

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

Cotonou, 12 mai 2011

0 Résumé

En 2010, le Bénin a poursuivi ses efforts de renforcement du processus de décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire. Après l'adoption de la politique nationale, le Gouvernement, avec l'appui des PTF, a démarré sa vulgarisation. Le dispositif institutionnel de mise en œuvre de la PONADEC est en cours de mise en place. Au-delà des transferts non affectés qui se sont poursuivis, le Budget Général de l'Etat exercice 2010 a permis pour la toute première fois de transférer 4,5 milliards de FCFA aux communes au titre du FADeC affecté. En matière de renforcement des capacités, les projets de textes portant création du CEFAL ont été apprêtés et attendent d'être adoptés par le gouvernement. Au plan de la reddition des comptes, l'IGAA et l'IGF ont audité l'utilisation faite par les communes des ressources du FADeC non affecté mises à leur disposition au titre des exercices budgétaires 2008 et 2009. L'informatisation de la gestion budgétaire et comptable des communes ordinaires s'est poursuivie et toutes les communes devraient être couvertes avant la fin du premier semestre 2011. En matière d'aménagement du territoire, les rapports de base de l'agenda spatial national sont disponibles.

Pour les perspectives de l'année 2011, le MDGLAAT assurera (i) la présidence du comité interministériel de pilotage de la PONADEC, (ii) la mise en vigueur du cahier de charges informatiques de référence pour l'informatisation de la gestion budgétaire et comptable des communes, (iii) la définition du cadre institutionnel et opérationnel du CEFAL. La CONAFIL rendra public le tout premier rapport d'audit des ressources FADeC et fera prendre par les communes les mesures pour corriger les insuffisances relevées par les inspections ; elle lancera des réflexions stratégiques, entre autres, sur les effets de péréquation et la mobilisation des ressources propres par les communes. Il est attendu que les communes, avec l'appui de l'administration fiscale, rendent effective la perception de la TDL. La Délégation à l'Aménagement du Territoire finalisera l'Agenda spatial du Bénin, en assurera la vulgarisation de même que la mise en place d'un dispositif approprié pour sa mise en œuvre effective. La vulgarisation et l'opérationnalisation de la loi 2009-17 sur l'intercommunalité retiendront l'attention du ministère. L'effectivité de l'assistance conseil permettra des échanges réguliers entre services déconcentrés et administrations locales en vue d'assurer une programmation et des réalisations conformes aux orientations nationales et aux normes de qualité requises.

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

0	Résumé _____	1
1	Point de mise en œuvre des recommandations de la revue sectorielle de 2010 _____	2
2	Progrès réalisés au cours de l'année 2010 _____	4
3	Prévisions pour l'année 2011 _____	10
4	Principaux problèmes et défis _____	11
5	Recommandations de la revue _____	12

1 Point de mise en œuvre des recommandations de la revue sectorielle de 2010

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

	nombre	exécuté	en cours	non exécuté
1- PONADEC	2	0	2	0
2- Renforcement des capacités des Coll. Loc.	3	1	2	0
3- Gestion des Finances publiques	7	0	4	3
4- Aménagement du territoire et intercommunalité	1	0	1	0
5- Divers	1	1	0	0
Total	14	2	9	3

1.1 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.

⇒¹ La cérémonie officielle de lancement de la vulgarisation de la PONADEC a eu lieu en novembre 2010 sous la présidence des ministres en charge de la décentralisation et de la réforme administrative ; des ateliers départementaux de vulgarisation ont été organisés et ont pris en compte les élus et personnels communaux, les responsables des services déconcentrés de l'Etat. Les ministères sectoriels concernés ont désigné leurs représentants au sein du comité interministériel. En attendant la prise du décret les nommant et leur installation officielle, les membres du comité interministériel ont mené certaines activités : revue des projets de décrets instituant le SP/PONADEC et le comité interministériel, élaboration des termes de référence pour le recrutement du SP/PONADEC, organisation des ateliers de vulgarisation de la PONADEC.

(2) Mise en place d'un secrétariat permanent de la PONADEC.

⇒ Les termes de référence sont disponibles. La suite du processus est subordonnée à l'adoption du décret portant attributions, organisation et fonctionnement du comité interministériel de pilotage par le Conseil des Ministres.

1.2 Renforcement des capacités des collectivités locales

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

⇒ Les projets de textes instituant le Centre sont en instance de transmission au gouvernement pour examen et adoption. Un projet de TdR relatifs au règlement pédagogique a été élaboré et partagé avec les membres du sous groupe formation du GT/2DAT en Octobre 2010.

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

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

⇒ Dans ce cadre, le MDGLAAT a fait un plaidoyer auprès des ministères clés à la suite duquel quatre ministères (décentralisation, développement, environnement, eau et énergie) ont inscrit au budget 2011 un crédit pour l'assistance conseil. Les budgets du MDGLAAT, des préfectures et services déconcentrés des autres ministères ne comportent pas de dotations explicitement affectées à l'assistance conseil.

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

☑ Au début de l'année 2011, le Conseil des Ministres a nommé des chargés de mission dans les six (6) préfectures portant ainsi le nombre de chargés de mission à deux (2) par préfecture.

1.3 Gestion des Finances publiques

(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.

☒ Même si le gouvernement a pris des mesures pour mitiger l'impact de cette suppression par la fiscalité partagée (4,240 milliards en 2010 au titre de la TV et de la TVA), le problème demeure. En effet, la prévisibilité et l'exigibilité desdites ressources ne sont pas légalement assurées.

(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.

☒ La loi de finances 2011 n'est pas allée plus loin que celle de 2010 en la matière.

(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.

⇒ Le cahier de charges informatiques de référence pour l'informatisation de la gestion budgétaire et comptable des communes a été finalisé. Le processus de sa mise en vigueur par le gouvernement est en cours. Une revue des progrès a été effectuée par le COT : au 31 décembre 2010, 62 communes sont équipées et les utilisateurs (RP et C/SAF) sont formés. Les logiciels seront opérationnels dans les 15 communes restantes avant la fin du 1^{er} semestre 2011.

(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 2008 et 2009 et présenter avant la fin 2010 un rapport public.

A moyen terme, le rapport d'audit des dépenses communales, préparé par l'IGAA et 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.

⇒ *Les missions d'inspection ont été effectuées courant Juin-Juillet 2010 dans les 77 communes. Les rapports ont été transmis au SP/CONAFIL. En attendant leur présentation/publication, une synthèse analytique en a été présentée au cours de la revue sectorielle par le SP/CONAFIL.*

(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.

☒ *Ces informations n'ont pas été rendues publiques ; seules les personnes siégeant à la CONAFIL semblent maîtriser l'information. Le mécanisme (critères, applications) n'étant pas bien connu des communes, son utilité perd sa valeur.*

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

⇒ *Une commission interministérielle présidée par le ministère en charge de la réforme administrative a été mise en place ; elle a organisé des séances de sensibilisation et tenu plusieurs concertations avec les ministères sectoriels qui ont abouti à l'expérimentation de transferts au titre du FADeC affecté au cours de l'année 2010.*

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

⇒ *Une correspondance du MDGLAAT a été envoyée aux Préfets pour leur demander d'être attentifs aux prévisions budgétaires des communes qui paraissent souvent surestimées.*

1.4 Aménagement du territoire et intercommunalité

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

⇒ *L'équipe d'experts internationaux commis à cette tâche a déposé ses rapports (qui constituent des documents de base) dont une restitution a été organisée à Lokossa du 11 au 13 janvier 2011. Le comité scientifique et la Délégation à l'Aménagement du Territoire ont été mandatés pour la finalisation de l'avant projet de l'agenda spatial qui fera l'objet de concertations aux niveaux des acteurs sectoriels et départementaux.*

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 SCR P III. Cette vérification et, si nécessaire amendement, assureront une nouvelle SCR P respectueuse d'un développement équilibré et partagé.

☑ *Même si l'atelier de vérification n'a pu se tenir, la PONADEC a été prise en compte dans la SCR P III. Les indicateurs de suivi évaluation proposés pour le secteur ont été intégrés au système de suivi évaluation de la SCR P.*

2 Progrès réalisés au cours de l'année 2010

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

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. Sa mise en œuvre suit son cours. Les avant projets de texte portant création du CEFAL ont été finalisés par ledit comité et transmis au cabinet du MDGLAAT pour suite à donner. Un projet de TdR a été préparé et partagé avec les membres du sous groupe Formation du GT/2DAT.

→ Assistance conseil : Les plans d'assistance conseil pour 2011 sont disponibles au niveau de chaque préfecture. Quelques ministères sectoriels (développement, environnement, eau et énergie) ont inscrit des dotations pour financer les activités d'assistance conseil aux communes en 2011. Un arrêté interministériel sur les modalités de mise en œuvre de l'assistance conseil payante a été pris.

→ Gestion des ressources humaines du MDGLAAT et des Préfectures : La Direction des Ressources Humaines (DRH) du MDGLAAT a finalisé et validé le cadre organique, le référentiel des emplois et un plan de formation (2010-2011) pour le ministère et les préfectures. La mise en œuvre du plan de formation a démarré.

2.2 Gestion des Finances Publiques et FADeC

→ Le mécanisme de transfert aux communes : Le Budget Général de l'Etat a permis de transférer environ 4,5 milliards de FCFA aux communes au titre du FADeC affecté en 2010. Les ministères concernés sont ceux de l'enseignement primaire, de la santé, de l'eau et de l'énergie.

2.3 Aménagement du territoire et intercommunalité

→ Système d'information territorial (SIT) : Le Conseil National d'Aménagement du Territoire a autorisé, en sa session extraordinaire du 27 août 2009, la mise en place dans les communes d'un Système d'Information Territorial. La commune de N'Dali a été retenue à titre pilote. L'opération est en cours de finalisation.

2.4 Suivi de la performance par les indicateurs ABC du secteurⁱ

		Valeur 2008	Valeur 2009	Cible 2010	Valeur 2010	Cible atteinte
I_1	Rapport des dépenses des coll. territoriales dans le total des dépenses du BGE	5,3 %	8,8 %	5%	5,85%	Oui
I_2	Part des transferts aux coll. territoriales dans le total des dépenses du BGE	1,9 %	3,7 %	2,50%	3,16% ⁱⁱ	Oui
I_3	Exécution du transfert des dotations budgétaires aux communes	100,0 %	100,0 %	100%	84,42 % ⁱⁱⁱ	Non
I_4	Réalité du fonctionnement des CDCC et des CAD	62,5 %	91,7 %	90%	91,70% ^{iv}	Oui
I_5	Taux de conformité des actes communaux	79,4 %	82,9 %	80%	88,4 % ^v	Oui
I_6	Taux d'exécution des budgets communaux	57,2 %	70,5 %	82,5%	58,93 % ^{vi}	Non
I_7	Part des ressources propres de fonct. dans les ressources totales des communes	55,1 %	47,1 %	45%	53,47 %	Oui
I_8	Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales des communes	33,4 %	45,6 %	30%	39,38 % ^{vii}	Oui
I_9	Nombre de territoires de développement constitués et formalisés	6	8	10	11	Oui

2.5 Rapport financier du secteur

(a) Loi de finance et engagements

Charges en milliards de FCFA	2006 Rev	2007 Rev	2008 Rev	2009	2010	2011	2011/2010
A Opérations à caractère définitif	618,0	836,9	1 056,7	1 108,8	1 214,4	1 020,4	-16%
1 BGE	614,5	812,6	1 010,2	1 076,8	1 191,1	987,9	-17%
1_1 Budget des institutions et des ministères	567,7	738,7	949,7	1 012,8	1 125,1	938,3	-17%
1_2 Budget annexe (FNRB)	24,4	27,9	30,8	34,1	35,8	38,8	8%
1_3 Autres budgets (CAA et Fonds routier)	10,2	10,2	10,2	10,4	10,8	10,8	0%
1_4 Variation nette des arriérés	12,2	35,8	19,4	19,4	19,4		-100%
2 Compte d'affectation spéciale	3,5	24,3	46,6	32,0	23,3	32,5	40%
2_1 Sydonia	1,2	1,0	1,2	1,3	1,3	1,3	-1%
2_2 Maintien de la paix	2,3	23,3	26,5	12,0	12,0	12,0	0%
2_3 Education (fast track)	0,0	0,0	18,9	18,7	10,0	19,3	93%
B Opérations à caractère temporaire	0,0	36,5	108,0	129,9	132,1	78,0	-41%
1 Comptes de prêt	0,0	1,7	8,0	31,9	34,1	22,0	-35%
2 Comptes d'avance	0,0	34,8	100,0	98,0	98,0	56,0	-43%
Total général	618	873,4	1 164,70	1 238,60	1 346,40	1 098,44	-18%

Montants ordonnancés en milliards de FCFA	2006 Rev	2007 Rev	2008 Rev	2009	2010
a BGE	416,2	491,6	528,9	457,0	519,8
<i>pm</i> taux d'exécution (a / A)	67 %	57 %	50 %	41 %	43%

Engagements en milliards de FCFA	2006 Rev	2007 Rev	2008 Rev	2009
b BGE	499,2	616	700,7	691,6
<i>pm</i> 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	2007 exécuté	2008 exécuté	2009 exécuté	2010 exécuté	2011 dotations
<i>Transferts non affectés</i>	<i>7.270.737</i>	<i>10.289.487</i>	<i>16.834.737</i>	<i>11.839.937</i>	<i>9 970 737</i>
1- Dotation de fonctionnement	5.834.737	4.853.487	9.398.181	6 774 737	2 534 737
-i- Subventions d'équilibre	248.000	248.000	0	0	
-ii- Subventions aux charges salariales	300.062	300.062	0	0	
-iii- Subvention de substitution à la taxe civique	486.675	486.675	0	0	
-iv- Taxe de voirie Substitution à la taxe de voirie	4.500.000	2.093.750 1.500.000	6.331.965	3 940 000	Indéterminé
-v- TVA	300.000	225.000	531.479	300 000	Indéterminé
-vi- FADeC fonctionnement			2.534.737	2 534 737	2 534 737
2- Dotation d'investissement	1.436.000	5.436.000	7.436.000	5 065 200	7 436 000
Transferts affectés					
-i- MEMP (enseignement primaire) Fonct. Invest.				4 582 274 1 495 000	9 828 414 1 495 000 2 200 000
-ii- MESFTP (enseignement second.) Invest.					268 984
-iii- MMEE (eau) Invest.				1 367 274	754 576
-iv- MS (santé) Fonct. Invest.				1 720 000	1 859 996 685 858
-v- MDGLAAT (micro projets)					2 564 000
Total				16 422 211	19 799 151

Source : - BGE et données DGTCP pour la TVA et la Taxe de voirie – Sigfip et Aster pour l'exécution
- La détermination des dotations 2011 n'aura de sens qu'une fois connus les montants de TV et TVA

(c) Recettes et Dépenses des collectivités locales en FCFA

année	Rec / Dep	Pr / Tr	Fonctionnement	Investissement	Total
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	
2010	Dépenses	-	18 443 974 423	11 980 027 412	30 424 001 835
	Total Dépenses		18 443 974 423	11 980 027 412	30 424 001 835
	Recettes	Propre	19 229 001 546	311 392 698	19 540 394 244
		Transfert	8 269 737 000	8 152 474 000	16 422 211 000
Total Recettes		27 498 738 546	8 463 866 698	35 962 605 244	
2008	Prévisions de Dépenses (budget primitif)		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
2010			40 061 927 936	35 668 277 871	75 730 205 807

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

3 Prévisions pour l'année 2011

3.1 Indicateurs ABC du secteur

		Cible 2010	Valeur 2010	Cible 2011	Prév. 2011
I_1	Mise en œuvre effective du système de suivi de la PONADEC	Le comité interministériel de pilotage de la PONADEC s'est réuni comme prévu par la PONADEC			Si le décret portant création du comité est adopté à temps par le conseil des ministres, l'indicateur pourra être atteint
I_2	Nombre de territoires de développement constitués et formalisés	10	11	13	Eu égard aux tendances passées, la cible pourra être atteinte
I_3	Nombre de projets de territoire élaborés	03	02	04	
I_4	Taux de conformité à la loi des actes administratifs et budgétaires communaux	80%	88,4%	80%	Eu égard aux tendances passées, la cible pourra être atteinte
I_5	Réalité du fonctionnement des CDCC et des CAD	90%	91,7%	90%	Eu égard aux tendances passées, la cible pourra être atteinte
I_6	Mise en œuvre effective du système de reporting de la CONAFIL	La CONAFIL présente son rapport annuel à temps			
I_7	Rapport des dép. des coll. terr. dans le total des dép. du BGE	5%	5,85%	5,5%	Eu égard aux tendances passées, la cible pourra être atteinte.
I_8	Part des transferts aux coll. terr. dans le total des dép. du BGE	2,5%	3,16%	2,5%	
I_9	Taux d'exécution des transferts FADeC affectés et non affectés	100%	84,42%	100%	Eu égard aux tendances passées, la cible pourra être atteinte
I_10	Taux d'exécution des budgets communaux	82,5%	58,93%	80%	Il est difficile de se prononcer
I_11	Audits IGAA / IGF	L'IGAA et l'IGF présentent leur rapport annuel d'audit des dépenses communales à temps			

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.

4.0. Appropriation et mise en œuvre de la PONADEC

→ *La compréhension et l'appropriation des enjeux de la décentralisation et de la déconcentration par les départements ministériels sectoriels sont déterminantes pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans de transferts des compétences et des ressources par ceux-ci.*

4.1 Renforcement des capacités

→ *L'assistance conseil est un élément clef du renforcement des capacités des collectivités locales ; des programmes d'assistance conseil ont été préparés. Le financement de ces activités n'est expressément prévu par le Budget général de l'Etat 2011 que pour seulement trois ministères sectoriels (développement, de l'eau et de l'énergie et environnement).*

→ *Le vote des nouveaux statuts de la fonction publique incluant la fonction publique territoriale est crucial pour une meilleure gestion de la carrière et une stabilisation des personnels communaux.*

4.2 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 déconcentration.*

→ *Le cahier de charges informatiques de référence pour l'informatisation comptable des communes (mairie et recette perception) doit être mis en vigueur. Les logiciels actuellement en cours d'utilisation devront être mis à jour notamment en ce qui concerne la comptabilité analytique qui est un outil de redevabilité des transferts du FADeC, notamment du FADeC affecté.*

→ *Les résultats des audits des communes méritent une attention particulière en vue de la prise de mesures correctives nécessaires pour assurer une utilisation optimale des ressources du FADeC. La relecture en cours du manuel de procédures doit pouvoir prendre en considération ces résultats.*

→ *La dynamisation des cadres de concertation existants en vue de faciliter les échanges d'informations entre les communes et les services déconcentrés de l'Etat en vue d'assurer en amont le respect des orientations nationales et des normes techniques.*

→ *Le mandatement tardif des fonds FADeC complexifie l'exécution des budgets communaux ; les versements tardifs ne permettent pas aux communes de faire une programmation budgétaire sereine sur l'année suivante. Cette situation incite les communes à attendre la trésorerie plutôt que d'anticiper la passation de marchés.*

→ *La mobilisation par les communes de ressources propres leur permet d'accroître leur capacité d'autofinancement ; à cet égard, la perception effective de la taxe de développement local (TDL) devrait offrir des perspectives intéressantes.*

5 Recommandations de la revue

Au vu des progrès enregistrés depuis le début de l'année 2010 et des défis sus évoqués, les recommandations de la revue sont présentées ci-dessous selon les différents domaines.

5.0 *Cadre institutionnel de la mise en œuvre de la PONADEC*

(1) La mise en place du comité interministériel de pilotage et du secrétariat permanent de la PONADEC ainsi que la tenue de la première conférence annuelle sur la décentralisation et la déconcentration devront faire l'objet d'une forte attention de la part du gouvernement en 2011. La vulgarisation de la PONADEC dans les ministères sectoriels devra démarrer suffisamment tôt pour être mieux prise en compte dans l'élaboration des budgets 2012.

(2) La Commission Interministérielle d'Elaboration du Plan de Transfert des Compétences et de Ressources aux Communes devra renforcer ses interventions dans l'accompagnement des ministères sectoriels. Elle s'attachera particulièrement à (i) accompagner les ministères sectoriels dans l'élaboration de leurs Plans de Déconcentration Décentralisation (PDD), (ii) élaborer, diffuser et mettre en œuvre un plan de transfert (calendrier, moyens).

(3) Les décrets d'application relatifs au transfert des compétences seront préparés afin de clarifier les modalités de sa mise en œuvre (acteurs, responsabilités, programmation).

(4) Le MDGLAAT attachera une attention particulière à l'élaboration des PDDI dans les départements. A cet égard, les préfets et leurs services devront être mobilisés à temps.

5.1 *Renforcement des capacités*

(5) Le Gouvernement devrait accélérer la mise en œuvre de la feuille de route du CEFAL conformément à son calendrier initial.

(6) Il est attendu du gouvernement qu'il prenne les mesures nécessaires en vue de doter la fonction publique territoriale de statuts.

(7) A l'occasion de la loi de finances exercice 2012, le Gouvernement devrait prévoir un financement explicite de l'assistance conseil aux communes. Dans cette perspective, le guide d'assistance conseil sera largement vulgarisé auprès des ministères sectoriels.

5.2 *Gestion des finances publiques et FADeC*

(8) 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.

(9) Le Gouvernement assure la sincérité et la crédibilité des budgets des communes à travers la tutelle. Dans ce cadre, il sera nécessaire de : (i) faire respecter la liste des annexes devant accompagner les budgets, (ii) renforcer le personnel et les capacités du comité en charge de l'examen des budgets communaux, (iii) faire adopter l'avant projet de texte modificatif des dispositions de loi relatif au calcul des indemnités mensuelles de fonction des maires et de leurs adjoints et aux indemnités de session des conseillers communaux disponible depuis 2009.

(10) 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.

(11) 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 des prochaines lois de finance à distinguer clairement transferts aux communes et crédits délégués.

(12) Le MDGLAAT devra mettre en vigueur et assurer le respect du cahier de charges de référence pour l'informatisation de la gestion budgétaire et comptable des communes.

(13) Les ministères en charge de la décentralisation et des finances devront assurer l'utilisation effective des logiciels de gestion budgétaire et comptable par les recettes perceptions. Ils devront également assurer la disponibilité à temps des données relatives à l'exécution des budgets communaux et nécessaires pour la préparation des revues sectorielles.

(14) Le MDGLAAT devra élaborer et mettre en œuvre un plan de mise en œuvre des recommandations des missions d'audit IGAA/IGF et de l'audit organisationnel et institutionnel de la CONAFIL. Tirant leçons de l'expérience faite en 2010, le SP/CONAFIL devra faire démarrer sans délai l'audit des dépenses au titre du FADeC 2010.

(15) En 2010, les Partenaires Techniques et Financiers ont signé un Protocole d'Accord relatif à l'harmonisation du cofinancement et des mesures d'assistance technique dans le cadre de l'abondement du FADeC. La situation d'exécution des critères de cofinancement qui sont annexés audit protocole doit être suivie constamment et évaluée chaque année. Les résultats de cette évaluation feront l'objet d'une présentation au cours de la revue sectorielle.

(16) En vue de l'accroissement de leurs capacités d'autofinancement, les communes devront prendre les dispositions pratiques en vue du recouvrement effectif de la taxe de développement local (TDL). A cet effet, le MDGLAAT et le MEF assureront la vulgarisation du cadre juridique de perception de la TDL. L'assistance conseil nécessaire sera mobilisée à cette fin.

5.3 Aménagement du territoire et intercommunalité

(17) Le projet d'agenda spatial devra être finalisé et transmis au gouvernement.

(18) En vue de faciliter la constitution de véritables intercommunalités au sens de la loi 2009-17 du 13 août 2009, la DGDGL devrait prendre les mesures idoines afin de faire adopter les décrets d'application et autres outils d'accompagnement indispensables tels que les statuts type. Dans cette perspective, des discussions devront être engagées au sein du MDGLAAT en vue de prendre en compte les autres formes d'intercommunalité à travers les décrets d'application ou une loi corrective.

5.4 Notes de fin de document

ⁱ Les données ont été calculées sur la base de la centralisation de 85% des bordereaux de développement des recettes et dépenses des communes par la direction générale du trésor.

ⁱⁱ La base de liquidation, au bénéfice des communes, de la dotation d'investissement non affectée du FADeC au titre de la gestion 2010 est de 7 236 000 000 Fcfa au lieu de 7 436 000 000 Fcfa initialement prévus dans le budget général de l'Etat. Il apparaît donc un gap de 200 000 000 Fcfa sur le montant prévu. Il a été mis à la disposition des communes, selon le Trésor Public, 5 065 200 000 Fcfa alors que le montant ordonnancé dans SIGFIP est de 5 125 000 000 Fcfa, soit un écart de 60 000 000 Fcfa utilisé pour les besoins des audits IGAA/IGF.

Bien que la nécessité de mener et de financer ces missions de contrôle ne soit pas remise en cause, le mode de financement choisi ne semble pas en adéquation avec les textes :

- ✓ Les ressources du FADeC sont strictement allouées aux communes,
- ✓ Les dotations d'investissements ne peuvent en aucun cas être utilisées à d'autres fins,
- ✓ Cette dépense pourrait jugée irrégulière par la cour des comptes.

ⁱⁱⁱ La moitié seulement de la dotation «FADeC affecté» a été réellement transférée et 70 % du « FADeC investissement non affecté» transférés aux communes ; le transfert de 4,240 milliards au titre de la TV et TVA vient augmenter ce taux

^{iv} Les données de base qui ont servi pour calculer l'indicateur sur la tenue des sessions de la CAD et du CDCC sont encore provisoires.

^v Les données utilisées pour le calcul sont encore provisoires.

^{vi} Le taux d'exécution des recettes de fonctionnement est de 68,6% donc inférieur à 80% et celui des recettes d'investissement est de 23,8%. Le non versement de la 3^e tranche du FADeC investissement non affecté ne justifie pas à lui seul ce faible taux. En ajoutant cette tranche les communes n'atteindraient en effet que 62,6% (dont 30% pour les recettes d'investissement).

^{vii} Cette chute se justifie par le non versement par l'Etat de la 3^e tranche du FADeC investissement non affecté et par la diminution globale des recettes propres des communes. Cela s'explique également par le fait que les communes avaient procédé à la mise en œuvre des fonds FADeC 2008 et 2009 au cours de l'exercice 2009.