



**HAL**  
open science

**L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs : contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du "budget programme par objectifs" au Bénin (eau potable et assainissement de base)**

M. Mathieu, Philippe Lavigne Delville

► **To cite this version:**

M. Mathieu, Philippe Lavigne Delville. L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs : contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du "budget programme par objectifs" au Bénin (eau potable et assainissement de base). *Revue internationale de politique comparée*, 2020, 27 (2-3), pp.137-163. hal-03272916

**HAL Id: hal-03272916**

**<https://hal.science/hal-03272916v1>**

Submitted on 18 Jan 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

## **L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs**

### **Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)**

Marilou Mathieu<sup>1</sup>  
Philippe Lavigne Delville<sup>2</sup>

**Résumé** - Le Budget Programme par Objectifs (BPO) fait partie des instruments promus par les institutions d'aide pour mettre en œuvre leurs engagements d'harmonisation des procédures entre Etats et bailleurs de fonds. Il doit assurer prévisibilité et transparence dans les budgets nationaux et permettre d'y intégrer l'aide budgétaire. Analysant le BPO « eau potable et assainissement » au Bénin, cet article montre que l'ambition d'un instrument budgétaire partagé entre gouvernement et bailleurs de fonds n'est pas remplie, du fait de ces derniers. Une partie seulement joue le jeu de la coordination et utilise l'instrument. Bien plus, le découpage de l'action publique en sous-secteurs diffère entre gouvernement et donateurs, les moyens mobilisés par l'aide pour l'assainissement sont disproportionnés par rapport à la place de ce sous-secteur dans les politiques béninoises. Le BPO « eau et assainissement » est en pratique d'abord un instrument du principal financeur du secteur. Les télescopages de logiques, d'outils et de temporalités dans la programmation budgétaire induisent des contradictions insolubles et induisent des contournements systématiques des règles pour rendre possible l'utilisation des ressources disponibles.

**Mots clés** : budget programme, politiques d'aide, instruments budgétaires, Bénin, politiques de l'eau et de l'assainissement

---

<sup>1</sup> Socio-anthropologue, consultante. E-mail : maloumat@gmail.com.

<sup>2</sup> Socio-anthropologue, UMR GRED (IRD/UPV). E-mail : philippe.lavignedelville@ird.fr.

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

### Introduction<sup>3</sup>

Pendant les Programmes d'ajustement structurel (PAS) des années 1980 et 1990, les institutions d'aide ont mis l'accent sur l'équilibrage des budgets publics et ont orienté leurs financements opérationnels sur des projets de développement, autonomes par rapport aux administrations nationales, contribuant à les affaiblir. Elles affirment désormais vouloir renforcer les Etats receveurs et les financer directement. Les années 2000 ont ainsi vu de profondes réorganisations dans les stratégies et les instruments de l'aide internationale (Bergamaschi, Diabaté, & Paul, 2007; Cling, Razafindrakoto, & Roubaud, 2002; Raffinot, 2002; Samuel, 2009). Matérialisée dans la Déclaration de Paris signée en 2005 (Wohlgemuth, 2008), cette réhabilitation de l'Etat (Grégoire, Kobiané, & Lange, 2018) remet sur le devant de la scène la question des politiques publiques, passée au second plan pendant la période des PAS, et suscite de nombreuses réformes visant à les adapter au nouveau contexte (Lavigne Delville, 2015). Elle induit aussi « *un retour en force des techniques et de la terminologie de la planification volontariste* » (Samuel, 2017 : 10).

On assiste ainsi depuis la fin des années 1990 à la création et la promotion d'une profusion d'instruments - de planification stratégique, de programmation, de gestion et de suivi budgétaire - inspirés du New Public Management et censés rendre plus efficace et transparente la gestion budgétaire des Etats, et rendre possible l'accroissement des volumes d'aide décidée au niveau international. En effet, « *l'une des réformes les plus importantes est la réunification des budgets d'investissement, faits de projets de développement financés par des bailleurs extérieurs et des budgets nationaux définissant les crédits alloués par les lois de finances au secteur public. Ce traitement séparé des projets et des dépenses des administrations, désigné par le terme de « dualité budgétaire », a façonné les systèmes de gestion de nombreux pays africains en entérinant l'existence de plusieurs arènes d'accès aux ressources, notamment selon leur provenance (financement des projets par l'extérieur et ressources nationales)* » (Samuel, 2009 : 10).

Le Budget-Programme par Objectifs étudié dans cet article est l'un de ces instruments. Il organise l'intervention de l'Etat en programmes, placés chacun sous la responsabilité d'une direction technique d'un ministère, et autour desquels est établi le budget national. Il intègre les ressources du budget national et celles en provenance des donateurs dans un même outil, donnant une vision globale des ressources disponibles, avec une perspective pluriannuelle, ce qui représente un changement majeur. Le BPO permet une déconcentration de la gestion des finances publiques au niveau des ministères sectoriels, il s'appuie sur une programmation pluriannuelle glissante détaillée des actions à conduire et des moyens financiers nécessaires, avec des indicateurs de performance.

Les instruments de planification et de programmation budgétaires mis en place dans les pays 'sous régime d'aide' posent des questions spécifiques au débat sur les instruments d'action publique. Ce sont bien des « *dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent des rapports sociaux spécifiques en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs* » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 15) mais ils ne visent pas à organiser les rapports entre la puissance publique et les citoyens (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 15) : il s'agit d'instruments internes à l'appareil administratif, organisant

---

<sup>3</sup> Ce texte résulte d'une analyse croisée, à partir des observations et des discussions avec des acteurs nationaux et internationaux de mise en œuvre des fonds d'aide budgétaire, des cadres des services techniques et financiers centraux et déconcentrés de l'Etat, menées par la première auteure, socio-anthropologue et consultante, assistante technique auprès de la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (DHAB) puis de la DNSP du Ministère de la Santé du Bénin, dans le cadre de l'aide des Pays Bas, de 2011 à 2015. Une première version a été présentée au colloque APAD « la fabrique de l'action publique dans les pays sous régime d'aide » (Cotonou, novembre 2015) et dans une session thématique consacrée aux instruments d'action publique en Afrique, lors du Congrès 2017 de l'association française de science politique.

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

des rapports entre ministère des finances et ministères sectoriels. Mais il s'agit aussi d'instruments promus par les bailleurs de fonds dans le cadre des réformes administratives qu'ils impulsent dans les pays receveurs, pour garantir transparence et traçabilité et ainsi rendre possible l'aide budgétaire et l'accroissement des volumes financiers. De ce point de vue, les instruments budgétaires organisent les rapports entre les bailleurs de fonds et les gouvernements des Etats receveurs dans le cadre des politiques d'aide contemporaine, ce qui pose la question de leur capacité à poursuivre ces deux dimensions, sachant que l'exigence accrue de traçabilité des fonds et de transparence financière menace les logiques clientélistes d'utilisation des fonds publics.

Les réformes de l'aide ont été l'objet de nombreuses recherches, discutant leur réception par les acteurs nationaux (Lavigne Delville, 2013), interrogeant la notion d'ownership ou d'appropriation des politiques par les Etats (Bergamaschi, 2009; Meier & Raffinot, 2005), mettant en avant l'ingérence accrue liée aux interventions des institutions internationales dans la mécanique budgétaire des Etats receveurs et montrant que, loin d'accroître leur autonomie par rapport aux bailleurs de fonds, elles produisaient un « *enchevêtrement croissants des institutions d'aide et des systèmes administratifs des pays bénéficiaires* » (Whitfield & Fraser, 2009 : 19 - TDA). A l'exception notable des travaux de Boris Samuel (Samuel, 2009, 2011) sur lesquels on reviendra<sup>4</sup>, rares sont les recherches qui questionnent ces stratégies du point de vue de leur instrumentation. Or, les travaux sur les instruments ont montré que ceux-ci sont partiellement autonomes par rapport aux finalités qu'ils sont censés servir et ont leur effectivité propre. Le contrôle des ressources budgétaires est un enjeu de pouvoir fort, en même temps qu'une condition d'usage clientéliste des moyens publics. Etudier les instruments budgétaires en contexte d'aide internationale permet d'interroger « par le bas » tant l'Etat au concret que les rapports entre Etats et bailleurs de fonds, dans le quotidien des pratiques, et de mettre les discours sur la réhabilitation de l'Etat à l'épreuve des pratiques : en ouvrant un nouvel « *espace budgétaire* » (de Lucca & Raffinot, 2007 : 194), cette nouvelle architecture de l'aide modifie en effet les procédures et les rôles des acteurs responsables de la politique économique, ce qui met en cause des pratiques et des intérêts, et un partage de rôles entre financiers et planificateurs, tant dans les administrations nationales que chez les bailleurs de fonds. Au sein des administrations nationales, l'aide budgétaire induit des glissements de pouvoir au profit du ministère du budget contre les ministères sectoriels et, au sein de ces derniers, de la direction des finances. En les poussant à s'engager à plus d'alignement sur les politiques nationales ainsi qu'à l'accroissement des appuis budgétaires, la Déclaration de Paris assujettit les institutions d'aide à de fortes contraintes et limite leur autonomie stratégique comme la visibilité de leurs financements. En pratique, leur volonté d'avancer dans ce sens est à la fois variable selon les bailleurs et limitée (Wood et al., 2011).

Dans la ligne de ces travaux et dans une perspective de socio-anthropologie de l'action publique (Lavigne Delville, 2016), cet article analyse la mise en œuvre du Budget programme par objectifs (BPO), tel qu'il a été conçu et mis en œuvre dans le secteur de l'eau potable en milieu rural (EPR) et de l'hygiène et l'assainissement de base (HAB) au Bénin<sup>5</sup>, sur financement d'aide budgétaire de l'Ambassade des Pays-Bas. Sa première originalité est qu'il repose sur une participation observante de longue durée, menée par la première auteure, qui a été en poste d'assistante technique à ce programme pendant cinq ans, et qu'il mobilise ainsi un matériau particulièrement riche, constitué d'une implication directe dans la mise en œuvre du programme, des innombrables discussions avec les différents acteurs nationaux et internationaux impliqués dans la mise en œuvre des fonds d'aide budgétaire, et des cadres des services techniques et financiers centraux et déconcentrés de l'Etat, mais

<sup>4</sup> Voir aussi Blundo (2015) sur la mise en œuvre de l'aide budgétaire française au Niger et au Cameroun.

<sup>5</sup> Pour une analyse historique détaillée des instruments de gestion des fonds publics et notamment de l'aide au travers des budgets programmes au Bénin, voir Mede (2004) et Assilamehoo (2003).

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

aussi de l'analyse de rapports, et de multiples observations répétées. La seconde originalité porte sur la perspective analytique : alors que Boris Samuel insiste sur la façon dont les élites politiques conservent leurs marges de manœuvre tout en adoptant de façon apparemment stricte les instruments proposés, que de nombreux travaux décrivent les espaces de jeu et de réinterprétation des instruments, notre questionnement porte sur les causes institutionnelles de ces espaces de jeu dans des instruments censés assurer transparence et traçabilité. A partir de l'observation des récurrences dans les jeux d'acteurs et les pratiques, nous identifions en particulier les contradictions institutionnelles – internes à l'instrument BPO ou liées au télescopage d'instruments différents - qui rendent indispensables des pratiques hors procédures, et font que l'instrument ne peut jouer le rôle attendu.

Dans une première section, nous explicitons les liens entre les politiques d'aide contemporaines et les instruments budgétaires, puis retraçons la logique du BPO et la façon dont il a été mobilisé par les Pays-Bas pour mettre en œuvre leur programme Eau et assainissement sous forme d'aide budgétaire – choix que n'ont pas fait d'autres bailleurs de fonds du secteur. Nous analysons ensuite les contradictions pratiques liées au design de l'instrument, sous trois angles complémentaires. Nous montrons que les découpages de l'action publique en secteurs et sous-secteurs, chez les bailleurs et dans l'administration béninoise ne coïncident pas : réunis ensemble pour les premiers, eau potable et assainissement de base relèvent de deux ministères différents au Bénin. Dès lors, l'organisation de l'administration béninoise en budget-programme ne peut pas coïncider avec le BPO Eau et assainissement des Pays-Bas. Ce dernier est en pratique l'instrument de mise en œuvre des financements hollandais et pas un instrument de l'administration béninoise. Nous montrons ensuite que les volumes financiers mobilisés sur ressources propres et via l'aide sont disproportionnés, témoignant de priorités politiques divergentes entre gouvernement et bailleur, contraires au principe d'alignement sur les priorités nationales. S'ajoutant aux contradictions institutionnelles, ces disproportions empêchent de respecter les procédures nationales d'élaboration budgétaire et obligent à des stratégies de contournement par recours systématique à des mesures dérogatoires, le tout complexifiant le travail administratif des ministères et induisant un retard chronique dans la mise en œuvre des activités programmées (Blundo, 2015).

Ce cas montre ainsi comment, au-delà de la volonté affichée d'alignement sur les priorités politiques de l'Etat, les bailleurs de fonds maintiennent leurs propres priorités (politiques et financières) et leurs propres découpages de l'action publique, introduisent des contradictions institutionnelles majeures dans l'instrument, le rendant incapable de jouer le rôle attendu et faisant porter une charge accrue aux administrations nationales. Etudier l'instrument budgétaire et les problèmes liés à sa mise en œuvre donne ainsi un regard « par le bas » sur les limites de l'aide budgétaire comme moyen de renforcer l'autonomie des Etats, sur les difficultés pratiques liées à l'harmonisation des procédures entre administrations nationales et bailleurs de fonds, et sur les limites de l'engagement de ces derniers à jouer le jeu de la Déclaration de Paris.

## **Instrumenter l'aide budgétaire dans le cadre de la « nouvelle architecture de l'aide »**

Dans une logique de sociohistoire de l'action publique (Baudot, 2014), nous montrons dans cette section comment la multiplication d'instruments budgétaires s'inscrit dans les réformes de l'aide internationale engagées au début des années 1990. Puis nous présentons la logique des BPO et leur importation au Bénin. Nous montrons enfin comment l'Ambassade des Pays-Bas a soutenu la promotion de l'instrument du BPO pour son programme Eau et assainissement de base, comme moyen pour mettre en œuvre son aide budgétaire sectorielle.

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

### Une multiplication tâtonnante d'instruments de programmation et de suivi budgétaire

Suite aux critiques de l'ajustement structurel, puis à la chute du mur de Berlin et la phase de mise en cause de l'aide internationale qu'elle a suscitée, les institutions d'aide ont multiplié les initiatives pour répondre aux critiques et se relégitimer. Elles ont (re)mis au centre la lutte contre la pauvreté, et le thème de l'efficacité de l'aide, puis promu des réformes des politiques nationales, pour ancrer institutionnellement le modèle d'économie libérale et de « bonne gouvernance » dans ces politiques. Face aux accusations d'ingérence, elles affirment s'aligner sur les priorités nationales, et soutenir des politiques définies par les Etats. De nombreuses initiatives et concepts ont été successivement mis en avant : Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE), « bonne gouvernance », Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), etc.

Progressivement définis au cours de cette période, les principes de ce qui a été appelé « la nouvelle architecture de l'aide » (Kaberuka, 2007; Wohlgemuth, 2008) ont été cristallisés dans la Déclaration de Paris, signée en 2005 par les bailleurs de fonds et de nombreux Etats receveurs (Saliba-Couture, 2011; Wohlgemuth, 2008), autour de principes « d'ownership » (les Etats doivent définir leurs propres politiques – mal traduit par « appropriation » en français), d'alignement des bailleurs sur ces politiques, d'harmonisation des procédures pour éviter les doublons, de co-responsabilité des Etats et des bailleurs de fonds (qui se rebaptisent « partenaires techniques et financiers ») et enfin, de gestion axée sur les résultats (Bergamaschi et al., 2007; Cling et al., 2002; Raffinot, 2002).

Depuis la fin des années 1990, aux instruments stratégiques, comme le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), s'ajoutent des instruments de programmation et de suivi budgétaires, compléments opérationnels indispensables. En effet, « *les politiques de réduction de la pauvreté souffrent d'une déconnexion avec le budget* » (Raffinot & Samuel, 2006 : 106). Le Cadre de dépense à moyen terme (CDMT), étudié par Samuel dans le cas du Burkina Faso, et le Budget programme par objectifs (BPO) analysé dans cet article dans le cas du Bénin, en font partie. Le CDMT est « *un support d'attribution de l'aide, permettant à la fois de fournir une vision globale des dépenses à l'échelle nationale ou sectorielle, et de s'inscrire dans une amélioration de la performance de la gestion budgétaire* » (Raffinot & Samuel, 2006 : 105). Il « *comprend une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles* » (Banque mondiale, 1998). Le BPO quant à lui organise l'intervention de l'Etat en programmes, autour desquels est établi le budget national.

Engagé il y a une vingtaine d'années, cet ensemble de réformes de la conception et la mise en œuvre des finances publiques et des modalités des financements internationaux, avec la mise en place des instruments correspondants, constitue un « *programme de travail titanesque* » (Samuel, 2009 : 12) aux enjeux politiques majeurs. Il a été mis en œuvre de façon itérative et bricolée, sans vision globale de long terme, au carrefour d'initiatives diverses sinon contradictoires (Banque Mondiale et Nations Unies en particulier). Etudiant particulièrement le CSLP au Burkina Faso, expérimenté à partir de 1999, Samuel (2009) donne à voir le bricolage permanent auquel il a donné lieu : lancé sans guère de vision claire de ses conditions de mise en œuvre, l'instrument est l'objet de négociations et de reformulations permanentes, entre administrations et bailleurs de fonds, « *dans la recherche perpétuelle d'un CSLP opérationnel* » (idem : 13), avant de susciter déception et rejet, moins de dix ans après. Il a donné lieu à des rivalités entre bailleurs, dont les priorités diffèrent par rapport à l'aide budgétaire, et à des tensions institutionnelles internes à l'administration burkinabé, particulièrement après la séparation en deux du Ministère de l'économie et des finances en 2002. Le CSLP ne s'est jamais imposé. Il n'a pas réussi à limiter la corruption dans les marchés publics. Les ministères sectoriels arrivent à tirer leur épingle du jeu. Instrument de mise en œuvre budgétaire, le CDMT, très abouti et précis, et allant même

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

au-delà des attentes des bailleurs de fonds (Samuel, 2011 : 118), est lui-même objet de marchandages et de nombreuses réévaluations en cours de route . « Très détaillées et minutieuses, les procédures sont en même temps fort défailtantes et les mailles du filet bien larges, en faisant un foyer idéal pour les réseaux clientélares » (idem : 37). De fait, environ 20 % des ressources de l'Etat échapperaient à cette programmation, demeurant à la discrétion des Ministères (idem : 37), ce qui interroge la capacité de l'instrument à gouverner les conduites.

### Le Budget Programme par Objectifs : un instrument de rationalisation des choix budgétaires

Le BPO étudié ici est un instrument complémentaire aux CDMT. L'approche budget-programme est issue de l'expérience américaine du *Planning Programming Budgeting System* ou PPBS) puis de celle, française, de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB)<sup>6</sup>. « La gestion budgétaire par programme consiste à passer d'un budget en lignes basé sur une logique de moyens (inputs), à un budget basé sur une logique de résultats (output) en substituant à l'organisation administrative une organisation par programme regroupant des activités fondées sur des objectifs communs »(..) « Un programme est un ensemble d'activités ayant un même but et contribuant à atteindre les objectifs globaux définis par le Gouvernement dans le cadre de sa planification stratégique »<sup>7</sup>.

Ces programmes reposent sur quelques principes fondamentaux : i) ils sont liés à des priorités stratégiques du ministère, identifiées dans la phase de planification ; ii) ils sont indépendants les uns des autres et ont chacun une stratégie propre ; (iii) une chaîne de responsabilité indépendante est associée à chaque programme. Ces principes doivent simplifier la gestion budgétaire (les ressources étant ramenées à trois lignes essentielles : salaires; biens et services; investissements) et la rendre plus rapide et plus efficace : le gestionnaire d'un programme reçoit un mandat qui définit ses moyens et ses objectifs, et dispose d'une autonomie de gestion. Des règles précises définissent comment il peut engager les crédits. Son ordre de mission détaille les objectifs qu'il doit atteindre, les moyens dont il dispose pour ce faire et les responsabilités qui sont les siennes.

Cet instrument semble donc parfaitement adapté aux objectifs des réformes budgétaires des années 2000 dans les pays sous régime d'aide. Le gouvernement béninois a été un des premiers à l'adopter dans le cadre d'un crédit d'ajustement pour la réforme de la gestion publique, financé par la Banque mondiale et signé en 2001. Elaborés en 2000, les premiers budgets programmes calqués sur la RCB ont été mis en œuvre sur une tranche programmatique 2000-2002 à titre expérimental<sup>8</sup> notamment au Ministère de la Santé.

Dans le cas du Bénin, la réforme budgétaire comprend trois grandes dimensions (Mede, 2004 : 59-60) : le passage de l'approche projet à l'approche programme, qui suppose d'inscrire toutes les contributions financières extérieures au budget de l'Etat et à exécuter les dépenses publiques selon les seules procédures nationales; l'amélioration des procédures d'exécution, de suivi et de contrôle budgétaires, en déconcentrant l'ordonnancement au niveau des ministères sectoriels et en allégeant les contrôles *a priori*; et enfin une gestion budgétaire basée sur les résultats grâce à l'élaboration de budgets-programme. Elle passe par l'informatisation de la gestion publique, à travers la mise en place du SIGFiP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques), qui doit permettre de mieux gérer les

<sup>6</sup> Voir l'historique du PPBS et de la RCB dans Ahowesso (2010).

<sup>7</sup> <https://fr.slideshare.net/JeanMarcLepain/la-gestion-budgétaire-par-programme-concepts-et-méthodologie:4-29>.

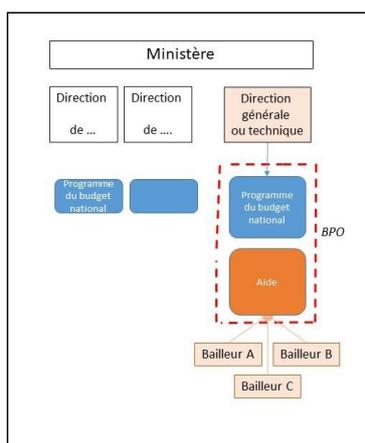
<sup>8</sup> De Souza F., Secrétaire technique d'appui à la réforme budgétaire. *L'expérience des budgets programmes au Bénin*, présentation, date inconnue.

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

prévisions et l'exécution de l'ensemble de recettes et des dépenses de l'Etat, celles du budget général et celles des comptes spéciaux ouverts au Trésor pour héberger les fonds d'aide sectorielle ciblée (c'est-à-dire dédiés à un secteur et non fusionnés dans le budget national).

Les activités de chaque ministère sont organisées en un certain nombre de programmes, visant à atteindre des objectifs définis, et pilotés chacun par la direction technique dont c'est la compétence. A chaque grand objectif du programme d'un ministère est supposé correspondre un BPO qui en définit les objectifs opérationnels et les moyens, et en constitue l'instrument de planification. L'ensemble de ces BPO est censé constituer le Budget Programme du Ministère. Un BPO englobe les moyens financiers issus du budget national et les apports extérieurs, en fonction des engagements contractuels de chaque bailleur avec l'Etat. Il repose sur i) un programme triennal glissant avec une identification chiffrée des objectifs à atteindre et des besoins financiers correspondants; une description du programme en objectifs, actions, activités, sous-activités avec pour chaque activité, calendrier et indicateurs de performance à satisfaire; ii) une répartition par année des actions à réaliser et des moyens correspondant et une affectation de ces moyens aux acteurs chargés de les mettre en œuvre (le Plan de travail annuel, PTA).

Figure 1. La logique du BPO (source : auteurs)



### Les Pays-Bas, l'aide budgétaire et le secteur de l'eau potable et de l'assainissement au Bénin

Au Bénin, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse ont été parmi les premiers pays à s'engager dans l'aide budgétaire (Assilamehoo, 2003 : 38) et à mettre en place un dialogue politique avec le pays receveur sur leurs programmes d'action. Dès avant la signature de la Déclaration de Paris, 50 % des financements accordés par ces trois pays étaient mobilisés sous forme d'aide budgétaire. Une première tentative d'aide budgétaire non ciblée (abondant directement le budget national, sans affectation précise) en 2003-2005, a été peu satisfaisante. A partir de 2005, ces bailleurs privilégient de plus en plus l'aide sectorielle qui, dans certains domaines tels que l'eau, l'assainissement, la santé et l'éducation, a démontré des exemples réussis de coordination entre bailleurs et d'alignement avec la stratégie nationale.

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

L'approche programme et l'aide budgétaire sectorielle qui lui est liée constituent une solution intermédiaire, plus rassurante pour les bailleurs de fonds que l'aide budgétaire non ciblée : des stratégies sectorielles sont discutées et élaborées entre acteurs nationaux et bailleurs de fonds ; des objectifs précis et les moyens nécessaires pour les atteindre sont définis ensemble ; les contributions des bailleurs de fonds sont versées dans un compte spécial au Trésor, dont le ministère sectoriel est ordonnateur. N'étant pas versées directement au budget national, leur traçabilité est plus grande, tant en termes d'affectation que d'engagement et de suivi. Une série d'instruments correspondants à cette stratégie sont mis en place : des groupes techniques nationaux sont créés avec des chefs de file par thème ou par secteur (tel ou tel bailleur en fonction de l'importance qu'il attribue au thème et du financement qu'il lui alloue); des procédures nouvelles de gestion sont mises en place.

Prenant la suite de l'Union européenne comme « chef de file » responsable de la coordination de l'aide budgétaire, la coopération danoise joue un rôle de fer de lance et pousse au respect des engagements d'alignement et d'harmonisation de la Déclaration de Paris<sup>9</sup>. Elle s'investit en particulier pour une meilleure coordination entre les bailleurs et le Gouvernement, au travers notamment d'un appui au processus d'élaboration et de suivi des CSLP et de la promotion de l'appui budgétaire. Dans le secteur qui nous intéresse, cette volonté donnera naissance au Groupe Sectoriel Eau et Assainissement (GSEA). Un des objectifs de la coordination des bailleurs est de donner une certaine prévisibilité à l'aide sur une durée de 3 ans renouvelables. Ces bailleurs sont rejoints plus tard par la France et la Banque Mondiale. Tous ces donateurs sont donc supposés adhérer à la stratégie d'aide budgétaire, mais cela ne sera pas le cas en pratique. Chef de file du secteur jusqu'en fin 2006, le Danemark fait l'amer constat que le Bénin « *n'est pas en mesure de consommer plus de 50% en moyenne des ressources annuelles allouées à la composante eau et assainissement, à cause des systèmes nationaux de gestion* » et que malgré tous ses efforts, « *ce déficit est accru par la faiblesse de la coordination des actions sur le terrain des différents bailleurs de fonds et entre les différents secteurs* » (EGIS-BCEOM/Proman, 2008 : 45).

En 2007, les Pays-Bas deviennent chef de file des bailleurs de fonds, notamment dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dont ils sont de très loin le plus gros bailleur. Pour eux, la maîtrise par les ministères sectoriels des procédures du budget programme doit lever les blocages à la coordination des bailleurs et au décaissement et permettre au pays d'utiliser les ressources accrues nécessaires pour atteindre les objectifs des OMD. Ils vont adosser leur contribution à une assistance technique placée au sein des administrations nationales, chargée d'appuyer la mise en œuvre des instruments de gestion et d'engagement financier. Il s'agit pour eux d'un appui temporaire, pour renforcer les capacités de ces administrations en termes de programmation et de gestion budgétaire, dans la perspective d'un retrait rapide. Cette stratégie contribuera dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, à la décision d'accroître l'aide en doublant la mise augmentée de 20% sur le budget d'aide entre 2008 et 2015<sup>10</sup>. L'analyse des contradictions institutionnelles liées à la conception même du BPO Eau et assainissement et des contournements de règles, indispensables pour le mettre en œuvre, qui en découlent montrera les limites de cette tentative pour fluidifier les circuits de l'aide budgétaire et que l'assistance technique joue en pratique un rôle structurel de gestion de ces contradictions.

---

9 New Financing Compendium Danois, profil Danemark – Development Finance International, <https://www.development-finance.org/fr/.../doc/648-danemark-31-03-09fr.html>

<sup>10</sup> Le budget de 36 milliards FCFA du programme néerlandais pour la convention 2007-2012 a été augmenté en 2009 de 7 milliards FCFA (cf. Rapport d'audit PPEA Rural 2010). Le PRODOC de la convention 2013-2015 PPEA 2 établit un nouveau budget supplémentaire de 45,2 milliards FCFA. D'une convention à l'autre, le budget de l'HAB de 2,7 est passé à 4,25 milliards soit un quasi doublement de l'enveloppe.

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

## Contradictions, marges d'autonomie et jeux d'acteurs dans la conception et la mise en œuvre du BPO « eau potable et assainissement de base »

Nous analysons dans cette section les contradictions institutionnelles liées à la définition même du BPO Eau et assainissement correspondant au soutien financier des Pays-Bas. Nous montrons pour commencer que les différences dans la façon de découper l'action publique en secteurs et dans la façon de penser le secteur lui-même induit des disjonctions structurelles entre les budgets programmes des administrations nationales et celui du bailleur, contrairement à l'ambition d'un instrument commun aux deux. Nous montrons ensuite que l'ampleur du soutien financier externe au secteur de l'assainissement, qui traduit des priorités divergentes entre le ministère concerné et le bailleur en termes d'allocation de ressources, interdit de respecter les procédures béninoises d'élaboration budgétaire et oblige à multiplier les procédures dérogatoires, qui induisent des retards structurels dans la mise en œuvre des programmes d'activités, ouvrant de nouveaux espaces de jeu sur les procédures de mobilisation des fonds.

### Budgets Programmes nationaux vs Budget Programme par Objectif du donateur : les contradictions institutionnelles du découpage en secteurs et programmes

Le BPO est censé représenter le programme d'action du gouvernement sur un secteur donné, programme dont les contenus ont été négociés avec les bailleurs de fonds, qui se sont engagés à fournir les moyens nécessaires en complément de ceux de l'Etat. En réalité, le BPO sectoriel « eau et assainissement » auquel la convention bilatérale entre le bailleur et le gouvernement béninois devrait faire référence n'existe pas et ne peut pas exister. En effet, ces deux secteurs relèvent dans l'administration béninoise de ministères différents, le Ministère de l'eau et des mines, d'un côté, le Ministère de la Santé de l'autre. Regrouper eau potable et assainissement correspond aux catégories de pensée de l'aide, où l'assainissement a été historiquement conçu comme un problème découlant de l'accroissement des quantités d'eau mises à disposition des usagers. De même l'objectif 7c des OMD vise la réduction de moitié du pourcentage de population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau de boisson salubre et à des services d'assainissement de base<sup>11</sup>.

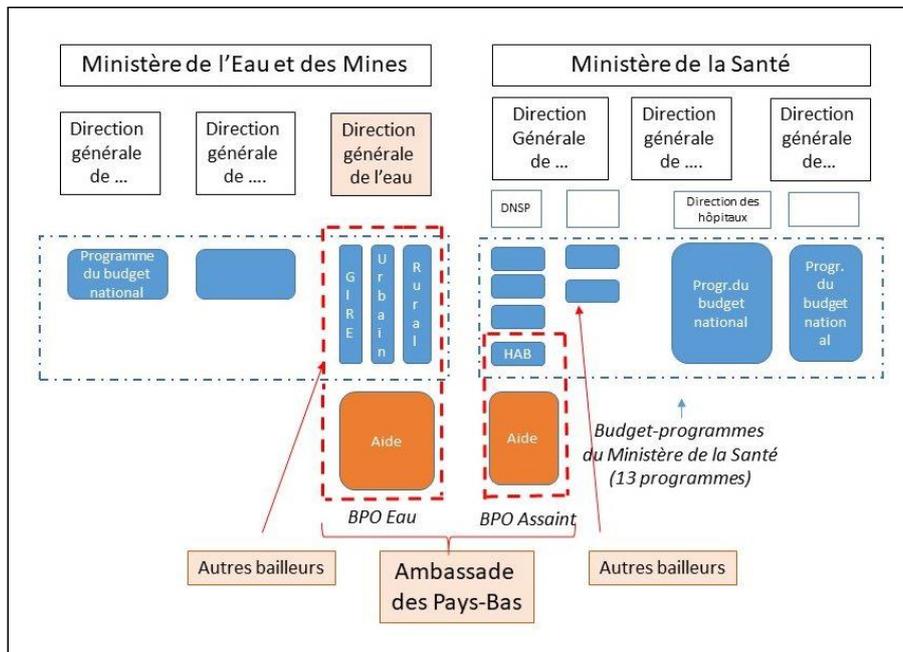
Mais cela ne correspond pas à l'organisation administrative béninoise<sup>12</sup>. Celle-ci est aussi organisée en programmes, et dispose de budgets-programmes, mais ceux-ci, en cohérence avec les principes du BPO, sont organisés en fonction de l'organigramme des Ministères, et séparent donc eau potable et assainissement. Le secteur de l'eau, qui relève du Ministère de l'Eau et des Mines, est organisé en trois programmes : l'eau rurale, l'eau urbaine et la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), qui sont mis en œuvre par une même direction technique, la direction générale de l'eau. Le Ministère de la Santé, quant à lui, n'a pas moins de treize programmes, mis en œuvre en tout ou en partie par sept directions techniques. Un seul, finalement, celui intitulé « Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (HAB) » prendra la forme d'un BPO, dans la mesure où c'est l'exigence du bailleur de fonds néerlandais pour bénéficier des financements. Le financement des Pays-Bas sur « eau et assainissement » correspond en fait à deux groupes de programmes nationaux différents, logés dans des directions différentes de deux ministères.

<sup>11</sup> <https://www.un.org/fr/millenniumgoals/enviro.html>.

<sup>12</sup> En fait d'assainissement, le contenu de la problématique inscrite au programme des Pays-Bas concerne l'Hygiène et l'Assainissement de Base, l'assainissement considéré dans sa globalité étant un champ complexe partagé entre plusieurs ministères (le Ministère de la Santé pour l'HAB, le ministère de l'eau pour l'assainissement urbain, le ministère de l'environnement pour la gestion des eaux pluviales).

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

Figure 2. BPO des Pays-Bas et budgets programme des ministères (source : auteurs)



Il y a donc un décalage entre la façon d'organiser l'action publique et de la découper en secteurs, entre le financement des Pays-Bas et l'organisation administrative béninoise (figure 2).

Les contradictions ne s'arrêtent pas là. En effet, le programme « assainissement » du Ministère, tout comme les OMD, est focalisé sur des objectifs quantitatifs en termes de taux d'accès à un service d'assainissement amélioré (latrines, toilettes, etc.). Mais les Pays-Bas intègrent dans leur stratégie et donc leurs financements une dimension qualitative de qualité du service et de renforcement institutionnel, qui ne relève pas du programme béninois « assainissement » mais de missions confiées à d'autres programmes du ministère. En contradiction avec le principe de l'organisation de l'action publique en programmes distincts, le BPO « promotion de l'HAB » ne correspond pas aux missions de la Direction chargée de ce thème et déborde sur les rôles d'autres directions.

La structure du Programme National de Développement du Secteur de la Santé (PNDS)<sup>13</sup> (par ailleurs lui-même élaboré en négociation avec les bailleurs de fonds) (figure 3) met en lumière cet écart entre l'organisation en programmes du Ministère de la Santé et le périmètre du Programme assainissement défini par la convention bilatérale entre les Pays-Bas et le Bénin : le BPO HAB des Pays-Bas déborde largement le champ couvert par le Programme de Promotion de l'HAB du Ministère de la Santé, des actions relevant de 6 des 13 programmes du Ministère (encadrés ci-dessous) sont nécessaires pour atteindre ses objectifs.

<sup>13</sup> On conçoit ici que le Ministère de la Santé considère la totalité de son champ d'actions comme un « secteur ».

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

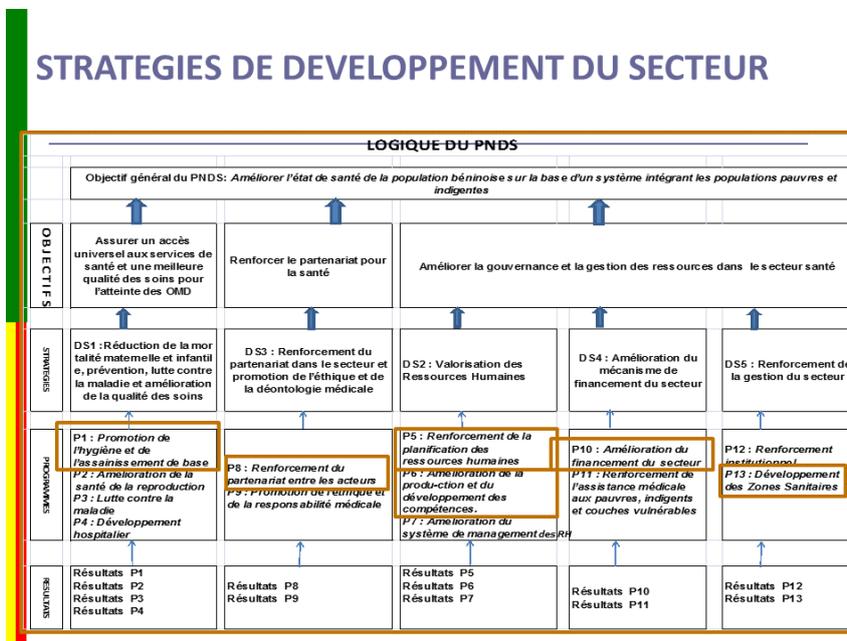


Figure 3. Programmes du Ministère de la Santé et programme « promotion de l'HAB » des Pays-Bas<sup>14</sup>

Selon les secteurs concernés, et la façon de le penser et de l'organiser, un même instrument peut ainsi avoir des carrières différentes. Dans le secteur de l'Eau, le BPO du bailleur correspond au programme Eau rurale du Ministère, et les agents de la Direction générale de l'eau affectés au programme Eau consacrent toutes leurs activités au BPO Eau. Le principe de cohérence entre un programme et une unité fonctionnelle (direction ou sous-direction) est donc respecté.

Ce n'est pas le cas dans le secteur de l'assainissement :

- d'une part, les agents de la DNSP chargés de mettre en œuvre les activités d'HAB (notamment au niveau déconcentré) sont missionnés sur un grand nombre d'autres actions de leur ministère, agissant sur la santé, la maladie, le secteur hospitalier, la prévention maternelle, la lutte contre le VIH-SIDA, etc.;
- d'autre part, le BPO intègre des actions relevant d'autres directions. Les activités de ces directions ne concernant qu'à la marge le programme HAB, elles sont normalement financées sur le budget national. Mais comme, au cours de leurs déplacements sur le terrain, les agents de ces directions traitent de sujets variés, se pose la question des lignes budgétaires sur lesquelles imputer les dépenses liées à ces missions.

Le fait que programmes nationaux et BPO du bailleur ne se superposent pas suscite des flous sur le périmètre des actions finançables sur le financement hollandais : quand et jusqu'où est-il légitime de

<sup>14</sup> Source : <http://sante.gov.bj/documents/PNDS.pdf>. Plan National de Développement Sanitaire. Encadrés ajoutés par les auteurs.

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

le mobiliser pour financer une mission de terrain pluri-thématique des agents de la Direction nationale de la santé publique ?

Dans un contexte de faiblesse des ressources provenant du budget national, le ministère a du mal à financer les missions de ses agents déconcentrés. Le fait que le BPO HAB couvre des actions relevant de plusieurs de ses programmes est pour lui une opportunité, pour couvrir grâce aux moyens apportés par les Pays-Bas, les frais de mission des agents d'HAB qui vont au-delà du strict secteur de l'assainissement de base concerné par le financement. Comme répètent souvent les agents : « *Il est impossible pour des agents de couper leur planning de mission en rondelles pour satisfaire strictement un projet ou un autre* » ; « *le bailleur doit dire clairement ce qu'il veut : aider le ministère à mieux faire son travail dans le domaine de l'HAB en gérant de façon transparente les fonds employés ou réserver strictement les moyens (devenus moyens de l'Etat) pour les seules activités liées à son projet !* ».

Cette situation induit des tensions structurelles avec le bailleur. L'imputation au BPO d'une mission touchant à plusieurs thèmes, la durée des missions programmées sur le BPO (dont une partie est inévitablement consacrée à des activités connexes) et donc le nombre de jours de *per diem* à financer sur le BPO sont ainsi fréquemment contestés. Les directions départementales de la Santé appuyées par la Ministre elle-même, font pression pour élargir l'utilisation des financements, en s'appuyant sur le fait que le bailleur lui-même promeut une conception élargie de l'assainissement, au-delà d'une définition restrictive en termes de taux d'accès aux équipements. Entérinant implicitement la logique du ministère, les Pays-Bas ont finalement accepté d'étendre le champ des actions financées au fonctionnement des agents déconcentrés du ministère, ce qui a permis d'intégrer une ligne budgétaire dédiée à leurs missions de suivi de terrain.

Il y a donc une contradiction fondamentale entre le principe fondateur de l'instrument, qui doit coller à l'organisation administrative et la logique du BPO, telle qu'interprétée par les bailleurs de fonds en fonction de leurs propres découpages thématiques et sectoriels. Le programme pensé par le bailleur se réfère à un « secteur » qui n'en est pas un, du point de vue des politiques nationales et est donc interministériel. Il ne peut se superposer à aucun des programmes des deux ministères concernés. Il n'existe pas en pratique de BPO « eau et assainissement » au Bénin et ce regroupement n'a d'autre logique que le contenu de la convention de financement.

En contradiction avec les principes d'harmonisation des procédures, le BPO « eau et assainissement » répond avant tout aux priorités du bailleur. Dès lors, c'est aux ministères de s'adapter et de gérer les contradictions pratiques que cela engendre, en assumant les contraintes et en jouant des opportunités qu'elles offrent. Le même instrument prend ainsi une signification différente selon le contexte au sein duquel il s'inscrit et selon le détail du secteur concerné, en termes de périmètre et de vision.

### [L'impossible intégration des fonds de l'aide dans la programmation budgétaire nationale](#)

Si l'objectif de mise en cohérence institutionnelle de l'aide n'est qu'en partie atteint, celui d'agréger ressources nationales et issues de l'aide pose également problèmes. Le déroulement de l'exercice budgétaire met en lumière les limites de l'ambition d'intégrer ressources nationales et ressources de l'aide dans une même programmation, dès lors que les priorités politiques et les ressources mobilisées sont trop hétérogènes. Une seconde disjonction apparaît ainsi, entre ressources disponibles et programmation, du fait (1) de l'écart entre l'importance attribuée au secteur par le ministère par rapport à leurs priorités stratégiques et à l'ensemble de leurs attributions et de leur budget, et (2) de l'écart entre les moyens affectés par le bailleur à chaque BPO (Eau / Hygiène Assainissement) et les

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

enveloppes inscrites et présentées par chaque ministère à son budget primitif lors de la Conférence d'Arbitrage Budgétaire<sup>15</sup>, qui a lieu chaque année en novembre-décembre.

Chaque ministère élabore un budget primitif qui répartit entre ses différents programmes l'enveloppe budgétaire prévisible (des orientations ont été données par le ministère du budget, compte tenu des priorités du gouvernement), une procédure de « fonds de concours » permettant légalement d'introduire au sein du budget national les dons et prêts internationaux. Lors de la Conférence, chaque ministère présente son projet et défend ses priorités et donc, par effet induit, les enveloppes qui pourront être affectées à chacun de ses programmes. Le budget de l'Etat comporte officiellement les montants cumulés du budget national et de l'aide extérieure. L'arbitrage budgétaire annuel définit les ressources mises à disposition par le budget national dans un secteur donné, par programme (Bernasconi, 2007 : 205).

Selon les règles des finances publiques, l'apport extérieur dans un secteur donné ne devrait pas dépasser les ressources nationales affectées à ce secteur. De plus, les ressources nationales étant limitées, et partagées entre tous les ministères, il serait logique que ceux qui reçoivent beaucoup de l'extérieur en laissent une plus grosse part à ceux qui n'ont pas la même chance. Or, les volumes d'aide disponibles pour ces deux secteurs dépassent largement ceux que le gouvernement est en mesure de mettre à leur disposition. Sur le secteur Assainissement de base, les ressources nationales sont de 120 millions FCFA (183 000 €), mais l'apport néerlandais est de 2 milliards FCFA (3 049 000 €). Mais surtout, si la part de l'aide dans le budget total du secteur de l'eau est importante (27% BN / 72% aide), elle va dans le sens des priorités du ministère, alors que celle attribuée à l'HAB est disproportionnée par rapport à la place très marginale que le Ministère de la Santé lui accorde (7% BN / 93% aide).

Du fait de l'importance de ces ressources externes, ces deux ministères devraient annoncer à la conférence d'arbitrage budgétaire des enveloppes considérablement supérieures à celles qu'ils peuvent attribuer eux-mêmes à ces sous-secteurs. Or, pour le Ministère de la Santé, augmenter la part de l'HAB dans son budget général, pour la faire correspondre avec les volumes planifiés par le BPO, risquerait d'entraîner une baisse des enveloppes du budget national octroyées à ses programmes prioritaires, ce qui constitue un risque insupportable. Lors de la conférence budgétaire, le Ministère de la Santé ne fait donc pas apparaître la totalité des ressources extérieures affectées à l'HAB. Cela permet d'éviter que les autres ministères exigent de baisser à leur profit l'enveloppe nationale accordée à l'hygiène et assainissement dans le budget primitif de l'Etat.

Pour le Ministère de la Santé, l'élaboration du budget, dans un secteur marginal dans le ministère mais lourdement doté par l'aide extérieure, est un casse-tête dans la mesure où l'apport est de près de 20 fois le budget national. Après plusieurs années de négociations avec le Ministère du budget, le Ministère de l'Eau a réussi à soumettre à la Conférence d'Arbitrage une part importante des ressources allouées par les Pays-Bas sans perdre sa dotation. Mais en 2014 le Ministère de la Santé n'a réussi à inscrire au Budget primitif que 800 millions des 2 milliards FCFA d'aide pour l'HAB.

Le budget primitif du ministère, ainsi négocié, débattu puis voté à l'Assemblée nationale sous forme de la Loi de finances de l'année, n'intègre que partiellement les volumes d'aide pourtant déjà garantis par la convention entre l'Etat et les bailleurs et ne joue pas son rôle de transparence avec le pouvoir législatif. L'objectif de donner à voir de façon transparente l'ensemble des ressources disponibles n'est

---

<sup>15</sup> Il s'agit du débat d'orientation des finances publiques dont les conclusions sont soumises à discussion à l'Assemblée Nationale sous forme de projet de Loi des Finances qui est ensuite transmise au Sénat.

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

pas atteint, du fait de télescopage de la mise en œuvre de l'instrument avec d'autres règles, d'autres instruments, issus d'autres logiques administratives et qui induisent contradictions et incompatibilités.

Le contraste entre le secteur de l'eau potable (où la logique du BPO est globalement respectée) et celui de l'assainissement (où les découpages institutionnels et les volumes financiers divergent entre gouvernement béninois et bailleur) souligne qu'un instrument ne prend son sens qu'au sein d'un découpage thématique et d'une insertion organisationnelle donnés. Le détail de ce qui est inclus ou exclu dans un programme définit ses possibilités d'insertion institutionnelle et est, comme on l'a vu, objet de luttes. Les formes d'insertion institutionnelle de ces instruments censés être partagés sont d'ailleurs très contingentes : dans le même secteur, les dispositifs organisationnels varient fortement d'un pays à l'autre<sup>16</sup>, ce qui montre la nécessité de les décrire précisément. Cela montre aussi l'importance d'analyser les articulations ou contradictions entre instruments : une partie des problèmes identifiés découle de la contradiction entre les règles budgétaires globales, qui imposent un équilibre entre ressources nationales et externes, et la réalité des apports financiers externes.

#### La règle du dérogoire : une mise en cohérence problématique des enveloppes budgétaires dans les programmations annuelles

Une fois voté dans la loi de finances, le budget annuel du Ministère est inscrit au SIGFiP, élément central de la rigueur de la gestion budgétaire attendue de l'organisation en budget-programme, et de sa déconcentration : seules les ressources qui y sont inscrites peuvent être engagées.

L'inscription du budget au SIGFiP est liée au Plan de Travail Annuel (PTA) de chaque programme du Ministère. Chaque équipe sectorielle responsable élaborant son PTA, ils sont tous compilés par la Direction de la Planification au sein du PTA et du budget général du ministère. Celui-ci, comme le BPO, est supposé être le produit de concertation remontante. Sa première étape consiste à mettre en relation les besoins financiers et les ressources, conformément au BPO d'une part et au budget du ministère défini selon la Loi de Finances d'autre part, puisque tout doit rester fidèle aux procédures de gestion des fonds publics.

Mais, du fait des disjonctions entre volumes d'aide disponibles et affichés, explicités dans la section précédente, le PTA ministériel inscrit au SIGFiP ne se superpose pas au PTA du programme correspondant du Ministère, et encore moins au PTA du BPO qui, lui, repose sur les conventions de financement en cours et aux enveloppes prévues et validées en comité de pilotage du programme d'aide. Dès lors, comment est-il possible de mobiliser ces fonds, disponibles mais pas intégrés au SIGFiP ?

La procédure du « fonds de concours » peut « exceptionnellement » être engagée à nouveau, une fois la procédure incluant un collectif budgétaire terminée et sous réserve d'une demande expresse au ministre du budget, pour faire inscrire dans le SIGFiP un complément de l'enveloppe mise à disposition par le bailleur et programmée dans le BPO pour l'année. Cette procédure « d'urgence » déroge à la planification nationale, mais surtout à la consultation légitime de l'Assemblée Nationale qui demande un délai beaucoup trop long pour être activée, et exclut donc les députés de leurs prérogatives dans le circuit (Bernasconi, 2007). Elle ne peut avoir lieu que parce que le ministère du budget et le bailleur

---

<sup>16</sup> Ainsi, au Sénégal, la phase 2 du PEPAM (Programme Eau Potable et Assainissement du Millénaire, lancé en 2005) est structurée en cinq grands budgets programmes (pilotage, coordination et gestion administrative ; accès à l'eau potable ; gestion intégrée des ressources en eau ; assainissement et gestion des eaux pluviales), tous gérés par le même ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement, créé en 2012. Au Mali, le Programme sectoriel eau et assainissement (PROSEA I – 2007-2012) élaboré pour atteindre l'ODD 7 sur aide budgétaire sectorielle (6 PTF à partir de 2010) est composé de trois axes (l'accès à l'eau potable, l'assainissement lié à l'eau et la GIRE) portés par deux ministères, le ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau, et le ministère de l'Environnement et de l'Assainissement, avec un BPO triennal par axe.

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

sont d'accord pour entériner cette opération, seul moyen pour que le programme puisse se dérouler conformément à leur accord bilatéral.

Le temps nécessaire à la négociation et la mise en place de cette mesure de régularisation induit des retards importants préjudiciables au déroulement des actions prévues : le premier appel de fonds devant permettre le démarrage des activités du BPO ne peut survenir avant le début du deuxième trimestre de l'année d'exercice (avril au lieu de février). Le calendrier d'exécution n'est donc en réalité au mieux que de 8 ou 9 mois (figure 4).

La négociation des mesures dérogoires, puis la reprogrammation des activités, demandent une énergie considérable à l'équipe nationale et à l'assistance technique. Mais le maintien de la totalité du budget malgré un calendrier amputé est perçu par tous comme une récompense à l'équipe pour l'effort fourni et une chance donnée de relever le défi du décaissement maximum.

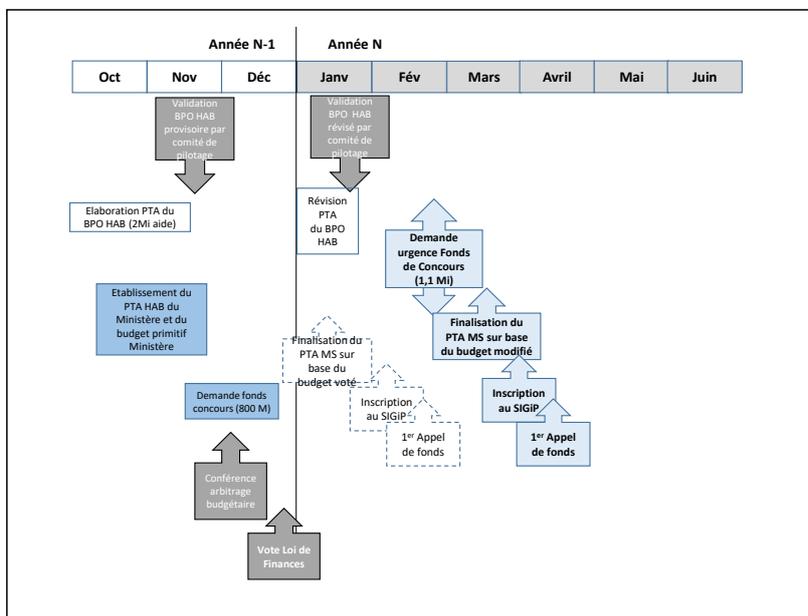


Figure 4. Impact de la procédure d'urgence sur le calendrier de préparation budgétaire (source : auteurs)

Alors que tous les acteurs connaissent ces contraintes de calendrier, les administrations comme les bailleurs planifient obstinément des activités (et le budget correspondant) dès le début de l'année d'exercice. Ces mois de retard supplémentaires aggravent encore la pression pour atteindre les objectifs inscrits au PTA, qui est déjà forte du fait que ceux-ci sont définis par rapport aux moyens disponibles plus que par rapport aux capacités d'action réelle, et que les calendriers et les rythmes prévus au BPO sont incompatibles avec les délais nécessaires au respect des procédures d'engagement et de gestion des fonds publics dans les règles nationales (appels d'offre, etc.)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Ce point particulier que nous ne développerons pas ici, est une autre pierre d'achoppement dans la mise en œuvre du BPO (comme de la plupart des projets) que les protagonistes, là encore, connaissent bien mais qu'ils semblent ignorer officiellement tout en s'en inquiétant dans l'intimité.

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

C'est lors des comités d'orientation stratégique que se font les différents ajustements par rapport aux prévisions initiales. Ils permettent d'opérer des glissements de la planification des moyens vers des besoins plus réalistes (du point de vue des bénéficiaires) que ce que le document de programme (toujours théorique) avait préconisé, mais aussi parfois l'inverse lorsque les bailleurs décident unilatéralement de modifier à la baisse l'enveloppe contractuelle. Ces comités sont des occasions pour les acteurs nationaux de mettre le partenaire international devant le fait accompli et lui faire valider des décisions et des engagements qu'ils ont déjà pris que le bailleur de fonds ne peut refuser sous peine d'une remise en question les accords, et au minimum d'un ralentissement insupportable à ses yeux du rythme d'intervention. Les COS peuvent aussi offrir au bailleur des fenêtres d'opportunité pour imposer aux acteurs nationaux des orientations et des partenariats non désirés. A chaque fois que l'assistance technique met en évidence les causes institutionnelles des dysfonctionnements, les arguments sont balayés par l'objectif principal : il faut atteindre les objectifs de décaissement et les indicateurs, les possibles améliorations étant reportées à la conception de la phase suivante du projet. Les tentatives pour mettre au jour l'ampleur des disjonctions sont perçues comme dangereuses par tous les acteurs, d'où le soutien des deux parties à une stratégie d'arrangements, même si elle passe par le contournement des accords bilatéraux et des règles budgétaires nationales.

### Conclusion

Les instruments d'action publique ne se limitent pas à ceux qui organisent les rapports entre l'Etat et les citoyens. Analyser les instruments budgétaires, internes aux administrations, est aussi une clé d'entrée pour comprendre les recompositions de l'Etat en action. Bien plus, dans le cas des pays 'sous régime 'aide', c'est une entrée pour interroger, dans le quotidien des pratiques bureaucratiques, l'imbrication croissante, et structurelle, des administrations nationales et des institutions d'aide, qui fait partie intégrante de la trajectoire spécifique de construction des Etats dans ces pays, et mettre en perspective les discours politiques sur les grands principes de l'aide.

Depuis le début des années 2000, les institutions d'aide affirment en effet vouloir remettre les Etats receivers au centre, s'aligner sur leurs priorités politiques et faire passer leur aide par leurs procédures budgétaires. De multiples instruments, diversement cohérents et pertinents, ont été promus et diffusés depuis vingt ans par les institutions d'aide, pour améliorer les procédures nationales de programmation et de suivi budgétaire, rendre possible une aide budgétaire accrue et ainsi avancer vers la mise en œuvre des ambitions de la Déclaration de Paris.

L'analyse de la définition et des pratiques de négociation et de mise en œuvre des budgets programmes par objectifs dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin confirme le caractère bricolé des instruments de programmation et de suivi budgétaire et le fait qu'ils reposent sur « une suite de tâtonnements, d'improvisations et de négociations, et non comme la mise en œuvre d'une technique rigide » (Samuel, 2011 : 102), sur « des compromis boiteux, des incohérences entre objectifs et instruments » (Lavigne Delville, 2016 : 47), où l'adhésion des bailleurs à leurs propres engagements est inégale et partielle, où la rigueur formelle n'est possible qu'au prix d'une fiction budgétaire.

Les travaux sur le CSLP et le CDMT au Burkina Faso (Samuel, 2009) ont montré ce caractère instable et bricolé de ces instruments, les incertitudes sur les chiffres et le caractère hautement politique et contrôlé de leur insertion institutionnelle qui permettent aux gouvernements de protéger leurs logiques d'utilisation clientéliste des ressources publiques malgré une adhésion de façade à cette

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

succession d'instruments<sup>18</sup>. Le cas du BPO met en lumière des dimensions différentes : il souligne les contradictions pratiques liées aux tentatives de rompre avec le dualisme budgétaire et d'intégrer, via une aide budgétaire sectorielle, les financements de l'aide au budget national. En effet, malgré leurs exigences vis-à-vis de leurs interlocuteurs nationaux, les bailleurs jouent diversement le jeu de la coordination. Ils maintiennent leurs propres découpages sectoriels. Pour ces deux raisons, alors que le BPO est censé être un instrument unique commun à l'Etat et aux bailleurs, le BPO Eau et Assainissement de base est avant tout l'instrument des Pays-Bas.

Du fait même que les bailleurs continuent à privilégier leurs découpages et leurs priorités budgétaires, au détriment de ceux de l'Etat receveur, la finalité affichée des instruments budgétaires, en termes de renforcement et d'autonomie croissante des administrations nationales dans la conduite de l'action publique, n'est pas et ne peut pas être atteinte. A l'opposé des objectifs de la Déclaration de Paris, l'instrument BPO telle qu'il a été mis en œuvre au Bénin dans le secteur de l'eau et de l'assainissement contribue à désorganiser la politique de l'Etat béninois et à délégitimer la place accordée par son ministère de tutelle à la problématique d'hygiène et d'assainissement de base. Alors qu'ils doivent simplifier la tâche des responsables nationaux, les nouveaux instruments complexifient leurs relations avec les partenaires extérieurs et font porter une charge administrative accrue sur l'administration.

L'imbrication entre administrations nationales et dispositifs d'aide produit ainsi des contradictions institutionnelles qui rendent indispensables non seulement la présence des bailleurs de fonds aux différentes étapes de validation des budgets et des dépenses, mais aussi celle d'équipes d'assistance technique. Celle-ci ne constitue pas une « enclave » (Dubois, 2009; Tidjani Alou, 1994) au sein de l'administration comme ont pu l'être les cellules spécialisées des années 1990 (Naudet, 1999), au sens où elle travaille au quotidien avec les différents services et ne se substitue pas à eux. Mais, loin d'être une structure temporaire d'accompagnement des apprentissages, elle joue un rôle important et structurel d'amortisseur des contradictions du programme. Celles-ci-ci sont à la source des nombreux ajustements nécessaires *a posteriori*, dans la mise en œuvre, qui réouvrent des marges de manœuvre pour les acteurs nationaux, entérinés par les bailleurs car indispensables au décaissement de leurs financements mais contradictoires avec les objectifs de rigueur dans la dépense publique, et qui induisent des retards structurels dans la mise en œuvre de l'action publique. Comme pour l'aide budgétaire française au Niger et au Cameroun, le télescopage des procédures des bailleurs et de celles des Etats coproduits les retards (Blundo, 2015).

On ne s'étonnera pas que le BPO ne bénéficie que d'une médiocre légitimité auprès du gouvernement et des ministères concernés et reste perçu comme « une affaire de *yovo* » (de blancs)<sup>19</sup>. Cela ne signifie pas que le BPO ne serve à rien. En pratique, c'est un point de référence pour tous les intervenants même s'ils ne pratiquent pas l'aide budgétaire. Il permet d'agrèger l'ensemble des intervenants autour et dans le sens d'une stratégie partagée, même si chacun l'interprète et ne prend à son compte que ce qui confirme ses propres intentions et n'y affecte que ce qu'il avait déjà décidé d'investir. Chacun trouve son compte dans ces instruments ambigus, contradictoires, ce qui justifie leur maintien malgré

---

<sup>18</sup> Le cas du BPO montre au contraire des effets plutôt positifs en termes de traçabilité. Si les petits arrangements avec les procédures de marché public ou la durée des missions sont nombreux, le seul détournement massif de fonds survenu pendant le programme a été immédiatement relevé et signalé, à l'occasion de la préparation d'une réunion du Comité d'orientation stratégique, où les engagements financiers sont comparés à la programmation et les fonds dépensés et disponibles sont vérifiés. Le système de contrôle *a priori* n'a pas pu jouer dans la mesure où l'ordre venait de trop haut. Mais le système de suivi de proximité a déjoué la manœuvre dès qu'elle s'est produite et l'affaire a été dénoncée immédiatement.

<sup>19</sup> Expression récurrente dans la bouche des acteurs nationaux impliqués.

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

leurs contradictions et l'énorme énergie consacrée à les faire fonctionner malgré tout. Jusqu'à la prochaine réforme et aux prochains instruments.

## Bibliographie

- Ahowesso, B. (2010). *Contribution à l'amélioration de la mise en œuvre du budget programme au Bénin: cas du MCTIC*. (DTS en Administration des Finances et du Trésor). Université d'Abomey Calavi-Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), Abomey Calavi/Porto Novo. URL
- Assilamehoo, E. (2003). La gestion budgétaire par objectif: Un instrument de bonne gouvernance financière-le cas du Bénin. *Liaison énergie francophonie*(60), 36-41.
- Banque mondiale. (1998). *Manuel de gestion des dépenses publiques*. Washington: Banque mondiale.
- Baudot, P.-Y. (2014). Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique. In C. Halpern, P. Lascoumes, & P. Le Galès (Eds.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets* (pp. 193-236). Paris: Presses de Sciences Po.
- Bergamaschi, I. (2009). Mali : Patterns and Limits of Donor-driven Ownership. In L. Whitfield (Ed.), *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors* (pp. 217-245). Oxford: Oxford University Press.
- Bergamaschi, I., Diabaté, A., & Paul, É. (2007). L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali. *Afrique contemporaine*, 223-224(3-4), 219-249. doi:10.3917/afco.223.0219
- Bernasconi, J.-L. (2007). Le financement du développement par l'aide budgétaire générale: premier bilan et perspectives à moyen terme. *Annuaire suisse de politique de développement*, 26(2), 197-213.
- Blundo, G. (2015). *La coproduction du retard. Anthropologie de l'aide budgétaire au Cameroun et au Niger* Marseille: Prospective Coopération.
- Cling, J.-P., Razafindrakoto, M., & Roubaud, F. (2002). *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris: Economica.
- de Lucca, F., & Raffinot, M. (2007). Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso. *Afrique contemporaine*, 223-224(3-4), 193-218. doi:10.3917/afco.223.0193
- Dubois, J. (2009). *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- EGIS-BCEOM/Proman. (2008). *Evaluation conjointe du programme danois de pays au Bénin 1990-2006*. Cotonou: Danida.
- Grégoire, E., Kobiané, J.-F., & Lange, M.-F. (Eds.). (2018). *L'Etat réhabilité en Afrique. Réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*. Paris: Karthala.
- Kaberuka, D. (2007). La nouvelle architecture de l'aide internationale : Nouveaux acteurs, nouveaux défis - anciens problèmes ? *Blog "Idées pour le développement"*. Retrieved from <http://www.ideas4development.org/fr/post/article/la-nouvelle-architecture-de-laide-internationale-nouveaux-acteurs-nouveaux-defis-anciens-prob.html>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 11-44). Paris: Presses de Sciences Po.
- Lavigne Delville, P. (2013). « Déclaration de Paris » et dépendance à l'aide : éclairages nigériens. *Politique africaine*(129), 135-155. doi:10.3917/polaf.129.0135
- Lavigne Delville, P. (2015). *La mise sur agenda des réformes de politiques publiques en Afrique de l'ouest, entre politics et extraversion. Eau potable et foncier rural (Bénin, Burkina Faso)*. Paper presented at the Congrès AFSP. Section thématique "Penser l'action publique en contexte africain", Aix-en-Provence.
- Lavigne Delville, P. (2016). Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide'. *Anthropologie & développement*(45), 33-64.

Mis en forme : Français (France)

Mis en forme : Français (France)

Mis en forme : Français (France)

Code de champ modifié

Mis en forme : Français (France)

Mis en forme : Français (France)

Mis en forme : Français (France)

Mathieu M. et Lavigne Delville P., 2020, "L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'Etat et des donateurs. Contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du « budget programme par objectifs » au Bénin (eau potable et assainissement de base)", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 137-163.

Mede, N. (2004). La nouvelle gestion budgétaire: l'expérience des budgets de programme au Bénin. *Afrilex*(4), 56-86.

Meier, R., & Raffinot, M. (2005). S'approprier les politiques de développement : nouvelle mode ou vieille rengaine ? une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda. *Revue Tiers-Monde*, XLVI(183), 625-649.

Raffinot, M. (2002). *Les pays les plus pauvres dans la nouvelle architecture internationale*. Paris: Paris Dauphine University.

Raffinot, M., & Samuel, B. (2006). Les cadres de dépenses à moyen terme: un instrument utile pour les pays à faible revenu? *Statéco*, 100, 105-120.

Saliba-Couture, C. (2011). L'appropriation et la Déclaration de Paris: Un discours convaincant, mais en sommes-nous convaincus? *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 32(2), 180-195.

Samuel, B. (2009). Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et les trajectoires de la planification au Burkina Faso. *Sociétés politiques comparées*, 16, 76.

Samuel, B. (2011). Calcul macro-économique et modes de gouvernement : les cas de la Mauritanie et du Burkina Faso. *Politique africaine*(124), 101-126.

Samuel, B. (2017). Planifier en Afrique. *Politique africaine*(1), 5-26.

Tidjani Alou, M. (1994). Les projets de développement sanitaire face à l'administration au Niger. *Santé publique*, 6(4), 381-392.

Whitfield, L., & Fraser, A. (2009). Introduction: Aid and Sovereignty. In L. Whitfield (Ed.), *The Politics of Aid* (pp. 1-26). Oxford: Oxford University Press.

Wohlgemuth, L. (2008). Can Africa make use of the new aid architecture? *Africa Development*, 33(4).

Wood, B., Betts, J., Etta, F., Gayfer, J., Kabell, D., Ngwira, N., . . . Samaranayake, M. (2011). *L'évaluation de la Déclaration de Paris, phase 2, rapport final*. Copenhague: Institut danois d'études internationales.

Mis en forme : Français (France)