

Aide-mémoire de la revue sectorielle décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire – version courte – 30 avril 2009 – Cotonou

1 Introduction

Dans le cadre de la préparation de la revue conjointe 2009 de l'aide budgétaire au Bénin, le secteur décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire a tenu sa revue sectorielle le 30 avril 2009 sous la présidence de Madame Inès Aboh Houessou, Directrice de Cabinet du Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT).

Ont pris part à cette rencontre, les partenaires techniques et financiers, les départements ministériels impliqués dans le processus de la décentralisation / déconcentration et aménagement du territoire et les autres personnes ressources. Un aide mémoire détaillé a été préparé dont un résumé suit.

2 Suivi des recommandations de la revue de mai 2008 et progrès réalisés en 2008

Les recommandations de la revue précédente étaient articulées autour de 2 thèmes : le développement du cadre institutionnel et l'amélioration de la gestion des finances publiques locales (préparation et exécution budgétaire, redevabilité, FADeC).

Concernant le *cadre institutionnel* on note les principales réalisations suivantes :

- *Montage du territoire 2KP regroupant Kérou, Kouandé et Pehunco et du territoire de la vallée du Niger.*
- *Un comité permettant le dialogue autour de la décentralisation/déconcentration entre le MDGLAAT, le MEF et les Ministères sectoriels a été créé et installé. Il est présidé par le MRAI. Ce Comité est à pied d'œuvre pour l'élaboration du plan de transfert des compétences et des ressources aux Communes.*
- *Enfin, l'organigramme des directions techniques du MDGLAAT est aujourd'hui pourvu.*

Il reste à opérationnaliser le Comité de suivi du Forum national sur le Bilan de la décentralisation / déconcentration de novembre-décembre 2007.

Dans le domaine de la *gestion des finances publiques locales*, les recommandations de la précédente revue restent d'actualité, on peut les résumer comme suit :

Préparation budgétaire :

- *Les résultats des revues des secteurs couvrants des compétences communales devront être suivis par le Groupe technique décentralisation afin de monitorer la délégation des crédits.*
- *Les rapports d'exécution du budget des ministères sectoriels devraient prévoir une annexe sur les investissements déconcentrés. Les Préfets doivent assurer la demande de fonds d'investissements en vue de faciliter la réalisation des travaux devant être exécutés par les Directions Départementales dans le cadre des PPDI de tous les secteurs d'activités.*

Exécution budgétaire :

- *Afin de réduire les délais de décaissement des ressources des communes, le MDGLAAT a suivi les délais de mise à disposition des communes des tranches des dotations non-affectées du FADeC.*
- *La CONAFIL assurera le développement d'un cahier des charges définissant les normes des logiciels de gestion budgétaire et comptable communale. La CONAFIL veillera en outre à son application sur l'ensemble des communes.*

Redevabilité :

- *Alors que seules 26 communes ont transmis leur compte administratif 2007 au MDGLAAT, les préfets veilleront à la préparation et mise à disposition à temps de ces comptes. La formation des autorités communales doit continuer et se concentrer sur les outils pratiques permettant d'assurer l'homogénéité de la préparation et de la présentation des comptes.*
- *Suite à la vulgarisation du Manuel de Procédures du FADeC, un registre auxiliaire d'utilisation des fonds FADeC sera mis en place et permettra une traçabilité des fonds mis à disposition des communes. Des exigences supplémentaires par secteur restent à être définies et intégrées par un dialogue interministériel.*

Concernant le **FADeC**, les recommandations de la précédente revue ont été mises en œuvre, il s'agissait pour mémoire de :

- *L'opérationnalisation du FADeC et de la CONAFIL : les décrets instituant la CONAFIL et le FADeC ont été signés par le Président de la République le 19 mai 2008, la CONAFIL a été installée le 04/12/2008, sa première session extraordinaire et sa première session ordinaire ont respectivement eu lieu le 14/01/2009, et, le 11 mars 2009. Le Secrétaire Permanent et son adjoint sont en place depuis le mois d'avril 2009.*
- *La CONAFIL a effectué le 11 mars 2009, le calcul et la répartition des dotations du FADeC 2009 entre les communes. Il est important de noter entre 2007 et 2008 la forte hausse des dotations d'investissement du FADeC (de 1,4 milliards de FCFA à 5,4 milliards de FCFA).*
- *Enfin le budget 2009 a fusionné les différentes subventions au budget de fonctionnement communal en une seule dotation qui transite par le FADeC.*

Au titre des **autres progrès** réalisés en 2008, on peut noter :

- *Le projet de document de Politique Nationale de Décentralisation / Déconcentration a été finalisé en 2008 de manière participative. Il est passé devant le Comité de Coordination de la Réforme Administrative (CCRA) le 5 février 2009 et la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative (CNCRA) qui l'a validé le 20 mars 2009.*
- *Le MDGLAAT dispose depuis novembre 2008 d'un nouveau guide unique d'élaboration du Plan de Développement Communal qui prend en compte les expériences du premier processus de planification communale et permettra la préparation des PDC de 2^{ème} génération.*
- *En vue de promouvoir la cohérence entre la planification de développement à l'échelle nationale et au niveau régional et communal, la Délégation à l'Aménagement du Territoire a lancé début 2009 la préparation de l'Agenda spatial ou Schéma national d'aménagement.*
- *Le dialogue politique entre les bailleurs et le Gouvernement est toujours de qualité, le Groupe technique continue de se réunir tous les 2 mois. En 2008, il a organisé la revue sectorielle au mois de mai, préparé l'aide mémoire et contribué à la revue générale de septembre. De plus, 2008 a été l'occasion pour le Groupe Technique de revoir la batterie d'indicateurs de suivi du secteur pour la SCR (8 indicateurs décentralisation / déconcentration et 1 indicateur d'aménagement du territoire).*
- *Le principe de la création d'un Centre de Formation pour l'Administration Locale (CEFAL) a été retenu par le Conseil des Ministres en sa séance du 17 décembre 2008, une cellule chargée de la préparation de l'avènement du Centre a été mise sur pied à cet effet.*

On note cependant que sur les 77 communes que compte le Bénin, il restait à la mi-janvier 2009, 5 conseils communaux à installer. Ces installations se sont faites progressivement au fur et à mesure des arrêts de la Cour suprême. Le dernier conseil communal à être installé, est celui de Kétou (installation le 11 mai 2009). Enfin, le Congrès de l'ANCB s'est tenu en 2008. En réponse aux contestations observées suite à l'élection du nouveau bureau, le Gouvernement a chargé le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée et le PDM d'une mission de médiation.

3 Recommandations

[i] **PONADEC** : La Politique Nationale de Décentralisation / Déconcentration devrait être soumise dès que possible au Conseil des Ministres sachant que le projet a été finalisé en 2008 et présenté au Comité de Coordination de la Réforme Administrative le 5 février 2009 et à la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative (CNCRA) qui l'a validé le 20 mars 2009.

[ii] **Renforcement des capacités des collectivités locales** : il est recommandé de mettre en œuvre la feuille de route du CEFAL telle qu'elle a été adoptée.

[iii] **Gestion des finances publiques** : (18) Il a été proposé au Gouvernement d'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, de continuer la formation des élus à l'utilisation du FADeC, de promouvoir l'assistance conseil dans ce contexte et d'organiser dès que possible des missions de contrôle interne.

Dès l'année prochaine, il faudrait prévoir dans le budget de 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.

Le MDGLAAT veillera et à la production dans les délais légaux des comptes de gestion et des comptes administratifs.

[iii] **Aménagement du territoire** : Il est proposé de 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 espaces de développement partagé et d'assurer un fort portage politique et susciter le soutien effectif des bailleurs au processus d'élaboration de l'Agenda Spatial.

[iv] **La non atteinte des cibles des indicateurs de suivi** des CAD (Conférence Administrative du Département) et CDCC (Conseil Départemental de Concertation et de Coordination) d'une part et des exécutions des budgets des communes d'autre part a amené la revue à proposer de :

- *renforcer le circuit administratif de gestion des rapports des préfectures, notamment en accélérant la nomination des chargés de mission dans les préfectures,*
- *indexer les indemnités des élus locaux sur le montant des réalisations budgétaires des années précédentes et renforcer le contrôle de la sincérité des budgets communaux par les préfets.*

4 Suivi de la performance

A l'occasion de la Revue des appuis budgétaires conjoints de septembre 2008, le Gouvernement et les partenaires au développement ont validés un ensemble d'indicateurs de suivi de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté. Le processus de décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire contribue à l'axe stratégique n° 5 de la SCRIP : "Développement équilibré et durable de l'espace national". 9 indicateurs ont été préparés par le Groupe technique et validés par le MEF/CSPEF. Ils font partie de la Matrice de suivi des indicateurs de l'appui budgétaire conjoint validée en décembre 2008.

Le tableau ci-après présente de manière synthétique les cibles et calculs des indicateurs pour 2008. Le détail du calcul des indicateurs et l'analyse sont reprises dans l'aide mémoire détaillé de la revue sectorielle. On note que les cibles de 2 indicateurs sur 9 (réalité du fonctionnement des CAD/CDCC et taux d'exécution des budgets communaux) ne sont pas atteintes. Ce constat a permis à la revue de faire des recommandations reprises ci-dessus.

		Valeur 2007	Cible 2008	Valeur 2008	Cible atteinte
I_1	Rapport des dépenses des collectivités territoriales dans le total des dépenses du BGE	4,1 %	4,0 %	5,3 %	<input checked="" type="checkbox"/>
I_2	Part des transferts aux collectivités territoriales dans le total des dépenses du BGE	1,5 %	1,5 %	1,9 %	<input checked="" type="checkbox"/>
I_3	Exécution du transfert des dotations budgétaires aux communes	100,0 %	100,0 %	100,0 %	<input checked="" type="checkbox"/>
I_4	Réalité du fonctionnement des CDCC et des CAD	66,7 %	80,0 %	62,5 %	<input checked="" type="checkbox"/>
I_5	Taux de conformité des actes communaux	76,0 %	75,0 %	79,4 %	<input checked="" type="checkbox"/>
I_6	Taux d'exécution des budgets communaux	83,2 %	80,0 %	57,2 %	<input checked="" type="checkbox"/>
I_7	Part des ressources propres de fonctionnement dans les ressources totales des communes	60,1 %	50,0 %	55,1 %	<input checked="" type="checkbox"/>
I_8	Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales des communes	26,0 %	28,0 %	33,4 %	<input checked="" type="checkbox"/>
I_9	Nombre de territoires de développement constitués et formalisés	4	5	6	<input checked="" type="checkbox"/>