière de renforcement de la capacité à choisir des indicateurs

Le ministère canadien des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD Canada) a élaboré ses propres critères de sélection d'un indicateur de performance, exposés dans son guide pratique de la gestion axée sur les résultats (MAECD, 2013). Ces critères privilégient les aspects suivants :

- Validité : l'indicateur mesure-t-il le résultat attendu ?
- Fiabilité : l'indicateur permettra-t-il de mesurer les résultats et donnera-t-il une mesure uniforme dans le temps ?

- Sensibilité : l'indicateur sera-t-il sensible à une évolution, positive ou négative, des résultats ?
- Simplicité : dans quelle mesure les données nécessaires à l'indicateur sont-elles faciles à collecter et à analyser ? Les sources d'information sont-elles facilement accessibles ?
- Utilité : l'indicateur répondra-t-il aux besoins de ses utilisateurs ? Fournira-t-il l'information à temps pour qu'elle puisse être utile à la gestion de l'investissement (prise de décisions, apprentissage et modifications) ?
- Abordabilité : dispose-t-on de ressources pour collecter les informations pour mesurer cet indicateur, et l'utilisation de ces ressources permettra-t-elle d'obtenir la meilleure mesure possible du résultat ?

Pour faciliter la définition des indicateurs, le Canada a en outre mis au point une chaîne des résultats explicite introduisant la notion d'effets immédiats et d'effets intermédiaires - les effets intermédiaires étant ceux pouvant être obtenus de façon réaliste avant la fin d'un projet.



Source: MAECD (2013a), Les outils de la gestion axée sur les résultats à l'ACDI, adapté de St. Mary's University.

L'Irlande s'est concentrée sur le renforcement des capacités et a formé plus d'une centaine de membres du personnel dans les représentations locales et services centraux sur les résultats, notamment sur la logique, les concepts, la terminologie, les processus, les outils et les cadres (Irish Aid, 2013). En outre, un groupe de 40 « spécialistes internes en résultats » ont reçu une formation approfondie pour pouvoir venir en aide à leurs collègues. Des orientations structurées et le soutien des pairs sont proposés via un système d'intranet et une communauté de pratiques, c'est-à-dire un groupe de personnes partageant les mêmes vues qui échangent régulièrement des informations sur les résultats afin d'en tirer des enseignements et de mener leurs travaux avec davantage d'efficacité et d'efficacités. Par ailleurs, l'Irlande a consolidé les capacités en matière de gestion axée sur les résultats dans le domaine du développement au niveau des pays, en impliquant ses partenaires dans l'application de méthodes de gestion axée sur les résultats.

Étant donné les difficultés techniques que présente la mesure des résultats, il est tentant de choisir des indicateurs qui retracent des effets quantifiables faciles à produire et à mesurer - mais qui peuvent ne pas rendre compte du degré de complexité et des progrès accomplis dans l'obtention de changements à long terme. Choisir des indicateurs est plus aisé dans le secteur des prestations de services, comme les soins de santé et l'éducation, où il existe des indicateurs de suivi et des produits définis en commun à l'échelon international qui peuvent refléter correctement les effets directs (voir les OMD). Toutefois, il convient de garder présent à l'esprit le fait que les systèmes de gestion axée sur les résultats ne consistent pas seulement en des cadres de résultats ; les boucles de rétroaction et les outils d'analyse peuvent fournir des données qualitatives supplémentaires. Ainsi, les boucles de rétroaction peuvent permettre de prendre en considération les points de vue des bénéficiaires et autres parties prenantes pour apporter des modifications au projet, au programme ou une intervention publique. La Suède inscrit l'élaboration de sa stratégie dans une approche intégrée (voir encadré 2.4). De même, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) encourage son personnel à utiliser des méthodes de suivi qui tiennent compte de la complexité (voir encadré 2.6).

L'USAID et les méthodes de suivi qui prennent en compte la complexité

L'USAID examine maintenant aussi la possibilité d'utiliser des méthodes de suivi qui tiennent compte de la complexité. Ces méthodes visent à synchroniser le suivi avec le rythme des changements, à mettre en place une approche systémique et à prendre en compte trois aspects couramment négligés par le suivi : les effets directs émergents, les autres causes possibles, et la diversité et la non-linéarité des effets

des contributions. Le personnel de l'USAID est encouragé à expérimenter les méthodes de suivi décrites ci-dessous qui tiennent compte de la complexité :

- Indicateurs sentinelles, qui permettent de suivre plus facilement la relation d'influence mutuelle qui existe entre le programme et son contexte. Les indicateurs sentinelles saisissent l'essence même d'un processus de changement et sont facilement communicables. Il conviendrait de les utiliser pour générer de nouvelles observations.
- Retour d'information de la part des parties prenantes, qui peut nécessiter des mesures ponctuelles ou continues. Il peut revêtir, par exemple, la forme de fiches d'évaluation par les citoyens ou les communautés ou d'enquêtes.
- Évaluation des impacts par le suivi des processus, qui décrit comment un résultat à un niveau est utilisé pour parvenir à des résultats au niveau suivant.
- Changement le plus significatif, qui consiste à recueillir et analyser des récits décrivant les effets directs les plus importants d'un projet dans un domaine de changement donné.
- Recueil d'informations sur les effets directs, qui permet aux utilisateurs d'identifier, de vérifier et d'interpréter les effets directs, avec ou sans référence à des objectifs prédéfinis.

Source: USAID (2013a), Complexity-Aware Monitoring, Note de réflexion, USAID, Washington DC.

Plus on agrège les données (en combinant des données provenant de plusieurs mesures), plus il est compliqué de choisir des indicateurs pertinents. Les acteurs du développement ont besoin d'agréger les données pour exposer de façon cohérente les résultats obtenus grâce aux sommes déboursées dans les pays partenaires - à des fins de redevabilité, mais aussi de gestion stratégique. Or il est difficile de trouver des indicateurs communs qui peuvent mesurer les résultats et être agrégés par pays, secteurs et programmes. Les données risquent de ne pas être comparables si les indicateurs sont choisis pour un contexte propre à un programme, pays, région ou secteur donné. En outre, les résultats d'un projet ne se concrétisent pas nécessairement au niveau national, car le projet peut être trop limité ou trop spécifique, n'avoir aucune incidence au niveau national ou être influencé par des facteurs extérieurs. Chez les membres du CAD qui notifient les résultats à l'échelle de l'organisme, on observe une tendance à établir une liste d'indicateurs standard qui sera communiquée à différents niveaux de l'organisation s'il y a lieu. La liste des indicateurs est généralement élaborée de manière participative et progressive. Pour faciliter l'agrégation et pour simplifier les indicateurs au niveau des programmes et des pays, le Canada a en outre développé de nouveaux concepts : des indicateurs consolidés et un modèle d'emboîtement (voir encadré 2.7).

Expériences en matière d'agrégation des données

La Banque mondiale a mis au point des indicateurs standard lui permettant d'agrèger au niveau de l'ensemble de son organisation un sous-ensemble d'indicateurs (Banque mondiale, 2013b). Ces principaux indicateurs sectoriels de base standardisés ont été utilisés, la première fois, dans quatre secteurs et sont maintenant déployés dans 26 secteurs ou thèmes. Ils permettent au personnel de collecter des données sur un ensemble uniforme d'indicateurs au niveau des projets de façon plus cohérente et automatique, et augmentent la capacité de la Banque mondiale à agréger et à notifier les résultats aux niveaux du pays, du secteur et de l'organisme tout au long de la chaîne des résultats. Les données quantitatives - améliorées par les indicateurs sectoriels - sont complétées par des appréciations qualitatives au niveau des pays, secteurs, thèmes et projets.

La Banque africaine de développement (BAfD) a développé des indicateurs sectoriels de base similaires en suivant une approche participative (BAfD, 2010). Le personnel a examiné les rapports des projets et les stratégies sectorielles de ces dernières années afin de dresser la liste des indicateurs fréquemment utilisés. Sur base de cette liste, les équipes de travail sectorielles ont proposé une liste plus courte à l'intention de la direction. Chaque liste a ensuite été affinée, convenue et approuvée par les directeurs sectoriels lors d'ateliers. Les critères de sélection appliqués étaient que les principaux indicateurs sectoriels devaient :

- être faciles à mesurer
- mesurer les résultats qui pourraient être directement liés aux interventions réelles de la BAfD
- mesurer les produits et effets qui correspondent aux priorités opérationnelles de la BAfD.

Aujourd'hui, les indicateurs sectoriels de base font l'objet d'un suivi régulier dans le cadre de la supervision des projets et sont agrégés par projets et pays pour faciliter l'élaboration de rapports institutionnels.

Pour faciliter l'agrégation et la simplification des indicateurs au niveau des programmes et pays, le Canada a mis au point des indicateurs qui peuvent être consolidés (MAECD, non daté). Les indicateurs consolidés sont créés à partir des indicateurs au niveau du projet, lesquels sont associés à d'autres indicateurs connexes. Par exemple :

- projet 1 : proportion d'infirmières qui ont réussi aux examens de certification
- projet 2 : proportion de médecins qui sont devenus membres d'un collège des médecins
- projet 3 : proportion de techniciens de laboratoire dans les cliniques médicales rurales qui ont réussi aux cours de formation aux techniques de laboratoire cliniques

- indicateur consolidé au niveau du programme-pays : proportion de professionnels de la santé qualifiés dans le pays X.

Le Canada a, en outre, introduit un modèle d'emboîtement pour structurer la relation entre les chaînes de résultats au niveau du Ministère, des programmes et des projets. Dans ce modèle, les résultats stratégiques et intermédiaires du MAECD renseignent horizontalement sur le programme-pays, ce qui apporte des éléments d'information pour la conception du projet. Les changements attendus restent les mêmes à chaque niveau, mais leur degré de spécificité et de granularité (niveau de détail) change.

B. Mesures du développement

Dans un premier temps, les chercheurs se sont attachés à définir l'état de sous-développement à travers de multiples indicateurs tout en conservant l'ambition d'élaborer un critère unique et universel.

Les tentatives d'élaboration de critères de sous-développement font référence, au moins implicitement, à un état de "développement" représenté par la situation économique politique et sociale des pays industrialisés.

Les indicateurs de sous-développement tentent généralement de quantifier l'écart existant, dans différents domaines, entre les pays du Tiers Monde et les pays développés.

- **L'utilisation des agrégats issus de la comptabilité nationale**

Ils font directement référence au niveau de vie des populations à travers les agrégats issus de la comptabilité nationale. Sont généralement utilisés le Produit intérieur Brut (PIB) ou le Produit National Brut (PNB) ou encore le Revenu National Brut² (RNB) que l'on rapporte à la population. Le PIB par tête, le PNB par tête ou le revenu national par habitant sont considérés comme des indicateurs synthétiques représentatifs à la fois « du niveau de vie, mais aussi des potentialités de développement dans la mesure où le niveau de revenu, lié au PNB, influence la capacité de formation du capital ».

Ces indicateurs servent de base à diverses typologies notamment proposées par les organisations internationales. Ainsi sur la base du revenu par habitant, la Banque Mondiale propose, dans son rapport sur le développement 2000-2001, une classification des pays en trois groupes :

- ✚ « Les économies à faible revenu sont celles dont le PNB par habitant était égal ou inférieur à 755 dollars en 1999. Actuellement, il y a 64 pays à faible revenue dont la population totale s'élève à plus de 2,4 milliards.

- ✚ Les économies à revenu intermédiaire sont celles dont le PNB par habitant était compris entre 756 dollars et 9265 dollars en 1999 (58 pays); elles sont subdivisées en une tranche inférieure et une tranche supérieure, selon que leur PNB par habitant était inférieur ou supérieur à 2995 dollars en 1999. Il y a 93 pays à revenu intermédiaire totalisant 2,7 milliards d'habitants.

✚ Les économies à revenu élevé sont celles dont le PNB par habitant était égal ou supérieur à 9266 dollars en 1994 ». Il y a actuellement 50 pays à revenu élevé et leur population totale est d'environ 0,9 milliards, c'est à dire moins de 1/6 de la population mondiale.

Toutefois, il convient de signaler que cet indicateur dérivé du PNB révèle certaines limites.

D'une part, on ne peut affirmer que le PNB par habitant constitue une mesure fiable du niveau de vie des populations ou encore de la performance du développement national. En effet, le montant du produit ne rend pas suffisamment compte de l'autoconsommation (élevée dans les pays du Sud) surtout dans les zones rurales. Cette autoconsommation échappe pour la plus grande part à la comptabilisation car elle n'est pas marchande et ne provoque que peu de flux monétaires. En outre, le PNB rend difficilement compte des activités informelles, de l'auto-investissement ou encore des pratiques d'entraide (famille élargie). Par contre, il intègre tant les dépenses militaires que la production vivrière. Ensuite, le PNB par habitant n'est qu'une moyenne.

D'autre part, le PNB ne peut rendre compte de l'impact de l'activité sur l'environnement notamment en ce qui concerne l'utilisation des ressources naturelles.

De plus, se pose le problème de l'évaluation tant du PNB que de la population « car les systèmes de comptabilité nationale et de dénombrement de la population diffèrent d'un pays à l'autre, de même que la portée et la fiabilité des statistiques sur lesquelles ils reposent »..

Enfin, le dernier obstacle tient à la nécessaire normalisation des résultats, c'est à dire la conversion en une unité de compte commune : le dollar, par utilisation des taux de change officiels. La Banque Mondiale a mis au point une méthode visant réduire les inconvénients attachés à cette conversion.

A cette fin, il est procédé au calcul d'un facteur de conversion « pour une année quelconque, (il est égal) à la moyenne du taux de change pour l'année en cause et des taux de change des deux années précédentes, compte tenu de l'écart d'inflation entre le pays concerné et les Etats-Unis.

- **Les indicateurs partiels**

Ces indicateurs s'intéressent à des aspects économiques, démographiques ou sociaux du processus de développement.

- **Les indicateurs structurels**

Ils sont censés rendre compte de la structure d'une économie et par là-même de l'état de développement. L'indicateur principal s'intéresse à la répartition sectorielle des activités. Le développement d'une économie serait caractérisé par la croissance progressive de certains secteurs ainsi que par le transfert corrélatif de main d'œuvre du secteur primaire vers le secteur secondaire puis vers le secteur tertiaire en raison de gains de productivité successifs au sein de ces trois secteurs».

Cette analyse a fait l'objet de critiques tenant généralement à la division de l'économie en trois secteurs jugée arbitraire, et plus particulièrement en ce qui concerne le secteur tertiaire dans les PVD artificiellement gonflé par l'exode rural et le chômage.

- **Les indicateurs de consommation**

Les indicateurs de consommation peuvent être utilisés comme indicateurs indirects de productivité (consommation d'énergie, de la consommation d'acier, de la consommation d'engrais dans le secteur agricole...) ou comme indicateurs de standard de consommation.

- **Les indicateurs de productivité**

Comme le calcul d'indicateurs de productivité apparaît délicat, des indicateurs indirects ont été proposés.

a) La consommation d'énergie

L'indicateur statistique de consommation d'énergie (globale et par tête) d'un pays fonde sa validité sur l'existence d'une forte corrélation entre la dite consommation et le niveau de l'activité économique. Toutefois, cette forte corrélation mise en lumière dans les années cinquante et soixante par E.S. Mason (1955), Y. Mainguy (1967) et J. Darmstadter (1971) a été peu à peu nuancée pour être mise en doute après les deux chocs pétrolier.

b) La productivité agricole

La Banque mondiale établit un indicateur de la consommation d'engrais par hectare cultivé censé donner des éléments d'appréciation de la productivité dans l'agriculture.

Depuis peu, et malgré les difficultés d'appréhension, la Banque mondiale fournit deux indicateurs directs de la productivité agricole : la valeur ajoutée agricole par travailleur agricole et la valeur ajoutée agricole par hectare de terre agricole. Ces valeurs, dans le rapport sur le développement dans le monde 1998-1999, sont exprimées en dollars de 1987.

La détermination de cet indicateur se heurte aux difficultés afférentes à l'évaluation tant de la production que de la population active. D'ailleurs dans une note technique, la Banque Mondiale signale « qu'il importe d'interpréter les statistiques sur la productivité agricole avec prudence ».

- **Les indicateurs de standard de consommation**

Ils sont nombreux et s'intéressent à la consommation de divers biens.

a. Les indicateurs technologiques

L'accès à la technologie et sa maîtrise apparaissent comme des éléments qui suscitent et accompagnent le processus de développement. Des indicateurs mesurent la diffusion et la production de technologies.

b. Les indicateurs alimentaires

L'état de sous-développement se traduit généralement par des insuffisances alimentaires tant sur la plan quantitatif que qualitatif. L'insuffisance quantitative se présente lorsque la ration alimentaire par individu est inférieure à 2400 calories par jour; dans ce cas on parle de "sous-alimentation". En 1996, les apports journaliers de calories par habitant s'élevaient, selon le PNUD, à 1845 en Ethiopie, 2844 en Chine, 3250 en Tunisie et 3642 aux Etats-Unis.

L'insuffisance qualitative traduit des carences alimentaires bien que le nombre de calories de ladite ration soit jugé suffisant; dans ce cas on emploie le terme « malnutrition ».

La validité des indicateurs nutritionnels se fonde sur la corrélation existant entre le niveau de développement et l'amélioration de l'alimentation. Mais se posent les problèmes de l'évaluation et de l'interprétation des résultats.

c. Les indicateurs démographiques

Il s'agit de rendre compte de la natalité, de la mortalité et de l'espérance de vie des populations en supposant que le régime démographique d'une population apparaît lié à son degré de modernisation socio-économique.

En effet, le régime démographique traditionnel se caractérise par des taux élevés de natalité et de mortalité, conditions nécessaires au maintien de l'équilibre démographique. Puis, s'amorce une transition démographique qui dans sa première phase voit le taux de mortalité se réduire tandis que le taux de natalité se maintient. On assiste alors à une explosion démographique. La deuxième phase de la transition voit le taux de natalité décroître à son tour, engendrant une décreue du taux d'accroissement naturel de la population. Enfin, à l'issue de la transition, la population adopte un régime démographique moderne avec des taux de natalité et mortalité faibles se traduisant par un taux d'accroissement naturel faible.

d. Les indicateurs relatifs à la santé

Dans ce domaine les indicateurs sont nombreux, on peut toutefois citer : l'espérance de vie à la naissance, le nombre d'habitants par médecin, par infirmier, par lit d'hôpital, le nombre d'accouchements assistés par le personnel de santé...

L'espérance de vie a progressé depuis plusieurs années, il n'en demeure pas moins qu'elle reste relativement faible dans les pays les plus pauvres. En 2001, l'espérance de vie s'élevait à 64,4 années dans les pays en développement, 50,4 ans dans les pays les moins avancés (PMA), 46,5 ans en Afrique subsaharienne (contre 48,7 en 2000) et 77 ans dans les pays de l'OCDE.

L'espérance de vie maximale était de 81,3 ans au Japon (France 78,7), le minimum s'élevait à 34,5 ans en Sierra Leone.

Sur la période 1990-2002, il y avait 1 médecin pour 100 000 habitants au Burundi, 4 médecins pour 100 000 habitants au Niger, 52 médecins pour 100 000 habitants au Viet Nam, 158 médecins pour 100 000 habitants au Brésil et 567 médecins pour 100 000 habitants en Italie.

e. Les indicateurs sociaux

- L'éducation et la formation

L'éducation et la formation ont un impact important sur l'accumulation du capital humain et par là-même sur le processus de développement économique et social. Ainsi, sont proposés des indicateurs afférents à l'analphabétisme, à la scolarisation... La Banque Mondiale et le PNUD produisent des statistiques concernant les dépenses publiques d'éducation, l'alphabétisation, les inscriptions dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur. En 2000, le taux d'alphabétisation des adultes (en % des plus de 15 ans) s'élevait à 73,7% pour l'ensemble des pays en développement, 52,8% dans les pays les moins avancés (PMA), 61,5% en Afrique subsaharienne, 55,6% en Asie du Sud et 88,3% en Amérique Latine. En 1999, le taux brut de scolarisation combiné (du primaire au supérieur) s'élevait à 61% pour l'ensemble des pays en développement, 38% pour les PMA, 42% pour l'ASS, 53% en Asie du Sud, 74% en Amérique Latine et 94% dans les pays de l'OCDE à revenu élevé²⁶.

Les performances dans le domaine de l'éducation cachent, dans certains cas, de profondes disparités selon les sexes.

Il est toutefois à souligner le relatif manque de fiabilité de ces paramètres concernant les

Pays du Sud, en raison des difficultés d'établissement des statistiques (recensement, enquête).

- Répartition et pauvreté

Le sous-développement est souvent présenté comme un état de pauvreté qui ne permet pas la satisfaction des besoins fondamentaux notamment en raison de la forte inégalité dans la répartition des revenus.

a) Une autre caractéristique des économies sous-développées est l'inégalité sociale surtout perceptible au niveau des revenus.

Des travaux portant sur le calcul d'un indice de Gini de concentration du revenu ou encore d'une analyse par tranches de population ont été réalisés. Ces travaux ont révélé que les pays du Sud ont généralement un coefficient de Gini plus élevé que les pays développés, mais les valeurs du coefficient varient de façon importante parmi les pays du Sud. « Les conclusions, même sommaires, sont riches en enseignements quant aux inégalités nationales. Les variations sont en effet très fortes, avec un indice de Gini qui s'étage de moins de 20 en Slovaquie à 60 au Nicaragua et au Swaziland .La situation va-t-elle en s'améliorant ou en s'aggravant ? Difficile à dire. Une étude consacrée à 77 pays représentant 82 % de la population mondiale a démontré qu'entre les années cinquante et quatre-vingt-dix, les inégalités ont augmenté dans 45 pays et diminué dans 16. Un grand nombre des pays

du premier groupe sont situés en Europe de l'Est et dans l'ex-Union soviétique, tous victimes d'une croissance faible, voire négative, dans les années quatre-vingt-dix. Enfin, 16 autres pays ne présentent pas de tendance claire, ou bien les écarts de revenu s'y sont d'abord réduits, avant de se stabiliser »

- L'insatisfaction des besoins fondamentaux et la pauvreté

La pauvreté est un phénomène complexe et multidimensionnel. On la définit généralement de trois points de vue : (i) par rapport à un revenu minimum déterminant un seuil de pauvreté, (ii) par rapport à un niveau de satisfaction des besoins essentiels et (iii) par rapport à la possibilité de réalisation d'un minimum de capacités fonctionnelles.

La première approche est utilitariste (néolibérale), la pauvreté y est définie comme un niveau de revenu socialement inacceptable et la lutte contre la pauvreté passe par l'augmentation de la productivité des pauvres. Pour la Banque Mondiale, il existe un seuil de **pauvreté absolue**, en deçà duquel les besoins minimaux ne seraient pas satisfaits. Cette approche se fonde sur un seuil de pauvreté fixé à 1 dollar (en PPA) par jour et par personne. « Il est recommandé d'utiliser un seuil de pauvreté correspondant à 2 dollars (en PPA) par jour pour l'Amérique Latine et les Caraïbes et de 4 dollars (en PPA de 1990) pour l'Europe de l'Est et la CEI. Pour les comparaisons entre pays industrialisés, le PNUD adopte le seuil de pauvreté valable pour les Etats-Unis, et correspondant à 14,4 dollars) par jour et par personne²⁸ ». On utilise l'expression de **pauvreté relative** « pour des personnes qui sont moins bien loties que la majorité des autres membres de la même communauté. Une personne est relativement pauvre si elle appartient à un groupe à faible revenu (les 10% des personnes les plus pauvres par exemple)²⁹ ». L'**ultra pauvreté** concerne les ménages « qui ne sont pas en mesure de satisfaire à 80% des besoins caloriques minimaux définis par la FAO et l'OMS, et ce, même lorsqu'ils consacrent 80% de leurs revenus à l'achat de produits alimentaires³⁰ ». Selon la Banque Mondiale, 20 pour cent de la population mondiale serait concernée par la pauvreté absolue, soit environ un milliard d'êtres humains.

La deuxième approche, qui répond à des préoccupations humanitaires, élargit la précédente en identifiant un certain nombre de besoins de base (alimentation, logement, éducation, santé) dont les politiques de lutte contre la pauvreté doivent permettre d'assurer le plus rapidement possible la satisfaction. En effet, comme l'a écrit F. Perroux, le sous-développement est un ensemble de conditions socio-économiques définissant un état auto-entretenu d'insatisfaction des besoins fondamentaux que sont « nourrir les hommes, soigner les hommes et instruire les hommes ». Lorsque ces besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits, on est face à une situation de pauvreté.

La troisième approche, proposée par A. Sen, apparaît encore plus vaste en faisant référence aux capacités humaines. La pauvreté est définie par l'absence de certaines capacités fonctionnelles élémentaires recouvrant tant le domaine matériel (alimentation, logement, habillement, santé...) que social (participation à la vie sociale...). Les politiques de réduction de la pauvreté sont axées sur l'habilitation des pauvres (empowerment of the poor) à agir sur les institutions et les processus sociaux qui les concernent directement.

La pauvreté, sous tous ses aspects, s'est accrue dans le monde depuis plusieurs années. Phénomène nouveau, elle touche également les pays développés. On peut penser que le retour des politiques libérales n'est pas étranger à cette tendance. La lutte contre le fléau de la pauvreté a été érigée en tant que priorité par de nombreuses organisations internationales comme la Banque mondiale et le PNUD.

f. Les indicateurs relatifs à l'environnement

Plus récemment, les préoccupations de la communauté internationale se sont portées sur les problèmes relatifs à l'environnement. L'activité humaine (industrielle, agricole) engendre des effets négatifs qui se traduisent par la dégradation des conditions environnementales, notamment l'épuisement des ressources naturelles ainsi que la détérioration des écosystèmes.

« La croissance continue de la consommation détériore l'environnement par des émissions et des rejets de déchets polluants. L'épuisement et la dégradation progressifs des ressources, même si elles sont renouvelables, mettent également en danger les moyens de subsistance. Au cours des 50 dernières années, les émissions de dioxyde de carbone ont quadruplé, et la majeure partie de cet accroissement est imputable aux pays riches³⁴. En 1999, ces émissions dépassaient 12 tonnes par habitant dans les pays de l'OCDE à revenu élevé, contre 0,2 dans les pays les moins avancés ».

Une tentative d'élaboration d'un indicateur synthétique : l'indicateur de développement humain (IDH)

En 1990, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a proposé une mesure des progrès réalisés vers un développement humain durable par un indicateur synthétique baptisé indicateur de développement humain (IDH). Cet indicateur a été l'objet de diverses critiques qui ont conduit le PNUD à l'améliorer.

A. Le concept de développement humain

L'indicateur de développement humain proposé par le PNUD se fonde sur une conception du développement humain défini comme « le processus conduisant à l'élargissement de la gamme des possibilités qui s'offrent à chacun. Les possibilités de choix offertes aux individus ne sont ni finies ni statiques. Cependant, quel que soit le stade de développement, les trois possibilités essentielles sont celles de vivre longtemps et en bonne santé, d'acquérir des connaissances et de pouvoir accéder aux ressources nécessaires pour vivre dans des conditions décentes. Le développement humain ne s'arrête pas pour autant à ce niveau. Nombreux sont ceux qui accordent une grande valeur à d'autres possibilités de choix, qui vont de la liberté politique, économique et sociale, à l'opportunité de faire preuve de créativité et de productivité, de pouvoir vivre dans le respect de soi-même et dans le respect des droits de l'homme ».

C. La méthodologie de calcul de l'IDH

Indicateur synthétique du développement, l'IDH comporte trois éléments pour lesquels des valeurs maximales et minimales ont été fixées :

- L'espérance de vie à la naissance : 25 ans - 85 ans,

- Le niveau d'éducation composé pour 2/3 du taux d'alphabétisation des adultes (minimum 0% ; maximum 100%) et pour 1/3 du taux brut de scolarisation combiné (tous niveaux confondus) (minimum 0% ; maximum 100%),
- Le niveau de vie mesuré par PIB réel par habitant (exprimé en PPA) (minimum 100, maximum 40000).

Le revenu est considéré comme contribuant, au-delà d'un certain seuil, de façon décroissante au développement humain. Pour ce faire, on utilise la formule d'Atkinson $W(y) =$

$(1/(1 - \epsilon)) (y^{1-\epsilon})$ où $W(y)$ représente l'utilité du revenu et ϵ mesure l'importance du rendement décroissant du revenu. ϵ exprime l'élasticité de l'utilité marginale du revenu par rapport au revenu. Si $\epsilon = 0$, les rendements sont constants. Si ϵ tend vers 1, l'équation devient $W(y) = \log y$.

Ainsi, la valeur de $W(y)$ prise en compte dans le calcul de l'IDH s'accroît parallèlement à l'augmentation du revenu, l'étendue des revenus étant divisée en multiples du seuil de revenu mondial moyen (y^*), soit 5835 dollars en termes de PPA pour 1994.

La valeur corrigée du revenu maximum de 40 000 dollars (PPA) se situe entre $7 y^*$ et $8 y^*$. Selon la formule retenue, la valeur corrigée du revenu maximum s'établit à 6311 dollars (PPA).

Il apparaît que plus le revenu est élevé par rapport au seuil, plus les effets des rendements décroissants se répercutent sur la contribution du revenu au développement humain.

« Le principal problème de cette formule est qu'elle opère une très forte correction au-delà de la valeur de seuil (y^*) ce qui pénalise de fait les pays dans lesquels le revenu est supérieur à cette valeur ». Cette forte correction fait perdre au revenu sa pertinence en tant qu'indicateur de « substitution de l'ensemble des aspects du développement humain non pris en compte par la longévité, la santé et le savoir ».

Depuis 1999, un nouveau traitement du revenu a été adopté visant à pallier les problèmes précédents. Le raisonnement et le mode de traitement s'inspire des travaux de S. Anand et A. Sen (1999).

3. PRODUCTION STATISTIQUE

3.1. Cadre général de production

Au cours des dernières années, la demande en données statistiques s'est diversifiée avec la mise en œuvre de stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté et l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Si une grande partie des données nécessaires au calcul et à la mise à jour des indicateurs de croissance et de développement sont rassemblées dans le cadre des enquêtes auprès des ménages réalisées par l'INSAE, beaucoup de statistiques, notamment dans les domaines sociaux (éducation, santé) et de la bonne gouvernance sont issues de sources administratives et sont de la compétence des services statistiques ministériels. A ce dernier niveau des progrès importants ont été faits dans l'élaboration et la publication d'annuaires statistiques (éducation, santé, justice, etc.). Toutefois, ces progrès sont ralentis par l'insuffisance des ressources humaines et financières allouées à ces services.

La diffusion statistique a été améliorée grâce à l'utilisation de l'outil informatique. Toutefois peu de services statistiques ministériels disposent de sites Internet autonomes.

Enfin, l'INSAE fournit un appui technique à la plupart des services statistiques ministériels pour la mise en place ou l'amélioration de leurs systèmes d'informations statistiques.

3.2. La production statistique de l'INSAE

L'INSAE est le principal producteur de statistiques publiques au Bénin. Il est responsable de l'exécution des recensements généraux de la population et de l'habitat, des grandes enquêtes auprès des ménages et des recensements industriels. Il élabore et publie les comptes nationaux, les statistiques du commerce extérieur, l'indice des prix à la consommation et d'autres synthèses statistiques. Les publications sont régulières et leur gamme est assez diversifiée.

Des efforts importants ont été faits pour rationaliser les enquêtes auprès des ménages avec la mise en place de l'Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages (EMICOV).

L'INSAE a mis en place un programme de recherche comprenant des travaux de modélisation économique et des recherches sur la pauvreté.

3.3. La production statistique des autres organes du système statistique national

Direction nationale de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

Bien que soumise à l'autorité du Gouverneur de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) dont le siège est à Dakar, la Direction nationale de la BCEAO fait partie intégrante du Système statistique national. Elle est chargée de la production des statistiques monétaires et de la balance des paiements. Elle possède un service de la recherche et de la statistique qui mène régulièrement des travaux dans les domaines des prix et de la conjoncture économique pour les besoins de la politique monétaire. La Direction nationale de la BCEAO, comme ses homologues des autres États membres de la BCEAO est bien dotée en ressources humaines, matérielles et financières pour mener à bien sa mission.

Il convient de saluer la décision prise par le Gouverneur de la BCEAO de mettre fin au système de collecte des prix à la consommation propre à la Banque et qui dupliquait en partie le système géré par les INS des États membres.

- **Direction de la programmation et de la prospective du Ministère de la Justice, des Législations et des Droits de l'Homme**

Dépendant de la Direction de la programmation et de la prospective, le Service des statistiques et des études prospectives existe sous sa forme actuelle depuis 2005, date à laquelle des outils de collecte ont été mis en place avec l'appui de l'INSAE. Ces outils ont été validés par tous les acteurs du système judiciaire. La collecte des données donne lieu à la publication d'annuaires et de bulletins statistiques. Deux bulletins statistiques sont publiés chaque année, à raison d'un par semestre. Chaque bulletin est consacré à un thème particulier.

Des notes trimestrielles de « retro-information » sont également élaborées.

Ces publications ont contribué à promouvoir la culture statistique au sein du système. C'est ainsi qu'elles ont poussé les juges à s'auto-évaluer et à comparer les performances de leurs juridictions à celles des autres. De même, les rapports qui sont préparés chaque année pour la rentrée judiciaire utilisent régulièrement les statistiques produites.

- **Direction de la programmation et de la prospective du Ministère chargé des Transports terrestres, des Transports aériens et des Travaux publics**

Au sein de chaque sous-secteur couvert par le ministère, la collecte et la publication des statistiques relève de la compétence d'une structure particulière. Au sein de la Direction de la programmation et de la prospective, existe le Service de la Banque de données et de la documentation qui tient lieu de service statistique du ministère. Ce service ne joue pas encore le rôle de centralisation des statistiques des différents sous-secteurs, en raison d'une part des faibles ressources humaines et financières dont il dispose, et d'autre part, de la réticence des structures particulières des sous-secteurs à collaborer avec lui. Toutefois, il convient de noter que le Service de la Banque des données et de la documentation vient de prendre un certain nombre d'initiatives visant à l'élaboration régulière d'un annuaire statistique pour l'ensemble du ministère. Un guide pour la collecte des données a été préparé et envoyé à toutes les structures concernées pour observations avant validation. L'appui de l'INSAE a été sollicité pour la mise en œuvre du projet. En attendant, l'élaboration d'un annuaire central rétrospectif pour la période 2001-2008 a démarré. Un projet de document existe mais n'a pas encore fait l'objet d'une validation.

- **Direction de la programmation et de la prospective du Ministère de la Santé**

La planification, la gestion et la coordination de la politique de santé repose sur le Système national d'information et de gestion sanitaires (SNIGS) qui permet d'obtenir les données nécessaires à la construction des indicateurs utiles. Les outils, le mode et la fréquence de collecte ainsi que les fréquences et les mécanismes de validation sont standardisés.

Le fonctionnement du SNIGS s'appuie sur l'organisation du système sanitaire. Les missions et les tâches de chaque niveau du système sanitaire sont bien définies et un calendrier de collecte et de transmission des données du niveau périphérique aux

niveaux intermédiaire et central est fixé. Les districts sanitaires collectent et compilent les données en provenance des formations sanitaires et les transmettent à la zone sanitaire avant le 5 de chaque mois. La zone sanitaire traite les données et les transmet sous format électronique au département sanitaire avant le 15 du mois. Les données des départements sanitaires sont transmises à la Direction de la programmation et de la prospective avant le 20 du mois.

Le Service de la statistique et de la documentation est la structure de la Direction de la programmation et de la prospective qui assure la gestion du SNIGS. Il établit les plans de collecte de données et en assure la coordination ainsi que leur agrégation, leur analyse et la rétro information en collaboration avec les structures décentralisées. Le Service de la statistique et de la documentation compte un ingénieur statisticien économiste, deux démographes, deux informaticiens, deux ingénieurs de travaux statistiques et trois techniciens supérieurs en archivage.

Le Service de la statistique et de la documentation produit l'annuaire statistique national et les structures départementales les annuaires départementaux. Le Service de la statistique et de la documentation élabore également les comptes satellites de la santé. Le délai de publication des annuaires est fixé au plus tard au 31 mars de chaque année que les structures s'efforcent de respecter malgré les difficultés. Au moment de la mission, l'annuaire statistique national de l'année 2009 avait été validé et était en cours de publication. Les comptes satellites de la santé de l'année 2003 ont été publiés et ceux des années 2004 à 2007 étaient également en cours de publication.

Les problèmes rencontrés sont liés à :

- l'insuffisance et la mobilité du personnel qualifié notamment dans les structures décentralisées ;
- la vétusté du matériel informatique ;
- l'absence de ligne budgétaire de la direction pour les activités statistiques
- la faiblesse du contrôle de la qualité des données.

Le service reçoit l'assistance technique de l'INSAE qui a établi un point focal qui l'accompagne dans la réalisation de ses activités.

Direction de la programmation et de la prospective du Ministère de l'Enseignement supérieur

Depuis 2007, la gestion du système éducatif est partagée entre quatre ministères selon les sous-secteurs suivants : l'enseignement maternel et primaire, l'enseignement secondaire et la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique et la culture, l'alphabétisation et la promotion des langues nationales.

Les activités du secteur de l'éducation donc de l'ensemble des quatre sous-secteurs sont définies dans le "Plan décennal pour le développement du secteur de l'éducation 2006-2015" qui préconise la mise en place d'un système d'information de l'éducation (SIGE). Un Comité interministériel chargé de la gestion du SIGE a été

mis en place en 2009 et les termes de référence en vue de son opérationnalisation étaient en cours d'élaboration au moment de la mission.

Seule la Direction de la programmation et de la prospective du Ministère de l'Enseignement supérieur a pu être rencontrée par la mission. Elle compte six services animés par 28 personnes dont deux ingénieurs de travaux statistiques répartis entre le service de suivi et évaluation et le service des statistiques et de la gestion de l'information assurant l'activité statistique au sein de la direction. Depuis 3 ans, un budget annuel de 15 millions de FCFA est alloué à la Direction de la programmation et de la prospective du Ministère de l'Enseignement supérieur pour ses activités.

En attendant l'opérationnalisation du SIGE, la Direction de la programmation et de la prospective du Ministère de l'Enseignement supérieur assure la collecte des données auprès des structures publiques et privées d'enseignement supérieur. Le cadre institutionnel de ces structures complexifie davantage la collecte des données statistiques. Ainsi, des agents sont recrutés pour assurer la collecte des données. En 2009, elle a publié l'annuaire statistique pour l'année académique 2007-2008 et celui de l'année 2009-2010 était en cours d'élaboration au moment de la mission.

L'absence de directions départementales ne facilite pas la collecte des données à l'intérieur du pays et son coût élevé menace sa pérennisation. Des difficultés de sauvegarde et de stockage des données ont également été soulignées. La direction envisage d'informatiser la collecte des données en mettant en place un système de remplissage des fiches en ligne.

La mise en place d'un cadre de coordination statistique notamment, la définition d'un questionnaire unique de collecte de données pour l'ensemble du secteur reste le défi majeur dans ce secteur.

- **Direction de la programmation et de la prospective du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche**

La Direction de la programmation et de la prospective du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche comprend 8 services dont un Service de statistiques agricoles. Les directions des autres sous-secteurs du Ministère (Élevage et Pêche) sont dotées chacune d'un service de statistique.

Le Service de statistiques agricoles compte sept personnes : un ingénieur statisticien économiste, un ingénieur des travaux statistiques, un adjoint technique de la statistique, un agronome, un sociologue, un contrôleur du développement rural et un informaticien. Chaque agent du Service dispose d'un ordinateur fixe et certains ont également un ordinateur portable.

Le logiciel STATA a été acquis dans le cadre du Projet d'enquête sur le riz financé par le Centre de recherche sur le riz (Africa Riz).

L'Enquête statistique agricole annuelle n'est plus réalisée depuis 10 ans environ pour des raisons financières et le projet de recensement agricole a également souffert

des mêmes difficultés. Les activités de ce projet, suspendues après la phase pilote, ont été relancées.

La collecte permanente de données se poursuit. Elle s'appuie sur les services déconcentrés du ministère : les centres régionaux de promotion agricole (CERPA) et les centres communaux de production agricole (CCPA). Les CCPA assurent la collecte et la saisie des données qu'ils transmettent aux CERPA pour la synthèse. La méthodologie est définie au niveau central, mais celle-ci ne fait plus l'objet d'un rapport validé par les parties prenantes. Il n'existe donc pas de calendrier de production et de publication des données. Il s'en suit que l'annuaire statistique, produit principal de la collecte permanente, n'est plus publié depuis 2002. Les bulletins et les notes de conjonctures ne sont plus publiés depuis près d'une décennie.

Toutes les structures régionales sont dotées de connexions Internet et les représentants communaux ont quelque fois des modems de connexion Internet.

Le service de statistiques agricoles entretient de bonnes relations de travail avec l'INSAE ainsi qu'avec la FAO et l'Office national de sécurité alimentaire (ONASA) dont il appuie certains travaux.

Les problèmes rencontrés sont liés à :

- l'insuffisance du personnel qualifié notamment les statisticiens et les agronomes;
- l'insuffisance et aux difficultés de mobilisation des ressources allouées dans le cadre du budget national ;
- l'absence d'une politique d'archivage des données.

• **Direction de la programmation et de la prospective du Ministère de l'Économie et des Finances**

La Direction de la programmation et de la prospective du Ministère de l'Économie et des Finances (DPP/MEF) a été créée en 1996 mais elle n'était pas encore formellement organisée au moment de la mission. Néanmoins, elle assure sa mission de planification stratégique, d'élaboration et de suivi des projets et programmes, de suivi de la coopération en collaboration avec les autres directions techniques du ministère.

La DPP/MEF compte une vingtaine de personnes dont cinq assurent les activités de suivi et évaluation parmi lesquelles : un Ingénieur statisticien économiste, un Ingénieur des travaux statistiques, un planificateur, un gestionnaire de projet et un technicien de génie civil.

La fonction statistique est en cours d'organisation au sein de cette direction qui se propose de conduire des enquêtes sur la satisfaction des usagers externes et internes du ministère.

La Cellule de suivi des Programmes économiques et financiers

Depuis 1999, le Bénin s'est engagé dans la mise en œuvre de stratégies de réduction de la pauvreté. Après la stratégie intérimaire 2000, deux stratégies de réduction de la pauvreté ont été élaborées et mises en œuvre. La première a couvert la période 2003-2005 et la deuxième, dénommée Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté de 2ème génération (SCR2), a couvert la période 2007-2009.

La SCR2 vise à consolider les acquis de la stratégie précédente et la diversification de l'économie et l'intensification de la croissance économique.

La Cellule de suivi des Programmes économiques et financiers assure son suivi et évaluation. Chaque année, elle élabore un rapport d'avancement de la SCR2 pour les besoins de la revue annuelle conjointe entre le Gouvernement et les partenaires au développement. Ce rapport présente pour chaque axe de la SCR à travers une batterie d'indicateurs détaillés, les progrès qualitatifs et quantitatifs réalisés.

Le rapport d'avancement 2009, année terminale de la SCR2, identifie les défis à relever par la SCR3 pour la période 2011-2015 qui était en cours de préparation au moment de la mission.

3.4. Publication, diffusion et conservation des données

Les services statistiques sectoriels (enseignement supérieur, santé, justice, etc.) publient régulièrement des annuaires et des tableaux de bord.

Dans ce domaine, des progrès importants ont été faits au cours des dernières années. Les PTF ont joué un rôle important à cet égard en fournissant une assistance technique et des moyens logistiques. Les publications sont généralement sur support papier. On constate toutefois un recours accru au format électronique (CD Rom). Par ailleurs, beaucoup de statistiques sont accessibles sur les sites Internet de certains ministères. La mise à jour de ces sites accuse souvent des retards.

Concernant l'INSAE, plusieurs enquêtes d'envergure, notamment des enquêtes auprès des ménages ont été réalisées au cours des dernières années et ont fait l'objet de publications sous des formats divers (papier, CD Rom) dont la plupart sont accessibles par Internet.

D'une manière générale, l'archivage et la conservation des données laissent encore à désirer malgré un recours fréquent aux nouvelles technologies. Il n'existe pas encore de politique d'ensemble dans ce domaine.

3.5. Points de vue des utilisateurs

Il ressort des entretiens accordés à la mission par quelques utilisateurs, une appréciation positive du système statistique du Bénin. Ces derniers reconnaissent les nombreux efforts fournis pour l'amélioration de son organisation institutionnelle et de son fonctionnement, de sa production tant du point de vue de sa qualité que de sa régularité et de son financement. Ils apprécient également sa capacité de neutralité qui fonde sa crédibilité.

Toutefois, ils n'ont pas manqué d'identifier quelques lacunes et proposer des axes d'amélioration pour le rendre encore plus performant. Il s'agit notamment :

- i) de renforcer la capacité de gestion des ressources humaines ;
- ii) d'accroître les ressources nationales allouées aux activités statistiques ;
- iii) de rendre plus adéquat le dispositif statistique à celui de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté ;
- iv) d'approfondir l'exploitation et l'analyse des données des grandes enquêtes ;
- v) de mettre en place un cadre de coordination des interventions des partenaires techniques et financiers.

4. ANALYSE DE L'EXPERIENCE DU BENIN EN MATIERE DE REDEVABILITE

Le Bénin affiche un revenu national brut par habitant de 750 USD en 2009, qui progresse de 5 % par an en moyenne depuis 2000 (WDI, 2011). Le Bénin possède une population d'environ 8.9 millions d'habitants en 2009, dont 47 % (soit 4.2 millions de personnes) vivent sous le seuil de pauvreté établi à 1.25 USD par jour (WDI, 2011).

Depuis plus d'une décennie, la démocratie se consolide au Bénin où on observe l'organisation d'élections régulières et la mise en œuvre de réformes visant à améliorer la fiabilité du processus électoral.

L'aide publique au développement (APD) nette au Bénin s'est élevée à 683 millions USD en 2009 (OCDE, 2011). Depuis 2005, l'APD nette atteint en moyenne 9 % du revenu national brut et 63 % des dépenses du gouvernement central (WDI, 2011). Les cinq plus grands donateurs ont contribué à hauteur de 62 % de l'APD du Bénin : les institutions de l'Union européenne (23 %), le Fonds international de développement agricole (15 %), les États-Unis (9 %), la Banque africaine de développement (8 %) et les Pays-Bas (7 %).

4.1. Progrès réalisés

Il est question d'analyser les progrès réalisés au niveau sectoriel après la mise en œuvre de SCRP qui a échoué en 2015 et notamment dans le secteur de la santé et l'approvisionnement en eau potable. Cette analyse sera suivie d'un regard sur les indicateurs de la Déclaration de Paris dépendant de améliorations à la charge tant des donateurs que des pays partenaires.

4.1.1. Regard sur les progrès réalisés au niveau sectoriel

4.1.1.1. Secteur de la santé

Au plan de l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services de santé, on note,

Une baisse de performance en ce qui concerne les offres de services et de qualité des soins de santé, malgré les actions menées au titre de 2015. Ainsi, le taux de fréquentation des services de santé par les populations est passé de 50,4% en 2014 à 48,9% en 2015 pour une cible attendue de 55%. La même tendance baissière a été observée au niveau du taux de fréquentation des services de santé par les enfants de 0 à 5 ans et du nombre de zones sanitaires fonctionnelles, qui ont respectivement affiché une baisse de 3,9 points et de 1 point par rapport aux objectifs fixés en 2015, respectivement à 90% et 29. Cette baisse pourrait s'expliquer par les perturbations dues aux mouvements de grève qui ont cours dans le secteur depuis quelques années.

S'agissant de la santé de la mère et de l'enfant, les prévisions ont été largement dépassées. En effet, le taux de couverture vaccinale au pentavalent 3 des enfants de 0-11 mois, selon les données de routine, s'est établi à 113,40% en 2015 contre 107,50% en 2014 pour une valeur cible supérieure à 90%. Toutefois, au regard des résultats de l'enquête MICS 2014, le taux de couverture vaccinale au pentavalent 3 des enfants de 0-11 mois est de 71%. Quant au taux de couverture vaccinale au VAR des enfants de 0 à 11 mois, il s'est établi à 107,1% pour une cible supérieure à 90%. Entre 2013 et 2014, on note une évolution favorable de cet indicateur où la réalisation est passée de 96,1% à 109,0%, puis une chute entre 2014 et 2015.

4.1.1.2. Secteur de l'approvisionnement des populations en eau potable

La disponibilité permanente et en quantité suffisante des ressources en eau acceptables pour satisfaire tous les usages (agriculture, élevage, pêche, santé, environnement, énergie, industrie, artisanat, transport) dans un cadre de Gestion Intégrée des Ressources en Eau, constitue l'une des priorités du Gouvernement du Bénin.

En faisant ce choix, le Gouvernement envisage d'atteindre la cible 2 du septième Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD 7) qui est de « réduire de moitié à l'horizon 2015, la proportion de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ». Ainsi, les actions et les réformes engagées au titre de l'année 2015 s'inscrivent dans : (i) la mise en œuvre de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) ; et (ii) l'approvisionnement en eau potable en milieux rural et urbain.

Malgré les turbulences observées dans ce secteur en matière de gouvernance, les résultats enregistrés sont globalement encourageants. Toutefois, le maillon faible demeure les questions de redevabilité, notamment vis-à-vis des bénéficiaires.

4.1.2. Regard sur les progrès réalisés après la déclaration de Paris

Il est question d'analyser les progrès réalisés sur les indicateurs quantitatifs fournis par l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ; il se fonde sur des données fournies par le gouvernement et les donateurs au Bénin, l'OCDE et la Banque mondiale. Il s'inspire en outre de données qualitatives soumises à l'OCDE par le gouvernement national, qui incorporent les observations des donateurs et d'autres acteurs.

Ceux-ci soulignent qu'il est possible que, par endroits, les définitions et les concepts aient été interprétés différemment par les personnes interrogées en 2011 par rapport aux années précédentes. Il convient dès lors d'exercer une certaine prudence en procédant à l'analyse des tendances mises en évidence par les indicateurs.

Les réponses à l'Enquête 2011 concernent 13 donateurs et 90 % de l'APD programmable du pays. Le Bénin a participé aux enquêtes de 2006 et 2008 sur le suivi de la déclaration de Paris. L'appréciation, les conclusions et les perspectives figurant dans le rapport ont été élaborées sur la base du travail fait conjointement avec la cellule de suivi des programmes économiques et financiers, et le correspondant pour les donateurs (le PNUD).

Les résultats des travaux ont été soumis à une validation par les représentants des donateurs et du gouvernement.

L'enquête s'est déroulée avec l'appui d'une équipe de consultants mise à disposition par le PNUD.

En 2010, le Bénin a atteint les objectifs pour 4 indicateurs sur les 13 indicateurs pour lesquels un objectif-cible est disponible : stratégies de développement opérationnelles, soutien coordonné au renforcement des capacités nationales, déliement de l'aide et responsabilité mutuelle. Des progrès importants ont été accomplis pour l'indicateur relatif aux travaux analytiques conjoints. De faibles progrès voire des reculs sont enregistrés pour sept autres indicateurs.

Les quelques résultats positifs obtenus peuvent être attribués globalement aux efforts faits par les autorités publiques Béninoises pour créer des procédures et dispositifs communs de définition et de mise en œuvre des politiques publiques. Il s'agit d'efforts pour lesquels l'engagement des partenaires techniques et financiers est acquis.

Dans l'ensemble, les résultats obtenus en 2010 sont appelés à s'améliorer avec la poursuite des réformes en cours : (i) la mise en œuvre efficace du nouveau code des marchés publics ; (ii) la conduite à bonne fin de la réforme du système de gestion des finances publiques ; (iii) la mise en application du mécanisme centralisé et harmonisé de collecte d'informations sur l'aide au développement ; (iv) le vote et la promulgation de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ; (v) la finalisation et la mise en œuvre de la politique nationale de l'aide au développement.

Tableau 1 : Niveaux de référence et objectifs-cibles pour 2010

Indicateurs		2005 références	2007	Résultat 2010	Cible 2010
1	Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	C	C	B	'B' ou 'A'
2a	Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	4.0	3.5	3.5	4.5
2b	Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Pas de cible
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	47%	28%	43%	85%
4	Renforcement des capacités par un soutien coordonné	56%	54%	82%	50%
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	52%	47%	29%	68%
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	64%	63%	40%	Pas de cible
6	Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	29	58	58	10
7	L'aide est davantage prévisible	53%	32%	18%	77%
8	L'aide est non liée	80%	95%	97%	Plus de 80%

9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	61%	49%	50%	66%
10a	Missions sur le terrain conjointes	14%	25%	19%	40%
10b	Travaux analytiques par pays coordonnés	38%	44%	61%	66%
11	Cadres axés sur les résultats	C	C	B	'B' ou 'A'
12	Responsabilité mutuelle	N	N	0	0

Source :

Tableau 2 : Enseignements des réussites et des défis

	RÉUSSITE OU <i>OBSTACLE</i>	ENSEIGNEMENT TIRÉ OU <i>ACTION PRIORITAIRE</i>
Appropriation	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de cadres et instruments de programmation et de budgétisation pour accompagner la mise en œuvre de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la cohérence entre le cadre stratégique de référence et les stratégies sectorielles.
Alignement	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration d'un plan d'actions pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques. • Un nouveau code des marchés publics et de délégation de service public. • Absence d'un système national efficace décentralisation et de coordination de l'aide. • Faiblesse du système de gestion des finances publiques et reddition insuffisante des comptes. • Lourdeurs des procédures de passation des marchés publics, longs délais de traitement des dossiers malgré les progrès récents. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre les réformes engagées à travers le plan d'actions pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques pour inciter les donneurs à l'utiliser davantage. • Poursuivre le renforcement des capacités opérationnelles de l'autorité de régulation des marchés publics. • Mettre en œuvre le nouveau code des marchés publics. • Accélérer la mise en application du mécanisme centralisé et harmonisé de collecte d'informations sur l'aide au développement.
Harmonisation	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation du gouvernement et des donneurs en groupes thématiques conjoints et développement d'approches programmes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les stratégies sectorielles • Encourager le développement d'initiatives sur la mise en place de dispositifs

	RÉUSSITE OU <i>OBSTACLE</i>	ENSEIGNEMENT TIRÉ OU <i>ACTION PRIORITAIRE</i>
		communs et d'approches-programmes.
Gestion axée sur les résultats	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place de structures de suivi des performances. 	<ul style="list-style-type: none"> Opérationnaliser les structures de suivi des performances mises en place.
Responsabilité mutuelle	<ul style="list-style-type: none"> Evaluations conjointes lors des revues sectorielles et de la revue annuelle conjointe de la mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. 	<ul style="list-style-type: none"> Tenir régulièrement les évaluations conjointes.

4.1.2.1. Appropriation

L'aide s'avère la plus efficace lorsqu'elle vient appuyer une approche du développement que le pays lui-même s'est appropriée ; elle est moins efficace lorsque les politiques et approches concernant l'aide sont dictées par les donateurs. Dans le contexte de la Déclaration de Paris, l'appropriation concerne la capacité d'un pays à mener de front deux activités interdépendantes : d'une part, prendre en charge efficacement la direction de ses politiques et de ses stratégies de développement, d'autre part coordonner les efforts des divers acteurs du développement intervenant dans le pays.

L'indicateur 1 évalue l'utilité opérationnelle de la stratégie de développement du pays concerné.

Il examine en particulier l'existence d'une politique de développement officielle à l'échelle nationale (c'est-à-dire un cadre stratégique unifié), dans quelle mesure des priorités ont été établies, et si ces politiques sont reliées au budget annuel et comptabilisées dans celui-ci. Toutes ces caractéristiques sont importantes en ce qu'elles permettent au pays d'exploiter les ressources domestiques en faveur du développement, et fournissent une base permettant l'alignement de l'aide aux priorités du développement. La Banque mondiale a converti les données fournies par chaque pays en un score, ceci à l'aide de la méthodologie déjà utilisée pour les enquêtes de 2006 et 2008.

Ce score s'échelonne sur cinq points, allant de A (le score le plus élevé) à E (le plus faible). L'objectif-cible de la Déclaration de Paris était que 75 % des pays partenaires obtiennent un score de A ou B d'ici à 2010.

Le Bénin a été noté B, améliorant ainsi son score de 2007 et 2005 qui était de C. Cette performance s'explique par la stratégie nationale de développement mise en œuvre dans le cadre d'une vision à long terme et qui fédère les stratégies sectorielles. Cette stratégie est la référence pour les projets et programmes et est prise en compte à travers des cadres budgétaires et de dépenses à moyen terme.

L'actuelle stratégie nationale de développement est la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP). Formulée en 2010 pour sa troisième phase, elle couvre la période 2011-15. Elle opérationnalise les orientations stratégiques de développement qui découlent d'une vision à long terme, BENIN ALAFIA 2025, formulée en 1998. Cette stratégie est utilisée pour définir les projets et programmes de développement qui doivent être en cohérence avec elle, même s'il subsiste encore un accès limité des acteurs de développement aux documents de planification.

Un cadre de programmation et de budgétisation accompagne la mise en œuvre de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, le Programme d'actions prioritaires. C'est un ensemble d'actions hiérarchisées, chiffrées et assorties d'indicateurs de suivi et de résultats qui font l'objet de revues annuelles et d'examen sectoriels. Il contient les mesures et projets nécessaires à l'atteinte des objectifs de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté 2011-15. Tous les Objectifs du millénaire pour le développement y sont également intégrés avec une attention particulière pour ceux liés à l'accès à l'eau potable, à l'éducation et à la santé.

Les axes opérationnels de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté prennent également en compte les questions transversales liées à l'environnement, aux droits humains et au genre.

Le Bénin a un cadre budgétaire à moyen terme et un cadre de dépense à moyen terme couvrant la période 2011-13. Chiffrée à partir de l'évaluation des besoins nécessaires à l'atteinte de ses objectifs, la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté est opérationnalisée à travers le Programme d'actions prioritaires, les cadres de dépenses à moyen terme (global et sectoriels) et les budgets-programmes. La prise en compte de la gestion axée sur les résultats dans le processus budgétaire dénote d'un souci de performance mais ceci mérite d'être renforcé.

Le Programme d'actions prioritaires de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté 2011-15 comporte un ensemble d'améliorations : affinement des coûts, cohérence avec les budgets-programmes sectoriels existants, alignement des actions prévues sur les stratégies sectorielles. Divers outils de planification sont aussi mis en place : plan de travail annuel, plan de passation des marchés, plan de consommation des crédits, et tableau de bord des indicateurs.

4.1.2.2. Alignement

Une aide fragmentée et dont les modalités sont dictées par les donateurs est moins efficace. Pour que l'aide soit efficace, elle doit s'appuyer sur les stratégies nationales de développement, utiliser et aider au renforcement de la capacité des systèmes nationaux, notamment pour la passation des marchés et la gestion des finances publiques. La Déclaration de Paris envisage que les donateurs organisent l'aide qu'ils octroient en fonction des priorités et objectifs des pays partenaires. Les indicateurs 2 à 8 de la Déclaration de Paris évaluent divers aspects de cet alignement.

Les indicateurs ayant le mieux progressé ont trait aux actions coordonnées et conjointes et à l'aide non liée.

Les donateurs apportent un appui commun au plan de renforcement des capacités de suivi et évaluation de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté.

L'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics restent des indicateurs sur lesquels des reculs sont constatés. La persistance des faiblesses constatées dans leurs mécanismes et procédures explique le peu d'engouement de la part des donateurs qui continuent d'utiliser leurs propres procédures.

L'indicateur 2 concerne deux aspects des systèmes nationaux : la gestion des finances publiques et la passation des marchés. Ces systèmes adhèrent-ils aux bonnes pratiques en vigueur ou un programme de réformes a-t-il été mis en place dans ce but ? Si les pays possèdent des systèmes fiables, les donateurs sont encouragés à en faire usage pour la fourniture et la gestion de l'aide. Dès lors, l'aide peut être alignée de plus près sur les stratégies nationales de développement.

L'indicateur 2a de la Déclaration de Paris évalue si les systèmes de gestion des finances publiques adhèrent globalement aux bonnes pratiques généralement acceptées ou si des programmes de réformes crédibles ont été mis en place dans ce sens. L'évaluation s'appuie sur le score EPIN (Évaluation de la politique et des institutions nationales) de la Banque mondiale mesurant la qualité des systèmes de gestion des finances publiques et utilise une échelle allant de 1 (très faible) à 6 (très élevée).

Pour obtenir un score élevé, un pays doit remplir les trois critères suivants : il doit disposer d'un budget détaillé et crédible reflétant ses priorités en matière de politiques ; il doit posséder des systèmes de gestion financière efficaces permettant de garantir la mise en œuvre de ce budget de façon contrôlée et prévisible ; il doit posséder des systèmes de notification comptable et fiscale précis et rapides, incluant la publication en temps utile de comptes publics audités accompagnés de dispositifs de suivi efficaces. L'objectif global pour 2010 était que la moitié des pays partenaires aient progressé d'au moins un cran (soit 0.5 point) entre 2005 et 2010.

Par rapport à l'objectif fixé (4.5) une différence d'un point sur l'échelle est à combler mais les efforts entrepris devraient permettre d'atteindre l'objectif-cible. En effet, conformément au Programme d'action d'Accra, le gouvernement a élaboré

un Plan d'action pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques qui est soutenu conjointement par les donateurs. Ce plan d'actions vise l'accroissement de la transparence, de l'efficacité et de la responsabilité dans la gestion des ressources publiques, permettant d'espérer une plus grande utilisation des procédures et systèmes nationaux. Une Unité de gestion de la réforme du système de gestion des finances publiques a été mise en place au niveau du ministère de l'Économie et des Finances.

L'indicateur 2b a été mesuré pour la première fois en 2008 par 17 pays à travers un processus d'auto-évaluation utilisant une méthodologie mise au point par l'équipe de projet du CAD-OCDE sur la passation des marchés.

Cette méthodologie comprend des indicateurs de base utilisés pour comparer les systèmes d'un pays aux bonnes pratiques acceptées à l'échelle internationale, ainsi qu'un nouvel ensemble d'indicateurs. Ceux-ci évaluent la performance globale du système, le respect de la législation et des normes nationales et déterminent si un programme de réformes a été mis en place. Les résultats sont inscrits sur une échelle de performance à quatre points allant de A (la performance la plus élevée) à D (la plus faible). L'objectif-cible pour 2010 était qu'un tiers des pays partenaires progresse d'au moins un cran sur l'échelle (soit de D à C, de C à B, ou de B à A), même si l'évaluation ne concerne pas tous les pays.

Cet indicateur n'a jamais été mesuré au Bénin et n'a pas d'objectif-cible pour 2010. Toutefois, des réformes sont entreprises. Un nouveau code des marchés publics, en cohérence avec les directives de l'UEMOA pour la réforme globale des marchés publics, a été voté par l'Assemblée nationale. Les donateurs appuient la modernisation des outils de passation des marchés publics avec la mise en œuvre de plusieurs projets concernant l'élaboration des procédures : dossiers d'appels d'offres, guide de l'acheteur public et du soumissionnaire et manuel de procédure des marchés publics. Une série d'actions ont été mises en œuvre pour renforcer les capacités opérationnelles de l'autorité de régulation des marchés publics et celles d'autres acteurs.

L'utilisation et la tenue de comptes détaillés et transparents sur l'aide encouragent les donateurs à aligner leurs apports d'aide sur les priorités de développement nationales. Lorsque l'aide destinée au secteur public est inscrite dans son intégralité et de façon précise au budget de l'État, on peut conclure que les programmes d'aide correspondent bien aux politiques et processus nationaux. Ceci permet également aux autorités des pays partenaires de présenter des comptes rendus budgétaires précis et complets à leurs parlements et citoyens.

Comme valeur de substitution permettant d'évaluer l'alignement, l'indicateur 3 mesure le pourcentage des apports d'aide destinée par les donateurs au secteur public qui est comptabilisé dans le budget annuel des pays partenaires pour l'exercice fiscal concerné. L'indicateur réunit deux composantes : la mesure dans laquelle les donateurs notifient de façon complète aux pays partenaires leurs apports d'aide ; et la mesure dans laquelle les pays partenaires enregistrent de façon précise l'aide versée. Les estimations budgétaires peuvent dépasser ou être en deçà des

versements effectifs des donateurs, mais elles sont mesurées de la même manière pour les besoins de la mesure de l'indicateur 3, indépendamment des causes.

L'objectif-cible pour 2010 était de diminuer de moitié la part des apports d'aide non comptabilisés dans les budgets nationaux, avec au moins 85 % des apports d'aide comptabilisés dans le budget.

Le Bénin n'a pas réussi à diminuer la part des apports d'aide non comptabilisée dans le budget national. En 2005, 47 % de l'aide versée au secteur public par les donateurs était reflétée dans le budget national. En 2007, cette proportion est tombée à 28 %, pour remonter à 43 % en 2010. Malgré cette nette progression, les résultats pour 2010 demeurent inférieurs à la valeur cible de 85 %.

Seuls les fonds provenant de la Banque africaine de développement, de la Banque mondiale et des Pays Bas ont été comptabilisés dans le budget national à hauteur de 90 %, 97 % et 89 % respectivement. Pour la majorité des donateurs, qui représentent 430 millions USD d'APD versée au Bénin, soit 75 % du total de l'aide notifiée, l'objectif-cible de 85 % n'a pas été atteint. Par ailleurs, six donateurs ont versé de l'APD par l'intermédiaire d'autres donateurs : la Belgique, le Canada, les Institutions de l'EU, l'Italie et le Japon.

L'absence d'un système national efficace de centralisation et de coordination de l'aide fait que les projets sectoriels ne sont que partiellement comptabilisés dans le budget. La faible priorisation des actions prévues pour l'opérationnalisation de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté a été évoquée par certains donateurs pour expliquer aussi la non atteinte de la valeur cible. Toutefois, les améliorations notées entre 2007 et 2010 se sont produites en relation avec les efforts engagés par certains donateurs pour améliorer l'alignement de l'aide, en se référant de plus en plus aux orientations stratégiques de développement et à la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté pour définir leur stratégie d'assistance.

Pour de nombreux pays, l'aide au développement constitue une source vitale de revenus et de ressources.

La possibilité de prévoir les versements effectués au titre de l'aide, tant sur le plan des montants que des échéances, est important pour permettre aux pays de gérer leurs finances publiques et entreprendre une planification réaliste du développement. La Déclaration de Paris appelle les donateurs à fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide s'inscrivant dans un cadre pluriannuel, et à verser l'aide en temps voulu et en respectant les échéances convenues.

L'indicateur 7 examine la prévisibilité annuelle de l'aide au secteur public en mesurant la part des versements d'aide prévus (selon les informations fournies par les donateurs) qui figure dans leur système de comptabilité comme ayant effectivement été versée. L'indicateur 7 évalue la prévisibilité selon deux angles d'approche. Le premier angle est la capacité conjointe des donateurs et des gouvernements à respecter les échéances convenues pour les versements d'aide. Le deuxième angle concerne la capacité des gouvernements à enregistrer tels qu'ils les

ont reçus dans leur système comptable les versements effectués par les donateurs au secteur public.

L'indicateur 7 est conçu pour encourager les progrès sur les deux plans, et il a pour but de diminuer de moitié, d'ici 2010, la part de l'aide non versée (et n'apparaissant pas dans le système comptable du gouvernement) durant l'exercice concerné. Le but ultime est d'améliorer non seulement la prévisibilité des versements en tant que tels, mais aussi la précision avec laquelle ces versements sont enregistrés dans les systèmes gouvernementaux-aspect primordial de l'appropriation, de la responsabilisation et de la transparence.

Le rapport entre les montants d'aide inscrits dans les comptes publics et les versements programmés par les donateurs est passé de 53 % en 2005 à 32 % en 2007. En 2010, l'enquête a constaté que sur un versement total de 575 millions USD programmés par les donateurs, seulement 105 millions USD, soit 18 %, ont été enregistrés au niveau des comptes publics contre un objectif-cible de 77 %. La moyenne par donateur est de 15 %.

L'objectif n'a pas donc été atteint. Paradoxalement, les notifications faites par les donateurs indiquent que 96 % de l'aide programmée en 2010 a été effectivement versée au secteur public Béninois, soit 596 millions USD.

Ainsi, selon les donateurs, l'APD effectivement versée au secteur public Béninois serait près de six fois supérieure à celle officiellement enregistrée par l'administration publique Béninoise.

Si le taux de 18 % obtenu en 2010 révèle une dégradation de la prévisibilité de l'aide, il convient de nuancer ce constat dans la mesure où il se pose un problème de comptabilisation insuffisante des appuis des donateurs, lié à la baisse progressive des taux d'utilisation des procédures nationales et du système de passation des marchés publics et le recours de plus en plus important aux structures parallèles. À cela s'ajoute la faible capacité de l'administration publique à mettre en œuvre les programmes selon les plans d'actions prévus et à honorer les conditions préalables à leur mise en œuvre, ce qui retarde les tranches de décaissements au niveau des donateurs et provoque de longs délais de traitement des avis de non objection chez certains donateurs.

Au regard de ce qui précède, il importe d'accélérer la mise en application du mécanisme centralisé et harmonisé de collecte d'informations sur l'aide au développement par la cellule de coordination de l'aide au développement du ministère en charge du développement afin d'améliorer la comptabilisation des flux d'aide reçus par le pays.

Des capacités restreintes constituent un frein sérieux aux progrès, à la fois en ce qui concerne la gestion de l'aide (la capacité des pays partenaires à capter, coordonner et utiliser plus efficacement les apports d'aide), et plus généralement en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des politiques et la prestation de services.

En vertu de la Déclaration de Paris, les donateurs se sont engagés à apporter une coopération technique qui soit coordonnée avec les stratégies et programmes des pays partenaires. Cette approche vise à renforcer les capacités tout en répondant aux besoins des pays partenaires. C'est le pays partenaire qui prend les rênes du renforcement efficace des capacités.

L'indicateur 4 s'attache à évaluer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs (qui contribue considérablement au renforcement des capacités) est dirigée par le pays et bien coordonnée. Il présente la mesure dans laquelle la coopération technique est en ligne avec les objectifs fixés par les autorités, les autorités ont le contrôle de cette assistance et des mécanismes sont en place pour coordonner les appuis des différents donateurs. L'objectif-cible de la Déclaration de Paris est que 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement d'ici 2010.

L'objectif de renforcer les capacités à travers un appui coordonné était déjà atteint par le Bénin depuis 2005 avec 56 % de la coopération technique coordonnée avec les programmes nationaux. Le pourcentage est passé à 54 % en 2007 et à 82 % en 2010, soit un niveau largement au-dessus de la cible retenue pour l'année 2010.

Au nombre des soutiens coordonnés en matière de renforcement de capacité, il convient de retenir l'appui commun pour le renforcement des capacités de suivi et évaluation de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté. Dans ce cadre, un plan de renforcement de capacités a été élaboré, sur lequel les donateurs se sont engagés pour le suivi de la stratégie.

En général, à l'exception de quelques projets de coopération technique mis en œuvre par le Danemark, la France, la Suisse et les États-Unis, la majorité des donateurs ont mis en œuvre des projets coordonnés avec les programmes nationaux.

L'utilisation par les donateurs des institutions et systèmes établis d'un pays partenaire augmente l'efficacité de l'aide en renforçant la capacité à long terme du gouvernement à développer des politiques, à les mettre en œuvre et à en rendre compte tant à ses citoyens qu'à son parlement. La Déclaration de Paris encourage les donateurs à utiliser davantage les systèmes nationaux présentant une qualité suffisante, et à collaborer avec les pays partenaires pour renforcer les systèmes présentant des faiblesses. L'indicateur 5 est directement lié à l'indicateur 2 sur la qualité de la gestion des finances publiques et des systèmes de passation des marchés.

L'indicateur 5a mesure dans quelle mesure les donateurs font appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires lorsqu'ils apportent des financements au secteur public. Il mesure le volume d'aide faisant appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires (exécution du budget, notification financière et audit) en proportion de l'aide totale versée au secteur public. L'objectif-cible pour 2010 est lié à l'indicateur 2a sur la qualité des systèmes de gestion des finances publiques. Pour les pays partenaires qui affichent un score de 5 ou plus sur l'échelle de l'indicateur 2a, l'objectif était de réduire de

deux tiers la part des apports au secteur public ne faisant pas appel à leurs systèmes de gestion des finances publiques. Pour les pays partenaires affichant un score compris entre 3.5 et 4.5 à l'indicateur 2a, l'objectif était une réduction d'un tiers de la part de l'aide versée au secteur public ne faisant pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires. Il n'y a pas d'objectif pour les pays dont le score est inférieur à 3.5.

Au Bénin, le degré d'utilisation des systèmes nationaux, évalué à 52 % en 2005 est passé à 47 % en 2007 et a diminué pour s'établir à une moyenne de 29 % en 2010, soit un niveau largement inférieur à la valeur cible de 2010 fixée à 68 %. Cette situation s'explique d'une part, par la persistance de faiblesses dans les trois composantes des systèmes nationaux de gestion des finances publiques à savoir les procédures d'exécution du budget, de reportage financier et d'audit. Cependant, certains donateurs ont utilisé ces systèmes pour une bonne partie de l'aide versée au secteur public. Il s'agit des Pays Bas (65 %) et surtout de la France (89 %), qui a dépassé l'objectif-cible de 2010.

Les donateurs jugent que le niveau de risque fiduciaire découlant de la faiblesse du système de gestion des finances publiques et d'une reddition insuffisante des comptes de l'état, reste l'obstacle principal à l'utilisation des systèmes nationaux.

L'indicateur 5b suit le même type d'objectif par palier que l'indicateur 5a et est fonction de l'indicateur 2b sur la qualité des systèmes de passation des marchés. Pour les pays qui affichent un score A sur l'échelle de performance des systèmes de passation des marchés, l'objectif est de réduire de deux tiers la part des apports au secteur public ne faisant pas appel à leurs systèmes de passation des marchés. Dans les pays partenaires qui affichent un score B, l'objectif est une réduction d'un tiers.

En 2010, 40 % de l'aide apportée au Bénin a fait appel à ses systèmes de passation des marchés. On observe un net recul par rapport aux enquêtes de 2006 (64 %) et de 2008 (63 %). Cet important recul est dû à la réticence des donateurs à utiliser les systèmes nationaux de passation des marchés du fait de plusieurs constats : i) problème récurrent d'insuffisance de moyens humains et matériels, ii) faible capacité des acteurs à exécuter les projets à travers des outils appropriés de planification, iii) lourdeurs des procédures générant de longs délais de traitement des dossiers malgré les progrès récents. Cependant, certains donateurs ont utilisé ces systèmes : les Pays-Bas (96 %), la Banque mondiale (85 %), le Danemark (65 %) et la France (63 %).

Toutefois, la mise en œuvre efficace du nouveau code des marchés publics devrait permettre d'apporter une réponse appropriée aux difficultés susmentionnées de la chaîne de passation des marchés publics et inciter les donateurs à une plus grande utilisation du système des marchés publics.

Lorsqu'ils fournissent de l'aide au développement, certains donateurs établissent des unités de gestion spéciales ou unités de réalisation de projets (unités) destinées à appuyer des projets ou programmes de développement.

Ces unités sont dites « parallèles » lorsqu'elles sont créées par les donateurs et opèrent en dehors des structures institutionnelles et administratives existantes des pays partenaires. Sur le court terme, les unités parallèles de mise en œuvre peuvent être utiles pour établir de bonnes pratiques et promouvoir une gestion efficace des projets. À court terme, ces unités peuvent jouer un rôle utile pour instaurer de bonnes pratiques et promouvoir une gestion de projet efficace. Sur le long terme en revanche, ces unités parallèles ont souvent tendance à saper les efforts nationaux de renforcement des capacités, à déformer les salaires et à nuire à affaiblir le sens de responsabilité envers le développement.

Pour rendre l'aide plus efficace, la Déclaration de Paris encourage donc les donateurs à « éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'indicateur 6 recense le nombre d'unités parallèles utilisées dans les pays partenaires. L'objectif-cible était de réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles dans chaque pays partenaire entre 2005 et 2010.

Le nombre de structures parallèles a atteint 62 unités en 2010, s'écartant significativement de la cible qui est de 10 unités. Il était de 58 en 2007 et 29 en 2005. L'analyse de ces données permet de constater une nette augmentation des unités parallèles par rapport aux niveaux enregistrés lors des enquêtes précédentes. Cette réticence des donateurs à se départir de leurs propres mécanismes et procédures de conduite des projets, qu'ils jugent plus fiables, est aussi renforcée par les faiblesses qu'ils constatent dans les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics.

L'aide est dite « liée » quand elle est suspendue à la condition que des biens et services soient achetés au pays donateur ou à un autre groupe de pays strictement spécifié. L'aide déliée offre non seulement un meilleur rapport qualité/prix et réduit les contraintes administratives, mais elle favorise en outre l'exploitation des ressources locales, les systèmes nationaux et l'harmonisation du soutien des donateurs fourni sous forme d'instruments et d'approches communs ou conjoints.

Les données sur la mesure dans laquelle l'aide est liée proviennent d'informations fournies sur une base volontaire par les donateurs membres du CAD-OCDE. L'objectif de la Déclaration de Paris est de poursuivre les efforts visant à délier toute l'aide entre 2005 et 2010.

En 2010, 97 % de l'aide apportée au Bénin par les donateurs membres du CAD-OCDE est non liée. En cela, l'objectif-cible de plus de 80 % pour 2010 est largement dépassé. Ceci dénote d'un fort engagement des donateurs à contribuer au renforcement des capacités du Bénin à gérer ses ressources et à se procurer des biens et services. Près de 70 % d'entre eux ont fourni une aide à 100 % non liée. Il est à noter que cet indicateur a enregistré des résultats positifs lors des enquêtes précédentes.

4.1.2.3. Harmonisation

La mauvaise coordination de l'aide accroît les coûts tant pour les donateurs que pour les pays partenaires et appauvrit considérablement la valeur réelle de l'aide. L'harmonisation des procédures de fourniture de l'aide et l'adoption de dispositifs communs contribuent à réduire la duplication des efforts et diminuent les coûts de transaction liés à la gestion de l'aide. La Déclaration de Paris porte sur deux aspects permettant d'évaluer l'harmonisation globale : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches-programmes et la mesure dans laquelle les donateurs et les pays partenaires mènent des missions conjointes et coordonnent leurs travaux analytiques.

L'efficacité de l'aide est améliorée lorsque les donateurs utilisent des dispositifs communs pour gérer et fournir l'aide en soutenant les priorités des pays partenaires. Un mécanisme efficace de coordination de l'aide intègre des objectifs communs et les intérêts des diverses parties prenantes. L'indicateur 9 évalue la collaboration entre donateurs - et entre les donateurs et les gouvernements et organisations partenaires - en mesurant la proportion totale d'APD versée dans le cadre d'approches-programmes. En pratique, le terme d'approche-programme peut englober des modalités très différentes, et l'harmonisation se fait à divers niveaux.

Le pays partenaire est chargé, à un certain niveau, de définir des programmes clairs qu'il s'approprie (par exemple une politique ou un programme sectoriels) et d'établir un cadre budgétaire unique centralisant toutes les ressources (nationales comme externes). Les donateurs doivent de leur côté prendre des mesures pour faire appel aux systèmes locaux pour la conception et la mise en œuvre des programmes, leur gestion financière, leur suivi et leur évaluation. En définitive, les pays partenaires et les donateurs sont responsables conjointement de la coordination avec les donateurs et de l'harmonisation des procédures utilisées par ceux-ci. L'objectif cible pour 2010 était que deux tiers des apports d'aide soient fournis dans le cadre d'approches-programmes.

En 2010, 50 % l'aide publique au Bénin est fournie dans le cadre d'approches fondées sur des programmes.

Ce taux est donc en légère hausse par rapport à la situation de 2007 où il était de 49 % et en baisse par rapport à 2005 où le taux était de 61 %. Ainsi, des efforts restent à accomplir étant donné que la cible attendue pour 2010 est de 66 %. Toutefois, une grande variabilité existe entre les donateurs dont certains ont atteint l'objectif-cible (les Pays Bas avec 80 % et les institutions de l'Union européenne avec 89 %) tandis que pour d'autres, 100 % de leur aide est versée dans le cadre d'approches fondées sur des programmes (Fonds mondial et Italie).

Des groupes thématiques, constituant des cadres de partage, de mutualisation et de construction de synergies de coopération ont été organisés conjointement par les autorités publiques du Bénin et les donateurs pour tenter d'atteindre cet objectif. Ils ne sont cependant pas tous fonctionnels.

Pour atteindre un taux de consommation d'aide plus important au titre des approches programmes, il apparaît nécessaire d'une part que les stratégies

sectorielles soient renforcées et d'autre part que les donateurs révisent leurs procédures et soient aptes à utiliser des dispositifs communs avec d'autres partenaires. Au Bénin, plusieurs avancées ont été notées dans la mise en place des dispositifs communs et des approches programmes dont : l'Initiative FastTrack pour le secteur de l'éducation ; le pot commun eau potable dans le secteur de l'eau, le fonds d'appui au développement des communes (FADEC) et le COMPACT du secteur de la santé.

Une des doléances les plus fréquentes des pays partenaires est que les donateurs leur font part d'exigences trop nombreuses sur leurs ressources limitées. Les autorités nationales passent trop de temps à rencontrer les représentants des donateurs et à répondre à leurs nombreuses demandes. La Déclaration de Paris estime que, dans toute la mesure du possible, il incombe aux donateurs de s'assurer que les missions et travaux analytiques qu'ils commanditent sont entrepris conjointement - autrement dit que le fardeau que représentent de tels travaux soit partagé. L'objectif-cible pour 2010 était que 40 % des missions des donateurs soient effectuées conjointement.

Le pourcentage de missions effectuées conjointement par les donateurs par rapport au nombre total de missions au Bénin était en évolution croissante, passant de 14 % en 2005 à 25 % en 2007. Cependant, en 2010, les progrès enregistrés semblent être freinés avec un taux de 20 % de missions coordonnées largement en dessous de la cible de 40 %. Cependant, 8 donateurs sur 18 ont effectué des missions conjointes de terrain et ont même dépassé l'objectif-cible de 40 %. Les faibles résultats enregistrés peuvent s'expliquer par le fait que les deux donateurs ayant commandé la moitié des missions de terrain, la Banque mondiale (51) et la France (40), n'ont que peu recours à des missions conjointes, respectivement 12 % et 15 %, contribuant ainsi à abaisser fortement la moyenne globale de l'indicateur.

Les travaux analytiques par pays recouvrent les analyses et diagnostics requis pour étayer le dialogue sur les politiques et pour élaborer et mettre en œuvre les stratégies-pays. Ces travaux prennent la forme d'études et de stratégies à l'échelle nationale ou sectorielle, d'évaluations par pays et de notes de réflexion. La Déclaration de Paris prévoit que les donateurs devraient mener conjointement dans la mesure du possible les travaux analytiques afin de réduire les coûts de transaction pour les autorités des pays partenaires, d'éviter les travaux faisant double emploi et d'aider au renforcement de la communauté de vues entre donateurs. L'indicateur 10b mesure le pourcentage de travaux analytiques par pays effectués conjointement. L'objectif-cible pour 2010 était que 66 % des travaux analytiques par pays soient effectués conjointement.

Les travaux analytiques conjoints tirent aussi profit des dispositifs mis en place pour développer des approches et procédures communes. En constante progression depuis 2005, les résultats enregistrés sur cet indicateur (63 %) s'approchent des objectifs fixés (66 %). Contrairement aux missions conjointes de terrain, la Banque mondiale et la France ont inscrit 100 % de leurs travaux analytiques dans une démarche conjointe.

Cependant, tous les donateurs n'ont pas encore choisi cette option. Le renforcement des partenariats et coopérations déléguées, entre les donateurs et les dispositifs communs susmentionnés, autorise à penser que l'objectif pourrait être atteint dans un avenir proche.

4.1.2.4. Gestion axée sur les résultats

Les donateurs comme les pays partenaires doivent gérer les ressources en se concentrant sur l'obtention de résultats bien définis. Ils doivent mesurer les progrès accomplis et utiliser ces données pour améliorer le processus de décision et les futurs résultats. Ceci suppose un renforcement des capacités et une orientation croissante vers la gestion axée sur les résultats. On attend des pays qu'ils développent à un coût abordable des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats, et les donateurs doivent de leur côté s'engager à utiliser ces cadres et à harmoniser leurs exigences en matière de notification.

L'indicateur 11 évalue la qualité des cadres de suivi axés sur les résultats du pays concerné. Il tient notamment compte de la qualité des informations produites, de l'accès des parties prenantes à ces informations et de la mesure dans laquelle celles-ci sont utilisées dans le cadre du système de suivi et d'évaluation du pays. Chaque gouvernement fournit des données correspondant à ces critères par le biais de l'enquête et qui sont ensuite traduites par la Banque mondiale en un score allant de A (score le plus élevé) à E (score le plus faible).

L'objectif-cible global de la Déclaration de Paris pour 2010 était de réduire d'un tiers la proportion de pays ne possédant pas de cadres d'évaluation transparents et pouvant être suivis. Dans l'ensemble, le Bénin a obtenu le score D alors qu'il était noté C en 2007 et 2005, d'où une baisse de performance en gestion axée sur les résultats. Le Bénin est donc loin d'atteindre le score cible B ou A.

Selon l'analyse de la Banque mondiale sur les cadres axés sur les résultats, la stratégie nationale de développement du Bénin a un cadre de suivi et d'évaluation qui couvre tous les secteurs et concerne l'intégralité du territoire national. Cependant, celui-ci ne fournit pas d'information détaillée sur les responsabilités institutionnelles impliquées dans la mise en œuvre de la stratégie qui fait l'objet d'un rapport d'avancement annuel.

De même, il existe des données pour toutes les cibles qualitatives et quantitatives fixées dans la stratégie nationale mais le pourcentage des indicateurs quantitatifs ayant des données de référence n'est pas précisé.

La principale faiblesse des cadres axés sur les résultats est le manque de clarté de l'accès des parties prenantes nationales des informations générées ainsi que de l'utilisation faite des rapports de suivi et d'évaluation qui en résultent.

En dépit des faibles performances enregistrées, le Bénin déploie beaucoup d'efforts en matière de gestion axée sur les résultats. En effet, pour ancrer la gestion axée sur les résultats dans l'arsenal juridique national, une nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) cohérente avec les nouvelles directives de l'UEMOA

adoptées en juin 2009 et dont le thème central est la gestion axée sur les résultats sera soumise au parlement au cours de l'année 2011.

Par ailleurs, le processus d'appui budgétaire a renforcé la nécessité pour le gouvernement de se doter de cadres de suivi de la performance, conformément au protocole d'accord relatif aux appuis budgétaires. Aussi, la mise en place de structures de suivi des performances comme la Cellule de suivi des programmes économiques et financiers (CSPEF), la Direction générale de suivi des projets et programmes et l'Observatoire du changement social (OCS) illustre les efforts du gouvernement pour développer une approche axée sur les résultats.

4.1.2.5. Responsabilité mutuelle

Pour que l'aide soit la plus efficace possible, des mécanismes rigoureux et équilibrés de reddition de comptes sont requis à tous les niveaux. Les donateurs et les gouvernements des pays partenaires doivent rendre compte à leurs publics respectifs et entre eux de l'exécution des engagements pris sur l'aide, son efficacité et les résultats auxquels elle contribue.

L'indicateur 12 détermine l'existence pour chaque pays d'un mécanisme d'évaluation mutuelle des progrès accomplis dans l'exécution des engagements de partenariat, notamment en matière d'efficacité de l'aide. Trois critères doivent être remplis : l'existence d'une politique ou stratégie d'aide convenue entre le gouvernement du pays partenaire et les donateurs ; l'existence d'objectifs d'efficacité de l'aide propres au pays, à la fois pour le gouvernement du pays partenaire et pour les donateurs ; la présence d'une évaluation des progrès en vue de la réalisation de ces objectifs, évaluation entreprise tant par le pays partenaire que par les donateurs au cours des deux dernières années et ayant donné lieu à un dialogue élargi.

L'objectif-cible pour 2010 était que tous les pays partenaires aient mis sur pied des évaluations mutuelles des progrès accomplis selon ces critères.

Selon l'Enquête 2011, le Bénin dispose d'un mécanisme de responsabilité mutuelle en place. Au Bénin, la mise en œuvre de la responsabilité mutuelle entre le gouvernement, les donateurs et la société civile se fait dans le cadre formel et opérationnel de la revue annuelle de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, un processus en place depuis 2004 mais qui a été renforcé au cours des années. Conduite conjointement par le gouvernement Béninois et les partenaires techniques et financiers, elle permet de faire le point sur la mise en œuvre des actions prévues dans la stratégie et de prendre en compte les résultats et engagements mutuels pour qu'ils puissent être reflétés dans l'élaboration du budget de l'année suivante.

Cette revue globale est précédée des revues sectorielles et thématiques qui concourent également au suivi de la mise en œuvre de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, il convient de signaler l'existence d'un protocole d'accord entre le gouvernement et les donateurs sur l'appui budgétaire conjoint qui dresse la liste des responsabilités mutuelles.

5. ANALYSE DES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

5.1. Analyse des constats

Le Bénin a connu des avancées démocratiques ces 3 dernières décennies. Malgré ces avancées démocratiques manifestées notamment par l’alternance régulière au sommet de l’Etat, l’existence d’un cadre institutionnel encourageant la transparence et la promotion des droits, le pays reste fragile sur les plans économique et social. Les différents régimes qui se sont succédé à la tête du pays ont déroulé respectivement leur programme sans pour autant apporter des réponses adéquates à l’équation unique qu’est le recul de la pauvreté. L’analyse des résultats au niveau sectoriel démontre que les différents programmes/projets de développement planifié notamment à travers les différents SCRP ont du plomb dans l’aile et ont du mal à apporter de véritables solutions pour mettre le pays sur les sentiers du développement.

En effet, de nombreux défis restent à relever, notamment le renforcement des institutions, la restauration de la confiance des citoyens envers les gouvernants, la promotion de l’Etat de droit et des bonnes pratiques en matière de gouvernance, et le contrôle de l’action publique par un engagement renforcé de la société civile.

Ce dernier point renvoie au concept de « redevabilité » qui occupe une place de plus en plus importante dans le processus démocratique de plusieurs pays à travers le monde. Ainsi, le besoin des citoyens d’avoir l’opportunité de constater et de dire si les responsables en charge de la gestion des affaires publiques ont utilisé les ressources disponibles de façon transparente ou non n’est pas encore ancrée dans la démocratie béninoise. L’analyse de la pratique de la redevabilité dans le cas du Bénin est axée sur la pratique au niveau central, sectoriel et au niveau décentralisé. Au niveau central l’Assemblée Nationale sera au cœur de l’analyse.

5.1.1. Assemblée Nationale et question de la redevabilité au Bénin

La responsabilité en matière d'utilisation appropriée des ressources de l’Etat, des donateurs, et des résultats obtenus grâce à elles, commence par les décisions individuelles prises par chaque membre du personnel. Chaque année est marquée par une amélioration des résultats en matière de développement mais ils sont loin d’être satisfaisants. Le professionnalisme et l’engagement éthique du personnel administratif béninois se fait de plus en plus remarqué. Cela est renforcé par une prise de conscience croissante de l’importance de la redevabilité au sein du peuple béninois.

La constitution béninoise du 11 décembre 1990 a conféré au Parlement béninois la lourde responsabilité de se charger des questions de redevabilité. Elle se manifeste

par la reddition des comptes. Dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale, elle crée des commissions d'enquête parlementaire. Les membres du gouvernement sont entendus par des députés sur des questions relatives à la gestion des affaires publiques et ceci à la demande d'un ou plusieurs députés. La constitution Béninoise en son article 99 dispose « les lois de finances déterminent les recettes et les dépenses de l'Etat. Les lois de règlement contrôlent l'exécution des lois de finances, sous réserve de l'apurement ultérieur des comptes de la Nation par les Chambres de Compte et la Cour Suprême. » Ceci dit, l'Assemblée nationale de par les prérogatives que lui confère la Constitution est l'institution centrale en charge des questions de redevabilité au Bénin. Depuis 1990 elle a toujours joué son rôle conformément aux attributs à elle conférés par la constitution. Bien que l'Assemblée Nationale soit juridiquement représentative de la population béninoise, bien que son fonctionnement ne souffre d'aucune irrégularité, le pays a du mal à sortir le peuple de la pauvreté. Il urge donc que cette approche de la redevabilité soit maintenue et que soit mise en place une approche complémentaire permettant à la population à la base de s'impliquer davantage dans la planification des programmes/projets de développement. Quoiqu'il arrive, le Parlement demeure un haut lieu de la politique, où les intérêts par moments peuvent achopper. D'où la nécessité de l'implication de la société civile pour maintenir un état permanent de veille citoyenne.

5.1.2. Redevabilité et décentralisation au Bénin

Les institutions de la planification du développement local sont mises en place en 2003 par les populations dans chaque commune et pour la gestion de leurs propres affaires et ce, conformément aux dispositions de la Constitution du 11 décembre 1990.

Conformément à la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des communes en République du Bénin, en son article 84, il est prescrit que « la Commune élabore et adopte son Plan de développement ... et veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales ». Ainsi, la planification du développement des communes est marquée par l'élaboration et l'exécution d'un document de référence [3]. Le PDC est la boussole spécifique à chaque commune. Toutes les communes ont connu l'élaboration et l'exécution de deux PDC.

Le processus d'élaboration du PDC est décomposé en sept (7) étapes à savoir :

1. Préparation ;
2. Analyse diagnostique ;
3. Définition de la vision, des orientations stratégiques et des objectifs de développement ;
4. Programmation ;

5. Adoption, approbation et popularisation ;
6. Mise en œuvre ;
7. Suivi-évaluation.

A travers ces différentes étapes du processus d'élaboration du PDC, il est facile de voir à quelle étape la redevabilité est intégrée au processus. Ainsi, à la préparation, un acteur de la société civile est associé. Ce dernier est a priori, un acteur qui a connaissance des difficultés des administrés. L'analyse diagnostique ne se limitant pas à la recherche documentaire donne la possibilité au collecter des données auprès de la population pour ainsi dire les associations à l'élaboration du PDC. Cependant, le libre arbitre est encore donné à la structure en charge de l'élaboration du dit document de référence de décider du degré d'implication de la population à travers les différentes questions adressées à ces derniers. Le volet informationnel n'est pas occulté et se fait ressentir au niveau de l'étape 5. En effet, après adoption et approbation, la popularisation qui se manifeste par la médiatisation est importante. Néanmoins, le taux d'analphabétisme de la population reste un paramètre qui ne tend pas à favoriser la compréhension de la chose planifiée pour ces différentes populations. Le suivi-évaluation est marqué notamment par la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation qui n'est pas de nature à aider les administrés à apporter leur point de vue sur les résultats obtenus en comparaison avec les résultats attendus.

Malgré les efforts déployés par le Maire pour tenir des séances publiques de reddition de compte, Au regard de tout ceci, on peut dire qu'au niveau décentralisé, la planification du développement communal tente d'intégrer la redevabilité pour améliorer la gouvernance locale et amorcer le développement à la base. Cependant, il reste à faire puisque il est à remarquer qu'il reste à faire puisque la redevabilité n'est pas intégrée dans tous ses aspects. De plus, les populations bien qu'elles manifestent le besoin de comprendre et savoir les décisions prises pour eux, d'être associées à tous les niveaux, elles ne semblent pas aptes à s'impliquer pour y parvenir. Elles manifestent beaucoup plus le désir d'avoir des résultats concrets. Un travail de base est donc nécessaire pour une pratique efficace de la redevabilité au niveau décentralisé.

Une analyse intégrant ce qui doit être fait à chaque étape du cycle des programmes/projets de développement afin d'intégrer la redevabilité permet de constater que :

- L'approche participative, donnant la priorité aux points de vue des communautés et des partenaires dans la conception des programmes/projets n'est pas suffisamment intégrée dans la conception des programmes de développement.
- L'évaluation des risques en consultation avec les communautés/principales parties prenantes pour voir si certains aspects de la conception du projet ou de

l'intervention pourraient accidentellement porter atteinte aux membres vulnérables de la communauté n'est pas suffisamment prise en compte.

- Les informations budgétaires ne sont généralement jamais fournies bien que l'on soit conscient que cela contribue à empêcher la fraude et permet d'être plus attentifs aux processus financiers.

L'analyse plus

5.1.3. Planification et arbitrages financiers

La planification n'est pas une science, mais plutôt une technique qui fait appel à plusieurs outils dont la manipulation appelle les planificateurs à une plus grande rigueur dans les analyses, à un sens élevé de responsabilités dans le choix des options et un discernement dans la vision globale.

L'expérience prouve que le total des crédits demandés par les différents organes spécialisés dans la préparation du plan dépasse les possibilités de financement et, en conséquence, les arbitrages gouvernementaux peuvent conduire à réduire les demandes présentées par tel ou tel secteur.

L'arbitrage sur la répartition des crédits est une opération difficile tant sur le plan des techniques de planification que sur le plan purement politique. Du point de vue des techniques de planification, il n'existe pas encore de critères objectifs évidents pour déterminer les priorités.

Pour ce qui concerne le Bénin où domine la planification sectorielle, il n'existe pratiquement pas de cadrage financier des plans stratégiques ou des politiques sectorielles lors de leur adoption par le gouvernement. Seuls les cadrages à la suite des débats budgétaires (CDMT, une allocation de ressources qui ne repose pas sur une base rationnelle, s'imposent sans aucune forme de procès. Il arrive même qu'au fil des années, les mêmes enveloppes budgétaires soient affectées aux mêmes secteurs comme si les priorités demeurent inchangées, loïsibles aux secteurs concernés de définir leurs priorités, sans que personne ne se soucie de la cohérence globale et intersectorielle.

Or plusieurs critères entrent en ligne de compte pour établir les priorités. Il s'agit en l'occurrence des critères d'ordre économique, politique, social, voire même environnemental.

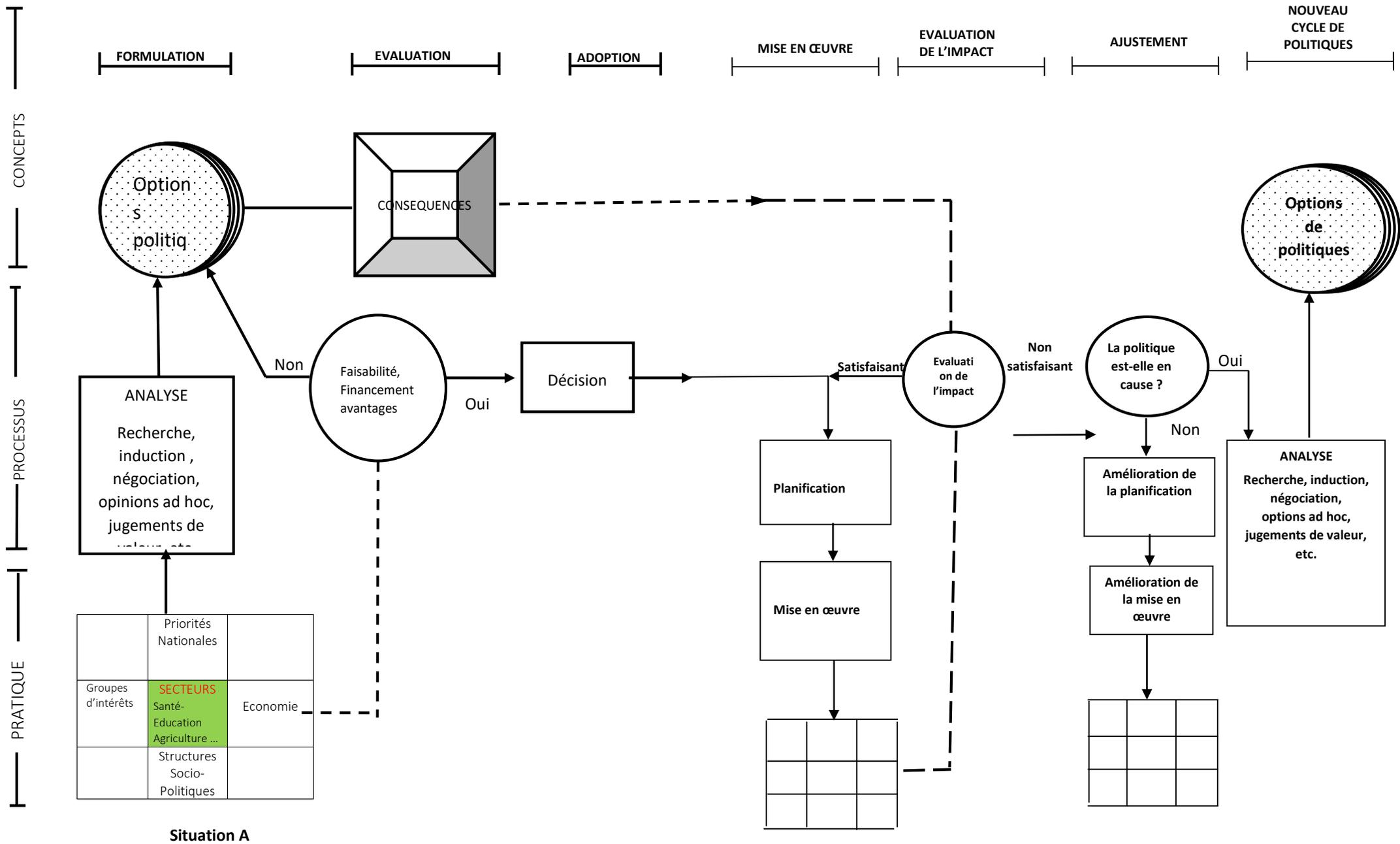


Figure. Cadre conceptuel d'une analyse des politiques

L'établissement des priorités et les cadrages budgétaires en cascade (du sommet vers le bas, généralement en partant de la Présidence de la République jusqu'aux services en charge de la mise en œuvre) n'occasionnent souvent que frustrations et déception à tous les niveaux. Au regard de ce qui précède, on est en droit de se demander comment les options du plan sont faites.

La prise de décision

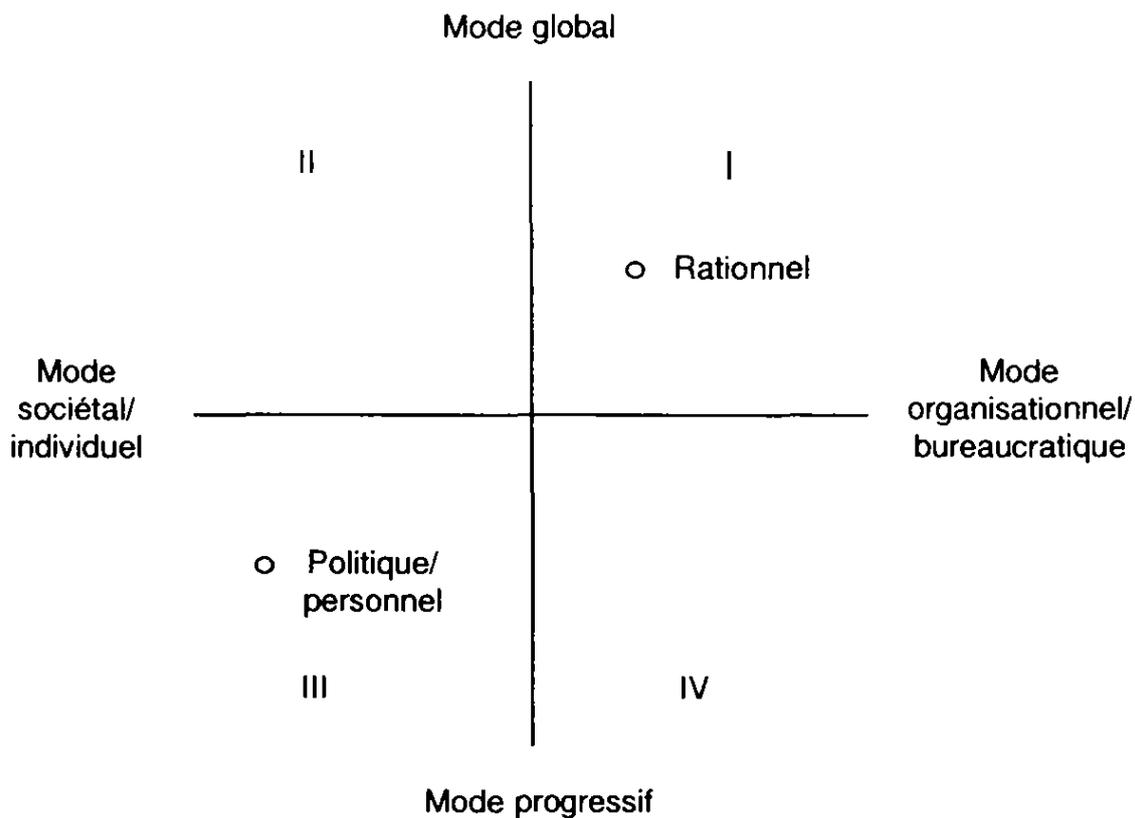
L'expression « prise de décision », de même que le terme « politique » impliquent des conceptions et des hypothèses différentes. Une étude des travaux théoriques et pratiques des chercheurs en sciences sociales révèle les deux dimensions essentielles de la prise de décision : qui la prend (les acteurs) et comment (le processus). Plus récemment, les analystes politiques ont introduit le modèle organisationnel (d'intérêt public) et le modèle individuel (d'intérêt personnel). L'analyse du processus a fluctué entre une approche synoptique (globale) et une approche progressive. Charles Lindblom (1979) a défini les différences entre les méthodes globale et progressive de prise de décision. Selon lui, la méthode globale suppose dans sa forme extrême une autorité centrale de planification pour l'ensemble de la société, combinant un contrôle économique, politique et social en un processus de planification intégrée rendant inutiles les interactions. La prise de décision progressive d'un autre côté, s'appuie sur l'interaction plutôt que sur une analyse complète de la situation pour développer un projet, afin de résoudre les problèmes.

Graham Allison (1971) a élaboré deux modèles alternatifs par rapport au modèle généralement admis du décideur unique et rationnel : (a) le modèle de processus organisationnel et (b) le modèle de politique gouvernementale.

Un modèle amélioré de prise de décision. Aucune des deux dimensions de la prise de décision (processus et acteurs) ne rend compte totalement à elle seule de sa dynamique. Elles doivent être combinées et restructurées en une nouvelle configuration, comme le montre la Figure ... ci-dessous. L'acteur de la prise de décision est placé sur l'axe horizontal - à l'une des extrémités du spectre se trouve le mode sociétal/individuel, dans lequel on arrive à la décision par la négociation entre des groupes d'intérêts variés (ministères, syndicats, etc.), poussés par leur conception propre du problème et par leurs valeurs. A l'autre extrémité, se trouve le mode organisationnel/bureaucratique, dans lequel les décisions sont prises au sein de l'entité organisationnelle (militaires, communauté internationale, etc.). Le processus de prise de décision - de l'approche progressive à l'approche globale - se trouve sur l'axe vertical. Ces deux dimensions créent une nouvelle topographie. A l'une des extrémités de cette nouvelle topographie (dans le quadrant I) on trouve le modèle rationnel, qui mélange la méthode globale et le mode organisationnel/bureaucratique. La prise de décision à cet extrême est unique,

rationnelle, contrôlée de manière centralisée, entièrement technique et tient compte au maximum des valeurs. A l'autre extrême (dans le quadrant III), on rencontre un mélange de la méthode progressive et du mode sociétal/individuel. La prise de décision est alors une activité politique caractérisée par l'intérêt personnel, la négociation politique, le jugement de valeur et la multiplicité des rationalités. On peut facilement affirmer que la plupart des décisions se situent quelque part entre ces deux extrêmes.

Figure n° : Dimensions de la prise de décision



Source : Wadi D. Haddad in principes de la planification de l'éducation 51, UNESCO 1995

Les techniques analytiques utilisées sans tenir compte des réalités politiques, sociales et bureaucratiques ne vont pas très loin. De même, des décisions politiques vagues et non systématiques, influencées par l'intérêt personnel, le népotisme et les jugements de valeur peuvent entraîner des ruptures, voire même le chaos. En résumé, une prise de décision équilibrée replace la rationalité dans le contexte des aspects politiques et institutionnels de la prise de décision. Cette position est en accord avec le travail de pionnier de Douglas North sur l'économie institutionnelle, qui lui a valu le prix

Nobel en 1993. Il a non seulement modifié le postulat de la rationalité, mais aussi élargi la théorie économique en ajoutant des idées et des idéologies à l'analyse et

en attribuant un rôle fondamental aux institutions dans le changement sociétal : elles sont le « déterminant sous-jacent de la performance à long terme des économies » (North 1990).

5.1.4. Une planification robuste est tributaire des comptes nationaux

Le choix des objectifs de développement du système d'enseignement et l'inventaire des moyens correspondants à prévoir (crédits d'investissement et de fonctionnement) ne peuvent pas être établis dans l'absolu, mais seulement à partir de tout un ensemble de réalités concrètes. En particulier, eu égard à l'importance des besoins insatisfaits qui apparaissent dans tous les secteurs, les moyens demandés pour l'éducation, même si on entend leur donner une priorité, ne peuvent pas ne pas être mis en balance avec les besoins des autres activités nationales : l'essence même de la planification consiste à choisir, à dégager des priorités entre les différents objectifs possibles.

Les grandes options du plan qui sont soumises à la décision des autorités gouvernementales sont formulées en utilisant les techniques de la comptabilité nationale; celle-ci «est le langage qui permet d'exprimer le plus commodément les objectifs de la politique économique, soit dans le court terme - ce sont les budgets économiques - soit pour les besoins du plan - ce sont les projections à moyen et à long terme qui expriment synthétiquement l'ensemble d'hypothèses, d'objectifs et de décisions que constitue... la planification»³.

Il est donc indispensable que toute personne qui entend se familiariser avec les mécanismes généraux de l'élaboration des grandes options du plan connaisse les principes et la terminologie de la comptabilité nationale.

La comptabilité nationale a pour objet de décrire (schématiquement mais sans lacune) l'ensemble des activités économiques. Grâce aux efforts des organisations internationales (Organisation des Nations Unies, OCDE, etc.), les concepts et les méthodes d'élaboration des comptes nationaux sont de mieux en mieux standardisés et leurs résultats permettent dès à présent des comparaisons significatives entre divers pays.

Les trois grandeurs (agrégats) importantes caractéristiques de Comptabilité Nationale sont le Produit Intérieur Brut (PIB), la Valeur Ajoutée et le Revenu National. Leur utilité dans la planification réside dans le fait que le PIB peut être analysé sous trois optiques différentes : sous l'angle de la contribution productive

³ Claude GRUSON Avant-propos du livre d'Edmond MALINVAU *Initiation à la comptabilité nationale*, Paris, Imprimerie nationale, 1964.

des différents secteurs de l'économie, sous l'angle de l'utilisation de la production par les agents économiques et, enfin, du point de vue de l'origine des revenus.

Tableau 3 : Répartition du produit intérieur brut en France en 1959 (milliards de francs)

Optique de la production		Optique de l'emploi		Optique du revenu	
Agriculture	24,4	Consommation des ménages	169,8	Rémunération des salariés	120,9
Industrie ^a	122,8	Consommation des administrations	38,6	Revenus de la propriété et de l'entreprise	82,0
Commerces et services ^b	76,0	Investissement brut	52,6	Impôts indirects moins subventions	40,6
Ménages	12,0	Exportations moins importations	6,4	Amortissements	23,9
Administrations et institutions financières	28,4				
Non ventilés	3,8				
	<u>PIB 267,4</u>		<u>PIB 267,4</u>		<u>PIB 267,4</u>

SOURCE Malinvaud, *op. cit.*, p. 67

NOTES

^a Énergie, industries de transformation, bâtiment et travaux publics

^b Transports et télécommunications, commerces, services et professions libérales

A partir de cette répartition, la planification s'attèle à élaborer des comptes nationaux prévisionnels. L'élaboration de comptes nationaux prévisionnels constitue l'instrument de base de la planification économique et sociale et, de ce fait même, de la planification sectorielle.

La croissance d'un système économique se mesure, grâce aux comptes nationaux, à travers l'évolution de la production de biens et de services. L'élaboration d'un plan de développement économique et social suppose, au départ, la détermination d'une hypothèse de croissance.

- taux de croissance.

Il ne s'agit pas là d'un choix arbitraire: ce choix est déterminé par tout un ensemble de facteurs, tels que la main-d'œuvre disponible, l'extension possible des investissements productifs et l'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre, enfin, la nature même des objectifs à atteindre.

Pour une large part, le taux de croissance est lié, au taux d'investissement; mais le taux d'investissement n'est pas lui-même indéfiniment extensible en raison de la concurrence consommation/investissements.

- Projection des comptes nationaux

Il ne suffit pas de prévoir un taux global de croissance; il faut analyser concrètement comment cette croissance va se développer dans les différents secteurs en fonction des objectifs choisis et vérifier la cohérence interne de ces perspectives du point de vue, notamment, de l'équilibre physique (entre la production, d'une part, et la consommation et les investissements, d'autre part), de l'équilibre financier (entre l'épargne et les investissements, entre les recettes fiscales et les dépenses des services publics, etc.), enfin, de l'équilibre de l'offre et de la demande de main-d'œuvre.

Les comptes nationaux prévisionnels (ou projections), établis pour chaque année du plan ou au minimum pour la dernière année du plan, permettent en particulier de tester la cohérence des perspectives de production, de consommation, d'investissement et d'échanges extérieurs.

En clair, à travers ces comptes prévisionnels s'inscrivent, pour toute la durée du plan, l'évolution des dépenses en capital du de chaque (dans les investissements de l'administration) et l'évolution des dépenses de fonctionnement (dans la consommation des administrations).

Dans aucune économie planifiée ces perspectives n'ont, évidemment, un caractère totalement impératif, mais elles constituent un cadre dont on ne saurait s'écarter sur des points importants sans remettre en cause l'équilibre de l'ensemble. En conséquence, le problème du planificateur sectoriel est d'obtenir l'inscription dans les comptes prévisionnels d'un taux de croissance maximum pour les dépenses sectorielles, c'est-à-dire d'obtenir une priorité pour le secteur au moment du choix des grandes options du plan.

- Choix des grandes options du plan

Le choix des grandes options du plan constitue toujours un problème délicat, car il met en concurrence, dans les limites des possibilités offertes par le taux de croissance, des intérêts et des objectifs également respectables. Quel que puisse être le désir des autorités gouvernementales de faire une part prioritaire à un secteur dans le plan, cette priorité ne peut pas aboutir à la régression ou à l'absence de progrès dans les autres secteurs d'activité.

La projection des comptes nationaux - établie dans différentes hypothèses de taux de croissance - permet de présenter avec clarté un ensemble de choix; chacune des hypothèses est assortie de variantes et il appartient aux autorités gouvernementales et au Parlement de trancher toutes les options successives :

- i. Rapport entre les investissements et la consommation.
- ii. Répartition des investissements entre les investissements productifs, le logement et les investissements collectifs.

- iii. Répartition des investissements productifs entre les différentes branches d'activité.
- iv. Répartition des investissements collectifs entre les différentes affectations possibles (enseignement, santé, équipement urbain, etc.) avec estimation des dépenses de fonctionnement correspondantes et garantie de leur financement.

Existe-t-il, pour opérer ces choix, des critères objectifs valables pour tous les pays ? A vrai dire, ces choix, comme nous l'avons dit précédemment, sont de nature différente: économiques, sociaux, politiques.

A titre d'exemple, le tableau n° montre comment ont été établies les grandes options du IV^{ème} plan (1962-1965) et du V^{ème} plan (1966-1970) adoptées par la France.

Tableau 4 : Les grandes options du IV^{ème} plan (1962) et du V^{ème} plan (1966-1970) adoptées par la France

Utilisation des ressources	1961 (fin du III ^e plan)	1965 (fin du IV ^e plan) Accroissement prévu par rapport à 1961 ¹	1970 (fin du V ^e plan) Accroissement prévu par rapport à 1962 ²
	%	%	%
Consommation privée	64,6	22	24-25
Consommation des administrations:	13,5	22	36-37
Civile			38
Militaire			34
Formation brute de capital fixe:	20,4		
Production		28	27-28
Logement		25	34-35
Collectivités ^a		^b 50	^c 54-55
	98,5	30	
Exportation	+15,5		
Importation	-14,0		
Total	100,0		
Indice global de croissance		24	27-28
PIB en milliards de francs (aux prix de l'année 1961)	309	384	490

NOTES

a Enseignement, équipement sportif, santé, équipements urbain et rural, équipement culturel, transport, etc.

b Éducation: +90%

c Éducation: +55%

SOURCES

1. Rapport annexé à la loi du 4 août 1962 portant approbation du IV^e plan

2. Projet de loi sur les principales options du V^e plan

La première colonne de ce tableau donne la répartition du PIB en 1961, dernière année du III^{ème} plan (1958-1961).

Les deuxième et troisième colonnes indiquent l'indice de croissance global du PIB et l'indice de croissance des différents emplois.

On constate qu'au cours du IV^e plan (1962-1965), dans le cadre d'une croissance globale de 24%, une priorité a été donnée aux investissements productifs (+28 %) et, surtout, aux investissements collectifs (+ 50 %). A l'intérieur des investissements collectifs, une super priorité a été donnée aux investissements scolaire et universitaire avec un taux de croissance des dépenses de +90% entre 1961 et 1965. En revanche, le taux de croissance de la consommation privée (+ 22 %) et celui de la consommation des administrations civile et militaire (+ 22 %) sont inférieurs au taux global, etc.

Le Bénin a certes choisi d'aller vers la planification sectorielle. Celle-ci s'appuie malheureusement sur une base qui mérite encore une attention particulière, notamment en l'absence d'un plan global de référence au niveau national.

5.2. Recommandations

Au regard du niveau d'intégration de la redevabilité dans le processus de planification du développement du Bénin, les recommandations ci-après sont formulées :

Recommandations relatives à la planification du développement

- Poursuivre l'élaboration du PND et le mettre en œuvre, ce qui permettra d'asseoir la planification sectorielle sur des bases plus solides
- Affiner la planification sectorielle en recentrant les ministères sur leurs missions premières de détermination de politiques et de suivi-évaluation de ces dernières.
- Renforcer les capacités nationales à produire des comptes nationaux permettant de faire des projections fiables.

- Doter le système de planification d'un cadre légal et réglementaire qui permette de mieux servir les populations en faisant des options plus judicieuses, car fondées sur les faits.
- Renforcer les capacités humaines et institutionnelles de la DGPD, ainsi que des DPP, pour faire face à leurs missions.
- Planifier la mise en œuvre de la redevabilité dans les plans, politiques et projets de développement.

Recommandations relatives aux mécanismes de redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires

- L'implication des organisations de la Société civile dans l'intégration et le suivi de la mise en œuvre de la redevabilité dans le processus de planification.
- L'élaboration d'un guide national de redevabilité. Ce document sera la boussole de toute l'administration tant au niveau central, déconcentré que décentralisé.
- Le rétablissement de la confiance entre les citoyens et leurs représentants. Elle se manifeste donc par une mise en œuvre plus concrète de l'approche de la redevabilité. Ainsi le véritable fossé et la confiance plus que relative qui existe entre gouvernants et gouvernés seront éliminés.
- La consultation des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques doit être effective.
- L'élaboration d'une boîte à outils pour faciliter et induire le réflexe en matière de redevabilité lors de la mise en œuvre d'une action publique.

Recommandations relatives aux mécanismes de redevabilité en matière de coopération pour le développement

- Actualiser en permanence les normes et engagements mesurables (cadre stratégique de la redevabilité) et les adapter continuellement à l'évolution du contexte.
- Consolider les mécanismes de redevabilité existants, afin d'accroître au maximum leur contribution collective à l'échange de connaissances et à la redevabilité mutuelle.
- Centrer l'attention sur les résultats et sur les faits qui témoignent de l'efficacité des actions menées.

- Mettre en place des plateformes mondiales et régionales pour l'apprentissage mutuel et le dialogue.

La mise en pratique de la redevabilité dans l'ensemble du cycle d'un programme de développement passe par :

Leadership/Gouvernance : faire preuve d'engagement en matière de redevabilité à l'égard des populations en veillant à ce que des mécanismes de retour d'informations et de responsabilisation soient intégrés aux stratégies nationales, aux propositions de programmes, aux processus de suivi et d'évaluation, aux programmes d'orientation du personnel, aux formations, aux méthodes de contrôle des performances et aux accords de partenariat, et soient mis en évidence dans les rapports présentés.

Transparence : fournir aux populations des informations accessibles en temps opportun au sujet des procédures, structures et processus organisationnels les concernant afin qu'elles puissent prendre des décisions éclairées et faire des choix en connaissance de cause ; et promouvoir un dialogue entre l'organisation et les populations en ce qui concerne la communication de l'information.

Retour d'informations et réclamations : consulter et obtenir l'avis des populations en vue d'améliorer les politiques et pratiques en matière d'élaboration de programmes tout en s'assurant que les mécanismes de retour d'informations et de réclamation sont intégrés, appropriés et suffisamment solides pour traiter les réclamations concernant des violations de politiques (à savoir communiquer, recevoir, examiner, donner suite et tirer les enseignements qui s'imposent) et répondre à l'insatisfaction des parties prenantes.

Participation : permettre aux populations de participer activement aux processus de prise de décisions les concernant par l'élaboration de directives et pratiques claires afin de les impliquer de manière appropriée et de s'assurer que les personnes les plus marginalisées et affectées sont représentées et exercent une influence notable.

CONCLUSION

Le Bénin à l'instar des autres pays en voie de développement essaie de faire de véritables avancées dans l'enracinement de la démocratie. La bonne gouvernance qui est un principe démocratique fait toujours objet de vifs débats. Ainsi, les outils nécessaires à l'amorçage de la révolution économique avec comme corolaire, le recul de la pauvreté se mettent en place de façon progressive. C'est ce qui explique que le recours à des outils d'aide à la gestion du développement a toujours été au cœur des préoccupations des dirigeants du pays, que ce soit au niveau gouvernemental que parlementaire. Malheureusement, les performances issues des résultats fournis restent mitigées, alors même que les ressources au niveau national et international deviennent de plus en plus rares

La pratique béninoise de la redevabilité est beaucoup plus concentrée au sein des institutions constitutionnellement mises en place, des Partenaires au développement et de la société civile. Elle se manifeste par la justification des actions et des résultats dans la mise en œuvre des programmes/projets de développement. Cependant, la redevabilité va au-delà de la justification des actions et des résultats. Elle prend en compte la dimension de la participation citoyenne, particulièrement le contrôle de l'action publique par des citoyens ordinaires. La redevabilité est en conséquence une articulation d'obligations : l'obligation des responsables politiques de rendre des comptes à la population et l'obligation des citoyens ordinaires d'exiger des comptes aux responsables politiques. Elle prend corps dès la conception des différents programmes/projets de développement.

Dans la perspective d'un système de redevabilité actuelle, l'Assemblée Nationale du Bénin a un rôle très capital à jouer. Les Organisations de la Société Civile marquent également leur présence et ont pour rôles l'observation de la vie publique, l'interpellation des décideurs politiques, et l'éducation citoyenne. Les insuffisances que requiert le système actuel méritent que l'on s'y penche pour une mise en place d'un cadre de redevabilité pouvant permettre à la population béninoise d'être en amont et aval de la planification du développement.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

- Ministère du Plan et de la Restructuration Economique : « Répertoire des Etudes, Enquêtes et Séminaires Socio-Economique sur le Bénin 1988-1993 », Janvier 1994 ;
- Ministère du Plan, de la Restructuration Economique et de la Promotion de l'emploi et Programme des Nations Unies pour le Développement : « Bénin 2025 : Le Baobab (Stratégie de développement du Bénin à l'Horizon 2025) », Octobre 1998 ;
- Projet de renforcement des capacités en Conception et Analyse des Politique de Développement (CAPOD) : « Réduction des Inégalités de Revenu et Emergence d'une Classe Moyenne au Bénin », Document de Travail N°001/2009 ;
- Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective, « Processus de Planification du Développement au Bénin : Progrès et Perspectives pour la concrétisation de la vision Bénin 2025, Alafia », Mars 2015 ;
- Ministère Chargé des Relations avec les Institutions, « Les Actes du Séminaire National sur le Recentrage du Concept de Société Civile au Bénin », Septembre 2007 ;
- Ministère Chargé des Relations avec les Institutions, « Le Référentiel (Recueil des textes régissant les Institutions de la République) », 1^{ère} Edition 2013 ;
- Ministère de la Famille, de la Protection Sociale et de la Solidarité, « Plan d'Action Multisectoriel pour la mise en œuvre de la politique Nationale de Promotion de la Femme », 4^{ème} trimestre 2002 ;
- Ministère des Finances et de l'Economie, « Etude d'Evaluation des Programmes d'Ajustement Structurel mis en œuvre au Bénin de 1989 à 1999 », Rapport provisoire (volume 1), Mars 2002 ;
- Ministère de l'Economie et des Finances, « Forum National sur la 3^{ème} Génération de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR-3), Rapport Général, Juillet 2009 ;
- Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, « Synthèse des Documents de Politiques du Secteur Agricole au Bénin », Juin 2008 ;
- Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC), « Plan Stratégique national de lutte contre la corruption (Document de vulgarisation) », Mars 2007 ;
- Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative, « La Réforme Administrative au Bénin : Document – Cadre », Juin 2000 ;
- Délégation à l'Aménagement du Territoire, « Schéma Directeur d'Aménagement Communal et Intercommunal (SDAC), 1^{ère} réédition, Décembre 2011 ;

- « Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté : Bonnes Pratiques », Mars 2002 ;
- « Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2011-2015), Mars 2011

TABLE DES MATIERES

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	i
LISTE DES TABLEAUX	iii
LISTE DES FIGURES ET SCHEMAS	iv
SOMMAIRE	v
INTRODUCTION	1
1. DIAGNOSTIC DU PROCESSUS DE PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE : CAS DU BENIN	3
1.1. Regard sur la planification du développement	3
1.1.1. Qu'est-ce que la planification ?	3
1.1.2. Différents types de planification	3
1.1.3. Planification stratégique	3
1.1.4. Description du processus de planification	5
1.1.4.1. Le cadre juridique	5
1.1.4.2. Le dispositif au niveau central	7
1.2. Le processus de planification au Bénin de 1960 à nos jours	11
A. La Direction des Statistiques et Etudes Economiques (DSEE)	32
B. La Direction des Etudes Démographiques (DED)	32
C. La Direction des Statistiques Sociales (DSS)	33
D. La Direction du Traitement de l'Information et des Publications (DTIP)	33
E. La Direction de la Coordination Statistique, de la Formation et de la Recherche (DCSFR) ...	33
2. REDEVABILITE ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DURABLE	35
2.1 Revue théorique	35
2.1.1 Concept et définition	35
2.1.2 En quoi consiste la redevabilité dans la coopération pour le développement ?	37
2.1.3 Liens entre redevabilité et planification, entre redevabilité et Suivi-évaluation	37
2.1.4 Redevabilité et gestion axée sur les résultats de développement	39
2.1.5 Suivi de la redevabilité mutuelle par l'Organisation des Nations Unies	55
2.1.6 Redevabilité dans le développement organisationnel	59
2. CADRE REGLEMENTAIRE ET ORGANISATIONNEL DE LA REDEVABILITE AU BENIN	59
2.1. L'Assemblée Nationale	60
2.2. Les organisations de la Société Civile (OSC)	60
2.3. Analyse de la redevabilité dans l'aide au développement	61
2.4. Mesure des résultats	71
2.4.1. Le cadre de résultats de DANIDA pour les programmes-pays	73
2.4.2. Expériences d'acteurs confrontés à une transformation rapide de l'environnement	76

2.4.3.	L'expérience de la Suède en matière d'élaboration d'une approche intégrée	77
2.5.	Composante de la redevabilité	78
2.5.1.	Responsabilité.....	78
2.5.2.	Action et évaluation.....	78
2.5.3.	Rapportage.....	80
2.5.4.	Ouverture.....	80
2.5.5.	Transparence	81
2.6.	Mécanisme de la redevabilité.....	81
2.6.1.	Codes et procédures	81
2.6.2.	Evaluation et appréciation.....	82
2.6.3.	Outils et indicateurs de la redevabilité.....	84
2.6.3.1.	Rôle des indicateurs pour la mesure de la redevabilité.....	84
A.	Choisir les indicateurs	84
B.	Mesures du développement.....	89
C.	La méthodologie de calcul de l'IDH.....	95
3.	PRODUCTION STATISTIQUE	96
3.1.	Cadre général de production	96
3.2.	La production statistique de l'INSAE	97
3.3.	La production statistique des autres organes du système statistique national	97
3.4.	Publication, diffusion et conservation des données	102
3.5.	Points de vue des utilisateurs	102
4.	ANALYSE DE L'EXPERIENCE DU BENIN EN MATIERE DE REDEVABILITE	103
4.1.	Progrès réalisés	103
4.1.1.	Regard sur les progrès réalisés au niveau sectoriel	103
4.1.1.1.	Secteur de la santé	103
4.1.1.2.	Secteur de l'approvisionnement des populations en eau potable.....	104
4.1.2.	Regard sur les progrès réalisés après la déclaration de Paris.....	105
4.1.2.1.	Appropriation	109
4.1.2.2.	Alignement	111
4.1.2.3.	Harmonisation.....	118
4.1.2.4.	Gestion axée sur les résultats	120
4.1.2.5.	Responsabilité mutuelle	121
5.	ANALYSE DES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS.....	122
5.1.	Analyse des constats.....	122
5.1.1.	Assemblée Nationale et question de la redevabilité au Bénin	122
5.1.2.	Redevabilité et décentralisation au Bénin.....	123

5.1.3.	Planification et arbitrages financiers	125
5.1.4.	Une planification robuste est tributaire des comptes nationaux.....	129
5.2.	Recommandations	133
	CONCLUSION	136
	BIBLIOGRAPHIE.....	137
	TABLE DES MATIERES	139