

Budget-programme et efficacité des politiques publiques au Bénin : une exploration du rôle de la transformation administrative

Program-based budgeting and public policy effectiveness in Benin: an exploration of the role of administrative transformation

EDAH SOHOU Aristide Aboyi

Doctorant

Ecole doctorale des Sciences Economiques et de Gestion

Université d'Abomey-Calavi

Laboratoire de Finance, Entrepreneuriat et de Comptabilité

Bénin

SYLLA DOUCOURE Karima

Enseignante chercheuse

Ecole doctorale des Sciences Economiques et de Gestion

Université d'Abomey-Calavi

Laboratoire de Finance, Entrepreneuriat et de Comptabilité

Bénin

Date de soumission : 17/06/2026

Date d'acceptation : 21/07/2026

Pour citer cet article :

EDAH SOHOU A. & SYLLA DOUCOURE K. (2026) «Budget-programme et efficacité des politiques publiques au Bénin : une exploration du rôle de la transformation administrative», Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 9 : Numéro 3 » pp : 690 - 713

Résumé

Cette recherche analyse la contribution des transformations administratives induites par la mise en œuvre du budget-programme à l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques au Bénin. A travers une méthodologie qualitative, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs auprès de 36 acteurs de la gestion budgétaire et de la transformation administrative dont les données ont été analysées par la méthode de contenu thématique à l'aide de Nvivo 12. Les résultats de l'analyse montrent que le budget-programme constitue un levier essentiel d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques au Bénin, notamment lorsqu'il favorise une meilleure planification stratégique, la responsabilisation des acteurs publics et l'utilisation effective des indicateurs de performance. Toutefois, son efficacité reste conditionnée par l'existence de capacités administratives suffisantes en matière de compétences, de systèmes d'information et de dispositifs de suivi-évaluation. Les résultats soulignent également le rôle déterminant des transformations administratives, qui apparaissent comme le mécanisme central permettant au budget-programme de se traduire en une amélioration réelle de la performance et des résultats de l'action publique.

Mots clés : Budget-programme ; Transformations administratives ; efficacité des politiques publiques.

Abstract

This study analyzes the contribution of administrative reforms resulting from the implementation of program-based budgeting to improving the effectiveness of public policies in Benin. Using a qualitative methodology, we conducted semi-structured interviews with 36 stakeholders involved in budget management and administrative reform; the data were analyzed using thematic content analysis with NVivo 12. The results of the analysis show that the program-based budget is a key lever for improving the effectiveness of public policies in Benin, particularly when it promotes better strategic planning, accountability among public actors, and the effective use of performance indicators. However, its effectiveness remains contingent on the existence of sufficient administrative capacity in terms of expertise, information systems, and monitoring and evaluation mechanisms. The results also highlight the decisive role of administrative reforms, which appear to be the central mechanism enabling program-based budgeting to translate into a real improvement in the performance and outcomes of public action.

Keywords : Program-based budgeting; Administrative reforms; Public policy effectiveness.

Introduction

Les administrations publiques à travers le monde sont engagées dans un processus profond de réforme visant à répondre aux exigences croissantes des citoyens en matière de transparence, de qualité des services publics et d'amélioration des résultats de l'action gouvernementale (Osborne & Gaebler, 1992 ; Pollitt & Bouckaert, 2017). La crise de légitimité de l'administration bureaucratique traditionnelle, caractérisée par une forte centralisation des décisions et une focalisation sur le contrôle des moyens, a progressivement conduit les États à rechercher de nouveaux modèles de gouvernance publique orientés vers la performance et les résultats (Bezes, 2009 ; Christensen & Lægreid, 2011).

Le budget-programme, également désigné budget axé sur les résultats s'est imposé comme l'un des instruments privilégiés de cette modernisation. Selon Robinson (2007), il constitue un mode de gestion des finances publiques dans lequel les ressources budgétaires sont regroupées autour de programmes associés à des objectifs de politique publique clairement définis et assortis d'indicateurs de résultats. Ce faisant, il représente davantage qu'une modification de présentation comptable : il incarne une réforme administrative globale impliquant une transformation des modes de gestion, des responsabilités et des mécanismes de reddition des comptes (Schick, 2003).

Cependant, les expériences internationales révèlent un paradoxe persistant. D'un côté, le budget-programme est présenté par les organisations internationales (OCDE, 2019 ; FMI, 2019 ; Banque mondiale, 2021) comme un levier d'amélioration de l'allocation des ressources et de la transparence financière. De l'autre, plusieurs études documentent des effets limités, voire des effets pervers, lorsque les réformes se réduisent à une modification formelle des documents budgétaires sans transformation réelle des pratiques administratives (Andrews, 2013 ; Schick, 2003 ; Moynihan, 2008). Andrews (2013) qualifie ce phénomène d'« imitation institutionnelle » : l'adoption en apparence de modèles modernes de gestion publique, faiblement appropriés par les acteurs locaux, produit des changements symboliques sans amélioration substantielle des résultats.

Dans l'espace de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), la Directive n°06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances a imposé aux États membres l'introduction progressive du budget-programme. Le Bénin s'inscrit dans cette dynamique : le pays a rendu effectif le budget-programme dans la préparation et l'exécution du budget de l'État à partir de l'exercice 2022. Toutefois, l'efficacité réelle de cette réforme dans l'administration béninoise demeure une question encore largement ouverte. Les études empiriques sur ce sujet

restent rares dans le contexte béninois et plus généralement dans l'espace UEMOA, où la plupart des travaux disponibles (CABRI, 2020 ; Banque mondiale, 2021) documentent des difficultés persistantes sans analyser finement les mécanismes organisationnels intermédiaires qui conditionnent les effets de la réforme.

C'est précisément ce vide scientifique que la présente recherche entend combler. L'hypothèse centrale est que le budget-programme n'agit pas directement sur l'efficacité des politiques publiques, mais exerce son influence à travers les transformations administratives qu'il induit ce que le modèle conceptuel présenté ci-après conceptualise explicitement comme une relation de médiation. Une meilleure planification stratégique, une responsabilisation accrue des gestionnaires, un renforcement du suivi-évaluation et une évolution vers une culture de performance constituent les mécanismes organisationnels intermédiaires qui traduisent la réforme budgétaire en résultats publics concrets.

Face à ces insuffisances, la présente recherche vise ainsi à répondre à la question centrale suivante : comment les transformations administratives induites par le budget-programme contribuent-elles à l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques au Bénin ? L'objectif de cette recherche est d'analyser la contribution des transformations administratives induites par la mise en œuvre du budget-programme à l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques au Bénin.

Cet article présente le cadre théorique de la recherche, la méthodologie de la recherche et les résultats pour finir par la discussion.

1. Etat de l'art

1.1. Théorie des capacités organisationnelles

La théorie des capacités organisationnelles trouve ses origines dans les travaux de Penrose (1959), qui considère l'organisation comme un ensemble de ressources productives dont la valeur dépend de la capacité des acteurs à les mobiliser et à les combiner efficacement. Cette approche a été enrichie par Nelson et Winter (1982) à travers la théorie évolutionniste, selon laquelle les routines organisationnelles, les processus d'apprentissage et l'accumulation de connaissances constituent des facteurs essentiels de différenciation de performance. Teece, Pisano et Shuen (1997) ont ensuite développé la notion de capacités dynamiques, définies comme l'aptitude d'une organisation à intégrer, développer et reconfigurer ses compétences internes afin de s'adapter aux mutations de son environnement.

Appliquée au contexte du budget-programme, cette théorie permet de comprendre que la réussite de la réforme dépend non seulement de l'existence d'un nouveau cadre réglementaire, mais de la capacité des administrations à assimiler et à valoriser les nouveaux outils de gestion axée sur les résultats. La mise en œuvre effective du budget-programme nécessite des compétences en planification stratégique, en programmation budgétaire, en élaboration d'indicateurs de performance et en suivi-évaluation, ainsi que des systèmes d'information fiables et une culture d'apprentissage organisationnel. Cette théorie fonde la deuxième et la troisième propositions de la recherche, qui soulignent le rôle des capacités administratives comme conditions de l'efficacité du budget-programme.

1.2. Théorie néo-institutionnelle

La théorie néo-institutionnelle, développée par Meyer et Rowan (1977) puis par DiMaggio et Powell (1983), offre un cadre complémentaire indispensable pour analyser les dynamiques institutionnelles qui conditionnent la mise en œuvre du budget-programme dans les pays africains. Meyer et Rowan (1977) montrent que les organisations adoptent des structures et des pratiques formelles non pas uniquement pour améliorer leur efficacité, mais pour répondre aux attentes de leur environnement institutionnel et acquérir ou préserver leur légitimité. Ce processus conduit à une adoption de façade des normes institutionnelles, sans transformation effective des pratiques organisationnelles réelles — phénomène que les auteurs désignent par le concept de « découplage ». Les organisations incorporent des pratiques et des procédures définies par les concepts rationalisés prédominants du travail organisationnel et institutionnalisés dans la société. Pour Meyer & Rowan (1977, p. 340), les organisations qui le font maximisent leur légitimité et augmentent leurs ressources et leurs capacités de survie. La conformité aux règles institutionnalisées entre souvent en conflit avec les critères d'efficacité, et les organisations découplent fréquemment leurs structures formelles de leurs activités réelles. DiMaggio et Powell (1983) prolongent cette analyse en identifiant trois formes d'isomorphisme institutionnel qui expliquent la convergence des organisations publiques vers les mêmes modèles de réforme : l'isomorphisme coercitif (pressions réglementaires émanant de l'UEMOA, du FMI, de la Banque mondiale), l'isomorphisme mimétique (imitation des bonnes pratiques des autres États membres) et l'isomorphisme normatif (professionnalisation des agents publics autour des normes de la gestion axée sur les résultats). Cette grille de lecture est directement pertinente pour le cas béninois : la mise en œuvre du budget-programme résulte largement d'une

pression coercitive exercée par la Directive n°06/2009/CM/UEMOA et d'une pression mimétique vis-à-vis des expériences d'autres pays de la sous-région.

La complémentarité entre ces deux théories est fondamentale pour notre modèle : la théorie néo-institutionnelle explique pourquoi les organisations adoptent le budget-programme (pressions institutionnelles) et pourquoi son adoption peut rester superficielle (découplage), tandis que la théorie des capacités organisationnelles explique pourquoi et comment certaines administrations parviennent à dépasser cette adoption de façade pour produire des transformations réelles génératrices d'efficacité.

1.3. Budget-programme et efficacité des politiques publiques

La littérature internationale sur le budget-programme distingue deux catégories de travaux : ceux qui documentent ses effets positifs et ceux qui soulignent ses limites. Dans la première catégorie, Schick (1998) considère que le passage du budget de moyens au budget orienté vers les résultats marque une rupture importante dans la gestion publique, en déplaçant l'attention du contrôle de la régularité des dépenses vers l'appréciation de leur utilité et de leur performance. Robinson (2007) et Lienert (2007) montrent que le budget-programme améliore l'allocation des ressources publiques en reliant les crédits aux produits, résultats et impacts attendus. Kusek et Rist (2004) et Moynihan (2008) documentent que l'utilisation d'indicateurs de performance dans les arbitrages budgétaires contribue à améliorer la qualité de l'action publique, à condition que les informations de performance soient effectivement intégrées dans les pratiques de décision.

Si le budget-programme a permis dans plusieurs pays africains de renforcer la lisibilité des politiques publiques et de développer progressivement une culture de performance, les résultats restent variables : de nombreuses administrations rencontrent des difficultés liées à la faible disponibilité des données de performance, à l'insuffisance des systèmes d'information et à l'appropriation incomplète des outils. Dorotinsky et Matsuda (2002) ont montré dans une comparaison de réformes en Afrique subsaharienne que le succès du budget-programme dépend fortement du degré d'engagement politique et de la qualité des capacités institutionnelles préexistantes. Plus récemment, Krause (2019) a analysé les effets de la réforme budgétaire dans plusieurs pays francophones d'Afrique de l'Ouest, concluant que les effets sur l'efficacité des services publics restent modestes lorsque les transformations organisationnelles ne sont pas accompagnées d'un renforcement substantiel des capacités administratives.

Dans la seconde catégorie de travaux, Schick (2003) avertit que les réformes budgétaires orientées vers les résultats peuvent se réduire à des changements essentiellement formels sans transformation réelle des comportements administratifs. Andrews (2013) critique l'« imitation institutionnelle » dans les pays en développement : les administrations adoptent les formes modernes de gestion pour satisfaire aux exigences des partenaires extérieurs, sans que ces changements formels ne se traduisent par une amélioration substantielle des pratiques réelles. Moynihan (2008) met en garde contre le risque de « performance ritualism » la mesure de la performance devient une formalité administrative plutôt qu'un outil d'apprentissage organisationnel. Pollitt (2013) souligne que les réformes de performance peuvent produire un décalage entre les discours de modernisation et les pratiques réelles, surtout lorsque les organisations restent dominées par des routines bureaucratiques anciennes. Diamond (2003) et Allen (2009) confirment que les réformes de budgétisation par programme échouent souvent lorsque les administrations ne disposent pas des capacités techniques nécessaires.

1.4. Les transformations administratives comme mécanisme médiateur

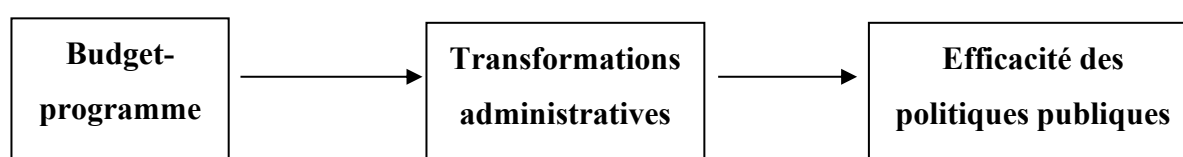
Le concept de transformations administratives désigne l'ensemble des changements affectant les structures organisationnelles, les procédures de gestion, les compétences des agents, les systèmes d'information, les modes de coordination et les mécanismes de responsabilisation dans les administrations (Pollitt & Bouckaert, 2017). Ces transformations constituent, selon notre hypothèse centrale, le mécanisme intermédiaire par lequel le budget-programme produit ou échoue à produire des effets sur l'efficacité des politiques publiques.

Pettigrew (1987) a montré que le changement organisationnel doit être analysé à travers trois dimensions indissociables : le contenu de la réforme (ce qui change), le contexte dans lequel elle s'inscrit (les conditions institutionnelles et organisationnelles préexistantes) et le processus par lequel elle est mise en œuvre (les dynamiques d'acteurs et les résistances). Cette lecture tridimensionnelle est directement pertinente pour analyser le cas béninois : l'adoption du budget-programme (contenu) s'inscrit dans un contexte d'administration publique à capacités limitées (contexte) et se déploie à travers des processus de changement organisationnel complexes (processus). Bouckaert et Halligan (2008) précisent que les systèmes de gestion de la performance contribuent à améliorer l'efficacité publique lorsqu'ils permettent de responsabiliser les acteurs, de réorienter les ressources et de favoriser l'apprentissage organisationnel autant de dimensions qui constituent précisément les transformations administratives qui intéressent notre recherche.

1.5. Modèle conceptuel de la recherche

Sur la base des deux théories mobilisées et de la revue de la littérature, la Figure 1 présente le modèle conceptuel intégrateur de la recherche. Il représente explicitement le rôle médiateur des transformations administratives entre le budget-programme et l'efficacité des politiques publiques. Ce modèle constitue la principale contribution conceptuelle originale de cet article par rapport aux travaux antérieurs, qui n'avaient pas encore formalisé cette relation de médiation dans le contexte béninois.

Figure 1 : Modèle conceptuel : les transformations administratives comme variable médiatrice



Source : Adapté de (DiMaggio & Powell, 1983 ; Meyer & Rowan, 1977)

Ce modèle génère trois propositions de recherche complémentaires :

P1 : La mise en œuvre du budget-programme favorise l'efficacité des politiques publiques au Bénin lorsqu'elle renforce la planification stratégique, la responsabilisation des gestionnaires et l'utilisation des indicateurs de performance.

P2 : Les effets du budget-programme sur l'efficacité des politiques publiques demeurent limités lorsque les administrations publiques ne disposent pas de capacités techniques, informationnelles et organisationnelles suffisantes.

P3 : Les transformations administratives jouent un rôle médiateur central dans la relation entre le budget-programme et l'efficacité des politiques publiques au Bénin.

2. Méthodologie de la recherche

2.1. Posture épistémologique et approche qualitative

Cette recherche adopte une démarche qualitative interprétativiste qui permet d'explorer en profondeur les perceptions, les expériences et les pratiques des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du budget-programme dans les administrations publiques béninoises. Cette posture est cohérente avec l'objectif de la recherche de comprendre les mécanismes organisationnels intermédiaires par lesquels les transformations administratives traduisent la réforme budgétaire en résultats publics qui ne peut être atteint par une démarche quantitative cherchant à mesurer statistiquement des relations entre variables. Denzin et Lincoln (2018) rappellent que la

méthode qualitative permet d'accéder au sens que les acteurs attribuent aux changements organisationnels, aux nouveaux outils de gestion et aux pratiques de pilotage de la performance, en produisant une connaissance contextualisée et processuelle que les données chiffrées ne peuvent capturer.

Sur le plan de la validité de la démarche, la recherche s'inscrit dans le paradigme du constructivisme modéré, qui reconnaît la réalité des phénomènes étudiés tout en soulignant que leur appréhension est nécessairement construite à travers les perceptions des acteurs. La triangulation des données (entretiens, analyse documentaire des lois de finances, projets annuels de performance, rapports annuels de performance, textes réglementaires de l'UEMOA) renforce la validité externe des résultats en croisant des perspectives multiples sur les mêmes phénomènes.

2.2. Champ d'application et procédure d'échantillonnage

Le champ de cette étude concerne les administrations publiques béninoises engagées dans la mise en œuvre du budget-programme, notamment les ministères sectoriels, les structures de contrôle et les institutions de suivi des finances publiques, ainsi que les partenaires techniques impliqués dans les réformes budgétaires. Les villes de Cotonou et d'Abomey-Calavi constituent les espaces d'investigation principaux, en raison de leur concentration en administrations centrales et en organismes d'appui aux réformes.

L'échantillonnage repose sur une méthode de choix raisonné (*purposive sampling*) à saturation sémantique, qui consiste à sélectionner les répondants en fonction de leur expertise et de leur position dans le cycle budgétaire, et à poursuivre la collecte jusqu'au moment où les nouvelles données ne génèrent plus de catégories analytiques nouvelles (Glaser & Strauss, 1967 ; Guest, Namey & Chen, 2020). La saturation théorique a été constatée au 32^e entretien : les quatre entretiens suivants ont confirmé les catégories émergentes sans en introduire de nouvelles, validant ainsi la robustesse de l'échantillon de 36 répondants.

L'unité d'échantillonnage est constituée des acteurs publics directement impliqués dans la conception, l'exécution, le contrôle et l'évaluation du budget-programme : responsables de programme, directeurs de la programmation et de la prospective, directeurs administratifs et financiers, contrôleurs financiers, inspecteurs des finances, cadres des cellules de suivi-évaluation, auditeurs internes, responsables de la Direction Générale du Budget et experts des partenaires techniques spécialisés en finances publiques. La diversité des profils retenus permet de croiser les points de vue des acteurs intervenant à différents niveaux du cycle budgétaire.

Tableau 1 : Caractéristiques des répondants et thématiques abordées

Entretiens	Durée	Âge	Structure de provenance	Ancienneté	Thématiques soulevées
Ent. 1-5	50-65 min	40-58 ans	Direction Générale du Budget	5-15 ans	Conception du budget-programme, architecture des programmes, indicateurs de performance
Ent. 6-10	45-70 min	35-55 ans	Ministères sectoriels (Santé, Éducation, Agriculture)	4-12 ans	Planification stratégique, exécution des programmes, cohérence entre plans sectoriels et budgets
Ent. 11-15	50-60 min	38-56 ans	Directions Administratives et Financières	6-14 ans	Gestion des ressources, responsabilisation des gestionnaires, reddition des comptes
Ent. 16-20	45-65 min	37-53 ans	Cellules de suivi-évaluation	4-10 ans	Mesure des résultats, suivi des indicateurs, production des rapports annuels de performance
Ent. 21-25	50-60 min	42-59 ans	Contrôle financier, Inspection Générale des Finances	8-18 ans	Contrôle de la performance, reddition des comptes, vérification des indicateurs
Ent. 26-30	45-55 min	34-50 ans	Audit interne et structures de contrôle	3-12 ans	Transformation des pratiques administratives, résistances au changement, culture de performance
Ent. 31-36	50-65 min	40-60 ans	Partenaires techniques et experts en finances publiques	7-20 ans	Réformes budgétaires, défis comparatifs UEMOA, appropriation et perspectives

Source : auteurs, 2026

2.3. Protocole de collecte des données

Les entretiens semi-directifs constituent l'outil principal de collecte des données. Un guide d'entretien structuré en trois axes a été élaboré : (i) la perception du budget-programme et de ses innovations (architecture des programmes, indicateurs de performance, objectifs assignés) ; (ii) les transformations administratives observées depuis la mise en œuvre de la réforme (nouvelles compétences, mécanismes de responsabilisation, culture de performance, évolution des systèmes d'information, coordination inter-services) ; et (iii) l'influence perçue de ces transformations sur l'efficacité des politiques publiques (atteinte des objectifs, qualité des

services, satisfaction des usagers). Les entretiens ont une durée moyenne de 57 minutes et ont été intégralement enregistrés avec l'accord préalable des participants.

Une triangulation systématique des données primaires avec des sources documentaires secondaires a été réalisée : lois de finances 2022-2025, projets annuels de performance (PAP), rapports annuels de performance (RAP), circulaires budgétaires, directives de l'UEMOA, rapports du FMI (2019) et de la Banque mondiale (2021) sur les finances publiques béninoises et des rapports du CABRI (2020). Cette triangulation documentaire constitue une réponse directe à l'observation de l'évaluateur sur l'absence de triangulation dans la version initiale.

2.4. Méthode de traitement et d'analyse des données

Les données collectées sont analysées à l'aide du logiciel NVivo 12 à travers une analyse de contenu thématique selon la démarche progressive proposée par Paillé et Mucchielli (2021). Le processus d'analyse s'est déroulé en trois étapes successives. Le codage ouvert a permis d'identifier de manière inductive les idées, perceptions et expériences exprimées par les répondants sur le budget-programme, les transformations organisationnelles et l'efficacité des politiques publiques. Le codage axial a permis de regrouper les codes similaires en catégories conceptuelles plus larges : capacités administratives, pratiques de planification stratégique, mécanismes de responsabilisation, systèmes d'information et de suivi-évaluation, résistances au changement, culture de performance et effets perçus sur les résultats. Le codage sélectif a enfin permis d'identifier les thèmes centraux permettant de construire une compréhension globale des mécanismes médiateurs étudiés.

La fiabilité du codage a été assurée par un double codage indépendant : 20 % du corpus a été codé par un second chercheur, produisant un accord inter-codeurs satisfaisant (coefficient kappa $\kappa = 0,74$). Le risque de biais de désirabilité sociale soulevé par l'évaluateur a été partiellement contrôlé par la diversité des profils interrogés (acteurs à différents niveaux hiérarchiques, partenaires extérieurs), par l'anonymisation complète des répondants dès le début du processus et par la triangulation systématique avec les sources documentaires, qui permet de confronter les perceptions déclarées aux données objectives des rapports de performance.

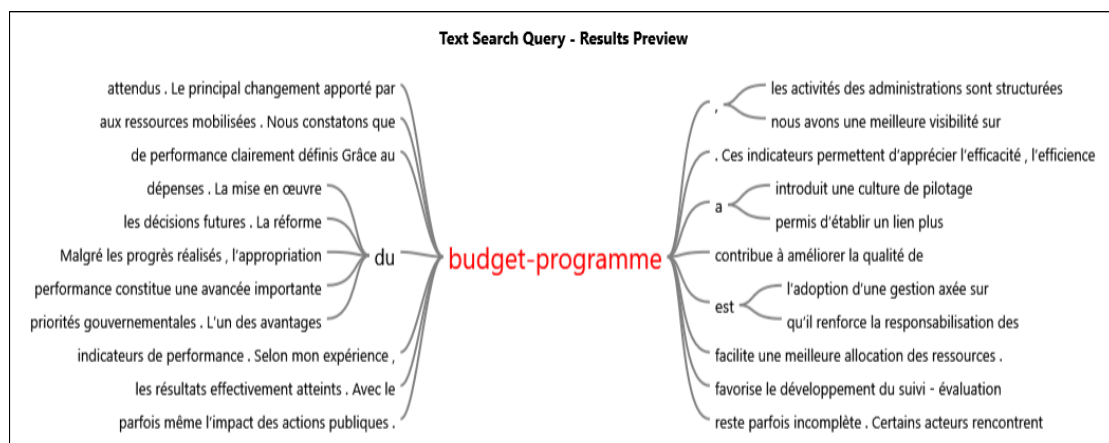
3. Résultats, discussions et implications de l'étude

Les analyses issues des entretiens permettent de structurer les résultats autour de deux axes principaux comme le budget-programme, en tant qu'instrument central de modernisation de la gestion publique et de réorientation des pratiques budgétaires et l'efficacité des politiques

Ce tableau met en évidence la prédominance des termes ressources (58 %) et performance (54 %), traduisant l'importance accordée à l'allocation des ressources publiques et à l'atteinte des résultats dans le cadre du budget-programme. La fréquence de transparence budgétaire (43 %), de gestion axée sur les résultats (39 %), de reddition des comptes (35 %) et des indicateurs de performance (31 %) témoigne également de l'attention portée au suivi des actions publiques, à la responsabilisation des gestionnaires et à l'évaluation de la performance. Ces récurrences soulignent les liens existants entre les ressources, la performance, la transparence et les mécanismes de gestion propres au budget-programme.

Ces relations sont davantage illustrées par l'arbre de mots suivant.

Figure N°3 : Arbre de mots lié au budget-programme.



Source : résultats d'enquêtes, Nvivo 12

Cette figure met en évidence la place centrale du budget-programme dans les discours des acteurs interrogés. Les échanges soulignent une évolution des pratiques budgétaires vers une gestion axée sur les résultats, où les objectifs stratégiques occupent une position déterminante dans la planification des actions publiques. Les participants insistent sur la nécessité d'établir un lien cohérent entre les ressources publiques mobilisées, les activités mises en œuvre et les résultats attendus, traduisant ainsi une orientation progressive des administrations vers une logique de performance.

Par ailleurs, les répondants accordent une importance particulière aux indicateurs de performance, au pilotage de la performance et aux dispositifs de suivi-évaluation. Ces éléments sont perçus comme des outils indispensables pour apprécier l'efficacité et l'efficience des programmes publics. Dans cette dynamique, l'utilisation régulière des informations relatives à la performance contribue à améliorer la prise de décision et à renforcer le contrôle des réalisations au regard des objectifs fixés. Les relations observées entre ces concepts témoignent

ainsi d'une volonté d'ancrer davantage les pratiques administratives dans une culture de résultats.

De plus, les discours mettent en avant le rôle du budget-programme dans le renforcement de la transparence budgétaire, de la reddition des comptes et de la responsabilisation des gestionnaires publics. Les participants considèrent que l'organisation des crédits autour des programmes budgétaires favorise une meilleure allocation des ressources et une plus grande visibilité des interventions publiques. Toutefois, certaines perceptions évoquent également des difficultés liées à l'appropriation des outils de gestion et à la maîtrise des mécanismes de mesure de la performance, ce qui souligne l'existence d'enjeux persistants dans la consolidation de cette réforme budgétaire au sein des administrations publiques béninoises.

3.2. Efficacité des politiques publiques au Bénin

Cet axe examine les perceptions des acteurs concernant l'efficacité des politiques publiques au Bénin. L'analyse permet ainsi d'apprécier les effets des politiques publiques sur les conditions de vie des citoyens ainsi que leur contribution à la performance globale de l'action publique.

Figure N°4 : Nuage de mots



Source : résultats issus de nos enquêtes, Nvivo 12

Pour mieux approfondir, le tableau ci-dessous présente les mots les plus récurrents issus des verbatims.

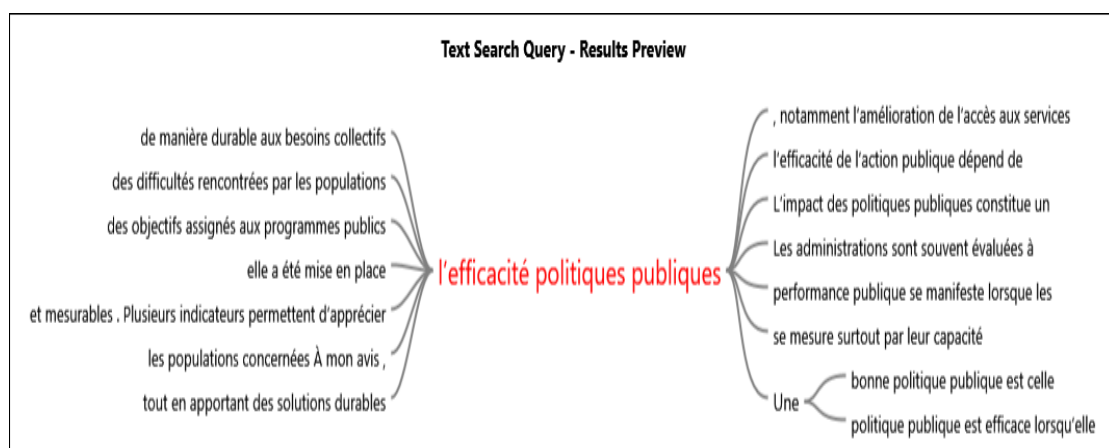
Tableau N°3 : Fréquence d'apparition de mots

Groupe de mots	Fréquence
Objectifs publics	49%
Amélioration	42%
Conditions de vie	40%
Populations	37%
Satisfaction des citoyens	33%
Impacts des politiques	28%

Source : résultats d'enquêtes, 2026

Ce tableau montre que la prédominance des objectifs publics (49 %), traduisant l'importance accordée à l'atteinte des finalités assignées aux interventions de l'État dans l'appréciation de l'efficacité des politiques publiques. Les termes amélioration (42 %) et conditions de vie (40 %) occupent également une place importante. Ils indiquent que les répondants associent l'efficacité de l'action publique aux changements positifs observés dans le quotidien des citoyens. De même, la fréquence du mot populations (37 %) souligne l'attention portée aux bénéficiaires des politiques mises en œuvre, tandis que la satisfaction des citoyens (33 %) apparaît comme un indicateur de la qualité des interventions publiques. Quant aux impacts des politiques (28 %), leur présence traduit l'intérêt accordé aux effets réels produits par l'action publique sur la société.

L'arbre de mots ci-après est présenté pour visualiser les relations existantes entre ces différents concepts.

Figure N°5 : Arbre de mots lié à l'efficacité des politiques publiques au Bénin

Source : résultats issus de nos enquêtes, Nvivo 12

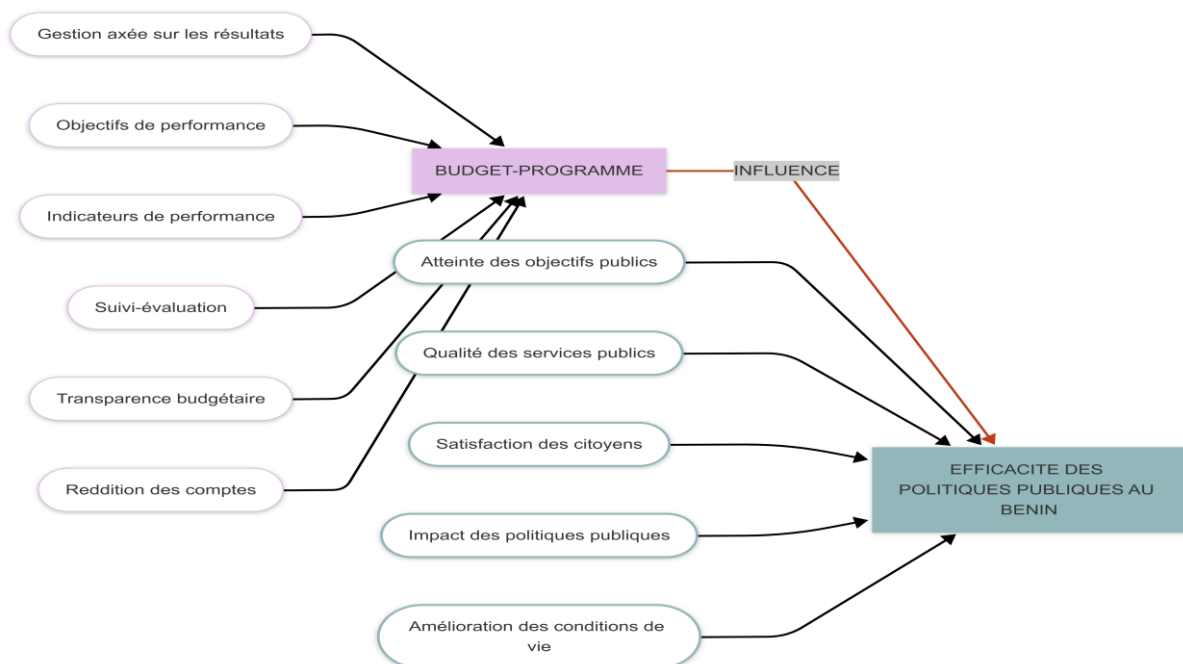
Cette figure met en évidence les principaux concepts associés à l'efficacité des politiques publiques dans les discours des répondants. Les échanges accordent une place importante à l'atteinte des objectifs, aux résultats obtenus et à la performance publique, considérés comme

des critères essentiels d'appréciation de l'action publique. Les participants déclarent qu'une politique publique efficace doit produire des résultats tangibles et répondre aux finalités pour lesquelles elle a été conçue. Ils traduisent ainsi une capacité réelle des institutions à atteindre les objectifs fixés.

Ainsi, les résultats montrent que l'efficacité des politiques publiques associe à la qualité des services publics et à la satisfaction des citoyens. L'action publique juge la performante lorsqu'elle améliore l'accès aux services et répond de manière adéquate aux attentes de la population. Cette relation souligne l'importance accordée aux bénéficiaires dans l'évaluation de l'efficacité des interventions et à la capacité des politiques mises en œuvre à apporter des réponses adaptées aux besoins collectifs.

De plus, les discours mettent en avant l'impact des politiques publiques, la résolution des problèmes publics, la couverture des besoins de la population et l'amélioration des conditions de vie. Ces différents éléments traduisent une vision de l'efficacité fondée sur les changements positifs générés par l'action publique au profit des citoyens. Ainsi, les relations observées entre ces concepts montrent que l'efficacité des politiques publiques est perçue non seulement à travers l'atteinte des objectifs institutionnels, mais également par les effets concrets produits sur le bien-être des populations.

Figure N°6 : Digramme des liens des variables



Source : résultats d'enquêtes, 2026

Les résultats issus des discours recueillis mettent en évidence l'existence d'un lien étroit entre le budget-programme et l'efficacité des politiques publiques. En effet, les répondants associent le budget-programme à une meilleure orientation des ressources vers les priorités publiques grâce à la gestion axée sur les résultats, aux indicateurs de performance, au suivi-évaluation et à la reddition des comptes. Cette logique favorise une utilisation plus rationnelle des ressources publiques et contribue à l'atteinte des objectifs publics, à l'amélioration de la performance publique ainsi qu'à la production de résultats perceptibles pour les populations. Les relations observées dans les verbatims suggèrent ainsi que la recherche de performance budgétaire est étroitement associée à la capacité des politiques publiques à générer des impacts positifs et à répondre aux attentes des citoyens.

Les résultats obtenus montrent que l'efficacité des politiques publiques repose à la fois sur une gestion budgétaire orientée vers les résultats et sur la capacité des administrations à traduire les ressources mobilisées en actions concrètes au bénéfice des populations. Les notions de performance, de transparence budgétaire, de satisfaction des citoyens, d'amélioration des conditions de vie et d'impact des politiques publiques apparaissent comme des éléments centraux dans les perceptions des acteurs interrogés. L'ensemble des analyses met ainsi en évidence que le budget-programme constitue un levier important pour renforcer l'efficacité de l'action publique au Bénin, dans la mesure où il favorise une meilleure cohérence entre les ressources engagées, les objectifs poursuivis et les résultats attendus.

3.3. Discussions des résultats

Les résultats révèlent que la mise en œuvre du budget-programme constitue un facteur déterminant dans l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques au Bénin. Ces résultats permettent de discuter les propositions de recherche formulées à la lumière des travaux antérieurs et des cadres théoriques mobilisés.

Concernant la première proposition selon laquelle la mise en œuvre du budget-programme favorise l'efficacité des politiques publiques lorsqu'elle renforce la planification stratégique, la responsabilisation des gestionnaires et l'utilisation des indicateurs de performance, les résultats obtenus confirment cette proposition. En effet, les acteurs interrogés soulignent que le budget-programme contribue à améliorer la qualité de la décision publique en orientant les ressources vers des objectifs clairement définis et en développant des mécanismes de suivi-évaluation permettant d'apprécier les résultats obtenus. Cette amélioration de la performance publique se

manifeste à travers une meilleure cohérence entre les priorités gouvernementales, les allocations budgétaires et les résultats produits au profit des citoyens.

Ces résultats corroborent les travaux de Robinson (2007), selon lesquels le budget-programme permet d'établir un lien direct entre les ressources publiques, les programmes gouvernementaux et les résultats attendus. Ils rejoignent également les travaux de Schick (1998), qui considère que la réforme budgétaire orientée vers les résultats permet de dépasser la simple logique de contrôle des dépenses pour favoriser une gestion publique davantage centrée sur la performance. De même, les résultats obtenus sont conformes aux travaux de Kusek et Rist (2004) sur la gestion axée sur les résultats, qui montrent que l'utilisation d'indicateurs de performance et de mécanismes de suivi-évaluation facilite l'amélioration de l'efficacité et de l'impact des interventions publiques. Les résultats de cette étude corroborent également celles de Bouckaert et Halligan (2008), qui soulignent que les systèmes de gestion de la performance contribuent à l'amélioration de l'action publique lorsqu'ils renforcent la responsabilisation des gestionnaires et l'apprentissage organisationnel.

Toutefois, les résultats montrent que les effets positifs du budget-programme ne sont ni automatiques ni systématiques. Ils dépendent fortement des capacités administratives, techniques et organisationnelles des structures chargées de sa mise en œuvre. Ainsi, la deuxième proposition de recherche selon laquelle les effets du budget-programme demeurent limités lorsque les administrations ne disposent pas de capacités suffisantes est également confirmée par les résultats de l'étude. Les acteurs interrogés mettent en évidence que l'absence de compétences spécialisées en programmation budgétaire, les insuffisances des systèmes d'information, la faiblesse des dispositifs de suivi-évaluation et les difficultés de coordination entre les services peuvent réduire considérablement l'impact attendu du budget-programme sur l'efficacité des politiques publiques.

Nos résultats rejoignent les travaux de Andrews (2013), qui montrent que l'importation de réformes administratives inspirées des standards internationaux peut conduire à des changements essentiellement formels lorsqu'elles ne s'accompagnent pas d'un renforcement des capacités organisationnelles. Elles corroborent également les analyses de Schick (2003), selon lesquelles l'introduction d'instruments de performance ne garantit pas à elle seule une amélioration des résultats publics en l'absence de changements réels dans les comportements administratifs, les systèmes d'information et les mécanismes de responsabilité. Les résultats obtenus confirment aussi les travaux de Diamond (2003) et Allen (2009), qui démontrent que la réussite des réformes de gestion des finances publiques dans les pays en développement

dépend largement de l'existence de compétences techniques, d'une organisation administrative adaptée et d'une disponibilité fiable des données de performance.

Par ailleurs, les résultats de la recherche révèlent que les transformations administratives constituent un mécanisme central à travers lequel le budget-programme influence l'efficacité des politiques publiques. La troisième proposition de recherche est donc largement confirmée. En effet, les discours des acteurs montrent que l'introduction du budget-programme a favorisé l'émergence de nouvelles pratiques administratives fondées sur une meilleure planification stratégique, une responsabilisation accrue des gestionnaires, le développement d'une culture de performance, une amélioration de la coordination entre les services et une plus grande attention accordée au suivi des résultats.

Ces conclusions corroborent également les analyses de Bouckaert et Halligan (2008), pour qui l'amélioration de la performance publique nécessite une transformation des systèmes administratifs, des mécanismes de contrôle et des modes de gouvernance. Dans la même logique, les résultats obtenus confirment les principes de la théorie du changement organisationnel développée par Lewin (1947) et Pettigrew (1987), selon lesquels l'introduction d'une innovation managériale entraîne des modifications des routines, des structures et des pratiques professionnelles avant de produire des effets sur la performance de l'organisation.

Les résultats de cette recherche rejoignent également les postulats de la théorie des capacités organisationnelles développée par Penrose (1959), Nelson et Winter (1982) ainsi que Teece et al. (1997), selon lesquels la performance d'une organisation dépend de sa capacité à mobiliser ses compétences internes, ses connaissances, ses systèmes d'information et ses routines organisationnelles. Dans le cas du budget-programme, les administrations capables de développer ces capacités organisationnelles sont davantage en mesure de transformer les objectifs de performance en résultats concrets au profit des citoyens.

Néanmoins, les résultats de cette étude infirment partiellement les approches purement instrumentales qui considèrent le budget-programme comme un outil capable, à lui seul, d'améliorer automatiquement l'efficacité des politiques publiques. Contrairement à cette vision déterministe, les résultats montrent que l'efficacité du budget-programme est conditionnée par l'existence de transformations administratives effectives, par l'appropriation de la culture de performance par les acteurs publics et par le développement des capacités institutionnelles nécessaires à la gestion axée sur les résultats.

3.4. Implications de la recherche

Cette recherche apporte une contribution théorique importante à la littérature sur la gestion publique axée sur les résultats en démontrant que le budget-programme ne constitue pas uniquement un instrument technique de programmation des dépenses publiques, mais un mécanisme de transformation administrative susceptible d'améliorer l'efficacité des politiques publiques. Les résultats enrichissent les travaux empiriques (Hood, 1991 ; Pollitt et Bouckaert, 2017) en montrant que l'orientation vers la performance ne dépend pas uniquement de l'introduction d'indicateurs et d'objectifs, mais également de la capacité des administrations à modifier leurs pratiques organisationnelles. Cette étude prolonge également la théorie des capacités organisationnelles (Penrose, 1959 ; Teece et al., 1997) en soulignant le rôle déterminant des compétences des agents, des systèmes d'information, de la coordination interservices et de l'apprentissage organisationnel dans l'appropriation du budget-programme. Sur le plan managérial, les résultats de cette recherche offrent plusieurs orientations pratiques aux décideurs publics, aux responsables administratifs et aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre du budget-programme au Bénin. D'abord, l'étude montre que l'efficacité du budget-programme nécessite un investissement important dans le renforcement des capacités techniques des agents publics. Les administrations doivent développer des programmes continus de formation en planification stratégique, élaboration des indicateurs de performance, gestion axée sur les résultats, suivi-évaluation et analyse des données de performance.

Ensuite, les résultats soulignent la nécessité de renforcer les systèmes d'information et les mécanismes de collecte des données afin de disposer d'informations fiables permettant d'évaluer effectivement les résultats des politiques publiques. La qualité des indicateurs et la disponibilité des informations de performance apparaissent comme des conditions essentielles pour une prise de décision fondée sur les résultats. De même, les administrations publiques doivent promouvoir une véritable culture de performance fondée sur la responsabilisation des gestionnaires, la coordination entre les différents services et l'apprentissage organisationnel. À cet effet, les responsables de programme, les directeurs administratifs et financiers, les structures de contrôle ainsi que les organes de suivi-évaluation doivent travailler dans une logique collaborative afin d'assurer une meilleure cohérence entre les ressources mobilisées, les activités réalisées et les résultats obtenus.

Enfin, les autorités publiques béninoises doivent considérer la réforme du budget-programme comme un processus continu de changement organisationnel plutôt que comme une simple obligation réglementaire imposée par les directives de l'UEMOA. La réussite de cette réforme

implique un accompagnement institutionnel durable, une adhésion des acteurs et une adaptation progressive des pratiques administratives aux exigences d'une gestion publique orientée vers les résultats.

Conclusion

L'objectif de cette recherche vise à analyser la contribution des transformations administratives induites par la mise en œuvre du budget-programme à l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques au Bénin. A travers une méthodologie qualitative, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs auprès de 36 acteurs de la gestion budgétaire et de la transformation administrative dont les données ont été analysées par la méthode de contenu thématique à l'aide de Nvivo 12.

Les résultats de l'analyse montrent que le budget-programme constitue un levier essentiel d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques au Bénin, notamment lorsqu'il favorise une meilleure planification stratégique, la responsabilisation des acteurs publics et l'utilisation effective des indicateurs de performance. Toutefois, son efficacité reste conditionnée par l'existence de capacités administratives suffisantes en matière de compétences, de systèmes d'information et de dispositifs de suivi-évaluation. Les résultats soulignent également le rôle déterminant des transformations administratives, qui apparaissent comme le mécanisme central permettant au budget-programme de se traduire en une amélioration réelle de la performance et des résultats de l'action publique.

Cette étude présente certaines limites notamment le recours à une approche exclusivement qualitative. Bien qu'elle permette une compréhension approfondie des perceptions et expériences des acteurs, elle limite la possibilité de généraliser les conclusions à l'ensemble des administrations publiques béninoises. Aussi, les résultats reposent-ils principalement sur les déclarations des acteurs interrogés, lesquelles peuvent être influencées par des perceptions subjectives ou des biais d'interprétation. Enfin, l'étude se concentre essentiellement sur les administrations centrales situées à Cotonou et Abomey-Calavi, sans intégrer les réalités spécifiques des administrations déconcentrées et des collectivités territoriales.

Les limites de cette étude ouvrent plusieurs perspectives de recherche futures. Une première perspective consisterait à adopter une approche mixte combinant des méthodes qualitatives et quantitatives afin de tester empiriquement l'influence du budget-programme et des transformations administratives sur l'efficacité des politiques publiques à partir d'un échantillon plus large d'administrations publiques. Une deuxième perspective pourrait porter

sur une analyse comparative entre différents pays de l'espace UEMOA afin de comprendre comment les contextes institutionnels, les capacités administratives et les modes de gouvernance influencent l'efficacité de la mise en œuvre du budget-programme.

Une troisième orientation de recherche pourrait examiner le rôle d'autres variables susceptibles de renforcer ou de limiter l'impact du budget-programme, notamment le leadership administratif, la culture organisationnelle, la transformation digitale des administrations publiques, la qualité des systèmes de contrôle interne ou encore l'engagement des agents publics.

BIBLIOGRAPHIE

- Allen, R. (2009). The challenge of reforming budgetary institutions in developing countries. International Monetary Fund.
- Andrews, M. (2013). The limits of institutional reform in development: Changing rules for realistic solutions. Cambridge University Press.
- Bezes, P. (2009). Réinventer l'État : Les réformes de l'administration française (1962-2008). Presses Universitaires de France.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). Managing performance: International comparisons. Routledge.
- CABRI. (2017). Performance budgeting in Africa: Experiences, challenges and lessons. Collaborative Africa Budget Reform Initiative.
- CABRI. (2020). Public financial management reforms in Africa: Progress and challenges. Collaborative Africa Budget Reform Initiative.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). The Ashgate research companion to new public management. Ashgate Publishing.
- Curristine, T. (2005). Government performance: Lessons and challenges. OECD Journal on Budgeting, 5(1), 127-151.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2018). The Sage handbook of qualitative research (5th ed.). Sage Publications.
- Diamond, J. (2003). From program to performance budgeting: The challenge for emerging market economies. International Monetary Fund.
- Dye, T. R. (2013). Understanding public policy (14th ed.). Pearson.
- Fonds Monétaire International (FMI). (2019). Fiscal transparency handbook. International Monetary Fund.
- Guest, G., Namey, E., & Chen, M. (2020). A simple method to assess and report thematic saturation in qualitative research. PLoS ONE, 15(5), e0232076.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69(1), 3-19.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). Studying public policy: Principles and processes (4th ed.). Oxford University Press.
- Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system. World Bank.
- Lewin, K. (1947). Frontiers in group dynamics. Human Relations, 1(1), 5-41.

- Lienert, I. (2007). From input budgeting to output budgeting in the public sector. International Monetary Fund.
- Moynihan, D. P. (2008). The dynamics of performance management: Constructing information and reform. Georgetown University Press.
- Nelson, R. R., & Winter, S. G. (1982). An evolutionary theory of economic change. Harvard University Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Addison-Wesley.
- Paillé, P., & Mucchielli, A. (2021). L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales (5e éd.). Armand Colin.
- Penrose, E. T. (1959). The theory of the growth of the firm. Oxford University Press.
- Pettigrew, A. M. (1987). Context and action in the transformation of the firm. *Journal of Management Studies*, 24(6), 649-670.
- Pollitt, C. (2013). The logics of performance management. *Evaluation*, 19(4), 346-363.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity (4th ed.). Oxford University Press.
- Robinson, M. (2007). Performance budgeting: Linking funding and results. International Monetary Fund.
- Schick, A. (1998). A contemporary approach to public expenditure management. World Bank Institute.
- Schick, A. (2003). The performing state: Reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*, 3(2), 71-103.
- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.
- Weber, M. (1947). The theory of social and economic organization. Oxford University Press.