

PROJET RAPPORT GENERAL DE L'ATELIER SUR LA REVUE SECTORIELLE

15 et 16 MAI 2008 – Cotonou

Dans le cadre de la préparation de la revue conjointe 2008 de l'aide budgétaire au Bénin, le Secteur Décentralisation / Déconcentration a tenu sa revue sectorielle les 15 et 16 mai 2008 à Cotonou sous la Présidence de Monsieur Issa Démonlé MOKO, 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, la Société Civile et autres personnes ressources.

L'atelier s'est déroulé en deux temps : la mise à jour des recommandations et engagements issus de l'aide-mémoire de 2007 et la revue des indicateurs du secteur Décentralisation/Déconcentration.

Dans ce cadre l'atelier a souhaité que le volet aménagement du territoire soit pris en compte dans l'intitulé du secteur.

Après une appréciation d'ensemble de la gestion du processus de Décentralisation / Déconcentration / Aménagement du territoire, trois exposés ont été faits et ont porté sur :

- Les évolutions majeures du Secteur ;
- Les indicateurs du Secteur ;
- La politique nationale d'aménagement du territoire.

A l'issue des débats, les constats sur les progrès réalisés depuis la dernière revue (septembre 2007) et les recommandations suivantes ont été faits. La dernière partie de ce rapport est consacrée à la mesure de la performance du secteur à travers un jeu d'indicateurs.

PROGRES REALISES

1 Réforme de l'Administration territoriale

1.a Le **Forum national sur le bilan et les perspectives de la décentralisation** a eu lieu du 26 au 28 novembre 2007 à Cotonou sous les auspices du Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement. A l'occasion du discours de clôture, le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire représentant le Président de la République a rappelé les neuf (9) recommandations essentielles du Forum :

1. l'élaboration d'une charte nationale de la gouvernance locale ;
2. l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique nationale de décentralisation / déconcentration ;
3. l'accélération du processus de vote de la loi sur l'intercommunalité ;
4. la détermination des nouveaux chefs-lieux de Département et la mise en place de nouvelles Préfectures ;
5. le transfert effectif des ressources aux Communes ;
6. l'organisation, courant premier trimestre 2008, de la conférence annuelle sur la déconcentration et le développement régional devant regrouper autour du Chef de l'Etat, les membres du Gouvernement, les Préfets de Départements et les Secrétaires Généraux des Ministères ;
7. l'élaboration et la mise en oeuvre d'une charte nationale de la déconcentration ;
8. le renforcement des capacités des Administrations préfectorales et communales par la mise en oeuvre d'un programme pluriannuel de recrutement de personnel ;

9. l'élaboration d'une stratégie de communication pour vulgariser l'approche de territorialisation du développement.

1.b L'élaboration de la **Politique Nationale de Décentralisation / Déconcentration (PONADEC)**. Comme annoncé lors du Forum National sur la Décentralisation (novembre 2007), après deux ateliers régionaux et un atelier national de validation organisés en juin 2008, ce document a été finalisé et sera examiné par le Gouvernement courant 4^{ème} trimestre 2008.

1.c L'évaluation des PDC a été réalisée et donné lieu à des recommandations pour la nouvelle vague de PDC. Un nouveau Guide National d'Elaboration de PDC a été édité par le MDGLAAT en collaboration avec les PTF. Le document est en cours de validation.

2 Tenue des élections infra-communales en même temps que les prochaines élections communales

2.a Les élections communales et locales ont eu lieu en avril 2008, la CENA a été mise en place à cet effet. Dans le cadre de l'amélioration du système électoral béninois, le Gouvernement en relation avec les bailleurs pour le développement a relancé le dossier de la LEPI.

3 Accroître annuellement les ressources des collectivités locales par l'opérationnalisation du FADeC

3.a La dotation des transferts de l'Etat aux communes (FADeC) a été significativement augmentée entre 2007 et 2008 (5,436 milliards de FCFA en 2008 contre 1,436 milliards de FCFA en 2007). A côté du FADeC, il existe d'autres lignes qui sont restées stables entre 2007 et 2008.

3.b La création du FADeC et de la Commission Nationale des Finances locales (CONAFIL), structure en charge de son pilotage est désormais effective parce qu'elle a été adopté en Conseil des Ministres respectivement par les décrets N° 2008-276 et 2008-274 du 19 Mai 2008. Pour que les communes puissent élaborer chaque année leurs comptes administratifs retraçant toutes leurs opérations comptables susceptibles de créer une synergie avec les comptes de gestion des receveurs percepteurs, il est organisé du 15 Septembre au 15 Décembre 2008, la formation des agents des services financiers des communes et des chefs des services financiers des Préfectures.

3.c Le manuel de procédures d'opérationnalisation du FADeC est en phase de finalisation.

4 Cohérence entre la planification de développement à l'échelle national et au niveau régional et communal

4.a Le processus d'élaboration de l'Agenda Spatial ou schéma national d'aménagement est lancé en avril 2008 avec l'appui du Ministre en charge de l'aménagement du territoire, Président du Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT). Une commission thématique est mise en place à cet effet pour le pilotage de ce processus. Les orientations qui découleront de ce document serviront de base à l'élaboration des schémas territoriaux d'aménagement.

4.b La territorialisation du développement se poursuit avec le montage progressif des Espaces de Développement Partagé (EDP) ou territoires de développement et l'élaboration des projets de territoire. Le processus d'élaboration du projet de territoire de la Basse-Vallée de l'Ouémé a été bouclé en fin d'année 2007. Ceux des territoires du Pays Vodun et du Pays Agonli sont lancés en 2008.

5 Divers

- 5.a Un sous-groupe technique **formation** a été mis en place et assure la coordination des bailleurs dans le domaine de la formation, spécialement en ce qui concerne les maires nouvellement élus. Les domaines couvrent toute la chaîne de dépense, ainsi que les outils de gouvernance locale (gestion axées sur les résultats, espaces de dialogues).
- 5.b Le projet de loi sur l'**intercommunalité** a fait l'objet d'une étude par la commission des lois de l'Assemblée Nationale. Ce document sera très prochainement examiné en séance plénière de l'institution parlementaire.
- 5.c Une étude d'opportunité et de faisabilité de création au Bénin, d'une structure spécialisée dans la formation aux emplois communaux a été réalisée en juillet 2008. Les sondages sur l'opportunité de création d'un centre national de formation aux emplois communaux seront poursuivis au deuxième semestre 2008.
- 5.d Un guide national d'Assistance-Conseil aux Communes a été édité par le MDGLAAT en vue de préciser la mise à disposition de l'expertise de l'Etat aux communes. La vulgarisation du guide s'est fait à travers une série d'ateliers en août et septembre 2008 au niveau national et départemental. La vulgarisation au niveau communal se fera au 4^{ème} trimestre 2008.
- 5.e Le MDGLAAT a édité en premier semestre 2008 une série d'outils de travail destinée à l'autorité de tutelle. Il s'agit de la 1) Circulaire pour la mise à disposition des communes des compétences des services déconcentrés de l'Etat ; 2) du Guide de l'utilisateur de la préfecture ; 3) du Manuel de coordination des activités départementales ; 4) du Manuel de procédures des préfectures en 3 tomes (Organisation et procédures administratives générales ; procédures de gestion des ressources humaines ; procédures de gestion financière, comptable et du matériel des préfectures). Enfin, la Charte de la déconcentration et de la Gouvernance Locale est en cours de finalisation.

RECOMMANDATIONS

6 Cadre institutionnel et pilotage du processus de décentralisation / déconcentration / aménagement du territoire

Forum national sur la Réforme de l'Administration Territoriale

- 6.a Mettre en place un dispositif du suivi du FORUM national sur la décentralisation / déconcentration de décembre 2007
- 6.b Promouvoir la création et l'opérationnalisation des espaces de développement partagés.

Dialogue

- 6.c Créer un mécanisme de dialogue entre le MDGLAAT, le MEF et les Ministères Sectoriels pour impulser et suivre le processus de décentralisation/déconcentration (Mise en place de l'Assistance/Conseil, Transfert des ressources financières, Mise en œuvre de la Déconcentration et de la DEPONAT)
- 6.d Mettre effectivement en œuvre l'organigramme du MDGLAAT à travers une budgétisation en 2008 des ressources humaines dans les directions prioritaires aux niveaux central et déconcentré
- 6.e Renforcer la concertation et le dialogue entre les Maires et les comptables

7 Gestion des Finances publiques

Préparation budgétaire

- 7.a Assurer la délégation des crédits au niveau déconcentré pour permettre aux Services départementaux d'être plus performants
- 7.b Augmenter les ressources propres des communes par la mise en place des outils RFU/SIF sur la base des recommandations du Forum National de 2007 sur la gestion foncière communale et à travers un dialogue entre PTF et acteurs nationaux
- 7.c Veiller aux transferts des ressources financières par les ministères sectoriels

Exécution budgétaire

- 7.d Réduire les délais de décaissement effectif des ressources financières aux collectivités locales en ramenant les comptes des communes à leur rôle de payeur, dans le respect des plans de trésorerie, retenus d'accord-parties et prévus .
- 7.e Généraliser sur toute l'étendue du Territoire National l'utilisation du logiciel de gestion budgétaire et comptable des communes et l'adapter aux besoins

Redevabilité

- 7.f Veiller à ce que les communes puissent élaborer chaque année leur compte administratif, retraçant toutes leurs opérations comptables.
- 7.g Assurer une meilleure traçabilité des dotations sectorielles du FADeC à travers une application judicieuse de la nomenclature budgétaire et comptable des communes

8 Mise en œuvre du FADeC

- 8.a Procéder à la nomination des membres de la CONAFIL et au recrutement du personnel du Secrétariat permanent. La CONAFIL dispose ainsi des appuis et compétences techniques nécessaires pour assurer son rôle de pilotage et du contrôle du FADeC
- 8.b Développer un mécanisme de calcul basé sur des critères objectifs et pertinents
- 8.c Etudier les possibilités de fusionner les différentes subventions au budget de fonctionnement communal en une seule dotation qui transite par un canal approprié, par exemple le FADeC

ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement s'engage à mettre en œuvre par tous les moyens à sa disposition les recommandations conjointes de la revue sectorielle.

ENGAGEMENT DES PTF

Les PTF s'alignent sur la PONADEC et le Budget Programme qui en résultera, conformément aux principes de la déclaration de Paris.

Les PTF s'alignent sur le FADeC à condition que sa planification et son exécution soient traçables.

SUIVI DE LA PERFORMANCE

Revue du vuivi des indicateurs de performance du Secteur Décentralisation / Déconcentration /Aménagement du territoire

Indicateur A.3.1 : Taux d'exécution de transfert des dotations et subventions de l'Etat aux communes au titre années 2007 et 2008

Cet indicateur permet de mesurer l'effectivité des transferts des subventions de l'Etat aux communes pour le fonctionnement et l'investissement.

Le taux d'exécution recommandé lors de la Revue de septembre 2007 pour les dotations accordées aux communes était de 88%.

Année 2007

Dotations budgétaires aux communes en milliers de FCFA	prévision	exécution	Taux d'exécution
1 - Dotation de fonctionnement			
Subventions d'équilibre	248.000	248.000	100 %
Subventions aux charges salariales	300.062	300.062	100 %
Subvention de substitution à la taxe civique	486.675	486.675	100 %
Taxe de voirie	4.500.000	4. 500. 000	100 %
TVA	300.000	300.000	100 %
Total Fonctionnement	5.834.737	5.834.737	100 %
2 – Dotation d'investissement			
Fonds de solidarité intercommunal	1 436.000	1 436.000	100 %
Contrepartie du Budget National aux Programmes d'Appui des PTF	264.800	264.800	100 %
Investissement venant de la Coopération et transitant par le Trésor Public	1.525.798	1.525.798	100 %
Total Investissement	3.226.598	3.226.598	100 %

Source : DGTCP / MEF – DRFM – DGAT / MDGLAAT

Le taux d'exécution des subventions de l'Etat destinées aux communes est de 100% pour une cible de 88%.

Conclusion :

- ▶ **L'indicateur A.3.1 est atteint pour le fonctionnement**
- ▶ **L'indicateur A.3.1 est atteint pour l'investissement**

Année 2008

Dotations budgétaires aux communes en milliers de FCFA	PRÉVISION 2008	EXÉCUTION Au 15/09/ 2008	TAUX D'EXÉCUTION
1 - Dotation de fonctionnement			
Subventions d'équilibre	248.000	248.000	100 %
Subventions aux charges salariales	300.062	300.062	100 %
Subvention de substitution à la taxe civique	486.675	486.675	100 %
Taxe de voirie	4. 500. 000	3.750. 000	83 %
TVA	300.000	225.000	75 %
Total Fonctionnement	5.834.737	5.009737	86 %
2 – Dotation d'investissement			
Dotation FADeC	5. 436. 000	5. 436. 000	100 %
Contre-partie du Budget National au Programme d'Appui des PTF	264.800	264.800	100 %
Investissement venant de la Coopération et transitant par le Trésor Public	-	-	-
Total Investissement	5.700. 000	5.700. 000	100 %

Dans le cadre de l'opérationnalisation du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), le montant du Fonds de Solidarité Intercommunal est passé de 1 436 000 000 FCFA en 2007 à 5 436 000 000 FCFA en 2008 soit une augmentation de 279%.

Cette dotation aux communes est uniquement destinée aux investissements communaux et transférée en deux phases :

-2.500.000.000 FCFA en juillet 2008 ;

-2.936.000.000 FCFA en septembre 2008.

Le transfert de ressources liées au transfert de compétences a été exécuté par quelques Ministères. A titre d'exemple le Ministère de la Santé pour un montant de : 730.204.000 FCFA en 2007 et 730.000.000 FCFA en 2008

Conclusion :

- ▶ L'indicateur A.3.1 est presque atteint pour le fonctionnement au 15/09/2008
- ▶ L'indicateur A.3.1 est atteint pour l'investissement

Indicateur A.3.2 : Taux d'augmentation de transfert des dotations et subventions de l'Etat aux communes au titre des années 2007 et 2008

Cet indicateur permet de mesurer l'augmentation des dotations et subventions de l'Etat aux communes d'une année à une autre.

Le taux d'augmentation recommandé lors de la Revue de septembre 2007 est de 20 % pour les dotations de fonctionnement et 50 % pour celles relatives à l'investissement

Progression de 2008 / 2007 au 15/09/2008

Dotations budgétaires aux communes en FCFA	2007	2008	Taux de progression (ⁿ/_{n-1})
1- Dotation de fonctionnement			
Subventions d'équilibre	248.000	248.000	00 %
Subventions aux charges salariales	300.062	300.062	00 %
Subvention de substitution à la taxe civique	486.675	486.675	00 %
Taxe de voirie	4. 500. 000	4.500.000	00 %
TVA	300.000	300.000	00 %
Total Dotation Fonctionnement	5.834.737	5.834.737	00 %
2- Dotation d'investissement			
	3.226.598	5.700. 000	177%

NB : Le montant réalisé au titre de l'année 2008 pour les investissements connaîtra une augmentation en fin d'exercice avec la prise en compte des ressources venant de la Coopération constatées en fin 2007

Conclusion :

- L'indicateur A.3.2 n'est pas atteint pour la dotation de fonctionnement
- L'indicateur A.3.2 est atteint pour la dotation d'investissement.

Indicateur A.3.3 : Progression des délégations de crédits en fonctionnement (hors salaires) et en investissement du MMEE, MS, MEMP et METFP

Cet indicateur permet de mesurer la progression d'une année à l'autre des crédits délégués aux Ministères susvisés.

Evolution part crédits délégués de 2008 par rapport à 2007

Départements / Années	2005	2006	2007			2008		
			Crédits de fonctionnement hors salaires	Crédits délégués	%	Crédits de fonctionnement hors salaires	Crédits délégués	%
FCFA	%	%						
MS	33,4	23,4	24 766 739 000	5.741.055.000	23,1	23 632 470 000	5 370.050.000	22,7%
MMEE			38.455.328.000	2.526.242.484	6,57	47.621.726.000	5 395.719.641	11,3
Education (MEPS/MEMP)			54.423.588.000	1.359.425.000	2,50	71.449.146.000	1.066.975.000 MEMP = 858.038.000 MESFTP = 208.937.000	1,50

Source : SIGFIP

Conclusion - L'indicateur A.3.3 n'est pas atteint pour le MS et l'Education et est atteint pour le MMEE.

Indicateurs d'Aménagement du territoire

N°	Intitulé	Unité	Réalisation 2006	Cible 2007	Réalisation 2007	Cible 2008	Cible 2009
1	Nombre de territoires de développement constitués et formalisés	Nombre	0	2	4	7	24
2	Nombre de territoires de dotés de projets de territoires contractualisés avec l'Etat	Nombre	0	2	2	4	15
3	L'Agenda Spatial ou Schéma National d'Aménagement du Territoire est disponible	Nombre	0	0	0	0	1

Par rapport à la précédente revue, cet indicateur a été ajouté afin de prendre en compte le volet « aménagement du territoire ».

Le MEF a proposé un nouvel ensemble d'indicateurs ABC du suivi du secteur, ces indicateurs seront discutés au sein du Groupe technique Décentralisation / Déconcentration / Aménagement du territoire.