

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

**SÉRIE DE RAPPORTS
D'ÉVALUATION DES
COMPÉTENCES EN GFP
N° 2**



**Compétences institutionnelles
et du personnel en ce qui
concerne la décentralisation
budgétaire au Bénin**

Table des matières

<i>Remerciements</i>	2
<i>Tableaux et figures</i>	3
<i>Acronymes et abréviations</i>	3
Note de synthèse	4
1 Contexte	7
Contexte économique	7
Cadre de décentralisation	7
Mise en œuvre et défis de la réforme sur la décentralisation	8
2 Compétences institutionnelles	10
2.1 Prévisions et mobilisation de recettes	10
2.2 Planification des dépenses	13
2.3 Exécution et efficience budgétaires	13
2.4 Passation des marchés et gestion de la trésorerie	15
2.5 Mécanismes de redevabilité (reddition des comptes)	15
2.6 Relations budgétaires intergouvernementales	16
3 Compétences du personnel	17
4 Écosystème des réformes	24
5 Compétences au service de la décentralisation budgétaire : discussion des résultats clés	29
Compétences en matière d'exécution	29
Compétences réglementaires	29
Compétences en coordination	30
Compétences analytiques	30
6 Conclusion	31
<i>Références</i>	32
<i>Annexe 1 : Méthodologie</i>	33
<i>Annexe 2 : Répartition des dotations de fonctionnement et d'investissement et conditions d'octroi des transferts du FADeC de l'État aux communes</i>	36
<i>Annexe 3 : Liste des directions de l'administration centrale, des préfectures et des communes figurant dans l'enquête menée auprès de membres du personnel</i>	37
<i>Annexe 4 : Questionnaire à l'intention du personnel</i>	38

Remerciements

This report was written by Dr Biniyam Bedasso from the CABRI Secretariat. The fieldwork and validation were conducted by Yacine Bio-Tchane. Comments were provided by Dr Philipp Krause, Prof. Christian Schuster and Awab Elmesbah. CABRI extends its gratitude to the team of officials from the Ministry of Economy and Finance who helped facilitate the review from its inception as well as to all key informants and survey respondents for their participation in the study. The CABRI Secretariat also expresses its gratitude to the Bill & Melinda Gates Foundation for their invaluable support.

BILL & MELINDA
GATES foundation

La « Bill & Melinda Gates Foundation » est une marque déposée aux États-Unis, qui est utilisée avec sa permission.

Tableaux et figures

Tableau 1 : Indicateurs économiques clés	7
Tableau 2 : Évaluation PEFA des relations budgétaires intergouvernementales.....	9
Tableau 3 : Recettes budgétaires prévues et réelles dans les communes échantillonnées (en millions de FCFA)	11
Tableau 4 : Taux d'exécution des dépenses budgétaires communales dans les communes de l'échantillon	14
Tableau 5 : Sommaire des caractéristiques des fonctionnaires de l'échantillon.....	17
Tableau 6 : Dimensions des compétences du personnel.....	19
Tableau 7 : Prédicteurs de la rotation potentielle (prévisions Logit ordonnées)	21
Tableau A1 : Communes de l'échantillon	34
Figure 1 : Répartition des années d'expérience des fonctionnaires de l'échantillon	18
Figure 2 : Répartition des fonctionnaires de l'échantillon entre les institutions de l'administration centrale et de l'administration locale.....	18
Figure 3 : Motivation du personnel et indicateurs connexes.....	19
Figure 4 : Raisons et destinations possibles de la rotation	21
Figure 5 : Pourcentage des fonctionnaires jugeant que l'inadéquation des compétences a affecté les performances de leur unité.....	22
Figure 6 : Durée de travail avec les superviseurs et les collègues horizontaux	23
Figure 7 : Origine des nouvelles idées/pratiques	24
Figure 8 : Mise en séquence des réformes.....	25
Figure 9 : Impliquer d'autres unités dans les activités de réforme	26
Figure 10 : Principaux facteurs d'amélioration des performances.....	27
Figure 11 : Moyens de transférer les enseignements tirés de réformes passées	28
Figure A1 : Carte des communes de l'échantillon	35

Acronymes et abréviations

CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CONAFIL	Commission nationale des finances locales
EAH	Eau, assainissement et hygiène
FADeC	Fonds d'appui au développement des communes
GFP	Gestion des finances publiques
MDA	Ministères, départements et agences
OSC	Organisation de la société civile
PAG	Plan d'action du gouvernement
PDC	Plan de développement communal
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Note de synthèse

Ce rapport vise à faire le point sur les compétences institutionnelles et les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre de la décentralisation budgétaire au Bénin. Le rapport est issu des préoccupations de l'administration centrale concernant la mobilisation des recettes et les compétences des communes en matière d'exécution budgétaire. À ce titre, l'évaluation des compétences complète le travail pratique qu'une équipe du ministère de l'Économie et des Finances a mené avec le soutien de CABRI, sur l'amélioration de la mobilisation des recettes et de l'exécution du budget dans les communes. S'appuyant sur les consultations préliminaires avec les responsables nationaux pour identifier les questions fondamentales de la gestion des finances publiques (GFP) dans le contexte de la décentralisation budgétaire au Bénin, les éléments suivants d'un système fonctionnel de GFP ont été sélectionnés pour examen : la crédibilité budgétaire,¹ l'exécution budgétaire fiable et efficiente et la redevabilité (ou responsabilité ou obligation de rendre compte) institutionnalisée. De plus, étant donné que les connaissances sont sans doute l'apport le plus important pour l'exécution des fonctions de GFP dans un système décentralisé, les compétences des ressources humaines ont été identifiées comme une composante autonome de l'évaluation.

La décentralisation a été l'un des aspects les plus importants des réformes de gouvernance dans de nombreux pays en développement au cours des dernières décennies. Plus précisément, la décentralisation budgétaire est un élément clé de la délégation globale des pouvoirs aux unités gouvernementales infranationales. Le Bénin s'est lancé dans l'une des réformes de décentralisation les plus radicales sur le continent africain. L'administration locale (ou gouvernement local ou collectivités locales) au Bénin est une composante essentielle du processus démocratique et de la promotion du développement durable. Cependant, une étude récente d'Afrobaromètre conclut que « les évaluations populaires de la performance des autorités locales sont généralement négatives et se sont détériorées avec le temps ».² Cette perception négative s'explique en partie par le manque

de compétences suffisantes pour mettre en œuvre la décentralisation, tenant ainsi la promesse d'une réelle amélioration de l'efficacité de la prestation des services et de la responsabilité. Toutefois ce problème n'existe pas qu'au Bénin. La faiblesse des compétences administratives au niveau infranational et la corruption potentielle sont citées comme les deux défaillances les plus marquantes de la décentralisation dans les pays en développement.³

L'évaluation consiste en des interviews approfondies avec 25 informateurs clés des communes, des préfectures, des ministères de l'administration centrale, des départements et agences (MDA), de la société civile et des médias. Les interviews qualitatives sont accompagnées d'une enquête quantitative menée auprès de 270 fonctionnaires des finances publiques ayant des rôles liés à la décentralisation budgétaire de neuf communes, sept préfectures et de six MDA de l'administration centrale. Les principales conclusions de l'évaluation ont été triangulées et validées par un atelier réunissant les parties prenantes. Les données primaires issues du travail qualitatif et quantitatif sur le terrain sont complétées par des recherches documentaires, définissant le contexte de la revue des compétences. Un compte rendu détaillé de la méthodologie utilisée pour cette évaluation est fourni à l'Annexe 1.

Les principales informations issues de l'évaluation sont résumées ci-dessous.

En raison du niveau élevé d'erreurs de prévision des recettes communales dans le passé, l'administration centrale s'efforce d'améliorer la crédibilité du budget au niveau de la commune, en introduisant une formule unique pour la prévision des recettes. Même s'il est largement reconnu que cette approche limite les prévisions trop optimistes, elle peut aussi être trop étouffante et peu attentive aux différences locales. L'une des sources d'hétérogénéité est la grande diversité de compétences des communes pour utiliser les données pour la prévision des recettes. L'inadéquation d'une formule universelle est due en outre à la situation géographique et au caractère saisonnier des activités économiques. Il

1 Le concept de la crédibilité budgétaire, tel qu'il est opérationnalisé dans cette évaluation, est tiré de l'œuvre d'Andrews et al. (2014). Par conséquent, la crédibilité budgétaire est définie comme le maintien de budgets complets et réguliers qui donnent un caractère contraignant aux priorités et aux plans des finances publiques du gouvernement, aux politiques de recettes réelles et aux performances de recouvrement qui reflètent les propositions et les prévisions, et aux dépenses réelles qui reflètent les promesses budgétisées (dans les dotations agrégées et détaillées).

2 Samson et Houessou (2018).

3 Bardhan (2002).

semble n'y avoir que peu de compétences collectives pour la coordination horizontale sur les questions fiscales locales entre les communes, dans la mesure où cette responsabilité est laissée en grande partie à l'administration centrale.⁴ La plupart des communes comptent sur des incitations monétaires pour motiver les percepteurs. Toutefois, il ne semble pas y avoir de mécanisme en place pour empêcher la perception trop insuffisante ou le recouvrement trop excessif motivé par des incitations monétaires. En l'absence d'espace politique suffisant pour déterminer les taux d'imposition, les communes hésitent à utiliser la marge de manœuvre limitée pour augmenter certains impôts de peur de réduire leur compétitivité.

Du côté des dépenses, il existe un lien clair entre le plan et le budget, même si les plans originaux des communes peuvent parfois apparaître comme une liste de souhaits. En ce qui concerne l'exécution du budget, le taux global d'exécution du budget communal présente des déficits importants, notamment dans les dépenses d'investissement (ou en capital). Les communes ont identifié les facteurs suivants comme des obstacles à la planification des dépenses d'investissement : des ressources propres insuffisantes pour assurer leur adéquation par rapport aux transferts, des retards dans la publication de l'information et dans le déblocage des fonds de l'administration centrale, une planification médiocre des projets et la politisation au niveau local. Les compétences de l'administration centrale pour transférer les fonds aux communes en temps utile, ont un impact considérable sur l'exécution du budget et l'achèvement des projets. La plupart des communes citent les retards dans le déblocage des fonds comme l'un des principaux défis dans la gestion des finances de l'administration locale.

En ce qui concerne la passation des marchés, bien que le processus de planification soit suffisamment simplifié, les communes signalent que le processus de passation des marchés peut être fastidieux. Les compétences en contrôle interne ne sont pas pleinement développées. Cependant, les compétences réglementaires centralisées de l'Inspection générale des finances semblent avoir compensé les faibles compétences en contrôle interne au niveau communal. Les organisations de la société civile (OSC) sont des actrices clés

dans les processus budgétaires de l'administration locale en dépit des opinions divergentes sur leurs compétences techniques en gestion des finances publiques.

Les communes indiquent qu'elles disposent de compétences suffisantes en matière de ressources humaines pour la budgétisation et la soumission de rapports à l'administration centrale. Mais, leur performance quant à la transmission en temps utile des comptes de gestion à l'administration centrale n'est pas encourageante. En termes de structures reliant les autorités centrales et locales au niveau opérationnel, l'administration fiscale, les services décentralisés et les préfectures, sont considérés comme des institutions essentielles pour faciliter les relations budgétaires intergouvernementales. Cependant, il n'y a pas de mécanisme clair pour s'occuper des problèmes de délimitation des limites communales, ce qui peut donner lieu à diverses formes d'inefficience et d'injustice, ainsi qu'au conflit ouvert.

L'enquête auprès du personnel révèle qu'une majorité de fonctionnaires des finances publiques responsables de fonctions liées à la décentralisation estiment que leurs collègues de la même unité ne sont pas suffisamment motivés. Toutefois, une proportion beaucoup plus élevée de fonctionnaires reconnaissent qu'il existe des opportunités de développement professionnel dans leur domaine et que leurs bonnes performances sont reconnues. Les résultats montrent également que le taux de rotation (ou roulement ou mouvement) potentielle du personnel est élevé, et que l'expérience est l'un des prédicteurs les plus solides de cette rotation potentielle. Il est assez inquiétant qu'une grande majorité de fonctionnaires, notamment au sein de l'administration locale, pense que la performance de leur unité a été entravée par l'inadéquation des compétences.

En ce qui concerne l'écosystème des réformes, il est encourageant de constater que les dirigeants (ou leadership/direction) des institutions de l'administration centrale sont les premiers à développer des idées de réforme, directement pour leurs propres institutions et indirectement pour les unités de l'administration locale ; le personnel de ces organisations semble ne jouer qu'un rôle mineur dans la génération d'idées.

4 La conceptualisation de la capacité de l'État dans ce rapport est ancrée dans la typologie des compétences formulée dans Lodge et Wegrich (2014) : capacité d'analyse, capacité d'exécution, capacité de coordination et capacité de réglementation. Ce cadre a déjà été appliqué pour analyser les compétences des ministères des Finances par Krause et al (2016) et CABRI (2017).

De même, un leadership perspicace est considéré comme le moteur le plus important de l'amélioration des performances au niveau de l'administration centrale, tandis que l'application des meilleures pratiques est considérée comme le facteur clé d'une réforme réussie de l'administration locale.

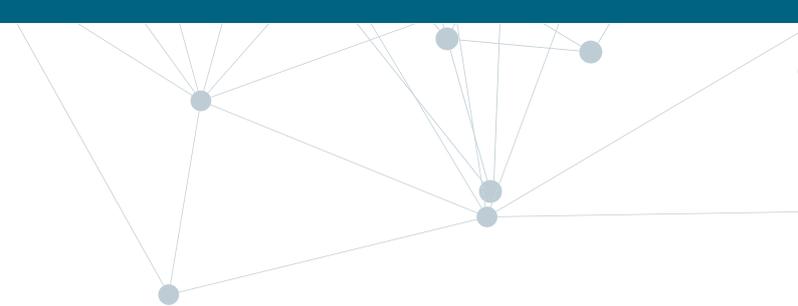
Dans l'ensemble, de nombreuses communes sont aux prises avec le manque de compétences en matière de mise en œuvre, comme en témoignent les faibles taux d'exécution des recettes et des dépenses budgétaires. Bien que des facteurs structurels tels que les dotations en ressources et l'accès aux marchés jouent un rôle dans les résultats budgétaires des communes, les compétences du personnel qui sont marquées par le faible niveau de motivation et l'inadéquation élevée des compétences, notamment au niveau local, sont susceptibles d'avoir un impact sur les performances d'exécution. Mais les compétences en matière d'exécution des communes ne peuvent pas être analysées

indépendamment des compétences réglementaires et coordinatrices des niveaux supérieurs du gouvernement dont la performance dans le contrôle ex ante et la dotation budgétaire affecte le degré d'exécution au niveau local. En ce qui concerne la surveillance, le renforcement des compétences des institutions de l'administration centrale a joué un rôle déterminant pour garantir la redevabilité au niveau local en dépit des faiblesses du contrôle interne dans les communes. Malgré les structures établies pour la coordination verticale des relations budgétaires intergouvernementales, les relations horizontales entre les communes semblent souffrir d'une pénurie de compétences collectives en coordination. Enfin, l'administration centrale utilise son avantage comparatif dans l'analyse indépendante pour compenser les lacunes des collectivités locales sur le plan des compétences analytiques en matière de prévision des recettes.

L'administration locale au Bénin est une composante essentielle du processus démocratique et de la promotion du développement durable

”

1 Contexte



Contexte économique

Membre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), le Bénin est une nation de 11 millions d'habitants, reconnue depuis des décennies comme une démocratie pacifique et stable malgré l'instabilité sporadique des dernières années. L'économie du Bénin est fortement dépendante de la réexportation et du commerce de transit (avec le Nigéria), de l'agriculture et des services. Le pays a connu une croissance à un taux moyen de 4,87 pour cent avec une inflation contenue à une moyenne de 0,22 pour cent entre 2015 et 2019. Cependant, la pauvreté reste élevée avec une tendance à la hausse pour atteindre 40,1 pour cent à partir de 2015.

Le gouvernement au pouvoir en 2016, a conçu un ambitieux programme de développement quinquennal pour stimuler la croissance et améliorer les conditions de vie de la population : le Programme d'action du Gouvernement (PAG). Le PAG s'articule autour de 45 projets clés dans les secteurs prioritaires suivants : tourisme, agriculture, infrastructures, économie numérique, énergie, environnement, EAH (eau, assainissement et hygiène) et protection sociale. Son coût total est estimé à 9,039 milliards de francs CFA (ou FCFA), et 61 pour cent du programme devrait être financé par le secteur privé. La dette publique du Bénin reste stable avec un ratio dette/PIB de 54,4 pour cent depuis 2017.

Cadre de décentralisation

Le Bénin a une expérience relativement longue et étendue en matière de décentralisation budgétaire. Par l'adoption de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, des collectivités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique, de la capacité de décision et de l'autonomie financière, ont été établies au sein de la structure de l'administration territoriale de la République du Bénin. Le Bénin compte actuellement 77 collectivités locales appelées communes, administrées par des organes composés d'élus locaux. Les villes de Porto Novo, Cotonou et Parakou, compte tenu de la taille de leur population, de leur superficie et de leurs ressources, sont établies en tant que communes à statut particulier par la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier. Chaque commune est divisée en districts et chaque district est divisé en districts de ville ou de village.

À la suite de l'approfondissement de la décentralisation, plusieurs réformes ont été introduites au sein de la législation, dont une révision de la Constitution. Les principales réformes pertinentes pour la décentralisation budgétaire comprennent la subdivision territoriale intervenue en 2016, l'augmentation du nombre de préfectures (départements) qui est passé de 6 à 12 préfectures, l'introduction progressive d'un guichet unique pour tous les paiements dans les communes, et l'expérimentation avec l'externalisation de la mobilisation des ressources (*Régie autonome*) au sein de la commune.

Tableau 1 : Indicateurs économiques clés

	Moyenne 2015 à 2019 ou année la plus récente	
Taux de croissance du PIB	4,87	Moyenne 2015 à 2019
PIB par habitant (USD constant 2010)	1 180,36	2019
Indice numérique de pauvreté	40,1	2015
Inflation	0,22	Moyenne 2015 à 2019
Ratio dette/PIB	54,4	2017

Source : Banque mondiale.

La loi n° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin définit les dispositions relatives aux recettes et aux dépenses communales, ainsi que le contenu et les modalités de l'élaboration, l'adoption, l'exécution et le contrôle des budgets des autorités locales. À ce titre, les budgets des communes sont approuvés par un vote du conseil communal, et par l'autorité de supervision (la préfecture). Les ressources des communes proviennent des impôts locaux, des impôts partagés entre l'État et les collectivités locales, des frais de service, des dotations et subventions versées par l'État aux communes, des dons et legs de tiers (ressources propres).

Mise en œuvre et défis de la réforme sur la décentralisation

Après une première phase de mise en œuvre, au cours de laquelle les communes ne disposaient pas des ressources financières nécessaires pour exercer les compétences qui leur avaient été transférées, la situation a changé avec la mise en place du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) en 2008. Le FADeC, qui reçoit d'importantes contributions de l'administration centrale et des partenaires techniques et financiers, est un mécanisme de financement national pour le transfert de ressources au profit des communes, qui contribue au financement des dépenses de fonctionnement (ou ordinaires) et d'investissement.

Les fonds du FADeC sont affectés aux communes chaque année par la Commission nationale des finances locales (CONAFIL), qui comprend des représentants du ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance locale, du ministère de l'Économie et des Finances, et les maires. La CONAFIL alloue des fonds d'exploitation sur la base du montant des trois subventions accordées aux communes jusqu'en 2007 (les subventions salariales, les subventions d'équilibre et la subvention pour le remplacement de la taxe civique), qui sont remplacées par le FADeC Fonctionnement. Généralement, en raison de la composition de la CONAFIL, la répartition de la subvention de fonctionnement accordée aux communes est relativement transparente, mais elle n'est pas fondée sur des critères objectifs bien définis. Les transferts des fonds d'investissement affectés par l'administration centrale aux communes sont de deux types : une dotation d'investissement non affectée, qui est incluse dans le budget du ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance locale, et qui est répartie entre les communes par la CONAFIL sur la base de critères prédéterminés, et une dotation d'investissement affectée, qui est inscrite aux budgets et distribuée par les

ministères sectoriels concernés, à savoir l'éducation, la santé, l'énergie et l'eau, et l'agriculture. Les critères de répartition de la dotation d'investissement affectée varient d'un ministère sectoriel à l'autre, mais restent vagues. L'Annexe 2 présente un tableau résumant la répartition des dotations de fonctionnement et d'investissement et les conditions d'octroi de transferts FADeC de l'administration centrale aux communes.

Les transferts aux communes via FADeC sur la période 2014-2017 s'élevaient en moyenne à 31,44 milliards FCFA par an, soit 2 pour cent des dépenses budgétaires de l'administration centrale.⁵ Pendant cette période, les ressources propres des communes sont passées de 24,95 milliards FCFA à 29,79 milliards FCFA, soit une augmentation de 19,43 pour cent sur quatre exercices. Cependant, ces montants sont tous inférieurs aux transferts reçus de l'État via le fonds FADeC, sauf en 2016,⁶ lorsque les recettes propres des communes ont dépassé les transferts de 14,94 pour cent.⁷ Cette tendance met en évidence la faible capacité des communes à mobiliser des ressources propres au cours d'un exercice budgétaire.

Selon le rapport général du forum sur « 10 ans de décentralisation au Bénin », la faible compétence des communes en matière de mobilisation de recettes propres et les grandes disparités entre les communes mettent en exergue l'insuffisance de la fiscalité locale actuelle par rapport aux réalités des collectivités locales.⁸ Par conséquent, le budget de fonctionnement de certaines communes reste déséquilibré par rapport au nombre croissant d'actifs financiers et de frais de fonctionnement associés, une situation qui affecte la continuité de la prestation des services aux citoyens.

Les reports de crédits ont augmenté au cours des quatre dernières années, passant de 10,5 milliards FCFA en 2014 (report de 2013 à 2014) à plus de 29 milliards FCFA en 2017.⁹ Cette tendance reflète le faible taux d'exécution des budgets communaux. Selon les conférences budgétaires pour la période 2015-2018, le taux moyen d'exécution du budget au niveau communal est de 60 pour cent avec un taux d'exécution de seulement 35 pour cent des dépenses d'investissement.

Enfin, la dernière évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) (2014) des relations budgétaires intergouvernementales au Bénin indique la détérioration des indicateurs par rapport à 2012 (voir le Tableau 2). Le Bénin obtient la note globale « D », en baisse par rapport à une légère amélioration lors de l'évaluation précédente en 2012.

5 Audit de gestion FADeC 2017.

6 C'est alors que les transferts sont tombés de 42,05 millions à 23,34 millions FCFA, probablement en raison de la perturbation du calendrier des transferts à la suite du budget supplémentaire introduit par le nouveau gouvernement en mai 2016.

7 Données CONAFIL.

8 Rapport Général Du Forum Des Dix Ans De Décentralisation Au Bénin, 2015, (https://decentralisation.gouv.bj/wp-content/uploads/2018/12/6.1-FORUM-10-ANS-DE-DECENTRALISATION_RAPPORT-GENERAL.pdf).

9 Données/audit de gestion FADeC 2017.

Tableau 2 : Évaluation PEFA des relations budgétaires intergouvernementales

	2007	2012	2014
Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	D+	C+	D+
Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	C	A	C
Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	C	C	D
Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	D	D	D
Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	C	C	D

Source : PEFA (2014)

Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) est un mécanisme de financement national pour le transfert de ressources au profit des communes, qui contribue au financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement

”

2 Compétences institutionnelles

Cette partie fournit des informations clés sur les compétences organisationnelles et systémiques pour la décentralisation budgétaire et les relations budgétaires intergouvernementales, qui sont fondées sur les données qualitatives recueillies lors d'interviews avec une série de parties prenantes. Les thèmes sont organisés de manière à refléter les principales questions identifiées par les responsables nationaux dans le cadre de l'exercice de définition de la portée. L'objectif global est d'examiner les données qualitatives sur diverses fonctions de la GFP dans le contexte de la décentralisation budgétaire pour mettre en lumière différentes dimensions des compétences, à savoir la capacité d'exécution, la capacité de réglementation, la capacité de coordination et la capacité d'analyse.

2.1 Prévisions et mobilisation de recettes

Le manque de fiabilité des prévisions des recettes communales a été un défi constant pour la décentralisation budgétaire au Bénin. Le Tableau 3 présente les données des communes de l'échantillon pour les exercices financiers de 2017 et 2018. La moyenne des taux d'exécution des recettes se situe à 55,6 pour cent pour 2017 et à 53,7 pour cent pour 2018. Outre le faible taux moyen d'exécution, le taux d'exécution au niveau communal présente une forte volatilité au fil du temps. En moyenne, la performance des recettes dans une commune varie de plus de 13 points de pourcentage d'une année à l'autre dans les deux sens. Cette variation importante montre que les communes ont du mal à formuler des budgets crédibles avec des prévisions de recettes fiables. Ce problème est dû au manque de compétences d'analyse au niveau de la commune et de compétences de coordination au niveau de l'administration centrale.

C'est dans ce contexte que la CONAFIL a établi une règle exigeant que les communes utilisent une formule prédéterminée pour prévoir leurs recettes. Selon la règle introduite en 2018, la prévision de la perception des recettes au cours de l'année t devrait être calculée comme la moyenne des réalisations de recettes des années $t-2$, $t-3$ et $t-4$ majorée de 10 pour cent. La logique de la règle actuelle est qu'elle empêche les communes de faire des prévisions trop optimistes fondées sur des hypothèses irréalistes. Cette démarche devrait améliorer la crédibilité budgétaire

globale en obligeant les communes à planifier leurs dépenses annuelles dans une enveloppe de dépenses réaliste. Un certain nombre de fonctionnaires communaux ont reconnu l'utilité de cette règle pour encourager une planification budgétaire plus prudente. Ils ont également souligné que le cadre normatif mis en place par l'administration centrale contribuait à réduire le niveau d'ingérence politique au niveau local dans la prévision des recettes. Cependant, selon certaines critiques, la formule est trop étouffante et dépourvue de sensibilité aux contextes locaux. Les responsables communaux estiment que la dépendance excessive du cadre sur les réalisations historiques des recettes peut finir par décourager les efforts visant à introduire des changements innovants dans la mobilisation des recettes au niveau local. De plus, l'application d'une formule uniforme pour toutes les communes semble ignorer la diversité des conditions naturelles et environnementales au Bénin, ainsi que la nature cyclique de l'activité économique au niveau local dans certaines régions.

Des données suffisantes et fiables sont essentielles à la prévision et à la gestion des recettes au niveau local.¹⁰ Il semble que l'utilisation d'une formule stipulée au niveau de l'administration centrale, reposant sur des réalisations historiques ait limité l'horizon des communes quant à l'utilisation de données et de l'analyse pour améliorer la prévision de leurs recettes. C'est pourquoi, la majorité des communes interviewées n'utilisent que les données des comptes administratifs pour effectuer des prévisions de recettes. Toutefois, certaines communes tirent parti de leurs compétences actuelles pour améliorer la qualité des données sur le potentiel fiscal. Par exemple, deux des 17 communes interviewées envisagent de mettre en place un cadastre urbain, tandis que l'une d'elles travaille à l'élaboration d'une base de données de commerçants informels. Il existe d'importantes disparités dans les approches utilisées par les communes pour analyser le potentiel fiscal. Par exemple, la commune de Parakou met en place un système de suivi fiscal basé sur la technologie GPS, tandis que la commune de Zè admet qu'elle effectue peu d'analyses en raison d'un potentiel perçu limité. En général, plusieurs communes effectuent un recensement fiscal ou une étude analogue tous les deux à cinq ans.

Les facteurs géographiques semblent influencer sur l'aptitude ou l'incitation des communes à analyser le potentiel fiscal. Pour des communes comme Djougou, des compétences limitées

¹⁰ Voir, par exemple, Cirincione et al (1999).

Tableau 3 : Recettes budgétaires prévues et réelles dans les communes échantillonnées (en millions de FCFA)

Communes	2017			2018		
	Prévues	Réelles	Taux d'exécution	Prévues	Réelles	Taux d'exécution
Abomey Calavi	6 887	3 226	0,468	6 887	4 797	0,696
Banikoara	2 493	1 778	0,713	2 561	1 723	0,673
Cotonou	19 452	13 483	0,693	23 669	16 583	0,701
Glazoué	1 368	905	0,662	1 363	534	0,392
Parakou	3 960	2 089	0,528			
Sèmè-Kpodji	3 445	1 617	0,469	4 147	1 524	0,368
Aplahoué	2 422	1 162	0,480	2 372	988	0,416
Athiémé	823	420	0,510	847	446	0,526
Djougou	2 097	1 342	0,640	2 813	922	0,328
Dogbo	1 695	730	0,431			
Ifangni	820	408	0,497	1 260	778	0,617
Karimama	1 151	683	0,593	1 461	686	0,470
Natitingou	1 582	763	0,483	1 598	1 151	0,720
Zè	1 236	759	0,614			
Moyenne			0,556			0,537
Écart type			0,091			0,142

Source : Compilé par les auteurs.

par rapport à la taille de leur territoire auraient entravé leurs efforts de compilation de données sur les activités économiques. À Karimama, située à la frontière avec le Niger, la porosité de cette frontière rend difficile l'estimation précise du potentiel fiscal. De même, Sèmè-Kpodji est affectée de manière négative par son emplacement entre les deux plus grandes villes du pays, ce qui contribue à limiter le potentiel de ses recettes.

L'absence d'incitation pour Sèmè-Kpodji à analyser le potentiel de recettes en raison de l'intrusion alléguée des communes voisines dans son espace économique semble indiquer que la coordination horizontale entre les communes peut être essentielle. Compte tenu de la libre circulation des personnes, des biens et des services au-delà des frontières communales, certaines communes pourraient avoir du mal à percevoir des impôts sur l'activité économique qui a lieu sur leur territoire. Par conséquent, une approche coordonnée de l'attribution des taux d'imposition et de la compétence fiscale (ou juridiction fiscale) peut être nécessaire pour assurer une répartition juste et équitable des recettes fiscales entre les communes. La grande majorité des communes interviewées n'ont pas d'entente officielle de coordination avec les communes voisines. Par conséquent, une grande partie de la coordination est censée être prise en charge par l'administration centrale. Deux communes ont indiqué qu'elles avaient conclu des accords permanents pour harmoniser leurs taux d'imposition. De surcroît, deux communes ont conclu des contrats d'exploitation conjointe avec les communes voisines en ce qui concerne les activités minières.

La mobilisation réelle des recettes par les communes dépend essentiellement de la performance des agents de perception, pris individuellement. Par conséquent, l'aptitude de la commune à gérer le rapport commettant-préposé (ou mandant-mandataire) avec les percepteurs est essentielle à ses compétences globales pour mobiliser les recettes. La majorité des communes interviewées utilisent une forme quelconque d'incitation monétaire pour motiver les percepteurs à atteindre leurs objectifs. L'arrangement le plus courant consiste à leur offrir une certaine part des recettes perçues au-dessus d'un seuil prédéterminé (par exemple 80 ou 90 pour cent de l'objectif). Par ailleurs, au moins une commune (Cotonou) prévoit d'utiliser la partie supérieure à la cible de la perception des recettes comme base pour fournir des incitations monétaires. Toutefois, un fonctionnaire municipal a fait remarquer qu'en l'absence d'incitation proportionnelle sur toutes les recettes perçues, certains percepteurs pourraient abandonner facilement et interrompre leur effort pour percevoir davantage de recettes

s'ils estimaient qu'ils ne pourraient pas atteindre le seuil, ce qui peut poser un problème de mobilisation des recettes, d'autant plus que la plupart des communes ne disposent pas de sanctions bien définies en cas de mauvaises performances. En revanche, les communes ne semblent pas disposer d'un mécanisme pour empêcher la récompense monétaire de créer des incitations perverses qui encourageraient les agents à trop percevoir de recettes des contribuables.

Dans une certaine mesure, la capacité des communes à mobiliser des recettes dépend de l'espace politique qui leur a été accordé pour expérimenter différents choix de politiques. À cet égard, les communes béninoises ont un pouvoir discrétionnaire limité pour fixer le taux marginal sur quelques types d'impôts. Plusieurs répondants ont dit qu'ils avaient pris soin de ne pas trop utiliser leur pouvoir discrétionnaire en augmentant les impôts de peur de rendre leurs communes moins concurrentielles. En outre, certains fonctionnaires municipaux ont estimé que le type d'impôts laissés à leur discrétion sont sans conséquence puisque les principales taxes telles que la TVA sont du domaine de l'administration centrale.¹¹ Outre la politique fiscale, l'administration centrale aurait une influence sur les questions administratives liées à la perception des recettes locales, telles que les heures d'ouverture des postes de perception de la taxe routière. Malgré l'espace politique limité dont disposent les communes, certaines d'entre elles ont mis au point des stratégies personnalisées de mobilisation des recettes qui conviennent à leur contexte. Par exemple, la commune de Glazoue a institué une taxe forfaitaire sur les services d'état civil, dont le produit est réservé au développement des infrastructures locales.

La capacité de générer des recettes est étroitement liée au niveau de développement et à la composition de l'activité économique de la commune. Le clientélisme peut également présenter un défi à la mobilisation des recettes si la population de la commune est autochtone, car cette situation crée des conditions plus propices au favoritisme. En tant que tel, les centres de commerce avec des populations diverses sont en mesure de générer des recettes plus élevées non seulement en raison du niveau de l'activité économique, mais aussi parce que les relations entre les autorités locales et les contribuables sont plus indépendantes. Malgré la prédominance du secteur informel dans de nombreux marchés locaux, la plupart des communes n'ont pas de stratégies fondées sur des données probantes pour développer et transformer le secteur informel afin d'exploiter éventuellement son potentiel de recettes. Toutefois, il convient de noter que des efforts sont faits pour tirer parti des programmes de microcrédit pour développer le secteur informel dans certaines communes.

11 Les remises sur la fiscalité commune proviennent principalement de la taxe unique sur les transports routiers (TUTR) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçues sur les recettes douanières. Conformément à la loi n° 2006-24 sur la loi de finances pour 2007, la part de la TVA perçue sur les recettes douanières allouées aux collectivités locales est fixée à 0,5 pour cent. Le total des recettes de TVA allouées aux collectivités locales est réparti comme suit : 20 pour cent aux communes avec un statut spécial : 60 pour cent à Cotonou, 24 pour cent à Porto-Novo et 16 pour cent à Parakou ; 80 pour cent aux autres communes en fonction de leur poids démographique. La clé de répartition du produit de la TVA entre ces communes est fixée par l'Arrêté n° 2004-1145 du 14 septembre 2004.

2.2 Planification des dépenses

La planification annuelle au niveau communal est ancrée dans le plan de développement communal (PDC). Toutes les dépenses d'investissement peuvent être attribuées au PDC et chaque année, les tranches annuelles sont prises en compte pour planifier les dépenses. Cette pratique est totalement respectée par toutes les communes interviewées. En tant que tel, il semble y avoir un lien clair entre le plan et le budget au niveau des procédures. Toutefois, un informateur clé de la CONAFIL a fait remarquer que le plan même, peut parfois ressembler à une liste de souhaits de projets ambitieux. Par conséquent, les communes sont souvent tenues de définir un ordre de priorité pour leurs programmes afin de s'adapter au budget alloué.

Les communes interviewées ont identifié les facteurs suivants comme des obstacles à la planification des dépenses d'investissement :

- *Le manque de ressources propres* : les communes sont tenues de contribuer à environ 20 pour cent du coût total d'un projet d'investissement à partir de leurs propres ressources. Pour certaines communes, cette exigence est suffisamment onéreuse pour nuire à la planification efficace des dépenses d'investissement parce que le budget des projets d'investissement indivisible est souvent assez important par rapport à la capacité des communes de générer des ressources propres.
- *Les retards dans la diffusion des informations et dans le transfert des fonds de l'administration centrale* : les communes signalent que leurs compétences en planification des dépenses d'investissement ont été compromises par l'absence d'informations en temps opportun sur les crédits budgétaires alloués par l'administration centrale. Ce défi est aggravé par des retards encore plus problématiques dans le déblocage des fonds aux communes.
- *La mauvaise planification de projets et la politisation* : certaines communes ont souligné que leur manque de compétences globales en planification étaient responsables des lacunes dans la planification des dépenses d'investissement. Quelques répondants ont ajouté que l'ingérence politique empiétait sur leur aptitude à améliorer leurs compétences en planification des dépenses d'investissement.

La gestion des projets d'investissement est souvent sujette à des incertitudes et des risques importants. Par conséquent, la planification des dépenses d'investissement devrait tenir suffisamment compte des risques associés aux projets d'investissement.¹² La plupart des communes citent les retards dans l'exécution des projets comme un facteur de risque majeur ayant des répercussions budgétaires importantes. Ils signalent également que ces retards se produisent généralement en raison de faiblesses au niveau

des capacités financières et techniques des entrepreneurs. Dans certaines communes, le défi est plus structurel en ce sens que les conditions météorologiques dangereuses sont combinées à de mauvaises infrastructures pour compliquer encore plus la planification du budget d'investissement. Toutefois, certaines communes sont convaincues que des mécanismes normalisés tels que les études de faisabilité et les évaluations des risques environnementaux leur donnent les moyens suffisants pour intégrer les risques dans leur planification.

2.3 Exécution et efficacité budgétaires

Il existe un large consensus sur le fait que l'état d'exécution du budget dans les communes béninoises laisse beaucoup à désirer. Le Tableau 4 présente des données sur les taux d'exécution pour certaines catégories budgétaires en 2017 et 2018 pour les communes de notre échantillon. Le taux moyen d'exécution des dépenses totales n'est que de 46 pour cent en 2017 et de 41 pour cent en 2018. Dans l'ensemble, les communes ont un bilan moins mauvais en matière d'exécution du budget d'investissement qu'en matière d'exécution du budget de fonctionnement. Il existe également d'importantes disparités entre communes en ce qui concerne l'exécution de leur budget, en particulier pour ce qui est de leur budget d'investissement, comme le montrent les écarts types importants. Le transfert du FADeC affecté se caractérise par un taux d'exécution particulièrement faible avec seulement 14,7 pour cent en 2017 et 26 pour cent en 2018. Outre le manque de compétences en matière d'exécution au niveau local, ce constat est symptomatique des insuffisances en matière de coordination entre les ministères sectoriels – qui sont les gardiens des transferts affectés, et les communes.

Le processus d'exécution du budget au niveau local commence souvent par le déblocage des fonds alloués par le Trésor de l'administration centrale. Ce déblocage nécessite généralement une planification et une gestion efficaces de la trésorerie au niveau de l'administration centrale. La majorité des communes interviewées ont fait remarquer que les retards dans le déblocage des transferts non conditionnels de l'administration centrale présentaient un défi important pour une exécution efficace du budget. C'est l'une des dimensions dans le domaine des relations budgétaires intergouvernementales où les compétences des systèmes de l'administration centrale peuvent avoir influer directement sur les performances des unités décentralisées de l'administration locale. Les fonctionnaires des communes font remarquer que les retards pris dans les processus de décaissement et de passation des marchés ont tendance à avoir un effet secondaire, en réduisant le taux d'exécution du budget qui, à son tour, impacte négativement le montant des dotations au cours des années suivantes. Ce problème se complique encore davantage à cause du niveau

12 Kee et Robins (1991), Flyvbjerg (2016).

Tableau 4 : Taux d'exécution des dépenses budgétaires communales dans les communes de l'échantillon

Commune	2017			2018		
	Dépenses totales	Dépenses d'investissement	FADeC affecté	Dépenses totales	Dépenses d'investissement	FADeC affecté
Abomey Calavi	0,437	0,262	0,108	0,556	0,415	0,242
Banikoara	0,804	0,853		0,497	0,436	0,413
Cotonou	0,579	0,648		0,482	0,451	
Glazoué	0,447	0,397	0,084	0,354	0,296	0,306
Parakou	0,673	0,686				
Sèmè-Kpodji	0,345	0,173	0,081	0,329	0,161	0,041
Aplahoué	0,257	0,188	0,125	0,330	0,277	0,421
Athiéme	0,422	0,398		0,443	0,454	
Djougou	0,297	0,162	0,118	0,251	0,165	0,101
Dogbo	0,438	0,384	0,233			
Ifangni	0,566	0,435		0,391	0,303	
Karimama	0,259	0,213	0,022	0,257	0,233	0,248
Natitingou	0,458	0,382	0,364	0,684	0,684	0,301
Zè	0,495	0,442	0,191			
Moyenne	0,463	0,402	0,147	0,416	0,352	0,259
Écart type	0,145	0,193	0,096	0,126	0,147	0,126

Source : Compilé par les auteurs.

supplémentaire d'administration au niveau de la préfecture, qui est parfois responsable de retards dans la procédure d'autorisation. Cependant, les préfectures estiment que les communes affichent déjà de faibles taux d'exécution du budget qui leur est communiqué à temps. Ce problème serait dû à une ingérence politique au niveau communal. Toutefois, comme c'est souvent le cas, il existe une hétérogénéité importante entre les communes au niveau des performances en matière d'exécution, qui devrait être prise en compte pour remédier au manque perçu de synchronisation dans le déblocage des fonds.

L'un des défis potentiels de la décentralisation est qu'elle peut fragmenter les unités budgétaires au point de compromettre leur aptitude à atteindre l'optimisation des ressources en réduisant leur pouvoir de négociation ou en balkanisant leurs marchés. À cet égard, la plupart des communes considèrent que le répertoire des prix de référence à l'usage de l'administration publique, qui est publié par l'administration centrale les a aidés à améliorer l'optimisation de leurs ressources. Toutefois, certaines communes du Nord ont souligné que la géographie jouait effectivement un rôle dans la création de frictions de marché

qui ont une incidence sur l'optimisation des ressources en matière de dépenses publiques. Par conséquent, la capacité d'assurer l'optimisation des ressources a tendance à diminuer à mesure que la distance par rapport à Cotonou augmente et lorsqu'il y a un accès difficile à la commune.

Les communes affirment utiliser diverses méthodes pour effectuer le suivi de l'efficacité budgétaire. Les deux principaux mécanismes sont l'organisation de réunions régulières des comités pour passer en revue les performances (hebdomadaires, mensuelles ou bimensuelles) et l'utilisation de solutions logicielles pour suivre les performances. Toutefois, les informateurs clés tiers ont fait remarquer que ces mécanismes pourraient ne pas être entièrement efficaces étant donné que les décisions budgétaires pouvaient être soumises à des facteurs exogènes tels que les blocages politiques.

2.4 Passation des marchés et gestion de la trésorerie

La planification de la passation des marchés au niveau communal est une extension du processus annuel de planification et d'élaboration du budget d'investissement. Les plans de passation des marchés font donc partie des documents clés que les communes doivent avoir en place avant l'approbation du budget. En conséquence, ces plans sont déjà élaborés au début du cycle budgétaire et dès que le budget est approuvé, les communes peuvent commencer à mettre en œuvre des projets. Le plan de passation des marchés communaux doit être publié dans le Système intégré de gestion des marchés publics (SIGMaP), qui est hébergé par la Direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP), au plus tard à la fin janvier.

Bien que le processus de planification soit suffisamment simplifié, les communes signalent que le processus de passation des marchés peut être lourd. La participation de la DNCMP et de la préfecture à différentes étapes du processus de passation des marchés entraîne des retards avant que la mise en œuvre du projet ne puisse commencer. Par conséquent, comme c'est souvent le cas, la fonction de contrôle semble empiéter sur l'objectif d'efficacité. Considérant que le processus d'approbation peut impliquer plusieurs entités à des niveaux d'administration différents (DNCMP, préfecture et commune), assurer le contrôle aux niveaux supérieurs peut avoir des externalités négatives en termes de retards excessifs pour les communes. Les procédures de contrôle sont cohérentes en interne et même souhaitables en ce qui concerne les échelons supérieurs de l'administration. Mais l'effet négatif qui peut nuire à l'exécution budgétaire des communes n'est pas entièrement pris en compte par ceux qui sont responsables du contrôle dans les échelons supérieurs de l'administration. En tant que telle, l'internalisation de ces externalités et la réduction des frictions dans le processus de passation des marchés nécessitent que les entités chargées des relations budgétaires intergouvernementales possèdent des compétences appropriées en matière de coordination.

Outre les plans de passation des marchés, le budget est habituellement accompagné de plans de trésorerie qui sont élaborés chaque année et examinés régulièrement par une structure (comme un comité) au sein des communes. À l'instar de l'efficacité budgétaire globale, les communes tentent d'améliorer la gestion de la trésorerie en organisant des réunions d'évaluation, y compris avec les percepteurs, et en ayant recours à des solutions technologiques telles que les logiciels de suivi. Toutefois, les retards dans le déblocage des fonds de l'administration centrale peuvent avoir le potentiel de mettre même les meilleurs plans de trésorerie en péril. Il est intéressant de noter que certains répondants ont affirmé que la taille de la commune joue un rôle dans la performance du système de gestion de la trésorerie, car les petites communes ajustent mieux et plus rapidement leur plan de trésorerie que les plus grandes communes.

2.5 Mécanismes de redevabilité (reddition de comptes)

En ce qui concerne le suivi, les budgets des communes sont contrôlés mensuellement par la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique (DGTCP), qui établit les états des recettes et des dépenses des communes. Toutefois, cette direction ne contrôle pas la gestion financière des communes. En outre, l'examen des comptes de gestion par la DGTCP, qui donne l'occasion chaque année d'auditer la gestion financière des communes, n'est pas régulièrement effectué en raison de la production et de la transmission tardives des comptes.¹³ La DGTCP ne produit pas de rapport consolidé de la situation budgétaire de toutes les communes à l'issue de l'examen des comptes financiers.

Les audits annuels du FADeC constituent le principal moyen d'assurer la reddition de comptes au niveau local. Ces missions comprennent un audit des performances (réalisations) et sont parfois complétées par des audits distincts effectués par des partenaires du développement. La plupart des communes considèrent que les audits de l'Inspection générale des finances (IGF) contribuent à améliorer leurs performances au-delà de l'objectif premier d'assurer la reddition de comptes. Dans presque toutes les communes visées par l'évaluation, un comité est établi pour donner suite à la mise en œuvre des recommandations d'audit. À ce titre, les compétences réglementaires centralisées de l'IGF semblent avoir compensé les compétences éparses du contrôle interne au niveau communal. Selon la CONAFIL, les compétences techniques des organes d'audit sont associées au pouvoir de sanction de l'administration centrale.

Le rôle des OSC semble être assez fort dans la plupart des communes. Les OSC participent tout au long du processus de budgétisation, de la planification au suivi, en tant qu'observatrices. Elles ont également un accès illimité à tous les rapports. Toutefois, les opinions des communes divergent quant à la capacité des OSC à participer efficacement au processus budgétaire. Certains répondants estiment que les OSC sont bien préparées dans la mesure où elles compensent

13 Par exemple, au 15 mai 2014, seulement 35 des 77 comptes de gestion ont été produits pour 2011.

parfois le manque de personnel communal en donnant des informations et des contributions. D'autres fonctionnaires considèrent que les OSC n'ont pas les compétences techniques nécessaires pour bien comprendre le processus budgétaire. Un représentant d'une OSC a souligné qu'ils expérimentaient constamment divers outils pour accroître la participation citoyenne et leurs contributions au processus budgétaire.

2.6 Relations budgétaires intergouvernementales

Les relations budgétaires entre les communes et l'administration centrale s'appuient souvent sur les compétences en matière de planification et de reporting des unités de l'administration locale et sur les compétences en coordination et réglementaires des agences de l'administration centrale. La plupart des communes déclarent disposer d'un personnel suffisamment qualifié pour planifier et budgétiser afin de satisfaire le calendrier budgétaire. Et ce, malgré un gel des embauches et des capacités en personnel insuffisantes dans des domaines autres que le budget. Les compétences du personnel sont complétées par un effort national visant à améliorer les compétences en technologie de l'information des communes par le biais d'un système normalisé d'information sur la gestion financière (le GBCO ou Logiciel de gestion budgétaire et comptable). Les communes sont tenues de fournir des rapports périodiques à l'administration centrale (par l'entremise de la CONAFIL) et aux préfetures. Les fonctionnaires interrogés affirment que leurs communes ont les compétences nécessaires pour fournir des rapports de bonne qualité dans les délais prévus.

Dans un système décentralisé, l'administration centrale peut jouer le rôle de coordinatrice de l'interaction verticale entre les différents niveaux de l'administration publique, ainsi que de facilitatrice des relations horizontales entre les communes. Les fonctionnaires interviewés ont identifié les structures institutionnelles suivantes comme possédant les mécanismes *de jure* ou *de facto* pour coordonner les relations budgétaires intergouvernementales, comme suit :

- *Administration fiscale* : l'administration centrale maintient sa présence au niveau local principalement par

le biais du réseau des bureaux fiscaux/percepteurs. À ce titre, l'administration fiscale peut potentiellement jouer un rôle déterminant dans la coordination de la politique budgétaire verticalement et horizontalement. Toutefois, certains fonctionnaires des communes affirment que l'administration fiscale ne prête pas assez d'attention à cette fonction de coordination.

- *Services déconcentrés* : les services déconcentrés sont responsables de la coordination de la mise en œuvre des politiques dans leur secteur respectif. Toutefois, les fonctionnaires municipaux ont des doutes au sujet de l'efficacité de ces services pour faciliter les relations budgétaires intergouvernementales.
- *Préfetures* : les préfetures ont pour mandat d'effectuer le suivi des communes et de servir d'intermédiaires entre les administrations centrale et locale. Les fonctionnaires interviewés confirment que les préfetures tentent de remplir leur mandat au mieux de leurs capacités, notamment en aidant à résoudre les conflits entre communes.

Enfin, on a demandé aux communes de réfléchir aux questions inhérentes à la détermination de leurs limites communales, ce qui peut avoir des répercussions possibles sur l'équité et l'efficacité. Sur les 17 communes, seulement deux n'ont pas souligné les problèmes économiques ou administratifs liés à la délimitation actuelle des limites communales. Le défi le plus important lié à la délimitation des limites communales semble être l'étranglement de l'assiette fiscale de certaines communes. Par conséquent, une rationalisation plus poussée des limites pourrait être nécessaire pour assurer une répartition équitable du potentiel budgétaire. Il ne semble pas y avoir de mécanisme évident – comme un conseil de délimitation des limites communales – permettant d'adapter la délimitation des limites communales à l'évolution des besoins et des situations. Plusieurs fonctionnaires ont mentionné l'existence de différends en cours entre les communes au sujet de la compétence fiscale. Certains prétendent également qu'il y a des inégalités structurelles causées par l'emplacement de certaines communes à côté de grandes villes qui dépassent parfois leur juridiction en raison d'un réseau de recouvrement des impôts beaucoup plus dense que celui de leurs petites voisines.

3 Compétences du personnel

L'analyse de cette partie et des suivantes repose sur les données de l'enquête recueillies auprès des fonctionnaires de l'administration centrale et des institutions gouvernementales locales qui s'occupent de la décentralisation budgétaire et des questions de relations budgétaires intergouvernementales. Au total, 270 fonctionnaires ont été interviewés. Dans l'ensemble, l'échantillon représente environ 10 pour cent de la population concernée. Le Tableau 5 présente un sommaire des caractéristiques de l'échantillon de l'étude. Près d'un quart de l'échantillon sont des fonctionnaires féminins. La majorité du personnel technique des institutions aussi bien de l'administration centrale que de l'administration locale ont une formation postuniversitaire. L'âge moyen de l'échantillon

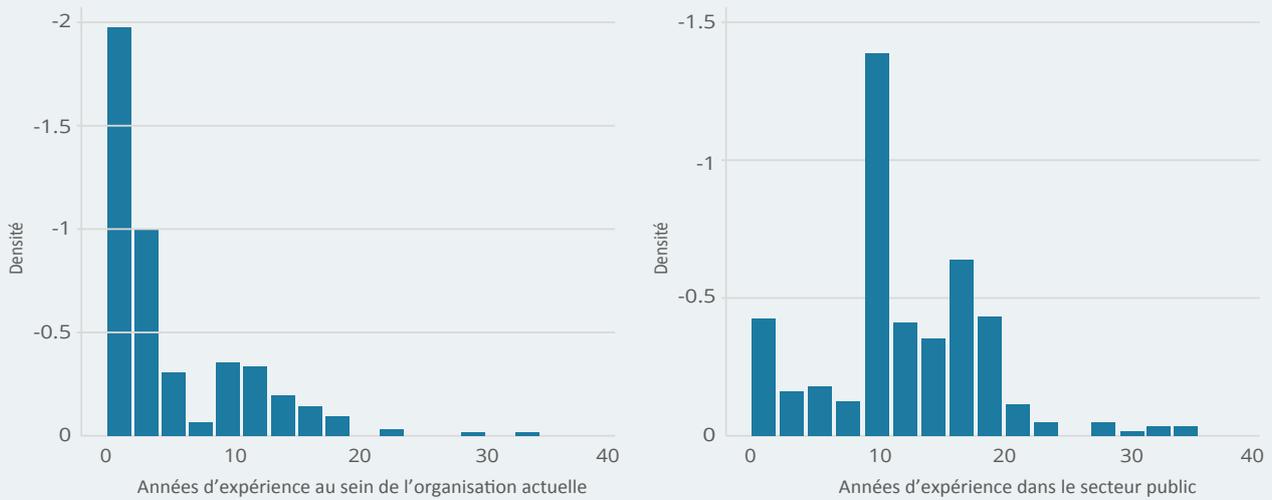
est de 41,3 ans. Toutefois, une variation significative de l'âge est constatée, en particulier dans le cas des institutions de l'administration locale (soit un écart type de 9,22 ans).

Le Groupe 1 de la Figure 1 montre que la répartition des fonctionnaires de l'échantillon est biaisée en faveur des nouveaux venus au sein de l'organisation actuelle. Toutefois, le Groupe 2 montre qu'il y a une répartition relativement plus symétrique de l'expérience dans le secteur public en général (dont l'emploi antérieur) avec une expérience modale de 10 ans. Par conséquent, l'échantillon devrait saisir un large éventail de points de vue et d'expériences personnelles pour ce qui est des compétences en GFP.

Tableau 5 : Sommaire des caractéristiques des fonctionnaires de l'échantillon

	Institutions de l'administration locale		Institutions de l'administration centrale		Total	
	Fréquence	Pourcentage	Fréquence	Pourcentage	Fréquence	Pourcentage
Hommes	79	86,8	128	71,5	207	76,7
Femmes	12	13,2	51	28,5	63	23,3
Formation post-universitaire	58	63,6	139	77,6	197	72
	Moyenne	Écart type	Moyenne	Écart type	Moyenne	Écart type
Âge	42,3	9,22	40,7	6,33	41,3	7,45
Années d'expérience : au poste actuel	3,37	3,71	1,98	1,50	2,45	2,55
Années d'expérience : dans l'organisation actuelle	8,81	7,13	3,61	3,68	5,35	5,66
Total de l'échantillon	91		179		270	

Figure 1 : Répartition des années d'expérience des fonctionnaires de l'échantillon



La portée organisationnelle de l'enquête menée auprès du personnel du ministère de l'Économie et des Finances, des MDA, des préfectures et des communes. La Figure 2 révèle que plus de 57 pour cent des répondants viennent d'unités responsables d'une certaine dimension de la décentralisation budgétaire au ministère de l'Économie et des Finances. Compte tenu du rôle crucial que joue ce ministère dans les fonctions d'analyse, de réglementation et de coordination pertinentes pour la décentralisation budgétaire, la part élevée des répondants de ses unités s'avèrera utile pour dresser un tableau représentatif des compétences globales au service de la décentralisation budgétaire. La part restante des institutions de l'administration centrale (soit 9 pour cent de l'échantillon) est répartie entre les fonctionnaires responsables des activités liées à la décentralisation dans cinq MDA chargés de la décentralisation et de l'administration

locale, de la santé, de l'agriculture et de la pêche, des enseignements maternel et primaire, des infrastructures et des transports. Du côté de l'administration locale, 19 pour cent des répondants viennent de communes, tandis que 15 pour cent viennent de préfectures. La liste complète des directions, des communes et des préfectures couvertes par l'échantillon du personnel figure à l'Annexe 3.

Les compétences du personnel sont définies comme une combinaison de motivations, d'expertises et de ressources. Le questionnaire original (joint en Annexe 4) contient davantage de questions qui peuvent être utilisées pour mesurer les compétences du personnel que celles qui sont traitées dans le présent rapport. Le Tableau 6 présente une classification des indicateurs examinés dans ce rapport en ce qui concerne les trois dimensions des compétences du personnel.

Figure 2 : Répartition des fonctionnaires de l'échantillon entre les institutions de l'administration centrale et de l'administration locale

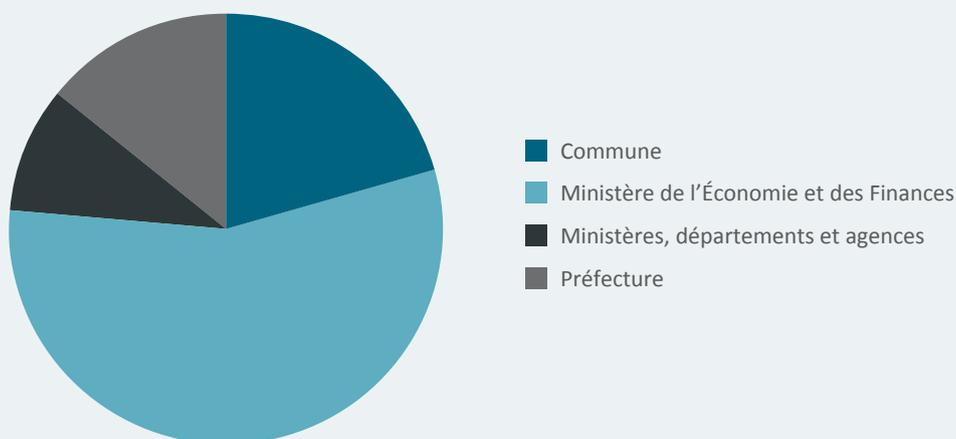


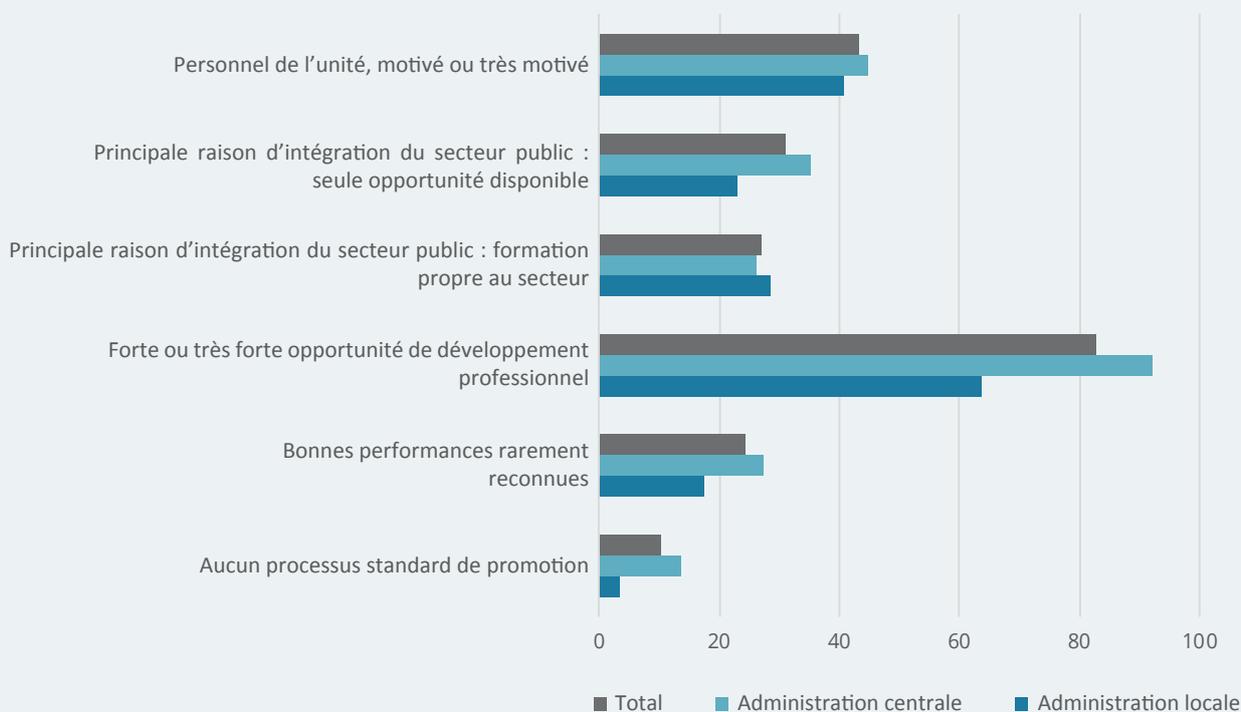
Tableau 6 : Dimensions des compétences du personnel

Dimension	Indicateur utilisé dans ce rapport
Motivation	<ul style="list-style-type: none"> Perception du niveau de motivation des collègues Principale raison d'intégration de la fonction publique Opportunités de développement (perfectionnement) et de récompense Rotation du personnel
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> Inadéquation des compétences au sein de l'unité
Ressources	<ul style="list-style-type: none"> Mentorat Possibilités de formation en cours d'emploi

La performance de la fonction publique dépend en partie de l'aptitude d'une organisation à surmonter le problème du rapport commettant-préposé outre le fait de contenir les mauvais commettants. En présence d'un suivi imparfait, ce qui est particulièrement le cas dans des domaines tels que la GFP, qui nécessitent une expertise spécialisée, la motivation du personnel est un élément clé dans l'amélioration des compétences. L'enquête a demandé aux répondants d'évaluer la motivation d'autres fonctionnaires de leur unité dans l'exercice de leurs fonctions officielles, dont les résultats sont décrits à la Figure 3. En agissant ainsi, on s'attendait à obtenir

une réponse plus honnête que celle qui aurait été donnée si on avait posé la question directement aux fonctionnaires concernés.¹⁴ Dans l'ensemble, 43 pour cent des personnes interrogées ont déclaré que les fonctionnaires de leur unité étaient motivés, voire très motivés. Ce chiffre est légèrement inférieur pour l'administration locale (40,6 pour cent) que pour l'administration centrale (44,6 pour cent). Toutefois, un test de proportion sur deux échantillons montre que la différence entre les deux groupes n'est pas importante sur le plan statistique.

Figure 3 : Motivation du personnel et indicateurs connexes



14 Cette évaluation peut être sujette à des partis pris personnels dans les opinions sur la motivation des collègues. Toutefois, nous nous attendons à ce que les biais soient dans les deux sens et, par conséquent qu'ils s'annulent en moyenne.

Pourquoi la plupart des fonctionnaires estiment-ils que leurs collègues manquent de motivation ? D'après les données dont nous disposons, la réponse à cette question s'obtient en évaluant divers facteurs qui auraient pu se produire avant ou après l'occupation par les fonctionnaires de leur poste actuel. La principale raison pour laquelle une personne a décidé d'occuper un poste dans le secteur public pourrait être liée à son niveau de motivation à assumer ses responsabilités. Les résultats de la Figure 3 montrent que plus d'un tiers des fonctionnaires de l'administration centrale ayant des responsabilités liées à la décentralisation ont intégré le secteur public parce que c'était la seule possibilité d'emploi disponible. Le chiffre correspondant pour l'administration locale est de 23 pour cent. Même si une partie importante des fonctionnaires ne semblaient pas avoir un but précis lorsqu'ils sont entrés dans la fonction publique, un pourcentage beaucoup plus élevé d'entre eux l'ont fait parce qu'ils estimaient qu'il existait une possibilité de développement professionnel élevée ou très élevée dans leur organisation actuelle (c.-à-d., 92 pour cent pour l'administration centrale et 63 pour cent pour l'administration locale). Il est aussi encourageant d'observer que près des trois quarts des fonctionnaires admettent que les bonnes performances sont reconnues, même si cette reconnaissance s'exprime principalement sous la forme d'encouragement verbal émanant de la hiérarchie. Cette observation est renforcée par le fait que 90 pour cent des répondants déclarent qu'il existe une certaine forme de processus standard de promotion dans leur unité. Il semble que les institutions de l'administration locale ont des processus de promotion plus établis que leurs homologues de l'administration centrale.

Bien souvent les compétences des institutions de finances publiques en Afrique souffrent non seulement parce que les fonctionnaires ne sont pas assez motivés dans l'exercice de leurs fonctions, mais aussi parce qu'ils ont tendance à quitter fréquemment leur poste. On a demandé aux fonctionnaires interviewés combien de temps ils souhaiteraient rester à leur poste actuel et dans la même organisation. Environ 17 pour cent ont répondu qu'ils souhaitaient partir dans moins d'un an, alors que plus de la moitié d'entre eux ont dit qu'ils souhaiteraient partir entre un an et trois ans. Le pourcentage de fonctionnaires qui souhaitent quitter leur poste actuel dans leur organisation actuelle dans les trois ans est de 86 pour cent pour les institutions de l'administration centrale. Le Tableau 7 présente la corrélation entre les caractéristiques des fonctionnaires et la probabilité de rester à un poste

donné dans leur organisation actuelle. Les résultats montrent que l'expérience est l'un des plus forts prédicteurs (variables explicatives) de la rotation (ou roulement) du personnel. Une année d'expérience réduit la probabilité de rester de 8 pour cent. Qui plus est, le résultat précédent montrant que les fonctionnaires de l'administration centrale ont une forte propension à la rotation est confirmé par l'analyse de régression. En conséquence, 93 pour cent des fonctionnaires de l'administration centrale sont plus susceptibles de vouloir partir plus tôt que les fonctionnaires de l'administration locale. *Ceteris paribus (Toutes choses étant égales par ailleurs)*, des variables telles que l'âge, le sexe et l'éducation ne comportent pas une association statistiquement significative avec une rotation éventuelle.

L'enquête comprend une question sur la principale raison de départ, si et quand le fonctionnaire a décidé de partir. La Figure 4 montre que plus de 47 pour cent des répondants ont dit que le manque de satisfaction personnelle serait la raison de leur départ. À première vue, il peut sembler surprenant que le faible niveau des salaires n'ait pas été mentionné comme l'une des principales raisons d'un éventuel départ, puisque plus des trois quarts des répondants considèrent que leur salaire n'est pas suffisant pour couvrir leurs dépenses de base.¹⁵ Toutefois, un examen plus approfondi permet de constater que ce résultat correspond aux constatations relatives à des salaires inadéquats, étant donné que la plupart des fonctionnaires n'ont pas rejoint l'organisation pour des raisons pécuniaires en premier lieu. Un peu moins de 3 pour cent des fonctionnaires y sont entrés en raison d'une meilleure rémunération et des avantages offerts. En outre, certains des fonctionnaires attribuant la rotation éventuelle au manque de satisfaction personnelle pourraient confondre l'effet du manque d'attrait monétaire avec la notion plus ambiguë d'accomplissement personnel.

En ce qui concerne la destination prospective après avoir quitté l'organisation actuelle, les ONG et organisations internationales semblent être la destination la plus populaire, en particulier chez les fonctionnaires de l'administration centrale, comme le montre la Figure 4. Plus d'un quart des répondants de l'administration locale ont déclaré qu'ils quitteraient leur emploi pour démarrer leur propre entreprise. Bien que ce résultat puisse sembler surprenant, c'est probablement parce qu'il y a moins d'opportunités extérieures et de relations personnelles au niveau communal.

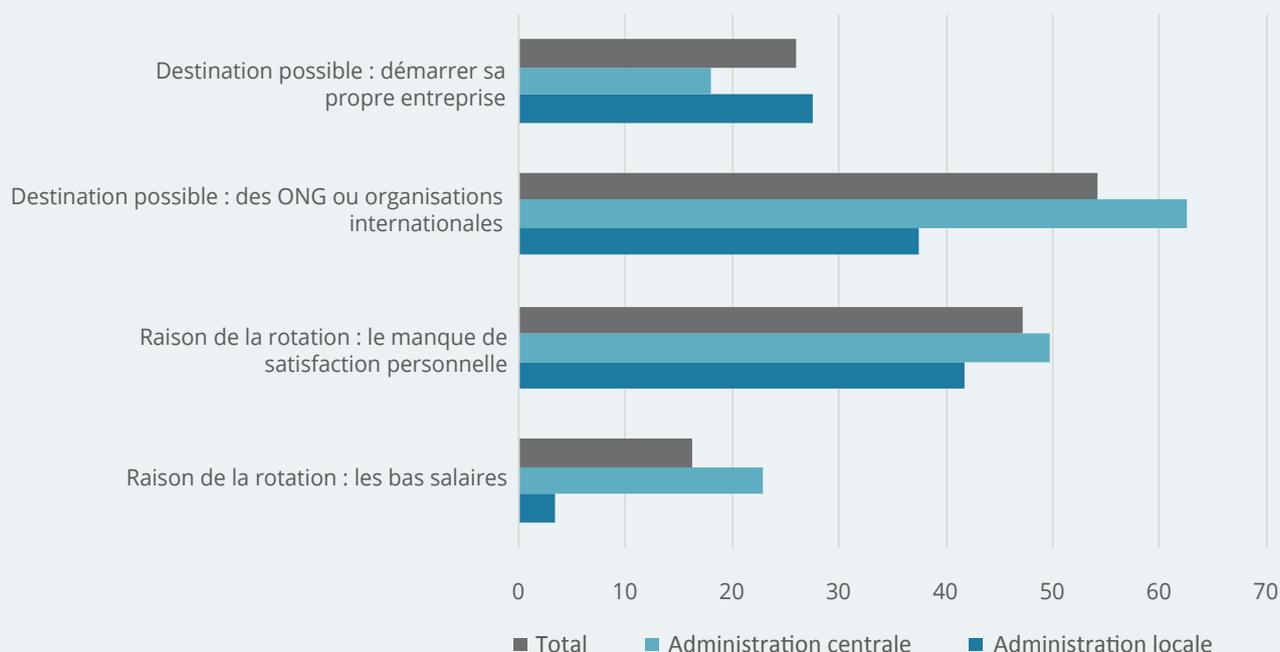
15 Ce constat a été mis en évidence comme l'un des résultats potentiellement contre-intuitifs lors de l'atelier de validation.

Tableau 7 : Prédicteurs de la rotation potentielle (prévisions Logit ordonnées)

Variable dépendante : combien de temps souhaiteriez-vous rester dans ce rôle dans la même organisation ? (choix : moins d'un an, de 1 à 3 ans, de 4 à 5 ans, plus de 5 ans)

	Rapport des cotes ¹⁶	Valeur Z	Interprétation
Années d'expériences au sein de l'organisation	0,918	-3,29	Une année d'expérience réduit la probabilité de rester de 8 %
Âge	0,984	-0,88 ¹⁷	Statistiquement insignifiant
Genre : femmes (niveau de référence : hommes)	0,738	-1,04	Statistiquement insignifiant
Formation post-universitaire	0,955	-1,04	Statistiquement insignifiant
Niveau d'administration (niveau de référence : administration locale)			
Administration centrale	0,061	1,98	Les fonctionnaires de l'administration centrale, sont à 93 % plus susceptibles de vouloir partir plus tôt que les fonctionnaires de l'administration locale
Pseudo R2	0,13		
Observations	269		

Figure 4 : Raisons et destinations possibles de la rotation



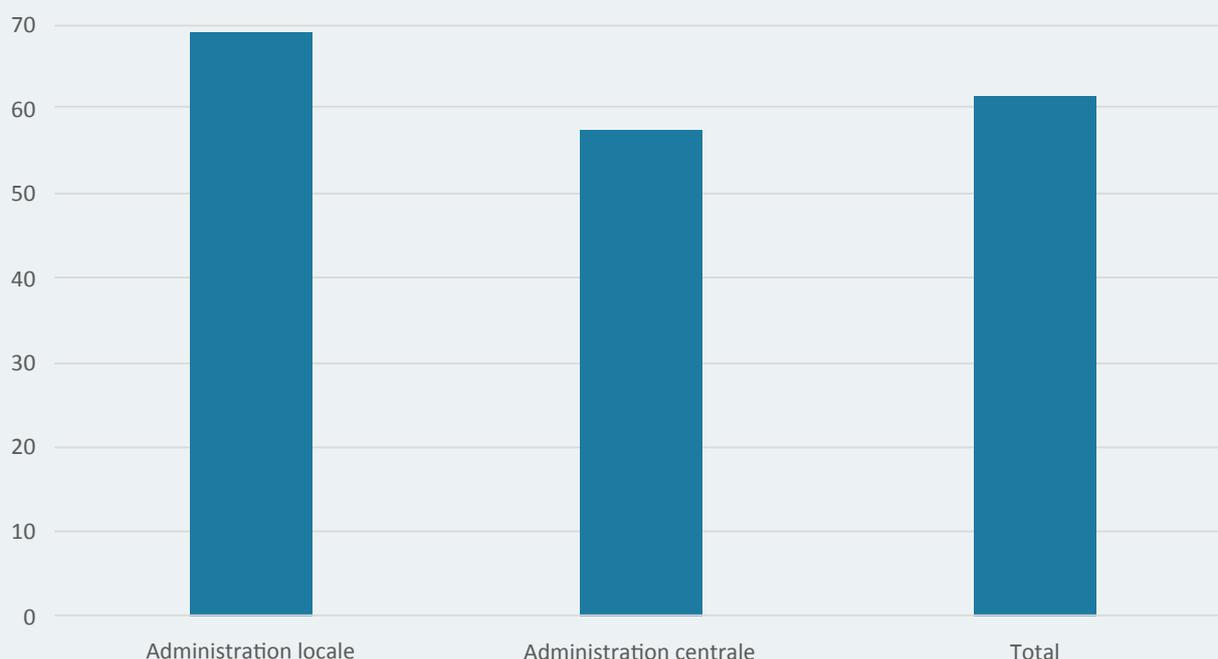
16 Le rapport des cotes est défini comme le rapport des probabilités de « A » en présence de « B » et des probabilités de « A » en l'absence de « B ».

17 La valeur z est le coefficient de régression divisé par l'erreur-type. Plus la valeur z est élevée, plus la relation entre le résultat et les variables explicatives est statistiquement significatif.

Dans des organisations telles que les ministères des Finances et les services des finances communales, où la plupart des postes exigent des compétences spécialisées, l'inadéquation des compétences pourrait entraver considérablement les performances. Dans l'ensemble, une majorité de fonctionnaires a estimé que les performances de leur unité avaient été affectées négativement par le fait de ne pas avoir les bonnes personnes occupant les bons postes (voir la Figure 5). Le problème est plus grave dans les institutions de l'administration locale, où près de 70 pour cent des fonctionnaires ont signalé que l'inadéquation des compétences avait nuit aux performances. Cette observation est conforme aux informations tirées des interviews qualitatives qui montrent que les capacités en ressources humaines des communes sont limitées par le gel des embauches établi par l'administration centrale. Ce niveau d'inadéquation pourrait avoir des conséquences considérables, en particulier parce que le niveau de motivation perçu est également préoccupant, et qu'il n'existe souvent aucun mécanisme de surveillance parfaite des employés à ces postes.¹⁸

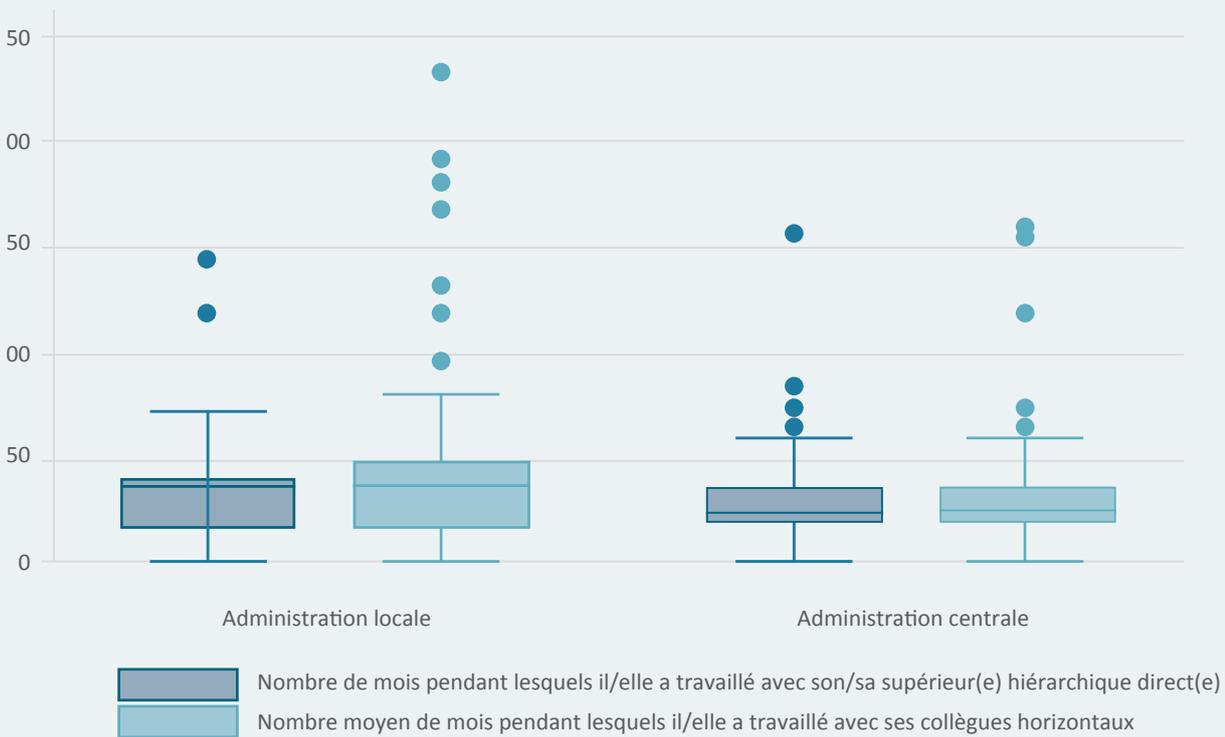
Le mentorat est un élément clé du renforcement d'un capital humain spécifique pour les nouveaux et les plus jeunes fonctionnaires, en particulier dans une situation où ces fonctionnaires peuvent avoir pris leur poste avec une expérience limitée. À cet égard, les institutions de l'administration centrale semblent offrir plus de possibilités de mentorat que les institutions de l'administration locale (47 pour cent contre 30 pour cent). Toutefois, comme le montre la Figure 6, les fonctionnaires des institutions de l'administration centrale passent en moyenne moins de temps à travailler avec d'autres collègues de la même équipe dans des relations horizontales (ou transversales) et verticales (ou hiérarchiques) que leurs homologues de l'administration locale. Ce constat signifie que même si les fonctionnaires moins expérimentés ont de meilleures opportunités d'encadrement par un mentor lorsqu'ils rejoignent l'organisation, ils pourraient ne pas continuer à bénéficier de ces relations pendant longtemps en raison du remaniement fréquent.

Figure 5 : Pourcentage des fonctionnaires jugeant que l'inadéquation des compétences a affecté les performances de leur unité



18 Indépendamment du niveau élevé d'inadéquation, environ 43 pour cent des répondants ont déclaré qu'ils recevaient une formation en cours d'emploi, au moins une fois par an, et une grande majorité d'entre eux estimaient que la formation était bien ciblée. Toutefois, sur la base de l'évaluation relativement plus objective concernant les inadéquations de poste, on peut soutenir que la formation en cours d'emploi pourrait ne pas être assez efficace pour inverser les déséquilibres des compétences fondamentales.

Figure 6 : Durée de travail avec les superviseurs et les collègues horizontaux



Il est aussi encourageant d’observer que près des trois quarts des fonctionnaires admettent que les bonnes performances sont reconnues, même si cette reconnaissance s’exprime principalement sous la forme d’encouragement verbal émanant de la hiérarchie

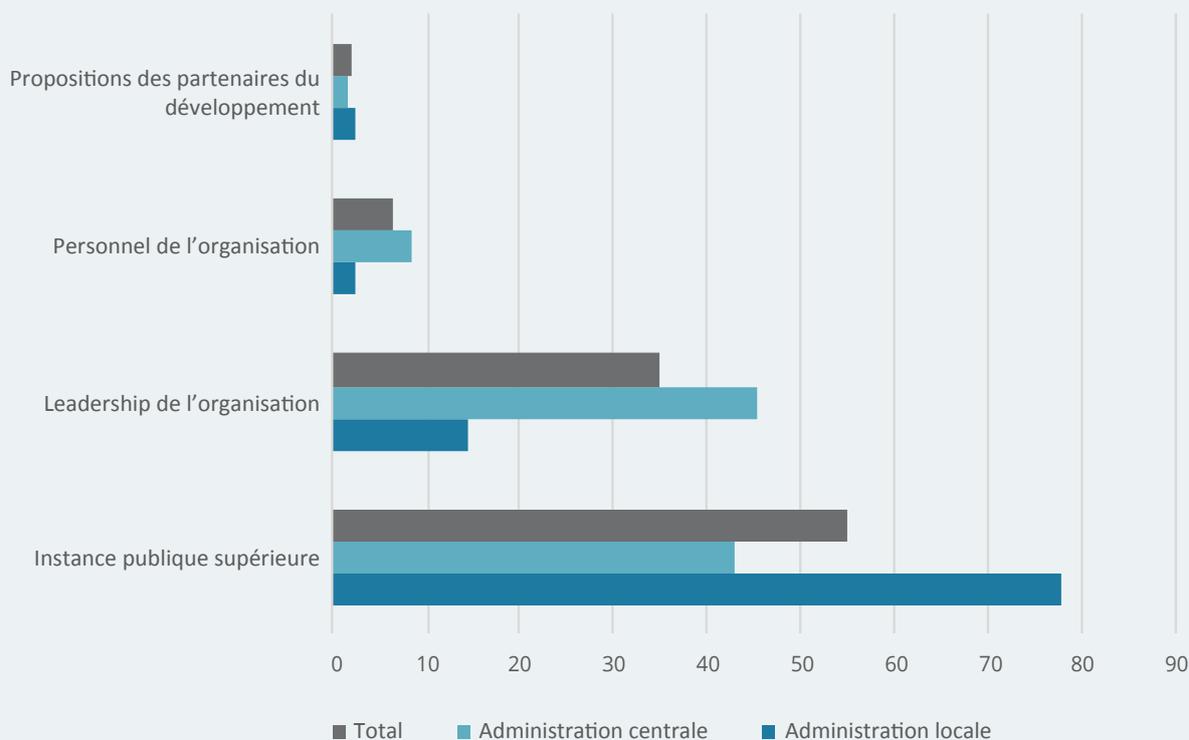
”

4 Écosystème des réformes

La décentralisation budgétaire au Bénin continue d'évoluer de manière itérative avec la mise en œuvre progressive de réformes supplémentaires. L'efficacité de ces réformes en matière de renforcement des compétences dépendra probablement de diverses composantes de l'écosystème de la réforme. L'un des facteurs susceptibles d'influer sur l'efficacité des efforts de réforme est l'appropriation. Un aspect important de l'appropriation est en premier lieu le point d'origine de l'idée de réforme. La Figure 7 montre que le leadership (ou la direction/les dirigeants) d'une organisation est considéré par 45 pour cent de l'échantillon comme la principale source d'idées/de pratiques dans les institutions de l'administration centrale. En revanche, la grande majorité des répondants des institutions de l'administration locale ont mentionné l'instance publique supérieure comme

la principale source d'idées et de pratiques. Ce résultat n'est pas surprenant compte tenu de la relation quasi-hiérarchique entre les unités de l'administration centrale et celles de l'administration locale dans le programme de décentralisation du Bénin. Cependant, le personnel des organisations contribue peu en tant que source de nouvelles idées/pratiques dans les deux niveaux d'administration. De même, seulement 2 pour cent des répondants considèrent les partenaires du développement en tant que source principale d'idées et de pratiques. Ce résultat peut sembler en contradiction avec la présence évidente des partenaires du développement dans le domaine de la décentralisation budgétaire. Cependant, seuls 5,5 pour cent d'entre eux identifient même les partenaires du développement comme une source secondaire d'idées et de pratiques.¹⁹

Figure 7 : Origine des nouvelles idées/pratiques

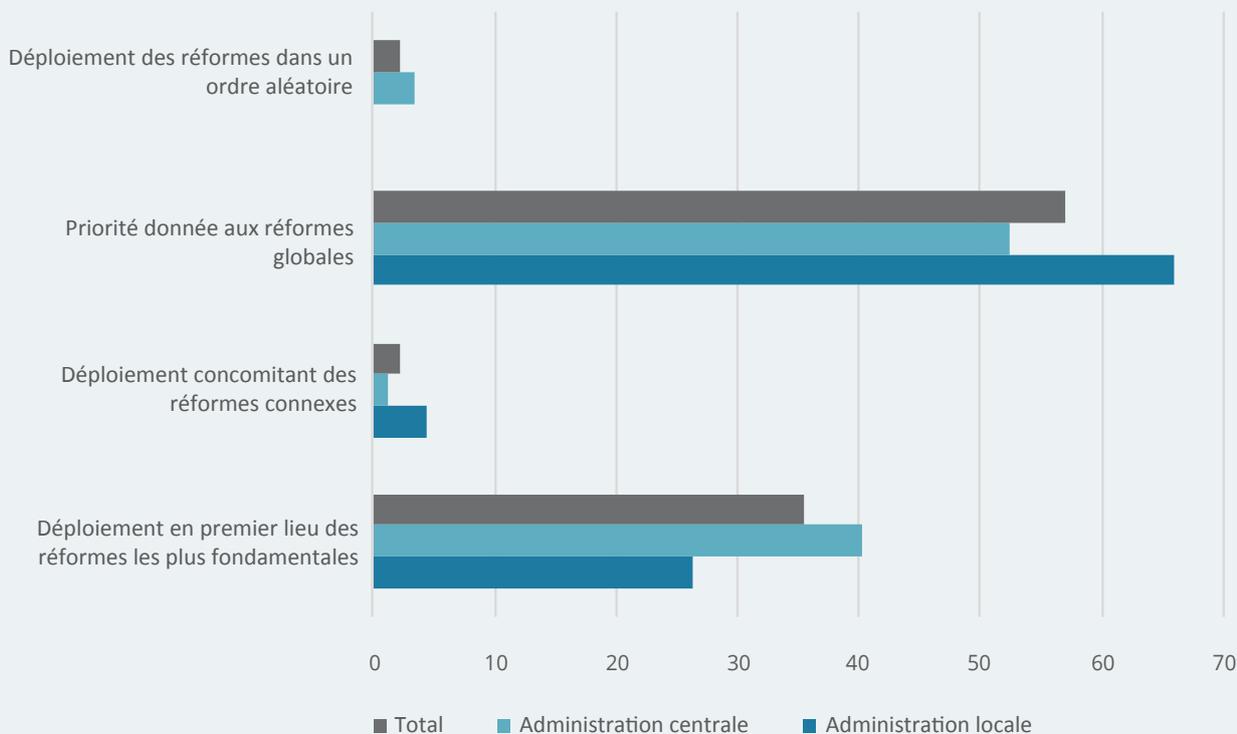


19 Ce résultat est cohérent dans tous les sous-ensembles de fonctionnaires, quel que soit le niveau d'expérience. C'est peut-être parce que certaines des idées qui ont pu provenir de donateurs ont été présentées comme des initiatives propres.

Dans le cadre d'exercices de réforme complexes et pluridimensionnels tels que la décentralisation budgétaire, la séquence des réformes peut s'avérer importante pour le succès de l'effort global. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il existe une formule universelle en ce qui concerne la séquence dans laquelle les réformes doivent être mises en œuvre, même si l'équilibre de l'argument théorique est d'accorder la priorité aux réformes de fond.²⁰ Dans l'ensemble, la priorité est donnée aux réformes globales. Comme le montre la

Figure 8, cette approche est particulièrement vraie dans l'administration locale. Compte tenu des compétences limitées de nombreuses communes pour mettre en place une réforme globale, cela risque d'entraîner un port de charge prématuré.²¹ Une approche « les plus fondamentales en premier lieu » est plus répandue dans l'administration centrale (40,2 pour cent) que dans l'administration locale (26,4 pour cent).

Figure 8 : Mise en séquence des réformes



20 Voir, par exemple, Schick (1998), Welham et Hadley (2015).

21 Le port de charge prématuré est défini comme la trappe à compétences dans laquelle les pays peuvent tomber en essayant d'en faire trop, trop tôt (Andrews et al., 2016).

Une autre question sur le plan du déploiement des réformes concerne la nature de l'engagement avec d'autres parties prenantes et le stade auquel l'engagement est lancé. Les unités de l'administration centrale et de l'administration locale suivent des approches quelque peu différentes en matière d'engagement. La Figure 9 montre que les unités de l'administration locale mettent rarement en œuvre seules des réformes, car la participation au stade de la planification et la sensibilisation avant leur mise en œuvre représentent les plus grandes parts. Quant aux unités de l'administration centrale, elles impliquent les autres unités soit à l'étape de la planification ou planifient et mettent en œuvre les réformes seules. En général, plus de la moitié des répondants (de l'administration locale et de l'administration centrale) ont affirmé qu'ils travaillaient habituellement dans des équipes interdépartementales, ce qui montre que le cloisonnement pourrait ne pas être aussi ancré que dans d'autres services de la fonction publique.

L'une des tâches les plus difficiles dans l'analyse des politiques publiques est de démêler les facteurs pertinents de réussite des programmes de réforme. Néanmoins, les fonctionnaires qui mettent en œuvre des réformes sont mieux placés que la plupart des observateurs externes pour juger des facteurs qui peuvent être à l'origine de l'amélioration des performances. L'enquête a révélé qu'il existe une divergence

d'opinion importante en ce qui concerne le principal facteur de l'amélioration des performances entre les fonctionnaires de l'administration locale et centrale. Comme l'illustre la Figure 10, le leadership perspicace, qui atteint 53 pour cent, est considéré comme le principal facteur de réussite au niveau de l'administration centrale, contre 6,5 pour cent au niveau de l'administration locale. En revanche, l'application des meilleures pratiques, qui atteint 52 pour cent, est considérée comme le principal facteur de l'amélioration des performances dans l'administration locale, contre 10 pour cent au niveau de l'administration centrale. Ces résultats sont en accord avec les constatations antérieures qui montrent que le leadership d'une organisation est la principale source d'idées de réforme au niveau de l'administration centrale, tandis que les instances publiques supérieures exerçant des fonctions de surveillance et susceptibles de regrouper les enseignements de politiques sous la forme de meilleures pratiques, génèrent des idées au niveau de l'administration locale. L'expérimentation semble conduire à une amélioration plus importante des performances de l'administration locale que de celles de l'administration centrale. Étant donné que les activités à forte intensité de prestation au niveau municipal, il n'est pas surprenant que l'expérimentation soit plus efficace au niveau de l'administration locale qu'au niveau de l'administration centrale.

Figure 9 : Impliquer d'autres unités dans les activités de réforme

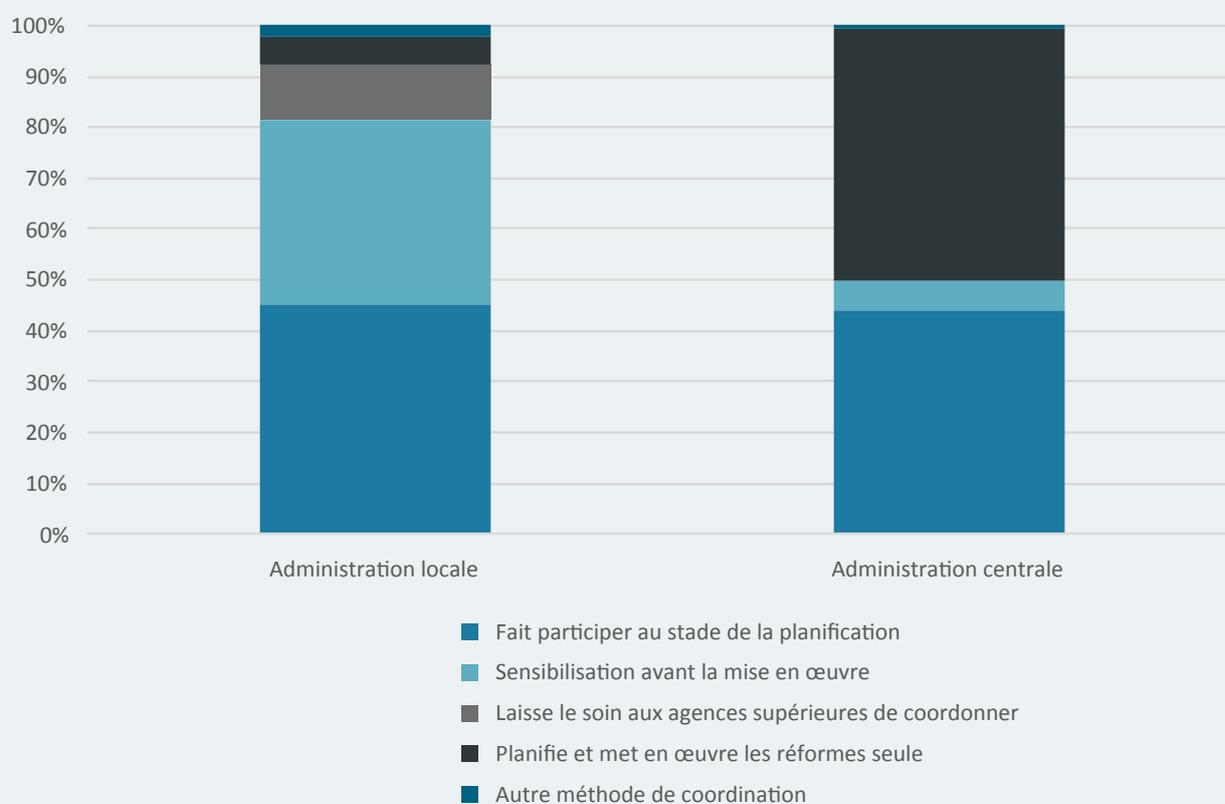
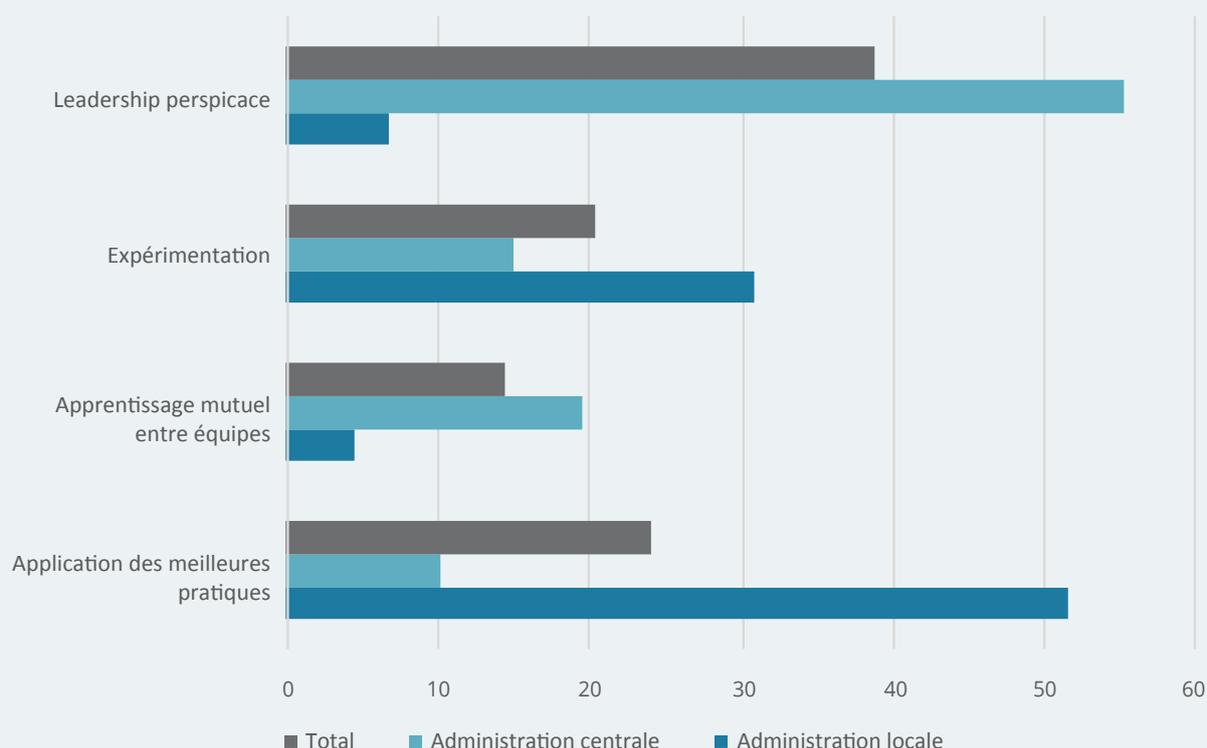


Figure 10 : Principaux facteurs d'amélioration des performances

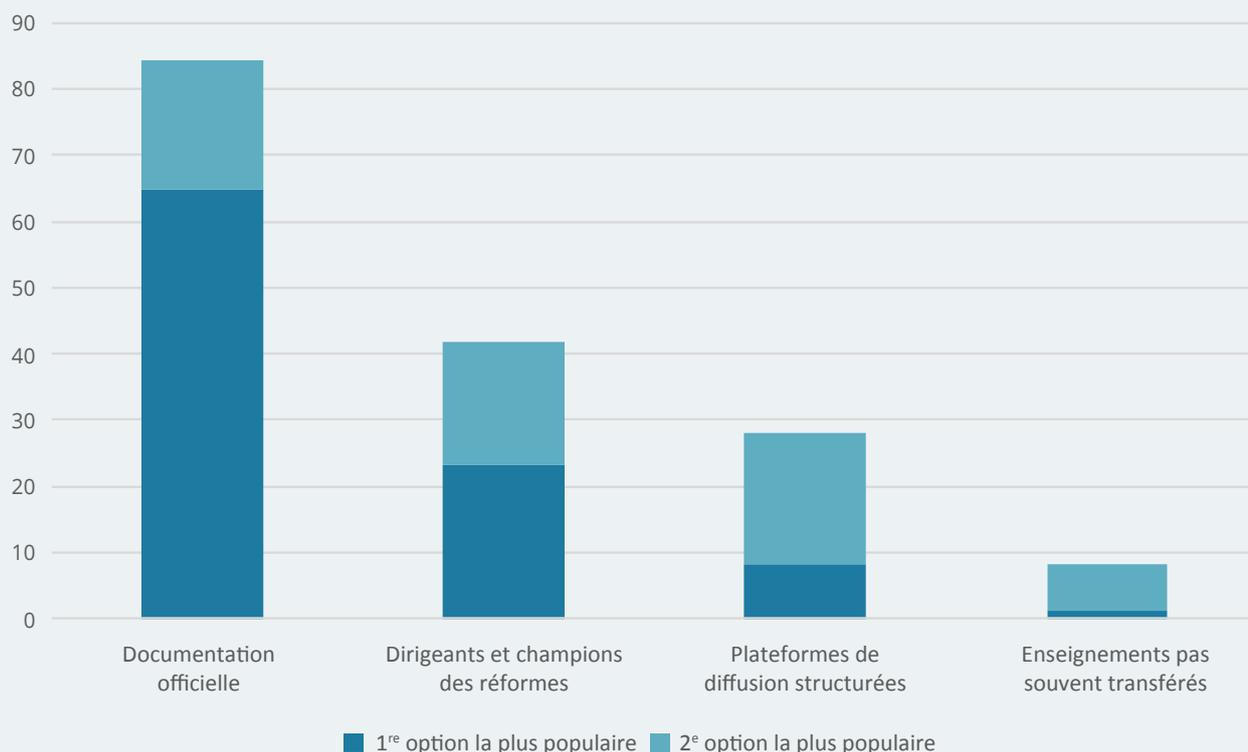


La décentralisation budgétaire est un exercice à long terme et itératif, ce qui signifie que les enseignements tirés des premières phases de la même réforme ou d'autres réformes connexes qui ont été mises en œuvre par le passé doivent être documentées et transmises efficacement. En conséquence, la documentation officielle est indiquée à la Figure 11 comme le mécanisme le plus courant de transfert des enseignements tirés des réformes et projets antérieurs. Les dirigeants et les champions de la réforme sont montrés pour être les deuxièmes canaux les plus couramment utilisés pour le transfert d'enseignements. Il semble que la documentation officielle est souvent accompagnée de plateformes de diffusion structurées (en tant que deuxième canal). Seule une petite partie des fonctionnaires estiment que les informations et les enseignements sont rarement transférés.

Enfin, l'enquête porte sur la question de la participation de consultants externes ou de personnel détaché aux activités

quotidiennes et aux initiatives de réforme. Cette question est importante parce qu'elle indique l'équilibre entre les compétences internes et l'écart comblé par le soutien externe. Dans l'ensemble, les consultants et le personnel détaché sont plus impliqués au niveau de l'administration locale en ce qui concerne à la fois les activités quotidiennes et les programmes de réforme. Comparativement, la participation du personnel externe est limitée dans les institutions de l'administration centrale, où la majorité des répondants ont indiqué que les consultants ou le personnel détaché ne participaient jamais ou rarement aux activités quotidiennes. Compte tenu de la vaste portée des responsabilités en matière de finances publiques au niveau local par rapport aux capacités internes existantes, il fallait s'attendre à ce que le personnel externe soit appelé à combler des lacunes importantes, en particulier dans les communes.

Figure 11 : Moyens de transférer les enseignements tirés de réformes passées



En général, plus de la moitié des répondants ont affirmé qu'ils travaillaient habituellement dans des équipes interdépartementales, ce qui montre que le cloisonnement pourrait ne pas être aussi ancré que dans d'autres services de la fonction publique

”

5 Compétences au service de la décentralisation budgétaire : discussion des résultats clés

Cette partie rassemble les principales idées des parties précédentes et interprète les données probantes en utilisant la typologie des capacités présentées dans Lodge et Wegrich (2014). L'objectif est d'examiner conjointement les dimensions institutionnelles et du personnel des principales fonctions de GFP pour la décentralisation budgétaire afin de comprendre les forces et les faiblesses en termes de compétences sous-jacentes pour l'exécution, la réglementation, la coordination et l'analyse.

Compétences en matière d'exécution

Dans le cadre de la décentralisation budgétaire, les questions d'exécution (de mise en œuvre) les plus importantes consistent à mobiliser des recettes locales et à exécuter le budget communal pour fournir des biens publics locaux. Cette dimension des compétences communales se caractérise par une boucle de rétroaction afin que les performances des communes en matière de perception des recettes et d'exécution de leur budget affectent leurs compétences futures pour s'acquitter des mêmes mandats. À cet égard, de nombreuses communes du Bénin peinent à mobiliser suffisamment de recettes propres et à exécuter leur budget annuel, dont la majeure partie se compose de transferts de l'administration centrale. Une partie de cette carence peut être attribuée à l'hétérogénéité importante des dotations et de l'efficacité entre les communes. Toutefois, malgré les différences de dotations, les performances du personnel peuvent avoir un effet important sur les compétences en matière d'exécution de l'administration locale. Des données probantes semblent indiquer que le niveau relativement élevé d'inadéquation des compétences au niveau de l'administration locale a peut-être contribué à ces lacunes en matière de compétences. À cet égard, certaines communes ont déployé des technologies spécialisées pour accroître les compétences de leur personnel afin d'améliorer leur efficacité.

Les capacités d'exécution des communes à percevoir des recettes dépendent également de leur aptitude à gérer leurs relations contractuelles avec les percepteurs d'impôts indépendants, ce qui ajoute un niveau de complexité à l'effort visant à améliorer les compétences en perception des recettes puisque les communes (en tant que commettants) n'ont peut-être pas la maîtrise exclusive des efforts des percepteurs d'impôts interdépendants (en tant que préposés). En fin de compte, cette situation se traduit par l'enchevêtrement des compétences en matière d'exécution des communes avec

les compétences réglementaires au niveau local. En outre, les compétences en exécution budgétaire des communes peuvent être considérées comme faisant partie d'un continuum de compétences qui sous-tendent le système des relations budgétaires intergouvernementales. En d'autres termes, les compétences réglementaires et en coordination des échelons supérieurs de l'administration publique peuvent avoir des implications considérables pour les résultats d'exécution au niveau local. Cette situation se manifeste dans le domaine de la passation des marchés et de l'exécution du budget d'investissement.

Compétences réglementaires

Un certain nombre d'organisations de l'administration centrale ainsi que de préfectures se sont vues confier un mandat de surveillance dans le contexte de la décentralisation budgétaire au Bénin. Les communes, à leur tour, devraient jouer un rôle réglementaire en ce qui concerne les percepteurs d'impôts indépendants et les autres prestataires de services qui exercent leurs activités au niveau local. Les deux principaux domaines de surveillance pour lesquels sont responsables les agences de l'administration centrale et les préfectures sont le contrôle ex-ante et le contrôle externe ex-post. Il existe une procédure d'institutionnalisation très élaborée pour effectuer le contrôle ex ante de la passation des marchés. Par conséquent, s'agissant de la conformité des procédures, de solides compétences institutionnelles sont en place pour procéder au contrôle ex ante, complétées par des technologies pertinentes pour rationaliser le processus. Toutefois, les compétences des unités de niveau supérieur semblent se cantonner au simple respect de la conformité procédurale afin que les communes puissent en réduire le coût d'efficacité.

En ce qui concerne le contrôle externe ex-post, il semble y avoir un large consensus sur le fait que les compétences intégrées dans les institutions de l'administration centrale ont contribué à assurer la redevabilité au niveau local, et ce, malgré les faiblesses du contrôle interne. Les OSC jouent également un rôle déterminant dans le système de surveillance de l'exécution du budget et de la prestation des services au niveau local, même si elles n'ont pas de pouvoirs officiels exécutoires. À ce titre, elles renforcent le champ global des compétences réglementaires du domaine de la décentralisation budgétaire dans la mesure où leurs contributions comblent le vide laissé par les compétences existantes de l'administration publique.

Les communes sont responsables de la tâche complexe de régler les relations contractuelles avec les agents du secteur privé en présence d'informations asymétriques. Compte tenu des disparités constatées dans les capacités des communes à attirer et à retenir du personnel qualifié, certaines communes peuvent avoir de la difficulté à mettre en place les compétences nécessaires pour régler les prestataires de services du secteur privé. En général, les compétences réglementaires exigent le maintien d'une mémoire institutionnelle suffisante qui peut être compromise par le taux élevé de roulement du personnel tant au niveau de l'administration centrale que de l'administration locale.

Compétences en coordination

La coordination est au cœur des relations budgétaires intergouvernementales. En tant que telles, les compétences en coordination verticale et horizontale sont essentielles à la décentralisation budgétaire. Toutefois, les communes béninoises ne semblent pas disposer de mécanismes institutionnels solides pour agir en coordination ou résoudre les différends. Sur le plan de la coordination verticale, des structures sont en place, représentées par l'administration fiscale, les préfectures et les services déconcentrés, avec différents niveaux de mandats de coordination. Toutefois, certaines communes s'inquiètent du fait que ces institutions négligent parfois leur fonction de coordination. La piètre performance des communes en ce qui concerne l'exécution de leur budget FADeC affecté, est révélatrice des lacunes existantes dans la coordination des services déconcentrés.

Outre les activités quotidiennes, les compétences en coordination sont indispensables à la réussite des initiatives de réforme. La CONAFIL joue un rôle déterminant en tant que point focal pour coordonner les efforts du gouvernement et des partenaires du développement pour la réforme de la GFP dans les communes. Toutefois, le résultat de l'enquête sur les expériences de réforme des unités de

finances publiques de l'administration centrale chargées des rôles liés à la décentralisation montre qu'une proportion importante d'entre elles planifient et mettent seules en œuvre les réformes. Suivant les types de réformes et leur pertinence pour les performances de l'administration locale, cette approche peut potentiellement porter atteinte aux compétences collectives en coordination dans les relations budgétaires intergouvernementales.

Compétences analytiques

Les fonctions de planification, de prévision et d'évaluation de l'administration locale exigeront probablement un certain niveau de compétences analytiques qui sont souvent inégalement réparties entre les administrations locales. Certaines communes ont mis au point des technologies sophistiquées de collecte de données, alors que d'autres rassemblent péniblement des données sur le potentiel économique. C'est en partie la raison pour laquelle l'administration centrale tente de compenser les faiblesses potentielles des compétences analytiques au niveau de l'administration locale en fournissant des solutions préétablies telles qu'une formule de prévision des recettes.

Les gouvernements centraux ont généralement un avantage comparatif dans les activités analytiques, en particulier dans le domaine de l'analyse à moyen et à long termes. Dans la mesure où des contributions analytiques sont nécessaires pour le développement d'idées de réforme, il est tout à fait approprié qu'une grande majorité des unités de l'administration locale interrogées comptent sur l'administration centrale pour générer des idées de réforme. Le niveau relativement faible de dépendance vis-à-vis des consultants et du personnel détaché au niveau de l'administration centrale indique qu'il existe un plus grand potentiel pour encourager les compétences analytiques locales.

6 Conclusion

Dans trois ans, il y aura deux décennies que le Bénin s'est lancé sur la grande voie de la décentralisation. Compte tenu du niveau de mécontentement des citoyens à l'égard de la qualité des services fournis par les unités de l'administration locale, il importe de revoir les compétences sous-jacentes pour mener à bien la gouvernance décentralisée. La décentralisation budgétaire, en tant qu'un des aspects les plus délicats de la décentralisation, requiert souvent une série de compétences bien synchronisées à différents niveaux de l'administration publique pour que la prestation des services locaux se déroule sans heurts et de manière efficiente.

Ce rapport a passé en revue les dimensions organisationnelles et du personnel des compétences pour la décentralisation budgétaire au Bénin dans le but d'identifier les lacunes qui contribuent à de faibles niveaux de réalisation des recettes et d'exécution du budget dans les communes, au point d'en être inquiétant. Les principales conclusions de l'évaluation font état de faiblesses dans les compétences en matière d'exécution au niveau local dont la cause pourrait être

une combinaison de problèmes de personnel et d'échecs de coordination dans le système des relations budgétaires intergouvernementales. Toutefois, l'administration centrale joue un rôle essentiel dans la compensation des lacunes globales et des disparités potentielles dans les compétences analytiques et réglementaires au niveau des communes.

En ce qui concerne l'écosystème des réformes, les dirigeants des organisations de l'administration centrale auraient la maîtrise totale du processus de réforme. Cette observation est en accord avec une autre constatation selon laquelle les organisations de l'administration centrale sont beaucoup moins tributaires des solutions de meilleures pratiques, tandis que les unités de l'administration locale prennent part à un grand nombre d'expérimentations. Ces constatations montrent qu'il existe un terrain propice à la mise en œuvre de réformes efficaces et à l'encouragement de l'apprentissage organisationnel, à condition que les principales faiblesses des compétences en matière des ressources humaines soient corrigées.

Les principales conclusions de l'évaluation font état de faiblesses dans les compétences en matière d'exécution au niveau local dont la cause pourrait être une combinaison de problèmes de personnel et d'échecs de coordination dans le système des relations budgétaires intergouvernementales

”

Références

- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., De Renzio, P., Krause, P. & Seligmann, R. (2014). *C'est ça la GFP!* Document de travail CID N° 285. Cambridge MA: Université Harvard.
- Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. (2016). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford: Oxford University Press.
- Bardhan, P. (2002). Decentralisation of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16(4): 185–205.
- Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (2017). Les compétences des ministères des Finances et de la Planification pour coordonner les dépenses en capital et ordinaires : Rapport de synthèse.
- Cirincione, C., Gurrieri, G. A., & Van de Sande, B. (1999). Municipal government revenue forecasting: issues of methods and data. *Public Budgeting & Finance*, Vol. 19(1): 26-46.
- Flyvbjerg, B. (2016). The fallacy of beneficial ignorance: a test of Hirschman's hiding hand. *Banque mondiale*, Vol. 84: 176-189.
- Kee, R. & Robins, W. (1991). Capital budgeting in the public sector: a comparative analysis. *Journal of Managerial Issues*. Vol. 3(3): 288-301.
- Krause, P., Hadley, S., Mustapha, S. & Welham, B. (2016). The capabilities of finance ministries. Overseas Development Institute.
- Lodge, M. & Wegrich, K. (2014). *The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- PEFA (2014) Seconde évaluation de la performance de la Gestion et du Système des Finances Publiques au Bénin selon la méthodologie, Rapport final, novembre 2014, PEFA
- Samson, R. & Houessou, R. (2018). *Local governance in Benin: a guarantee for sustainable development?* Afrobarometer Policy Paper, No. 45.
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand reforms. *The World Bank Research Observer*: 123–131.
- Welham, B. & Hadley, S. (2015). *Basic enough budgets: what should you do when you can't do everything?* Working Paper 431, Overseas Development Institute.

Annexe 1 :

Méthodologie

Le travail de collecte des données mené pour ce rapport s'est déroulé en cinq étapes : la définition de la portée, la recherche documentaire, la conception d'instruments, le travail sur le terrain et la validation.

Définition de la portée

L'exercice de définition de la portée (ou étude exploratoire) a commencé par des consultations avec une équipe de fonctionnaires du budget participant à un programme d'apprentissage pragmatique organisé par CABRI avec l'objectif spécifique d'améliorer l'exactitude des prévisions de recettes. Ces consultations visaient à identifier les domaines prioritaires dans lesquels les fonctionnaires doivent obtenir davantage de données probantes pour soutenir les réformes existantes ou prévues. En conséquence, les fonctionnaires ont indiqué que la formulation, l'exécution et l'évaluation budgétaires étaient les grands domaines dans lesquels il serait nécessaire d'évaluer les compétences. Ils ont également choisi le ministère des Finances et du Budget et le ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération pour l'enquête menée auprès du personnel.

La deuxième partie de l'exercice de définition de la portée comprenait l'identification d'informateurs clés pour les interviews qualitatives sur les compétences institutionnelles ainsi que l'échantillonnage des fonctionnaires des deux ministères pour l'enquête quantitative sur les compétences en personnel et l'expérience de la réforme.

Recherche documentaire

Les recherches préliminaires ont consisté en l'analyse de documents. L'examen des documents préparatoires a été utilisé pour extraire des données qualitatives et quantitatives utiles à partir d'une variété de publications pertinentes telles que des documents législatifs, des documents constitutionnels, des plans stratégiques, des rapports, y compris d'autres évaluations (comme l'évaluation PEFA). Cette approche visait à obtenir des informations sur le système juridique en matière de GFP ainsi que de fixer un point de départ pour l'analyse des pratiques de fait, qui devrait être effectuée en collectant des données primaires.

Conception d'instruments

Les questionnaires tant qualitatifs que quantitatifs pour la collecte des données ont été établis à partir de parties d'instruments génériques développés par CABRI pour le programme d'évaluation des compétences en GFP. Les principaux instruments avaient été testés au préalable pour leur pertinence et leur clarté auprès d'un certain nombre

de fonctionnaires des finances publiques dans quatre pays. Qui plus est, une version personnalisée des instruments a été diffusée pour une évaluation analogue en République centrafricaine. Les questionnaires ont été personnalisés pour l'évaluation des compétences du Bénin, en utilisant les informations fournies par les équipes de fonctionnaires dans le cadre de l'exercice de définition de la portée. Par exemple, la partie sur les prévisions et la mobilisation de recettes a été considérablement développée parce que l'équipe de fonctionnaires a identifié la mobilisation des recettes de l'administration locale (ou gouvernement local ou pouvoirs publics locaux) comme un défi pour la décentralisation budgétaire au Bénin.

Travail sur le terrain

Le travail sur le terrain, composé d'interviews qualitatives et quantitatives, a été mené au Bénin sur une période de quatre semaines en décembre 2019 et en janvier 2020. Les interviews qualitatives ont été menées auprès de 17 représentants de communes et de 8 autres informateurs clés de préfectures, d'institutions de l'administration centrale, de la société civile et des médias. La Figure A1 montre la carte des communes figurant dans l'évaluation qualitative. Comme le montre le Tableau A1, les 17 communes ont été sélectionnées parmi deux grandes catégories en fonction de leur potentiel de ressources : « avec des ressources » (à savoir les communes qui parviennent à mobiliser des ressources locales importantes) contre « sans ressources » (à savoir celles qui, malgré le potentiel budgétaire, ont des difficultés à mobiliser des ressources). Les interviews ont porté sur un éventail de questions relatives à la crédibilité des budgets municipaux, à la fiabilité et à l'efficacité des flux et transactions de ressources, ainsi qu'à la redevabilité institutionnalisée.

L'enquête auprès du personnel a été menée par une équipe de trois enquêteurs sous la supervision d'un consultant. L'échantillonnage aléatoire stratifié a été utilisé pour sélectionner 154 fonctionnaires des Directions générales du Budget (DGB), des Impôts (DGI), du Trésor et de la Comptabilité publique (DGTCP) du ministère de l'Économie et des Finances. Les fonctionnaires de la DGI sont surreprésentés dans l'échantillon car cette direction est une composante essentielle de l'architecture budgétaire intergouvernementale reliant l'administration centrale à l'administration locale. En outre, 24 fonctionnaires ont été échantillonnés dans 5 MDA qui sont pertinents pour la décentralisation budgétaire. Du côté des collectivités locales, 50 fonctionnaires de 9

communes et 42 fonctionnaires de 7 préfectures ont été inclus dans l'échantillon. Des efforts ont été faits pour assurer la représentativité de l'échantillon en ce qui concerne la répartition des fonctionnaires supérieurs, intermédiaires et subalternes au sein de chaque établissement. En outre, des efforts ont été faits pour assurer la représentativité de l'échantillon en ce qui concerne la répartition des hauts fonctionnaires, des fonctionnaires de niveau intermédiaire et subalternes au sein de chaque institution.

Validation

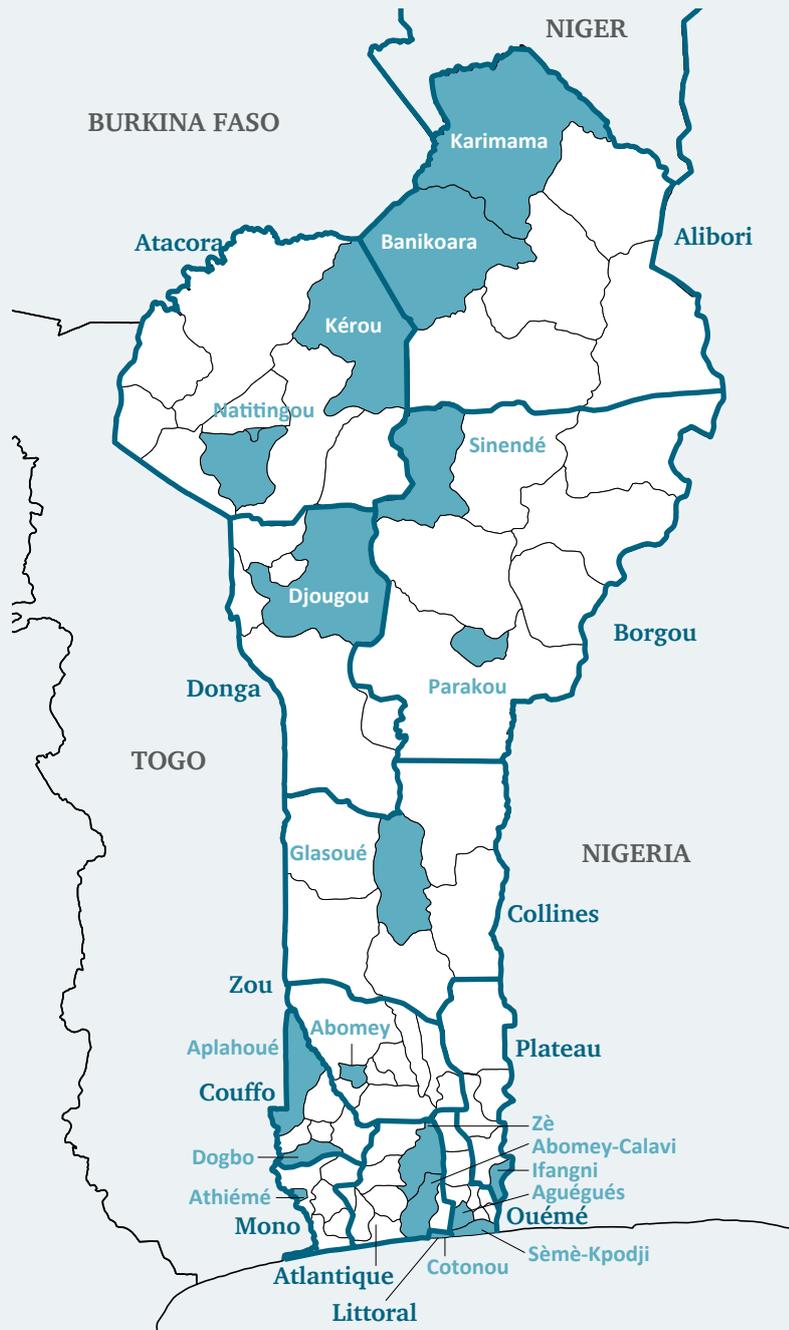
Les résultats préliminaires de l'évaluation ont été présentés lors d'un atelier de validation organisé à Abomey pour un large éventail de parties prenantes, y compris les répondants aux interviews d'informateurs clés. L'objectif de l'atelier de validation était d'effectuer d'autres triangulations des principaux résultats et de recueillir des réactions avant la rédaction du rapport final. L'équipe d'évaluation a profité de l'occasion pour demander des éclaircissements sur certaines questions jugées équivoques ou douteuses dans la phase d'analyse préliminaire.

Tableau A1 : Communes de l'échantillon

Base économique	Communes avec des ressources	Communes sans ressources
Agriculture	Banikoara, Kérou	Sinendé, Zè
Commerce frontalier	Sèmè-Kpodji	Karimama, Athiemé, Aplahoué, Anagni
Marché régional	Glazoué	Djougou, Dogbo
Statut spécial	Cotonou, Parakou, Abomey- Calavi*	
Tourisme et artisanat		Abomey, Natitingou

*Note : Abomey-Calavi n'a pas de statut spécial, mais elle est souvent considérée comme une extension de la capitale Cotonou ; ainsi, aux fins de l'étude, elle a été classée comme telle.

Figure A1 : Carte des communes de l'échantillon



Annexe 2 :

Répartition des dotations de fonctionnement et d'investissement et conditions d'octroi des transferts du FADeC de l'État aux communes

	Budget national		Budget communal	Conditions d'octroi
Fonctionnement	MDGL	FADeC non affecté	Dotations de fonctionnement non affectées	
		FADeC affecté (Études et élaboration des Plans de développement communal (PDC))	Dotations de fonctionnement affectées (Études et élaboration des PDC)	
	Ministères sectoriels ²²	FADeC affecté (Entretien et réparation)	Dotations de fonctionnement affectées (Entretien et réparation)	
Investissement	MDGL	FADeC non affecté	Dotation du FADeC non affecté Investissement sur la base de 3 critères : <ul style="list-style-type: none"> • La dotation de base identique pour les 77 communes représentant 14 % et les 86 % restants sont alloués comme suit : • La dotation de péréquation, calculée sur la base des critères suivants : la population (34 %) ; la superficie (15 %) ; l'incidence de pauvreté (34 %). • La dotation de performance (17%) est basée sur les notes de performance obtenues par chacune des 77 communes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un PDC accompagné d'autres documents de planification • Réalisation d'un taux d'engagement d'au moins 60 % des crédits disponibles au titre de l'année N-1. • Pour la première tranche du FADeC non affecté Investissement par l'envoi au SP/CONAFIL du budget primitif approuvé par la tutelle, le Plan annuel d'investissement (PAI) et le Plan de passation des marchés publics (PPMP) de l'année N. • Pour la deuxième tranche du FADeC non affecté Investissement par l'envoi au SP/CONAFIL de la situation de consommation des crédits disponibles au 31 Mars de l'année N.
		Ministères sectoriels	FADeC affecté	Dotations du FADeC affecté Investissement

Source : Manuel de procédures FADeC 2016.

22 Il s'agit des ministères suivants : le ministère des Enseignements maternel et primaire, le ministère des Enseignements secondaire, technique et de la formation professionnelle, le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, le ministère de la Santé, le ministère du Cadre de vie et du Développement durable, le ministères des Infrastructures et des Transports, le ministère du Tourisme, de la Culture et des Arts, le ministère des Sports, le ministère de l'Eau et des Mines.

Annexe 3 :

Liste des directions de l'administration centrale, des préfectures et des communes figurant dans l'enquête menée auprès de membres du personnel

Agriculture Élevage et Pêche
Commune d'Abomey
Commune d'Abomey-Calavi
Commune d'Aplahoué
Commune d'Athiémé
Commune d'Ifangni
Commune de Cotonou
Commune de Sèmè-Kpodji
Commune de Zè
Commune des Aguégus
Décentralisation et gouvernance locale
Enseignements maternel et primaire
Infrastructures et Transports
MEF/DGB (Budget)
MEF/DGID (Impôts)
MEF/DGTCP (Trésor)
MEF/DPP (MEF)
Préfecture de l'Atlantique
Préfecture de L'oueme
Préfecture du Couffo
Préfecture du Littoral
Préfecture du Mono
Préfecture du Plateau
Préfecture du Zou
Santé

Annexe 4 : Questionnaire à l'intention du personnel

Generated by andrekoﬀi, Dec 06, 2019 17:31
Questionnaire created by andrekoﬀi, Dec 06, 2019 17:15
Last modified by andrekoﬀi, Dec 06, 2019 17:27

Not shared with anyone

Sections 6, Sub-sections 4, Questions 116.
Questions with enabling conditions 30
Questions with validation conditions 7
Rosters 0
Variables 0



SURVEY IDENTIFICATION INFORMATION QUESTIONNAIRE DESCRIPTION

IDENTIFICATION

Sub-sections: 4, No rosters, Questions: 18, Static texts: 1.

SECTION 1: RENSEIGNEMENTS GENERAUX

No sub-sections, No rosters, Questions: 13.

SECTION 2: INCITATIONS ET MOTIVATIONS

No sub-sections, No rosters, Questions: 24, Static texts: 1.

SECTION 3: EXPERIENCE EN MATIERE DE REFORME ET D'INNOVATION

No sub-sections, No rosters, Questions: 36, Static texts: 1.

SECTION 4: RENFORCEMENT DES CAPACITES

No sub-sections, No rosters, Questions: 21, Static texts: 1.

RESULTAT

No sub-sections, No rosters, Questions: 4, Static texts: 1.

LEGEND

IDENTIFICATION

id1_Nom de l'enquêteur	SINGLE-SELECT SCOPE: IDENTIFYING id1 01 <input type="radio"/> E1_Adèle 02 <input type="radio"/> E2_Séko 03 <input type="radio"/> E3_Aminou 04 <input type="radio"/> E4_Sita
id2_Code enquêteur I Enquêteur: Entrer votre code enquêteur V1 id2==id1 M1 Code incohérent avec le nom Enquêteur	NUMERIC: INTEGER SCOPE: IDENTIFYING id2 -----
id0_Identifiant du répondant I Attention enquêteur: Les identifiants des répondants de E1 sont sous la forme R1##, ceux de E2, R2##, ceux de E3, R3## et ceux de E4, R3##.	TEXT SCOPE: IDENTIFYING id0 -----
Date et heure de début de l'enquête	DATE: CURRENT TIME debutime -----
id4_Enqueteur: Commune/Préfecture ou Institutions du MEF ou Ministère?	SINGLE-SELECT id4 01 <input type="radio"/> Commune 02 <input type="radio"/> Institution 03 <input type="radio"/> Ministère 04 <input type="radio"/> Préfecture

IDENTIFICATION ID COMMUNE

E id4==1

q1_01a_Quelle Commune?	SINGLE-SELECT q1_01a 01 <input type="radio"/> Abomey 02 <input type="radio"/> Abomey-Calavi 03 <input type="radio"/> Aguégués 04 <input type="radio"/> Aplahoué 05 <input type="radio"/> Athiémé 06 <input type="radio"/> Cotonou 07 <input type="radio"/> Ifangni 08 <input type="radio"/> Sèmè-Kpocji 09 <input type="radio"/> Zè
q1_01b_Quelle direction?	TEXT q1_01b -----
q1_01c_Quel service?	TEXT q1_01c -----

IDENTIFICATION ID INSTITUTION DU MEF

E id4==2

q1.02a_Quelle Institution?	SINGLE-SELECT 01 <input type="radio"/> DGB (Budget) 02 <input type="radio"/> DGTCP (Trésor) 03 <input type="radio"/> DGID (Impôts) 04 <input type="radio"/> DPP (MEF)	q1_02a
q1.02b_Quelle direction?	TEXT	q1_02b
q1.02c_Quel service?	TEXT	q1_02c

IDENTIFICATION
ID MINISTERE

E id4==3

q1.03a_Quel Ministère?	SINGLE-SELECT 01 <input type="radio"/> Agriculture, Elevage et Pêche 02 <input type="radio"/> Décentralisation 03 <input type="radio"/> Education 04 <input type="radio"/> Santé 05 <input type="radio"/> Travaux publics	q1_03a
q1.03b_Quelle direction?	SINGLE-SELECT 01 <input type="radio"/> DAF 02 <input type="radio"/> DPP	q1_03b
q1.03c_Quel service?	TEXT	q1_03c

IDENTIFICATION
ID PRÉFECTURE

E id4==4

q1_04a_Quelle Préfecture?	SINGLE-SELECT 01 <input type="radio"/> Atlantique (Allada) 02 <input type="radio"/> Couffo (Aplahoue) 03 <input type="radio"/> Littoral (Cotonou) 04 <input type="radio"/> Mono (Lokossa) 05 <input type="radio"/> Ouémé (Porto Novo) 06 <input type="radio"/> Plateau (Pobè) 07 <input type="radio"/> Zou (Abomey)	q1_04a
q1_04b_Quelle direction?	SINGLE-SELECT 01 <input type="radio"/> SAF 02 <input type="radio"/> SDE 03 <input type="radio"/> SP 04 <input type="radio"/> ST	q1_04b
q1_04c_Quel service?	TEXT	q1_04c

STATIC TEXT

L'Initiative africaine concertée sur la réforme du budget (CABRI) en partenariat avec le Ministère de l'économie et des finances pour effectuer une révision des capacités clés en matière de gestion des finances publiques en République du Bénin. L'un des objectifs de cette révision est d'examiner la motivation, les incitations, les expériences de réforme et les pratiques de gestion des fonctionnaires travaillant dans le domaine étendu de la GFP. Je vais vous poser

IDENTIFICATION

4 / 18

quelques questions sur vous-même et sur votre travail. Nous nous entretenons avec des fonctionnaires comme vous dans différents structures publiques, et aucun nom ni autre renseignement permettant d'identifier les personnes concernées ne sera conservé. Nous vous serions donc très reconnaissants de bien vouloir participer à cette enquête. Il faudra environ une vingtaine de minutes pour remplir le questionnaire. Notre conversation ici est privée et confidentielle. Les chercheurs de CABRI ne divulgueront à personne ni votre nom ni tout autre élément d'identification. Si l'une quelconque des questions vous met mal à l'aise, veuillez me le signaler. La participation à l'enquête est volontaire; toutefois, répondre à toutes les questions du mieux de vos connaissances est primordial pour le succès de l'étude.

id3_Le répondant consent-il à participer à l'enquête?	SINGLE-SELECT 01 <input type="radio"/> Oui 02 <input type="radio"/> Non	id3
---	---	-----

SECTION 1: RENSEIGNEMENTS GENERAUX

E id3==1

q1.03_Sexe du répondant	SINGLE-SELECT 01 <input type="radio"/> Homme 02 <input type="radio"/> Femme	q1_03
q1.04_Quel âge avez-vous? I Enquêteur: Inscrive l'âge en année révolue -90=Ne sait pas; -99=Refus de répondre V1 q1_04>15 && q1_04<80 q1_04==90 q1_04==99 M1 Attention revoir l'âge inscrit	NUMERIC: INTEGER -----	q1_04
q1.05_Quel est votre poste actuel?	TEXT -----	q1_05
q1.06_Combien d'années avez-vous passées au poste actuel I Enquêteur: Inscrive le nombre d'années révolues. Mettre 0 si moins d'un an. 99= Refus de répondre; -90=Ne sait pas V1 q1_06<(q1_04-14) q1_06==90 q1_06==99 M1 Revoir le nombre d'années inscrit	NUMERIC: INTEGER -----	q1_06
q1.07a_Quel est votre poste précédent?	TEXT -----	q1_07a
q1.07b_Comment qualifieriez-vous les fonctions que vous exercez actuellement dans la structure?	MULTI-SELECT: YES/NO 01 <input type="checkbox"/> / <input type="checkbox"/> Fonction d'exécution 02 <input type="checkbox"/> / <input type="checkbox"/> Fonction de régulation 03 <input type="checkbox"/> / <input type="checkbox"/> Fonction de coordination 04 <input type="checkbox"/> / <input type="checkbox"/> Fonction analytique	q1_07b
q1.08_Combien d'années d'expérience avez-vous dans l'organisme actuel? I Enquêteur: Inscrive le nombre d'années révolues. Mettre 0 si moins d'un an V1 q1_08<(q1_04-14) && q1_08>=q1_06 M1 Revoir le nombre d'années inscrit	NUMERIC: INTEGER -----	q1_08

<p>q1.09_Combien d'années d'expérience de travail avez-vous dans le secteur public, y compris l'organisme actuel?</p> <p>I Enquêteur: Inscrivez le nombre d'années révolues. Mettre 0 si moins d'un an</p> <p>V1 q1_09<(q1_04-14) && q1_09>=q1_08</p> <p>M1 Revoir le nombre d'années inscrit</p> <p>V2 q1_09>=q1_08</p> <p>M2 Ne peut être inférieur au nombre d'année dans l'organisme</p>	<p>NUMERIC: INTEGER q1_09</p> <p>-----</p>
<p>q1.10_Combien d'années d'expérience de travail avez-vous dans le secteur privé ?</p> <p>I Enquêteur: Inscrivez le nombre d'années révolues. Mettre 0 si moins d'un an</p> <p>V1 q1_08<(q1_04-14)</p> <p>M1 Revoir le nombre d'années inscrit</p>	<p>NUMERIC: INTEGER q1_10</p> <p>-----</p>
<p>q1.11_Quel est votre plus haut niveau d'études achevées?</p> <p>I Enquêteur: Il s'agit des études achevées.</p>	<p>SINGLE-SELECT q1_11</p> <p>01 <input type="radio"/> Avant le secondaire</p> <p>02 <input type="radio"/> Secondaire</p> <p>03 <input type="radio"/> Post-secondaire (sans diplôme)</p> <p>04 <input type="radio"/> Licence</p> <p>05 <input type="radio"/> Maitrise/ Master</p> <p>06 <input type="radio"/> Doctorat/ PhD</p> <p>07 <input type="radio"/> Autre (préciser)</p>
<p>q1.11z_Preciser le plus haut niveau d'études achevées</p> <p>E q1_11==7</p>	<p>TEXT q1_11z</p> <p>-----</p>
<p>q1.12_Dans quel domaine avez-vous achevé ces études?</p>	<p>TEXT q1_12</p> <p>-----</p>
<p>cmt.1_Commentaire de section: Renseignements généraux</p>	<p>TEXT cmt_1</p> <p>-----</p>

SECTION 2: INCITATIONS ET MOTIVATIONS

E IsAnswered(q1_11)

STATIC TEXT

Merci. Maintenant, je voudrais vous poser quelques questions sur vos plans de carrière et vos motivations.

<p>q2.01_Quelle est la raison principale pour laquelle vous avez rejoint le secteur public?</p> <p>I Enquêteur: NE PAS LIRE LES OPTIONS DE REPONSES</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_01</p> <p>01 <input type="radio"/> Formation spécifique au secteur public</p> <p>02 <input type="radio"/> Intérêt particulier pour le secteur public</p> <p>03 <input type="radio"/> Meilleure rémunération/meilleurs avantages sociaux</p> <p>04 <input type="radio"/> Seule occasion d'emploi disponible</p> <p>05 <input type="radio"/> Bonnes perspectives d'avancement professionnel</p> <p>06 <input type="radio"/> Autre raison (Préciser)</p>
---	---

<p>q2.01z_Précisez l'autre raison principale pour laquelle vous avez rejoint le secteur public?</p> <p>E q2_01==6</p>	<p>TEXT q2_01z</p> <p>.....</p>
<p>q2.02_Quelle est la raison principale pour laquelle vous avez rejoint cet organisme particulier?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_02</p> <p>01 <input type="radio"/> Formation spécifique à cette organisation</p> <p>02 <input type="radio"/> Intérêt particulier pour le travail de cette organisation</p> <p>03 <input type="radio"/> Meilleure rémunération/meilleurs avantages sociaux</p> <p>04 <input type="radio"/> Seule occasion d'emploi disponible</p> <p>05 <input type="radio"/> Bonnes perspectives d'avancement professionnel</p> <p>06 <input type="radio"/> Autre raison (Préciser)</p>
<p>q2.02z_Précisez l'autre raison principale pour laquelle vous avez rejoint cet organisme particulier?</p> <p>I Enquêteur: NE PAS LIRE LES OPTIONS DE REPONSES</p> <p>E q2_02==6</p>	<p>TEXT q2_02z</p> <p>.....</p>
<p>q2.03_Quel était le processus d'embauche selon lequel vous avez été nommé pour la première fois à votre poste actuel?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_03</p> <p>01 <input type="radio"/> Vacance de poste externe avec entretien</p> <p>02 <input type="radio"/> Vacance de poste interne avec entretien</p> <p>03 <input type="radio"/> Mutation directe</p> <p>04 <input type="radio"/> Autre processus (Préciser)</p>
<p>q2.03z_Préciser l'autre processus d'embauche selon lequel vous avez été nommé pour la première fois à votre poste actuel?</p> <p>I Enquêteur: NE PAS LIRE LES OPTIONS DE REPONSES</p> <p>E q2_03==4</p>	<p>TEXT q2_03z</p> <p>.....</p>
<p>q2.04_Si vous aviez à identifier une de vos qualités personnelles qui aurait pu vous valoir d'être nommé à ce poste, laquelle serait-ce?</p>	<p>TEXT q2_04</p> <p>.....</p>
<p>q2.05_Votre emploi offre-t-il des opportunités de croissance professionnelle dans votre organisme actuel?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_05</p> <p>01 <input type="radio"/> Très haut potentiel de croissance</p> <p>02 <input type="radio"/> Haut potentiel de croissance</p> <p>03 <input type="radio"/> Potentiel de croissance moyen</p> <p>04 <input type="radio"/> Faible potentiel de croissance</p> <p>05 <input type="radio"/> Très faible potentiel de croissance</p>
<p>q2.06_Combien de temps voudriez-vous rester à votre poste actuel dans l'organisme actuel?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_06</p> <p>01 <input type="radio"/> Moins d'un an</p> <p>02 <input type="radio"/> 1-3 ans</p> <p>03 <input type="radio"/> 4-5 ans</p> <p>04 <input type="radio"/> 6-10 ans</p> <p>05 <input type="radio"/> Plus de 10 ans</p>

<p>q2.07_ Hormis la retraite ou la fin de votre contrat, si vous quittez l'organisme actuel, quelle serait la principale raison de votre départ?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_07</p> <p>01 <input type="radio"/> Faible salaire 02 <input type="radio"/> Manque de promotion 03 <input type="radio"/> Conditions de travail médiocres 04 <input type="radio"/> Manque d'épanouissement personnel 05 <input type="radio"/> Ingérence politique 06 <input type="radio"/> Autre raison (Préciser)</p>
<p>q2.07z_ Préciser l'autre principale raison de votre départ?</p> <p>E q2_07==6</p>	<p>TEXT q2_07z</p> <p>.....</p>
<p>q2.08_ Où voudriez-vous aller si/quand vous quittez/ quitterez l'organisation actuelle?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_08</p> <p>01 <input type="radio"/> Secteur privé 02 <input type="radio"/> Créer sa propre entreprise 03 <input type="radio"/> ONG ou organisations internationales 04 <input type="radio"/> Retraite 05 <input type="radio"/> Autres agences du secteur public 06 <input type="radio"/> Émigrer dans un autre pays 07 <input type="radio"/> Autre destination (Préciser)</p>
<p>q2.08z_ Autre destination où voudriez-vous aller si/quand vous quittez/ quitterez l'organisation actuelle?</p> <p>E q2_08==7</p>	<p>TEXT q2_08z</p> <p>.....</p>
<p>q2.09_ Quelle serait d'après vous la contribution la plus importante de votre emploi actuel à votre trajectoire professionnelle future?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_09</p> <p>01 <input type="radio"/> Années d'expérience 02 <input type="radio"/> Réseau 03 <input type="radio"/> Projets réalisés (pour mettre en valeur l'expérience) 04 <input type="radio"/> Contribution plutôt faible 05 <input type="radio"/> Autre contribution (Préciser)</p>
<p>q2.09z_ Autre contribution la plus importante de votre emploi actuel à votre trajectoire professionnelle future?</p> <p>E q2_09==5</p>	<p>TEXT q2_09z</p> <p>.....</p>
<p>q2.10_ Comment compareriez-vous votre salaire de base aux salaires des employés du secteur privé ayant environ le même âge, la même formation et les mêmes responsabilités?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_10</p> <p>01 <input type="radio"/> Beaucoup plus élevé 02 <input type="radio"/> Plus élevé 03 <input type="radio"/> Comparable 04 <input type="radio"/> Inférieur 05 <input type="radio"/> Nettement inférieur 06 <input type="radio"/> Non applicable -90 <input type="radio"/> Ne sait pas [NPL] 99 <input type="radio"/> Refus de répondre [NPL]</p>
<p>q2.11_ Recevez-vous des avantages annexes (par exemple, logement gratuit, indemnité de transport...) en sus du salaire de base?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_11</p> <p>01 <input type="radio"/> Oui 02 <input type="radio"/> Non -90 <input type="radio"/> Ne sait pas [NPL] 99 <input type="radio"/> Refus de répondre [NPL]</p>

<p>q2.12_ Compte tenu de votre salaire et de vos avantages annexes, pensez-vous que ce que vous gagnez dans votre emploi actuel suffise à couvrir vos dépenses de base?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_12</p> <p>01 <input type="radio"/> Oui</p> <p>02 <input type="radio"/> Non</p> <p>-90 <input type="radio"/> Ne sait pas [NPL]</p> <p>99 <input type="radio"/> Refus de répondre [NPL]</p>
<p>q2.13_ Compte tenu de votre salaire et de vos avantages annexes, pensez-vous que ce que vous gagnez dans votre emploi actuel est équitable?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_13</p> <p>01 <input type="radio"/> Oui</p> <p>02 <input type="radio"/> Non</p> <p>-90 <input type="radio"/> Ne sait pas [NPL]</p> <p>99 <input type="radio"/> Refus de répondre [NPL]</p>
<p>q2.14_ Quel type de reconnaissance recevez-vous habituellement pour vos bonnes prestations?</p> <p>I Enquêteur: Deux choix au maximum. Choisir la plus importante en premier.</p>	<p>MULTI-SELECT: ORDERED q2_14</p> <p>01 <input type="checkbox"/> Reconnaissance verbale de la part des supérieurs</p> <p>02 <input type="checkbox"/> Reconnaissance écrite de la part des supérieurs</p> <p>03 <input type="checkbox"/> Augmentation de salaire/avantages</p> <p>04 <input type="checkbox"/> Promotion accélérée</p> <p>05 <input type="checkbox"/> Bonnes performances rarement reconnues</p> <p>06 <input type="checkbox"/> Reconnaissance de la part des collègues</p> <p>07 <input type="checkbox"/> Autre reconnaissance</p>
<p>q2.15_ Selon vous, dans quelle mesure les fonctionnaires de votre unité sont-ils motivés dans l'exercice de leurs fonctions?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_15</p> <p>01 <input type="radio"/> Fortement motivés</p> <p>02 <input type="radio"/> Motivés</p> <p>03 <input type="radio"/> Ni motivés ni non motivés</p> <p>04 <input type="radio"/> Pas motivés</p> <p>05 <input type="radio"/> Pas du tout motivés</p>
<p>q2.16_ Dans quelle mesure estimez-vous que les performances de votre unité aient été entravées par le fait que l'adage «les bonnes personnes aux bons postes» ne s'y applique pas?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_16</p> <p>01 <input type="radio"/> Dans une grande mesure</p> <p>02 <input type="radio"/> Dans une certaine mesure</p> <p>03 <input type="radio"/> Dans une faible mesure</p> <p>04 <input type="radio"/> Pas du tout</p>
<p>q2.17_ Selon vous, dans quelle mesure les fonctionnaires dans d'autres organismes publics avec lesquels vous collaborez étroitement sont-ils motivés dans l'exercice de leurs fonctions?</p>	<p>SINGLE-SELECT q2_17</p> <p>01 <input type="radio"/> Fortement motivés</p> <p>02 <input type="radio"/> Motivés</p> <p>03 <input type="radio"/> Ni motivés ni non motivés</p> <p>04 <input type="radio"/> Pas motivés</p> <p>05 <input type="radio"/> Pas du tout motivés</p>
<p>cmt.2_ Commentaire de section: Incitations et motivations</p>	<p>TEXT cmt_2</p> <p>.....</p>

SECTION 3: EXPERIENCE EN MATIERE DE REFORME ET D'INNOVATION

E IsAnswered(q2_17)

STATIC TEXT

Merci. Je voudrais maintenant vous poser quelques questions sur votre expérience des activités de réforme au sein de votre unité.

<p>q3.01_Comment les nouvelles idées et pratiques sont-elles habituellement introduites dans votre environnement de travail?</p> <p>I Enquêteur: Deux choix au maximum. Choisir la plus importante en premier.</p> <p>V1 (q3_01.Length>1 && !(q3_01.ContainsAny(-90,99))) (q3_01.Length==1 && q3_01.ContainsAny(1,2,3,4,5,6,-90,99))</p> <p>M1 Attention: sélection incohérente</p>	<p>MULTI-SELECT: ORDERED q3_01</p> <p>01 <input type="checkbox"/> Initiées par une agence gouvernementale supérieure</p> <p>02 <input type="checkbox"/> Initiées par le leadership de l'organisme</p> <p>03 <input type="checkbox"/> Initiées par le personnel de l'organisme</p> <p>04 <input type="checkbox"/> Proposées par des consultants</p> <p>05 <input type="checkbox"/> Proposées par des partenaires au développement</p> <p>06 <input type="checkbox"/> Autre manière (Préciser)</p> <p>-90 <input type="checkbox"/> Ne sait pas</p> <p>99 <input type="checkbox"/> Refus de répondre</p>
<p>q3.01z_Autre manière d'introduire les nouvelles idées et pratiques dans votre environnement de travail?</p> <p>E q3_01.Contains(6)</p>	<p>TEXT q3_01z</p> <p>.....</p>
<p>q3.02_Est-il difficile de convaincre votre hiérarchie de commencer à mettre en œuvre une nouvelle idée?</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_02</p> <p>01 <input type="radio"/> Très difficile</p> <p>02 <input type="radio"/> Assez difficile</p> <p>03 <input type="radio"/> Ni difficile ni facile</p> <p>04 <input type="radio"/> Assez facile</p> <p>05 <input type="radio"/> Très facile</p> <p>-90 <input type="radio"/> Ne sait pas</p> <p>99 <input type="radio"/> Refus de répondre</p>
<p>q3.03_Est-il difficile de convaincre vos collègues de commencer à mettre en œuvre une nouvelle idée?</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_03</p> <p>01 <input type="radio"/> Très difficile</p> <p>02 <input type="radio"/> Assez difficile</p> <p>03 <input type="radio"/> Ni difficile ni facile</p> <p>04 <input type="radio"/> Assez facile</p> <p>05 <input type="radio"/> Très facile</p> <p>-90 <input type="radio"/> Ne sait pas</p> <p>99 <input type="radio"/> Refus de répondre</p>
<p>q3.04_Qu'est-ce qui vous motive à initier ou à essayer une nouvelle idée ou pratique ?</p> <p>I Enquêteur: NE PAS LIRE LES OPTIONS DE REPONSES Enquêteur: Deux choix au maximum. Choisir la plus importante en premier.</p>	<p>MULTI-SELECT: ORDERED q3_04</p> <p>01 <input type="checkbox"/> Pression exercée par un supérieur pour produire des résultats</p> <p>02 <input type="checkbox"/> Encouragement des pairs et reconnaissance</p> <p>03 <input type="checkbox"/> Exigences de la part d'une partie externe</p> <p>04 <input type="checkbox"/> Retombées potentielles pour l'avancement professionnel</p> <p>05 <input type="checkbox"/> Perspective d'attirer des ressources supplémentaires</p> <p>06 <input type="checkbox"/> Dévouement à la cause publique</p> <p>07 <input type="checkbox"/> Autre motif (Préciser)</p>
<p>q3.04z_Autre motif pour initier ou essayer une nouvelle idée ou pratique ?</p> <p>E q3_04.Contains(7)</p>	<p>TEXT q3_04z</p> <p>.....</p>

<p>q3.05_D'après vous, qu'est-ce qui motive vos directeurs à initier ou à essayer une nouvelle idée ou pratique?</p> <p>I Enquêteur: NE PAS LIRE LES OPTIONS DE REPONSES Enquêteur: Deux choix au maximum. Choisir la plus importante en premier.</p>	<p>MULTI-SELECT: ORDERED q3_05</p> <p>01 <input type="checkbox"/> Pression politique</p> <p>02 <input type="checkbox"/> Encouragement des pairs et reconnaissance</p> <p>03 <input type="checkbox"/> Exigences de la part d'une partie externe</p> <p>04 <input type="checkbox"/> Retombées potentielles pour l'avancement professionnel</p> <p>05 <input type="checkbox"/> Perspective d'attirer des ressources supplémentaires</p> <p>06 <input type="checkbox"/> Dévouement à la cause publique</p> <p>07 <input type="checkbox"/> Autre motif (Préciser)</p>
<p>q3.05z_Précisez l'autre motivation de vos directeurs à initier ou à essayer une nouvelle idée ou pratique</p> <p>E q3_05.Contains(7)</p>	<p>TEXT q3_05z</p> <p>.....</p>
<p>q3.06_Quelles sont, dans votre unité, les raisons les plus fréquentes pour lesquelles on n'essaie pas de nouvelles idées susceptibles d'améliorer les performances?</p> <p>I Enquêteur: Deux choix au maximum. Choisir la plus importante en premier.</p>	<p>MULTI-SELECT: ORDERED q3_06</p> <p>01 <input type="checkbox"/> Forte confiance dans les pratiques établies</p> <p>02 <input type="checkbox"/> Manque d'autorisation</p> <p>03 <input type="checkbox"/> Incertitude quant à l'efficacité des nouvelles idées</p> <p>04 <input type="checkbox"/> Manque d'expertise pertinente</p> <p>05 <input type="checkbox"/> Peur de la punition en cas d'échec</p> <p>06 <input type="checkbox"/> Autre raison (Préciser)</p>
<p>q3.06z_Autre raison plus fréquente pour laquelle on n'essaie pas de nouvelles idées susceptibles d'améliorer les performances?</p> <p>E q3_06.Contains(6)</p>	<p>TEXT q3_06z</p> <p>.....</p>
<p>q3.07_Quels sont les facteurs les plus courants de l'amélioration des performances de votre unité?</p> <p>I Enquêteur: Deux choix au maximum. Choisir la plus importante en premier.</p>	<p>MULTI-SELECT: ORDERED q3_07</p> <p>01 <input type="checkbox"/> Application réussie des meilleurs pratiques</p> <p>02 <input type="checkbox"/> Expérimentation</p> <p>03 <input type="checkbox"/> Leadership éclairé et perspicace</p> <p>04 <input type="checkbox"/> Apprentissage réciproque entre équipes</p> <p>05 <input type="checkbox"/> Autre facteur</p>
<p>q3.08_Quelle est la conséquence la plus fréquente, dans votre unité, d'une réforme qui échoue?</p>	<p>TEXT q3_08</p> <p>.....</p>
<p>q3.09_Comment sont ordonnées les initiatives de réforme dans votre unité?</p> <p>I Enquêteur: NE PAS LIRE LES OPTIONS DE REPONSES</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_09</p> <p>01 <input type="radio"/> Les réformes les plus élémentaires sont déployées en premier</p> <p>02 <input type="radio"/> Les réformes connexes sont déployées simultanément</p> <p>03 <input type="radio"/> Les réformes globales ont la priorité</p> <p>04 <input type="radio"/> Les réformes sont déployées sans ordre particulier</p> <p>05 <input type="radio"/> Autre ordre de priorité (Préciser)</p>
<p>q3.09z_Préciser l'autre manière d'ordonner les initiatives de réforme dans votre unité?</p> <p>E q3_09==5</p>	<p>TEXT q3_09z</p> <p>.....</p>

<p>q3.10_ Comment les renseignements/les leçons apprises des projets passés et les initiatives de réforme sont-ils transmis dans le temps et dans l'ensemble de l'organisme?</p> <p>I Enquêteur: Deux choix au maximum. Choisir la plus importante en premier.</p>	<p>MULTI-SELECT: ORDERED q3_10</p> <p>01 <input type="checkbox"/> Via les leaders et les champions de la réforme</p> <p>02 <input type="checkbox"/> Par les documents officiels</p> <p>03 <input type="checkbox"/> Par le biais de plateformes de diffusion structurées</p> <p>04 <input type="checkbox"/> Renseignements/leçons pas souvent transmis</p> <p>05 <input type="checkbox"/> Autre manière/approche (Préciser)</p>
<p>q3.10z_ Préciser autre manière de transmettre les renseignements/les leçons apprises des projets passés et les initiatives de réforme dans le temps et dans l'ensemble de l'organisme?</p> <p>E q3_10.Contains(5)</p>	<p>TEXT q3_10z</p> <p>.....</p>
<p>q3.11_ Comment la performance est-elle mesurée dans votre unité?</p>	<p>TEXT q3_11</p> <p>.....</p>
<p>q3.12_ Quel est le processus standard de promotion dans votre unité?</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_12</p> <p>01 <input type="radio"/> Basé strictement sur les années d'expérience</p> <p>02 <input type="radio"/> Basé strictement sur la performance/le rendement</p> <p>03 <input type="radio"/> Combinaison de performance et d'années d'expérience</p> <p>04 <input type="radio"/> Pas de processus standard de promotion</p> <p>05 <input type="radio"/> Autre processus (Préciser)</p>
<p>q3.12z_ Préciser l'autre processus standard de promotion dans votre unité?</p> <p>E q3_12==5</p>	<p>TEXT q3_12z</p> <p>.....</p>
<p>q3.13a_ Quelle proportion de votre travail est effectuée dans des équipes interdépartementales?</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_13a</p> <p>01 <input type="radio"/> Proportion significative</p> <p>02 <input type="radio"/> Proportion modérée</p> <p>03 <input type="radio"/> Faible proportion</p> <p>04 <input type="radio"/> Quasiment nulle</p>
<p>q3.13b_ A quelle fréquence "un comité" s'occupe-t-elle des activités liées aux réformes dans votre structure?</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_13b</p> <p>01 <input type="radio"/> Toujours</p> <p>02 <input type="radio"/> Souvent</p> <p>03 <input type="radio"/> Quelques fois</p> <p>04 <input type="radio"/> Rarement</p> <p>05 <input type="radio"/> Jamais</p>
<p>q3.13c_ Comment qualifieriez-vous l'efficacité des "comités" dans la mise-en-oeuvre des réformes et des activités liées aux réformes dans votre structure?</p> <p>E q3_13b!=5</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_13c</p> <p>01 <input type="radio"/> Très efficace</p> <p>02 <input type="radio"/> Efficace</p> <p>03 <input type="radio"/> Peu efficace</p> <p>04 <input type="radio"/> Inefficace</p>

<p>q3.14_ Comment votre unité collabore-t-elle avec d'autres unités du même organisme lorsqu'elle essaie de réformer ses processus?</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_14</p> <p>01 <input type="radio"/> Implication d'autres unités au stade de la planification</p> <p>02 <input type="radio"/> Sensibilisation d'autres unités avant le commencement de la mise en œuvre</p> <p>03 <input type="radio"/> La coordination est laissée aux autorités supérieures</p> <p>04 <input type="radio"/> L'unité planifie et applique toute seule les réformes</p> <p>05 <input type="radio"/> Autre approche de collaboration (Préciser)</p>
<p>q3.14z_ Autre manière pour votre unité de collaborer avec d'autres unités du même organisme lorsqu'elle essaie de réformer ses processus?</p> <p>E q3_14==5</p>	<p>TEXT q3_14z</p> <p>.....</p>
<p>q3.15_ Comment votre organisme collabore-t-il avec d'autres organismes actifs dans des champs connexes lorsqu'il essaie de réformer ses processus?</p> <p>I Enquêteur: NE PAS LIRE LES OPTIONS DE REPONSES</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_15</p> <p>01 <input type="radio"/> Implication d'autres organismes au stade de la planification</p> <p>02 <input type="radio"/> Sensibilisation d'autres organismes avant le commencement de la mise en œuvre</p> <p>03 <input type="radio"/> La coordination est laissée aux autorités supérieures</p> <p>04 <input type="radio"/> L'organisme planifie et applique tout seul les réformes</p> <p>05 <input type="radio"/> Autre approche de collaboration (Préciser)</p>
<p>q3.15z_ Préciser l'autre façon dont votre organisme collabore avec d'autres organismes actifs dans des champs connexes lorsqu'il essaie de réformer ses processus?</p> <p>E q3_15==5</p>	<p>TEXT q3_15z</p> <p>.....</p>
<p>q3.16_ Dans quelle mesure diriez-vous que vous êtes au courant des réformes en cours dans votre organisme?</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_16</p> <p>01 <input type="radio"/> Dans une grande mesure</p> <p>02 <input type="radio"/> Dans une certaine mesure</p> <p>03 <input type="radio"/> Dans une faible mesure</p> <p>04 <input type="radio"/> Pas du tout</p>
<p>q3.17_ À quelle fréquence votre unité se heurte-t-elle à des conflits ou à des contradictions avec d'autres unités des agences gouvernementales lors de la mise en œuvre d'une mesure de réforme?</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_17</p> <p>01 <input type="radio"/> Toujours</p> <p>02 <input type="radio"/> Le plus souvent</p> <p>03 <input type="radio"/> Parfois</p> <p>04 <input type="radio"/> Rarement</p> <p>05 <input type="radio"/> Jamais</p> <p>-90 <input type="radio"/> Ne sait pas [NPL]</p> <p>99 <input type="radio"/> Refus de répondre [NPL]</p>

<p>q3.18_ Comment ce conflit se résout-il habituellement?</p> <p>E q3_17<4</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_18</p> <p>01 <input type="radio"/> Par communication personnelle entre dirigeants</p> <p>02 <input type="radio"/> En créant une plateforme de consultation</p> <p>03 <input type="radio"/> En faisant appel devant des instances supérieures</p> <p>04 <input type="radio"/> Aucun mécanisme de résolution</p> <p>05 <input type="radio"/> Autre manière/approche (Préciser)</p> <p>-90 <input type="radio"/> Ne sait pas [NPL]</p> <p>99 <input type="radio"/> Refus de répondre [NPL]</p>
<p>q3.18z_ Autre manière dont ce conflit se résout habituellement?</p> <p>E q3_18==5</p>	<p>TEXT q3_18z</p> <p>.....</p>
<p>q3.19_ Quelles sont les modalités les plus communes permettant à votre organisme de coopérer avec des partenaires au développement?</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_19</p> <p>01 <input type="radio"/> Financement direct de programmes et de projets</p> <p>02 <input type="radio"/> Assistance technique</p> <p>03 <input type="radio"/> Combinaison de financement et d'assistance technique</p> <p>04 <input type="radio"/> Autre modalité (Préciser)</p>
<p>q3.19z_ Préciser la modalité la plus commune permettant à votre organisme de coopérer avec des partenaires au développement?</p> <p>E q3_19==4</p>	<p>TEXT q3_19z</p> <p>.....</p>
<p>q3.20_ À quelle fréquence les activités quotidiennes de votre unité impliquent-elles le concours de consultants externes ou d'un personnel détaché?</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_20</p> <p>01 <input type="radio"/> Toujours</p> <p>02 <input type="radio"/> Le plus souvent</p> <p>03 <input type="radio"/> Parfois</p> <p>04 <input type="radio"/> Rarement</p> <p>05 <input type="radio"/> Jamais</p> <p>-90 <input type="radio"/> Ne sait pas [NPL]</p> <p>99 <input type="radio"/> Refus de répondre [NPL]</p>
<p>q3.21_ À quelle fréquence les initiatives de réforme de votre unité impliquent-elles le concours de consultants externes ou d'un personnel détaché?</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_21</p> <p>01 <input type="radio"/> Toujours</p> <p>02 <input type="radio"/> Le plus souvent</p> <p>03 <input type="radio"/> Parfois</p> <p>04 <input type="radio"/> Rarement</p> <p>05 <input type="radio"/> Jamais</p> <p>-90 <input type="radio"/> Ne sait pas [NPL]</p> <p>99 <input type="radio"/> Refus de répondre [NPL]</p>
<p>q3.22_ De manière générale, quelle proportion du travail effectué par des consultants ou un personnel détaché pourrait, à votre avis, être accompli par le personnel interne?</p> <p>E q3_20==5 && q3_21==5</p>	<p>SINGLE-SELECT q3_22</p> <p>01 <input type="radio"/> Presque aucune</p> <p>02 <input type="radio"/> Moins de la moitié</p> <p>03 <input type="radio"/> Environ la moitié</p> <p>04 <input type="radio"/> Plus de la moitié</p> <p>05 <input type="radio"/> Presque tout le travail</p> <p>-90 <input type="radio"/> Ne sait pas [NPL]</p> <p>99 <input type="radio"/> Refus de répondre [NPL]</p>
<p>cmt.3_ Commentaire de section: Qualités et expériences personnelles</p>	<p>TEXT cmt_3</p> <p>.....</p>

SECTION 4: RENFORCEMENT DES CAPACITES

E IsAnswered(q3_21)

STATIC TEXT

Merci. A présent, j'aimerais vous entendre sur les questions de formation et de renforcement des capacités.

<p>q4.01_ À quelle fréquence suivez-vous des formations en cours d'emploi dans les domaines liés à vos activités principales?</p>	<p>SINGLE-SELECT q4_01</p> <p>01 <input type="radio"/> Tous les trois mois</p> <p>02 <input type="radio"/> Deux fois par mois</p> <p>03 <input type="radio"/> Annuellement</p> <p>04 <input type="radio"/> Rarement</p> <p>05 <input type="radio"/> Jamais</p>
<p>q4.02_ Pensez-vous que les formations que vous recevez habituellement soient bien ciblées pour répondre à vos besoins?</p> <p>E q4_01!=5</p>	<p>SINGLE-SELECT q4_02</p> <p>01 <input type="radio"/> Bien ciblées</p> <p>02 <input type="radio"/> Partiellement ciblées</p> <p>03 <input type="radio"/> Non ciblées</p>
<p>q4.03a_ Quels sont les deux principaux domaines où il vous faudrait des formations supplémentaires pour rendre votre travail plus efficace?</p>	<p>LIST q4_03a</p> <p>.....</p>
<p>q4.03b_ Comment les renforcements de capacités sont-ils adaptés aux nouvelles réformes nécessitant des formations de mises à niveau?</p>	<p>SINGLE-SELECT q4_03b</p> <p>01 <input type="radio"/> Très bien</p> <p>02 <input type="radio"/> Plutôt bien</p> <p>03 <input type="radio"/> Pas si bien</p> <p>04 <input type="radio"/> Pas du tout bien</p>
<p>q4.04_ Quels autres moyens employez-vous pour accroître vos capacités et pour maintenir vos connaissances à jour?</p>	<p>SINGLE-SELECT q4_04</p> <p>01 <input type="radio"/> Cours en ligne</p> <p>02 <input type="radio"/> Cours de formation continue</p> <p>03 <input type="radio"/> Conférences</p> <p>04 <input type="radio"/> Livres et autres publications</p> <p>05 <input type="radio"/> Autre moyen (Préciser)</p> <p>06 <input type="radio"/> Aucun autre moyen</p>
<p>q4.04z_ Préciser l'autre moyen pour accroître vos capacités et pour maintenir vos connaissances à jour?</p> <p>E q4_04==5</p>	<p>TEXT q4_04z</p> <p>.....</p>
<p>q4.05_ De quelles technologies vous servez-vous régulièrement pour exécuter vos fonctions?</p>	<p>SINGLE-SELECT q4_05</p> <p>01 <input type="radio"/> Logiciels spécialisés/ sur mesure</p> <p>02 <input type="radio"/> Tableur et Word standard</p> <p>03 <input type="radio"/> Internet et services offerts sur le Web</p> <p>04 <input type="radio"/> Utilisation limitée de technologie</p> <p>05 <input type="radio"/> Autre technologie (Préciser)</p>
<p>q4.05z_ Préciser l'autre technologie dont vous vous servez régulièrement pour exécuter vos fonctions?</p> <p>E q4_05==5</p>	<p>TEXT q4_05z</p> <p>.....</p>

<p>q4.06_Où obtenez-vous normalement les données qu'il vous faut pour vos analyses et la prise de décisions dans le cadre de votre travail?</p>	<p>SINGLE-SELECT q4_06</p> <p>01 <input type="radio"/> Données générées à l'interno au sein de l'organisme</p> <p>02 <input type="radio"/> Auprès d'autres agences gouvernementales</p> <p>03 <input type="radio"/> Auprès des universités et de la société civile</p> <p>04 <input type="radio"/> Organisations internationales</p> <p>05 <input type="radio"/> Autre source (Préciser)</p> <p>98 <input type="radio"/> Non applicable</p>
<p>q4.06z_Préciser l'autre endroit où vous obtenez normalement les données qu'il vous faut pour vos analyses et la prise de décisions dans le cadre de votre travail</p> <p>E q4_06==5</p>	<p>TEXT q4_06z</p> <p>.....</p>
<p>q4.07_Quelle est la fiabilité des données que vous recevez par les voies gouvernementales aux fins de votre travail?</p>	<p>SINGLE-SELECT q4_07</p> <p>01 <input type="radio"/> Très fiables</p> <p>02 <input type="radio"/> Assez fiables</p> <p>03 <input type="radio"/> Peu fiables</p> <p>04 <input type="radio"/> Pas fiables</p>
<p>q4.08_Avez-vous un collègue chevronné qui vous a encadré/parrainé professionnellement lorsque vous avez accédé à votre poste actuel pour la première fois?</p>	<p>SINGLE-SELECT q4_08</p> <p>01 <input type="radio"/> Oui</p> <p>02 <input type="radio"/> Non</p>
<p>q4.09_Ce collègue expérimenté travaille-t-il toujours dans l'organisme?</p> <p>E q4_08==1</p>	<p>SINGLE-SELECT q4_09</p> <p>01 <input type="radio"/> Oui</p> <p>02 <input type="radio"/> Non</p>
<p>q4.10_Pourquoi pensez-vous qu'il a quitté l'organisme?</p> <p>E q4_09==2</p>	<p>SINGLE-SELECT q4_10</p> <p>01 <input type="radio"/> Mutation dans un autre organisme public</p> <p>02 <input type="radio"/> Meilleure offre dans le secteur privé</p> <p>03 <input type="radio"/> Retraite</p> <p>04 <input type="radio"/> Licenciement</p> <p>05 <input type="radio"/> Émigration dans un autre pays</p> <p>06 <input type="radio"/> Autre raison (Préciser)</p> <p>-90 <input type="radio"/> Ne sait pas [NPL]</p> <p>99 <input type="radio"/> Refus de répondre [NPL]</p>
<p>q4.10z_Préciser l'autre raison pour laquelle vous pensez qu'il a quitté l'organisme?</p> <p>E q4_10==6</p>	<p>TEXT q4_10z</p> <p>.....</p>
<p>q4.11A_Depuis combien de temps travaillez-vous avec votre supérieur immédiat actuel?</p> <p>I Enquêteur: Inscire la réponse en nombre de mois.</p>	<p>NUMERIC: INTEGER q4_11A</p> <p>-----</p>
<p>q4.11B_Depuis combien de temps travaillez-vous avec vos collègues horizontaux actuels?</p> <p>I Enquêteur: Inscire la réponse en nombre de mois EN MOYENNE.</p>	<p>NUMERIC: INTEGER q4_11B</p> <p>-----</p>
<p>q4.11C_Depuis combien de temps travaillez-vous avec vos Subalternes immédiats actuels?</p> <p>I Enquêteur: Inscire la réponse en nombre de mois EN MOYENNE.</p>	<p>NUMERIC: INTEGER q4_11C</p> <p>-----</p>

<p>q4.12_À quelle fréquence êtes-vous tenu d'assister à des réunions et à des formations n'ayant pas de lien direct avec vos responsabilités actuelles?</p>	<p>SINGLE-SELECT q4_12</p> <p>01 <input type="radio"/> Toujours</p> <p>02 <input type="radio"/> Le plus souvent</p> <p>03 <input type="radio"/> Parfois</p> <p>04 <input type="radio"/> Rarement</p> <p>05 <input type="radio"/> Jamais</p>
<p>q4.13_Comment évaluez-vous les contributions de ces réunions à l'exécution efficace de vos fonctions?</p> <p>E q4_12!=5</p>	<p>SINGLE-SELECT q4_13</p> <p>01 <input type="radio"/> Très forte contribution</p> <p>02 <input type="radio"/> Forte contribution</p> <p>03 <input type="radio"/> Contribution modérée</p> <p>04 <input type="radio"/> Faible contribution</p> <p>05 <input type="radio"/> Très faible contribution</p>
<p>cmt.4_Commentaire de section: Renforcement des capacités</p>	<p>TEXT cmt_4</p> <p>.....</p>

RESULTAT

E id3==2 || IsAnswered(q4_12)

STATIC TEXT

MERCI BEAUCOUP POUR VOTRE DISPONIBILITE ET VOTRE PARTICIPATION.

<p>r1_Résultat de l'enquête</p>	<p>SINGLE-SELECT r1</p> <p>01 <input type="radio"/> Enquête achevée</p> <p>02 <input type="radio"/> Enquête inachevée</p> <p>03 <input type="radio"/> Enquête refusée</p>
<p>r2_Pourquoi l'enquête a-t-elle été inachevée / rejetée?</p> <p>E r1!=1</p>	<p>TEXT r2</p> <p>.....</p>
<p>Cmt.all_Commentaire global de l'enquêteur</p>	<p>TEXT Cmt_a11</p> <p>.....</p>
<p>Date et heure de fin de l'enquête</p>	<p>DATE: CURRENT TIME endtime</p> <p>.....</p>



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, veuillez contacter :

CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive,
Centurion, 0062
South Africa

Téléphone : +27 (0)12 492 0022
Email : info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org