



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

\*\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

\*\*\*\*\*

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION  
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

\*\*\*\*\*



**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR  
L'OBTENTION  
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES**

OPTION :

ADMINISTRATION DES FINANCES

FILIERE :

ADMINISTRATION DES FINANCES ET TRESOR

ANNEE ACADEMIQUE

2005-2007

THEME :

**CONTRIBUTION POUR UNE MISE EN PLACE  
D'UN SYSTEME DE SUIVI ET EVALUATION  
PERFORMANT DU BUDGET PROGRAMME AU BENIN**

Réalisé et soutenu par :

*Maurice H. S. A. AMOUSSOU-GUENOU*

Sous la Direction de :

Maître de stage :

*Bertrand A. CODJIA*

*Directeur général du budget*

Directeur de mémoire :

*René ANATO*

*Administrateur des  
Services financiers  
Enseignant à l'ENAM*

Juillet 2007

# **JURY D’EVALUATION DU MEMOIRE**

## **PRESIDENT:**

**Jean ADANGUIDI**  
*Vice Doyen de la Faculté  
des Sciences Economiques  
et de Gestion (FASEG)*

## **VICE-PRESIDENT :**

**Justin GANDJIDON**  
*Directeur de la Centralisation  
des Comptes de l’Etat (DCCE)*

## **MEMBRE :**

**Napoléon H. AYABA**  
*Administrateur des Finances*

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE  
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS  
EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS  
DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES  
A SON AUTEUR**

## DEDICACES

A mon épouse **Pascaline A. AKLOVI** qui est pour moi une aide inestimable,

Je dédie ce mémoire

**Maurice H. S. A. AMOUSSOU-GUENOU**

## REMERCIEMENTS

Au terme de ce travail, que nous venons de réaliser, nous rendons grâce à **l'Éternel Dieu** ! Qui reste et demeure **une lampe à nos pieds et une lumière sur nos sentiers**. A lui tout honneur et toute gloire.

Qu'il nous soit permis ensuite de remercier ici tous ceux dont le concours a été déterminant dans la réalisation de ce mémoire, en particulier :

- Monsieur **René ANATO**, pour avoir accepté de diriger ce travail malgré ses nombreuses occupations ;
- Monsieur **Bertrand A. CODJIA**, Directeur Général du Budget pour ses précieux conseils et pour son soutien permanent à notre endroit ;
- Monsieur **Léon YENOUSI**, Coordonnateur du Groupe Réforme Budgétaire pour ses sages conseils ;
- Monsieur **Ignace MONTCHO** pour son soutien technique et moral ;
- Monsieur **Joël ZODJIHOUE** pour son soutien documentaire ;
- Tous **les membres de l'ETARB**, pour leur intérêt pour ce travail ;
- Tous **les membres des Cellules Suivi-Evaluation** des ministères sectoriels ;
- Tous **les enseignants de l'ENAM** pour la formation reçue ;
- Tous nos **amis et collègues** qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce travail.

-

## **LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS**

<b>AP</b>	: Autorisation de Programme
<b>BP</b>	: Budget Programme
<b>CDMT</b>	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme
<b>CF</b>	: Commission des Finances
<b>CNHU</b>	: Centre National Hospitalier et Universitaire
<b>CP</b>	: Comité de Pilotage
<b>CSE</b>	: Cellule Suivi-Evaluation
<b>DA</b>	: Directeur de l'Administration
<b>DGB</b>	: Direction Générale du Budget
<b>DIVI</b>	: Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne
<b>DPP</b>	: Directeur de la Programmation et de la Prospective
<b>DRFM</b>	: Directeur des Ressources Financières et du Matériel
<b>DSRP</b>	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>ETARB</b>	: Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire
<b>FMI</b>	: Fonds Monétaire International
<b>GAP</b>	: Gestion Axée sur la Performance
<b>GAR</b>	: Gestion Axée sur les Résultats
<b>GBAR</b>	: Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats
<b>IEC</b>	: Information, Education, Communication
<b>IPPTE</b>	: Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
<b>LOLF</b>	: Loi Organique portant Loi de Finances
<b>MCAT</b>	: Ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme
<b>MEHU</b>	: Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
<b>MEPS</b>	: Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire
<b>MESRS</b>	: Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
<b>METFP</b>	: Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
<b>MF</b>	: Ministère des Finances
<b>MFE</b>	: Ministère des Finances et de l'Economie
<b>MFPSS</b>	: Ministère de la Famille, de la Protection Sociale et de la Solidarité
<b>MICPE</b>	: Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Promotion de l'Emploi
<b>MJLDH</b>	: Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme
<b>MMEH</b>	: Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique
<b>MS</b>	: Ministère de la Santé
<b>MSP</b>	: Ministère de la Santé Publique
<b>MTPT</b>	: Ministère des Travaux Publics et des Transports
<b>OCS</b>	: Observatoire du Changement Social
<b>PERAC</b>	: Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques
<b>PF</b>	: Points Focaux
<b>PIP</b>	: Programme d'Investissements Publics
<b>PPTE</b>	: Pays Pauvres Très Endettés
<b>PRSC</b>	: Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté
<b>PTA</b>	: Plan de Travail Annuel
<b>SGM</b>	: Secrétaire Général du Ministère
<b>SIGFIP</b>	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
<b>TBS</b>	: Taux Brut de Scolarisation
<b>UEMOA</b>	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
<b>UNESCO</b>	: Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

## **LISTE DES TABLEAUX**

**Tableau N°1** : Récapitulatif des problématiques possibles

**Tableau N°2** : Tableau de financement du BP 2001-2003 : programme « Gestion rationnelle de l'environnement » du MEHU

**Tableau N°3** : Tableau d'évaluation financière du BP 2002-2004 : Programme national de gestion de l'environnement du MEHU

**Tableau N°4** : Tableau de financement du BP 2003-2005 : Programme national de gestion de l'environnement du MEHU

**Tableau N°5** : Tableau de financement du BP 2006-2008 : Programme national de gestion de l'environnement du MEHU

**Tableau N°6** : Point des objectifs de l'étude

**Tableau N°7** : Point des causes hypothétiques liées aux problèmes en étude

**Tableau N°8** : Tableau de bord de l'étude (TBE)

**Tableau N°9** : Récapitulation des systèmes de suivi-évaluation des ministères PERAC

**Tableau N°10** : Causes de la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC

**Tableau N°11** : Causes de la multiplicité des indicateurs de performance et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme

**Tableau N°12** : Causes de l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches

**Tableau N°13** : Tableau de synthèse de l'étude (TSE)

## **GLOSSAIRE DE L'ETUDE**

**Activités :** Actions que le personnel du programme doit entreprendre pour réaliser les objectifs du programme.

**Buts :** Le profil, à long terme, du programme au bénéfice des populations, défini de façon générale.

**Chronogramme (ou encore Tableau de Gantt) :** Récapitulation d'un plan de travail présenté sous la forme d'un tableau indiquant les principales activités planifiées dans l'ordre chronologique ainsi que le moment semaine ou mois au cours desquels elles auront lieu et la personne chargée de leur réalisation. Parfois figurent également les ressources qui seront nécessaires à l'exécution des activités.

**Cibles :** Objectifs subdivisés en unités plus petites et reformulés en termes chiffrés. Ils appartiennent à un volet précis du programme, tel que le volet clinique ou Information, Education, Communication (IEC) et portent sur une unité précise de temps : un trimestre, un mois ou une semaine.

Proportion de l'objectif qui devrait être atteinte dans un délai déterminé. Par exemple, toute la population des plus de quarante (40) ans doit faire un bilan de santé annuel. La cible est quantifiée.

**Coût-efficacité :** Méthode pour mesurer l'efficacité des prestations de services en comparant le coût à l'impact sur la base d'un indicateur tel que le taux global de fécondité. Une étude de coût-efficacité a pour but d'identifier les stratégies de programme susceptibles d'assurer le maximum d'impact au moindre coût.

**Description de poste :** Document portant le titre de l'emploi et les responsabilités liées à un poste donné ainsi que les aptitudes et qualifications exigées de l'employé.

**Efficacité :** Le degré auquel un programme a **réalisé les changements désirés ou atteint ses objectifs** par la prestation de services.

**Efficience :** Le degré auquel un programme a **utilisé les ressources à bon escient et a réalisé les activités en temps voulu.**

**Extrants :** Les types et quantités de biens et services produits par un procédé ou un programme.

**Grade :** Dans les descriptions de poste, le niveau ou rang typique sur lequel est basée la grille des salaires. Il est en partie déterminé par les compétences et qualifications nécessaires pour effectuer le travail demandé.

**Impact :** L'impact mesure jusqu'à quel point le programme a introduit des changements à long terme dans les attitudes, le comportement ou la santé de la population cible.

**Indicateur :** Clignotant d'alerte qui permet aux services de savoir, en temps réel, s'ils sont ou non sur la bonne voie. Par exemple, le nombre de bilan de santé en juin. Si le nombre s'avère insuffisant, il est possible de lancer une campagne médiatique pour sensibiliser la population.

**Indicateur d'extrant :** Une mesure qui donne le produit ou la réalisation (en termes numériques) des activités d'un individu sur une période définie.

**Indicateur d'impact :** Une mesure qui montre l'effet à long terme des activités d'un programme sur l'ensemble de la population ; exemple : les variations du taux de fécondité.

**Indicateur d'intrant :** Une mesure qui donne la quantité des ressources utilisées pour une activité planifiée, déterminée, sur une période donnée.

**Indicateur de performance :** Une mesure qui indique le degré auquel un programme atteint ses objectifs.

**Indicateur de processus :** Une mesure qui donne l'ensemble des activités à mettre en œuvre pour atteindre un objectif déterminé, sur une période déterminée.

**Indicateur de résultats :** Une mesure qui donne l'effet immédiat des activités du programme sur la population cible par rapport aux objectifs du programme.

**Indicateur opérationnel :** Une mesure qui indique le degré auquel un programme utilise ses ressources (temps, ressources financières, personnel) et met en œuvre ses activités en conformité avec le plan de travail.

**Intrant :** Les ressources utilisées pour un programme.

**Mesure :** Donnée d'ordre quantitatif produite « automatiquement » par un système informatique comptable. Par exemple, le nombre de bilan de santé de personnes de plus de quarante ans.

**Mission :** Finalité de service public de haut niveau. Par exemple améliorer la santé des béninois.

**Objectifs :** Les résultats escomptés ou rendements d'un programme représentant les changements de connaissances, d'attitudes et de comportements des clients du programme ; toutes choses décrites d'une façon quantifiable et indiquant une période spécifique pendant laquelle on peut atteindre ces résultats.

Déclinaison d'une mission en buts atteignables, sorte de défi réaliste. Par exemple, améliorer la politique de prévention en matière de santé des plus de quarante ans.

**Plan de travail :** Document élaboré par le manager et le personnel pour une période précise qui permet de dresser la liste des activités planifiées en précisant les dates auxquelles elles seront exécutées, les ressources nécessaires et les personnes chargées de les exécuter.

**Plan de travail annuel :** Document décrivant ce que l'organisation fera pendant une période d'un an et reliant les plans de travail de tous les volets du programme.

**Planification :** Un processus continu pour analyser les données d'un programme, prendre des décisions et concevoir des plans de travail pour l'avenir. Elle vise la réalisation des objectifs du programme.

**Planification stratégique :** Une planification à long terme couvrant une période de trois à cinq ans, qui consiste à déterminer les buts, stratégies et objectifs de votre programme.

**Population cible :** La population spécifique devant bénéficier d'un programme : ce sera soit un ensemble ou un sous ensemble d'utilisateurs potentiels tels que les adolescents, les femmes enceintes, les populations rurales, ou les habitants d'une zone géographique donnée.

**Rapport de performance budgétaire :** Rapport comparant les recettes et dépenses réelles avec celles prévues par le budget.

**Ressources :** Moyens disponibles pour la mise en œuvre des activités planifiées, tels que les personnes, les objets et l'argent.

**Résultat :** ce qui a été effectivement réalisé, soit en termes de prestations, soit en termes d'impacts.

**Stratégies :** L'ensemble des méthodes qu'une institution va adopter pour fournir des services et mener des activités afin d'atteindre ses buts.

Scénario de mise en œuvre pour atteindre une cible. Il peut y avoir différentes stratégies. Par exemple, dans le cas de la cible constituée par toute la population des plus de quarante ans devant faire un bilan annuel de santé : sensibiliser directement la population, agir auprès des médecins, subventionner les bilans de santé, etc.

**Tâches :** activités découpées en responsabilités précises attribuées à un agent.

## RESUME

L'une des attributions fondamentales de l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB) est d'évaluer la capacité de suivi-évaluation des performances des ministères, de concevoir un système de suivi et évaluation et de le mettre en place. Mais le constat est que le système de suivi-évaluation mis en place reste et demeure très peu performant. Cette contre performance se manifeste notamment à travers :

- la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC ;
- la multiplicité des indicateurs de performance et la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme ;
- l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches.

Dans le but de contribuer à la résolution de ces différents problèmes, nous avons proposé les conditions de la mise en place d'un système de suivi et évaluation performant des budgets programmes à travers des objectifs spécifiques que sont :

- proposer les conditions pour une amélioration de la capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC ;
- contribuer à l'élaboration et au choix des indicateurs de suivi de la performance qui permettent une mesure de l'efficacité de la gestion des programmes ;
- aider à mieux comprendre l'importance de l'utilisation de fiche de temps pour enregistrer les tâches dans une approche de recherche de la performance.

Les hypothèses de travail que nous avons formulées sont les suivantes :

**Hypothèse spécifique n°1 :** La faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC est due à l'insuffisance de personnel qualifié en matière de Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

**Hypothèse spécifique n°2 :** La multiplicité des indicateurs de performance et la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme sont dues à l'insuffisance de connaissances établies dans le domaine de suivi et évaluation.

**Hypothèse spécifique n°3 :** L'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches est due au manque d'une véritable culture de résultat.

L'adoption d'une méthodologie basée sur l'analyse des documents existants et sur des approches empirique et théorique nous a permis d'aboutir à des résultats qui ont confirmé nos hypothèses de base. Des recommandations ont été ensuite faites pour une mise en œuvre efficace des solutions proposées.

# **SOMMAIRE**

<b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	1
<b><u>CHAPITRE PRELIMINAIRE : OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE</u></b> .....	4
<b><u>Section 1</u></b> : Observations de stage à l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB).....	5
<b><u>Paragraphe 1</u></b> : Présentation de l'ETARB.....	5
<b><u>Paragraphe 2</u></b> : Etat des lieux sur les prestations et activités de l'ETARB.....	6
<b><u>Section 2</u></b> : Ciblage de la problématique.....	15
<b><u>Paragraphe 1</u></b> : Choix et spécification de la problématique.....	15
<b><u>Paragraphe 2</u></b> : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	26
<b><u>CHAPITRE PREMIER : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE A L'ANALYSE DES DONNEES</u></b> .....	28
<b><u>Section 1</u></b> : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	29
<b><u>Paragraphe 1</u></b> : Objectifs, hypothèses et revue de la littérature.....	29
<b><u>Paragraphe 2</u></b> : Choix de la méthodologie de l'étude : approches empirique et théorique.....	43
<b><u>Section 2</u></b> : Collecte et analyse des données.....	46
<b><u>Paragraphe 1</u></b> : Mobilisation et présentation des données.....	46
<b><u>Paragraphe 2</u></b> : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	49
<b><u>CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE</u></b> .....	51
<b><u>Section 1</u></b> : Approches de solutions.....	52
<b><u>Paragraphe 1</u></b> : Approches de solutions au problème de la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC.....	52
<b><u>Paragraphe 2</u></b> : Approches de solutions au problème de la multiplicité des indicateurs et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme.....	53
<b><u>Paragraphe 3</u></b> : Approches de solutions au problème de l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches.....	54
<b><u>Section 2</u></b> : Conditions de mise en œuvre des solutions.....	54
<b><u>Paragraphe 1</u></b> : Recommandations à l'endroit du législateur.....	54
<b><u>Paragraphe 2</u></b> : Recommandations à l'endroit du pouvoir exécutif et des acteurs de la réforme budgétaire.....	55
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	62
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	65
<b>LISTE DES ANNEXES</b> .....	67
<b>ANNEXES</b>	
<b>TABLES DES MATIERES</b>	

# **INTRODUCTION GENERALE**

A la fin des années 1980, la situation économique du Bénin s'est considérablement détériorée. Au regard de l'incapacité du pays à améliorer les conditions de vie des populations et à honorer ses engagements liés au service de la dette, le Bénin s'est engagé dans les programmes d'ajustements structurels. En dépit de l'application de ces différents programmes, la charge de la dette était devenue insoutenable et la pauvreté grandissante. Cette conjoncture difficile étant observée au niveau de la plupart des pays pauvres très endettés (PPTE), les institutions de Bretton Woods et les partenaires au développement, dans la recherche de solutions aux problèmes de développement dans le monde, ont reconnu que la croissance seule ne suffit pas pour réduire durablement la pauvreté et améliorer les indicateurs sociaux. Ils ont alors jugé nécessaire d'alléger la dette des PPTE en vue de leur permettre d'avoir des ressources additionnelles pour leur développement économique et social.

C'est dans ce contexte que le Bénin a été éligible à l'initiative PPTE (IPPTE) en juillet 2000 sur la base d'un document intérimaire de la stratégie de réduction de la pauvreté. Il a atteint le point d'achèvement en mars 2003 avec l'élaboration de la version finale du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

« En application du procès verbal agréé des différents clubs de l'IPPTE, le Bénin a obtenu de juillet 2000 au 31 décembre 2004 plus de 70 milliards de francs CFA d'allègement de la dette soit environ 16 milliards de FCFA par an depuis 2001. » (**Observatoire du Changement Social (OCS)** Janvier 2006). C'est la raison pour laquelle le Bénin s'est engagé depuis l'an 2000, dans un important processus de modernisation de son système national de gestion des finances publiques à travers l'exécution du projet de réformes budgétaires, connu sous le nom de PERAC. L'une des principales innovations de cette réforme concerne l'introduction de la Gestion axée sur les Résultats (GAR) par le biais des budgets de programmes qui ont permis à plusieurs ministères prioritaires, d'entreprendre des activités de planification stratégique et de programmation budgétaire pluriannuelles, sous la houlette de la Direction Générale du Budget du Ministère des Finances et de l'Economie (MFE).

Depuis sa mise en œuvre, le nombre de ministères qui prépare les budgets selon l'approche dite budget-programme est passé de cinq (5) en 2000 à treize (13) en 2004, à dix sept (17) en 2005 puis à vingt deux (22) en 2006.

La mise en œuvre de cette approche a conduit à la création de Cellules de Suivi-Evaluation (CSE) dans les ministères sectoriels afin de permettre au Ministère des Finances et de l'Economie, au Ministère Chargé de la Planification et du Développement et à la Présidence de la République de mieux suivre l'exécution des programmes. Mais force est de constater qu'après sept années d'expérience, les prestations des CSE sont largement en deçà des attentes.

Qu'est-ce qui explique cette contre performance ? Est-ce la non maîtrise des outils de la GAR ou l'insuffisance d'encadrement attendu de la Direction Générale du Budget à travers son Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB) ? Ou y a t-il d'autres problèmes qui entravent le bon fonctionnement des CSE ?

L'Observatoire du Changement Social (OCS), à travers son unité fonctionnelle qu'est la DGB/MFE a initié en 2005, un diagnostic du fonctionnement des Cellules de Suivi-Evaluation et des Points Focaux (PF), à travers un atelier afin de disposer d'éléments fiables pour élaborer un plan pluriannuel de renforcement des capacités des CSE et des PF des ministères.

Ainsi, la problématique de **la mise en place d'un système de suivi et évaluation performant du budget programme**, issue de notre état des lieux sur les prestations et activités de l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB), a fait l'objet d'approches de solutions sur la base d'une vision globale de résolution que nous avons préalablement fixée.

Notre étude s'est articulée autour de trois chapitres. Le chapitre préliminaire est consacré aux observations de stage, à la détermination et au ciblage de la problématique de l'étude. Le chapitre premier présente le cadre théorique et méthodologique de l'étude ainsi que l'analyse des données. Le chapitre deuxième traite des approches de solutions aux différents problèmes identifiés et des conditions de mise en œuvre.

## **CHAPITRE PRELIMINAIRE**

### **OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

Il s'agit dans ce chapitre, de présenter la structure d'accueil de notre stage qu'est l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB) et de dégager ensuite une problématique à travers les observations de stage.

## **Section 1 : Observations de stage à l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB)**

### **Paragraphe 1 : Présentation de l'ETARB**

Il est question ici de rappeler les conditions de création de l'ETARB et la mission qui lui est assignée.

#### **I- Conditions de création de l'ETARB**

Comme nous l'avions déjà annoncé, le gouvernement du Bénin s'est engagé depuis 2000 dans un processus de modernisation des procédures de préparation et d'exécution de la loi de finances visant à assurer une meilleure visibilité des politiques et de leur traduction budgétaire à moyen terme en situant les décisions d'allocation des ressources dans une perspective pluriannuelle. Le Bénin fut ainsi l'un des premiers pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) à avoir adopté l'approche programme. Deux changements fondamentaux ont été introduits par cette réforme :

- une délégation de l'autorité des dépenses des ministères des finances et du plan d'alors aux ministères techniques,
- et l'orientation vers une budgétisation axée sur la performance, sur la base des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) comportant un système de suivi des progrès à partir d'indicateurs explicites et chiffrés.

Les réformes entreprises dans ce cadre ont permis d'élaborer des CDMT selon un processus itératif basé sur un cadrage macroéconomique. Les budgets-programmes s'insèrent ainsi dans le CDMT et permettent depuis l'exercice 2000 aux ministères de fixer leurs objectifs, de définir leurs stratégies et leurs priorités et de formuler les besoins de financement. Actuellement, vingt deux (22) ministères sont concernés par la gestion axée sur les résultats avec l'appui de la Direction Générale du Budget (DGB).

Afin de faciliter la mise en œuvre et la généralisation, une structure d'encadrement technique a été créée au sein du Ministère chargé des finances et de l'économie. Cette

structure dénommée Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB) a été créée par arrêté n° 378/MFE/DC/SGM/DGB du 07 avril 2003 (**voir annexe n°10**) et placée sous l'autorité directe du Directeur Général du Budget, Président du Comité de pilotage du programme de réforme budgétaire créé par arrêté n° 292/MFE/DC/SGM/DGB/SA du 30 mars 2001.

## **II- Mission de l'ETARB**

L'ETARB a pour mission de gérer dans son ensemble la réalisation de la réforme budgétaire à l'échelle de toute l'Administration publique. A ce titre, elle est chargée de :

- concevoir l'ensemble de la réforme, en particulier l'échelonnement de la réforme dans le temps et la cohérence des étapes ;
- suivre et coordonner la mise en œuvre de la réforme ;
- soutenir et promouvoir l'amélioration de la capacité d'exécution au niveau central et sectoriel ;
- contribuer au développement des ressources humaines (compétences, incitations, effectifs).

## **Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les prestations et activités de l'ETARB**

Il s'agit de partir du mécanisme de fonctionnement de l'ETARB pour pouvoir connaître les forces, faiblesses, opportunités et menaces de cette structure.

### **I- Mécanisme de fonctionnement de l'ETARB**

#### **1.0 Organisation**

L'ETARB est organisée en secrétariat technique d'appui à la réforme budgétaire. Elle joue un rôle de conseil et d'assistance auprès des ministères sectoriels au même titre qu'un cabinet conseil. L'ETARB est composée de dix (10) membres permanents et de deux (2) membres à mi-temps. Tous sont des cadres supérieurs (BAC + 5 minimum). L'ETARB a identifié en son sein, un répondant par ministères sectoriels qui travaille directement avec les responsables appropriés (SGM, DPP, DA/DRFM et membres de CSE) dans lesdits ministères pour soutenir la création et/ou le développement d'une pratique de suivi et évaluation qui s'inscrit dans la logique de gestion et de reddition de comptes axées sur les résultats.

Les principales attributions de l'ETARB sont :

### **1.1 Planification stratégique :**

- fournir l'appui nécessaire au comité interministériel pour formuler une vision claire de la réforme qui permette d'en tirer des objectifs précis tout en tenant compte des besoins et réalités des ministères ;
- en accord avec les orientations du comité interministériel, établir un mandat pour l'équipe d'appui à la réforme qui définisse clairement son rôle de coordonnateur et de facilitateur auprès des ministères et permette l'articulation de résultats mesurables dont l'équipe aura à répondre ;
- dégager les objectifs stratégiques de la réforme et les actions prioritaires à entreprendre pour effectuer les changements requis dans les ministères (définir une stratégie de transition de l'approche projet à l'approche programme ; identifier les changements institutionnels nécessaires à la mise en œuvre de la réforme de manière satisfaisante ; identifier les étapes clefs de la réforme et un échéancier précis).

### **1.2 Planification opérationnelle :**

- planifier annuellement les activités de l'équipe à la réforme en fonction des résultats à atteindre, des priorités d'intervention, des coûts, des modalités de suivi, etc.
- soutenir et coordonner les planifications opérationnelles des ministères au niveau de la réforme et des actions à réaliser ;
- soutenir techniquement les ministères ;
- identifier et lever les obstacles sur toute la chaîne des dépenses ;
- évaluer la capacité de suivi-évaluation des performances des ministères, concevoir un système de suivi et d'évaluation et mettre en place ce système ;
- identifier les besoins en assistance technique ciblée et mettre en place l'assistance nécessaire ;
- établir un programme de renforcement du système de passation des marchés publics assorti d'un calendrier réaliste ;
- revoir la chaîne de contrôle interne et mettre en place un système de contrôle de gestion moderne.

### 1.3 Gestion de la communication :

- promouvoir la réforme et sa mise en œuvre ;
- disséminer, assurer une communication régulière à l'ensemble de l'Administration (bulletin de nouvelles, reconnaissance des bonnes pratiques, etc.).

### 1.4 Suivi-évaluation de la réforme :

- coordonner le suivi opérationnel de la réforme auprès de tous les ministères et assurer un feedback utile ;
- effectuer une évaluation périodique des progrès de la réforme et rendre compte de ces évaluations auprès des ministères, du Directeur Général du Budget, du comité de pilotage interministériel, des bailleurs de fonds et du grand public ;
- assurer la participation de la Chambre des comptes dans des audits de performance portant sur des aspects clefs de la réforme du budget.

## II- Forces, faiblesses, opportunités et menaces relevées au niveau de l'ETARB et dans l'exécution des prestations et activités

### 2.1 Processus de préparation du budget

La réforme des administrations et des procédures dans le domaine budgétaire a été la pièce maîtresse du récent programme de réformes. Le programme, appuyé par les crédits d'ajustement à la réforme des dépenses publiques (PERAC) de la Banque mondiale a introduit des changements profonds dans la préparation et l'exécution du budget ainsi que dans la production de rapports budgétaires. **Un budget de fonctionnement et d'investissement unifié a été élaboré en cohérence avec le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT). Le processus de préparation du budget est généralement bien respecté.** Il répond aux normes classiques de discipline budgétaire d'ensemble dans la mesure où il assure un respect suffisant, en bout de course, des objectifs fixés initialement et prémunit donc autant que possible les autorités contre le risque de dérapage en cours de préparation. De plus, l'articulation en amont entre les orientations macroéconomiques nationales et la politique budgétaire d'ensemble est garantie par l'ordre logique des étapes du processus de préparation du budget, tout au moins au niveau formel (orientation macroéconomique, recettes, dépenses en fonction d'un équilibre prédéterminé). Remarquons toutefois que « **la signature des lettres de cadrage intervient un peu tard dans la procédure** (au mois de mai) et surtout, rien ne se passe avant cette date. De ce fait, **le temps laissé aux ministères pour préparer leurs dossiers est trop court.**» (Banque mondiale Juillet 2002). Les budgets programmes, bien que donnant une idée des

allocations pour les prochaines années concernant les engagements du gouvernement, permettent aux ministères d'entreprendre une planification anticipée. Dans la pratique, ces projections budgétaires n'ont pas de valeur réelle. L'allocation du budget annuel montre d'importantes fluctuations d'une année à l'autre, et voire des écarts par rapport aux prévisions estimées indiquées par le CDMT ; **ce qui nuit fortement à la crédibilité de toute programmation financière** et révèle **l'insuffisance des arbitrages préalables effectués en interne par les ministères** eux-mêmes. Par exemple, il est difficile de prévoir le recrutement des enseignants dans un contexte d'accroissement continu des effectifs des élèves.

## **2.2 Mise en place d'une assistance directe et personnalisée par l'ETARB**

L'ETARB a mis en place une assistance directe et personnalisée auprès des ministères afin de renforcer leurs capacités de suivi de performance et d'évaluation de programme. Aussi, tous les ministères reçoivent-ils du Ministère des finances, par l'intermédiaire de la DGB 50 millions de F CFA chacun et par an pour le renforcement des capacités des CSE. Il ressort des constats de la mission sur l'évaluation organisationnelle de l'ETARB que ces fonds qui s'élèvent à F CFA 2 110 429 000 pour la période allant de 2002 à 2004 (**CDM-CONSULTANS** Février 2005) ont été exclusivement gérés par les DA/DRFM des ministères (sans l'avis des DPP) mais pas souvent pour des dépenses en rapport avec le renforcement des capacités des ministères PERAC. Ces fonds n'ont pas pu servir non plus à embaucher des contractuels dans les CSE, le contrôleur financier, organe du Ministère des Finances ayant décrété que cette dépense était contraire à l'orthodoxie budgétaire en vigueur. Une autre aberration est que le Ministère chargé du plan d'alors qui n'était pas au PERAC, recevait du Ministère des Finances les fonds destinés au renforcement des capacités des ministères PERAC pour former ces mêmes ministères au budget programme et au suivi-évaluation qui constitue un volet important du mandat de l'ETARB. On note donc une **utilisation non adéquate des fonds destinés au renforcement des capacités des CSE**.

## **2.3 Formation de tous les ministères PERAC au budget programme par l'ETARB**

**L'ETARB a procédé à la formation de tous les ministères PERAC aux principes du budget programme.** Des modules de formation et des cycles de formation ont été élaborés par l'ETARB à l'intention des acteurs de la réforme notamment sur :

- la procédure d'exécution des dépenses publiques ;

- la procédure d'élaboration du compte administratif ;
- la procédure d'élaboration du plan de passation de marché ;
- le concept du budget programme ;
- le suivi-évaluation.

#### 2.4 Création d'organes de suivi-évaluation

**Les analyses faites par l'ETARB ont conduit à proposer aux différents ministères, la création d'organes de suivi-évaluation** de forme pyramidale à trois niveaux :

- le comité de suivi-évaluation, organe de décision ;
- la cellule de suivi-évaluation, organe faîtière ;
- les points focaux, organes de base de suivi-évaluation.

Mais nous avons constaté que la mise en place des CSE n'a pas fait l'objet d'un travail préalable de conception et de planification fondé sur l'utilité de la fonction pour la gestion des programmes, ni sur une pratique de gestion axée sur les résultats, ni sur une compréhension du rôle du suivi et de l'évaluation dans une telle gestion ; ce qui met en doute la qualité des rapports élaborés sur les CSE. On note ainsi une **faible capacité de suivi et évaluation des ministères PERAC**.

#### 2.5 Mise en place d'un plan de travail annuel par l'ETARB

**L'ETARB a mis en place depuis 2005 un plan de travail annuel (PTA)** qui comprend six (6) paquets d'activités (**voir annexe n°1**). Nous avons constaté dans la réalisation de ce plan de travail que l'ETARB :

- en ce qui concerne la documentation a fourni aux ministères, un CD Rom comportant les aides mémoires des différentes missions de la Banque mondiale dans le cadre de la réforme, certaines documentations se rapportant au Conseil de Trésor canadien pour permettre aux cadres commis aux tâches connexes à la réforme d'avoir quelques supports didactiques. Mais nous avons noté tant au niveau de l'ETARB que des ministères PERAC, une **documentation pratiquement inexistante**. Les membres de l'ETARB passent beaucoup de temps sur Internet pour se constituer de la documentation dans le but d'appuyer au mieux les ministères. Cette approche est très insuffisante pour les objectifs à atteindre.
- en ce qui concerne les stages de formation à l'extérieur du pays, l'ETARB a permis en 2005 les stages de formation de dix (10) ministères PERAC au Canada. Mais nous avons constaté que ce ne sont pas toujours les personnes indispensables au

bon fonctionnement du budget programme, qui ont pris part à ces stages de formation ; de plus certaines personnes qui ont bénéficié de cette formation ne font plus partie du personnel de ces ministères. On note **l'inefficacité du programme de renforcement des capacités par les formations à l'extérieur**.

- en ce qui concerne l'assistance et l'appui aux ministères PERAC les activités suivantes ont été exécutées par l'ETARB :
  - étude des modalités de recrutement des contractuels ou le déploiement d'agents au profit des CSE avec un mécanisme d'incitation (mais il faut remarquer que jusqu'à ce jour, le recrutement n'a pas été opéré) ;
  - assistance aux ministères dans la conception des sous-programmes de GAR ;
  - assistance aux ministères pour l'élaboration des rapports de performance ;
  - assistance aux nouveaux ministères pour l'élaboration de leurs budgets programmes ;
  - appui technique en suivi-évaluation de programme.

Mais nous avons constaté qu'aucun instrument ne permet de quantifier les travaux réalisés par chaque membre au niveau interne et au niveau des ministères sectoriels. On note donc une **absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches** réalisées quotidiennement par les membres de l'ETARB qui devraient travailler comme des consultants. Nous avons constaté par ailleurs, que pour la réalisation d'une GAR, certains outils de programmation des budgets de programme ne sont pas encore bien maîtrisés.

## 2.6 Nomenclature budgétaire

La nomenclature budgétaire du Bénin est une nomenclature moderne, mise récemment en conformité avec les normes de l'UEMOA. Elle se compose d'un code à 15 chiffres et a été programmée dans le logiciel de dépense dénommé Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) sur ces bases. Elle renseigne sur le service gestionnaire de la dépense (ministère, direction, unité) et sur la nature de la dépense. A priori, cette codification ne permet pas « d'estampiller », avec suffisamment de précision et de fiabilité dans le temps, les dépenses en fonction du programme auquel elles concourent. Or, **une codification simple, fiable et universelle est un préalable absolument indispensable** à la conduite de la réforme des budgets de programmes. Ce qui se passe aujourd'hui est que les dépenses relatives aux programmes sont reconstituées après-coup ou par une forme de tableau de correspondance entre une dépense et le programme auquel elle se rattache. Ce qui n'est qu'une illusion. On note **l'absence d'un identifiant programme** pour garantir une fiabilité et une simplicité de la codification dès le début du processus de dépense.

## 2.7 Gestion de la performance

La logique des budgets de programme repose sur le critère de la performance. Ceci suppose notamment que cette performance puisse être appréhendée par des indicateurs physiques qui soient fiables. Cette fiabilité suppose nécessairement qu'ils soient peu nombreux et simples. Or, on constate que **les indicateurs de performance sont pléthoriques, difficiles à relier aux objectifs et activités du programme**, et les valeurs de l'année de référence sont souvent erronées. Les indicateurs les plus délicats sont ceux liés à l'impact, aux produits et résultats ; à la fois en termes de mesures et de conceptualisation. Par exemple l'un des indicateurs de résultats pour l'enseignement primaire est d'augmenter les taux brut de scolarisation (TBS) de 83% en 2001/2002 à 86% en 2005/2006, alors que déjà en 2002/2003, ce TBS était de 93% (**Zouré** 27 Juin 2005).

## 2.8 Gestion pluriannuelle des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissements constituent une part essentielle des budgets de programme et sont par nature des dépenses pluriannuelles. Or malgré une présentation des dépenses d'investissement selon une logique d'autorisations de programmes pluriannuelles et de crédits de paiements annuels, la gestion des dépenses d'équipements s'effectue dans les faits selon une logique purement annuelle. Les autorisations de programmes (AP) ne sont engagées qu'au fur et à mesure de la consommation des crédits et aucune gestion pluriannuelle des engagements n'est donc possible. **Le Programme d'Investissement Public (PIP) est ainsi entaché de sérieuses incohérences** telles que l'absence de tout échéancier de paiements équilibré ce qui fausse toute la prévision et programmation des crédits de paiement pour les années ultérieures. On note donc **l'absence d'une véritable gestion pluriannuelle des dépenses d'équipement en autorisation de programme et de crédits de paiement.**

## 2.9 Absence d'un cadre institutionnel adéquat

L'obstacle le plus sérieux dans la mise en œuvre du budget programme est **l'absence d'un cadre institutionnel adéquat**. Les programmes ont été définis mais **il n'existe pas de « responsables de programmes »** ayant l'autorité de prendre des décisions et disposant de moyens lui permettant d'atteindre des résultats.

## 2.10 Outils de pilotage de crédits de personnel

Dans l'ensemble, les outils utilisés pour la gestion des personnels semblent corrects.

L'ordonnancement de la paye est effectué au niveau central par la DGB mais la gestion des personnels est assumée au niveau ministériel, ce qui est un point positif. Mais il reste que la principale insuffisance en matière de gestion de crédits réside dans **l'absence d'engagement de la paye**. La DGB ne procède qu'à des engagements successifs chaque mois lors des mandatements. De ce fait aucune prévision d'ensemble des crédits de personnel ne figure dans un document officiel, ni n'est visé par le Contrôle financier.

## 2.11 Ressources humaines

On note à ce niveau, une **instabilité des cadres et responsables**, ce qui entrave la qualité des budgets programmes. Les agents de l'ETARB sont ainsi confrontés à un éternel recommencement au niveau de l'encadrement et de la formation de ces derniers. Cette situation influence négativement la qualité des documents tels que les budgets programmes et les rapports de performance.

# III- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base

## 1- Inventaire des atouts (forces et opportunités)

- Le personnel de l'ETARB est composé de cadres compétents de haut niveau ;
- L'ETARB est une structure d'appui logée à la DGB ;
- L'ETARB a formé tous les ministères PERAC au budget programme et au suivi-évaluation ;
- L'ETARB a appuyé tous les ministères PERAC dans l'élaboration de leur budget programme ;
- L'ETARB veille au respect du processus de préparation du budget ;
- L'ETARB a identifié en son sein un répondant par ministère PERAC (assistance directe et personnalisée) ;
- L'ETARB fonctionne comme un cabinet conseil ;
- L'ETARB suit les ministères PERAC dans l'exécution de leur plan de travail annuel (PTA) ;
- L'ETARB appuie les ministères PERAC pour l'élaboration de leur rapport de performance ;
- L'ETARB participe à la préparation du budget général de l'Etat ;

- L'ETARB participe aux missions d'assistance et de supervision de la Banque mondiale, du Fonds Monétaire International (FMI) et des autres partenaires au développement dans le cadre de la réforme.

## **2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)**

- Retard dans la signature des lettres de cadrage dans le processus de préparation du budget ;
- Information tardive des ministères du déroulement de la procédure de préparation du budget ;
- Manque de rigueur dans la programmation financière ;
- Insuffisance des arbitrages préalables effectués en interne par les ministères sectoriels ;
- Utilisation non adéquate des fonds destinés au renforcement des capacités des CSE ;
- Faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC ;
- Absence quasi-totale de documentation ;
- Inefficacité du programme de renforcement des capacités par les formations à l'extérieur ;
- Absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches réalisées par les membres de l'ETARB ;
- Absence d'un identifiant programme pour garantir une fiabilité et une simplicité de la nomenclature budgétaire ;
- Indicateurs de performance pléthoriques et difficiles à relier aux objectifs et activités du programme ;
- Absence d'une véritable gestion pluriannuelle des dépenses d'équipement en autorisation de programme et de crédits de paiement ;
- Absence d'un cadre institutionnel adéquat dans la mise en œuvre du budget programme ;
- Absence d'engagement annuel de la paye du personnel ;
- Instabilité des cadres et responsables qui entrave la qualité des budgets programmes.

## Section 2 : Ciblage de la problématique

Dans cette partie, il est question de dégager la problématique de l'étude et de présenter la vision globale de résolution de ladite problématique. Mais avant, un regroupement des problèmes par problématiques possibles va permettre d'opérer la spécification de la problématique.

### Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

#### I- Regroupement des problèmes par problématique (les problématiques possibles)

Les différentes problématiques identifiées sont regroupées dans le tableau N°1

**Tableau N°1 : Récapitulatif des problématiques possibles**

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques possibles
1	Programmation budgétaire	-Retard dans la signature des lettres de cadrage dans le processus de préparation du budget -Information tardive des ministères du déroulement de la procédure de préparation du budget -Manque de rigueur dans la programmation financière -Insuffisance des arbitrages préalables effectués en interne par les ministères sectoriels.	Mauvaise programmation budgétaire	Problématique d'une bonne programmation budgétaire
2	Renforcement des capacités	-Utilisation non adéquate des fonds destinés au renforcement des capacités des CSE -Absence quasi-	Inefficacité de l'utilisation des crédits de renforcement des capacités	Problématique d'une utilisation judicieuse et efficace des crédits de renforcement des capacités

		totale de documentation -Inefficacité du programme de renforcement des capacités par les formations à l'étranger		
3	Suivi et évaluation des budgets programmes	-Faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC -Absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches -Indicateurs de performance pléthoriques et difficiles à relier aux objectifs et activités du programme	Absence de pratiques de base dans la mise en place du système de suivi-évaluation	Problématique d'une mise en place d'un système de suivi-évaluation performant du budget programme
4	Outils de programmation des budgets programmes	-Absence d'un identifiant programme pour garantir une fiabilité et une simplicité de la nomenclature budgétaire -Absence d'une véritable gestion pluriannuelle des dépenses d'équipement en autorisation de programme et de crédits de paiement -Absence d'engagement annuel de la dépense	Insuffisance du degré d'efficacité des outils de programmation des budgets de programmes	Problématique de l'efficacité des outils de programmation des budgets de programmes
5	Responsabilisation des gestionnaires de dépense et modalités de gestion des crédits dans le cadre de la réforme	-Absence d'un cadre institutionnel adéquat dans la mise en œuvre du budget programme	Inadéquation du cadre institutionnel avec l'approche programmatique axée sur la performance	Problématique de l'adéquation du cadre institutionnel avec l'approche programmatique axée sur la performance

		-Instabilité des cadres et responsables qui entrave la qualité des budgets programmes		
--	--	---	--	--

Source : Nos investigations

## II- Choix de la problématique et justification du sujet

L'analyse des différents problèmes identifiés au cours de la restitution des mécanismes de fonctionnement de l'ETARB, laisse entrevoir que tous les centres d'intérêts relevés représentent des problématiques importantes qui gravitent toutes autour de la gestion axée sur la performance (GAP), encore appelée gestion budgétaire axée sur les résultats (GBAR), ou encore gestion axée sur les résultats (GAR).

Cette nouvelle approche budgétaire, c'est-à-dire la GAR est un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion en faisant participer les principaux intervenants à la définition des résultats escomptés réalistes, en évaluant les risques, en suivant les progrès vers l'atteinte des résultats escomptés, en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendement.

Les problématiques dégagées sont donc les suivantes :

- problématique d'une bonne programmation budgétaire ;
- problématique d'une utilisation judicieuse et efficace des crédits de renforcement des capacités ;
- problématique d'une mise en place d'un système de suivi et évaluation performant du budget programme ;
- problématique de l'efficacité des outils de programmation des budgets de programmes ;
- problématique de l'adéquation du cadre institutionnel avec l'approche programmatique axée sur la performance.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une bonne gestion axée sur les résultats, l'ETARB doit s'efforcer de trouver les moyens de résolution de toutes ces problématiques capitales. Mais **pour ce qui concerne cette étude, l'attention s'est focalisée sur la problématique relative à la mise en place d'un système de suivi-évaluation performant du budget programme (BP).**

La raison en est que nous avons constaté par exemple au niveau de l'ex Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU) (la structure reconnue comme étant la plus au point en matière de budget programme), que le diagnostic stratégique en 2001 (**Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme** 14 Novembre 2001) révélait (au début du PERAC) quelques problèmes résumés comme il suit :

**En matière de gestion urbaine :**

- l'occupation anarchique des sols, même impropres à l'habitation due à une concentration urbaine de plus en plus forte. Ce qui amplifie les inondations ;
- l'absence d'une politique de planification urbaine laissant place à des improvisations d'opérations de lotissement non cohérentes et désordonnées ;
- la mauvaise gestion des villes, attribuable à l'absence d'un centre unique de décision, l'absence d'une politique de gestion des infrastructures ;
- l'inexistence ou le caractère désuet des textes dans les domaines fonciers et urbains (loi foncière, loi d'urbanisme, réglementation de lotissements) ;
- la viabilisation tardive des zones d'habitation.

**En matière d'habitat :**

- le faible pouvoir d'achat des populations ;
- l'accès limité au crédit immobilier ;
- l'absence d'une politique réelle de l'Etat en matière d'habitat ;
- l'absence de réglementation spécifique pour la construction ;
- la promiscuité dans les villes.

**En matière d'assainissement :**

- le manque d'entretien des ouvrages ;
- la mauvaise gestion des déchets et ordures ménagères ;
- l'insuffisance du drainage des eaux pluviales des voiries urbaines.

A ces problèmes, il faut ajouter celui de l'insuffisance des cadres techniques au niveau de toutes les directions du ministère.

En 2006, cinq (5) ans après, le diagnostic stratégique reprend les mêmes problèmes avec plus d'acuité encore (**Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme** 17 Octobre 2005). D'autres problèmes ont même été relevés en matière d'administration, d'audits de performance, de gestion des marchés, de programmation et de suivi-évaluation.

Ce sont entre autres :

- l'insuffisance des ressources humaines tant en qualité qu'en quantité ;
- la faiblesse des structures à mobiliser les financements extérieurs existants ;

- l'insuffisance de l'informatisation du ministère surtout les structures déconcentrées et départementales ;
- l'absence d'un système informatisé de gestion des carrières ;
- les procédures et lenteurs administratives ;
- les disponibilités budgétaires pas toujours à la hauteur des ambitions ;
- l'insuffisance de moyens matériels ;
- l'absence d'une structure spécialisée dans l'inspection des travaux relevant du domaine du MEHU notamment en travaux de construction (routes, bâtiments, ouvrage d'art, hydraulique etc.) ;
- l'absence d'une autonomie financière et d'action pour la structure chargée du contrôle et de la vérification interne ;
- le défaut cruel d'outils de travail notamment les instruments de mesures des travaux BTP nécessaires dans le cadre des audits techniques ;
- la non appropriation de l'approche de gestion par résultat par les acteurs du système de programmation et de suivi-évaluation.

Cette situation montre clairement que le suivi de la performance et l'évaluation des programmes ne sont pas efficacement assurés, bien que les crédits budgétaires connaissent un accroissement d'année en année (voir tableau N°3 d'évaluation financière du BP 2002-2004 et tableaux N°2, N°4 et N°5 de financement des BP 2001-2003 ; 2003-2005 ; 2006-2008 du MEHU pour le programme national de gestion de l'environnement).

**Tableau N°2 : Tableau de financement du BP 2001-2003 : Programme « Gestion rationnelle de l'environnement » du MEHU**

En millions FCFA

Libellé du programme : Gestion rationnelle de l'environnement	1998	1999	2000	2001			2002	2003
				Services votés	Mesures nouvelles	Prévisions		
<b>RESSOURCES DU PROGRAMME</b>	<b>1156,466</b>	<b>2109,272</b>	<b>2797,497</b>	<b>2797,71429</b>	<b>8443,0014</b>	<b>11240,7157</b>	<b>11728,4566</b>	<b>10813,2519</b>
Financement intérieur	806,466	1909,272	1784,497	1980,71429	5360,0014	7340,71569	7448,45661	7763,25191
Financement extérieur	350	200	1013	817	3083	3900	4280	3050
• DONS								
• Prêts								
<b>EMPLOIS DU PROGRAMME</b>	<b>1156,466</b>	<b>2109,272</b>	<b>2797,497</b>	<b>2797,71429</b>	<b>8443,0014</b>	<b>11240,7157</b>	<b>11728,4566</b>	<b>10813,2519</b>
Fonctionnement								
• Dépenses de personnel	22,759	25,497	26,254	26,254	29,37540	55,62940	60,60932	66,32762
• Dépenses hors personnel	1,603	4,833	7,243	7,46029	6,596	14,05629	17,34429	22,14429
• Transferts								
<b>Investissements</b>	<b>1132,104</b>	<b>2078,942</b>	<b>2764</b>	<b>2764</b>	<b>8407,03</b>	<b>11171,03</b>	<b>11650,503</b>	<b>10724,78</b>

Source : Budget programme 2001-2003 du MEHU

**Tableau N°3 : Tableau d'évaluation financière du BP 2002-2004 : Programme national de gestion de l'environnement du MEHU**

En

millions FCFA

Activités/Moyens	Sources	1999	2000	2001	2002			2003	2004
					Services votés	Mesures Nouvelles	Prévisions		
1-Personnel	BN	66,7	96,7	151,3	150,5	17,9	168,4	168,4	193,0
2-Achats de biens et services	BN	88,6	35,9	39,03	40,98	-	40,98	40,98	40,98
3-Subvention d'exploitation	BN								
4-Autres transferts courants	BN								
5-Acquisition et grosses réparations matériels et mobiliers	BN			50,18	52,69	-	52,69	52,69	52,69
6-Autres dépenses de fonctionnement		-	-	32,5	13,1	-	13,1	12,6	12,6
7-Investissements		930,4	1444,4	1791,00	625,00	1766,00	2261,00	3747,00	4600,00
<b>TOTAL</b>		<b>1085,7</b>	<b>1577,0</b>	<b>2064,0</b>	<b>882,3</b>	<b>1783,9</b>	<b>2536,2</b>	<b>4021,7</b>	<b>4899,3</b>

Source : Budget programme 2002-2004 du MEHU

**Tableau N°4 : Tableau de financement du BP 2003-2005 : Programme national de gestion de l'environnement du MEHU**

En millions FCFA

Programme national de gestion de l'environnement	2000	2001	2002	2003				2004	2005
				Services votés	Mesures nouvelles	Prévisions	Prév. Supplémentaires		
<b>Ressources du programme</b>	<b>712,60</b>	<b>1227,34</b>	<b>2536,54</b>	<b>2888,23</b>	<b>169,22</b>	<b>2283,25</b>	<b>2114,20</b>	<b>2836,84</b>	<b>4826,34</b>
Financement intérieur	495,60	1027,34	1840,54	2021,23	169,22	1486,25	2114,20	1779,84	1783,53
Financement extérieur	217	200	696	867	0	797	0	1057	3043
• Dons	217	200	690	860	0	790	0	1050	3036
• Prêts	0	0	0	0	0	0	0	0	0
• Autres (Coll, Autofinancement)	0	0	6	7	0	7	0	7	7
<b>Emplois du programme</b>	<b>712,60</b>	<b>1227,34</b>	<b>2536,54</b>	<b>2888,23</b>	<b>169,22</b>	<b>2283,25</b>	<b>2114,20</b>	<b>2836,84</b>	<b>4826,34</b>
<b>Fonctionnement</b>	<b>100,60</b>	<b>236,34</b>	<b>275,54</b>	<b>281,23</b>	<b>10,03</b>	<b>291,25</b>	<b>0,00</b>	<b>294,84</b>	<b>298,53</b>
Dépenses de personnel permanent	89,70	107,30	104,30	119,50	0,00	119,50	0,00	123,09	126,78
Achats de biens et services	10,90	29,04	16,84	17,34	0,00	17,34	0,00	17,34	17,34
Transferts	0,00	100,00	154,41	144,38	10,03	154,41	0,00	154,41	154,41
Acquisitions et grosses réparations du matériel et mobilier	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Investissements</b>	<b>612,00</b>	<b>991,00</b>	<b>2261,00</b>	<b>2607,00</b>	<b>159,20</b>	<b>1992,000</b>	<b>2114,20</b>	<b>2542,00</b>	<b>4527,81</b>

Source : Budget programme 2003-2005 du MEHU

**Tableau N°5 : Tableau de financement du BP 2006-2008 : Programme national de gestion de l'environnement du MEHU**

En

millions FCFA

Programme national de gestion de l'environnement	2003	2004	2005	2006			2007	2008
				Services votés	Mesures nouvelles	Prévisions		
<b>Ressources du programme</b>	<b>2196,26</b>	<b>3943,86</b>	<b>5298,88</b>	<b>4674,91</b>	<b>95,00</b>	<b>3676,284</b>	<b>4068,80</b>	<b>4188,35</b>
Financement intérieur	1406,26	2295,86	3651,38	3178,91	95,00	3166,284	3718,80	3838,35
Financement extérieur	790,00	1648,00	1647,50	1496,00	0,00	510,000	350,00	350,00
• Dons	790,00	1648,00	1647,50	1496,00	0,00	510,000	350,00	350,00
• Prêts	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Emplois du programme</b>	<b>2196,26</b>	<b>3943,86</b>	<b>5298,88</b>	<b>4674,91</b>	<b>95,00</b>	<b>3676,284</b>	<b>4068,80</b>	<b>4188,35</b>
<b>Fonctionnement</b>	<b>291,26</b>	<b>320,86</b>	<b>452,27</b>	<b>409,91</b>	<b>10,00</b>	<b>447,284</b>	<b>458,80</b>	<b>478,35</b>
Dépenses de personnel permanent	119,50	119,50	121,89	121,89	0,00	130,704	121,89	121,89
Achats de biens et services	17,35	20,86	20,81	18,49	0,00	37,047	37,05	37,05
Transferts	154,41	180,50	309,56	269,53	10,00	279,53	299,86	319,41
Acquisitions et grosses réparations du matériel et mobilier	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Investissements</b>	<b>1905,00</b>	<b>3623,00</b>	<b>4846,61</b>	<b>4265,00</b>	<b>85,00</b>	<b>3229,000</b>	<b>3610,00</b>	<b>3710,00</b>
• Intérieur	1115,00	1975,00	3199,11	2769,00	85,00	2719,000	3260,00	3760,00
• Extérieur	790,00	1648,00	1647,50	1496,00	0,00	510,000	350,00	350,00

Source : Budget Programme 2006-2008 du MEHU

L'analyse de ces tableaux montre une incohérence entre les montants lorsqu'on passe d'un budget programme à un autre (de 1998 à 2006). Ceci dénote d'un manque de sérieux dans le suivi financier des programmes. De plus, nous avons constaté que les projections budgétaires des ministères sectoriels ne sont jamais prises en compte par le Ministère des Finances lors des conférences budgétaires. Par exemple, dans le programme national de gestion de l'environnement du MEHU, le BP 2002-2004 projette pour le même programme un montant de 4021,7 millions de FCFA pour l'année 2003. Mais dans le BP 2003-2005, pour le même programme, les services votés (en 2003) n'ont été que de 2888,23 millions de FCFA. Soit une différence de 1133,47 millions de FCFA par rapport à ce qui avait été projeté. Dans ces conditions, quel est donc l'intérêt de la programmation budgétaire ? Est-ce que l'évaluation des programmes est effectivement assurée avant de faire les propositions budgétaires, ou bien c'est le Ministère des Finances qui ne tient aucun compte des besoins réels des ministères sectoriels ? Peut-on alors envisager une vraie performance dans l'Administration ?

Nous avons cependant noté que les cellules de suivi-évaluation créées dans les ministères dans le but de suivre les performances réalisées et d'évaluer les programmes manquent d'un cadre de référence et ne disposent pas d'indicateurs appropriés pour la mesure des performances. En outre, leur personnel n'a ni la formation requise, ni les moyens adéquats pour la gestion axée sur les résultats. Le recrutement de ce personnel qui se fait sur les fonds d'appui à la réforme budgétaire pour une durée de deux (2) ans renouvelable une fois ne permet pas la pérennisation des postes, ce qui conduit à une forte mobilité. C'est pourquoi nous avons porté notre **choix** sur la **problématique de la mise en place d'un système de suivi-évaluation performant des budgets programmes**. Ainsi, le thème sera libellé comme suit : « **Contribution pour une mise en place d'un système de suivi et évaluation performant du budget programme au Bénin** ».

### **III- Spécification de la problématique retenue**

L'une des attributions opérationnelles de l'ETARB est d'évaluer la capacité de suivi-évaluation des performances des ministères, de concevoir un système de suivi-évaluation et de mettre en place ce système. C'est une attribution incontournable dans le cadre de la GAR où la performance doit être suivie et les programmes régulièrement évalués. Des formations ont été dispensées aux membres des CSE des ministères ; un atelier diagnostic sur les CSE dans les ministères PERAC a même été organisé en avril 2005 afin d'identifier

leurs dysfonctionnements. Malgré cela, on observe toujours que le système de suivi et évaluation mis en place reste inefficace et contre performant.

Un des changements notables introduits par la réforme budgétaire, est l'orientation vers la budgétisation axée sur la performance sur la base des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) comportant un système de suivi des progrès à partir d'indicateurs explicites et chiffrés. Mais le choix des indicateurs ne répond pas toujours aux objectifs et activités du programme. De plus, ils sont nombreux et peu explicites. De façon générale, on note une confusion totale dans l'appréciation des indicateurs. De plus, les concepts de base, les termes clés et les principes de mise en œuvre de la GAR ne sont pas maîtrisés. Même l'élaboration des CDMT se trouve biaisée lorsque les indicateurs sont mal élaborés. La performance recherchée tarde à venir aussi, parce que personne ne fait attention à la manière dont elle doit être planifiée dans le temps pour être efficace.

Au niveau du Ministère de la Santé par exemple, le programme N°3 « prévention et lutte contre les principales maladies et amélioration de la qualité des soins comprend six (6) sous-programmes (**Ministère de la Santé Publique** 29 Septembre 2006) dont le sous-programme n°3 « Renforcement du système hospitalier ». Les résultats attendus (donc annoncés) au niveau de ce sous-programme sont :

- le secteur hospitalier est performant ;
- les urgences sont efficacement prises en charge.

Les activités menées (**Ministère de la Santé Publique** 2003, 2006), n'ont pas à notre avis permis d'atteindre effectivement ces résultats. Le constat est que le secteur hospitalier reste contre performant (exemple du CNHU) et la prise en charge des urgences est de plus en plus inefficace. Si le suivi-évaluation était performant, le problème de manque de moyens du CNHU serait résolu en grande partie et les résultats seraient plus concrets. Dans le Budget programme (BP) 2004-2006 du Ministère de la Santé, pour le même sous-programme, il est prévu dans les activités (**Ministère de la Santé Publique** 2003) une subvention pour le fonctionnement du CNHU de 1473 millions de FCFA. Cette subvention est passée à 1620 millions de FCFA dans le BP 2007-2009 (**Ministère de la Santé Publique** 2006), soit un accroissement de 147 millions de FCFA. Mais malgré cela, le CNHU ne réalise que des contres performances. Est-ce que le suivi de la performance est réalisé ? Est-ce qu'il y a eu une évaluation de ce sous-programme afin de déceler les imperfections et de les corriger ? Ceci montre tout l'intérêt du suivi-évaluation des BP.

Face à tout ce qui précède, nous maintenons les problèmes spécifiques suivants :

- faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC ;
- indicateurs de performances pléthoriques et difficiles à relier aux objectifs et activités du programme ;
- absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches.

La résolution de ces problèmes spécifiques dans le cadre de cette étude vise à rendre plus performant le système de suivi-évaluation et par la même occasion, assurer une collaboration plus utile de l'ETARB avec les ministères sectoriels.

## **Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée**

Il est question ici d'énoncer brièvement la démarche méthodologique suivie afin de résoudre la problématique en étude.

Dans un premier temps, des objectifs de résolution sont fixés pour chaque niveau d'analyse (problème général, problèmes spécifiques) ; ensuite, de nombreuses causes pouvant expliciter chaque problème sont dégagées et la cause la plus plausible est retenue afin de formuler les hypothèses. Enfin, une méthodologie de travail à double dimension (théorique et empirique) est adoptée pour mieux expliquer les problèmes identifiés afin de déceler les éléments de diagnostic qui s'y rattachent.

Il a été alors plus simple d'apporter des solutions aux problèmes et de fixer les conditions de leur mise en œuvre.

Pour résumer, la vision globale de résolution de la problématique peut être restituée à travers une démarche en dix (10) étapes que sont :

- fixation des objectifs de la recherche ;
- formulation des hypothèses de travail ;
- construction du tableau de bord de l'étude ;
- revue de la littérature ;
- choix de l'outil de mobilisation des données ;
- choix de l'outil d'analyse des données ;
- mobilisation des données ;

- analyse des données ;
- établissement du diagnostic ;
- proposition des approches de solutions et des conditions de leur mise en œuvre.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE A L'ANALYSE DES DONNEES**

Dans ce chapitre, il est question de fixer les objectifs de l'étude et de retenir une méthodologie. Ensuite, à partir de la mobilisation et de la présentation des données, les hypothèses vont être vérifiées en vue d'établissement du diagnostic.

## Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

### Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

#### I- Objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude sont en termes d'objectif général et d'objectifs spécifiques. L'objectif général est lié au problème général et les objectifs spécifiques sont liés aux problèmes spécifiques. Les différents objectifs sont consignés dans le tableau N°6 qui suit :

**Tableau N°6 : Point des objectifs de l'étude**

Niveaux d'analyse et problèmes	Objectifs de l'étude
<b><u>Niveau Général</u></b> Absence de pratiques de base dans la mise en place du système de suivi et évaluation	Aider à la conception du système de suivi et évaluation par la mise en place de pratiques de base
<b><u>Niveaux spécifiques</u></b> 1. Faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC	Proposer les conditions pour une amélioration de la capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC
2. Multiplicité des indicateurs de performance et difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme	Contribuer à l'élaboration et au choix des principaux indicateurs de suivi de la performance qui permettent une mesure de l'efficacité de la gestion des programmes
3. Absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches	Aider à mieux comprendre l'importance de l'utilisation de fiche de temps pour enregistrer les tâches dans une approche de recherche de la performance

Source : Nos investigations

#### II- Hypothèses de l'étude

Il s'agit de déterminer les causes plausibles pouvant expliquer les problèmes identifiés. Ensuite, dégager les causes principales qui nous semblent mieux expliquées chaque problème. Enfin, formuler des hypothèses dans chaque cas en joignant chaque cause à son problème.

## 1- Causes supposées à la base du problème de la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC

Le système de suivi-évaluation des budgets programmes est conçu pour servir le gestionnaire du développement. Sa fonction fondamentale est de fournir des informations utiles, fiables, à temps pour le bon pilotage d'un projet ou d'un programme et sur les changements induits par les actions menées.

Le cadre institutionnel des systèmes de suivi-évaluation (prévu et/ou mis en œuvre) dans la plupart des ministères PERAC est constitué de :

- points focaux (PF) de suivi-évaluation au sein des structures centrales et décentralisées ;
- une cellule de suivi-évaluation (CSE) ou secrétariat technique (dans certains cas) ;
- superviseurs (les membres de cabinet du Ministre et le Secrétaire général) ou comité de pilotage (CP) composé de deux ou trois directeurs techniques ou centraux (DPP, DA/DRFM, DIVI).

Face à l'exigence de mettre en place une fonction de suivi et évaluation, le réflexe premier des ministères est de créer une structure de comité nommée CSE qui s'emploie à mettre en place une sous-structure dans l'organisation de son ministère dont la raison d'être est d'assurer la remontée de données à l'instance centrale. Ces données, qui sont pour la plupart des mesures d'activités et de réalisations physiques, sont rassemblées dans des rapports dits de suivi-évaluation ou de performance. Ces rapports ne contiennent ni informations relatives à la performance, c'est-à-dire qui évaluent l'économie, l'efficacité et l'efficacité des programmes, ni informations relatives à l'évaluation périodique des impacts des programmes. **Il semble évident alors que la non disponibilité des données / informations souhaitées (sources, système de collecte et analyse) soit le premier facteur explicatif de la faible capacité de suivi – évaluation des ministères PERAC.** Mais, lorsque nous nous référons à l'expérience acquise en la matière par les ministères PERAC depuis 2001, cette première explication du problème ne nous paraît pas suffisamment convaincante.

Une deuxième cause plausible pouvant expliquer le problème aurait été **la non fiabilité des données / informations livrées (qualité des données)**. En effet, les données recueillies ne font pas l'objet d'un contrôle systématique de la qualité de sorte que, la fiabilité des données est incertaine. Les données sont souvent présentées à l'état brut, et le

rapport de suivi-évaluation consiste en une reconfiguration de données administratives et statistiques catégorisées par « indicateurs ». De plus, l'implication des décideurs dans l'appréciation directe des données / informations comporte des risques (manipulation à dessein, jeu d'influence, etc.) liés à leur double manteau (juge et partie) et qui peuvent affecter leur fiabilité. Cependant, nous pensons que cette deuxième explication du problème peut être abandonnée lorsque nous savons que l'informatisation des systèmes de suivi-évaluation en cours dans les ministères peut permettre de disposer de bases de données centralisées avec des indicateurs comparables dans le temps. Il faudra ensuite mettre l'accent sur le contrôle de qualité des données / informations fournies par les diverses sources pour garantir leur fiabilité.

Un troisième essai dans notre analyse nous a permis de supposer que la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC s'expliquerait par **la non rapidité de livraison des données / informations souhaitées auprès des demandeurs (moment opportun)**. Le système de suivi-évaluation doit veiller au contrôle de qualité de toutes les données et leur remontée rapide vers la CSE. Il faudra alors développer des relations fonctionnelles conséquentes avec ces sources pourvoyeuses de données / informations non seulement pour harmoniser les méthodes de contrôle de qualité mais aussi pour promouvoir leur remontée rapide. Les PF sont en général des cadres contractuels, techniciens supérieurs en statistiques ou en planification. Ils ont donc a priori des compétences dans l'appréciation et la manipulation des données. Nous estimons donc que cette troisième cause plausible peut être aussi qualifiée de cause insuffisante et donc abandonnée.

La poursuite de notre analyse nous a permis de constater que de façon générale, dans l'ensemble des ministères, les personnes nommées aux CSE n'ont pas la formation appropriée en matière de GAR. Les professionnels désignés pour faire le travail de suivi et d'évaluation ne sont pas formés à la discipline professionnelle de l'évaluation de programme. En outre, aucun ministère ne dispose encore d'un plan de formation du personnel de la CSE. Il est vrai que certains ministères organisent des formations de courtes durées, soit sous forme de séminaires / ateliers au niveau national, soit sous forme de participation à des séminaires / ateliers à l'étranger sur la planification et le suivi-évaluation. Beaucoup de lacunes subsistent cependant. C'est pour cette raison que nous avons supposé que **l'insuffisance de personnel qualifié en matière de GAR** pourrait mieux expliquer la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC.

## **2- Causes supposées à la base du problème de la multiplicité des indicateurs de performances et de la difficulté à les relier aux objectifs du programme**

Les indicateurs constituent des éléments essentiels du dispositif du suivi-évaluation. De manière générale, ils sont des signes qui montrent des changements dans certaines conditions ou les résultats de l'exécution d'un projet. Après analyse de la persistance de la difficulté du choix des indicateurs de suivi de la performance, nous avons pu constater dans un premier temps, qu'il existe une grande **confusion dans l'usage des mots**. La première confusion est celle de la mesure et des indicateurs. Tous deux sont nécessaires ; car ils ne remplissent pas le même rôle. La **mesure est plus orientée vers l'obligation de rendre compte** alors que les **indicateurs doivent aider au pilotage quotidien**. La seconde confusion concerne les cibles et les résultats. On appelle souvent « résultats » les cibles (déclinaison pratique et réaliste des objectifs). Pour tenir compte de cette réalité, les spécialistes appellent « **cibles** » **les résultats à atteindre** et « **résultats** » **ce qui a effectivement été réalisé par l'administration (en prestations et impacts)**. Cette confusion provoque des difficultés à produire des informations utiles à la gestion, qui, mesurent l'efficacité de la gestion des programmes. Mais comme nous sommes dans une expérience nouvelle, cette confusion dans l'usage des mots nous semble normale ; car les concepts ne se clarifient que par le temps et la pratique. De ce fait, la confusion dans l'usage des mots ne nous paraît pas une cause suffisante pouvant expliquer le problème de la multiplicité des indicateurs de performances. Nous pouvons donc recourir à une autre cause plausible dans un deuxième temps. Le constat qui est fait est qu'il existe des données de suivi-évaluation qui sont produites dans le cadre des projets, mais ces données ne sont pas utilisées. Il n'est pas nécessaire de réinventer la roue. C'est la raison pour laquelle nous supposons que **l'insuffisance de connaissance dans le domaine de suivi-évaluation** serait la cause du problème de la multiplicité des indicateurs de performance et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités des programmes.

## **3- Causes supposées à la base du problème de l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches**

A ce niveau, nous n'avons pu identifier qu'une seule cause plausible et pertinente à notre avis : c'est **le manque d'une véritable culture de résultat**. L'ETARB est en effet chargée de concevoir toute la réforme budgétaire et d'apporter son appui aux CSE des ministères. Depuis 2005, l'ETARB fonctionne à partir d'un plan de travail annuel (PTA), mais n'est pas en mesure d'apprécier et d'évaluer correctement son assistance. En tant que structure d'appui, l'ETARB devrait fonctionner comme un cabinet-conseil et ses membres

devraient travailler de préférence comme des consultants avec des fiches de temps. Or jusqu'à ce jour, les membres de l'ETARB ne disposent pas de cet outil de travail important. Nous pensons donc que la cause du problème de l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches serait le manque d'une véritable culture de résultat.

#### 4- Point des causes supposées à la base des différents problèmes en étude

Il est consigné dans le tableau N°7, l'ensemble des causes que nous avons estimé être à la base des problèmes identifiés lors de l'état des lieux. La cause que nous avons jugée la plus plausible dans chaque cas, constitue l'élément « cause » de notre hypothèse.

**Tableau N°7 : Point des causes hypothétiques liées aux problèmes en étude**

Problèmes	Causes supposées	Observations
<b><u>Niveau Général</u></b> Absence de pratiques de base dans la mise en place du système de suivi et évaluation		
<b><u>Niveaux spécifiques</u></b> <b>Problème Spécifique n°1</b> Faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Non disponibilité des données/informations souhaitées</li> <li>● Non fiabilité des données/informations livrées</li> <li>● Non rapidité de livraison des données/informations souhaitées auprès des demandeurs</li> <li>● Insuffisance de personnel qualifié en matière de GAR</li> </ul>	Cause retenue
<b>Problème Spécifique n°2</b> Multiplicité des indicateurs de performance et difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Confusion dans l'usage des Mots</li> <li>● Insuffisance de connaissance établie dans le domaine de suivi et évaluation</li> </ul>	Cause retenue
<b>Problème Spécifique n°3</b> Absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Manque d'une véritable culture de résultat</li> </ul>	Cause retenue

Source : Nos investigations

#### 5- Point des hypothèses de l'étude

La suite du travail consiste à choisir une « méthodologie pour confirmer ou infirmer les hypothèses suivantes :

**Hypothèse spécifique n°1** : La faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC est due à l'insuffisance de personnel qualifié en matière de Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

**Hypothèse spécifique n°2** : La multiplicité des indicateurs de performance et la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme sont dues à l'insuffisance de connaissances établies dans le domaine de suivi et évaluation.

**Hypothèse Spécifique n°3** : L'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches est due au manque d'une véritable culture de résultat.

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les causes supposées se trouvant à la base des problèmes et les hypothèses de travail ci-dessus exposées peuvent être résumés dans le tableau N°8 : le tableau de bord de l'étude.

**Tableau N°8 : Tableau de bord de l'étude (TBE) sur « Contribution pour une mise en place d'un système de suivi et évaluation performant du budget programme »**

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général		<b><u>Problème général</u></b> Absence de pratiques de base dans la mise en place du système de suivi et évaluation des budgets programmes	<b><u>Objectif général</u></b> Aider à la conception du système de suivi et évaluation par la mise en place de pratiques de base	<b><u>Cause générale</u></b> -	<b><u>Hypothèse générale</u></b> -
Niveaux Spécifiques	1	<b><u>Problème spécifique n°1</u></b> Faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC	<b><u>Objectif spécifique n°1</u></b> Proposer les conditions pour une amélioration de la capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC	<b><u>Cause supposée n°1</u></b> Insuffisance de personnel qualifié en matière de GAR	<b><u>Hypothèse spécifique n°1</u></b> La faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC est due à l'insuffisance de personnel qualifié en matière de GAR

	2	<b><u>Problème spécifique n°2</u></b> Multiplicité des indicateurs de performance et difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme	<b><u>Objectif spécifique n°2</u></b> Contribuer à l'élaboration et au choix d'indicateurs de suivi de la performance qui permettent une mesure de l'efficacité de la gestion des programmes	<b><u>Cause supposée n°2</u></b> Insuffisance de connaissances établies dans le domaine de suivi et évaluation	<b><u>Hypothèse spécifique n°2</u></b> La multiplicité des indicateurs de performance et la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme sont dues à l'insuffisance de connaissances établies dans le domaine de suivi et évaluation
	3	<b><u>Problèmes spécifiques n°3</u></b> Absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches	<b><u>Objectif spécifique n°3</u></b> Aider à mieux comprendre l'importance de l'utilisation de fiche de temps pour enregistrer les tâches dans une approche de recherche de la performance	<b><u>Cause supposée n°3</u></b> Manque d'une véritable culture de résultat	<b><u>Hypothèse spécifique n°3</u></b> L'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches est due au manque d'une véritable culture de résultat

Source : Nos investigations

### III- Revue de la littérature

La revue de la littérature permet dans le cadre de toute recherche de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolutions. Il s'agit ici, de faire le point des connaissances sur le problème général des pratiques de base dans la mise en place du système de suivi-évaluation des budgets programmes et sur les différents problèmes spécifiques relevés.

#### 1- Point des connaissances sur les pratiques de base dans la mise en place du système de suivi et évaluation des budgets programmes (niveau général)

A ce niveau, l'accent est davantage mis sur les définitions et concepts de base qu'il faut maîtriser avant de mettre en place un système de suivi-évaluation performant des budgets programmes. Ces définitions et concepts sont relatifs à la notion de budget programme et à la notion de gestion axée sur les résultats.

## ► Notion de budget programme

Pour mieux appréhender la notion de budget programme, il faut d'abord présenter ce que c'est qu'un programme dans un premier temps, et ensuite, ce que c'est qu'un budget dans un second temps.

### ■ Qu'est-ce qu'un programme ?

« Un programme est un ensemble d'objectifs, de **stratégies** de mise en œuvre de ces **objectifs**, qui sont traduits en **résultats** mesurables » (Trossa 2002).

Selon F. **Mordacq** (2006, p. 41) :

« Le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions. Il relève d'un seul ministre et permet de piloter la gestion des administrations en vue de l'atteinte des résultats identifiés pour chaque politique. Les programmes rassemblent tous les moyens d'une politique et comprennent notamment les personnels qui l'exécutent lorsque ces personnels sont dédiés à cette politique. Ils sont placés sous l'autorité d'un responsable de programme, désigné par son ministre. »

### ■ Qu'est-ce qu'un budget ?

D'un point de vue général, Robert Cross, cité par **Egueh** (2006, p. 44) définit le budget comme il suit :

« Le budget constitue une sorte de **planification** à court terme des activités économiques et financières de la puissance publique. En effet, l'ensemble des dépenses et des recettes de l'Etat fait l'objet, dans ce document comptable, encore appelé Loi de Finances, d'une prévision annuelle détaillée qui revêt un caractère limitatif. Ainsi, le budget prévoit et autorise pour chaque année civile l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.»

Pour Sylvie **Trossa** (2002, p. 30) :

« Le budget est le moment décisif au cours duquel les choix se concrétisent ; l'une des raisons de la désillusion à l'égard de la modernisation est précisément le fait que les conséquences des décisions budgétaires ne sont pas toujours en harmonie avec les objectifs de progrès des administrations.»

On peut alors se demander pourquoi il est nécessaire de changer les mécanismes budgétaires et de ne pas se contenter d'une **planification stratégique** ? Le budget peut pousser à ce que la planification stratégique relève à la fois de la prospective et d'une démarche évaluative.

### ■ Qu'est-ce qu'un budget programme ?

Le budget programme est un cadre de dépense sectorielle à court et à moyen terme liant les **ressources** aux **résultats** attendus des divers centres de **responsabilité** d'une organisation ou d'un ministère.

Comme le souligne Sylvie **Trossa** (2002, p. 30-31) :

« La budgétisation par programme suppose une **projection dans l'avenir et une analyse du passé**. Ainsi en Australie et aux Etats-Unis, toute proposition de dépense nouvelle fait l'objet d'une **évaluation** avec une projection des **coûts** et des **bénéfices** et une référence, si possible, à des évaluations de politiques semblables antérieures. L'objectif est d'obtenir le « **développement durable** » de politiques durables et d'utiliser des éléments d'expertise objectifs d'aide à la décision. La Commission européenne a adopté ces règles. »

### ► **Notion de gestion axée sur les résultats**

La budgétisation par programme s'inscrit dans une logique de mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. Le contexte est celui de l'augmentation croissante des déficits publics et de l'endettement croissant des pays dans un environnement de ressources plus rares et d'augmentation des prélèvements obligatoires. La question d'une **bonne utilisation des impôts (des ressources)** et d'une **amélioration de la gestion de l'Etat**, de la **mise en place de nouveaux modes de gestion**, d'une **décentralisation** s'est alors posée. De plus, selon F. **Mordacq** (2006, p.3) :

« Une demande émanant des citoyens, lesquels sont des usagers du service public autant que des contribuables, s'est développé pour **mieux comprendre la dépense publique**, réclamer **plus de transparence** mais également **plus d'efficacité et de qualité**. » Citant toujours F. **Mordacq** (2006, p.4) :

« De nombreux pays ont entamé ou développé des processus d'amélioration de la gestion publique, notamment le Canada (avec des exercices de revue de programmes), le Royaume-Uni (budget pluriannuels, performance, comptabilité...), les Pays-Bas (performance). La France a porté un regard approfondi sur ces différentes expérimentations étrangères notamment avec la mission de Jean-Jacques François sur la comptabilité patrimoniale en 1998 et la mission de l'Inspection générale des finances d'Henri Guillaume sur la gestion de la performance en 2000. » Ainsi, par la Loi Organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) la réforme budgétaire a été consacrée. Cette loi est une réforme de l'ordonnance budgétaire de 1959, qui introduit la budgétisation par programmes, changeant ainsi le processus budgétaire.

Au Bénin, la réforme budgétaire fait suite à de nombreux dysfonctionnements constatés dans le système budgétaire ancien consacré par la Loi Organique N° 86-021 du 26 septembre 1986 (toujours en vigueur) relative aux Lois de Finances. La Banque mondiale à travers l'instrument de financement dénommé PERAC (devenu PRSC) appuie

ladite réforme. Cet instrument consiste au transfert des aides extérieures au budget de l'Etat. Les objectifs essentiels visés sont :

- l'amélioration de l'efficacité de toutes les ressources publiques, quelle que soit leur provenance ;
- l'unification du budget ;
- l'intégration du financement extérieur de tous les projets dans le budget ;
- la budgétisation de toutes les aides extérieures ;
- le soutien annuel prévisible intégré au calendrier budgétaire dans un cadre budgétaire à moyen terme ;
- le passage du budget de moyens à un budget axé sur les résultats.

La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) comprend des concepts de base, des termes clés et des principes de mise en œuvre (**Zouré** 15 mars 2000) qu'il est bon de connaître.

#### ■ Concepts de base

Les concepts de base sont les ressources, le rayonnement et les résultats : **les 3R**.

**Les ressources** sont les quantités de temps, d'argent et d'énergie investies et le type de ressources employées. En d'autres termes, ce sont les **intrants**, matériels, financiers et humains requis pour produire un résultat dans le temps.

**Le rayonnement** concerne l'ampleur et la profondeur avec lesquelles l'organisme chargée de l'exécution d'un programme ou d'un projet désire répartir ses ressources afin d'atteindre les résultats escomptés.

**Les résultats** sont des changements descriptibles ou mesurables occasionnés par des relations de cause à effet : activités-résultats. **Les résultats** sont des changements attribuables à l'ampleur et à la profondeur de l'influence qu'un organisme a eu par l'influence de ses ressources. Si on se réfère à la méthode du cadre logique (**voir annexe n°3**), on peut distinguer une hiérarchie de résultats dits **résultats développementaux** :

- les **résultats à court terme** sont les **extrants** produits suite à la réalisation d'une activité.
- Les **résultats à moyen terme** ou **effets** sont les changements associés au but recherché.
- Les **résultats à long terme** ou **impacts** sont les changements associés à la finalité recherchée.

D'où la chaîne de résultats :

**EXTRANT** → **EFFET** → **IMPACT**  
(But)            (Finalité)

## ■ Termes clés

Les termes clés sont le cadre de rendement, les conditions critiques/facteurs de risques, l'indicateur de résultat/de rendement, les intrants.

### Cadre de rendement

Outil de la GAR qui sert à conceptualiser les projets en posant les questions fondamentales aux principaux intervenants.

- Quel est le but du programme/projet ?
- Quels résultats prévoyons-nous atteindre en fonction des ressources investies ?
- Qui seront les bénéficiaires du programme/projet ?
- Quelle est la meilleure façon de mettre en œuvre le programme/projet ?

### Conditions critiques/facteurs de risques

Facteurs qui constituent un risque pour l'atteinte des résultats. Pour qu'un facteur soit un risque, celui-ci doit être déterminant et hors de contrôle. A chaque niveau de résultats recherché : court terme, moyen terme ou long terme, sont associées des conditions critiques.

### Indicateur de résultats /de rendement

Un indicateur est une mesure de l'atteinte des résultats escomptés. Celui-ci peut être de nature quantitative : nombre, pourcentage, ratio ou qualitative : qualité, niveau etc. Pour chaque niveau de résultats attendus des indicateurs sont à définir.

### Intrants

Moyens organisationnels, intellectuels, humains et matériels mobilisés pour un programme ou un projet.

## ■ Principes de mise en œuvre

Six principes sous-tendent l'application de cette méthode de gestion :

- la **simplicité** : facile à comprendre/simple à appliquer ;
- l'**apprentissage sur le tas** : mise en œuvre par une approche itérative et pratique ;
- l'**application étendue** : application dans tous les secteurs et services ;
- le **partenariat** : faire participer les parties prenantes à la définition des résultats ;
- la **responsabilité** : établir avec les parties prenantes, les responsabilités de chaque partie dans l'atteinte des résultats.
- la **transparence** : assurer une communication des résultats qui soit clairement définie.

## 2- Point des connaissances sur les problèmes spécifiques

### ► Le système de suivi-évaluation

Le suivi-évaluation fait appel au suivi de la performance et à l'évaluation de programme.

#### ■ Qu'est-ce qu'un système ?

Un système est un ensemble d'éléments distincts et interdépendants définis et agencés pour atteindre des objectifs déterminés.

#### ■ Qu'est-ce que le suivi ?

Le suivi est un processus consistant à vérifier régulièrement la situation du programme, en observant si les activités planifiées ont été exécutées et si elles sont en train de générer les changements souhaités.

#### ■ Qu'est-ce que la performance ?

La performance est le degré auquel un programme atteint ses objectifs. Les objectifs sont les résultats escomptés ou rendements d'un programme représentant les changements de connaissances, d'attitudes et de comportement des clients du programme ; toute chose décrites d'une façon quantifiable et indiquant une période spécifique pendant laquelle on peut atteindre ces résultats. On peut élaborer un rapport de performance budgétaire qui permet au responsable de contrôler les revenus et dépenses réels par rapport à ceux prévus dans le budget (**voir annexe n°4**).

En référence à l'aide mémoire de la **Banque mondiale** (Juillet 2002, p. 10-11) :

« La gestion de la performance doit être prise en compte aussi en exécution et suivi. A cet effet, la mise sur pieds de tableaux de bord, avec batterie de clignotants simples, est nécessaire. Le but est de pouvoir constituer des outils de surveillance de l'exécution budgétaire en fonction des résultats physiques recherchés. Le but est aussi de pouvoir être réactif en fonction du profil de l'exécution budgétaire.

« Enfin la gestion de la performance nécessite que des liens entre les crédits et la performance soient établis par référence à des étalons au sein de chaque programme (1 unité de crédit = 1 étalon de quantité physique) ainsi qu'une analyse comparative entre ces étalons et les différents programmes au sein d'un même ministère (1 unité de crédit = 1 unité dans le domaine urbain = 1 unité dans le domaine de l'habitat = 1 unité dans le domaine de l'environnement). Cet étalonnage du rendement des crédits devrait permettre de faciliter les comparaisons et les arbitrages d'affectation des crédits entre et au sein des programmes.»

## ■ Qu'est-ce que l'évaluation ?

L'évaluation est un processus de collecte et d'analyse d'informations pour vérifier si un programme est en train de mener les activités planifiées, et déterminer jusqu'à quel point il réalise les objectifs initialement définis (en exécutant ces activités).

L'évaluation est un instrument servant à identifier les moyens par lesquels on peut assurer un maximum d'efficacité à un programme et/ou les modifications pouvant permettre d'améliorer les services.

**Un système de suivi-évaluation** est donc conçu pour servir le gestionnaire du développement. La mission assignée aux systèmes de suivi-évaluation dans les ministères est la suivante :

- veiller à la définition des indicateurs de performance des budgets – programmes du ministère ;
- assurer le suivi-évaluation des indicateurs des budgets programmes ;
- assister les directions techniques en matière d'élaboration et de suivi des budgets programmes ;
- organiser les tournées de contrôle et de suivi physiques des projets ;
- veiller à la formation des structures du ministère en matière de gestion des budgets programmes (préparation, exécution, suivi-évaluation) ;
- établir les bilans mensuels, trimestriels et annuels d'exécution du budget programme.

Les systèmes de suivi-évaluation des ministères peuvent se présenter comme ci-après dans le tableau N°9 :

**Tableau N°9 : Répartition des systèmes de suivi-évaluation des ministères PERAC**

	1	2	3	4	5	Observations
	Non installé	Pas fonctionnel	Peu fonctionnel	Fonctionnel	Fonctionnel et assez efficace	
<b>MMEH</b>			<b>X</b>			*Système décentralisé
<b>MEPS</b>		<b>X</b>				Idem
<b>METFP</b>		<b>X</b>				Idem
<b>MCAT</b>		<b>X</b>				RAS
<b>MESRS</b>	<b>X</b>					Système centralisé
<b>MSP</b>		<b>X</b>				Système décentralisé

<b>MFSS</b>			<b>X</b>			Idem
<b>MJLDH</b>			<b>X</b>			Système centralisé
<b>MICPE</b>			<b>X</b>			Idem
<b>MTPT</b>				<b>X</b>		Système décentralisé
<b>MEHU</b>					<b>X</b>	Idem
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	
<b>Moyenne</b>	<b>2,73</b>					

Source : Rapport Général de l'Atelier diagnostic des CSE des ministères impliqués dans les réformes budgétaires (21 – 23 février 2005)

\* Système décentralisé : noyau central, CSE et PF dans les structures centrales et/ou déconcentrée.

On se rend compte que très peu de CSE sont fonctionnelles : MTPT et MEHU. La moyenne de 2,73 montre que le niveau moyen de fonctionnalité des CSE est à peine « Peu fonctionnel ». Beaucoup d'efforts restent donc à consentir pour améliorer la situation.

### ► Les indicateurs de performance

Selon le Rapport Général de l'Atelier diagnostic des CSE élaboré par Roger **Dovonou** (Février 2005, p. 45-46) :

« Les indicateurs sont des signes préétablis que les responsables de suivi-évaluation doivent chercher à reconnaître pour déterminer dans quelle mesure le projet/programme demeure pertinent, est performant et atteint ses objectifs. De façon plus précise, ce sont des variables qui permettent de :

- synthétiser l'information de suivi du projet ;
- mettre en évidence les écarts par rapport aux prévisions et aux situations de référence.

Ils sont identifiés par objectif, résultat et activités. On les classe en indicateurs de performance, d'impact/effet, de résultats et d'intrants. »

D'après la **Banque mondiale** (Juillet 2002, p. 15) :

« Les indicateurs de suivi de la performance permettent une mesure de l'efficacité de la gestion des programmes sur la base du coût complet des résultats immédiats (extrants) atteints et de la qualité effective des biens produits et des services rendus aux citoyens et l'utilisation d'instruments de mesure de satisfaction. Les cibles fixées pour les niveaux de performance devraient être basées sur des actions prévues, précises et concrètes, qui réduisent les inefficiences de gestion telles que : la multiplicité des interventions de contrôle, la production d'informations inutiles à la gestion et la création de structures et de comités qui ne contribuent pas de façon probante à l'efficacité du programme.»

### ► L'utilisation de la fiche de temps comme outil de performance

Le Plan de travail annuel (PTA) permet de planifier ses activités dans le temps ; mais la fiche de temps permet de planifier son temps (**voir annexe n°5**). L'objectif ici est de « prévoir l'organisation de son temps et non de le subir. La planification doit être faite autant pour les tâches quotidiennes que pour les projets à long terme. La désorganisation entraîne l'inefficacité, elle empêche de se concentrer sur l'essentiel, elle est source de fatigue et de stress. Il est donc indispensable de s'organiser si l'on veut faire son travail avec plus d'efficacité et d'efficacités et en tirer plus de satisfaction. Il faut pour cela déterminer ses objectifs, les classer par ordre de priorité et ensuite s'employer efficacement à les atteindre. »

## Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude :

### Approches empirique et théorique

Dans cette partie de l'étude, il sera question de fixer les grandes approches empirique et théorique qui nous permettront de collecter et d'analyser les données destinées à faciliter la vérification des hypothèses.

#### I- Approche empirique

La dimension empirique de l'étude nous permet de mettre en exergue la méthode d'investigation envisagée. Les étapes suivantes ont été retenues :

- détermination des objectifs de la collecte de données ;
- nature de la collecte ;
- identification de la population mère ;
- présentation des techniques de dépouillement des données ;
- exposé des outils de présentation.

#### 1- Objectifs de la collecte des données

Les enquêtes effectuées ont pour objectif de mobiliser des données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées dans notre étude. Il s'agit de vérifier si :

- la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC est réellement due à l'insuffisance de personnel qualifié en matière de GAR ;
- l'insuffisance de connaissances établies dans le domaine de suivi-évaluation est effectivement à la base de la multiplicité des indicateurs de performance et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme ;

- le manque d'une véritable culture de résultat explique effectivement l'absence de fiches de temps pour enregistrer les tâches.

## 2- Nature de la collecte des données et échantillonnage

La vérification des hypothèses formulées nous oblige à effectuer deux types d'enquêtes : une enquête interne adressée aux membres de l'ETARB et une enquête externe destinée aux agents des CSE des ministères sectoriels. L'échantillon représentatif sera composé de onze (11) membres de l'ETARB et de trente trois (33) membres des agents et cadres de onze (11) ministères PERAC.

## 3- Technique de dépouillement des données

Les données recueillies sont traitées de façon manuelle. Les différentes idées, qui se dégagent des réponses, sont récapitulées de façon synthétique par catégorie.

## 4- Outils statistiques de présentation des données

Les résultats des enquêtes sont analysés par la méthode de tri à plat par rapport aux grandes lignes du guide d'entretien (**voir annexe n°9**).

# II- Approche théorique

Il s'agit de présenter les normes ou repères d'amélioration et les outils d'analyse des données collectées. Ce choix est en fonction des problèmes spécifiques.

## 1- Choix théorique lié au problème de la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC

### ► Normes ou repères d'amélioration

L'approche théorique que nous allons retenir à ce niveau est celle de « **la qualité des ressources humaines et de leur disponibilité** ». Cette approche rappelle la théorie de la croissance endogène pour l'accroissement du rôle de l'Etat dans le financement de l'économie. Selon cette théorie dont l'un des premiers adeptes est P. Romer, la productivité globale des facteurs résulte de l'accumulation des différentes formes de capital. C'est parce que ces différentes formes de capital génèrent des externalités positives ; c'est-à-dire des avantages gratuits pour des agents autres que ceux qui réalisent les investissements. Ces externalités proviennent notamment du **capital technologique (savoir faire et savoir)**. Ces externalités ont des caractéristiques d'un bien public au sens où les connaissances une fois produites sont disponibles pour tous. Ce sont ces

connaissances qui constituent le capital technologique. Ces théories traduisent une réflexion profonde sur des phénomènes complexes tels que : l'importance du capital humain, la recherche-développement, les externalités, l'innovation et les rendements croissants.

► **Seuils de décision liée au problème**

La cause qui est retenue après nos investigations est celle qui s'est révélée conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés, soit la cause qui a recueilli plus de 50% des avis.

**2- Choix théorique lié au problème de la multiplicité des indicateurs de performance et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme**

► **Normes ou repères d'amélioration**

L'approche théorique sur laquelle nous nous sommes appuyés est celle du **renforcement des capacités à travers la constitution d'un fond documentaire adéquat** sur les meilleures pratiques de suivi-évaluation ; surtout le repérage et l'élaboration d'indicateurs pertinents et fiables.

► **Seuils de décision liée au problème**

La cause réelle se trouvant à la base de la multiplicité des indicateurs de performance et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme est retenue grâce aux résultats issus des entretiens avec les acteurs des CSE et des membres de l'ETARB. Ainsi, la cause qui est retenue est celle qui a réuni plus de 50% des opinions recueillies.

**3- Choix théorique lié au problème de l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches**

► **Normes ou repères d'amélioration**

L'approche théorique retenue ici est celle de la « **gestion optimale du temps** » qui permet de développer une véritable culture de résultat. Selon Alan Lakein, « gaspiller son temps, c'est gaspiller sa vie. Maîtriser son temps, c'est maîtriser sa vie ». Il s'agit donc aux membres de l'ETARB d'apprendre à quantifier les travaux réalisés et de mesurer leur propre performance.

► **Seuils de décision liée au problème**

La cause réelle de l'absence de fiches de temps pour enregistrer les tâches dans une approche de recherche de la performance est identifiée grâce aux résultats issus de notre

entretien avec les membres de l'ETARB et les membres des CSE. La cause qui est retenue est celle qui a réuni plus de 50% des avis.

## **Section 2 : Collecte et analyse des données**

### **Paragraphe 1 : Mobilisation et présentation des données**

#### **I- Mobilisation des données**

Les données ont été mobilisées sur la base d'une enquête d'évaluation des CSE de cinq (5) ministères PERAC et sur la base de l'analyse des systèmes de suivi-évaluation de onze (11) ministères. Nous avons interviewé quarante quatre (44) personnes (11 membres de l'ETARB et 33 membres des CSE) suivant le guide d'entretien en **annexe n° 9**).

##### **1- Difficultés rencontrées**

La difficulté majeure que nous avons rencontrée est relative à notre appartenance à l'ETARB. Les réponses à nos questions ne nous ont pas tellement avancé par rapport à nos connaissances antérieures. Nous recevions souvent la réponse lapidaire suivante : « Que voulez-vous que nous vous disions. Nous n'avons rien à vous apprendre. » C'était à la limite décourageant.

##### **2- Limites des données recueillies**

Les limites concernent essentiellement l'insuffisance des informations collectées et leur qualité. Les données recueillies n'ont pas toujours été issues d'une discussion approfondie. Nous avons dû nous rabattre le plus souvent sur nos expériences et connaissances personnelles acquises sur les systèmes de suivi-évaluation.

#### **II- Présentation des données**

##### **1- Présentation et analyse des données collectées relatives au problème de la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC**

L'enquête réalisée auprès des acteurs de suivi-évaluation, présente les données ci-après.

**Tableau N°10 : Causes de la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC**

Eléments	Fréquence relative (%)
Insuffisance de personnel qualifié en matière de GAR	59,09
Non disponibilité des données	9,09
Non fiabilité des données	-
Non rapidité de livraison des données	6,82
Mauvaise perception du rôle de la CSE et budget programme non maîtrisé par les autorités du ministère	2,27
Manque de moyens matériel et financier et de motivation	22,73
<b>Total des enquêtés</b>	100

Source : Résultats des enquêtes

Une analyse des résultats consignés dans le tableau N° 10 révèle que l'insuffisance de personnel qualifié en matière de Gestion Axée sur les Résultats (GAR) est la cause qui rassemble plus de 50 % des opinions des enquêtés.

Quant aux autres causes supposées (la non disponibilité des données, la non fiabilité des données, la non rapidité de livraison des données, la mauvaise perception du rôle de la Cellule Suivi-Evaluation et la non maîtrise du budget programme par les autorités du ministère, le manque de moyens matériels et financier et de motivation), elles n'ont pas réuni la fréquence nécessaire (plus de 50 %) permettant de les prendre en considération.

Le seuil de décision éliminant toute cause possible ayant une fréquence inférieure à 50 %, l'insuffisance de personnel qualifié en matière de GAR apparaît donc comme étant la seule cause du problème de la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC.

## **2- Présentation et analyse des données collectées relatives au problème de la multiplicité des indicateurs et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme**

Les enquêtes réalisées nous donnent les résultats ci-après.

**Tableau N°11 : Causes de la multiplicité des indicateurs de performance et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme**

Eléments	Fréquence relative (%)
Confusion dans l'usage des mots	13,64
Insuffisance de connaissance établie dans le domaine de suivi-évaluation	65,91
Non existence d'une base de données centralisée	20,45
<b>Total des enquêtés</b>	<b>100</b>

Source : Résultats des enquêtes

L'analyse des résultats des enquêtes révèle que l'insuffisance de connaissance établie dans le domaine de suivi-évaluation est la cause qui rassemble plus de 50 % des opinions.

Les autres causes supposées (confusion dans l'usage des mots et non existence d'une base de données centralisée) ont recueilli moins de 50 % des avis et ne peuvent donc être prises en considération par rapport au seuil de décision retenu.

En conclusion, il ressort que l'insuffisance de connaissance établie dans le domaine de suivi-évaluation est la cause principale du problème de la multiplicité des indicateurs de performance et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme.

### 3- Présentation et analyse des données collectées relatives au problème de l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches

Les enquêtes réalisées figurent dans le tableau suivant :

**Tableau N°12 : Cause de l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches**

Eléments	Fréquence relative (%)
Manque d'une véritable culture de résultat	75
Pratique inconnue dans l'administration	25
<b>Total des enquêtés</b>	<b>100</b>

Source : Résultat des enquêtes

L'analyse des résultats des enquêtes révèle que plus de 50 % des enquêtés estiment que le manque d'une véritable culture de résultat est la cause du problème de l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches.

Suivant le seuil de décision fixé (la cause qui rassemble plus de 50 % des avis est la cause qui sera retenue), le problème de l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches a pour cause principale, le manque d'une véritable culture de résultat et non la méconnaissance de cette pratique dans l'Administration.

## **Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

### **I- Vérification des hypothèses**

#### **1- Degré de validité de l'hypothèse spécifique N°1**

L'analyse des données recueillies dans le cadre des enquêtes sur le problème d'espèce révèle que le système de suivi-évaluation des ministères PERAC fonctionne mal de façon générale. Les ressources humaines utilisées dans le domaine qui disposent de connaissances requises en matière de GAR sont très limitées. C'est ce qui explique la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC. Notre hypothèse reste donc vérifiée.

#### **2- Degré de validité de l'hypothèse spécifique N°2**

Des résultats de nos enquêtes, il résulte qu'il se pose aux agents un problème sérieux dans la définition et la méthodologie de calcul des indicateurs de performance liés à leurs secteurs. Or sans les indicateurs fiables, il est quasiment impossible de s'inscrire dans la logique de la GAR. La plupart des agents des CSE et tous les membres de l'ETARB ont exprimé leur désir de renforcer leurs compétences techniques en suivi-évaluation. L'enquête a révélé que 65,91 % des personnes interrogées confirment que la multiplicité des indicateurs de performance et la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme sont dues à l'insuffisance de connaissance confirmée dans le domaine de suivi-évaluation. Cet état de chose nous permet de considérer notre hypothèse comme étant vérifiée.

#### **3- Degré de validité de l'hypothèse spécifique N°3**

Une réalité a été reconnue par la plupart des enquêtés, c'est que l'Administration ne s'inscrit pas dans la logique de résultat. L'expérience de la GAR est une expérience encore nouvelle qui nécessite un long apprentissage. Quantifier son temps de travail pour un meilleur résultat reste encore utopique, même pour les acteurs confirmés de la GAR. A ce niveau également, notre hypothèse reste vérifiée.

## **II- Point des éléments de diagnostic**

Les éléments de diagnostic issus de la vérification de chaque hypothèse se présentent comme suit :

**Eléments de diagnostic 1** : La faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC est due à l'insuffisance de personnel qualifié en matière de Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

**Eléments de diagnostic 2** : La multiplicité des indicateurs de performance et la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme sont dues à l'insuffisance de connaissances établies dans le domaine de suivi-évaluation.

**Eléments de diagnostic 3** : L'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches provient du manque d'une véritable culture de résultat des acteurs impliqués dans la Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

## **CHAPITRE DEUXIEME**

### **APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE**

Dans ce chapitre, il est question d'apporter notre modeste contribution à la résolution des problèmes identifiés. Pour ce faire nous allons proposer des mesures d'éradication des différentes causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques.

## **Section 1 : Approches de solutions**

### **Paragraphe 1 : Approches de solutions au problème de la faible capacité de suivi-évaluation des ministères**

#### **PERAC**

Nous avons supposé et vérifié que l'insuffisance de personnel qualifié en matière de GAR est la principale cause de ce problème. Pour éradiquer cette cause, l'accent doit être mis sur **le recrutement en nombre suffisant de ressources humaines de qualité en matière de GAR**. Le capital technologique (savoir faire et savoir) doit être priorisé dans ce domaine et rendu disponible. Tous les ministères doivent se doter de ressources professionnelles adéquates et à plein temps pour effectuer le travail de suivi de la performance et d'évaluation de programme. Il faut que ces ressources humaines soient spécialisées en évaluation de programme et en mesure de rendement dans le secteur public, c'est-à-dire qu'elles aient reçu une formation universitaire et avoir une expérience pratique dans une organisation publique.

Il ne faut pas confondre ce type de formation avec une formation spécialisée en statistique, en planification, en économie, etc. Le besoin en ressources humaines doit être établi sur la base d'une analyse rigoureuse de la charge de travail prévue au chapitre du suivi-évaluation, c'est-à-dire en utilisant un modèle-type en gestion de personnel et des ressources humaines : définition du mandat de la fonction et de sa place dans l'organisation, définition des rôles et des responsabilités, identification des résultats à produire et du cadre de responsabilisation, attributions du personnel rattaché à la fonction, description des tâches, profil des compétences, critères de sélection et de recrutement des ressources humaines.

## **Paragraphe 2 : Approches de solutions au problème de la multiplicité des indicateurs et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme**

La résolution du problème de multiplicité des indicateurs et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme doit passer par la mise en œuvre des actions suivantes :

- la recherche par l'ETARB et les CSE des meilleures pratiques de suivi-évaluation dans leur secteur et la prise de dispositions pour s'assurer d'un niveau de connaissance à cet égard, adéquat et courant ;
- la mise en place d'un programme de formation continue pour le personnel engagé à plein temps dans la fonction de suivi et évaluation. Par exemple, l'utilisation des ressources d'éducation à distance pour assurer la formation continue du personnel de suivi et évaluation ainsi que la formation des gestionnaires et des cadres à la gestion de cette formation et à l'utilisation de l'information évaluative dans la prise de décisions. Par ailleurs, il faudra envisager plus sérieusement que le personnel du suivi-évaluation s'associe au réseau africain d'associations de l'évaluation pour connaître et rester au fait de l'état de la pratique professionnelle, échanger avec les partenaires du réseau et participer à des activités professionnelles telles que les conférences, les ateliers de formation, les séminaires, etc. ;
- la mise en place d'un fonds documentaire à jour ;
- l'appui aux CSE dans la définition et la méthodologie de calcul des indicateurs de performance liés à leurs secteurs respectifs ;
- la connaissance des critères de bons indicateurs qui sont en fait les critères d'un contrôle moderne et leur mise en œuvre.

Selon Sylvie Trossa (2002, p. 165), les critères de bons indicateurs sont les suivants (**voir annexe n°6** pour le détail) :

- clarté des objectifs et des publics ciblés par chaque indicateur ;
- précision et non dispersion ;
- équilibre et diversité ;
- appropriation par le personnel ;
- capacité d'être vérifiés et évaluation ;
- potentiel d'apprentissage et de savoir ;
- amélioration continue ;
- interprétation dans un contexte ;

- responsabilité.

Ces différentes actions pourront dans une certaine mesure éradiquer la cause principale qu'est l'insuffisance de connaissances établies dans le domaine de suivi-évaluation.

### **Paragraphe 3 : Approches de solutions au problème de l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches**

Les membres de l'ETARB qui en principe, travaillent comme des consultants, doivent résoudre nécessairement le problème de l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches. La logique des budgets programmes repose sur le critère de la performance ; donc sur l'efficacité et l'efficacité des programmes. Et pour atteindre ces objectifs, chaque membre de l'ETARB doit améliorer sa propre performance afin de rentrer pleinement dans une véritable culture de résultat. C'est pourquoi, nous proposons comme solution au problème, la technique de la gestion optimale du temps qui nécessite méthode, organisation et utilisation de bons outils. **Il faut garder à l'esprit que la gestion du temps ne se définit pas en terme de grille horaire fixe à établir pour une période donnée ;** tout doit changer plutôt en fonction des activités à accomplir et des individus. Remarquons que l'utilisation d'une méthode adéquate ne constitue pas une condition suffisante mais certainement nécessaire pour réussir. Etant donné qu'il existe plusieurs bonnes méthodes, le choix de la méthode doit se faire en fonction des besoins propres, à la convenance de chacun. Toutefois, certains critères communs caractérisent une bonne méthode de gestion du temps : efficacité, simplicité et adaptation à la commande.

## **Section 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions**

Les solutions proposées ne trouveront leur efficacité qu'après la mise en place de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre. L'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes identifiés doit prendre ancrage sur les recommandations suivantes :

### **Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit du législateur**

Pour parvenir à la pérennisation de la GAR, il est nécessaire d'améliorer son cadre juridique. A cet effet, il faudra :

- voter une nouvelle Loi Organique portant Loi de Finances (LOLF) ou le Parlement ne vote pas des moyens, des intrants (inputs), mais des programmes sur la base de

résultats quantitatifs et qualitatifs que les administrations s'engagent à atteindre et dont elles devront rendre compte au budget suivant ;

- améliorer le débat parlementaire qui portera désormais sur les orientations de chaque ministère et du gouvernement dans son ensemble ;
- introduire dans la LOLF plus de souplesses budgétaires pour les gestionnaires qui verront leurs crédits (à l'exception des crédits de personnel qui demeureront plafonnés), devenir fongibles ; ce qui facilitera l'atteinte des résultats prévus ;
- diminuer dans la LOLF les chapitres budgétaires et les remplacer par des programmes ;
- mettre en œuvre dans la LOLF des indicateurs de résultats ;
- faire figurer dans la LOLF trois concepts majeurs :
  - la mission (objectif d'intérêt général) ;
  - le programme qui est une spécialisation de la mission (déclinaison en domaines plus spécifiques) ;
  - les titres.

**Les titres sont indicatifs :** (dotation des pouvoirs publics, dépenses de personnel, dépenses d'investissement, d'intervention et d'opérations financières), et **le vote se fera par missions. Les programmes sont limitatifs** (plafonnés), mais la fongibilité sera complète (sous réserve du plafonnement des grades et de l'impossibilité de transformer des crédits de fonctionnement ou d'investissement en masse salariale) au sein des programmes. La notion de programme est associée à celle de mission. En fait, **les missions sont des politiques publiques et peuvent couvrir plusieurs ministères et services, alors que les programmes sont ministériels.**

- renforcer la capacité de la Commission des Finances (CF) pour l'analyse et l'amélioration des budgets de programmes, des rapports d'exécution et des rapports d'audit de performance (préparer un manuel de procédure) ;
- rendre compte à la CF des progrès relatifs à la mise en œuvre de la réforme budgétaire.

## **Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit du pouvoir exécutif et des acteurs de la réforme budgétaire**

Pour que les solutions proposées soient plus efficaces, nous formulons à l'endroit du pouvoir exécutif et des acteurs de la réforme budgétaire, les recommandations suivantes :

- accélérer la mise en forme du projet de LOLF afin de la rendre conforme à l'esprit du budget programme ;
- prendre des dispositions pour déroger aux principes de recrutement des contractuels en charge de la CSE dans les ministères PERAC, afin de doter les CSE de ressources humaines de qualité ;
- faire recours aux contractuels en veillant à ce que leur contrat ne soit pas des contrats de deux (2) ans renouvelables une fois ;
- affecter des ressources humaines professionnelles qualifiées et à plein temps à la fonction de suivi et évaluation ;
- faire évoluer la gestion des ressources humaines en faisant en sorte que les fonctionnaires restent suffisamment longtemps en poste pour mener une action efficace. Ceci favorisera la généralisation d'une mentalité de mise en œuvre ;
- concevoir et mettre en œuvre un programme de formation pertinent pour les membres de l'ETARB et les agents de suivi-évaluation en tenant compte de l'existant à l'ETARB et dans chaque CSE ;
- valoriser aussi bien le « savoir faire » que le « savoir penser ».

La formation des fonctionnaires est plus tournée vers le savoir que vers le savoir faire. En recentrant l'action sur la stratégie et le « comment faire ? », la logique de programme est une réponse possible à cette dérive « impuissante » de l'administration (lorsqu'on pense, on ne peut pas agir et lorsqu'on agit, on ne peut pas penser) ;

- mettre l'accent sur les finalités de l'action publique ; apprendre à définir de façon précise les objectifs (à quoi servons-nous ? pourquoi faisons-nous ce que nous faisons) sinon, il n'y a pas de programmes.

Régulièrement, au cours des séminaires de formation, il est demandé aux participants de définir les objectifs de leur action ; la réponse la plus fréquente est une description de leur activité telle qu'elle est au moment de la question, mais non sa finalité ou ses objectifs ;

- appuyer les CSE dans la définition et la méthodologie de calcul des indicateurs de performance liés à leurs secteurs respectifs ;
- octroyer les conditions appropriées de travail aux agents de suivi-évaluation au niveau central et décentralisé du système de suivi-évaluation : locaux, mobilier, moyens de déplacement ;

- informatiser les systèmes de suivi-évaluation de tous les ministères PERAC : stations à tous les cadres, logiciels professionnels, réseau intranet ;
- instituer un système de motivation du personnel basé sur l'obligation de résultats et dissuasive de la mobilité des cadres ;
- promouvoir la culture du résultat pour rassembler et non pour diviser.

Il ne s'agit pas de polémiquer sur la productivité ou la qualité de la fonction publique ; les généralisations ne produisent guère de connaissances ou de progrès. Bien souvent, l'emploi du mot « résultat » provoque des réticences, car les fonctionnaires pensent, en toute sincérité, atteindre des résultats et donner le meilleur d'eux-mêmes, ils ne comprennent pas pourquoi on vient les critiquer. Manager par résultats ne sous-entend pas que les fonctionnaires ne font rien ou sont inutiles, au contraire, il s'agit de les aider à mieux cerner les objectifs qui leur sont fixés et mettre en valeur leurs actions. Pour citer Michel Crozier : « on ne change pas les gens en ne les respectant pas ». Penser en termes de résultats implique des questions très pratiques : que cherche-t-on à atteindre ? Pour qui ? Avec quelle efficacité et quel niveau de qualité ? A cet égard, se focaliser sur les résultats est un moyen de rassembler, de cristalliser les efforts de chacun autour de questions pragmatiques à résoudre et non autour des débats idéologiques. Par ailleurs, les résultats ne s'obtiennent qu'à travers des efforts collectifs et non des compétitions individuelles ou des complots ;

- promouvoir la culture de résultat pour obtenir de succès.

Un résultat n'en est un que s'il y a eu « contrat » entre une hiérarchie et ses agents, au sens non formel, d'un accord préalable sur sa définition et sa mesure. La transparence est l'un des enjeux de succès, tout comme la possibilité d'allouer des moyens, de rectifier des stratégies d'action publique en cas de dysfonctionnement, mais aussi la connaissance des attentes des citoyens. En définitive, un peu de connaissance et de rationalité sont à mettre au service de l'action de l'Etat ;

- lever certains blocages réglementaires, liés à la rigidité des statuts particuliers et des statuts d'emplois sans toutefois remettre en cause l'idée de statut général des Agents permanents de l'Etat. Par exemple, favoriser l'ouverture de la fonction publique à plus de diversité dans le recrutement et les carrières, et la mise en place de systèmes cohérents de contribution/rétribution avec l'obligation de résultats, sont des enjeux majeurs. Certains pays (Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, Australie,

Finlande, Irlande) y sont parvenus sans remettre en cause le principe de recrutement par concours, les promotions au mérite, l'indépendance statutaire des fonctionnaires, mais en développant des modalités différentes de celles que nous connaissons aujourd'hui au Bénin. Un autre exemple est l'évaluation des individus sur les résultats : le fonctionnaire n'est pas juge de ses résultats ou de la qualité de ses relations avec les citoyens ou avec les partenaires, faute de définition des objectifs de l'organisation et de l'individu en ces matières ;

- rendre la responsabilité acceptable et attractive.

La mise en place de la transparence nécessite un climat de confiance, où le supérieur hiérarchique utilise les résultats pour établir un climat de dialogue afin d'améliorer l'action et non pas trouver des boucs émissaires ;

- utiliser intelligemment la mesure. Celle-ci, pour être acceptée et pour durer, ne doit pas être un outil de comparaison et de conclusions que l'on veut bien en tirer, mais contribuer à l'amélioration des pratiques au quotidien ;
- accepter la pluralité de l'expertise comme le cœur même de l'évaluation.

Le développement de l'évaluation des actions publiques s'inscrit dans un nouvel état d'esprit, selon lequel l'expertise n'est valable que lorsqu'elle est plurielle, diversifiée et ouverte. Elle se démarque ainsi de la tradition de l'intelligence, où la brillance d'un esprit bien fait suffisait aux réponses. Même le fonctionnaire le plus intelligent, le mieux formé, ne peut pas détenir toutes les réponses, en l'absence de dispositifs rigoureux de collecte d'informations, d'analyse, d'évaluation et de consultation ;

- mener une campagne d'IEC en direction des décideurs à tous les niveaux des ministères pour leur faire maîtriser l'importance et le rôle des CSE ;
- apprendre à gérer les priorités en distinguant le but de l'objectif et l'important de l'urgent.

Le but, c'est quelque chose que l'on doit atteindre, de façon générale (exemple : réduire la pauvreté). Par contre, l'objectif va avoir un aspect quantitatif.

Les anglophones utilisent la méthode « SMART »

**S** = spécifique (précis)

**M** = mesurable

**A** = atteignable (réalisable)

**R** = réaliste

**T** = défini dans le temps

Une bonne gestion de temps nécessite méthode et organisation. Pour gagner du temps ou pour en perdre le moins possible, il faut faire la part de l'urgent et du secondaire. Il faut arrêter « l'actionnisme » et établir un vrai plan de travail. Il faut apprendre à programmer les tâches urgentes, importantes ou négligeables. Cette programmation est connue sous le nom de « principe de EISENHOWER » (**voir annexe n° 7**) ;

- aller vers la maîtrise du temps en ayant une organisation personnelle et en adoptant quelques outils de gestion de temps (**voir annexe n°8**).

A long terme, la seule façon d'être productif, d'être efficace et de gagner du temps est de s'organiser en commençant par reconnaître les mauvaises habitudes qui conduisent à une perte de temps, en adoptant la planification de son temps et en déléguant des responsabilités.

Adopter quelques outils de gestion de temps revient à élaborer : la liste des choses à faire ; le plan de la journée ; le plan d'action et à gérer efficacement les réunions ou les entretiens.

**Tableau N°13 : Tableau de synthèse de l'étude (TSE) : Contribution pour la mise en place d'un système de suivi et évaluation performant**

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes réelles	Synthèse du diagnostic	Approches de solutions
Niveau Général	<p><b><u>Problème général</u></b> Absence de pratiques de base dans la mise en place du système de suivi et évaluation des budgets programmes</p>	<p><b><u>Objectif général</u></b> Aider à la conception du système de suivi et évaluation par la mise en place de pratiques de base</p>	<p><b><u>Cause générale</u></b>  -</p>	<p><b><u>Hypothèse générale</u></b>  -</p>	-
Niveaux Spécifiques	<p><b>1</b> <b><u>Problème spécifique n°1</u></b> Faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC</p>	<p><b><u>Objectif spécifique n°1</u></b> Proposer les conditions pour une amélioration de la capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC</p>	<p><b><u>Cause spécifique n°1</u></b> Insuffisance de personnel qualifié en matière de GAR</p>	<p><b><u>Hypothèse spécifique n°1</u></b> La faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC est due à l'insuffisance de personnel qualifié en matière de GAR</p>	<p>-Recruter des ressources humaines de qualité en matière de GAR -Doter les ministères de ressources professionnelles à plein temps spécialisées en évaluation de programmes et en mesure de rendement dans le secteur public -Sélectionner les ressources humaines sur la base d'une analyse rigoureuse de la charge de travail prévue au chapitre du suivi et évaluation</p>
	<p><b>2</b> <b><u>Problème spécifique n°2</u></b> Multiplicité des indicateurs de performance et difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme</p>	<p><b><u>Objectif spécifique n°2</u></b> Contribuer à l'élaboration et au choix d'indicateurs de suivi de la performance qui permettent une mesure de l'efficacité de la gestion des programmes</p>	<p><b><u>Cause spécifique n°2</u></b> Insuffisance de connaissances établies dans le domaine de suivi et évaluation</p>	<p><b><u>Hypothèse spécifique n°2</u></b> La multiplicité des indicateurs de performance et la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme sont dues à l'insuffisance de connaissances établies dans le domaine de suivi et évaluation</p>	<p>-Rechercher les meilleures pratiques de suivi-évaluation -Mettre en place un programme de formation continue -Mettre en place un fonds documentaire à jour -Appuyer les CSE dans la définition et la méthodologie de calcul des indicateurs -Connaître et mettre en œuvre les critères de bons indicateurs</p>

	<b>3</b> <b><u>Problèmes spécifique n°3</u></b> Absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches	<b><u>Objectif spécifique n°3</u></b> Aider à mieux comprendre l'importance de l'utilisation de fiche de temps pour enregistrer les tâches dans une approche de recherche de la performance	<b><u>Cause spécifique n°3</u></b> Manque d'une véritable culture de résultat	<b><u>Hypothèse spécifique n°3</u></b> L'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches est due au manque d'une véritable culture de résultat	-Adopter la technique de la gestion optimale de temps -Choisir une méthode en fonction des besoins et de la convenance de chacun Apprendre à gérer les priorités -Maîtriser son temps en ayant une organisation personnelle et en adoptant quelques outils de gestion de temps
--	--	--	--	---	---

## **CONCLUSION GENERALE**

Au terme de notre étude, nous avons constaté que de nombreux problèmes minent le dispositif de suivi-évaluation depuis la DGB jusqu'aux ministères PERAC tous confrontés au problème de mobilité des ressources humaines. La mise en œuvre de l'approche budget programme a favorisé la création des CSE dans les ministères concernés. Cela devrait permettre au Ministère des Finances de mieux suivre l'exécution des programmes dans les ministères sectoriels. Mais la réaction de ces cellules face aux diverses sollicitations prouve qu'elles rencontrent de sérieuses difficultés dans l'exécution de leur mission. Certaines de ces difficultés sont liées au fait que la GAR n'est pas encore vraiment intégrée dans l'univers de l'administration béninoise. On peut citer entre autres causes : l'insuffisance du personnel qualifié et l'absence d'une culture de résultats pour bien apprécier l'efficacité des programmes publics. La réduction de la pauvreté en dépend également.

C'est pour apporter notre contribution à la mise en place d'un système de suivi-évaluation plus efficace que nous avons proposé des mesures pour éradiquer les différentes causes liées aux problèmes retenus.

En effet, afin de rendre performant le système de suivi-évaluation, il apparaît urgent et nécessaire de recruter du personnel qualifié en nombre suffisant en priorisant le capital technologique (savoir faire et savoir). Le recrutement doit se faire sur la base d'une analyse rigoureuse de la charge de travail prévue au chapitre du suivi-évaluation. Un programme de formation continue et pertinent doit être mis en place pour les acteurs du système. Car tous les ministères doivent se doter de ressources professionnelles adéquates et à plein temps pour effectuer le travail du suivi de la performance et d'évaluation de programme.

Un appui plus décisif doit être apporté aux CSE dans la définition et la méthodologie de calcul des indicateurs de performance liés à leurs secteurs respectifs. Les bons indicateurs sont les critères d'un contrôle moderne. La culture du résultat doit passer par l'adoption des meilleures techniques d'une gestion optimale de temps en apprenant à gérer les priorités et à maîtriser son temps. C'est un aspect déterminant dans la GAR qui est très souvent ignoré à tous les niveaux de l'administration.

Nous pensons également que la réforme ne doit pas être limitée à quelques spécialistes du budget ou du contrôle de gestion, mais être diffusée à tous les chefs de service et à leurs collaborateurs, parce qu'il s'agit d'une nouvelle culture, celle de l'action, « tout est

possible », de l'écoute, de la conviction plus que du décret, de l'influence plus que de l'ordre ou de l'injonction. Les obstacles à surmonter sont nombreux : réglementaires, techniques, politiques et de régulation. Mais les programmes autorisent une politique des petits pas et des progrès progressifs. Tout ne doit pas nécessairement être réalisé tout de suite.

# BIBLIOGRAPHIE

## **I- OUVRAGES**

- 1- MORDACQ, F. (2006) : « *La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour renforcer l'Etat.* », édition L.G.D.J
- 2- TROSSA, S. (2002) : « *Le Guide de la Gestion par Programme.* », éditions d'Organisation

## **II- MEMOIRES**

- 1- EGUEH, E. L. (2006) : « **Contribution pour une gestion performante du Fonds National des Retraites du Bénin.** » AFT Cycle I, UAC, ENAM
- 2- SODJINOUE, F. Y. M. (2004-2005) : « **Propositions pour une efficace préparation des Cadres sectoriels de dépenses à moyen terme en République du Bénin.** » AFT Cycle I, UAC, ENAM

## **III- DOCUMENTS NON PUBLIES**

### **(MIMOGRAPHES)**

- 1- BANQUE MONDIALE, (juillet 2002) : « **Aide mémoire Mission de supervision du PERAC** », Mimographe, Banque mondiale.
- 2- BOULEY, D., T. D. SANCHEZ, G. SUIRE, A. B. BRICK, et K. ATTIOGBE, (13 novembre 2006) : « **Aide mémoire Proposition pour un plan d'action de réformes de la gestion des dépenses publiques.** », Mimographe, Fonds Monétaire International.
- 3- MIGAN, Ch. D. et H. AHONLONSOU, (février 2005) : « **Rapport sur l'évaluation organisationnelle de l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB).** », Mimographe, Cabinet CDM – CONSULTANTS, Ministère des Finances et de l'Economie (MFE).
- 4- DOVONOU, R. (avril 2005) : « **Rapport Général de l'Atelier diagnostic des Cellules de Suivi-Evaluation des ministères impliqués dans les réformes budgétaires** », Mimographe, Observatoire du Changement Social (OCS).
- 5- ZOURE, D. (15 mars 2000) : « **Atelier de formation sur la Gestion Axée sur les Résultats** », Mimographe, Ministère des Finances et de l'Economie (MFE).

- 6- ZOURE, D. (27 juin 2005) : « **Rapport de Démarrage Mission d'Assistance Technique de l'Union Européenne** », Mimographe, Ministère des Finances et de l'Economie (MFE).
- 7- AGBLONON, P. (2006) : « **La gestion optimale du temps** », Mimographe, Séminaire de formation ENAM II.

#### **IV- AUTRES DOCUMENTS**

- 1- Observatoire du Changement Social, (janvier 2006) : « **Rapport sur le profil social national, Edition 2005 « L'initiative PPTE et la Réduction de la Pauvreté »** », Commission Nationale pour le Développement et la Lutte Contre la Pauvreté.
- 2- Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme, (17 août 2000) : « **Budget Programme 2001-2003** », MEHU.
- 3- Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme, (14 novembre 2001) : « **Budget Programme 2002-2004** », MEHU.
- 4- Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme, (03 décembre 2002) : « **Budget Programme 2003-2005** », MEHU.
- 5- Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme, (17 octobre 2005) : « **Budget Programme 2006-2008** », MEHU.
- 6- Ministère de la Santé Publique, (2003) : « **Budget Programme 2004-2006** », MSP.
- 7- Ministère de la Santé Publique, (29 septembre 2006) : « **Budget Programme 2007-2009** », MSP.
- 8- Présidence de la République, (26 septembre 1986) : « **Loi Organique N° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances** », Présidence de la République.

#### **V- DOCUMENTS TIRES SUR INTERNET**

- 1- « **Gérer les finances** », [http://erc.msh.org/FPMH\\_french/chp9/p5.html](http://erc.msh.org/FPMH_french/chp9/p5.html)
- 2- « **Glossaire** », [http://erc.msh.org/FPMH\\_french/gloss](http://erc.msh.org/FPMH_french/gloss)
- 3- « **Projet régional d'appui aux cadres nationaux de suivi-évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté (PARSEP)** », [http://www.idrc.ca/fr/ev-84655-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/fr/ev-84655-201-1-DO_TOPIC.html)
- 4- NICAISE, M. (2004) : « **La nouvelle gestion budgétaire** », <http://www.afrilex.u-bordeau.4.fr>

## **LISTE DES ANNEXES**

**Annexe n°1** : Plan de travail annuel (PTA) de l'ETARB pour la période 2005-2006

**Annexe n°2** : Résultat de l'enquête d'évaluation des CSE des ministères PERAC

**Annexe n°3** : Hiérarchie des résultats selon la méthode du cadre logique

**Annexe n°4** : Rapport de performance budgétaire

**Annexe n°5** : Planification du temps

**Annexe n°6** : Détail sur les critères de bons indicateurs

**Annexe n°7** : Principe d'EISENHOWER

**Annexe n°8** : Quelques outils de gestion du temps

**Annexe n°9** : Guide d'entretien

**Annexe n°10** : Arrêté n° 378/MFE/DC/SGM/DGB du 07 avril 2003 portant Création, Attributions, Compositions et Fonctionnement de l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire

# **ANNEXES**

## **Annexe N°1**

**Plan de travail annuel (PTA) ou chronogramme des activités de  
l'ETARB pour la période 2005-2006**





## **Annexe n°2**

### **Résultat de l'enquête d'évaluation des CSE des ministères PERAC**

### **Résultat de l'enquête d'évaluation des CSE des ministères PERAC**

Les analyses ci-dessus se rapportent aux cinq ministères PERAC suivant : MEPS, MMEH, MSP, MJLDH, METFP.

#### **1- Système de suivi-évaluation**

### **1.1-) Cadre institutionnel**

#### **► Existence de cadres institutionnels précis**

Les cinq ministères disposent tous d'un système de suivi-évaluation permanent, dont l'existence est consacrée par un arrêté ministériel précis. A la différence du Ministère des Enseignements Primaire et secondaire, les cinq autres disposent d'une cellule visible, structurée à part entière, placée sous l'autorité de la DPP.

#### **► Fonctionnement du système de suivi-évaluation**

Chaque CSE est placé sous la direction d'un responsable ou d'un animateur désigné par l'autorité de tutelle. De manière générale, il n'existe pas de sous-cellules de suivi-évaluation installées, ce qui limite les capacités des cellules en matière de suivi et de collecte d'information sur l'exécution des projets et programmes. Les arrêtés portant création et fonctionnement des CSE ne précisent pas de manière claire les qualités des personnes devant servir de points focaux (relais) pour les CSE dans les directions techniques, et les services déconcentrés des ministères. Ce flou institutionnel gêne la visibilité de la CSE sur les projets et programmes.

### **1.2-) liens formels des CSE avec des structures extérieures aux ministères**

#### **► Lien avec les partenaires au développement**

Seulement deux des CSE (MSP et MEPS), entretiennent des liens de partenariat direct avec les partenaires au développement (Banque Mondiale, Union Européenne et Coopération Suisse pour la CSE du MSP et l'ambassade Royale du Danemark pour la CSE du MEPS).

#### **► Lien avec les partenaires nationaux**

L'ETARB est le principal partenaire national des CSE.

#### **► Lien avec les institutions de recherche et les ONG spécialisées**

Il n'existe pas de liens formels de coopération entre les CSE et ces institutions.

### **1.3-) Capacité du système de suivi-évaluation**

#### **► Moyens financiers**

A l'exception de la CSE du MSP qui dispose d'une dotation budgétaire de 50 millions pour l'année 2005, les CSE des ministères PERAC ne disposent pas de budget propre. Non seulement les ressources mises à la disposition des CSE sont très loin des normes recommandées pour les systèmes de suivi-évaluation (au moins 10% du budget total du Ministère) mais de plus, aucune des cellules ne dispose d'autonomie budgétaire, ce qui semble limiter leur capacité de réaction et leur efficacité. La plupart des agents des cellules souhaitent une autonomie financière de la CSE, mais il est évident que cette question reste à être sérieusement étudiée, eu égard aux règles de gestion des finances publiques et au statut juridique même des CSE.

#### **► Moyens humains**

Toutes les cinq CSE disposent de personnel cadre qualifié (statisticien, planificateur, économiste, informaticien) ; mais un renforcement des compétences en matière de suivi-évaluation est indispensable.

Du point de vue de la stabilité du personnel cadre des CSE, il faut noter que la majorité des agents sont permanents ou contractuels de l'Etat (15 agents sur 21). Le MMEH présente une particularité en ce sens que les deux agents de la cellule sont tous contractuels du Ministère (Fonds PERAC).

#### **► Moyens matériels**

Tous les agents des cellules ont déclaré disposer d'un micro-ordinateur dans le cadre de leurs activités de service. Mais la quasi-totalité affirme que les moyens matériels mis à leur disposition sont insuffisants : ils souhaitent disposer, entre autre, d'une imprimante, d'un photocopieur, des logiciels adaptés à leurs activités, d'un moyen de déplacement individuel (véhicule à 2 roues) et d'un véhicule à 4 roues pour les déplacements de l'équipe de suivi-évaluation.

La majorité partage leur bureau avec d'autres agents de la Cellule ou de la Direction (une moyenne de 3 agents par bureau). Cette promiscuité n'est sans doute pas propre aux CSE car la plupart des bureaux de nos ministères sont surchargés.

### **1.4-) Difficultés, aspirations et besoins en renforcement des compétences**

### ► Difficultés

**Difficultés en termes de conflits d'attribution et de collaboration :** Il n'existe pas de problèmes courants en matière de conflits d'attributions entre les CSE et les autres services et structures ministériels. Des difficultés de coopération avec les décideurs et responsables de projets et programmes subsistent, notamment en matière de mise à disposition des informations aux CSE, au point où les agents suggèrent une sensibilisation à l'endroit des décideurs et responsables de projets et programmes dans le sens de meilleures relations avec les CSE.

**Difficultés techniques :** Les cadres des CSE rencontrent des difficultés dans la définition et la méthodologie de calcul des indicateurs de performance et de cibles objectivement mesurables, à l'exception du MSP. Les capacités techniques de la plupart des cadres restent à être renforcées en matière de techniques de suivi-évaluation, de collecte et d'analyse des données.

### ► Aspirations et besoins en renforcement des compétences

On distingue deux catégories d'aspirations des agents : les aspirations liées au diplôme de base et les aspirations liées aux attributions de l'agent au sein de la CSE. En effet, 14 agents sur 21 ont clairement exprimé leur désir de renforcer leurs compétences techniques en suivi-évaluation. Cette attitude démontre l'intérêt des agents vis-à-vis du suivi-évaluation. Certains cadres désirent renforcer leurs connaissances dans le domaine de leur diplôme de base.

## 2- Activités des CSE et méthodes de suivi-évaluation

### 2.1-) Méthodes de suivi-évaluation

#### ► Existence d'objectifs mesurables

Seulement deux ministères (MSP et MMEH) ont élaboré une liste d'objectifs précis et mesurables.

#### ► Existence d'un guide de suivi-évaluation

Seul le MSP dispose d'un guide de suivi-évaluation ; mais ce guide n'est pas valable aux niveaux départemental et décentralisé.

#### ► Existence d'un plan de travail

Trois CSE (MSP, MJLDH, MMEH), sur les cinq, disposaient d'un plan de travail en 2004. En 2005, seules les CSE du MSP et du MMEH ont finalisé leur plan de travail.

#### ► Types de suivi

Les trois types de suivi sont : le suivi physique, le suivi technique et le suivi financier. Les CSE du MMEH, du MSP et du MJLDH sont les trois cellules ayant déclaré effectuer un suivi régulier des projets et programmes. Le suivi technique est la méthode la plus utilisée.

#### ► Mécanisme de collecte, d'analyse et d'exploitation des données

##### - Existence d'un plan de collecte des données

Seuls le MSP et le MMEH ont déclaré disposer d'un plan de collecte des données.

##### - Existence d'un plan d'analyse des données

Aucun ministère ne dispose d'un plan d'analyse des données.

##### - Existence d'un plan de vulgarisation des résultats

Seuls la CSE du MSP a déclaré disposer d'un plan de vulgarisation des résultats de ses travaux.

##### - Existence d'une base de données centralisée

Seuls le MMEH et le MSP ont déclaré disposer d'une base de données centralisée avec des indicateurs comparables dans le temps.

##### - Organisation des ateliers de discussion des résultats avec les décideurs et autres partenaires

Seuls le MSP et le MJLDH ont organisé des ateliers de discussion des résultats en 2003 (4 ateliers par le MSP et 1 par le MJLDH).

### 2.2-) Activités de suivi-évaluation

#### ► Périodicités des activités de suivi-évaluation

Les CSE du MMEH et du MSP élaborent des rapports d'activités trimestriels tandis que celle du MJLDH élabore un rapport semestriel.

#### ► Rapport annuel de performance

Le rapport de performance est signé par l'autorité ministérielle de tutelle. La date d'envoi des rapports de performance à la Cour Suprême est assez tardive.

### **3- Degré de prise en compte des recommandations des CSE**

Les recommandations des CSE sont rarement prises en compte par les directeurs techniques et les coordonnateurs de projets et programmes.

### **4- Incitations et ambiance de travail**

#### **► Salaires et primes**

Tous les salaires sont fixés selon la grille salariale de la fonction publique. La tranche modale est [44 000 – 176 000]. La quasi-totalité des agents des CSE ont déclaré leurs salaires insuffisants à cause du coût de la vie très élevé et de la hausse régulière des prix. La plupart des agents ne perçoivent pas de primes régulièrement.

#### **► Autres incitations**

La majorité des agents ont déclaré ne bénéficier ni de moyens de déplacement, ni de promotion professionnelle, ni de délégation de pouvoir dans le cadre de leur fonction.

#### **4.2-) Ambiance de travail**

L'ambiance de travail, aussi bien avec les supérieurs hiérarchiques qu'avec les collaborateurs de même rang, est généralement assez bonne, ou même parfois très bonne au sein des CSE.

### **5- Temps de travail et plan de formation**

#### **5.1-) Temps de travail**

Les agents des CSE sont presque tous pleinement utilisés (19 sur 21 agents enquêtés). Sept (07) agents déclarent même être surchargés.

#### **5.2-) Plan de formation**

Aucun ministère ne dispose encore d'un plan de formation du personnel de la CSE. Une minorité des agents a déclaré avoir reçu une formation de courte durée en suivi-évaluation (8 agents sur 21).

### **6- Suggestions des agents des CSE**

Les agents ont formulé des recommandations en rapport aux différents domaines de réforme d'un système de suivi-évaluation : cadre institutionnel, les outils, recrutement-formation-plaidoyer, incitations et logistique.

#### **6.1-) Réforme du cadre institutionnel**

Les agents ont formulé des recommandations dans les domaines suivants :

- Revu et harmonisation des arrêtés ministériels portant création, attributions et fonctionnement des CSE ;
- Une autonomie budgétaire et fonctionnelle des CSE ;
- Instauration et renforcement du suivi physique ;
- Mise en place d'un cadre de concertation permanente entre les CSE et les structures d'appui aux CSE (OCS, ETARB, partenaires au développement) pour échanges d'idées et d'expériences ;

#### **6.2-) Outils de suivi-évaluation**

Les agents souhaitent un appui technique dans la définition et la méthodologie de calcul des indicateurs de performance liés à leurs secteurs ; Ils souhaitent également une meilleure accessibilité aux données du SIGFIP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques).

#### **6.3-) Recrutement, formation et plaidoyer**

Les agents souhaitent :

- un renforcement des CSE en personnel qualifié et la désignation des points focaux ;
- une formation approfondie des acteurs des systèmes de suivi-évaluation des ministères en techniques de suivi-évaluation ;

- un plaidoyer auprès des décideurs (autorités politico-administratives, SGM, DIVI, DA, etc.) et des coordonnateurs de projets et programmes pour une meilleure prise en compte de la fonction de suivi-évaluation.

#### **6.4-) Incitations et logistiques**

Les agents souhaitent :

- une meilleure politique de motivation, notamment à travers des primes au personnel des CSE ;
- de meilleures conditions de travail, notamment à travers la mise à disposition de plus de moyens de travail et de déplacement pour l'équipe de la CSE.

## Annexe n°3

### Hierarchie des résultats selon la méthode du cadre logique

#### Cadre logique axée sur les résultats

Sommaire	Résultats escomptés	Mesure du rendement	Hypothèses/Indicateurs de risques
<b>Objectif du projet</b>  Objectif du programme dont le projet devrait favoriser l'atteinte	<b>Impact</b>  Résultats à long terme sur le plan du développement sociétal qui sont la conséquence logique de l'obtention des effets recherchés	<b>Indicateurs de rendement</b>  Indicateurs qui démontrent que le projet a contribué à obtenir l'impact recherché sur le plan du développement	<b>Hypothèses</b>  Conditions nécessaires pour que le lien de causalité entre les effets et l'impact soit celui prévu.  <b>Indicateurs de risque</b>  Indicateurs qui permettent d'évaluer les

			hypothèses établies
<p><b>But</b></p> <p>Objectif lié aux besoins prioritaires en matière de développement des bénéficiaires et qui peuvent être atteints dans le cadre des activités du projet.</p>	<p><b>Effets</b></p> <p>Résultats à moyen terme sur le plan du développement qui bénéficient aux groupes cibles, qui doivent être obtenus dans le cadre du projet, et qui sont la conséquence logique de l'obtention des extrants voulus</p>	<p><b>Indicateurs de rendement</b></p> <p>Indicateurs qui démontrent que le projet a contribué à obtenir les effets recherchés sur le plan du développement.</p>	<p><b>Hypothèses</b></p> <p>Conditions nécessaires pour que le lien de causalité entre les extrants et les effets soit celui prévu.</p> <p><b>Indicateurs de risque</b></p> <p>Indicateurs qui permettent d'évaluer les hypothèses établies</p>
<p><b>Ressources</b></p> <p>Liste par catégorie des ressources (intrants et/ou activités) requises pour atteindre le but du projet : budget planifié pour chaque type de ressources ; budget total du projet.</p>	<p><b>Extrants</b></p> <p>Résultats à court terme sur le plan du développement obtenu par les partenaires responsables de l'exécution du projet, ou dont ils profitent, et qui sont la conséquence logique des activités du projet et des intrants connexes.</p>	<p><b>Indicateurs de rendement</b></p> <p>Indicateurs qui démontrent que le projet a contribué à obtenir les extrants recherchés sur le plan du développement.</p>	<p><b>Hypothèses</b></p> <p>Conditions nécessaires pour que le lien de causalité entre les extrants et les effets soit celui prévu.</p> <p><b>Indicateurs de risque</b></p> <p>Indicateurs qui permettent d'évaluer les hypothèses établies.</p>

# Rapport de performance budgétaire

## Faire un rapport de performance budgétaire

Un rapport de performance budgétaire permet au responsable de contrôler les revenus et dépenses réels par rapport à ceux prévus dans le budget.

Pour élaborer un rapport de performance budgétaire, les informations doivent être enregistrées selon le plan ci-après :

- La colonne **A** indique la rubrique de dépenses ou de revenu. Elle peut être générale (si ne sont utilisées que de grandes rubriques de dépenses ou de revenus) ou spécifique (par exemple par poste budgétaire ou centre d'opération).
- Dans la colonne **B**, inscrire le montant budgétisé pour chaque poste.
- Dans la colonne **C**, inscrire le montant réellement dépensé ou reçu pour ce poste pendant la période du rapport (habituellement tous les trois ou quatre mois).
- Dans la colonne **D**, ajouter le montant de la colonne C au total des dépenses et recettes des périodes précédentes dans le présent budget. Par exemple, s'il s'agit du rapport du

troisième trimestre, ajouter le montant de la colonne C au montant de la colonne C du rapport du deuxième trimestre.

- Dans la colonne **E**, évaluer, sur la base du schéma adopté jusqu'ici pour les dépenses et revenu, à combien s'élèveront les dépenses et revenu au titre de ce poste en fin de période budgétaire. Cette colonne peut correspondre ou ne pas correspondre au montant prévu dans le budget pour la présente période, selon que l'on remarque ou non des différences significatives entre les chiffres réels et les chiffres budgétés.
- Dans la colonne **F**, obtenir pour chaque rubrique le montant total des revenus et dépenses en fin de période budgétaire en additionnant les montants des colonnes D et E.
- Dans la colonne **G** des dépenses, faire la soustraction du montant de la colonne F de celui de la colonne B pour obtenir la différence entre le total qui avait été budgété pour l'année et le total qu'on pense devoir dépenser effectivement. Dans la colonne G des recettes, faire la soustraction du montant de la colonne B de celui de la colonne F pour obtenir la différence entre le total qui avait été budgété pour l'année et le total qu'on pense devoir recevoir effectivement.
- Dans le premier budget élaboré, le total des recettes aura été soit égal, soit supérieur aux dépenses. En d'autres termes, dans le rapport de performance budgétaire, le total de la colonne B partie « recettes » doit être égal ou supérieur à celui de la colonne B partie « dépenses ». En outre, dans ce tableau, les totaux pour l'ensemble des colonnes G est essentiel pour la prise de décisions relatives à la gestion :
  - Si le total de la colonne G est un nombre négatif (qu'il s'agisse de dépenses ou de recettes), on devra, d'une manière ou d'une autre, réduire les coûts ou accroître les revenus pour le reste de la période budgétaire afin d'équilibrer les revenus et les dépenses.
  - Si le total de la colonne G est positif, on a dépensé moins ou reçu plus que prévu ; On peut donc avoir de l'argent disponible pour des activités d'extension ou d'amélioration du programme.

### Rapport de performance budgétaire

<b>Nom du programme/Centre de prestation de service</b>				<b>Projet :</b>		
<b>Période couverte par le rapport :</b>				<b>Numéro du projet :</b>		
<b>Préparé par :</b>				<b>Approuvé par :</b>		
				<b>Examiné par :</b>		
				<b>Comptable</b>		
<b>I. Dépenses</b>						
Rubrique ou poste	Montant budgété	Dépensé au cours de la période	Dépensé à ce jour	Dépenses prévues d'ici la fin de l'année	Total d'ici la fin de l'année (D+E)	Déficit ou excédent (B-F)
<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>

<b>TOTAUX :</b>						
<b>II. Revenu</b>						
Type ou source du revenu	Montant budgétisé	Recettes de la période	Recettes à ce jour	Recettes prévues d'ici la fin de l'année	Total d'ici la fin d'année (D+E)	Déficit ou Excédent (F-B)
<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>
<b>TOTAUX :</b>						

## Annexe n°5

### Planification du temps

#### La planification du temps

Il s'agit de prévoir l'organisation de son temps et non de le subir. La planification doit être faite autant pour les tâches quotidiennes que pour les projets à long terme. Voici quelques idées :

**Les tâches à haut rendement :** on a coutume de dire qu'environ 20% des tâches que nous accomplissons produisent 80% des résultats que nous obtenons. Il est donc logique de se concentrer sur ces 20% de **tâches à « haut rendement »**.

**Les tâches remises à plus tard :** ne remettez pas à plus tard une grosse tâche, même si elle n'est pas encore urgente. Sinon, elle deviendra de plus en plus redoutable, vous serez de plus en plus tendu et vous risquez de la différencier encore davantage. En fin de compte, soit vous la bâclerez, soit vous ne la finirez pas en temps voulu. Il convient donc de la découper en plusieurs tâches qui seront moins impressionnantes et que vous pouvez aisément intégrer dans votre programme de travail. Il faut s'y consacrer un peu chaque jour, un peu chaque semaine.

**Les tâches inachevées :** les tâches inachevées pèsent-elles aussi sur votre subconscient, même après le travail. Aussi, chaque fois que possible, offrez-vous quelque chose de gratifiant en finissant une tâche.

**Votre environnement :** si le désordre vous entoure, il vous ralentit et peut aussi peser sur votre subconscient, et donc constituer un facteur de stress. Un bureau bien organisé est agréable et donne l'impression (juste) que vous êtes efficace. Lutte contre la tendance naturelle à accumuler les papiers. Lorsque vous avez fini, ranger les papiers ou jetez-les.

**Planifiez les tâches :** en partant des dates limites, et en tenant compte de la qualité de travail à accomplir, établissez votre calendrier pour les quelques mois à venir. Fractionner les tâches et fixez-vous des dates limites intermédiaires en tenant compte des contributions attendues d'autrui. Prenez en considération le temps nécessaire à l'exécution des tâches courantes et laissez une marge pour les imprévus.

**Evaluez l'état d'avancement de vos travaux :** sachez où vous êtes par rapport aux résultats escomptés et aux dates limites, et mettez votre calendrier à jour en conséquence. Votre calendrier des tâches une fois établi, une planification quotidienne est essentielle à l'utilisation efficace de votre temps (environ 30% de votre crédit-temps).

**Planification quotidienne :** l'utilisation efficace du temps requiert un plan à long terme. Cependant, le travail se fait au jour le jour et vous devez travailler à l'utilisation efficiente de chaque journée.

Voici quelques suggestions :

- Le soir, avant de partir, préparez l'emploi du temps du lendemain et déterminez les résultats que vous espérez obtenir. Il s'agit d'investir quelques minutes par jour à l'analyse de ce qui a été fait ou pas au cours de la journée de travail écoulée et de prévoir le plan du lendemain. Jean Louis SERVAN SCHREIBER parle de la nécessité d'un « **rendez-vous avec soi-même** » et qui demande un minimum de dix (10) minutes de calme absolu. Mark H. Mc Cormack, célèbre homme d'affaires américain, pratique la même démarche et la conseille « **organisez le soir même l'emploi du temps du lendemain...me donne l'impression que j'ai une tête d'avance** ».
- Organisez votre journée en fonction de votre rythme personnel en réservant les tâches importantes aux moments où vous êtes le plus en forme.
- Les interruptions et le passage continu d'une activité à l'autre sont des pertes de temps. **Faites une chose à la fois.**
- **Réservez à heure fixe des plages de temps où vous ne devez pas être dérangés** pour pouvoir mener à bien les grosses tâches et informez-en vos collaborateurs.
- Ne remettez pas les corvées au lendemain, de peur qu'elles ne s'accumulent.
- Essayez de prévoir au moins une tâche gratifiante par jour.



## Annexe n°6

### Détail sur les critères de bons indicateurs

#### Les critères de bons indicateurs

Selon S TROSSA, les critères de bons indicateurs sont les suivants :

- clarté des objectifs et des publics ciblés par chaque indicateur ;
- précision et non dispersion ;
- équilibre et diversité ;
- appropriation par le personnel ;
- capacité d'être vérifiés et évaluation ;
- potentiel d'apprentissage et de savoir ;
- amélioration continue ;
- interprétation dans un contexte ;
- responsabilité.

##### **1- Des objectifs et des publics clairement définis**

Il faut remarquer que « collecter de l'information coûte cher, prend du temps et n'est pas neutre. La collecte de l'information ne peut donc se faire au hasard. Elle doit répondre à des besoins ou à des demandes précises, par exemple, en matière d'éducation.

Les citoyens seront intéressés seulement par quelques indicateurs de haut niveau, comme le taux de succès aux examens ou les différences régionale entre académies. Le ministère des Finances sera intéressé par une gamme plus large d'indicateurs, incluant l'efficacité, la qualité de l'organisation, la gestion des fonds, etc. Les directeurs généraux de ministère, quant à eux, auront besoin d'informations plus détaillées, qui concernent non seulement les résultats et le fonctionnement mais les ressources humaines et l'état d'esprit des personnels. In fine, les indicateurs dépendent du public auquel ils sont adressés. ».

## **2- Objectifs prioritaires et indicateurs : un lien indispensable**

Les indicateurs devraient refléter les missions essentielles de l'organisation ainsi que les priorités du gouvernement et ne pas essayer de couvrir toutes les activités possibles. Il est donc essentiel que le lien entre les objectifs prioritaires de l'organisation et les indicateurs « de sommet » apparaissent clairement.

## **3- Les indicateurs : un équilibre à trouver**

Le tableau complet des indicateurs de mesure devrait donner une vue complète de l'organisation plus large que les indicateurs prioritaires du sommet de la hiérarchie.

Il est important de mesurer l'impact du fait, de définir des domaines prioritaires par rapport à ceux qui ne le sont pas. Des distorsions et des déplacements sont alors possibles.

Un équilibre est donc à trouver entre un trop grand nombre d'indicateurs, qui entraînent une confusion sur les objectifs prioritaires, et trop peu d'indicateurs, qui risquent d'alimenter des effets pervers de déplacement des efforts vers les priorités au détriment des autres activités.

## **4- L'appropriation des indicateurs**

L'appropriation des indicateurs par les agents est décisive pour qu'ils ne se limitent pas à un exercice technocratique de reporting. L'expérience montre que la mesure s'étiolle très vite, si elle est simplement imposée d'en haut, sans consultation préalable des personnels de terrain qui collectent et analysent les données. L'expérience et la connaissance des réalités concrètes des personnels de terrain sont donc indispensables pour permettre de définir des indicateurs qui font sens et qui seront effectivement utilisés au quotidien. Eux seuls changeront les comportements.

## **5- L'évaluation des indicateurs**

Les indicateurs doivent être utilisés et leurs résultats analysés. Les moyens en sont divers : évaluation par les intéressés eux-mêmes ; évaluation par les pairs ; évaluation par la hiérarchie ; évaluation par des consultants ou des experts externes.

Le plus important est que les indicateurs « servent » sur le terrain et ne soient pas que des chiffres et des données que l'on empile.

## **6- L'évaluation permanente des indicateurs est nécessaire**

Les systèmes de mesure de la performance doivent évoluer avec le temps et prendre en compte les évolutions sociales et économiques. Les causes des changements peuvent être multiples : contexte économique, législation « sous régionale », changement sociologiques, etc.

De la même façon, les évaluations peuvent montrer que les effets désirés n'ont pas été atteints et que les indicateurs retenus n'étaient pas les bons. Les personnels en charge de développer les indicateurs devraient garder à l'esprit que ces derniers doivent être améliorés en permanence. L'obstacle à l'actualisation est souvent le désir de maintenir les mêmes indicateurs pour les comparer dans le temps. Mais ce désir ne devrait pas faire obstacle à leur actualisation, quand les circonstances de leur pertinence ont changé.

## **7- L'amélioration continue de la performance**

Les indicateurs de performance seront d'autant plus utiles qu'ils seront intégrés dans un système d'amélioration continue de la performance, qu'ils facilitent, et qui joue sur plusieurs registres : analyse des process, gestion des ressources humaines. C'est donc d'une démarche d'ensemble qu'il s'agit et non seulement d'une démarche de mesure.

#### **8- Intégrer les indicateurs dans une interprétation plus large**

Dans l'idéal, chacun rêve d'indicateurs qui parlent d'eux-mêmes, mais ceci est rarement le cas. Les effets de contexte sont en effet primordiaux. Par exemple, pour interpréter les statistiques d'accidents de voiture, encore faut-il prendre en compte le nombre de véhicules et le taux moyen de kilomètres faits par an. Bref, aucun indicateur n'indique seul. Une fois les chiffres connus, il est toujours important de connaître les processus qui les expliquent.

#### **9- La responsabilité des indicateurs**

Les indicateurs de performance doivent être gérés par des responsables, désignés du sommet au bas de la hiérarchie, non pour les accuser mais pour savoir qui doit prendre en charge les mesures d'amélioration et doit rendre des comptes. Pour ce faire, ils s'appuient sur un système de mesure permanent et une organisation de l'audit.

Le système de mesure permanent s'appuie sur un système comptable et informatique qui donne une information en terme réels sur des indicateurs sensibles (consommation des crédits, endettement, etc.) pour pouvoir effectuer des rectifications. Le système comptable d'engagements et informatique ACCORD devrait permettre ceci en France. Au Bénin le SIGFIP.

L'organisation de l'audit doit être initiée par le Parlement, la Cour des comptes ou les ministères eux-mêmes. L'audit en général fait partie d'un programme annuel des cours des comptes, et les ministères sont tenus au courant, voire associés, aux cahiers des charges, mais ils ne décident pas de la mise en place ou non de l'audit.

# Principe d'EISENHOWER

## Principe d'EISENHOWER

Le principe d'EISENHOWER consiste à apprendre à programmer les tâches urgentes, importantes ou négligeables.

EISENHOWER est un général américain chargé pendant la seconde guerre mondiale d'organiser le débarquement en Normandie et Président des Etats-Unis d'Amérique de 1953 à 1961.

EISENHOWER classait les tâches selon leur degré d'urgence et d'importance.

### Le principe d'EISENHOWER

Tâches A		Importantes et urgentes		A effectuer immédiatement par le responsable lui-même
Tâches B		Importantes mais non urgentes		A reporter mais à exécuter après un délai raisonnable
Tâches C		Non importantes mais urgentes		A déléguer
Tâches D		Non importantes et non urgentes		A ne pas faire ou simplement supprimer



## Annexe n°8

### Quelques outils de gestion de temps

#### Quelques outils de gestion du temps

##### 1- La liste des choses à faire

C'est une pratique déjà largement développée. Elle gagne pourtant à être répandue et systématisée. Beaucoup font trop souvent confiance à leur mémoire. A tort, ils courent le risque de l'oubli ou de l'encombrement de cette mémoire. **Einstein** avait noté son propre numéro de téléphone et se refusait de le connaître par cœur afin d'économiser sa mémoire pour des choses plus importantes pour lui. **Kasparov** qui est considéré comme une hyper mémoire et se souvient de milliers de parties d'échecs, a constaté que sa mémoire se bloque quand il emmagasine trop d'informations inutiles : il note ses rendez-vous sur des petits bouts de papier.

**Une liste permet d'éviter l'oubli et soulage la mémoire, mais elle permet aussi de prendre du recul par rapport à l'événement et d'éviter le stress.** Le **Dr Hans Selye**, le spécialiste mondiale de stress, était un faiseur de listes invétéré. Etablir une liste, c'est à la fois, intégrer l'événement, l'imprévu, l'urgence, et prendre du recul. Une fois les choses notées, sur le papier, elles sont enregistrées, prises en compte et en même temps objectivées. La liste est le premier outil de maîtrise de son temps qui permet une vision globale de l'ensemble des activités et une réflexion sur l'organisation de celle-ci. Les listes de choses à faire peuvent prendre des formes variées. Vous pouvez, comme certains, utiliser une liste unique, que vous actualisez en permanence. Vous pouvez aussi, comme d'autres, éclater une liste de base en plusieurs listes spécifiques :

- des listes de choses à dire et de points à aborder avec différents interlocuteurs ;
- une liste d'actions personnelles à entreprendre ;
- une liste de choses à faire ou à déléguer ;
- une liste de problèmes à résoudre par vous ou par d'autres.

Lorsqu'il était Président de Pepsi Cola, **Andy Pearson** a déclaré qu'un de ses outils de management les plus utiles était une liste manuscrite de problèmes et d'opportunités qu'il tenait à jour pour chacune des divisions dont il avait la charge.

## 2- Le plan de la journée

**Un plan de la journée est un support de gestion de temps qui regroupe les fonctions de l'agenda et celles d'une liste quotidienne de choses à faire ou mieux, des priorités.** Sur la partie de l'agenda sont notés les rendez-vous et les travaux préprogrammés, sur la partie liste d'activités, ceux pouvant être affectés d'un coefficient de priorité. Le plan de la journée est un outil de management de son temps. Avant une journée de travail, il incite à planifier et à pourvoir : comment se présente la journée à venir ? Quels sont les points de passage obligés et les zones d'autonomies à organiser librement ? Quelles sont les priorités ?

On estime en général que dix à quinze minutes de planification préalables d'une journée font gagner outre une plus grande sérénité, une à deux heures dans l'action développée au cours de cette journée. **Pendant la phase d'activité, le plan de journée est un outil de pilotage qui permet de maintenir le cap sur l'essentiel.** Les imprévus, les travaux supplémentaires sont intégrés, mais positionnés en fonction de leur degré de priorités et des plages de temps disponibles. Enfin, le plan de journée est un instrument d'auto-contrôle et de perfectionnement dans la gestion de son temps.

## 3- Le plan d'action

Un plan d'action doit répondre aux questions « pourquoi ? », « quoi ? » et « comment ? » et détailler toutes les étapes nécessaires pour atteindre vos objectifs et suivre vos progrès. En effet, vous devez non seulement prendre des mesures concrètes, mais aussi vous donner les moyens de savoir où vous en êtes. Le suivi de vos progrès vous apportera beaucoup de satisfaction. Le plus long des voyages commence par un premier pas. Il faut simplement savoir combien de pas, ou combien d'étapes, seront nécessaires à la réalisation d'un projet.

Plan d'action	
Objectif :	Type :
Motivation	
1.....	4.....
2.....	5.....
3.....	6.....
Avantage personnel	Avantage pour les autres
Obstacles	Solutions
1.....	.....
2.....	.....
3.....	
4.....	
5.....	
6.....	
7.....	

#### 4- Gérer efficacement les réunions ou les entretiens

Les réunions font nécessairement partie de la vie professionnelle. Quand on sait que la plupart **des managers passent 30% à 70% de leur temps en réunions ou en entretiens**, on conviendra que la recherche de l'efficacité dans ce domaine n'est pas inutile.

Organiser une réunion est parfois le meilleur moyen d'informer, d'échanger des points de vue, ou de parvenir à une décision. C'est aussi une source de frustration lorsqu'il apparaît que ladite réunion a été une perte de temps ou n'a abouti à aucune conclusion claire. Voici quelques suggestions destinées à éviter qu'il en soit ainsi. Ces suggestions sont tirées des directives émises par l'**UNESCO** à l'intention de son personnel.

- Une réunion se tient sous la conduite d'un président, chargé de veiller à ce qu'elle se déroule efficacement. Lorsque vous présidez une réunion, **prenez un bon départ en commençant à l'heure**. Votre réputation de ponctualité se répandra, et, aux réunions suivantes, les participants arriveront à l'heure. Votre réputation d'efficacité s'en trouvera accrue.
- S'il est bon de se réunir en grand groupe pour connaître un large éventail de points de vue, il vaut mieux travailler en petit groupe quand il s'agit de parvenir à des recommandations ou des résolutions plus spécifiques.
- Les réunions sont généralement organisées dans la plupart des cas pour l'examen d'une question précise. Souvent, un document de travail sert de base à la discussion. Distribuez ce document aux participants quelques jours à l'avance.
- Avant de convoquer une réunion, demandez-vous s'il n'y aurait pas un moyen plus efficace de parvenir au même résultat (note de service, courrier électronique).
- Lorsque vous présidez une réunion, **commencez par un exposé introductif indiquant son objet et les résultats attendus**.
- **Fixez l'heure de clôture de la réunion et tenez-vous-y**. S'il y a plusieurs questions, assignez un laps de temps déterminé à l'examen de chacune d'elles.
- Essayez de faire en sorte que le temps consacré à une question soit proportionnel à son importance. Ne laissez pas le débat relatif à une question s'enliser, en particulier s'il s'agit d'un point mineur.
- **On apprend plus en écoutant qu'en parlant**.
- Quand vous avez à présenter des idées neuves ou complexes, utilisez des matériels visuels (rétroprojecteurs, tableaux-papier, documents polycopiés) pour rendre votre exposé plus clair. Cela vous donne l'occasion d'organiser la présentation que vous allez faire.
- Si quelque chose, idée ou décision, n'est pas claire, demandez des explications. Vous n'êtes probablement pas le seul à vous interroger et vous rendez service à vos collègues.
- Il incombe au président de **veiller à ce que le débat ne sorte pas du sujet**, mais les autres participants peuvent et doivent l'aider dans cette tâche. Lorsque vous présidez une réunion, **circonscrivez le débat et orientez-le de manière qu'il débouche sur des conclusions pratiques. A la fin de la réunion (et également, si possible, à des stades intermédiaires) résumez les discussions, rappelez les points sur lesquels il y a un accord et les diverses mesures à prendre**.
- La plupart des réunions appellent l'**établissement d'un compte rendu succinct où figurent, à tout le moins, les décisions prises et les mesures à mettre en œuvre**.

**Annexe n°9**  
**Guide d'entretien**

## **Guide d'entretien**

### **1- Qu'est-ce qui peut selon vous expliquer la faible capacité de suivi-évaluation constatée dans les ministères PERAC ?**

Insuffisance de ressources humaines qualifiées

Non disponibilité des données /informations

Non fiabilité des données/informations

Non rapidité de livraison des données/informations

Autres \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### **2- Qu'est-ce qui selon vous, peut être la cause de la multiplicité des indicateurs de performance et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme ?**

Confusion dans l'usage des mots

Insuffisance de connaissances établies dans le domaine de suivi-évaluation

Autres \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**3- Qu'est-ce qui justifie selon vous, la non utilisation de fiches de temps pour enregistrer les tâches ?**

Manque d'une véritable culture de résultat

Autres \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**4- Avez-vous des observations particulières sur le système de suivi-évaluation tel que mise en place dans votre ministère ?**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Annexe n°10**

**Arrêté n° 378/MFE/DC/SGM/DGB du 07 avril 2003 portant  
Création, Attributions, Compositions et Fonctionnement de l'Equipe  
Technique d'Appui à la réforme budgétaire**

# ARRETE

ANNEE 2003-N° 378 /MFE/DC/SGM/DGB

PORTANT CREATION, ATTRIBUTIONS,  
COMPOSITIONS ET FONCTIONNEMENT DE  
L'EQUIPE TECHNIQUE D'APPUI A LA  
REFORME BUDGETAIRE

LE MINISTRE DES FINANCES  
ET DE L'ECONOMIE,

sous l'autorité du Directeur Général du Budget, Président du Comité de pilotage du programme de réforme budgétaire.

## CHAPITRE II ATTRIBUTIONS

**Article 2 :** l'Equipe Technique a pour mandat de gérer dans son ensemble la réalisation de la réforme budgétaire à l'échelle de toute l'administration publique pour qu'elle soit complétée de façon économique, efficiente, efficace, transparente et en temps opportun.

A ce titre, elle sera chargée de :

- Concevoir l'ensemble de la réforme, en particulier l'échelonnement de la réforme dans le temps et la cohérence des étapes
- Suivre et coordonner la mise en œuvre de la réforme
- Soutenir et promouvoir l'amélioration de la capacité d'exécution au niveau central et sectoriel
- Contribuer au développement des ressources humaines (compétences, incitations, effectifs)

## CHAPITRE I

**Article 1 :** Il est c

**Article 3 :** l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire fournit un appui au Comité de pilotage du Programme de réforme budgétaire et lui rend compte de ses travaux conformément aux orientations définies.

## CHAPITRE III ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

**Article 4 :** l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme est organisée en Secrétariat Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ST/ARB) disposant des membres permanents, à mi-temps et d'une équipe d'encadrement.

**Article 5 :** l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire peut être assistée par des experts nationaux ou internationaux en fonction des besoins qu'elle aura identifiés.

Article 6 le présent arrêté qui abroge toutes dispositions antérieures contraires prend effet pour compter de sa date de signature sera enregistré et publié partout où besoin sera.



à Cotonou, le 7 Avril 2003

Grégoire LAOUROU

AMPLIATIONS

- ORIGINAL ..... 01
- PR ..... 01
- SGG ..... 01
- JORB..... 01
- INTENDANT DU PALAIS..... 01
- TOUTES INSTITUTIONS.....06
- TOUS MINISTERES.....18
- CABINET ..... 06
- DIRECTIONS GENERALES..... 06
- CF..... 01
- IGF ..... 01
- DOSSIERS..... 01
- CHRONO..... 01
- ARCHIVES ..... 01

# **TABLE DES MATIERES**

Dédicaces.....	i
Remerciements.....	ii
Liste des sigles et abréviations.....	iii
Liste des tableaux.....	iv
Glossaire de l'étude.....	v
Résumé.....	viii
Sommaire.....	ix
Introduction générale.....	1
<b><u>Chapitre préliminaire</u> : Observations de stage et ciblage de la problématique.....</b>	<b>4</b>
<b><u>Section 1</u> : Observations de stage à l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme</b>	
<b>Budgétaire (ETARB).....</b>	<b>5</b>
<b><u>Paragraphe 1</u> : Présentation de l'ETARB.....</b>	<b>5</b>
I- Conditions de création de l'ETARB.....	5
II- Mission de l'ETARB.....	6
<b><u>Paragraphe 2</u> : Etat des lieux sur les prestations et activités de l'ETARB.....</b>	<b>6</b>
I- Mécanisme de fonctionnement de l'ETARB.....	6
1.0 Organisation.....	6
1.1 Planification stratégique.....	7
1.2 Planification opérationnelle.....	7
1.3 Gestion de la communication.....	8
1.4 Suivi-évaluation de la réforme.....	8
II- Forces, faiblesse, opportunités et menaces relevées au niveau de l'ETARB et dans l'exécution des prestations et activités.....	8
2.1 Processus de préparation du budget.....	8
2.2 Mise en place d'une assistance directe et personnalisée par l'ETARB.....	9
2.3 Formation de tous les ministères PERAC au budget programme par l'ETARB.....	9
2.4 Création d'organes de suivi-évaluation.....	10
2.5 Mise en place d'un plan de travail annuel par l'ETARB.....	10
2.6 Nomenclature budgétaire.....	11
2.7 Gestion de la performance.....	12
2.8 Gestion pluriannuelle des dépenses d'investissement.....	12
2.9 Absence d'un cadre institutionnel adéquat.....	12
2.10 Outils de pilotage des crédits de personnel.....	13

2.11 Ressources humaines.....	13
III- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base.....	13
1- Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	13
2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces).....	14
<b><u>Section 2 : Ciblage de la problématique</u></b> .....	15
<b><u>Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique</u></b> .....	15
I- Regroupement des problèmes par problématique (les problématiques possibles).....	15
II- Choix de la problématique et justification du sujet.....	17
III- Spécification de la problématique retenue.....	24
<b><u>Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique         spécifiée</u></b> .....	26
<b><u>Chapitre premier : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude à l'analyse des         données</u></b> .....	28
<b><u>Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude</u></b> .....	29
<b><u>Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature</u></b> .....	29
I- Objectifs de l'étude.....	29
II- Hypothèses de l'étude.....	29
1- Causes supposées à la base du problème de la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC.....	30
2- Causes supposées à la base du problème de la multiplicité des indicateurs de performances et de la difficulté à les relier aux objectifs du programme.....	32
3- Causes supposées à la base du problème de l'absence de fiches de temps pour enregistrer les tâches.....	32
4- Point des causes supposées à la base des différents problèmes en étude.....	33
5- Points des hypothèses de l'étude.....	33
III- Revue de la littérature.....	35
1- Point des connaissances sur les pratiques de base dans la mise en place du système de suivi et évaluation des budgets programmes (niveau général).....	35
2- Point des connaissances sur les problèmes spécifiques.....	40
<b><u>Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude : Approches empirique et         théorique</u></b> .....	43
I- Approche empirique.....	43
1- Objectifs de la collecte des données.....	43
2- Nature de la collecte des données et échantillonnage.....	44
3- Technique de dépouillement des données.....	44

4-	Outils statistiques de présentation des données.....	44
II-	Approche théorique.....	44
1-	Choix théorique lié au problème de la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC.....	44
2-	Choix théorique lié au problème de la multiplicité des indicateurs de performance et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme.....	45
3-	Choix théorique lié au problème de l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches.....	45
	<b><u>Section 2 : Collecte et analyse des données</u></b> .....	46
	<b><u>Paragraphe 1 : Mobilisation et présentation des données</u></b> .....	46
I-	Mobilisation des données.....	46
1-	Difficultés rencontrées.....	46
2-	Limites des données recueillies.....	46
II-	Présentation des données.....	46
1-	Présentation et analyse des données collectées relatives au problème de la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC.....	46
2-	Présentation et analyse des données collectées relatives au problème de la multiplicité des indicateurs de performance et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme.....	47
3-	Présentation et analyse des données collectées relatives au problème de l'absence de fiche de temps pour enregistrer les tâches.....	48
	<b><u>Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic</u></b> .....	49
I-	Vérification des hypothèses.....	49
1-	Degré de validité de l'hypothèse spécifique N°1.....	49
2-	Degré de validité de l'hypothèse spécifique N°2.....	49
3-	Degré de validité de l'hypothèse spécifique N°3.....	49
II-	Point des éléments de diagnostic.....	50
	<b><u>Chapitre deuxième : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre</u></b> .....	51
	<b><u>Section 1 : Approches de solutions</u></b> .....	52
	<b><u>Paragraphe 1 : Approches de solutions au problème de la faible capacité de suivi-évaluation des ministères PERAC</u></b> .....	52
	<b><u>Paragraphe 2 : Approches de solutions au problème de la multiplicité des indicateurs et de la difficulté à les relier aux objectifs et activités du programme</u></b> .....	53
	<b><u>Paragraphe 3 : Approches de solutions au problème de l'absence de fiche de temps pour</u></b>	

enregistrer les tâches.....	54
<b>Section 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions.....</b>	<b>54</b>
<b><u>Paragraphe 1</u> : Recommandations à l'endroit du législateur.....</b>	<b>54</b>
<b><u>Paragraphe 2</u> : Recommandations à l'endroit du pouvoir exécutif et des acteurs de la réforme budgétaire.....</b>	<b>55</b>
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>62</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>65</b>
<b>Liste des annexes.....</b>	<b>67</b>
<b>Annexes</b>	