



Compétences institutionnelles et du personnel en matière de décentralisation budgétaire au Bénin



SOMMAIRE

- I. Contexte et défis de la réforme sur la décentralisation financière**
 - II. Démarche méthodologique**
 - III. Compétences institutionnelles**
 - IV. Compétences du personnel**
 - V. Ecosystème des réformes**
 - VI. Discussion des résultats clés en matière de compétences au service de la décentralisation financière**
- Conclusion**

I. Contexte et défis de la réforme sur la décentralisation financière (1/2)

Pays pacifique et stable, le Bénin compte 12 départements subdivisés en 77 communes. Son économie dépend fortement de la réexportation et du commerce de transit (avec le Nigéria), de l'agriculture et des services.

Indicateurs économiques	Valeur
Taux moyen de croissance du PIB (2015-2019)	4,87
PIB par habitant (constant 2010 US\$) en 2019	1 180,36
Indice numérique de pauvreté	40,1
Inflation moyenne (2015-2019)	0,22
Ratio dette/PIB en 2017	54,4

Source : Banque mondiale

Réformes en matière de décentralisation

- Décret n° 2008-276 du 19 mai 2008 portant création du FADeC
- Augmentation du nombre des préfectures en 2016
- Installation progressive des guichets uniques
- Arrêté n° 1699-c/MDGL/MEF portant organisation et fonctionnement des régies autonomes communales au Bénin du 19/06/2019.
- Loi n° 2019-40 portant révision de la constitution du Bénin du 1er/11/19

I. Contexte et défis de la réforme sur la décentralisation financière (2/2)

Après plus de 15 ans de décentralisation, les communes sont confrontées à plusieurs défis.

Faible capacité à mobiliser les ressources propres

En quatre années d'exercice (2013-2017), les ressources propres des communes ont augmenté seulement de 19,43%

Faible niveau de transfert des ressources par l'État

Seulement 2% des dépenses gouvernementales sur la période 2014-2017 étaient alloués aux transferts aux communes

Faible capacité d'exécution des dépenses en capital

De 2015 -2018, le taux moyen d'exécution des dépenses d'investissement est seulement de 35 %



II. Démarche méthodologique

Le travail de collecte des données mené pour ce rapport s'est déroulé en 4 étapes :

1. Etude exploratoire: L'exercice de définition de la portée 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.

2. Travail sur le terrain: Une collecte quantitative a été conduite auprès de 229 fonctionnaires intervenant dans la chaîne de gestion des finances publiques au niveau de trois ministères (MEF, MAEP, MDGL) et 9 mairies. Elle a été complétée par des interviews qualitatives approfondies auprès de 17 mairies, la Conafil, les OSC... L'échantillon représentatif tient compte de niveau intermédiaire et subalternes au sein de chaque direction.

3. Recherche documentaire: Les données primaires sont complétées d'une recherche documentaire établissant le contexte de la revue des compétences à partir d'une variété de publications pertinentes telles que les rapports d'audit du Fadec, les comptes administratifs des mairies, y compris d'autres documents d'évaluations (comme PEFA).

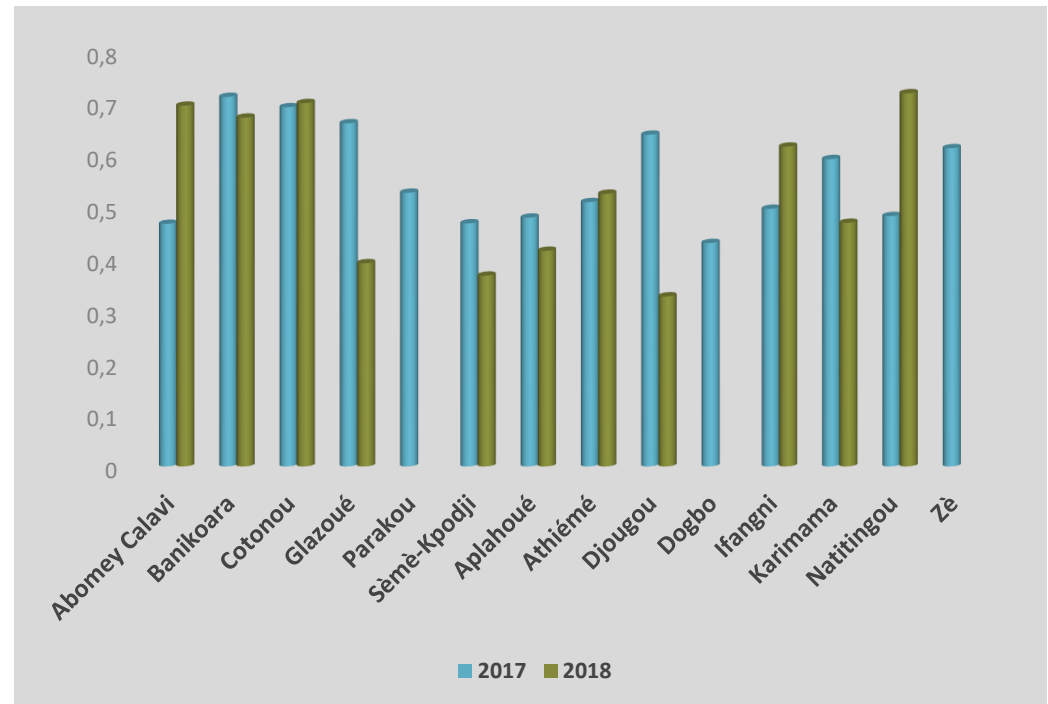
4. Validation: Les principales conclusions de l'évaluation ont été triangulées et validées par un atelier des parties prenantes (y compris les répondants aux interviews d'informateurs clés) avant la rédaction du rapport final.

II. Compétences institutionnelles (1/6)

Prévisions et mobilisation de recettes

- Le taux moyen d'exécution des recettes est faible et volatile. il se situe à 55,6 % pour 2017 et à 53,7% pour 2018.
- La capacité de mobiliser des recettes est étroitement liée au niveau de développement et au potentiel fiscale de la commune.
- La 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
- Les communes béninoises ont un pouvoir discrétionnaire limité pour fixer le taux marginal sur quelques types d'impôts.

Tableau: Evolution du taux d'exécution des recettes



Source: compilation auteurs/Conafil

II. Compétences institutionnelles (2/6)

Planification des dépenses

La planification annuelle au niveau communal est ancrée dans le PDC. Plusieurs obstacles empêchent la planification normale des dépenses :

- Le manque de ressources propres
- Les retards dans la transmission des informations et dans le transfert des fonds Fadec
- La mauvaise planification de projets et la politisation

Défis

Le retard dans la planification des projets est un facteur de risque majeur ayant des répercussions budgétaires importantes.

- Faiblesse de la capacité financière et techniques des entrepreneurs.
- Mauvaises conditions météorologiques

Perspectives

Intégration intégrer les risques dans la planification budgétaire

- Etudes de faisabilité
- Evaluations des risques environnementaux

II. Compétences institutionnelles (3/6)

Exécution et efficacité budgétaires

- Le taux moyen d'exécution des dépenses totales n'est que de 46 % en 2017 et de 41 % en 2018.
- Le retard de l'engagement des ressources de transferts non conditionnels de l'administration centrale reste un défi important pour une exécution efficace du budget,
- la capacité d'optimisation des ressources a tendance à diminuer à mesure que la distance par rapport à Cotonou (capital économique) augmente et lorsqu'il y a un accès difficile à la commune.
- Méthodes de suivi de l'efficacité budgétaire:
 - Organisation de réunions régulières des comités pour passer en revue les performances
 - Utilisation de solutions logicielles pour suivre les performances

Tableau: Taux d'exécution des dépenses budgétaires communales

Commune	2018		
	Dépenses totales	Dépenses d'investissement	FADeC affecté
Abomey Calavi	0,556	0,415	0,242
Banikoara	0,497	0,436	0,413
Cotonou	0,482	0,451	
Glazoué	0,354	0,296	0,306
Sèmè-Kpodji	0,329	0,161	0,041
Aplahoué	0,33	0,277	0,421
Athiémé	0,443	0,454	
Djougou	0,251	0,165	0,101
Ifangni	0,391	0,303	
Karimama	0,257	0,233	0,248
Natitingou	0,684	0,684	0,301
Moyenne	0,416	0,352	0,259
Écart type	0,126	0,147	0,126

Source: compilation auteurs/Conafil

II. Compétences institutionnelles (4/6)

Passation des marchés et gestion de la trésorerie

Passation des marchés

Les plans de passation des marchés font partie des documents clés d'approbation du budget communal. Il doit être publié dans le Système intégré de gestion des marchés publics (SIGMaP).

Les principales difficultés sont:

- Le retard excessif dû au processus d'approbation impliquant plusieurs entités à des niveaux d'administration différents (DNCMP, préfecture et commune)

La solution est de renforcer les capacités des entités chargées des relations budgétaires intergouvernementales en matière de coordination.

Gestion de la trésorerie

Le plan de trésorerie est un document qui accompagne le budget annuel.

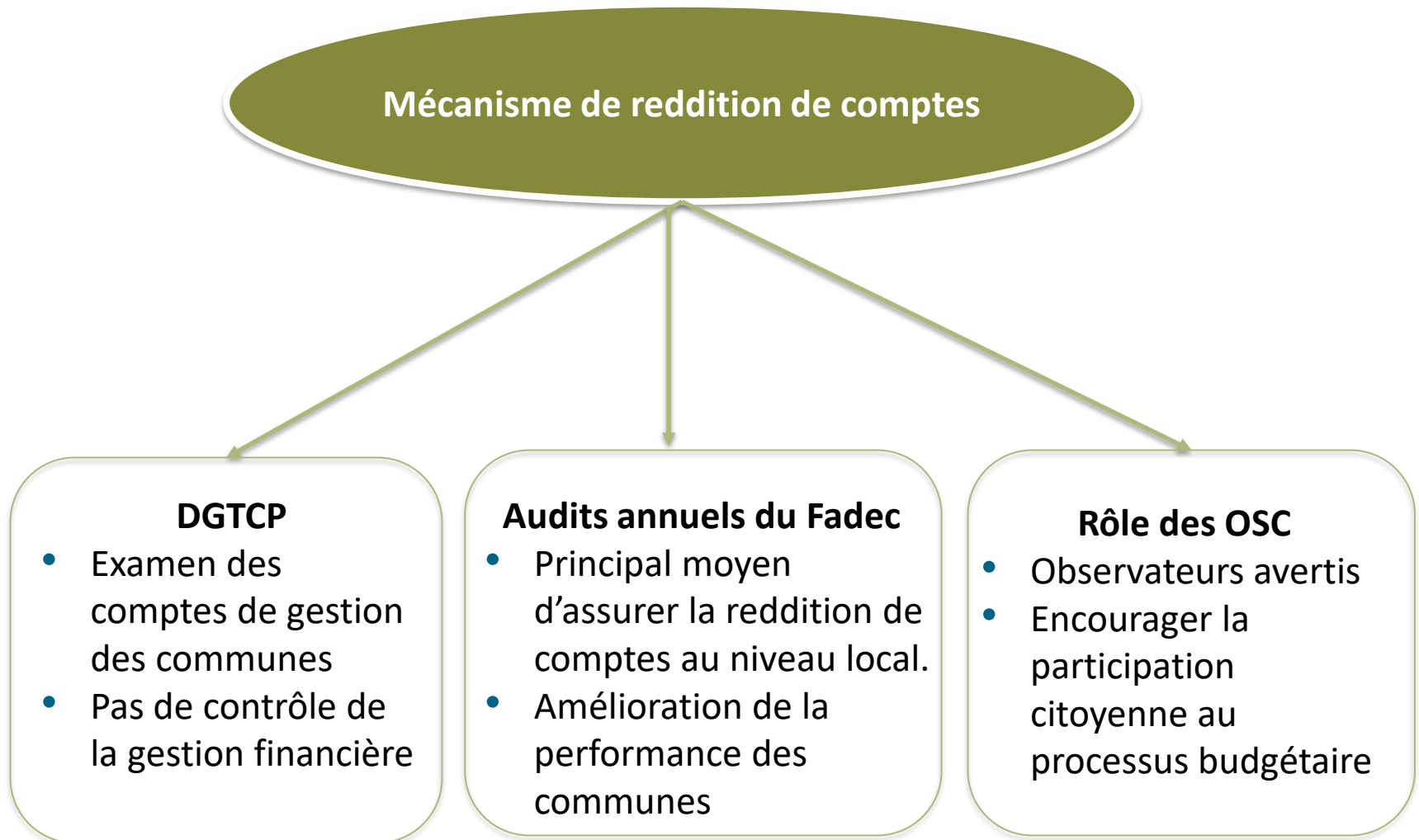
Les principales difficultés y afférentes sont:

- Le retard dans le transfert de fonds de l'administration centrale entrave le plan de trésorerie
- La taille de la commune influence la performance du système de gestion de la trésorerie. Les petites communes ajustent mieux et plus rapidement leur plan de trésorerie que les plus grandes communes.

La solution peut émaner des réunions d'évaluation et de l'utilisation des logiciels de suivi.

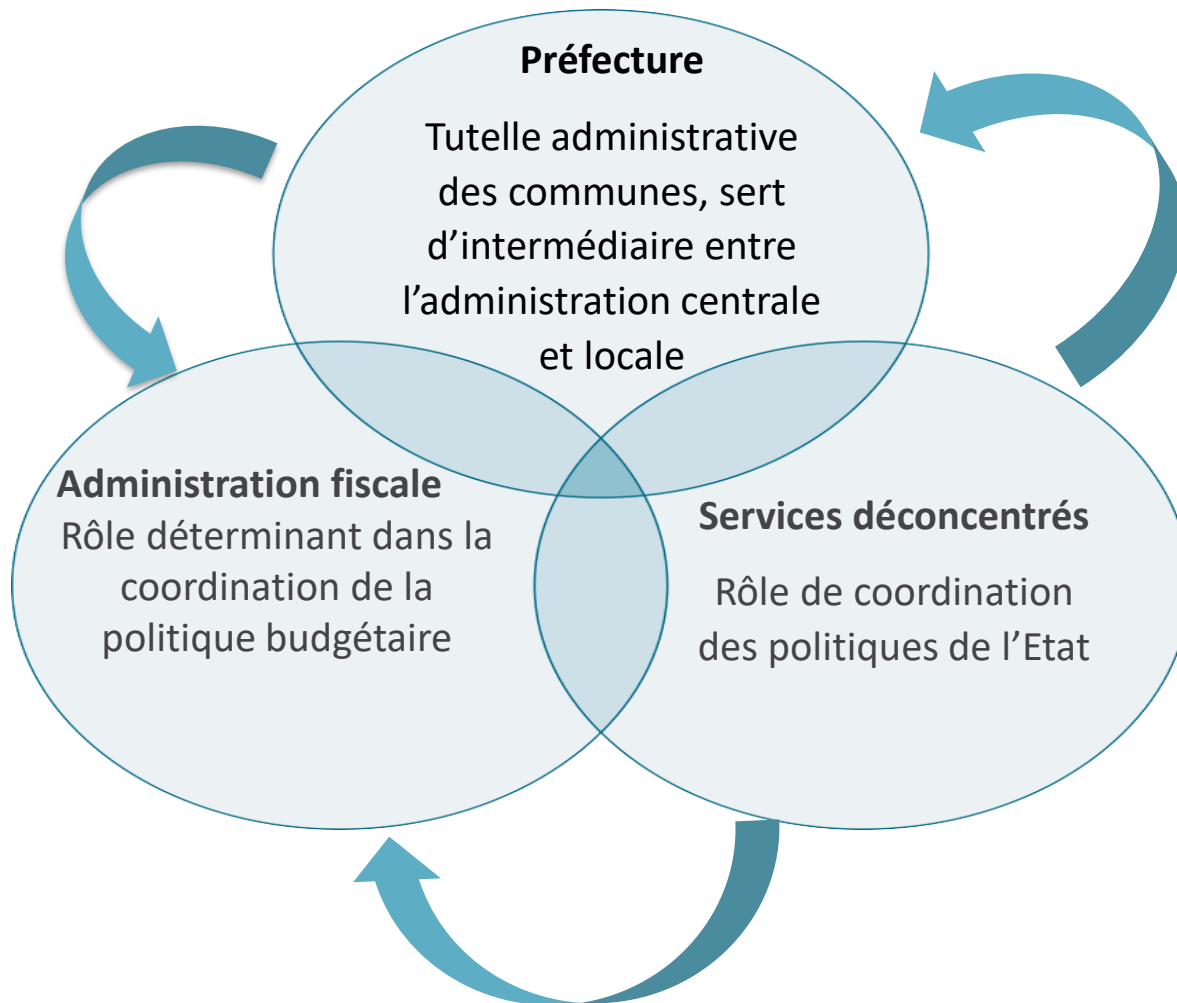
II. Compétences institutionnelles (5/6)

Mécanismes de redevabilité (reddition de comptes)



II. Compétences institutionnelles (6/6)

Relations budgétaires intergouvernementales

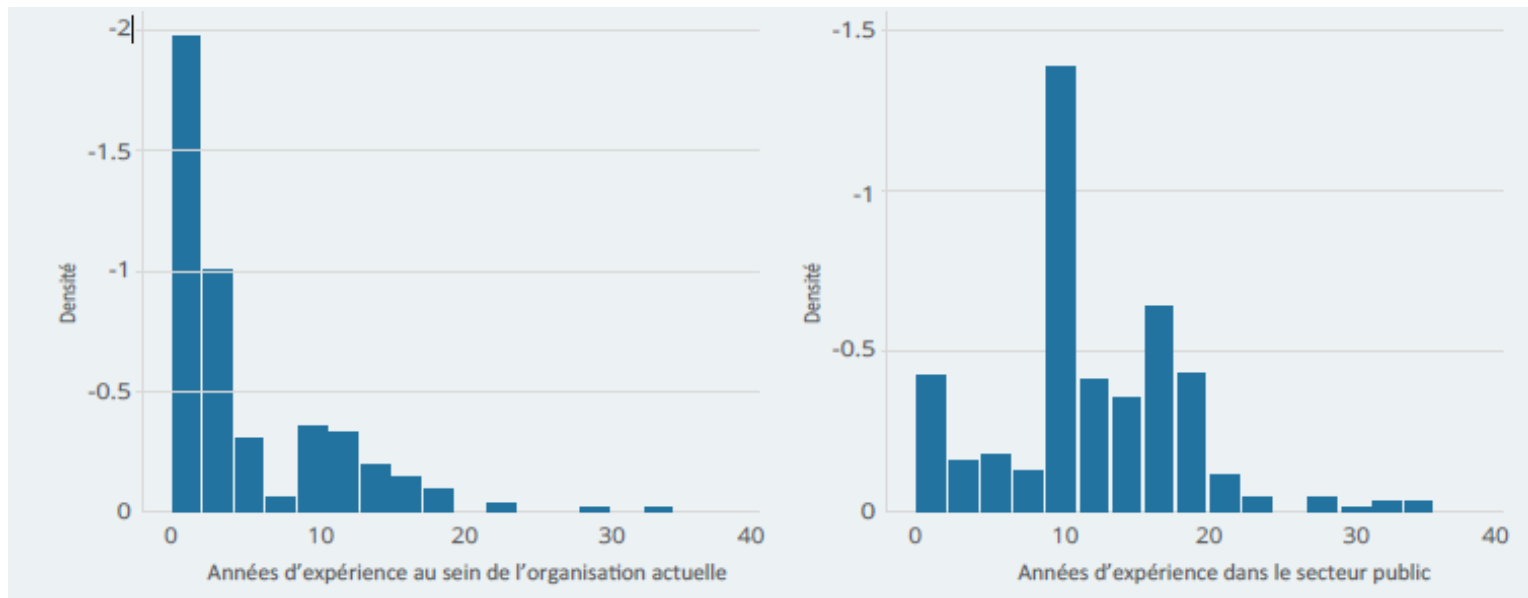


Le défi le plus important lié à la délimitation des limites communales semble être l'étroitesse de l'assiette fiscale de certaines communes.

III. Compétences du personnel (1/6)

Analyse des années d'expérience

Répartition des années d'expérience des fonctionnaires de l'échantillon



La répartition des fonctionnaires de l'échantillon indique un biais en faveur des nouveaux venus dans le service et une répartition relativement plus symétrique de l'expérience dans le secteur public en général (y compris l'emploi antérieur) avec une expérience modale de 10 ans.

III. Compétences du personnel (2/6)

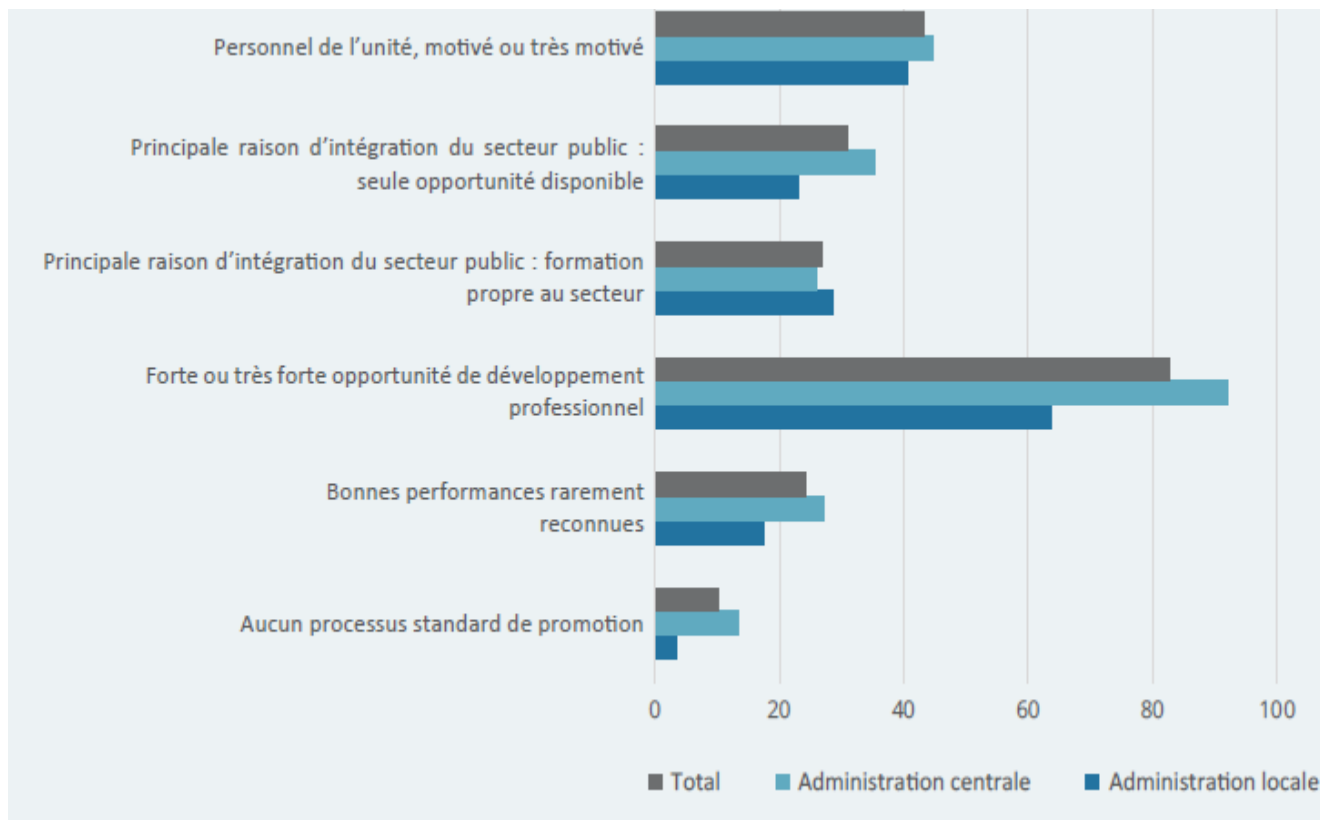
Indicateurs de mesures de la compétence du personnel

Les compétences du personnel sont définies comme une combinaison de motivation, d'expertise et de ressources. Le tableau ci contre présente une classification des indicateurs examinés en ce qui concerne les trois 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

III. Compétences du personnel (3/6)

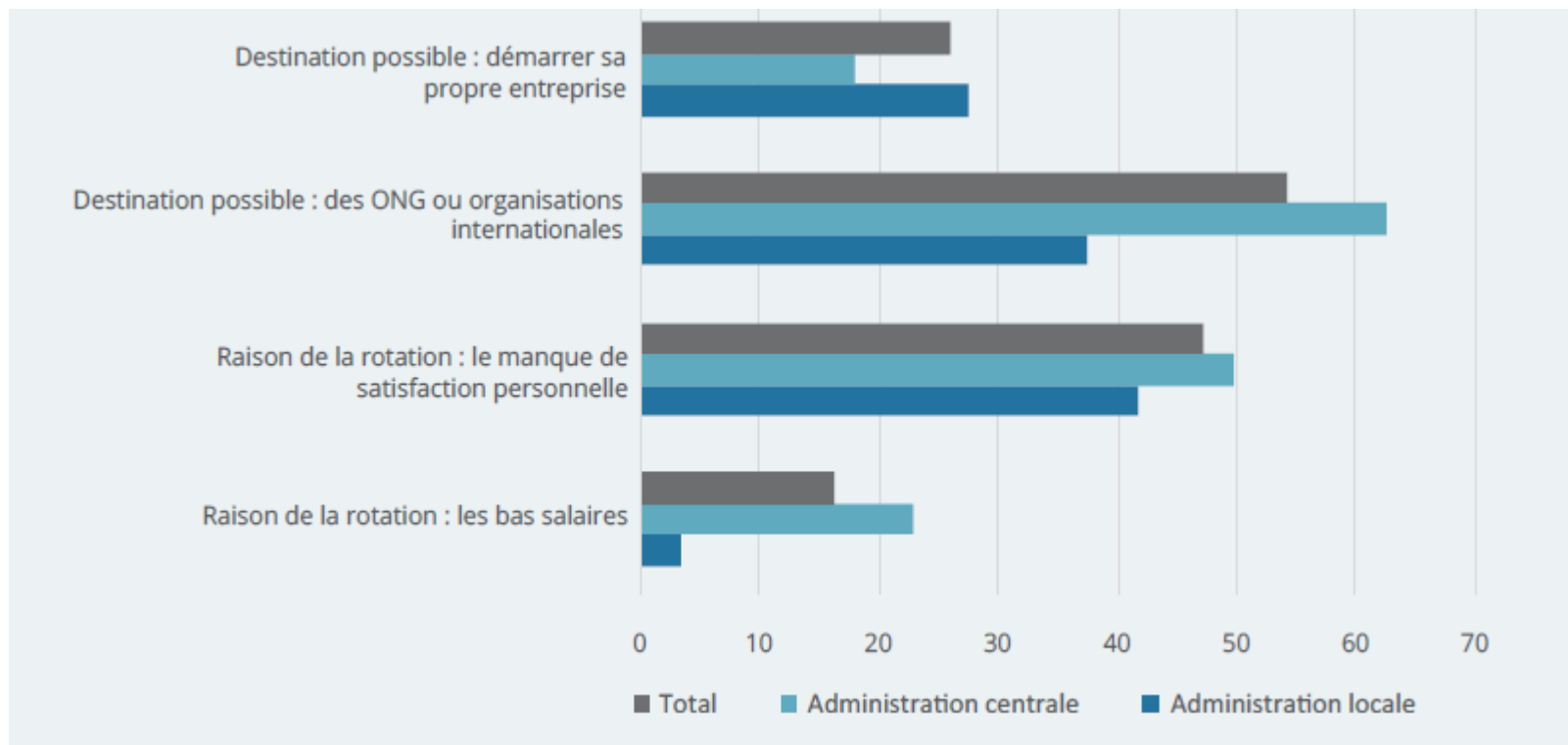
Motivation du personnel



La motivation du personnel est un élément clé dans l'amélioration des compétences. La plupart des fonctionnaires estiment que leurs collègues manquent de motivation. La majorité estime avoir de très bonnes opportunités professionnelles.

III. Compétences du personnel (4/6)

Raisons et destinations possibles de la rotation



Plus de 47% des répondants ont dit que le manque de satisfaction personnelle serait la raison de leur départ. Les ONG et organisations internationales semblent être la destination la plus populaire, en particulier chez les fonctionnaires de l'administration centrale.

III. Compétences du personnel (5/6)

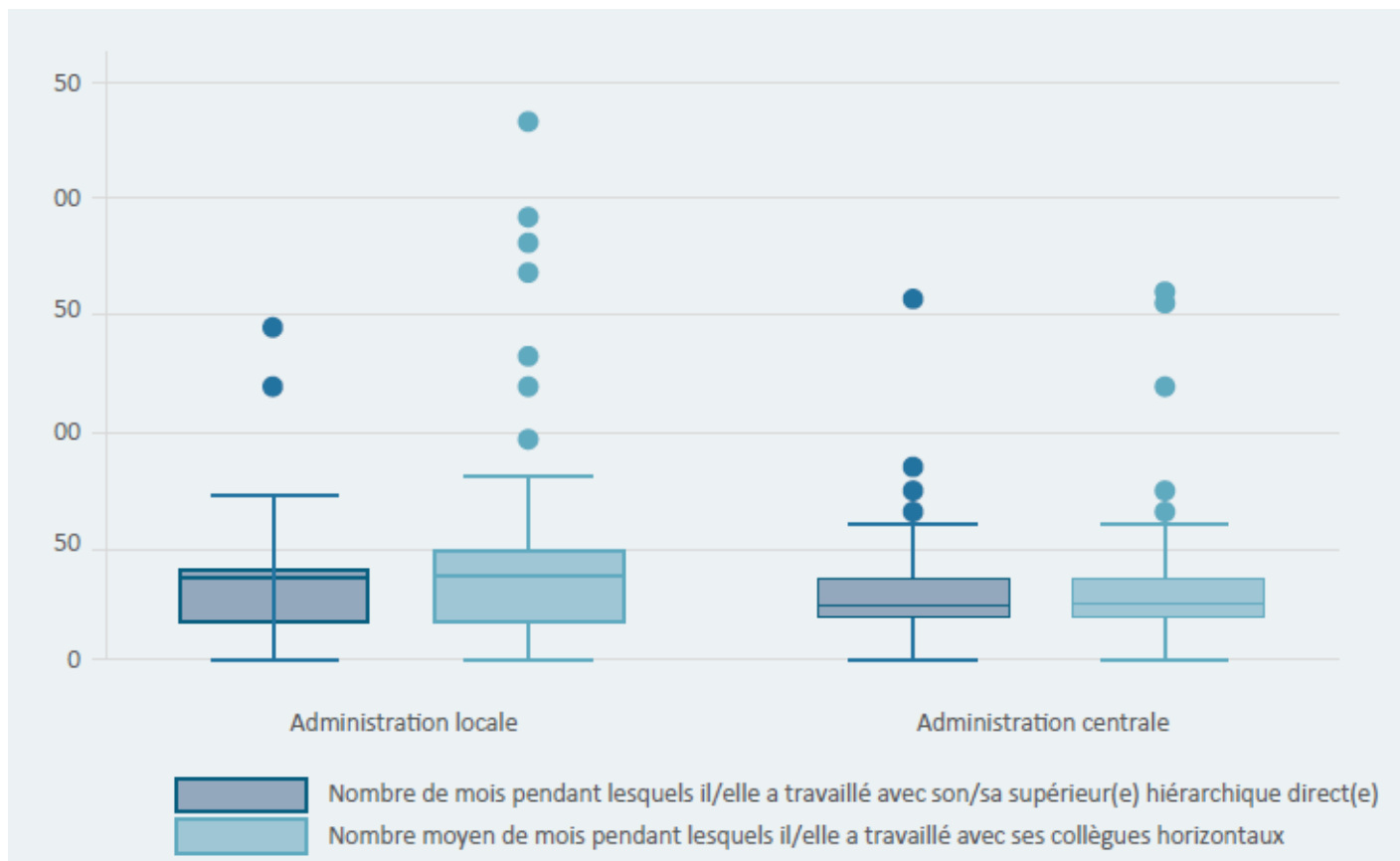
Inadéquation des compétences

L'inadéquation des compétences pourrait entraver considérablement les performances.

- La majorité de fonctionnaires au niveau central 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.
- Le problème est plus grave dans les institutions de l'administration locale, où près de 70% des fonctionnaires ont signalé que l'inadéquation des compétences avait nuit aux performances. 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.

III. Compétences du personnel (6/6)

Durée de travail avec les superviseurs et les collègues horizontaux

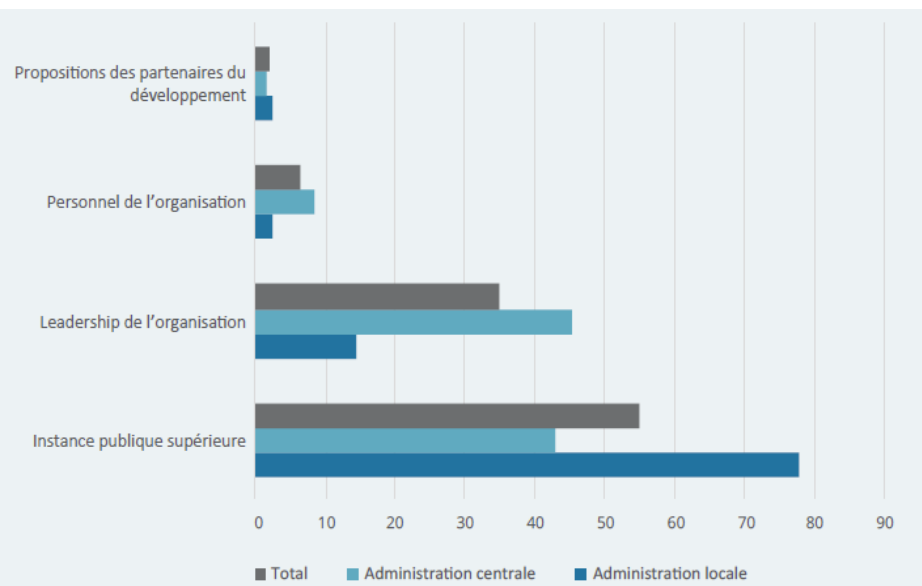


Le mentorat est un élément clé du renforcement du capital humain pour les nouveaux et les plus jeunes fonctionnaires. L'administration centrale semble offrir plus de possibilités de mentorat que celle locale. Cependant les affectations fréquente des cadres (mentors) freinent le processus d'apprentissage sur le long terme.

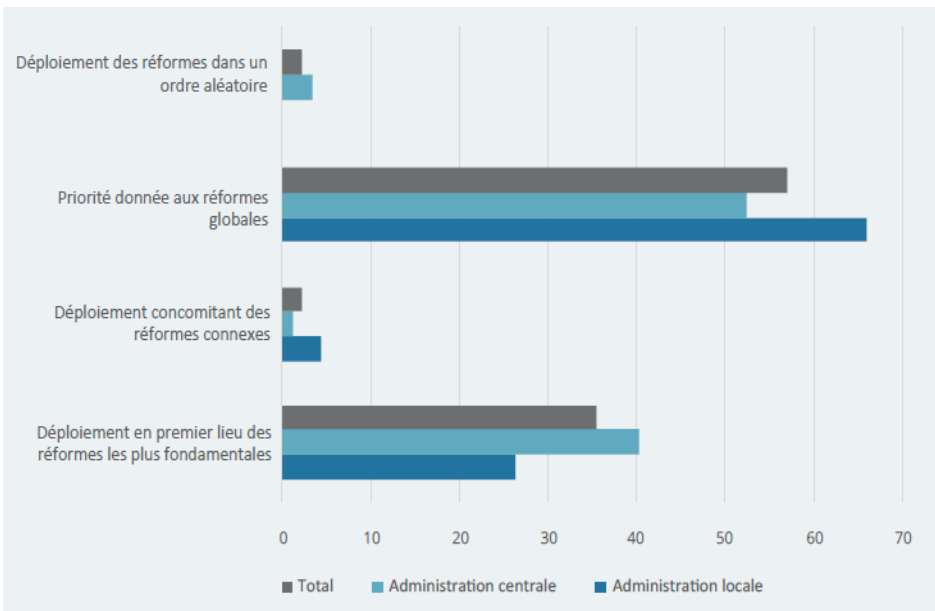
IV. Écosystème des réformes (1/3)

Origine des nouvelles idées/pratiques

La décentralisation budgétaire au Bénin continue d'évoluer de manière itérative avec la mise en œuvre progressive de réformes supplémentaires. La principale source d'idées/de pratiques provient du leadership des institutions de l'administration centrale.



Mise en séquence des réformes



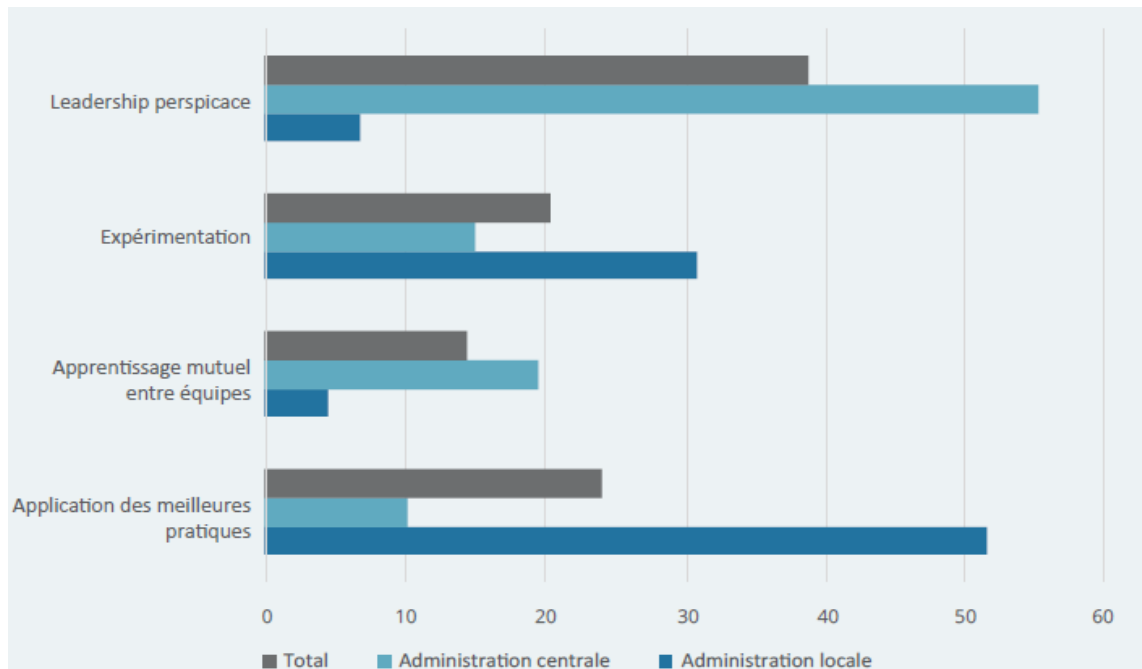
Dans le cadre d'exercice des réformes sur la décentralisation budgétaire la priorité est donnée aux réformes globales.

IV. Écosystème des réformes (2/3)

Relation institutionnelle entre les structures impliquées dans le processus de réforme

- L'administration locale met rarement en œuvre seule les 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.

Principaux facteurs d'amélioration des performances



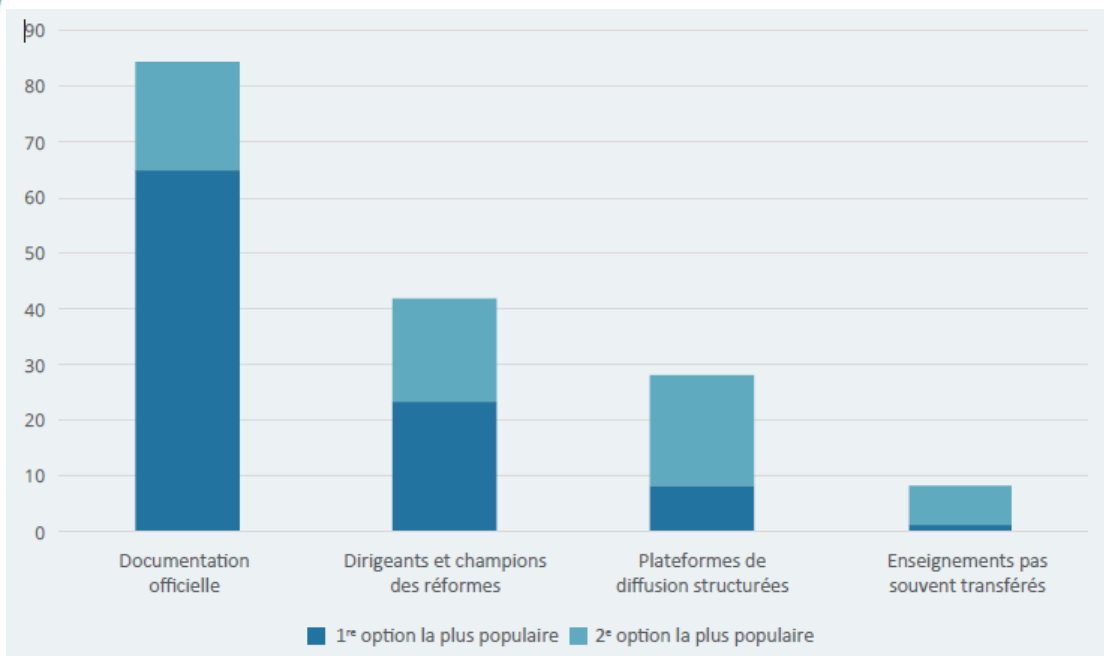
Principal facteur de réussite

- *Leadership perspicace* au niveau de l'administration centrale.
- Application des meilleures pratiques au niveau locale.

On note une amélioration plus importante des performances au niveau locale que celui centrale.

IV. Écosystème des réformes (3/3)

Moyens de transmission des enseignements tirés de réformes passées



La documentation officielle est le mécanisme le plus courant de transmission des enseignements tirés des réformes et projets antérieurs.

Participation de consultants externes aux activités quotidiennes et aux initiatives de réforme.

Compte tenu de la vaste portée des responsabilités en matière de finances publiques au niveau local par rapport aux capacités internes existantes, il est important que le personnel externe soit appelé à combler des lacunes, en particulier dans les communes.

V. Discussion des résultats sur les compétences au service de la décentralisation budgétaire (1/2)

Compétences en matière d'exécution

Faiblesse:

- Faible capacité à mobiliser les recettes locales et à exécuter de façon efficiente le budget communal.
- Niveau élevé d'inadéquation des compétences au niveau locale.

Forces :

- Utilisation de la technologie spécialisées pour accroître les compétences du personnel afin d'améliorer leur efficience.

Perspectives:

- Renforcer la relation contractuelle entre les mairies et les percepteurs d'impôts (indépendants).

Compétences réglementaires

Faiblesse:

- Manque de mesures réglementaires entre les municipalités et les percepteurs d'impôts indépendants ainsi que les autres prestataires de services dans un contexte d'asymétrie de l'information.

Forces :

- Solides compétences contrôle ex ante, complétées par des technologies pertinentes pour rationaliser le processus.
- Efficacité du contrôle externe ex-post. Les compétences de l'administration centrale ont contribué à assurer la redevabilité au niveau local.

V. Discussion des résultats sur les compétences au service de la décentralisation budgétaire (2/2)

Compétences en coordination

Faiblesse:

- Absence de solides mécanismes institutionnels en matière de compétences de coordination verticale et horizontale.

Forces :

- Rôle salvateur de la Conafil pour coordonner les efforts du Gouvernement et des PTFs en matière de mise œuvre des réformes de GFP.

Compétences analytiques

Faiblesse:

- Inégale répartition des compétences analytiques au niveau des communes.

Forces :

- Appui technique de l'administration centrale en vue de compenser les faiblesses en compétences analytiques au niveau de l'administration locale.

Perspectives:

- Encourager les compétences analytiques locales pour réduire la dépendance des mairies vis-à-vis des consultants et du personnel détaché au niveau de l'administration centrale.

Conclusion

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.

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 budgétaire 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, 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.



Merci de votre aimable attention!