

**LA NOUVELLE GESTION BUDGETAIRE :  
L'EXPERIENCE DES BUDGETS DE PROGRAMME AU BENIN**

Par

**MEDE Nicaise<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Docteur en droit, Chercheur associé au Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Administration et les Finances (CERAF), Institut de Recherche en Droit Public (IRDP), Université Montesquieu Bordeaux IV, Chargé de cours à l'Université d'ABOMEY CALAVI ( Bénin)  
Adresse : 03 BP 2739 Cotonou (Bénin), Tel : 229 30 24 50 (Bénin), 0617209682 (France), Fax : 229 30 24 50  
e.mail : [becg@intnet.bj](mailto:becg@intnet.bj); [mede@bj.refer.org](mailto:mede@bj.refer.org)

## RESUME

La budgétisation par programme a d'abord été une expérience américaine dans les années 1960, puis française avec la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) des années 1970 et plus récemment avec l'adoption, en 2001, de la loi organique relative aux lois de finances. Le Bénin, sous l'impulsion de la Banque Mondiale, s'exerce aussi au *program budgeting* depuis 2000. Le *program budgeting* est devenu la manifestation d'un souci plus général, celui de la modernisation de la gestion publique, dans le contexte d'un Etat sous-développé qui doit mettre en balance ses besoins énormes et ses ressources limitées, avec cependant des contraintes méthodologiques non négligeables.

## ABSTRACT

Program budgeting had been first experienced by the US government in the years 1960s, then in France earlier in 1970 and now since 2001 when a new "financial chart" was passed. Benin, in accordance with the World Bank's suggestion, is implementing the methodology of program budgeting since 2000. Program budgeting is becoming a component of good governance in modern states, as well as a tool for developing countries to take advantage from scarce resources in order to meet great demand, notwithstanding the methodological obstacles.

## INTRODUCTION

La problématique de l'efficacité<sup>2</sup> de l'action publique et la recherche de la performance sont aujourd'hui des constantes de la réflexion des pouvoirs publics aussi bien dans le Tiers-monde que dans les pays développés. Elles ont rendu possible, en France, l'élaboration d'une nouvelle « constitution financière » en 2001<sup>3</sup>. En Afrique, cette réflexion a une acuité particulière et imprègne les travaux des chercheurs depuis plus d'un demi-siècle. Le paradoxe de "l'Etat total"<sup>4</sup> et de « l'Etat mou »<sup>5</sup> exprime la contradiction d'une administration publique toute puissante mais superbement inopérante dans sa fonction prométhéenne de pourvoyeuse de bien-être.

Décliné sur le mode financier et budgétaire au Bénin, le syndrome de l'Etat mou se manifeste à travers la contre-performance de la dépense publique. De 1990 à 2001, la masse des crédits budgétaires (fonctionnement et investissement) est passée de 130,629 milliards<sup>6</sup> à 414,063 milliards<sup>7</sup> de francs CFA, soit un taux de croissance sur douze ans de l'ordre de 317 %. Au cours de la même période, la valeur de l'indice de développement humain (IDH)<sup>8</sup> se bonifiait dans des proportions moindres et passait de 0,114 en 1990<sup>9</sup> à 0,42 en 2000 mais à 0,40 en 2001, tandis que le rang mondial du Bénin régressait, passant de la 150<sup>ème</sup> en 1990 à la 159<sup>ème</sup> place en 2001<sup>10</sup>.

<sup>2</sup> Prise en son sens littéraire : « Efficacité : caractère de ce qui est efficace » ; « efficace : qui produit l'effet qu'on en attend » (Dictionnaire de la langue française *Le Petit Robert*, Paris 1993.).

<sup>3</sup> L. PHILIP, *L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances modifiée par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001*, Documents d'Etudes n°5.01, Paris, La Documentation Française, 2001 ; *La loi organique relative aux lois de finances*, Revue Française de Finances Publiques n°76/2001 ; Michel BOUVIER, *La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances*, AJDA 2001, p. 876. Au-delà des initiatives nationales, on assiste à une multilatéralisation de la réflexion à travers les travaux de certaines institutions internationales ; voir *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1- n°4, 2002 ; Banque Mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, 2000.

<sup>4</sup> « L'Etat africain est un Etat total ; du point de vue de son rôle, il a vocation à la totalité. C'est un Etat à tout faire (...) que ce soit dans le domaine social, économique ou politique » (G. PAMBOU-TCHIVOUNDA *Essai sur l'Etat africain post colonial*, Paris, L.G.D.J. 1982 p.39.) Cette thèse est fortement remise en cause depuis les années 1980 par le repli des Etats sur leurs compétences régaliennes ; voir en ce sens, J. ALIBERT, « *Panorama de la situation des privatisations en Afrique* », in *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération* n°02/2002 p.163 .

<sup>5</sup> « Absence générale de discipline sociale, (...) carences législatives, particulièrement en ce qui concerne la mise en œuvre et le respect de la loi : absence d'obéissance aux règlements et directives édictés par l'autorité, fréquentes collusions entre cette autorité, les individus puissants et les groupes de personnes dont elle devrait contrôler les actes, et enfin, tendance, (...) à résister au contrôle de l'autorité publique et à ses voies et moyens » (G. MYRDAL, *L'Etat mou dans les pays sous-développés*, in *Revue Tiers Monde*, Tome X, n° 37 janvier – mars 1969 p. 8)

<sup>6</sup> Soit 77,426 milliards inscrits dans la loi de finances gestion 1990 et 53,204 milliards autorisés par la loi portant programme d'investissement public pour l'année 1990.

<sup>7</sup> Voir loi de finances gestion 2001, regroupant dépenses ordinaires et crédits d'investissements publics, anciennement séparés.

<sup>8</sup> L'IDH est un outil synthétique de mesure du développement humain qu'utilise le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). L'IDH chiffre le niveau moyen atteint par chaque pays sous trois aspects essentiels : l'espérance de vie à la naissance, le taux d'alphabétisation et de scolarisation enfin le produit intérieur brut par habitant

<sup>9</sup> PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 1990, p. 17.

<sup>10</sup> PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 2001 & 2002.

Il est, certes, peu judicieux d'induire une relation de cause à effet direct et exclusive entre la dépense publique et les contre-performances économiques et sociales. La conjonction de facteurs divers,<sup>11</sup> dans une dynamique systémique, semble certainement fournir une explication plus rationnelle. Au nombre de ces facteurs, on ne peut occulter la politique économique et budgétaire de l'Etat; ce que reconnaît d'ailleurs le gouvernement lorsqu'il affirme dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), qu'après « plus d'une décennie d'ajustement (...) le phénomène de pauvreté persiste et s'aggrave dans le monde rural »<sup>12</sup>. Il n'y a ainsi pas eu de solution de continuité entre la décennie de crise profonde des années 1970<sup>13</sup> et la période récente.

Il y a dès lors lieu de se soucier de la performance de l'action financière de l'Etat. Le gouvernement en a pris conscience et a mis en route, en 2000, une réforme globale des finances publiques dans le cadre d'un nouveau mécanisme de prêt de la Banque Mondiale : le Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques,<sup>14</sup> dont l'accord a été signé le 19 avril 2001. Les grands volets de la réforme budgétaire sont :

- d'abord le passage de *l'approche projet* à *l'approche programme* dans l'exécution du budget de l'Etat, par une application orthodoxe de la règle de l'unité budgétaire ; ceci devrait se traduire par l'inscription de toutes les contributions financières extérieures au budget de l'Etat et l'exécution des dépenses publiques selon les seules procédures nationales ;
- ensuite l'amélioration des procédures d'exécution (déconcentration de l'ordonnancement)<sup>15</sup>, de suivi (informatisation de la chaîne des opérations)<sup>16</sup> et de contrôle budgétaires par l'allègement des contrôles *a priori* et le renforcement du contrôle externe du juge des comptes ;

---

<sup>11</sup> La dimension culturelle du développement est privilégiée par certains auteurs comme Axelle KABOU qui écrit "...quand bien même l'Afrique disposerait actuellement de milliards de dollars, le développement ne s'y amorcerait quand même pas, car rien n'y a été fait depuis les indépendances pour favoriser l'émergence d'une vision nouvelle de soi et du monde extérieur." (A. KABOU, *Et si l'Afrique refusait le développement*, Paris, L'Harmattan, 1991, p.22.)

<sup>12</sup> Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté, Secrétariat permanent, *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Bénin, 2003-2005*, Cotonou, CNDLP, Décembre 2002, p.2.

<sup>13</sup> J-P LACHAUD note à ce sujet: "Les ajustements sur le marché du travail en termes de chômage, de réduction de l'emploi moderne (...) d'informalisation du travail et de diminution des salaires réels, ont accentué l'incidence de la pauvreté et de l'exclusion sociale" (J-P LACHAUD, « Pauvreté et marché du travail au Bénin: quelques éléments d'analyse », Université Montesquieu/Bordeaux IV, Centre d'Economie du Développement, Document de travail N° 6, , sans date.)

<sup>14</sup> En anglais, Public Expenditure Reform Adjustment Credit (PERAC). La Banque Mondiale a introduit ce nouveau mécanisme de financement en expérience pilote au Bénin et en Jordanie, notamment pour la composante fongibilité des ressources publiques intérieures et extérieures.

<sup>15</sup> Décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000, portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat.

<sup>16</sup> Le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) est une application informatique destinée à gérer les opérations financières (recettes et dépenses) du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du trésor, en engagement, en ordonnancement et en paiement. Il rappelle en un certain sens le progiciel ACCORD (application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat) prévu

- enfin et surtout la réforme introduit une gestion budgétaire axée sur les résultats au moyen de l'élaboration de budget de programme.

Limité en 2001 à cinq ministères<sup>17</sup>, le budget de programme est préparé et exécuté par treize ministères<sup>18</sup> qui totalisent environ 311,315 milliards de francs CFA de crédit budgétaire, soit 57,06% du total des crédits inscrits dans la loi de finances, gestion 2004<sup>19</sup>.

L'idée d'une gestion budgétaire par programme ou *program budgeting* n'est pas nouvelle ; elle rappelle le Planning Programming Budgeting System (PPBS) américain<sup>20</sup>, la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB)<sup>21</sup> puis la réforme introduite par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 en France,<sup>22</sup> notamment en son article 7. Elle découle d'un souci global de réforme et de modernisation de l'Etat<sup>23</sup> qui doit se traduire par l'abandon de la trilogie "litanie, liturgie, léthargie" d'Edgard FAURE pour un ancrage dans la nécessaire "efficacité, comparabilité, durabilité"<sup>24</sup>

La faisabilité même des budgets de programme dans les pays en développement est, certes, l'objet d'un débat qui porte sur certains prérequis techniques et politiques. On évoque l'insuffisance des ressources humaines qualifiées chargées de conduire les analyses, la difficulté à collecter des indicateurs précis et fiables ou l'absence de stabilité politique pour une programmation à long terme<sup>25</sup>.

A ces difficultés essentiellement d'ordre méthodologique, s'ajoute l'absence de théorie économique ou financière pouvant servir de référentiel à des politiques

pour appuyer, en France, la réforme budgétaire (voir Arrêté du 25 avril 2003, ministre délégué au budget, Journal officiel de la République Française, 20 juin 2003, p.10351).

<sup>17</sup> Ministère des Travaux Publics et des Transports, Ministère du Développement Rural, Ministère de la Santé Publique, Ministère de l'Education Nationale, Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme

<sup>18</sup> Ministère des Mines de l'Energie et de l'Hydraulique, Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Promotion de l'Emploi, Ministère des Finances et de l'Economie, Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Ministère de la Famille de la Protection Sociale et de la Solidarité. S'ajoutent à ce listing deux nouveaux ministères issus de l'éclatement en trois, de l'ancien Ministère de l'Education Nationale (Ministère des enseignements primaires et secondaires, Ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, Ministère de l'enseignement supérieur.)

<sup>19</sup> Loi n° 2003-23 du 26 décembre 2003 portant loi de finances pour la gestion 2004.

<sup>20</sup> E. ANDREANI, *Une révolution budgétaire ? Le planning, programming, budgeting system*, in Revue de Science Financière, 1968 p.193 ; J.C. STRICK, *Canadian public finance*, Toronto, Holt, 1973 p. 45 à 53 ; D. G. HARTLE, *The expenditure budget process in the government of Canada*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1978 p. 59 à 85.

<sup>21</sup> J-C DUCOS, *La rationalisation des choix budgétaires*, in Revue de Science Financière, 1969 p.617 ; R. POINSARD, *Les budgets de programme quinze ans après*, in Revue Economie et Prévision, 1985 n°5 p.23 ; H. STROHL, B. GOURNAY, G. CAPDEBOSQ, *Les budgets de programme*, in Revue Française de Finances Publiques, n°26/1989 p. 111 ; W. BAUDRILLART, *Le budget de programme de l'équipement et du logement in* Actualités Juridiques Droit Administratif, 1973 p.116.

<sup>22</sup> Voir référence bibliographique, supra note n° 2.

<sup>23</sup> Composante n° 6 sur les neufs décrits par le programme d'action du gouvernement, 2001-2006. (voir infra note n° 62)

<sup>24</sup> Laurent FABIUS, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (France), Intervention au Sénat, projet de loi portant réforme de l'ordonnance de 1959, jeudi 28 juin 2001.

<sup>25</sup> Banque Mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, op. cit. p.23

([www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/africa/gestion.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/africa/gestion.pdf) mise à jour février 2004)

économiques ou budgétaires dans les pays les plus pauvres<sup>26</sup>. De ce point de vue, le budget de programme ne peut être présenté comme un sésame qui apportera la solution définitive aux problèmes budgétaires et économiques des Etats. La Banque Mondiale elle-même le présente comme une technique possible parmi tant d'autres,<sup>27</sup> tandis que la doctrine n'a de cesse de dire qu'il n'y a pas « de certitudes, de recettes »<sup>28</sup> financières ou budgétaires pouvant être administrées *erga omnes* aux contextes particuliers de tous les pays.

Il faut cependant admettre que le *statu quo*, c'est-à-dire la complaisance dans ce qu'un auteur ouest africain a appelé la "pagaille financière"<sup>29</sup> n'est pas porteuse d'avenir en terme de rencontre des « 3 E » (efficacité, efficience, économie) en matière de gestion publique. La réforme au Bénin est ainsi, avant tout, un choix de "rationalisation"<sup>30</sup> inspiré par les partenaires au développement et assumé par le gouvernement.

Cette réforme se met ainsi en place dans un contexte juridique, administratif et culturel à adapter ou à parfaire. Sur le plan juridique, le texte national de référence en matière budgétaire, la loi organique de 1986 relative aux lois de finances n'a été ni modifiée, ni abrogée.<sup>31</sup> Celle-ci est, dans son esprit et dans sa lettre, le fondement juridique des budgets classiques dits budgets de « moyens ». Il s'ensuit que les budgets de programme n'ont pas de valeur juridique et sont de simples documents de travail pour les administrations et des annexes explicatives pour les parlementaires. Sur le plan administratif, malgré la création en 2002 d'une Direction Générale de la Réforme et de la Modernisation Administratives au Ministère en charge de la fonction publique, la recherche de la performance que traduit les objectifs des programmes n'est toujours pas appuyée par un mécanisme de motivation des agents publics sur la base des résultats de leur action<sup>32</sup>, ni par une refonte de

<sup>26</sup> "Ce que je trouve le plus frustrant, c'est que la théorie économique ne nous donne aucune indication sur les moyens d'enclencher un cercle vertueux de développement dans les régions les plus pauvres du monde" écrit Raghuram RAJAN, Conseiller économique et directeur du département des études du Fonds Monétaire International (*in* Bulletin du FMI, volume 32, numéro 22, décembre 2003, p.361.)

<sup>27</sup> Voir Banque Mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, op. cit. pp. 21 à 22 : le manuel présente sans indiquer le « bon » choix : le budget par objectif, le budget de programme et le système de budget base zéro.

<sup>28</sup> M. BOUVIER, « Repenser et reconstruire les finances publiques », Colloque pour les 20 ans de la Revue Française de Finances Publiques : *Finances publiques, scénarios pour demain*, Paris, Ministère des Finances, de l'Economie et de l'Industrie, 30 janvier 2004, inédit.

<sup>29</sup> S. YONABA, *La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des Etats membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (U.E.M.O.A.)*, *in* Revue Française de Finances Publiques N° 79/2002 p. 231.

<sup>30</sup> Ministère des Finances et de l'Economie, Budget général de l'Etat pour la gestion 2001, *Rapport de présentation* p.2

<sup>31</sup> Loi organique 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances (Bénin) ; celle-ci reprend les grands concepts du droit financier français, notamment ceux de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (voir G. ALAYE, *Réflexions sur la loi organique béninoise relative aux lois de finances*, *in* Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives (R.B.S.J.A.), n° 008, mai 1987, p.41.

<sup>32</sup> La loi n° 98-035 du 15 septembre 1998, qui institue un mécanisme de rémunération au mérite par "appréciation des performances" dans la fonction publique au Bénin n'a pas été promulguée à cause de l'hostilité des syndicats des travailleurs. A l'inverse, la loi organique relative aux lois de finances en France devra entraîner une modification des modalités de rémunération, intégrer l'emploi (et non le grade) et la performance (voir

l'organisation administrative qui situe mieux les niveaux de responsabilité et la description des postes dans l'administration publique étatique<sup>33</sup>. Sur le plan culturel, la force d'inertie des habitudes, du rapport au travail et à la chose publique entrave l'éclosion de cette « mutation culturelle »<sup>34</sup> qui servirait bien d'adjuvant à la réception définitive et optimale de la gestion budgétaire par programme.

La réforme a, malgré tout, le mérite d'exister et d'être conduite avec une certaine assurance<sup>35</sup>. S'inspirant de l'existentialisme sartrien, elle se met en place, s'auto-évalue périodiquement, identifie les insuffisances et dysfonctionnements, recherche l'adaptation et l'ajustement<sup>36</sup>. Elle est une réforme dynamique qui, du point de vue du droit des finances publiques au Bénin, induit un infléchissement de certains principes du droit budgétaire (I) et un renouveau des institutions de contrôle (II).

### I- L'infléchissement de certains principes du droit budgétaire

D'un point de vue historique, les principes du droit budgétaire sont issus d'un processus de sédimentation progressive en France, de la Restauration à la Monarchie de Juillet et au-delà ; ils se fondent sur un double souci de "gestion claire et honnête des comptes publics" et de "contrôle plus efficace du parlement sur l'action gouvernementale"<sup>37</sup>. S'il paraît judicieux d'affirmer que la multiplicité des exceptions et aménagements aux principes en ont "ébranlé parfois la solidité"<sup>38</sup>, il est tout aussi vrai que les principes budgétaires ont "fait

---

Assemblée Nationale française, N° 1021, *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances*, juillet 2003 pp. 29 et 30.)

<sup>33</sup> La Direction Générale de la Réforme et de la Modernisation Administratives (D.G.R.M.A.) au Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative du Bénin a initié plusieurs chantiers depuis les années 1990 : une étude sur la clarification des missions de l'Etat, une étude sur la description des postes et une étude sur le canevas type de manuel de procédures des ministères.

<sup>34</sup> J-P DUPRAT, M. SIMMONY, M. TUBUL, *Les fonds structurels européens en région*, Paris, L.G.D.J. 2003 p. 120.

<sup>35</sup> La mission de préparation du PERC (Public Expenditure Reform Credit) devenu PERAC écrivait « Les responsables de la préparation budgétaire ont bien internalisé la logique complexe du budget de programme et ont su réaliser en quelques mois un travail complet et remarquable, largement cohérent avec le budget traditionnel (...) L'internalisation se révèle également par la capacité des différents acteurs à identifier les lacunes que présentent encore les budgets de programme et à identifier les domaines où des actions de renforcement des capacités de révèlent nécessaires » ( in Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, Union Européenne, *Mission de préparation du PERC, Aide-mémoire*, Cotonou 23 novembre - 7 décembre 1999, p. 2.

<sup>36</sup> Plusieurs missions de la Banque Mondiale ont séjourné au Bénin pour le suivi et l'évaluation du PERAC : Banque Mondiale, *Mission de Supervision du PERAC, Aide-mémoire*, Cotonou 8-26 juillet 2002, 71 pages ; Ian C. DAVIES, *Mission d'appui à la réforme budgétaire dans le cadre du PERAC*, Cotonou mai 2002, 72 pages ; Ian C. DAVIES, *Appui à la Chambre des comptes, aux cellules de suivi-évaluation et l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire dans le cadre du PERAC*, Rapport de mission, Cotonou, février 2003, 33 pages. Par ailleurs, une Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB) est à l'œuvre au Ministère des Finances et de l'Economie ; elle se penche surtout sur les questions de méthodologie de la réforme et d'appui aux ministères sectoriels.

<sup>37</sup> G. ORSONI, *Principes et techniques budgétaires*, Paris, La Documentation Française, documents d'études n° 5-02, 1982 p. 2.

<sup>38</sup> M. BOUVIER, M-C ESCLASSAN, J-P LASSALE, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 2002, p. 241.

preuve d'une réelle constance<sup>39</sup> parce qu'ils sont l'expression de la tradition libérale et démocratique en France et dont se réclament, aujourd'hui, les Etats africains issus de la décolonisation française. L'unité, l'annualité, la spécialité, l'universalité et l'équilibre sont consacrés par les textes fondamentaux du droit financier au Bénin, que sont la loi organique 86-021 du 26 septembre 1986<sup>40</sup> et la directive communautaire relative aux lois de finances<sup>41</sup>. La nouvelle approche budgétaire ne remet pas en cause formellement les règles et techniques en vigueur, mais elle induit l'infléchissement de l'annualité et l'inflexion de la spécialité.

## **A- L'infléchissement de l'annualité budgétaire**

Historiquement apparu le premier, le principe de l'annualité est aussi celui qui est le mieux partagé par les grands systèmes de droit contemporain et les systèmes de droit apparentés. Il s'énonce ainsi : "La loi de finances de l'année *prévoit* et *autorise*, pour chaque *année civile* l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat"<sup>42</sup>. Le budget est ainsi un acte d'autorisation annuelle (élément juridique de la définition) et un acte de prévision annuelle d'un point de vue "comptable et financier"<sup>43</sup>. La prévision budgétaire est cependant en train de connaître un infléchissement notable dans le contexte nouveau d'une gestion budgétaire axée sur les résultats avec la montée en puissance des instruments de la pluriannualité.

### **1-Prévision budgétaire et budget de programme**

Un des mérites présumés des budgets de programme est qu'ils sont d'essence rationnelle et tranchent de ce fait avec le marchandage et le jeu de pouvoir propre aux budgets de « moyens ».

#### **a. La logique empirique des budgets de "moyens"**

La préparation budgétaire au Bénin, dans la bonne logique du budget classique, commence par l'élaboration de la lettre de cadrage du Chef du gouvernement, laquelle indique les niveaux maxima autorisés pour la progression des dépenses publiques par rapport à la gestion budgétaire en cours. Les ministères dits dépensiers et les institutions publiques expriment ensuite leurs besoins de financement. La synthèse des données agrégées est effectuée par les services du ministère en charge des finances ; puis celui-ci convie les parties (ministères et institutions) aux séances des conférences budgétaires pour des discussions qui peuvent déboucher sur des annulations totales ou partielles de crédit ou des confirmations de crédit. Les résultats de

<sup>39</sup> M. BOUVIER, *Editorial*, Revue Française de Finances Publiques N° 51, 1995 p. 3

<sup>40</sup> Voir supra note n° 30

<sup>41</sup> Directive n°05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997, modifiée par la Directive 02/99/CM/UEMOA du 21 décembre 1999.

<sup>42</sup> Directive n° 05/97 précitée, article 4 ; loi organique 86-021 précitée, article 2.

<sup>43</sup> L. PHILIP, *Finances Publiques*, Paris, CUJAS 1989, p.162.



la conférence budgétaire sont mis en forme et transmis au Conseil des ministres pour les ultimes arbitrages avant la transmission du projet de loi de finances au parlement. La trame principale de la procédure est faite de négociation, de compromis, de jeu d'influence. Le budget de « moyens » paraît un long fleuve tranquille, qui « met l'accent sur la permanence, la continuité des services publics », lesquels sollicitent des moyens « du fait même de leur existence et indépendamment, dans une certaine mesure du moins, des tâches à accomplir »<sup>44</sup>.

On ne saurait, certes, opposer de manière très abrupte budget de "moyens" et budget de programme ; le budget de programme requiert des moyens et il y a aussi des objectifs dans les budgets de "moyens"<sup>45</sup>. Cependant, il convient de noter que les objectifs des budgets de "moyens" ne reçoivent pas systématiquement l'onction de la science ; ils ne sont pas la résultante d'un processus intégré d'analyse fondé sur une méthodologie rationnelle. Les objectifs sont ici des choix de politique dont la justification tient plus du plaidoyer que de la démonstration<sup>46</sup> et où, assez souvent, le clientélisme<sup>47</sup> le dispute au corporatisme<sup>48</sup>. Cet état du droit et des faits a conduit un auteur français, dans un contexte similaire à écrire que le budget "classique" dans son processus d'élaboration fait un "recours excessif à la tradition, à l'empirisme, à la politique"<sup>49</sup> et qu'en définitive, il n'est pas « un acte rationnel »,<sup>50</sup> au sens où l'entend le rationalisme classique, à savoir, « la foi dans la raison, dans l'évidence et la démonstration »<sup>51</sup>.

Ce déficit de rationalité explique et justifie les tendances pour une approche budgétaire par programme.

---

<sup>44</sup> J. EDMOND-GRANGE, *Le budget fonctionnel en France*, Paris, LGDJ., 1993, p. 212.

<sup>45</sup> Voir en ce sens A. DUPAS, *Budget de programme et parlement*, conférence à l'ENA, Paris, 25 mai 1977, cité par H. STROHL, B. GOURNAY, G. CAPDEBOSCO, article précité, p. 122.

<sup>46</sup> Voir en ce sens E. ANDREANI, article précité p. 210.

<sup>47</sup> Le rapport de la commission budgétaire (commission des finances et des échanges et commission du plan) de l'Assemblée nationale du Bénin sur le projet de loi de finances gestion 2004, offre une illustration de la litanie liturgique des recommandations faites à l'exécutif : « mise à la disposition de la commune de Bopa d'un bâtiment devant abriter la gendarmerie », « délocaliser la prison civile de Cotonou », « assurer au cours de l'exercice 2004, l'octroi de véhicules neufs aux quatre vingt trois (83) députés », « la construction d'internats séparés pour les filles », « assurer une participation honorable de notre équipe nationale à la Coupe d'Afrique des Nations 2004 » ! (in Assemblée nationale du Bénin, *Rapport de la commission budgétaire sur le projet de loi de finances gestion 2004*, Chapitre IV, 3.2)

<sup>48</sup> Les parlementaires au Bénin ont, par exemple, adopté un amendement au projet de loi de finances, gestion 2004, qui réduit de près de moitié les crédits budgétaires affectés au Ministère des finances et de l'économie au titre de "l'appui aux réformes institutionnelles" et de "l'appui institutionnel au Ministère des finances et de l'économie" (c'est-à-dire les crédits destinés à asseoir la *rationalisation* des méthodes et politiques budgétaires!) pour l'inscrire au budget de l'Assemblée nationale au titre du financement des partis politiques ! (Voir journal *Le Progrès*, n° 1293 du 19 décembre 2003, Cotonou, p. 3). Ce qui a inspiré le titre suivant à un journal local : "415 millions pour financer des riches" (voir journal *Le Matinal* du 19 décembre 2003, Cotonou, p. 3.)

<sup>49</sup> J.-C. DUCROS, article précité p. 629

<sup>50</sup> J.-C. DUCROS, article précité p. 629

<sup>51</sup> A. LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, P.U.F. 1991 p. 889.

## b. La rationalisation de la prévision budgétaire par les budgets de programme

Le budget de programme s'est illustré aux Etats-Unis avec le Planning Programming Budgeting System (PPBS) et en France par la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). Mis en œuvre dans des contextes institutionnels, juridiques et administratifs qui diffèrent des Etats-Unis à la France puis au Bénin, le budget de programme comporte cependant des constantes méthodologiques qui, à l'épreuve, s'apparentent à ce que Max WEBER appelait des *idealtyp*. Ces constantes s'articulent autour des étapes suivantes : la détermination des objectifs, le recensement des moyens alternatifs de mise en œuvre, l'inscription au budget, l'exécution et l'évaluation. La détermination des objectifs doit distinguer les objectifs politiques qui sont l'occasion ultime où peuvent s'exercer "l'arbitraire politique"<sup>52</sup> et les objectifs de programme qui sont l'expression de la rationalité scientifique.

La sélection des moyens de mise en œuvre se fonde, quant à elle, sur une *analyse économique* ; elle met en balance des facteurs quantitatifs pour aboutir à un rapport coût/bénéfice optimisé. Les calculs et leurs résultats sont faits sur des bases objectives et pense-t-on "après des analyses hautement scientifiques"<sup>53</sup>. La relation objectif/moyens/résultat se mue en déterminisme scientifique; les résultats ne seront conformes aux objectifs que dans la mesure où les moyens de mise en œuvre auront respecté les prévisions, sous réserve des ajustements dictés par l'interprétation des indicateurs servant à la mesure du progrès. L'exigence de cohérence de la chaîne est un critère d'efficacité. Il en découle que la programmation, entendue au double sens de sélection des meilleures voies pour atteindre les objectifs et énoncé des programmes de dépenses, devient une tâche "beaucoup plus contraignante"<sup>54</sup>.

En effet, ainsi que l'indique la Banque Mondiale, "la clé de ce type de budget est le programme"<sup>55</sup>, lequel devient la norme de travail de la modernisation des techniques budgétaires; son contenu, son échéance de réalisation, ses moyens de mise en œuvre, les résultats attendus sont l'objet d'une prévision qui s'effectue hors du cadre de la loi de finances de l'année. La budgétisation est ensuite envisagée pour "respecter la contrainte juridique de l'annualité"<sup>56</sup>.

On en déduit que si la loi de finances reste un acte d'*autorisation* conformément aux dispositions légales en vigueur, la *prévision* budgétaire elle s'effectue à un autre niveau et au moyen d'instruments nouveaux.

<sup>52</sup> E. ANDREANI, article précité p. 193.

<sup>53</sup> W. BAUDRILLART, article précité p. 123

<sup>54</sup> W. BAUDRILLART, article précité p. 117

<sup>55</sup> Banque Mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, op. cit. p.22.

<sup>56</sup> W. BAUDRILLART, article précité p. 119

## 2- Les instruments de la prévision pluriannuelle

Les contraintes liées à une application sans discernement du principe de l'annualité expliquent l'aménagement de divers mécanismes d'assouplissement. Ceux-ci ont un fondement légal<sup>57</sup> ou découlent de la pratique gouvernementale,<sup>58</sup> dans un système qui est celui du budget de « moyens ». Le *program budgeting* reprend et amplifie le mouvement par la consolidation des instruments politiques et des instruments proprement financiers de la pluriannualité.

### a. Les instruments politiques de la pluriannualité

La prospective est un exercice original et inédit au Bénin. Elle a pris forme avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)<sup>59</sup> et aboutit à l'élaboration d'un document de synthèse : *Bénin 2025, le Baobab*. Partant du constat que le "Bénin manque de leadership visionnaire"<sup>60</sup>, la méthodologie prospective conduisit à tracer la vision du Bénin pour l'an 2025 : *un pays bien gouverné, le grenier de la sous-région, un pays de services, prospère et de rayonnement culturel*<sup>61</sup>. Cette idée du Bénin, une certaine idée pourrait-on dire, projetée dans un quart de siècle sera réalité grâce à la réalisation de six (6) objectifs fondamentaux : un pays uni et démocratique (i), un pays attractif aux investissements et carrefour des échanges commerciaux (ii), un pays gros exportateurs de produits agricoles (iii), un havre de paix et un pays d'excellence (iv), un pays convergent, de diffusion artistique et culturelle, de tolérance et de solidarité (v), un pays à écosystème consolidé (vi).

La méthodologie des études de perspectives à long terme intègre l'identification des aspirations des populations, puis leur synthèse et rationalisation par une équipe technique de pilotage qu'on a voulu délibérément indépendante des pouvoirs publics constitutionnels. Le gouvernement a solennellement adopté et endossé ce premier document de prospective nationale<sup>62</sup>. Désignée plus couramment sous l'appellation "Le Baobab" la synthèse de la stratégie prospective pour l'horizon 2025 peut être qualifiée de référentiel d'orientation des décideurs politiques au même titre

---

<sup>57</sup> Les autorisations de programme, les reports de crédit et les crédits évaluatifs (loi organique 86-021 relative aux lois de finances, directive n° 05/97 relative aux lois de finances). Voir aussi, J.-L. PAIN, *Les techniques de pluriannualité en France*, in Revue Française de Finances Publiques, N°38/1992 p.53

<sup>58</sup> Les plans pluriannuels à incidence budgétaire notamment *Le plan d'orientation stratégique 1998-2002* (Ministère du Plan, de la Restructuration Economique et de la Promotion de l'Emploi, Cotonou, juillet 1998)

<sup>59</sup> Projet *Futurs Africains* initié et financé par le PNUD et visant l'élaboration d'études nationales de perspectives à long terme dans 19 pays africains.

<sup>60</sup> PNUD, Projet BEN/96/001- PRCIG/CTP-NLTPS, Ministère du Plan, *Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme, Bénin 2025 : le Baobab*, rapport de synthèse, Cotonou, octobre 1998 p.88

<sup>61</sup> PNUD, Projet BEN/96/001- PRCIG/CTP-NLTPS, Ministère du Plan, *Etudes Nationales de Perspectives à Long Termes* précitées pp. 89-90

<sup>62</sup> Voir journal *La Nation* des 23 & 24 août 2001 (Bénin)

que le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et le Programme d'Action du Gouvernement (PAG).

Le PAG est un contrat de confiance qui regroupe en un document de synthèse les promesses électorales du Président de la République augmentées d'autres propositions émanant de candidats malheureux après le scrutin présidentiel de mars 2001. Il contient neuf (09) domaines<sup>63</sup> de concentration de l'action de l'exécutif, déclinés en objectifs et en actions de réalisation sur le quinquennat présidentiel 2001-2006. Les ministres y trouvent le cahier des charges programmatiques de leur fonction.

Le DSRP quant à lui, traduit un changement de paradigme en matière d'approche des questions de développement. Il succède au Document cadre de politique économique qui accompagnait la signature des Programmes d'ajustement structurel (PAS) et dont la critique retenait la part belle faite aux indicateurs macro-économiques et macro-financiers, au détriment des indicateurs sociaux et de sauvegarde de l'environnement<sup>64</sup>. Le DSRP couvre la période triennale 2003-2005 et vise "une stabilité macro-économique à moyen terme soutenue par une accélération et une redistribution judicieuse de la croissance, notamment en milieu rural"<sup>65</sup>. Trois documents, trois échéances temporelles (25 ans, 5 ans et 3 ans) et surtout trois objectifs globaux dont la synergie est à rechercher dans les mécanismes opérationnels de finances publiques.

## **b- Les instruments financiers de la pluriannualité**

Ils s'illustrent par les documents portant budget de programme et les cadres de dépenses à moyen terme. Les cadres de dépense à moyen terme (CDMT) s'inscrivent dans un processus intégré de planification globale promu par la Banque Mondiale et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) pour sortir des contraintes de la prévision budgétaire annuelle. Les CDMT permettent "une visibilité des recettes et des dépenses sur une période de trois ans"<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Consolidation de la démocratie et protection des droits de l'homme(i), Mobilisation des ressources de l'Etat et du secteur privé pour un développement durable (ii), Développement de l'Economie, promotion de l'emploi et garantie du minimum social commun (iii), Mise en place d'un système éducatif en vue de son adéquation avec les besoins de l'emploi(iv), Promotion des activités sportives et de la culture nationale (v), Mise en œuvre de la réforme administrative (vi), Mise en œuvre du programme spécial de la ville de Porto-Novo (vii), Protection de l'environnement et sauvegarde des ressources naturelles (viii), Consolidation de l'unité nationale (ix).

<sup>64</sup> Sur l'ensemble de la problématique, voir CNUCED : *De l'ajustement à la réduction de la pauvreté: qu'y a-t-il de nouveau?* Genève, 2002, 72 pages. Et aussi l'ancien économiste principal de la Banque Mondiale et prix Nobel d'économie, J. E. STIGLITZ, *La grande désillusion*, Paris, FAYARD, 2002, 324 pages.

<sup>65</sup> Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté, Secrétariat permanent, *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Bénin, 2003-2005*, Cotonou, CNDLP, Décembre 2002, pp. 2 & 3.

<sup>66</sup> C. SINZOGAN: *Evaluation de la pertinence des indicateurs de performance dans le cadre de la réforme des dépenses publiques*, Cotonou, Cellule d'Analyse de Politique Economique, Document de travail N°02/2001, Cotonou, p. 17

D'abord limitée au Bénin à cinq ministères sur la période 2001-2003, l'élaboration des CDMT a été étendue à tous les ministères pour accompagner la mise en œuvre du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Sur un plan méthodologique, l'élaboration des CDMT intègre les étapes suivantes: l'élaboration d'un cadrage macro-économique comportant une prévision pluriannuelle de ressources, une énonciation des priorités nationales et des domaines stratégiques du ministère, la définition des objectifs budgétaires à moyen terme, une prévision pluriannuelle des dépenses<sup>67</sup>.

Le budget de programme, quant à lui, est un document de planification et de programmation à moyen terme. Les premiers budgets de programme ont été élaborés en 2001 et couvrent la période 2001-2003. Ils sont présentés comme des "programmes de dépenses pluriannuels, prenant en compte les stratégies, les ressources et les activités"<sup>68</sup>, sur une période de trois ans, avec des exercices d'actualisation et d'ajustement des prévisions et des réalisations effectués annuellement. Au cœur de la démarche d'élaboration et de présentation des budgets de programme, il y a le *cadre logique*<sup>69</sup> qui présente, dans un tableau synoptique, l'objectif sectoriel du programme, les objectifs spécifiques, les résultats attendus et les activités à mettre en œuvre. L'évaluation et le suivi de l'ensemble du dispositif sont assurés par des outils de mesure de la performance : les indicateurs d'impact, les indicateurs d'effet, les indicateurs de résultat et les indicateurs d'activités.

Les budgets de programme souffrent aujourd'hui d'une insuffisance principale qui est celle de leur méthodologie d'élaboration. Le refus de l'empirisme, de l'arbitraire politique et de la tradition requiert des analyses scientifiques qui fondent les programmes sur des bases objectives et rationnelles. On note ainsi que le *program budgeting* n'a été rendu possible aux Etats-Unis que grâce aux "progrès du calcul économique : recherche opérationnelle, analyse du coût-bénéfice, analyse des systèmes"<sup>70</sup> et qu'en raison de cela, le budget de programme eut été difficilement concevable « à l'époque du boulier ».<sup>71</sup>

Au Bénin, en guise d'analyse, les budgets de programme actuels renvoient aux travaux préliminaires des études nationales de perspectives à

<sup>67</sup> Banque Mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, op. cit. p. 77 à 84

<sup>68</sup> Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, *Budget de Programme gestion 2003*, Cotonou, octobre 2002, p. 3. Ce document est l'actualisation annuelle du budget de programme initial 2001-2003.

<sup>69</sup> Le cadre logique, en anglais « logical framework » a été mis au point en 1969 aux Etats-Unis par les experts de la *Practical Concepts Inc.* pour le compte de l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) ; elle a été adoptée par de nombreux organismes d'aide au développement : GTZ allemande, NORAD norvégienne, ACDI canadienne, etc.

<sup>70</sup> E. ANDREANI, article précité, p.203

<sup>71</sup> J-C DUCROS, article précité, p. 618

long terme<sup>72</sup>, aux stratégies sectorielles des ministères et aux cadres de dépenses à moyen terme.

La Direction générale du budget (Ministère des finances et de l'économie) n'a pas un système de modélisation qui lui permette une analyse des budgets de programme. Elle essaie de s'approprier un logiciel générique, le *Microsoft Project, version 2002* pour, sur un plan élémentaire, normaliser les bases de calcul entre ses services et les ministères impliqués dans la réforme. De sorte qu'on peut dire que les budgets de programme autant que les cadres de dépenses à moyen terme ne reposent "pas encore sur des modèles macro-économiques dont la pertinence dans la détermination des projections n'est plus à démontrer"<sup>73</sup>.

A l'épreuve, la présentation des objectifs des budgets de programme se résume à un exposé d'une à deux pages sur le "diagnostic du programme" suivi de l'affectation de moyens aux activités de mise en œuvre. Une étude réalisée au Ministère en charge de l'agriculture<sup>74</sup> a montré la persistance des mécanismes traditionnels d'affectation de ressources et d'arbitrage budgétaire dans un ministère qui fut l'un des premiers, en 2001, à adopter la réforme.

Après trois années d'expérimentation, la rationalité intrinsèque du *program budgeting* gagnerait en progrès sur les techniques d'élaboration des programmes<sup>75</sup> afin de conférer à la règle de spécialité des crédits un surcroît de pertinence.

---

<sup>72</sup> Exercice de réflexion stratégique sur le futur, les études nationales de perspectives à long terme ont été conduites en cinq phases selon la méthode et les outils de la prospective : l'identification de la problématique (phase1), la construction de la base de l'étude (phase2), la construction des scénarios et de la vision du futur (phase3), la formulation des stratégies de développement (phase 4), l'opérationnalisation des stratégies (phase 5 en cours) ; voir aussi PNUD-FUTURS AFRICAINS, *Guide méthodologique d'un exercice NLTPS*, Abidjan, PNUD, Janvier 1993.

<sup>73</sup> C. SINZOGAN: *Evaluation de la pertinence des indicateurs de performance dans le cadre de la réforme des dépenses publiques*, document précité, p. 19. Il existe cependant, dans certaines administrations économiques et financières de l'Etat plusieurs systèmes de modélisation macro-économique ou macro-financière. Les modèles utilisés sont principalement le MAPES (Modèle d'analyse macro-économique, politique et sociale, par la Direction Générale des Programmes et de la Prospective du Ministère en charge du plan), le MOSARE (Modèle de simulation et d'analyse des réformes économiques, utilisé par la Direction Générale des Affaires Economique du Ministère des finances et de l'économie), et le MCEG (Modèle calculable d'équilibre général, utilisé par l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique). Ces modèles sont conçus pour les besoins propres de simulation et de projection des administrations utilisatrices.

<sup>74</sup> W. LAWANI, *La mise en œuvre du budget programme dans les ministères sectoriels : cas du ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche*, mémoire de fin de formation, cycle 1, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, Cotonou, décembre 2003, pp. 40 & 41.

<sup>75</sup> Exercice nouveau et innovant qui requiert une accoutumance progressive, l'Assemblée nationale française a noté ainsi des insuffisances dans l'élaboration des programmes de certains ministères (voir Assemblée nationale française, *Note d'étape sur la mise en œuvre de la réforme organique*, 15 janvier 2004 ([www.assemblee-nationale.fr/12/budget/loi-organique.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/budget/loi-organique.asp)) mise à jour février 2004, pp. 6, 7 et 8)

## B- L'inflexion de la règle de spécialité des crédits

Benjamin CONSTANT la présentait comme un instrument essentiel du contrôle parlementaire et donc de l'équilibre des pouvoirs. Sans elle la représentation nationale "ne connaît(ra)it) jamais l'emploi des deniers publics"<sup>76</sup>. La logique perceptible est celle du régime parlementaire du début du siècle dernier, soucieux de la défense des prérogatives des assemblées. Elle ne prend qu'imparfaitement en compte la nouvelle exigence de responsabilisation des acteurs de la gestion budgétaire. La nouvelle approche suggère, pour chaque programme, l'identification d'un responsable et des ressources affectées ; ce qui induit l'aménagement d'une double spécialité : une spécialité « institutionnelle » et une spécialité financière.

### 1- La spécialité « institutionnelle »

L'efficacité de l'action administrative s'accommode mal d'une organisation administrative où la différenciation des niveaux politique et administratif est incertaine et où le poncèpilatisme<sup>77</sup> paraît traduire le degré zéro de la responsabilité. L'appréciation du "ça a marché" ou du "ça n'a pas marché" qui est, selon Michel CROZIER<sup>78</sup>, le premier niveau de l'évaluation, emporte aussi l'identification du "premier responsable" : le chef, le décideur. Or, dans la mesure où les crédits budgétaires continuent d'être affectés à des structures administratives comme on le verra plus loin, une solution de transition aurait été d'ajuster les programmes sur l'architecture administrative existante pour pouvoir réaliser l'unité dialectique chef-moyens-objectifs. Au lieu de cela, le contexte institutionnel des budgets de programme présente une double inadéquation, entre les structures de programme et les structures administratives, d'une part et d'autre part, entre les structures de programme et les structures de projet.

#### a. L'inadéquation structure administrative-structure de programme

Sur le plan administratif et organisationnel, les programmes ne coïncident pas avec des unités administratives de mise en œuvre. Il n'y a pas d'unité de direction dans l'exécution des programmes. Les flux de l'autorité administrative entrecroisent ceux de la gestion de programme sans les épouser. Le budget de programme du Ministère en charge de l'agriculture par exemple, comporte cinq programmes dont le programme "appui à l'amélioration de la production agricole". Ce programme comporte neuf composantes dont cinq sont pilotés par des directions techniques du

<sup>76</sup> B. CONSTANT, Intervention à la Chambre des députés, 30 juin 1920, cité par G. ORSONI, *op. cit.* p. 28.

<sup>77</sup> G. PAMBOU TCHIVOUNDA écrit à ce sujet "De par le comportement de ses agents, il n'est pas exagéré de soutenir que l'Etat africain est le prototype de l'irresponsabilité institutionnalisée" (*Essai sur l'Etat africain postcolonial, op. cit.* p. 69 ; J-C GAUTRON relève aussi "un appauvrissement du dynamisme administratif et une dilution du sens des responsabilités" ( in *Les institutions administratives des Etats d'Afrique noire : L'organisation des services de la présidence et la coordination interministérielle*, Paris, Economica, 1979, p.17.

<sup>78</sup> Cité par J-L BŒUF, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation Française, 2001 p. 24.

ministère, deux par des services déconcentrés, et deux par des établissements publics sous tutelle du ministère. Ainsi aussi des vingt trois activités prévues au programme n°1 du budget de programme 2002-2004 du Ministère en charge de l'environnement. Elles sont réparties entre une direction technique du ministère, deux établissements publics sous tutelle et une agence de coopération bilatérale entre le Bénin et le royaume des Pays Bas. L'approche « programme » manque aussi de rencontrer une attente et un besoin important : la synergie au niveau des organes d'un ministère et au niveau interministériel. Situation que compliquent les structures dites de « projet », lesquelles sont le plus souvent financées sur ressources extérieures et dès lors pilotées par les donateurs bilatéraux ou multilatéraux.

### **b- L'inadéquation entre la structure de programme et la structure de projet**

Les projets de développement sont des conjonctions de ressources et de dispositif organisationnel destiné à produire sous contrainte de temps, un produit spécifié. Ils conjuguent des « moyens locaux et extérieurs »<sup>79</sup> et sont, par excellence, « une manifestation de la présence étrangère »<sup>80</sup> pour soutenir les efforts nationaux de développement. Certains de ces projets exécutent des composantes de programmes inscrits dans les budgets de programme des ministères. Ainsi, le volet investissement du programme n°1 "Appui à l'amélioration de la productivité agricole" au Ministère en charge de l'agriculture met à contribution une double dizaine de projets sur les trente trois bailleurs de fonds extérieurs recensés pour apporter un financement à ce ministère pour la gestion budgétaire 2003<sup>81</sup>.

Cette situation qui se retrouve dans presque tous les ministères et qui est la conséquence de la rareté des ressources dans un pays pauvre, a plusieurs conséquences : d'abord, l'accord de principe pour participer au financement des programmes est lié aux résultats du système d'évaluation *ex ante* du partenaire extérieur. Ensuite, le mécanisme de suivi des performances établi par le partenaire détermine le décaissement des tranches périodiques d'exécution du programme. Enfin les choix méthodologiques de mise en œuvre peuvent également échapper au ministère bénéficiaire. Dans un tel contexte, la mise en œuvre des programmes subit l'aléa de son financement extérieur. Elle produit surtout la rupture de la dynamique unitaire qui devrait logiquement permettre une bonne lisibilité des niveaux de responsabilité et fragilise l'*autorité* du ministre de tutelle au sens que le droit administratif donne à ce mot : un pouvoir d'instruction et un pouvoir disciplinaire ; situation que n'arrange pas le mode d'affectation des crédits budgétaires.

<sup>79</sup> RIAKA, *Le développement de A à Z, Dictionnaire critique*, Madagascar, SME, 1995, p. 133 ; voir aussi B. GAUDIN, *Les projets de développement et les facteurs socioculturels en milieu rural africain*, in La culture, clé du développement, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 34

<sup>80</sup> *Ibidem*

<sup>81</sup> Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche, *Budget de programme, gestion 2003*, Cotonou, MAEP, octobre 2002 pp. 21 et 22



## 2 - La spécialité financière

Elle trouve son fondement juridique dans la loi organique 86-021 relative aux lois de finances et dans la directive communautaire relative aux lois de finances. Les dispositions issues de ces deux textes posent *de lege lata* la question de l'adéquation nécessaire entre les prescriptions du droit financier et l'approche managériale qui est celle des budgets de programme.

### a- Le fondement juridique de la spécialité

Les crédits ouverts dans les lois de finances "sont affectés à un service ou un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination"<sup>82</sup>. Cette disposition de rédaction identique en droit communautaire et en droit national, véritable réplique de l'article 7 de l'ordonnance française n°59-02 du 2 janvier 1959, est appuyée par une nomenclature budgétaire<sup>83</sup> qui distingue les sections (ministère et institutions), les titres (nature économique de la dépense), les chapitres (type d'unité administrative) enfin les articles, paragraphes et les lignes. La pratique budgétaire, à travers la rédaction des lois de finances, reste ainsi exclusivement influencée par la tradition des budgets de "moyens". Le programme manque ainsi d'être placé au cœur du système d'affectation des ressources. On est loin de l'article 7 de la nouvelle loi organique française relative aux lois de finances, laquelle dispose que « les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation ».

Au total, le programme n'a pas encore une existence légale et ne peut être inclus dans le bloc de légalité financière. Il n'est qu'un document de travail qui ne nous rapproche pas vraiment de la nouvelle démarche qu'on veut managériale.

### b- L'approche managériale de la spécialité

Les insuffisances du mécanisme actuel d'affectation des crédits budgétaires trouvent une première solution dans l'élaboration de tableaux de correspondance ; ceux-ci permettent de relier une dépense et son programme de rattachement et de reconstituer ainsi le puzzle des programmes à partir des crédits épars. On pourrait à la limite conclure que l'ajout d'un code supplémentaire à la nomenclature budgétaire comblerait l'écart entre les exigences du droit budgétaire et les besoins de la gestion par programme, ainsi que le suggèrent les experts de la Banque Mondiale<sup>84</sup>. Mais il faut bien

<sup>82</sup> Article 52, loi organique 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances ; article 9, directive n°05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances.

<sup>83</sup> Directive n°04/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ; Décret n°99-458 du 22 septembre 1999 portant nouvelle nomenclature budgétaire de l'Etat adaptée aux normes de l'UEMOA

<sup>84</sup> Banque Mondiale, *Mission de supervision du PERAC, Aide-mémoire*, Cotonou 8-26 juillet 2002, p.55.

se convaincre qu'il s'agit, en l'occurrence, d'un palliatif et non d'une vraie solution à la question de l'affectation des crédits budgétaires dans un système de gestion budgétaire axée sur les résultats. Le code supplémentaire permettrait une meilleure lisibilité des budgets, au regard des finalités, mais manque de situer la gestion budgétaire dans le paradigme nouveau de gestion publique que traduit les budgets de programme.

Il est intéressant de noter que le droit financier en France, après avoir fait l'expérience de la rationalisation des choix budgétaires et ses budgets de programme avec les résultats que l'on sait<sup>85</sup>, dans un environnement juridique qui est celui de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, fait une réelle révolution en mettant le programme au cœur de l'affectation des crédits budgétaires. La nouvelle nomenclature budgétaire de l'Etat<sup>86</sup> pour 2006 distingue ainsi 45 missions du budget de l'Etat (32 missions du budget général et 13 missions des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor) et 149 programmes (dont 126 pour le budget général et 23 pour les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor) qui succéderont aux 848 chapitres budgétaires actuels. Dans la logique de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, l'orientation est celle d'une « présentation politique du budget par missions et *une budgétisation par programmes* ». <sup>87</sup>

Dans l'état actuel des choses au Bénin, la fragmentation institutionnelle des structures de pilotage des programmes, ajoutée à la dispersion des crédits budgétaires, ne favorise pas la dynamique unitaire nécessaire au cycle de vie d'un programme et à l'appréciation des performances. Le droit budgétaire, autant que le droit administratif, doit intégrer la logique "un acteur responsable de ses moyens et de ses résultats"<sup>88</sup> si l'Etat veut rendre possible "la responsabilité, l'efficacité, l'efficience dans la gestion des affaires publiques"<sup>89</sup> comme le préconisent les scénarios de la gouvernance d'ici à l'an 2025 et comme s'y préparent le juge des comptes et le législateur lui-même.

---

<sup>85</sup> R. POINSARD, *Les budgets de programme quinze ans après*, article précité.

<sup>86</sup> Conférence de presse du Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, *La nouvelle architecture du budget de l'Etat*, 21 janvier 2004, ([www.moderfie.minefi.gouv.fr](http://www.moderfie.minefi.gouv.fr))

<sup>87</sup> Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, *Rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août relative aux lois de finances, en explication de l'article 109 de la loi de finances pour 2003*, Paris, Mai 2003 ([www.moderfie.gouv.fr/avancee/index\\_mobil.html](http://www.moderfie.gouv.fr/avancee/index_mobil.html)) mise à jour février 2004)

<sup>88</sup> B. ABATE, *La nouvelle gestion publique*, Paris, L.G.D.J. 2000, p. 60.

<sup>89</sup> PNUD, Ministère du Plan, *Etudes Nationales de Perspectives à long Terme*, Rapport précité p. 73

Les experts de la Banque Mondiale ont aussi relevé, dans le contexte juridique et technique actuel, la même difficulté à "atteindre le pouvoir d'autonomie de gestion ou du cadre de gestion permettant une responsabilité effective en matière de résultats " (in Banque Mondiale, *Mission de supervision du PERAC*, Cotonou 8-26 juillet 2002, p. 26).

## II – LE RENOUVEAU DES INSTITUTIONS DE CONTROLE

Si on le compare à ses voisins immédiats, le Bénin, au cours des quinze dernières années, a fait des progrès importants pour asseoir un véritable Etat de droit. Le fonctionnement des institutions démocratiques paraît normal et régulier ; de 1990 à ce jour, le pays a connu deux alternances politiques à l'issue d'élections tumultueuses par moments, mais dont les résultats ont été validées par les organes constitutionnellement compétents et acceptées par les forces politiques en compétition<sup>90</sup>. Ces avancées démocratiques confortent les organes de contrôle dans leur mission et dans leur statut. Il est vrai que, a contrario des thèses de Montesquieu et de Locke sur la séparation et surtout l'équilibre des pouvoirs, les tendances contemporaines et universelles sont à l'hypertrophie des compétences de l'exécutif au détriment du législatif ; elles semblent ainsi conduire à l'émergence de "monarchie républicaine"<sup>91</sup> selon l'expression de Maurice DUVERGER. Ces tendances lourdes se manifestent également au Bénin, mais risquent d'être ébranlées par la nouvelle gestion budgétaire qui induit un renouveau des compétences des organes de contrôle politique (le parlement) et juridictionnel (la Chambre des comptes de la Cour suprême).

### A- Du pouvoir de légiférer à la compétence d'évaluation

L'ordonnancement des pouvoirs publics constitutionnels présente une distribution des compétences qui confère au parlement une double mission : le vote de la loi et le contrôle de l'action du gouvernement<sup>92</sup>. La technique du *program budgeting* conforte ce choix constitutionnel sur le "qui fait quoi ?" de l'action publique, mais devrait apporter des développements nouveaux sur le "comment ?" de l'action de la représentation nationale.

#### 1- Le parlement et sa fonction de contrôle et d'évaluation

Le parlement vote la loi, consent l'impôt<sup>93</sup> et contrôle l'action du gouvernement. La remise en cause de ces compétences n'est pas à l'ordre du jour et ne relève pas de notre propos ; ce qui est intéressant à relever, c'est moins le domaine de compétence que le contenu desdites compétences parlementaires ; un contenu qui acquiert plus d'importance lorsqu'on passe de l'approche budgétaire classique à la nouvelle gestion budgétaire axée sur les résultats.

---

<sup>90</sup> Voir E. ADJOVI, *Une élection libre en Afrique : la présidentielle du Bénin (1996)*, Paris, Karthala, 1998 ; S. BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin : essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution*, Thèse de droit, Montpellier, 1997, 807 pages.

<sup>91</sup> M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Paris, Robert Laffont, 1974.

<sup>92</sup> Article 79, constitution du 11 décembre 1990 (Bénin)

<sup>93</sup> Article 96, constitution du 11 décembre 1990 (Bénin)

### a- L'encadrement actuel des compétences budgétaires du parlement.

Inspirés du concept du droit public français de parlementarisme rationalisé<sup>94</sup>, les pouvoirs du parlement du Bénin, en matière budgétaire, subissent une double limitation<sup>95</sup> par la technique de l'amendement gagé et par l'habilitation constitutionnelle du Président de la République à mettre en vigueur par ordonnance les textes portant loi de finances de l'année. En effet, les amendements aux projets de lois de finances de l'année, émanés des parlementaires doivent être assortis de propositions de recettes ou d'économies concomitantes lorsque ces amendements bouleversent l'équilibre financier du projet gouvernemental<sup>96</sup>. Par ailleurs, le Président de la République peut mettre en vigueur, par ordonnance, le projet de loi de finances de l'année, lorsqu'il entend vaincre l'hostilité ou la lenteur des parlementaires<sup>97</sup>, ou en cas de circonstances exceptionnelles<sup>98</sup> ou enfin en application d'une loi d'habilitation<sup>99</sup> dûment votée par la représentation nationale. Il s'ensuit que le parlement ne recouvre une réelle liberté d'initiative et de manœuvre en matière budgétaire que dans l'exercice de son pouvoir de contrôle par les commissions d'enquête, les questions écrites et orales et le vote de la loi de règlement. Il est vrai que, ni la fréquence (nombre de contrôles) ni la portée (conséquence sur la gestion publique) de ces contrôles ne reflètent encore l'optique d'un parlement évaluateur de la gestion publique.

### b- Le parlement évaluateur

Le parlement est investi d'une fonction constitutionnelle de contrôle de l'action du gouvernement ; en ce sens, l'évaluation ne ressortit pas à une compétence parlementaire, car elle est "d'une logique foncièrement différente de celle du contrôle".<sup>100</sup> L'évaluation a en effet une histoire et cette histoire est avant tout anglo-saxonne<sup>101</sup>. Sa réception en droit et en pratique francophones est assez récente. L'évaluation a ses "spécificités méthodologiques"<sup>102</sup> qui

<sup>94</sup> Mécanisme « orthopédique » selon Marcel PRELOT et qui « s'analyse comme un ensemble de règles juridiques destinées à préserver la stabilité et l'autorité du gouvernement en l'absence d'une majorité parlementaire constante » (O. DUHAMEL et Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1992 p. 696)

<sup>95</sup> Situation similaire pour le parlement français en raison des articles 42 (ordonnance du 2 janvier 1959) et 40 de la constitution de 1958 (voir C. GOUX, *La recevabilité financière des amendements, l'occasion d'un équilibre des pouvoirs*, in *Revue Française de Finances Publiques* n° 26, 1989, p. 71)

<sup>96</sup> Article 107, constitution du 11 décembre 1990 (Bénin).

<sup>97</sup> Article 110, constitution du 11 décembre 1990 (Bénin)

<sup>98</sup> Article 68, constitution du 11 décembre 1990, inspiré de l'article 16 de la constitution française de 1958. Cet article sert de base juridique à la prise des ordonnances n° 94-001 et 94-002 du 1<sup>er</sup> août 1994, portant respectivement loi de finances pour la gestion 1994 et loi de programme d'investissements publics pour la gestion 1994.

<sup>99</sup> Article 102, constitution du 11 décembre 1990 (Bénin).

<sup>100</sup> C. BRAUD, *L'évaluation des lois et des politiques publiques*, in *Les petites affiches* n°95/1996 p.7

<sup>101</sup> Voir en ce sens A. DELCAMP, J.L BERGEL et A. DUPAS, *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, La Documentation Française, 1995.

<sup>102</sup> J-P DUPRAT, « Le Parlement évaluateur », in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1998 p.558 ;

n'autorisent pas une trop rapide assimilation à la notion de contrôle. Ni le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, ni les dispositions constitutionnelles ne mentionnent explicitement le mot d'évaluation. Il faut cependant reconnaître avec PORTALIS, que "les lois sont faites pour les hommes et non les hommes pour les lois"<sup>103</sup>, et que l'office de celles-ci « est de fixer par de grandes vues, les maximes générales du droit » à charge pour les magistrats et les juristes « pénétrés de l'esprit général des lois, à en diriger l'application » aux circonstances changeantes de l'existence humaine<sup>104</sup>. La prise en compte des circonstances de notre temps a conduit le Conseil constitutionnel français à admettre la légalité constitutionnelle de certains organes de l'évaluation parlementaire<sup>105</sup> en France au motif que ceux-ci interviennent au *titre de l'information* de la représentation nationale<sup>106</sup>, réservant ainsi aux assemblées elles-mêmes, l'exercice de la fonction de contrôle. Il s'en déduit un "rattachement de l'évaluation parlementaire à la fonction de contrôle"<sup>107</sup>, ce qui évidemment n'équivaut pas à une assimilation pure et simple de l'une à l'autre. L'Assemblée nationale du Bénin s'efforce, *mutatis mutandis*, à ce nouvel exercice en se dotant de moyens institutionnels de mise en oeuvre.

## 2 - Les outils institutionnels de l'évaluation parlementaire

L'Assemblée nationale s'est dotée de deux structures d'appui que sont la Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale (CAPAN) et l'Unité d'Analyse, de Contrôle et d'Evaluation du Budget de l'Etat (UNACEB). Les missions de ces entités nouvelles incluent l'appui à l'évaluation parlementaire, une activité pérenne qui nécessite sa traduction dans le statut juridique desdites entités.

### a- Les missions des structures d'appui

Partant d'un diagnostic qui conclut à « l'inefficacité du contrôle parlementaire de l'action du gouvernement »<sup>108</sup>, la création de la CAPAN et

---

J. CHEVALIER écrit dans le même sens : "entendu au sens strict, l'évaluation implique le respect d'un certain nombre de conditions d'ordre méthodologique" (*L'évaluation législative : un enjeu politique*, in A. DELCAMP, J.L BERGEL et A. DUPAS, *Contrôle parlementaire et évaluation* op. cit. p.13)

<sup>103</sup> J-E-M. PORTALIS, *Discours préliminaire au premier projet de Code civil*, préface de Michel Massenet, Bègles, Confluences, 1999, p.16

<sup>104</sup> *Ibidem*. p. 19

<sup>105</sup> L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, l'office parlementaire d'évaluation de la législation, l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. Sur l'ensemble, voir J.Y. FABERON, *Choix scientifiques et décisions parlementaires*, AJDA., 1983 p. 514 ; C. BRAUD, *L'évaluation des lois et des politiques publiques*, article précité.

<sup>106</sup> Décision 82-142 DC ; le Conseil constitutionnel admet d'une manière générale, la création "d'organismes qui (...) fournissent des informations et des suggestions, dès lors qu'en aucun cas leur avis n'aura force obligatoire" (in L. FAVOREU, *Recueil de jurisprudence constitutionnelle*, Paris, LITEC, 1994 p. 129)

<sup>107</sup> J.-P. DUPRAT, *Le parlement évaluateur*, article précité p. 556

<sup>108</sup> Protocole d'Accord entre l'Assemblée Nationale de la République du Bénin et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour l'installation d'une Unité d'Analyse, de Contrôle et d'Evaluation du Budget de l'Etat à l'Assemblée Nationale, Porto-Novo, 18 janvier 2001, Document de projet annexé p.3

de l'UNACEB vise la constitution d'un *brain-trust* dont la raison d'être est de permettre aux élus "d'acquérir les compétences et les outils nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées par la constitution,"<sup>109</sup> de rendre possible "l'analyse des politiques de développement"<sup>110</sup> d'une manière générale et de façon plus spécifique de « procéder à l'évaluation de l'impact économique, financier et social des lois de finances initiales, des lois de finances rectificatives, des lois de règlement (...) et de toute autre loi"<sup>111</sup>.

L'énonciation des missions induit la conduite d'une série d'activités de mise en œuvre dont l'une des plus importantes est l'accès aux données de base produites et détenues par les services relevant du gouvernement. Il est prévu à ce titre la création d'un centre de documentation spécialisé dans les questions budgétaires et la mise à contribution des modèles d'analyse et de simulation macro-économiques et macro-financiers<sup>112</sup>, pour permettre au delà de la collecte primaire de données, une analyse suffisamment pertinente et fiable.

La formation des parlementaires sur les questions budgétaires est également à l'ordre du jour et connaît un début d'exécution avec l'examen de la loi de finances, gestion 2004<sup>113</sup>.

L'ensemble des activités conduites ou programmées par les structures d'appui à l'Assemblée sont d'une utilité et d'un intérêt certains. Leur pérennisation est cependant tributaire de la question de leurs statuts juridiques.

## **b- La question du statut juridique**

Créée par décision du Président de l'Assemblée nationale, la CAPAN est définie comme "un projet initié"<sup>114</sup> par une fondation étrangère; son financement est assuré par "des organismes internationaux et l'Assemblée nationale (...) sur quatre ans, pour compter de l'année 2002"<sup>115</sup>. Cette présentation fort laconique (la décision tient en quatre articles) ne renseigne pas sur la forme juridique de l'organisme ni sur ses relations fonctionnelles ou hiérarchiques avec les structures de l'Assemblée nationale. Elle n'identifie pas

---

<sup>109</sup> Accord de don n°53 entre l'Assemblée Nationale du Bénin et la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) relatif au financement de la Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale (CAPAN), Porto-Novo, 1<sup>er</sup> février 2001, annexe 2 p. 25.

<sup>110</sup> Accord de don n°53 précité, annexe 2 p. 25.

<sup>111</sup> Protocole d'Accord entre l'Assemblée Nationale et le Programme des Nations Unies pour le Développement précité, Document de projet annexé p.6.

<sup>112</sup> Comme le MOSARE, l'ECOBEN, l'ECOMAC (voir Protocole d'Accord entre l'Assemblée Nationale et le Programme des Nations Unies pour le Développement précité, Document de projet annexé p.6).

<sup>113</sup> Voir l'article "Assemblée Nationale : les députés à l'école du budget", in journal *La Nation* quotidien de service public paraissant à Cotonou (Bénin), édition du 24 octobre 2003 p.3

<sup>114</sup> Article 2, Décision n°00-661/AN/PT du 29 décembre 2000, signée du Président de l'Assemblée Nationale du Bénin.

<sup>115</sup> Article 3, Décision n°00-661/AN/PT précitée.

non plus la CAPAN par rapport aux catégories de personnes morales de droit public ou de droit privé, ni au regard de la contexture de l'appareil législatif telle que prévue par la constitution et le règlement intérieur de l'Assemblée nationale à savoir les commissions permanentes, les sous-commissions, les commissions spéciales ou temporaires ou le secrétariat général administratif du parlement<sup>116</sup>.

L'UNACEB, quant à elle, est présentée comme une "unité directement rattachée au secrétariat général administratif"<sup>117</sup> de l'Assemblée nationale et son personnel est payé sur les crédits budgétaires de cette instance parlementaire. Ses moyens de fonctionnement (hors salaires) sont, par contre, pris en charge par le partenaire financier. L'UNACEB entretient des relations fonctionnelles avec les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et son comité de pilotage, instance suprême de décision, regroupe certains présidents de commissions parlementaires ainsi que le représentant du principal pourvoyeur de ressources, le PNUD.

A l'analyse, et l'UNACEB et la CAPAN s'apparentent à ces organismes *ad hoc* que la sémantique particulière du droit et de l'économie du développement appelle *projet*<sup>118</sup>, c'est-à-dire, une conjonction de ressources (financières, matérielles et humaines), une mission assortie d'une échéance temporelle de réalisation. Tout projet a un cycle de vie qui tient en trois (3) phases : la formulation/planification, l'exécution et l'évaluation<sup>119</sup>.

Cet état de choses traduit l'entrée hésitante de l'Assemblée nationale dans la logique budgétaire par programme. Celle-ci aurait pu conduire à la définition d'un programme de renforcement des capacités d'études et d'évaluation de l'Assemblée, ensuite à la création d'un dispositif rattaché organiquement au secrétariat général administratif<sup>120</sup> enfin à l'affectation de crédits au sous-chapitre budgétaire correspondant au sein du budget du parlement, crédits provenant autant des ressources ordinaires du budget général de l'Etat que de contributions extérieures par recours à la procédure des fonds de concours ou l'ouverture d'un compte d'affectation spéciale. Ce choix présenterait l'avantage d'assurer la soutenabilité financière<sup>121</sup> de l'évaluation parlementaire, de nationaliser la structure de mise en œuvre

---

<sup>116</sup> Article 29 et 30, Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin

<sup>117</sup> Protocole d'Accord entre l'Assemblée Nationale et le Programme des Nations Unies pour le Développement précité, Document de projet annexé p. 11

<sup>118</sup> Voir RIAKA, op. cit. p. 133

<sup>119</sup> Voir en ce sens D. BRINKERHOFF, *La gestion efficace des projets de développement : un guide à l'évaluation et l'exécution*, Connecticut (USA), KUMARIAN Press, 1991, pp. 3 & 4. ; J. A. KING Jr *Les projets de développement économique et leur évaluation*, Paris, DUNOD, 1969.

<sup>120</sup> Le Secrétariat général administratif comprend actuellement deux directions : la Direction des services législatifs et la Direction de la questure (article 136 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale).

<sup>121</sup> La grille des salaires du personnel de la CAPAN, fixée sur la base des standards du bailleur de fonds (ACBF) correspond au 1/10<sup>ème</sup> voire au 1/15<sup>ème</sup> du salaire payé au personnel salarié du secrétariat général administratif, à égalité de compétence et de niveau de responsabilité.

(actuellement empreinte de redondance des missions<sup>122</sup>, de divergence de méthodologie et de surcoût en frais généraux) et enfin de donner une réelle légitimité parlementaire à ces structures. La pérennité de l'évaluation parlementaire semble être à ce prix, pour accompagner le renouveau de la juridiction des comptes et son audit des programmes.

## **B - Le renouveau de la juridiction des comptes**

Un auteur averti des questions africaines a noté une plus grande disposition des pouvoirs africains à l'égard des organes de contrôle financier<sup>123</sup>. On peut alors s'étonner que la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin, créée dans les années 1960<sup>124</sup>, ait connu une si longue période d'hibernation. La succession des régimes d'exception<sup>125</sup>, ajoutée aux choix idéologiques des années 1970-1980<sup>126</sup>, explique dans une certaine mesure cet état de fait. Le premier rapport du juge des comptes sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité qui lui est associée concerne la gestion budgétaire 1998 ! Depuis lors, la Chambre des comptes s'efforce, avec l'appui et la pression des partenaires au développement, d'être au rendez de ses missions originaires auxquelles s'ajoutent l'audit de performance, dans un environnement méthodologique qui reste à construire.

### **1- De l'apurement des comptes à l'audit de performance**

Investie d'une mission traditionnelle d'apurement des comptes publics et de jugement des comptables publics<sup>127</sup>, le juge des comptes a progressivement étendu son domaine de compétence pour s'autoriser aujourd'hui l'audit des budgets de programme.

#### **a- L'apurement des comptes publics et le contrôle de gestion**

La tradition héritée du droit français confère à la juridiction des comptes une double attribution de contrôle de régularité et de conformité d'une part et d'autre part de sanction des comptables publics<sup>128</sup>.

---

<sup>122</sup> Toutes les missions dévolues à l'UNACEB sont également partagées par la CAPAN, celle-ci ayant un domaine de compétences plus large incluant l'analyse des politiques de développement d'une manière générale, la rédaction et l'analyse des propositions de lois, la promotion d'échanges d'expérience avec les parlements étrangers.

<sup>123</sup> J-M BRETON, *Le contrôle d'Etat sur le continent africain*, Paris, L.G.D.J. 1978.

<sup>124</sup> Ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attribution de la Cour suprême (Journal officiel de République du Dahomey, N° 11 du 1<sup>er</sup> juin 1966 p. 392)

<sup>125</sup> Voir en ce sens M. AHANHANZO-GLELE, *Naissance d'un Etat noir. L'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey de la colonisation à nos jours*, Paris, L.G.D.J. 1969.

<sup>126</sup> Voir Th. HOLO, *Etude d'un régime militaire : le cas du Dahomey (Bénin) : 1972-1977*, Thèse droit, Paris, 1979.

<sup>127</sup> Voir chapitre 5, ordonnance n°21/PR précité.

<sup>128</sup> Voir en ce sens J. MAGNET, *La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, Paris, Berger-Levrault, 2001; C. DESCHEEMAER, *La Cour des comptes*, Paris, La Documentation Française 1998; G. DUCHER, *La Cour des comptes, juge d'appel*, Paris, Berger-Levrault 1994; R. PELLET, *La*



La Chambre des comptes de la Cour suprême connaît depuis la décennie 1990, une renaissance dans l'accomplissement de ses compétences : apurement des comptes publics, jugement des comptables publics, appui au contrôle politique de l'exécution des lois de finances. Sa tâche de contrôle de régularité s'exécute concurremment avec les missions de cinq autres organismes de contrôle interne placés sous l'autorité du pouvoir exécutif<sup>129</sup>. La redondance des missions de ceux-ci semble entraîner l'inefficacité collective de leur action et l'émergence de structures *ad hoc* comme la Cellule de moralisation de la vie publique ou l'équipe du conseiller technique chargée du contrôle de l'évolution des projets de développement, toutes deux intégrées au cabinet civil du Président de la république.

Conformément aux orientations du droit communautaire et aux tendances internationales décrites dans la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques adoptée par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques (INTOSAI) en octobre 1977<sup>130</sup>, la Chambre des comptes s'autorise à vérifier le « bon emploi des crédits, fonds et valeurs », <sup>131</sup> c'est-à-dire à apprécier la qualité de la gestion au-delà du simple examen de régularité, ce qui nous rapproche de l'audit de performance.

## **b- L'audit de performance des programmes**

Il a été prévu par le "Protocole d'engagement à l'égard de la Banque Mondiale dans le cadre du PERC" signé par le gouvernement du Bénin en vue de la réalisation par le juge des comptes d'audit de performance sur les budgets de programme des ministères. Cette mission nouvelle peut se rattacher à la vérification du bon emploi des crédits, fonds et valeurs prévu par le droit communautaire mais aussi à l'habilitation du juge des comptes à réaliser "toutes enquêtes et études se rapportant à l'utilisation des crédits et l'emploi des deniers publics"<sup>132</sup>, inscrite dans l'ordonnance n° 21/PR.

*Ratione materiae*, la Chambre des comptes est fondée à exercer l'audit de performance. Sur les modalités de l'exercice de ladite compétence, une autre question de légalité se pose. En effet, l'ordonnance relative à la Cour

---

*Cour des comptes*, Paris, La Découverte 1998; J. RAYNAUD, *La Cour des comptes*, collection "Que sais-je?", Paris, PUF 1998.

<sup>129</sup> Décret n° 97-177 du 21 avril 1997 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique. L'article 4 du décret énumère les organes à compétence nationale : l'Inspection Générale des Finances, l'Inspection Générale des Affaires Administrative, Inspection Générale des Services et Emplois Publics, Inspection générale des Services Judiciaires, l'Inspection générale d'Etat.

<sup>130</sup> International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) ; Le "but du contrôle" présenté à la section 1<sup>ère</sup> de la Déclaration est de signaler "les atteintes aux principes de la conformité aux lois, de l'efficacité, de l'efficacité et de l'économie de la gestion financière" ([www.intosai.org/2\\_LIMADf.html](http://www.intosai.org/2_LIMADf.html) mise à jour février 2004)

<sup>131</sup> Article 69, Directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances

<sup>132</sup> Articles 38, Ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 précitée.

suprême définit en trois articles les attributions de la juridiction financière ; celle-ci exerce un "pouvoir juridictionnel" et un « pouvoir de contrôle administratif »<sup>133</sup>, elle apporte son appui à l'exécution du contrôle politique par l'élaboration de la déclaration générale de conformité<sup>134</sup>. S'agissant des études et enquêtes, l'ordonnance dispose que la juridiction "peut être chargée de ..." <sup>135</sup>. Littéralement et sur le fond, le juge des comptes ne *se charge pas ; il est chargé de...* Le passage d'une forme verbale active à une forme verbale passive, reprise par l'article 112 de la constitution de 1990<sup>136</sup>, est assez révélateur dans la rédaction des trois articles sur les attributions du juge financier. L'idée sous-jacente est que l'exécution des audits de performance n'est pas une compétence générale et originaire de la juridiction financière. Les audits ne peuvent s'exécuter qu'à la demande de l'un des deux autres pouvoirs publics constitutionnels : le gouvernement ou l'assemblée nationale. La signature du "Protocole d'engagement..." par le ministre en charge des finances au nom de l'Etat du Bénin conjure le risque d'un vice de forme et donne un mandat général mais limité dans le temps, à la juridiction des comptes.

Sur le fond, il demeure une incertitude sur la catégorisation du travail (audit ou évaluation) accompli par le juge des comptes, ce qui nous introduit dans les contraintes méthodologiques de la mission de celui-ci.

## 2- Les contraintes méthodologiques de la nouvelle mission du juge des comptes

La nouvelle gestion budgétaire a sa rationalité interne, ses exigences de méthode et de démarche. Elle est de ce "nouveau savoir", de cette "nouvelle discipline"<sup>137</sup> qui s'élabore et se met en place par sa normalisation sémantique et par la conception de ses instruments méthodologiques.

### a- La question sémantique

« Une science, écrit Bertrand de JOUVENEL, c'est d'abord une langue bien faite ». <sup>138</sup> Le débat scientifique se fonde sur des postulats sémantiques qui rendent intelligibles et comparables les thèses en présence. Une signification généralement admise des termes et des concepts paraît une

<sup>133</sup> Ibidem, article 36

<sup>134</sup> Ibidem, article 37

<sup>135</sup> Article 38, ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 précitée.

<sup>136</sup> L'Assemblée nationale est « assistée de la Chambre des comptes de la Cour suprême, *qu'elle charge* de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques, ou à la gestion de la trésorerie nationale, des collectivités territoriales, des administrations ou institutions relevant de l'Etat ou soumises à son contrôle » (constitution du 11 décembre 1990, article 112)

<sup>137</sup> B. ABATE, *La nouvelle gestion publique* op. cit. p. 34

<sup>138</sup> B. de JOUVENEL, *Les débuts de l'Etat moderne une histoire des idées politiques au 19<sup>ème</sup> siècle*, Paris, FAYARD, 1976 p. 2

exigence importante pour toute science. En cela, le *program budgeting* en est encore à "inventer ses concepts"<sup>139</sup>.

Le PPBS américain a produit les premiers mots-clés : objectif, programme, résultat, mesure de progrès<sup>140</sup> ; termes usuels, mais pris dans un sens particulier, et qui deviennent « incompréhensible (s) si l'on garde à ces mots leur acception traditionnelle »<sup>141</sup>. Il s'y ajoute aujourd'hui les notions d'efficacité, d'économie et d'efficience avec des différences<sup>142</sup> et par moments des contradictions<sup>143</sup> que les seuls aléas de traduction ne suffisent pas à expliquer de manière satisfaisante. L'incertitude de la frontière entre le contrôle, l'audit, l'évaluation et l'inspection a été l'objet de maints développements<sup>144</sup>. Selon l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), « il y a beaucoup de confusion concernant le sens de certains termes liés à la gestion et à la budgétisation centrées sur les résultats »<sup>145</sup>. D'où l'idée d'un glossaire qui fixe pour cette organisation une communion lexicale.

S'agissant de la performance enfin, le canadien Pierre VOYER admet qu'elle est un concept "difficile à définir de façon précise"<sup>146</sup> et qu'elle doit "être

<sup>139</sup> B. ABATE, *La nouvelle gestion publique* op. cit. p. 36

<sup>140</sup> Voir l'américain S. M. GREENHOUSSE, *The PPBS : Rationale language and idea-relationship*, in *Public Administration Revue (USA)*, décembre 1966, cité par E. ANDREANI, *une révolution budgétaire ?* article précité p. 194.

<sup>141</sup> E. ANDREANI, article précité, p.194

<sup>142</sup> C. DESCHEEMAERKER prévient de sa « perplexité » et ajoute : « faire preuve d'économie (economy) c'est rendre minimum le coût des ressources utilisées ; faire preuve d'efficacité (efficiency) c'est rendre maximum les résultats compte tenu des ressources disponibles ; faire preuve d'effectivité (effectiveness) c'est atteindre les objectifs fixés. (In *Notes et Etudes Documentaires*, Paris, La documentation Française N°4957 Décembre 1992 p. 75) ; Bernard ABATE écrit de son côté : « le rapport entre les ressources (inputs) employées et les produits (outputs) d'une administration détermine son efficience (efficiency). La mesure des résultats finaux d'une politique, de son impact sur la société (outcomes) détermine son efficacité (effectiveness) ». (in B. ABATE, *La nouvelle gestion publique*, op. cit. p. 109) ; pour la Commission de l'Union Européenne, " « l'efficacité compare ce qui a été fait et ce qui était initialement prévu ; autrement dit elle compare les réalisations, résultats et/ou impacts réels et ceux qui étaient escomptés ou estimés. L'efficience représente le ratio entre les réalisations, résultats et/ou impacts et les ressources (notamment les moyens financiers) utilisée pour y parvenir » (in J-L BŒUF, *L'évaluation des politiques publiques*, op. cit. p. 34). Il ressort de cet échantillon de définition que le rapport du produit final à son coût, qui rappelle en un certain sens, la notion de productivité propre aux sciences économiques, correspond à l'efficacité chez Christian DESCHEEMAERKER et à l'efficience chez Bernard ABATE, tandis que la traduction du mot anglais *efficiency* donne chez le premier efficacité et efficience chez le second.

<sup>143</sup> Selon l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI), l'efficience porte sur « la mesure du rapport existant entre la quantité et la qualité des résultats obtenus et les ressources et moyens mis en œuvre pour les obtenir » ; l'efficacité permet « d'établir si les résultats prévus ont été obtenus ou non, c'est-à-dire d'évaluer le degré de réalisation du but du projet, et surtout de production des extrants » ( in Agence Canadienne de Développement International, Division de l'Evaluation, *Guide d'utilisation de la méthode du cadre logique dans la gestion et l'évaluation des projets de coopération de l'ACDI*, Canada, Mars 1981, pp. 128 &134

<sup>144</sup> P. SADRAN, « Contrôle et évaluation », communication aux Journées d'études "Finances-Université" de Bordeaux, 25 mars 1993, éd. LyCoFac 1994, p.47 ; Dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, voir *Trousse d'outils des administrateurs de programme pour le suivi et l'évaluation*, juin 2001 ([www.unfpa.org/monitoring/toolkit/french/outils1glossaire.pdf](http://www.unfpa.org/monitoring/toolkit/french/outils1glossaire.pdf) mise à jour février 2004) ; en France les travaux du Comité de coordination des inspections au Ministère français de l'agriculture et de la pêche ([www.educagri.fr/infoprat/evaliea/1\\_lorigines.htm](http://www.educagri.fr/infoprat/evaliea/1_lorigines.htm) mise à jour février 2004)

<sup>145</sup> In glossaire de l'OCDE, [www.ocde.org/dataoecd\\_60.PDF.pdf](http://www.ocde.org/dataoecd_60.PDF.pdf) mise à jour février 2004.

<sup>146</sup> P. VOYER, *Tableau de bord de gestion et indicateurs de performance*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1999, p.84.

précisée chaque fois que l'on veut l'utiliser"<sup>147</sup>. L'univers terminologique du *program budgeting* est ainsi teinté de relativisme nourri par les divergences scolastiques. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) conclut au caractère évolutif de l'outil de travail<sup>148</sup> qu'est la gestion basée sur les résultats, tant en ce qui concerne les concepts maniés que les méthodes employées.

La question sémantique évoquée ici n'interpelle pas que le juge financier. Elle est une problématique transversale qui concerne l'ensemble des acteurs de la gestion budgétaire par programme, à savoir l'administration, les chercheurs et bien sûr les juridictions. La Chambre des comptes a cependant un rôle important à jouer dans la codification nécessaire des concepts car elle a en charge le contrôle et l'évaluation des programmes dans leurs différentes composantes, notamment méthodologique. La notion de contrôle sous-entend, comme on l'a dit, une norme de référence et la jurisprudence financière pourra utilement servir d'outil d'harmonisation des méthodes et des concepts dans le contexte actuel d'émergence d'un nouveau savoir.

## **b- La quête d'un « nouveau savoir »**

Les budgets de programme sont présentés selon la grille du cadre logique ; celle-ci énonce les indicateurs objectivement vérifiables permettant d'apprécier l'atteinte des objectifs initiaux aux niveaux des finalités, des buts, des extrants et des intrants. L'audit de la performance des ministères par rapport à leurs budgets de programme repose fondamentalement sur l'examen desdits indicateurs.

La construction des indicateurs et des programmes est, en elle-même, un exercice qui requiert une expertise particulière<sup>149</sup>. Si la réforme budgétaire en France n'a pas hésité à solliciter des consultants du secteur privé<sup>150</sup>, la réforme au Bénin est pensée et conduite principalement par l'administration publique avec l'appui périodique des experts mis à disposition par la Banque Mondiale<sup>151</sup>. Il en découle un certain déficit de savoir-faire en matière d'élaboration d'outils de la réforme budgétaire au sein des ministères

---

<sup>147</sup> A. SAUCIER, cité par Pierre VOYER, op. cit. , p.84.

<sup>148</sup> Voir Bureau d'évaluation du Programme des Nations Unies pour le Développement, *Guide pour les évaluateurs d'effet* ( <http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/documents/OC-guidelines/FR-Guidel> mise à jour février 2004).

<sup>149</sup> En France par exemple, le Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation a dû recourir, en septembre 1999, à l'expertise du Comité Central d'Enquête sur le Coût et le rendement des services publics pour avoir des « propositions et des recommandations concrètes » relative à « la mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères, *Rapport d'enquête*, juin 2001. La Documentation Française.

<sup>150</sup> Le cabinet *Cap Gemini Ernst & Young* appuie le volet comptabilité publique, l'agence *Publicis* suit les aspects communication de la réforme, le cabinet *Boston Consulting Group* assiste la conduite globale de la réforme et le cabinet *Accenture* ensemble avec les entreprises *IBM* et *PeopleSoft* collaborent au système d'information ACCORD (Sénat, n° 388, *Rapport d'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances*, juillet 2003, p.15)

<sup>151</sup> Voir supra note n° 35.

concernés. Une étude indépendante a ainsi noté, au niveau de ces ministères des "difficultés cruciales dans la conception de bons indicateurs de performance".<sup>152</sup>

Au-delà de l'élaboration des indicateurs, une double difficulté existe. En premier lieu une certaine faiblesse de la capacité de collecte et de traitement des données quantitatives et qualitatives. Le système d'information statistique présente des insuffisances au niveau des ressources (humaines et matérielles) et de la méthodologie<sup>153</sup>. La conséquence en est que "la fiabilité des données est incertaine"<sup>154</sup> et ne permet pas de disposer d'un tableau de bord optimisé. En second lieu, il y a l'interprétation des données agrégées. Cette étape commande et éclaire les choix des décideurs politiques. Un exercice purement heuristique de croisement des données a été réalisé par un centre de recherche national. L'étude conduite selon la méthode dite de *l'analyse en composante principale* a permis d'examiner les "relations entre plusieurs variables quantitatives"<sup>155</sup>, de croiser plusieurs indicateurs. Aucun exercice similaire n'est mené par les structures de pilotage de la réforme au niveau des ministères.

Le juge des comptes, pour sa part, réalise son audit de performance sur la base des "rapports d'exécution des budgets de programme" produits par les ministères. La grille d'analyse élaboré à cet effet comporte quatre (4) niveaux de vérification : informations pertinentes, informations compréhensibles, informations exactes, informations équilibrées, informations utiles. Le rapport d'audit de la Chambre des comptes permet de savoir si, par rapport aux programmes "le niveau de réalisation des objectifs est satisfaisant"<sup>156</sup>. En cela, les audits de performance s'apparentent *a priori* à des contrôles de l'exécution, dans la mesure où étymologiquement "le contrôle a pour finalité première le respect d'un ensemble de normes de référence"<sup>157</sup>, en l'occurrence les objectifs des budgets programme. Cependant, l'appréciation de l'atteinte des extrants (objectifs) ne peut faire abstraction de la mise en balance des intrants, c'est-à-dire des moyens qui sont respectivement les troisième et quatrième niveaux de la grille du cadre logique. L'audit de performance se confondrait alors, sur le plan des finalités avec une certaine

---

<sup>152</sup> C. SINZOGAN, *Evaluation de la pertinence des indicateurs de performance dans le cadre de la réforme des dépenses publiques*, op. cit. p. 9

<sup>153</sup> Voir en ce sens W. LAWANI, *La mise en œuvre du budget programme dans les ministères sectoriels : cas du ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche*, mémoire précité, p. 43

<sup>154</sup> I. C. DAVIES Conseil Inc., *Aide-mémoire de la Mission d'appui à la réforme budgétaire dans le cadre du PERAC*, Cotonou, Mai 2002 p.5

<sup>155</sup> C. SINZOGAN, *Evaluation de la pertinence des indicateurs de performance dans le cadre de la réforme des dépenses publiques*, document précité pp. 42 et suivantes

<sup>156</sup> I. C. DAVIES Conseil Inc. Aide-mémoire précité, Mai 2002, Annexe grille d'appréciation du budget-programme 2002 du ministère des travaux publics et des transports.

<sup>157</sup> J.-P. DUPRAT, *L'évolution des contrôles au Ministère des Finances*, communication aux Journées d'Etudes "Finances-Université" de Bordeaux sur le thème, *La fonction de contrôle externe des administrations économiques et financières*, Bordeaux, mars 1993, LyCoFac, p.14

conception de l'évaluation retracée par l'INTOSAI<sup>158</sup> et le décret français de 1998<sup>159</sup>. En revanche, l'audit des programmes exécuté par le juge des comptes au Bénin, parce qu'il s'abstient de formuler des jugements de valeur, paraît en deçà de la conception nord-américaine d'un processus d'évaluation, lequel doit apporter, selon Michel CROZIER, la réponse à la question "ça a marché" ou "ça n'a pas marché", mais aussi doit donner un sens aux interrogations "est-ce que c'est efficace, à quoi ça sert, est-ce que ça a un sens ?"<sup>160</sup>

Une fois encore, la clarification des concepts et l'unification des méthodes interpellent la Chambre des comptes en tant qu'organe indépendant de contrôle de l'exécution des budgets de programme, parce que le nouveau contexte la désigne principalement comme « un lieu d'expertise, un réservoir de compétence exceptionnel »,<sup>161</sup> au service de la rationalisation de la gestion budgétaire.

## CONCLUSION

Les professions de foi itératives en faveur de la réforme budgétaire rassurent sur l'engagement des pouvoirs publics à s'inscrire définitivement dans le nouveau paradigme de la recherche de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie. Le discours sur l'état de la nation prononcé par le Président de la république devant le parlement, en janvier 2004, conforte cette idée. La réforme subit cependant la contrainte d'un encadrement juridique à adapter. Le droit communautaire autant que la législation nationale restent empreints de la perspective budgétaire classique. La réforme doit aussi intégrer la dynamique nouvelle de la décentralisation de l'administration territoriale. Les lois de décentralisation ont rendu possible les élections locales de décembre 2002. Un total de soixante dix sept communes s'administrent librement grâce à des organes élus. Le domaine de compétence des communes est large et comprend le développement local, les infrastructures, l'équipement, les

---

<sup>158</sup> International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) « Définition de l'évaluation de programme : l'évaluation de programme consiste dans l'utilisation de méthodes de recherche systématiques pour constater et apprécier les effets directs et indirects d'une politique ou d'une action publics *par rapport aux objectifs fixés ou implicites et aux moyens mis en œuvre* » ([www.intosai.ccomptes.fr](http://www.intosai.ccomptes.fr) mise à jour février 2004)

<sup>159</sup> L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier « l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre » (Article 1<sup>er</sup>, Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.)

<sup>160</sup> M. CROZIER "L'échec de l'évaluation en France tient au modèle jacobin", article publié en extrait par J.-L. BOEUF, *L'évaluation des politiques publiques*, op. cit. pp. 24 et 25 ; dans le même sens, voir les travaux du Comité de coordination des inspections au Ministère français de l'agriculture et de la pêche : « L'évaluation consiste à comparer les objectifs, la mise en œuvre et les résultats d'une politique, d'un programme, d'un dispositif, d'un projet, et à formuler *un jugement sur celui-ci*. » ([www.educagri.fr/infopratt/evaliea/1\\_1origines.htm](http://www.educagri.fr/infopratt/evaliea/1_1origines.htm) mise à jour février 2004)

<sup>161</sup> B. CIEUTAT, « La Cour des comptes et la réforme », *Revue Française de Finances Publiques*, N°76, 2001, p. 120

transports, l'enseignement, la santé, l'action culturelle, etc.<sup>162</sup> L'exercice desdites compétences implique un transfert de ressources du budget général de l'Etat vers les budgets communaux. La loi de finances, gestion 2004, autorise, en son article 43, le transfert aux communes des ressources et des charges « lorsqu'elles se rapportent à leurs attributions ». Une part importante des opérations financières des personnes publiques va ainsi échapper à l'Etat<sup>163</sup> et donc à la budgétisation par programme dans la mesure où la loi portant régime financier des communes est totalement muette sur la question des programmes et qu'aucun des premiers budgets des communes, ceux de la gestion 2004, n'est assorti de budget de programme. Ceci donne la dimension des défis prochains que la réforme budgétaire doit relever : d'abord régler la question cruciale de son fondement juridique au niveau national et au niveau communautaire, ensuite réaliser l'intégration verticale de la nouvelle approche budgétaire par l'implication des communes, enfin refonder le socle de la gestion publique (gestion des carrières, gestion de la rémunération, procédures et structures administratives) pour l'arrimer au train de la réforme. Les études nationales de perspectives à long terme ont relevé, pour le regretter, l'absence d'un « leadership visionnaire » au Bénin. La nouvelle gestion budgétaire offre l'opportunité, pour les gouvernants, de s'inscrire dans le long terme de façon rationnelle et ordonnée. A moins que l'engagement officiel des acteurs nationaux ne cache en réalité un théâtre d'ombres destiné à séduire, le temps d'un accord de prêt, les milieux de la finance internationale pour mobiliser des ressources financières additionnelles !

---

<sup>162</sup> Voir chapitre III, Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

<sup>163</sup> Les collectivités locales françaises assurent, par exemple, environ 80% des dépenses civiles d'équipement (R. MUZELLEC, *Finances Publiques*, Paris, Sirey, 2002 p.87