

Projet d'Aide-mémoire de la revue sectorielle décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire

22 avril 2010 – Cotonou

0 Résumé

La Revue sectorielle s'est tenue le 22 avril 2010 à Cotonou sous la présidence de la Directrice de Cabinet du MDGLAATⁱ. L'année 2009 a permis d'enregistrer des progrès notables dans le développement du processus de décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire. Le Gouvernement a adopté sa politique nationale (PONADEC) et rodé le mécanisme de transfert aux communes (FADeC, CONAFIL, Commission Interministérielle de l'Elaboration du Plan de Transfert des Compétences et des Ressources aux Communes). Le Budget Général de l'Etat a permis de transférer 10 milliards de FCFA aux communes en 2008 et un montant similaire en 2009. Les dépenses des collectivités locales par habitant sont passées de 2 500 FCFA en 2007 à plus de 4 500 FCFA en 2009, soit une hausse annuelle moyenne de 34 %. Certains progrès ont aussi été enregistrés en termes de renforcement des capacités (préparation d'un cadre pour l'assistance conseil et d'une feuille de route pour le Centre de Formation pour l'Administration Locale, CEFAL). La gestion des finances publiques locales offre aussi des perspectives encourageantes (opérationnalisation du FADeC grâce à la CONAFIL, amendement de la Taxe de Développement Local, meilleure lisibilité du Budget 2010 en termes de transfert).

En 2010, le MDGLAAT assurera la présidence du comité de pilotage de la PONADEC, le suivi de l'informatisation comptable des 77 communes du Bénin, l'avènement du CEFAL. La Délégation à l'Aménagement du Territoire finalisera l'Agenda spatial du Bénin. L'IGAA en collaboration avec l'IGF et sur la base du cahier des charges préparé par la CONAFIL réalisera le premier audit du FADeC et présentera un rapport avant septembre 2010.

Le processus de décentralisation et de déconcentration repose de manière importante sur la politique de transferts du Gouvernement central vers ses services déconcentrés et les collectivités locales. Les avancées du Gouvernement dans les domaines macroéconomiques et de gestion des finances publiques devraient permettre de conclure, au cours du 2^{ème} trimestre 2010, un accord avec le FMI au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). Le dernier programme a expiré le 4 août 2009. Un nouvel accord permettra de sécuriser le financement du processus de décentralisation, aussi bien en termes de ressources domestiques que d'aide extérieure.

L'aide-mémoire résume les principales conclusions de la revue et est organisé comme suit :

0	Résumé	1
1	Point de mise en œuvre des recommandations de la revue sectorielle de 2009	2
2	Progrès réalisés au cours de l'année 2009	6
3	Prévisions pour l'année 2010	12
4	Principaux problèmes et défis	13
5	Recommandations de la revue	13
6	Conclusion	15
7	Annexes	15

1 Point de mise en œuvre des recommandations de la revue sectorielle de 2009

Le tableau suivant synthétise le suivi des observations détaillées plus loin.

	nombre	exécuté	en cours	non exécuté
1- PONADEC	1	1		
2- Renforcement des capacités des Coll. Loc.	1		1	
3- Gestion des Finances publiques	5	3	2	
4- Leçons tirées du suivi des indicateurs	5	4	1	
5- Impulsion à l'Aménagement du Territoire	2	1	1	
Total	14	9	5	0

1.1 PONADEC

(1) Après son passage devant le Comité de Coordination de la Réforme Administrative (CCRA) le 5 février 2009 et la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative (CNCRA) le 20 mars 2009, la PONADEC devrait être soumise dès que possible au Conseil des Ministres. Le renforcement de l'assistance conseil et la mise en place effective du dispositif de pilotage de la PONADEC (secrétariat permanent) devront faire l'objet d'une forte attention. La communication soumettant la PONADEC à l'approbation du Gouvernement sera introduite au cours du mois de mai 2009.

¹ La PONADEC a été adoptée le 19/10/09 en Conseil des Ministres et mise en application par le décret n° 2009-709 du 31/12/09. Elle couvre la période 2009 – 2019. Les Ministères concernés ont communiqué leur représentant pour le Comité interministériel de pilotage. Le ministère s'attèle à la multiplication du document et de sa synthèse en vue de leur vulgarisation.

1.2 Renforcement des capacités des collectivités locales

(2) Mettre en œuvre la feuille de route du CEFAL telle qu'elle a été adoptée.

⇒ Le principe de la création du CEFAL a été retenu par le Conseil des Ministres en sa séance du 17 décembre 2008. A cet effet, une cellule chargée de la préparation de l'avènement du Centre a été mise sur pied au sein du MDGLAAT par arrêté ministériel en date du 25 mars 2009. Une feuille de route a été préparée. Sur cette base, il est prévu qu'avant la fin 2010, le CEFAL dispose d'un cadre institutionnel (textes instituant le Centre et son mécanisme de financement) et d'un cadre opérationnel (stratégie de formation et premières formations). Ce Centre aura pour vocation la formation des cadres B et C de la Fonction Publique Territoriale.

1.3 Gestion des Finances publiques

(3) Envisager des mesures d'accompagnement consécutivement à la suppression de la taxe de voirie et des impôts locaux sur les équipements industriels des entreprises, dont bénéficiaient les communes.

L'ANCB a fait son plaidoyer sur la base d'une étude des pertes induites par la révision de la Loi de finances 2009. La ville de Cotonou a elle aussi, fait un plaidoyer qui a permis de compenser partiellement la suppression de la taxe de voirie et la fiscalité sur l'équipement industriel.

¹ Etat d'avancement de la mise en œuvre des recommandations : atteinte ⇒ : en cours ☒ : pas initiée

Le MDGLAAT en relation avec le MEF est en train d'examiner un ensemble d'option en vue d'aplanir les difficultés en rapport avec les pertes induites par la révision de la loi des finances de l'année 2010.

(4) Continuer la formation des élus à l'utilisation du FADeC, promouvoir l'assistance conseil dans ce contexte, organiser dès que possible des missions de contrôle interne.

☑ *En septembre et octobre 2009, toutes les communes et préfectures ont été formées (2,5 jours par formation) sur le Manuel de Procédures du FADeC. La formation a ciblé :*

- *au niveau des communes, le maire et ses adjoints, le secrétaire général, le président de la commission des affaires économiques et financières, le C/SAF ou le DAF et le receveur percepteur (MEF)*
- *au niveau des départements : le secrétaire général, le C/SAF et le service tutelle/contentieux des préfectures, le receveur des finances et le délégué du contrôleur financier (MEF), RF, CS tutelle et contentieux.*

Il existe une méthodologie d'élaboration des programmes d'assistance conseil et 6 programmes ont été préparés. En 2010, le BGE ne prévoit pas de financement pour ces activités, qui pourront cependant l'être à travers les crédits délégués aux préfectures, cependant 3 ateliers sont prévus.

Le Secrétaire permanent de la CONAFIL a profité des visites du Ministre sur le terrain pour vulgariser le manuel FADeC.

(5) Prévoir dans le budget sous chaque ministère sectoriel une ligne FADeC affecté en veillant au préalable à la traçabilité des fonds utilisés et à leur contrôle comme prévu par le manuel de procédures. A ce titre il est important d'engager un dialogue d'information sur le FADeC avec les ministères sectoriels.

⇒ *Les Ministères de la Santé, de l'Energie et de l'Eau, de l'Enseignement Maternel et Primaire et de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle ont inscrit des lignes « FADeC » dans leur budget 2010. Néanmoins, quelques aspects nécessitent une clarification :*

- *Comme vérifié lors de la réunion du 8 décembre 2009 entre le MDGLAAT et les partenaires au développement, la Loi de finances 2010 présente certains crédits sous l'appellation "FADeC" alors qu'il s'agit en fait de crédits délégués à des services déconcentrés des ministères centraux (à titre d'exemple, le montant FADeC affecté Eau pour l'investissement de 13 596 717 062 FCFA a été ainsi corrigé : 754 576 000 FCFA sous maîtrise d'ouvrage communale). Le tableau en annexe [7.2]ⁱⁱ présente le détail d'une analyse de la DGB (MEF).*
- *La Loi de finances prévoit une ligne « FADeC fonctionnement », alors que le décret FADeC ne prévoit pas des transferts de fonctionnement « affecté »².*

(6) Veiller à la production dans les délais légaux des comptes de gestion et des comptes administratifs en tenant compte spécialement des points suivants :

- suivi rigoureux par les Préfets de la production de ces documents
- information des Maires, des Receveurs Percepteurs et des Préfets à travers des directives et / ou des instructions codificatrices
- formation des Receveurs Percepteurs n'ayant pas suivi les formations précédentes et recyclage des autres

² L'article 8 du Décret FADeC prévoit que les dotations affectées sont utilisées par la Commune pour exécuter des investissements de compétence communale en fonction de destinations prédéfinies par secteur.

- évaluation de l'impact des formations organisées
- accélération de l'informatisation de la gestion budgétaire et comptable des communes
- nomination de receveurs percepteurs ayant un profil adéquat
- renforcement quantitatif et qualitatif du personnel des recettes perceptions
- garantie d'une plus grande stabilité des receveurs percepteurs dans leurs fonctions

⇒ en 2009, la mesure du critère de performance du FADeC (Disponibilité du compte administratif dans les délais), sur la base du bordereau d'envoi à la Préfecture a permis d'estimer que sur 77 communes, 48 avaient respecté les délais et 29 avaient accusé un retard. La note de base de page ⁱⁱⁱ de l'annexe [7.2] présente le détail de cette mesure.

Il ressort de cette analyse que les communes et préfectures de l'Ouémé, du Zou, de l'Atlantique et du Plateau nécessitent un appui (le taux de commune accusant un retard dépasse 60 % pour une moyenne nationale de 38 % (15 % sans ces départements)).

Concernant l'informatisation comptable des communes et suite à une réunion technique le 12/02/2010, le Gouvernement et les partenaires au développement ont convenu d'une feuille de route et d'un partage des appuis pour l'installation des équipements et logiciels comptables dans les communes (mairie et recette perception).

Concernant la production dans les délais légaux des comptes administratifs et des comptes de gestion, 2 correspondances ont été adressées aux Préfets de Départements. Il s'agit de la correspondance 1156/MDGLAAT/DC/DGAE/DDT/STC du 14 décembre 2009 et de la correspondance n°147/MDGLAAT/DC/SG/DGAE/DDT/SA du 15 Février 2010.

(7) Indexer les indemnités des élus locaux sur les réalisations budgétaires des années précédentes et non plus sur le montant global du budget communal tel que prévu dans la loi de finances 2005 et renforcer le contrôle de la sincérité des budgets communaux par les préfets.

☑ En 2009, à l'occasion de la 3^{ème} Conférence des préfets, le Ministre en charge de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire a fait une communication allant dans le sens d'indemnités des maires calculées sur la base des ressources propres de l'année précédentes de la commune.

Un avant-projet de texte modificatif des dispositions de loi relatives au calcul des indemnités mensuelles de fonction des maires et de leurs adjoints et aux indemnités de session des conseillers communaux est élaboré et disponible.

Concernant la sincérité des prévisions budgétaires des communes, les Préfets ont été instruits par la correspondance n°148/MDGLAAT/DC/SG/DGAE/DDT/SA du 15 Février 2010 afin de veiller au respect des principes généraux, du droit budgétaire, mais aussi à la sincérité des prévisions budgétaires faites par les autorités communales.

(X) Suivi de la recommandation de la Revue Sectorielle 2008 relative à la réduction des délais de décaissement effectif des ressources financières aux collectivités locales... »

→ Dans le cadre de l'administration du FADeC, il a été procédé à une mesure³ des délais de mise à disposition des communes des tranches des dotations non-affectées et affectées du FADeC par :

(i) la date de mandatement par le DRFM du MDGLAAT ;

³ Sur la base d'un échantillon de communes (Parakou, Banté, Sèmè-Podji, Savè, Ifagni, N'Dali, Sô-Ava, Lalo et Djougou).

- (ii) la date de transfert par le Trésor Public, et
- (iii) la date de notification au R/P de la disponibilité de la tranche. Le décaissement effectif se mesure par le taux de réalisation des dépenses.

Le tableau^{iv} en annexe [7.2] présente les résultats. Il ressort que les délais de mises à disposition auprès des communes varient de 4 à 15 semaines.

1.4 Leçons tirées du suivi des indicateurs

(8) Renforcer le circuit administratif de gestion des rapports des préfetures, y inclus des rapports des CAD et CDCC. Une attention devra être portée à la collecte des évidences de tenue des réunions (ordre du jour, compte rendu, liste de présence, ...)

☑ *Un rapport sur le système de reporting des préfetures a été validé le 8 avril. Le rapport sur l'évaluation de la tutelle exercice 2009 par le MDGLAAT est disponible.*

(9) Donner des instructions à la tutelle pour s'assurer que les taux d'exécution des budgets primitifs demeurent raisonnables

☑ *cf. (7) supra*

(10) Accélérer la nomination des Chargés de mission dans les Préfetures

⇒ *Des propositions ont été faites au Ministre en charge de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire pour introduction d'une communication en Conseil des Ministres.*

(11) Prendre en considération les sessions extraordinaires des CDCC dans l'appréciation de la réalité de leur fonctionnement

☑ *Réalisé à l'occasion de la mesure des indicateurs ABC couvrant l'année 2009.*

(12) Affiner l'analyse relative au contrôle de légalité des actes non budgétaires

- Rappeler aux Maires qu'en dehors des cas d'approbation, ils doivent transmettre les autres actes communaux

☑ *Ce Rappel, relatif à l'analyse relative au contrôle de légalité des actes non budgétaires, a été fait à travers les Préfets qui ont été saisis par la correspondance n°284/MDGLAAT/SG/DGAE/DDT/SAGCE du 21 Avril 2010.*

- Prévoir dans le Tableau Contrôle de légalité des actes non budgétaires (annexe 4 de ce document) une colonne pour les actes transmis mais non soumis à approbation

⇒ *Le nombre des actes transmis mais non soumis à approbation est précisé dans la source d'information relative à l'indicateur I_5 (vi).*

1.5 Impulsion à l'aménagement du territoire

(13) Faire inscrire le vote du projet de loi sur l'intercommunalité dans l'agenda de l'Assemblée Nationale au titre de 2009 afin d'impulser la généralisation et l'opérationnalisation des EDP

☑ *La Loi n°2009-17 a été votée le 19 mai 2009 et promulguée par la décision n°09-085 de la Cour Constitutionnelle du 13 août 2009. Cette Loi prévoit la possibilité de créer des EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale).*

(14) Assurer un fort portage politique et susciter le soutien effectif des PTF au processus d'élaboration de l'Agenda Spatial

⇒ Une équipe d'assistant technique appuie actuellement la DAT dans la préparation de l'Agenda spatial.

2 Progrès réalisés au cours de l'année 2009

Au titre des progrès enregistrés en 2009 et au cours du 1^{er} trimestre 2010, on peut noter au premier chef l'adoption de la politique nationale de décentralisation et déconcentration (PONADEC). L'annexe [7.1] à ce document en présente les grandes lignes.

Les autres progrès enregistrés sont présentés ci-dessous selon les différents domaines.

2.1 Renforcement des capacités

→ CEFAL : Le Conseil des Ministres en sa séance du 17 décembre 2008 a décidé de la création du Centre de Formation pour l'Administration Locale. Une cellule chargée de la préparation de l'avènement du Centre a été mise sur pied au sein du MDGLAAT par arrêté ministériel en date du 25 mars 2009. Une feuille de route a été préparée.

→ Assistance conseil : Chaque préfecture dispose aujourd'hui d'un programme annuel d'assistance-conseil (PAAC) et l'élaboration des PAAC 2011 est en cours. Il est prévu l'organisation de 3 ateliers au niveau national en vue de plaider pour le financement des PAAC.

Le Secrétaire permanent de la CONAFIL a profité des visites du Ministre sur le terrain pour vulgariser le manuel FADeC

2.2 Gestion des Finances Publiques et FADeC

→ Le mécanisme de transfert aux communes (FADeC, CONAFIL, Secrétariat permanent de la CONAFIL, Commission Interministérielle de l'Elaboration du Plan de Transfert des Compétences et des Ressources aux Communes) est aujourd'hui opérationnel.

Un Plan de transfert des ressources 2009-2011 au titre du FADeC affecté a été préparé par Commission Interministérielle de l'Elaboration du Plan de Transfert des Compétences et des Ressources aux Communes.

Le Budget Général de l'Etat a permis de transférer 10 milliards de FCFA aux communes en 2008 et un montant similaire en 2009.

Les décisions de transfert au titre du FADeC non affecté 2010 ont été prises en 2009 par les autorités compétentes en la matière.

→ Taxe de Développement Local (TDL) : A l'occasion de la Loi de finances 2010, l'ancienne TDL (articles 962-1 à 962-11) du Code Général des Impôts a été abrogée et remplacée par une nouvelle TDL (articles 1084 quinter 1 à 1084 quinter 10). La nouvelle TDL est conçue comme un impôt indirect local débarrassé des insuffisances et erreurs qui affectaient les prélèvements de l'ancienne TDL conçue comme un impôt direct. La DGID (MEF) a tenu les 15 et 16 avril un atelier national pour préciser le mode de recouvrement de la TDL. Suivront des ateliers au niveau local.

→ Audit IGAA/IGF : Conformément à son mandat, la CONAFIL a préparé un cahier des charges pur le contrôle de l'utilisation des ressources du FADeC et l'a transmis à l'IGAA et l'IGF qui sont chargés de ce audit.

2.3 Aménagement du territoire et intercommunalité

→ La Loi n°2009-17 sur l'intercommunalité a été votée le 19 mai 2009 et promulguée par la décision n°09-085 de la Cour Constitutionnelle du 13 août 2009.

→ *L'Agenda spatial est actuellement en cours de préparation.*

2.4 Divers

→ SCRP : *La SCRP III est en préparation. Il est prévu des concertations départementales dans les 6 préfectures, dès que le 1^{er} projet de SCRP III sera disponible. Est prévu aussi un atelier de vérification de la prise en compte de la PONADEC dans le SCRP III dans chaque domaine couvert par la Stratégie nationale. Le groupe thématique N°13 DÉCENTRALISATION - DÉCONCENTRATION - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE a envoyé en janvier 2010 son rapport à la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers du MEF.*

→ Bureau de l'ANCB : *Le 18 février, sous l'égide du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée et du PDM, un consensus a été trouvé au sein du Bureau. Le Bureau regroupe actuellement 20 membres au lieu des 15 prévus. Un retour à la normale se fera à l'occasion du prochain congrès. Le Maire d'Abomey est président d'honneur, le maire de Parakou est président, le maire de Ouidah est conseiller spécial du Bureau. Il reste maintenant à mettre en œuvre le Plan Stratégique de l'ANCB.*

2.5 Suivi de la performance par les indicateurs ABC du secteur

		Valeur 2007	Valeur 2008	Cible 2009	Valeur 2009	Cible atteinte
I_1	Rapport des dépenses des coll. territoriales dans le total des dépenses du BGE	4,1 %	5,3 %	4,5 %	8,8 %	Oui
I_2	Part des transferts aux coll. territoriales dans le total des dépenses du BGE	1,5 %	1,9 %	2,0 %	3,7 %	Oui
I_3	Exécution du transfert des dotations budgétaires aux communes	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	Oui
I_4	Réalité du fonctionnement des CDCC et des CAD	66,7 %	62,5 %	85,0 %	91,7 % ^v	Oui
I_5	Taux de conformité des actes communaux	76,0 %	79,4 %	75,0 %	82,9 % ^{vi}	Oui
I_6	Taux d'exécution des budgets communaux	83,2 %	57,2 %	80,0 %	70,5 %	Non
I_7	Part des ressources propres de fonct. dans les ressources totales des communes	60,1 %	55,1 %	50,0 %	47,1 % ^{vii}	Non
I_8	Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales des communes	26,0 %	33,4 %	29,0 %	45,6 % ^{viii}	Oui
I_9	Nombre de territoires de développement constitués et formalisés	4	6	8	8	Oui

2.6 Rapport financier du secteur

(a) Loi de finance et engagements

Charges en milliards de FCFA	2006 Rev	2007 Rev	2008 Rev	2009	2010	2010/2009
A Opérations à caractère définitif	618,0	836,9	1.056,7	1.108,8	1.214,4	10%
1 BGE	614,5	812,6	1.010,2	1.076,8	1.191,1	11%
1_1 Budget des institutions et des ministères	567,7	738,7	949,7	1.012,8	1.125,1	11%
1_2 Budget annexe (FNRB)	24,4	27,9	30,8	34,1	35,8	5%
1_3 Autres budgets (CAA et Fonds routier)	10,2	10,2	10,2	10,4	10,8	4%
1_4 Variation nette des arriérés	12,2	35,8	19,4	19,4	19,4	0%
2 Compte d'affectation spéciale	3,5	24,3	46,6	32,0	23,3	-27%
2_1 Sydonia	1,2	1,0	1,2	1,3	1,3	0%
2_2 Maintien de la paix	2,3	23,3	26,5	12,0	12,0	0%
2_3 Education (fast track)	0,0	0,0	18,9	18,7	10,0	-47%
B Opérations à caractère temporaire	0,0	36,5	108,0	129,9	132,1	2%
1 Comptes de prêt	0,0	1,7	8,0	31,9	34,1	7%
2 Comptes d'avance	0,0	34,8	100,0	98,0	98,0	0%
Total général	618,0	873,4	1.164,7	1.238,6	1.346,4	9%
Montants ordonnancés en milliards de FCFA	2006 Rev	2007 Rev	2008 Rev	2009		
a BGE	416,2	491,6	528,9	457,0		
pm taux d'exécution (a / A)	67 %	57 %	50 %	41 %		
Engagements en milliards de FCFA	2006 Rev	2007 Rev	2008 Rev	2009		
b BGE	499,2	616,0	700,7	691,6		
pm taux d'exécution (b / A)	81 %	76 %	66 %	62 %		

Sources : Lois de Finances et états Sigfip

(b) Dotation et exécution des transferts aux collectivités locales

Engagement des dotations de transfert aux communes en milliers de FCFA	2006 exécuté	2007 exécuté	2008 exécuté	2009 exécuté	2010 dotations
<i>Transferts non affectés</i>	6.387.207	7.270.737	10.289.487	9.970.737	11.132.737
1- Dotation de fonctionnement	5.151.207	5.834.737	4.853.487	9.398.181	
-i- Subventions d'équilibre	248.000	248.000	248.000	0	0
-ii- Subventions aux charges salariales	552.542	300.062	300.062	0	0
-iii- Subvention de substitution à la taxe civique	486.675	486.675	486.675	0	0
-iv- Taxe de voirie Substitution à la taxe de voirie	3.863.990	4.500.000	2.093.750 1.500.000	6.331.965	Indéterminé
-v- TVA	0	300.000	225.000	531.479	Indéterminé
-vi- FADeC fonctionnement				2.534.737	2.534.737
2- Dotation d'investissement	1.236.000	1.436.000	5.436.000	7.436.000	8.598.000
Transferts affectés					
					5.064.414
-i- MEMP (enseignement primaire) Fonct.					1.495.000
-ii- MESFTP (enseignement second.) Invest.					268.984
-iii- MMEE (eau) Invest.					754.576
-iv- MS (santé) Fonct. Invest.					1.859.996 685.858
Total				16.834.181	16.197.151

Source : - BGE et données DGTCP pour la TVA et la Taxe de voirie – Sigfip et Aster pour l'exécution
- L'évolution 2009 / 2008 des dotations n'aura de sens qu'une fois connu les montants de TV, substitution à la taxe de voirie et TVA rétrocédés aux communes
- Le crédit FADeC Eau a été corrigé suite au GTD du 08/12/2009

(c) Recettes et Dépenses des collectivités locales en FCFA

année	Rec / Dep	Pr / Tr	Fonctionnement	Investissement	Total
2007	Dépenses	-	15.082.668.180	5.286.572.145	20.369.240.325
	Total Dépenses		15.082.668.180	5.286.572.145	20.369.240.325
	Recettes	Propre	15.686.868.361	311.624.680	15.998.493.041
		Transfert	7.061.237.749	3.020.167.391	10.081.405.140
Total Recettes		22.748.106.110	3.331.792.071	26.079.898.181	
2008	Dépenses	-	18.598.491.166	9.314.967.557	27.913.458.723
	Total Dépenses		18.598.491.166	9.314.967.557	27.913.458.723
	Recettes	Propre	18.824.925.973	307.279.786	19.132.205.759
		Transfert	6.152.951.867	8.889.739.863	15.042.691.730
Total Recettes		24.977.877.840	9.197.019.649	34.174.897.489	
2009	Dépenses	-	21.908.985.325	18.383.051.257	40.292.036.582
	Total Dépenses		21.908.985.325	18.383.051.257	40.292.036.582
	Recettes	Propre	19.000.805.525	2.152.759.392	21.153.564.917
		Transfert	10.931.963.522	11.361.660.958	22.293.624.480
Total Recettes		29.932.769.047	13.514.420.350	43.447.189.397	
2007	Prévisions de Dépenses (budget primitif)		12.017.605.596	12.463.232.082	24.480.837.678
2008			30.764.920.131	18.059.071.844	48.823.991.975
2009			32.890.478.151	24.225.969.883	57.116.448.034

Source : bordereaux de développement – MEF/DGTCP/RGF/SCL

3 Prévisions pour l'année 2010

3.1 Indicateurs ABC du secteur

		Cible 2009	Valeur 2009	Cible 2010	Prév. 2010
I_1	Rapport des dép. des coll. terr. dans le total des dép. du BGE	4,5 %	8,8 %	4,5 %	Eu égard aux tendances actuelles (montée en puissance des transferts au titre du FADeC affecté et maintien des niveaux du FADeC non affecté, la cible sera vraisemblablement atteinte. Le seul doute réside dans la pérennisation des substitutions à la Taxe de voirie et aux impôts liés à l'équipement industriel.
I_2	Part des transferts aux coll. terr. dans le total des dép. du BGE	2,0 %	3,7 %	2,0 %	
I_3	Exécution du transfert des dotations budgétaires aux communes	100,0 %	100,0 %	100,0 %	Eu égard aux tendances passées, la cible sera raisonnablement atteinte.
I_4	Réalité du fonctionnement des CDCC et des CAD	85,0 %	91,7 %	100,0 %	Un effort d'encadrement est en cours. Eu égard à la tendance actuelle, les cibles pourraient être atteintes.
I_5	Taux de conformité des actes communaux	75,0 %	82,9 %	85,0 %	
I_6	Taux d'exécution des budgets communaux	80,0 %	70,5 %	80,0 %	Eu égard aux tendances passées, la cible ne sera vraisemblablement pas atteinte.
I_7	Part des ress. propres de fonct. dans les ress. totales des communes	50,0 %	47,1 %	50,0 %	Eu égard aux tendances passées (augmentation des transferts), la cible ne sera vraisemblablement pas atteinte.
I_8	Part des dép. d'investissement dans les dép. totales des communes	29,0 %	45,6 %	29,0 %	Eu égard aux tendances passées (tendance à la hausse des transferts au titre du FADeC, majoritairement dédiés à l'investissement), la cible sera raisonnablement atteinte.
I_9	Nombre de territoires de développement constitués et formalisés	8	8	8	Eu égard aux tendances passées, la cible sera raisonnablement atteinte.

Source : Revue sectorielle

4 Principaux problèmes et défis

Sur la base de l'expérience de la mise en œuvre du processus de décentralisation / déconcentration, les principaux défis prévus sont présentés ci-dessous selon les différents domaines.

4.1 Développement des outils de planification

→ 2010 offrira l'opportunité d'expérimenter la mise en pratique des PDDI et des nouveaux PDC.

4.2 Renforcement des capacités

→ L'assistance conseil est un élément clef du renforcement des capacités des collectivités locales, il existe une méthodologie d'élaboration des programmes d'assistance conseil et 6 programmes ont été préparés. Le financement de ces activités n'est pas expressément prévu par le Budget général de l'Etat 2010⁴.

Si les crédits délégués aux préfetures ou les ressources des ministères techniques couvrant des compétences communales ne peuvent être mobilisés, ce défi pourra être relevé par des crédits inscrits au titre du Ministère de l'Economie et des Finances.

→ La mise en œuvre du cadre organique du MDGLAAT permettre de réduire, par l'application d'un plan pluriannuel de recrutement, la pénurie considérable de cadres qualifiés dans les Préfetures.

4.3 Gestion des Finances Publiques et FADeC

→ Le processus de planification du FADeC doit être affiné, afin d'éviter les confusions entre transferts au titre de la décentralisation et transferts au titre de la déconcentration⁵.

→ L'informatisation comptable des communes (mairie et recette perception) doit être menée à terme, la comptabilité (analytique) est un outil de redevabilité des transferts du FADeC et notamment du FADeC affecté⁶.

→ L'autre outil de traçabilité est l'audit externe des dépenses communales. Les capacités de l'IGAA doivent être renforcées pour permettre l'audit sur la base du cahier des charges préparé par le secrétaire permanent de la CONAFIL. Les faiblesses structurelles de l'IGAA (manque de moyens humains et financiers) peuvent être compensées par des adaptations méthodologiques (audit de système suivi d'audit de transactions par sondage).

5 Recommandations de la revue

Sur la base du suivi des recommandations antérieures, des progrès enregistrés depuis le début de l'année 2009 et des défis qui s'offrent au processus de décentralisation et de déconcentration, les recommandations de la revue sont présentés ci-dessous selon les différents domaines.

5.0 PONADEC

(1) La vulgarisation de la PONADEC, la mise en place du comité interministériel de pilotage (y inclus le secrétariat permanent) et l'accompagnement des ministères sectoriels dans l'élaboration de leur plan de décentralisation et de déconcentration devront faire l'objet d'une forte attention en 2010.

(2) Mise en place d'un Secrétariat Permanent PONADEC.

⁴ Cf. suivi de la 4^{ème} recommandation de la revue sectorielle de l'année précédente.

⁵ Cf. suivi de la 5^{ème} recommandation de la revue sectorielle de l'année précédente.

⁶ Cf. suivi de la 6^{ème} recommandation de la revue sectorielle de l'année précédente.

5.1 Renforcement des capacités

(3) Le Gouvernement devrait mettre en œuvre la feuille de route du CEFAL conformément à son calendrier et mettra en place les structures nationales.

(4) A l'occasion de la prochaine loi de finances, le Gouvernement devrait prévoir un financement explicite de l'assistance conseil.

(5) Le Conseil des Ministres nomme les chargés de mission dans les préfectures.

5.2 Gestion des Finances Publiques et FADeC

(6) Le Gouvernement devrait envisager des mesures d'accompagnement pérennes (i.e. avec une base légale) consécutivement à la suppression de la taxe de voirie et des impôts locaux sur les équipements industriels des entreprises, dont bénéficiaient les communes.

(7) Si la Loi de finances 2010 enregistre un progrès significatif de lisibilité en permettant d'identifier les transferts (services déconcentrés, communes), il faudra veiller à l'occasion de la prochaine loi de finance à distinguer clairement déconcentration et décentralisation.

(8) Le MDGLAAT devrait affirmer son leadership dans le domaine de l'informatisation comptable des communes, les partenaires au développement devraient mettre en œuvre le programme d'informatisation (équipement informatique et logiciel de la commune et de la recette perception ; développement et paramétrisation si nécessaire des logiciels comptables, formation des comptables) suite aux engagements pris lors de la réunion technique du 12/02/2010 dont compte rendu a été fait le 16 mars 2010 au GTD. Une revue des progrès aura lieu au cours du dernier trimestre 2010.

(9) Sur la base du cahier des charges préparé par le secrétaire permanent de la CONAFIL, l'IGAA et l'IGF devraient auditer les dépenses communales au titre du FADeC 2009 et 2008 et présenter avant la fin 2010 un rapport public.

A moyen terme, le rapport d'audit des dépenses communales, préparé par l'IGAA et de l'IGF en année "n-1" et couvrant l'année "n-2" devraient être disponibles avant le mois d'avril de l'année "n". Ce rapport d'audit permettra à la Revue sectorielle d'examiner les recommandations des auditeurs et de faire des propositions en conséquence.

Les auditeurs utiliseront dans leur travail d'audit, toutes les sources d'information disponible (préfecture, services déconcentrés, ...) permettant le suivi de proximité des réalisations sous maîtrise d'ouvrage communale.

(10) Il est souhaité que les critères de répartition du FADeC et les chiffres clés de chaque commune soient publiés après décision de la CONAFIL et ainsi rendus publics pour que ces éléments fondamentaux de la péréquation soient parfaitement transparents.

(11) Le Gouvernement adopte un décret précisant le calendrier de mise en œuvre du transfert des compétences.

(12) Le Gouvernement assure un suivi des recommandations faites aux préfets visant à assurer des budgets communaux sincères et crédibles.

5.3 Aménagement du territoire et intercommunalité

(13) La DAT devrait produire avant la fin de l'année 2010, l'Agenda Spatial du Bénin.

5.4 Divers

(14) Le Gouvernement doit s'assurer que les concertations départementales dans les 6 préfectures et l'atelier de vérification de la prise en compte de la PONADEC auront bien lieu

avant finalisation de la SCRP III. Cette vérification et, si nécessaire amendement, assureront une nouvelle SCRP respectueuse d'un développement équilibré et partagé.

6 Conclusion

La mise en œuvre du système de suivi de la PONADEC (à travers son Comité de pilotage) est le garant du suivi et de la mise en œuvre de la PONADEC elle-même et des recommandations de la revue.

7 Annexes

7.1 Présentation de la PONADEC

-I- LA POLITIQUE

Partant du constat d'une absence d'articulation entre décentralisation et déconcentration d'une part et entre réforme territoriale et réforme de l'Etat d'autre part, le Gouvernement a préparé une politique nationale de décentralisation et de déconcentration la PONADEC et l'a adoptée le 19 octobre 2009. Cette Politique s'exprime dans une vision à 10 ans : « Faire des Collectivités Territoriales des espaces de développement à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé qui assure le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional. »

L'objectif général de la PONADEC est de « créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base. »

Trois objectifs spécifiques découlent de cet objectif général :

- [i]** Mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire harmonieuse et équilibrée, intégrant l'ensemble du territoire national pour atteindre un développement durable et équitable.
- [ii]** Assurer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance territoriale par une administration modernisée et efficace.
- [iii]** Réduire le niveau de pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et la valorisation des potentialités économiques des communes.

La mise en œuvre de la PONADEC repose sur les principes directeurs suivants :

- reconnaissance des pouvoirs locaux et du principe de subsidiarité,
- rôle de tutelle, soutien et accompagnement de l'Etat,
- couplage décentralisation / déconcentration,
- promotion de l'intercommunalité,
- promotion d'une gestion participative dans le cadre de l'atteinte des OMD,
- promotion de la valorisation des potentialités locales,
- financement par ressources nationales avec un possible appui extérieur.

-II- LA STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE

La PONADEC est structurée en un volet préparatoire et 3 volets opérationnels.

Volet préparatoire

Ce volet consiste à la mise en place d'un dispositif permettant un fort portage politique et un pilotage adéquat.

Premier volet opérationnel : mise en œuvre d'une politique territoriale au niveau des préfectures

Cette politique consiste en la territorialisation des politiques nationales. 5 activités sont prévues dans ce contexte :

- [i]** Dynamisation des Commissions Départementales de Concertation et de Coordination
- [ii]** Renforcement des moyens des préfectures
- [iii]** Mise en place des Plans Départementaux de Développement Intersectoriel (PDDI)

[iv] Délégation effective des crédits de mise en œuvre des PDDI

[v] Exercice effectif par les préfetures des 2 volets de la tutelle des collectivités : contrôle de légalité et assistance conseil

Deuxième volet opérationnel : rendre effective la déconcentration

Ce volet vise à mettre en œuvre au sein de chaque ministère un plan de décentralisation et de déconcentration. Ce plan devra être cohérent avec la nature des compétences transférées, partagées ou déléguées aux communes.

Troisième volet opérationnel : mener à terme le processus de décentralisation.

Ce volet s'est fixé comme objectif l'accompagnement des collectivités locales. Il est articulé autour de 4 plans :

[i] Transfert des ressources aux communes

[ii] Renforcement des ressources humaines des communes

[iii] Mobilisation des acteurs locaux et appui au développement économique local

[iv] Promotion des intercommunalités

Phasage des volets

La 1^{ère} phase (2009-2011) consiste à consolider et compléter les fondations de la décentralisation et de la déconcentration. La 2^{ème} phase (2011-2013) consiste à mettre en œuvre la PONADEC grâce aux outils mis à disposition dans la 1^{ère} phase. A l'issue de la 3^{ème} phase (2014-2018), la vision de la PONADEC devrait être traduite dans les faits. Au cours de cette phase, les acteurs impliqués dans le processus de décentralisation et de déconcentration mettront l'accent sur la bonne utilisation des instruments de territorialisation.

-III- LE PLAN D' ACTIONS PRIORITAIRES (PAP)

Pour la période 2008-2013, le coût global de la mise en œuvre de la PONADEC a été estimé à 16,4 milliards de FCFA. A ce coût s'ajoutent les prévisions d'abondement du FADeC non affecté (55,5 milliards de FCFA). Le tableau ci-dessous résume les données financières du PAP.

Il est important de noter que la PONADEC prévoit aussi des transferts au titre du FADeC affecté sectoriellement. Les montants qui ne sont pas prévus explicitement par la PONADEC dépendent des travaux de la Commission Interministérielle de l'Elaboration du Plan de Transfert des Compétences et des Ressources aux Communes. A l'occasion de la préparation du Budget Général 2010, il a été décidé de doter ces fonds de 9,5 milliards de FCFA.

Volets (millions de FCFA)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	total
<i>préparatoire</i>	124	634	317	271	177	177	1.700
1	0	396	1.032	850	922	378	3.578
2	0	211	900	1.175	1.316	2.147	5.749
3	0	291	781	676	761	632	3.141
total	124	1.532	3.030	2.972	3.176	3.334	14.168
<i>options</i>	0	430	600	600	600	56	2.286
total avec options	124	1.962	3.630	3.572	3.776	3.390	16.454
Abondement du FADeC affecté	5.500	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	55.500

-IV- LE SYSTEME DE PILOTAGE

Acteurs impliqués

Ce système est organisé autour de 3 groupes d'acteurs :

- le gouvernement et les administrations publiques (centrales et leurs services déconcentrés),
- les collectivités territoriales à travers l'Association Nationale des Communes du Bénin l'ANCB,
- les partenaires techniques et financiers.

Les administrations centrales les plus impliquées sont le Ministère en charge de la décentralisation, le Ministère en charge du développement, le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle, le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère du Travail et de la Fonction Publique et les ministères sectoriels couvrant des compétences communales.

Deux commissions jouent un rôle important dans le pilotage de la PONADEC :

- la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), organe paritaire Etat – collectivités territoriales qui assure la gestion et le suivi du FADeC
- la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative (CNCRA) dont le rôle principal est de s'assurer de la cohérence et de l'articulation des différentes réformes. Lié à cette Commission, un Comité de Coordination de la Réforme Administrative (CCRA) regroupe les Secrétaires Généraux des ministères, le Secrétaire Général du gouvernement, il a pour rôle d'assurer la coordination technique et le suivi de la mise en œuvre de toutes les initiatives de réformes à caractère transversal et sectoriel. Le CCRA dispose de trois sous-comités dont un pour la décentralisation et la déconcentration.

Comité de pilotage

La PONADEC prévoit un Comité de Pilotage, présidé par le MDGLAAT et composé du MRAI (vice-présidence), du MEF, du MPDEPPCAG, du MTFP, du Ministère en Charge des Relations avec les Institutions (MCRI) et de l'ANCB. Le MDGLAAT assure le Secrétariat technique du comité de pilotage et le suivi de la mise en œuvre du PAP de la PONADEC.

Le Comité de pilotage associe régulièrement le sous-comité décentralisation et déconcentration du CCRA à ses travaux et se réunit trimestriellement. Les conclusions et recommandations de ce comité sont présentées au Conseil des ministres et au Groupe technique Gouvernement / bailleurs. Le Comité de Pilotage est assisté par un Secrétariat Permanent.

Il est prévu une conférence annuelle regroupant les préfets, les représentants des associations de communes du niveau départemental et autres acteurs clés. Cette conférence offrira au Gouvernement l'opportunité de présenter son bilan en termes de mise en œuvre de la PONADEC et respect des engagements pris.

7.2 Notes de fin de document

ⁱ *Étaient présents, outre la Directrice de Cabinet, le DCA, la SG, le DGAE, le DPP et le DCL du MDGLAAT, 4 préfets, 1 représentant d'un préfet, le SP CONAFIL, des représentants de la DAT, de la MCL, de la Commission des Affaires Domaniales, du Journal le Municipal, le Délégué du contrôle financier près le MDGLAAT, le représentant de la DPP/MESFTP, le SP de l'ANCB et les représentants de tous les bailleurs impliqués dans le processus 2DAT.*

ⁱⁱ *La DGB a présenté le 1^{er} mars 2010 une situation corrigée techniquement de l'Annexe 6 (crédits FADeC) à la Loi de Finance* milliers de FCFA

Ministère Sectoriel	Annexe 6 – BGE 2010	DGB
MEMP-Fonctionnement	1 495 000	1 495 000
MEMP-Investissement	0	4 417 500
MESFTP-Investissement	268 984	268 984
M. Santé-Fonctionnement	1 859 996	1 859 996
M. Santé-Investissement	685 858	685 858
MMEE-Fonctionnement	0	0
MMEE-Investissement	13 596 717	754 756
Fonctionnement « affecté »	3 354 996	3 354 996
Investissement « affecté »	14 551 559	6 127 098
Total « FADeC affecté »	17 906 555	9 482 094

Une étude pour clarifier des procédures de budgétisation des transferts aux communes est en cours sous la maîtrise d'ouvrage de la DPB/DGB/MEF.

ⁱⁱⁱ *Délais de transmission des comptes administratifs (source : mesure des indicateurs de performance du FADeC)*

Nombre de communes qui ont ...	
... envoyé leur Compte Administratif dans le délai	48
... accusé un retard de 1 à 10 jours	5
... accusé un retard de 11 à 50 jours	13
... accusé un retard de 51 et 120 jours	7
... accusé un retard supérieur à 120 jours	4
Total des communes ayant accusé un retard	29

Par département :

Département	Nombre de communes	Part des communes en retard	Nombre moyen de jours de retard
Alibori	6	0 %	0
Atacora	9	33 %	4
Atlantique	8	63 %	39
Borgou	8	0 %	0
Collines	6	33 %	39
Couffo	6	17 %	20
Donga	4	25 %	30
Littoral	1	0 %	0
Mono	6	0 %	0
Ouémé	9	89 %	40
Plateau	5	60 %	14
Zou	9	67 %	30
Bénin	77	38 %	20

iv Délais de mise à disposition auprès des communes du FADeC affecté sur la base d'un échantillon (Parakou, Bantè, Sèmè-Podji, Savè, Ifagni, N'Dali, Sô-Ava, Lalo et Djougou)

Tranches	Mandatement DRFM/ MDGLAAT	Bordereau de transmission	Visa SCL/ RGF/ DGTCP	Notification auprès du R/P	Commune	Délais de mise à disposition (semaines)
1 ^{ère} tranche 2009	19/03/09	23/03/09	10/04/09	entre 20/04/09 et 26/05/09	Parakou, Bantè, Djougou Savè	de 4,5 à 9,5
2 ^{ème} tranche 2009	29/04/09	11/05/09	17/06/09	entre 23/06/09 et 11/08/09	Bantè, Lalo N'Dali	de 8 à 14,5
3 ^{ème} tranche 2009	04/09/09	16/09/09	13/10/09	entre 19/10/09 et 12/11/09	Sèmè-Podji, Ifagni Savè	de 6,5 à 10
1 ^{ère} tranche 2010			29/03/10	Pas encore arrivé		

Délais précis de mis à disposition des dotations non-affectées du FADeC :

Tranches	Mandatement DRFM/ MDGLAAT	Bordereau de transmission	Visa SCL/ RGF/ DGTCP	Notification auprès du R/P	Commune	Délais de mise à disposition (semaines)
1 ^{ère} 2009	19/03/09	23/03/09	10/04/09	20/04/09	Parakou, Bantè, Djougou,	4,5
				22/04/09	Sèmè-Podji, Ifagni, Lalo	5
				30/04/09	Sô-Ava	6
				08/05/09	N'Dali	7
				26/05/09	Savè	9,5
2 ^{ème} tranche 2009	29/04/09	11/05/09	17/06/09	23/06/09	Bantè, Lalo	8
				30/06/09	Sô-Ava	9
				01/07/09	Parakou	
				02/07/09	Savè	10
				08/07/09	Ifagni, Sèmè- Podji	
				13/07/09	Djougou	
				11/08/09	N'Dali	14,5
3 ^{ème} tranche 2009	04/09/09	16/09/09	13/10/09	19/10/09	Sèmè-Podji, Ifagni	6,5
				20/10/09	Bantè	6,75
				23/10/09	Parakou	7
				26/10/09	Lalo	7,5
				30/10/09	Sô-Ava	8
				31/10/09	Djougou	8
				04/11/09	N'Dali	8,75
				12/11/09	Savè	10
1 ^{ère} tranche 2010			29/03/10	Pas encore arrivé		

^v La source de calcul de l'indicateur sur la tenue des CAD et CDCC est le rapport de l'atelier d'évaluation de l'exercice de la tutelle au titre de l'année 2009 tenu en mars 2010. Le tableau ci-dessous présente une synthèse.

Préfecture	Nombre de CAD	Nombre de CDCC	Score
Atacora Donga	9	2	1/2
Atlantique Littoral	12	1	1
Borgou Alibori	11	1	1
Mono Couffo	12	2	1
Ouémé Plateau	11	2	1
Zou Collines	12	2	1
Moyenne			91,7 %

^{vi} *La source de calcul du taux de conformité des actes soumis au contrôle de la tutelle est le rapport préparé Sê en 2010 sur l'évaluation de la tutelle en 2009 (MDGLAAT).*

^{vii} *Les transferts au titre de la Taxe de Voirie (6.331.964.529 FCFA) résultent du versement des reliquats dus à certaines communes au titre des gestions antérieures. Ils sont comptabilisés d'un point de vue trésorerie, mais ignorés en tant que recettes de transfert dans le calcul des indicateurs.*

Une avance de trésor de 775 millions de FCFA a été accordée à Porto Novo, soustraite des recettes propres. Un montant de 753.185.703 FCFA (Dotation et fonds divers, report à nouveau, résultat net de l'exercice) ont eux aussi été soustraits des ressources propres.

La part des ressources propres de fonctionnement dans les ressources totales des communes est donc mesurée par :
$$\frac{19,00 - (0,78 + 0,75)}{(43,45 - 6,33)} = 47,1 \%$$

^{viii} *La part des dépenses d'investissement est mesurée par*
$$\frac{18,6}{40,29} = 45,6 \%$$