

Renforcer les compétences en faveur de la décentralisation budgétaire au Bénin

Introduction

Cette note d'orientation s'appuie sur un rapport établi par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) sur les compétences institutionnelles et du personnel nécessaires pour la mise en œuvre des réformes de la décentralisation budgétaire au Bénin. CABRI s'est associée au ministère de l'Économie et des Finances pour examiner des échantillons d'institutions gouvernementales centrales et locales afin de faire le point sur les compétences sous-jacentes qui permettent d'exercer diverses fonctions liées à la décentralisation budgétaire. Des informateurs clés de divers départements du ministère de l'Économie et des Finances, de cinq autres ministères du gouvernement central, de deux préfetures et de 17 communes, ont été interviewés sur une période de trois semaines en décembre 2019. Ces interviews ont été complétés par une enquête menée auprès de 270 fonctionnaires d'institutions de l'administration centrale et de l'administration locale, responsables des fonctions liées à la décentralisation budgétaires, sur des questions relatives au personnel et aux expériences de réforme. La partie suivante reprend les faits saillants des résultats de l'évaluation, suivie d'une partie sur l'interprétation de ces résultats en utilisant une typologie des compétences administratives. Cette note se termine en présentant quelques réflexions sur les implications possibles pour les politiques.

Faits saillants de l'évaluation

Prévisions et mobilisation des recettes : le rôle consultatif et le soutien technique de l'administration centrale aux communes ont des résultats mitigés.

Les institutions de l'administration centrale continuent de jouer un rôle essentiel dans la gestion du système décentralisé de l'administration publique au Bénin. L'administration centrale maintient le contrôle dans deux domaines, à savoir les prévisions des recettes et la

mobilisation des recettes. En raison du taux élevé d'erreurs dans les prévisions des recettes communales au cours des dernières années, l'administration centrale a tenté d'améliorer la crédibilité budgétaire au niveau municipal, en introduisant une formule unique de prévision des recettes. Cette approche pourrait aider à contenir les prévisions trop optimistes, particulièrement celles des communes qui disposent de peu de données et de compétences analytiques. Toutefois, l'utilisation d'une formule unique dans l'ensemble de l'administration est perçue par certains représentants des administrations locales comme étouffante pour les communes qui possèdent des compétences internes raisonnables pour leur permettre d'innover dans l'identification et l'introduction de nouvelles sources de recettes.

En outre, la mobilisation réelle des recettes locales dépend essentiellement de la performance des agents de perception des impôts. 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. En conséquence, l'une des conditionnalités introduites par l'Union européenne pour l'appui budgétaire au gouvernement béninois est de faciliter des accords annuels entre la Direction générale des impôts et les communes afin d'améliorer la perception des recettes et d'œuvrer à une plus grande harmonisation. Cette approche a donné des résultats positifs : en 2020, 45 communes (sur 77) ont signé de telles ententes et plus de 50 % ont dépassé leurs objectifs de recettes. Compte tenu de ces résultats, des accords analogues seront signés entre la Direction générale du Trésor et les communes.

Collaboration horizontale : malgré un cadre juridique favorable, la rationalisation des approches municipales en matière de fiscalité et de règlement des différends présente des lacunes.

Comme le pouvoir est décentralisé hors-administration centrale, une partie de la fonction de coordination qui

était effectuée par cette dernière devrait être remplacée par un mécanisme de coordination horizontale entre les communes. Il existe des raisons économiques et politiques qui incitent les communes à collaborer à une ensemble de problèmes, allant de la perception des impôts à la construction d'infrastructures. Le Bénin a déjà mis en place le cadre juridique pour faciliter la coordination horizontale. La loi n° 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité régleme la coopération intercommunale afin que les communes puissent établir une intercommunalité de forme associative sans fiscalité propre ou de forme approfondie/fédérative qui peut organiser sa propre fiscalité. Il existe actuellement 15 accords de coopération intercommunale. Il semble toutefois n'y avoir que peu de compétences collectives en matière de coordination horizontale sur les questions fiscales locales entre les communes, car cette responsabilité est laissée en grande partie à l'administration centrale. En outre, il n'existe pas non plus de mécanismes clairs pour le règlement des différends concernant les limites communales, qu'il s'agisse des recettes partagées ou de la délimitation territoriale.

Compétences du personnel : le personnel communal n'est pas très motivé et a tendance à démissionner pour de meilleures opportunités d'emploi dans le secteur à but non lucratif.

L'enquête auprès du personnel révèle qu'une majorité des fonctionnaires des finances publiques chargés des fonctions liées à la décentralisation estiment que leurs collègues de la même unité ne sont pas suffisamment motivés. Néanmoins, un pourcentage beaucoup plus élevé de fonctionnaires, en particulier dans les institutions de l'administration centrale, reconnaissent qu'il existe des possibilités de développement professionnel dans leur domaine et que les bonnes performances sont reconnues. Toutefois, indépendamment des possibilités de développement, les bas salaires peuvent décourager les employés potentiels d'intégrer la fonction publique, particulièrement les communes. Les résultats montrent également que le taux de rotation potentielle du personnel est élevé et que l'expérience est l'un des plus forts 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. Afin d'assurer des recrutements fondés sur le mérite au niveau local, l'administration centrale a exigé que l'administration locale justifie chaque recrutement afin d'obtenir une autorisation de recrutement du ministère de la Décentralisation pour les profils demandés. Cette politique est toutefois critiquée par les fonctionnaires municipaux qui estiment qu'elle crée des frictions supplémentaires dans la réduction du déficit de compétences du personnel.

Interprétation des principaux résultats

Les compétences des institutions de l'administration centrale et des administrations locales, pour mettre en œuvre les réformes de la décentralisation budgétaire peuvent être résumées en utilisant les quatre grandes catégories de capacités administratives proposées par Lodge et Wegrich (2014) : les capacités d'exécution, de réglementation, de coordination et d'analyse¹.

Compétences en matière d'exécution

L'une des fonctions d'exécution les plus importantes de l'État, dans le cadre de la décentralisation budgétaire, est la mobilisation des recettes locales. De nombreuses municipalités béninoises ont du mal à identifier les secteurs/ domaines de mobilisation des recettes et peinent à mettre en place des incitations ainsi que des mesures d'exécution. Ainsi, la plupart du temps, les municipalités ne génèrent pas suffisamment de recettes propres pour leur permettre de fournir des biens publics. Cette situation peut être attribuée en partie à l'hétérogénéité importante des dotations et de l'efficacité opérationnelle entre les communes. Toutefois, malgré les différences de dotations et la dépendance importante vis-à-vis des institutions de l'administration centrale, des facteurs tels que l'inadéquation des compétences dans les communes, peuvent avoir un effet considérable sur les compétences en matière d'exécution de l'administration locale. 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 (de l'administration centrale ou indépendants).

Compétences réglementaires

Un certain nombre d'organisations de l'administration centrale ainsi que de préfectures se sont vu 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. Compte tenu des disparités constatées dans les capacités des communes à attirer et à retenir du personnel qualifié, certaines d'entre elles peuvent avoir du mal à renforcer les compétences nécessaires et ne disposent pas non plus des outils et des mécanismes de surveillance nécessaires pour réglementer les prestataires de services du secteur privé, en présence d'informations asymétriques. 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

1 Lodge, M. & Wegrich, K. (2014). *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press.

de l'administration locale. Des solutions techniques telles que la « régie autonome » et le « guichet unique » qui sont mis en œuvre dans les communes, devraient améliorer à la fois les compétences réglementaires et d'exécution des communes.

Compétences en matière de 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 sur des questions fiscales ou pour résoudre des différends, indépendamment de la disponibilité d'un cadre juridique destiné à faciliter de tels efforts. Sur le plan de la coordination verticale, des structures sont en place, représentées par l'administration fiscale, les préfectures et les services déconcentrés des ministères sectoriels, qui disposent de différents niveaux de mandats de coordination et d'assistance. Toutefois, la piètre performance des communes dans l'exécution de leur budget affecté du Fonds d'appui au développement des communes (FADeC) est révélatrice des lacunes existantes dans la coordination des services déconcentrés. En général, les communes se débrouillent souvent seules, en raison d'un manque de coordination résultant de mauvaises incitations et motivations, de ressources limitées, de mandats peu clairs et d'informations présentées tardivement.

Compétences analytiques

Les administrations centrales ont généralement un avantage comparatif dans les activités analytiques, en particulier dans le domaine de l'analyse à moyen et à long termes. Certaines communes béninoises 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. 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 d'encouragement des compétences analytiques locales.

Implications pour les politiques

Prévisions et mobilisation des recettes

Les gains initiaux découlant de l'utilisation de la numérisation pour accroître les compétences en matière de suivi et améliorer la transparence peuvent être consolidés, en

mettant ces réformes à plus grande échelle de manière à répondre aux besoins locaux et à s'adapter à l'évolution des situations. Outre l'introduction de solutions informatiques (TI), l'affinement de l'élaboration de contrats axés sur les performances (résultats) pour les percepteurs d'impôts en fonction de données probantes empiriques peut contribuer à améliorer les compétences en mobilisation des recettes.

Coordination verticale et horizontale

Coordination verticale : Il sera avantageux d'accroître les recours offerts aux services déconcentrés de l'État (SDE) afin qu'ils puissent jouer plus efficacement leur rôle consultatif. Mais cette démarche devrait s'accompagner de nouvelles réformes visant à assurer une redevabilité partagée entre les communes et les SDE à l'égard des performances d'exécution budgétaire. Le gouvernement pourrait examiner plus en détail s'il est possible d'offrir davantage d'incitations pour accroître les compétences de coordination, en introduisant des contrats axés sur les performances entre les services des Impôts, du Trésor, de la Passation des marchés d'une part, et, les communes d'autre part.

Coordination horizontale : Les municipalités devraient avoir accès à des outils organisationnels solides de coordination intercommunale et de règlement des différends. À cet égard, le rôle de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) pour faciliter la collaboration entre les communes est primordial. Il serait utile de renforcer son rôle dans la fourniture aux communes d'une assistance technique en matière de coordination horizontale, en permettant aux communes d'évaluer leur potentiel budgétaire, d'identifier les domaines de mobilisation de ressources et d'harmoniser leur fiscalité.

Améliorer les compétences du personnel

Étant donné que les contraintes de personnel pourraient nécessiter des ressources considérables et des interventions multifonctionnelles pour les résoudre, les administrations centrale et locale peuvent profiter de l'accent mis sur l'optimisation de l'utilisation des ressources existantes à court terme. Par exemple, afin d'améliorer les compétences analytiques des communes dans des domaines tels que les prévisions des recettes ou les solutions informatiques, celles-ci pourraient bénéficier d'un soutien structuré de l'administration centrale à court terme. En outre, on peut examiner la mise en place d'un mécanisme institutionnalisé de partage des compétences entre les communes, selon lequel les compétences limitées dans des domaines comme l'informatique et l'analyse sont partagées, et ce, au-delà des limites territoriales communales. En s'appuyant sur les enseignements tirés des changements imposés par la pandémie de COVID-19, les communes éloignées pourraient être en mesure d'utiliser les services d'un personnel hautement qualifié qui peut travailler à distance.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI)

Cnr John Vorster & Nellmapius Drive, Centurion, 0062

South Africa (Afrique du Sud)

Telephone: +27 (0)12 492 0022

Email: info@cabri-sbo.org

www.cabri-sbo.org