



MINISTERE DE LA
DECENTRALISATION ET DE
LA GOUVERNANCE LOCALE
REPUBLICQUE DU BENIN

TEL : 00229 21.30.40.30/ 21.30.52.99
01 BP : 2021 COTONOU
Site : www.decentralisation-benin.org

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE

DIRECTION DE LA PROGRAMMATION ET DE LA PROSPECTIVE

REVUE 2018 DU SECTEUR DE LA DECENTRALISATION ET DE LA DECONCENTRATION

AIDE-MEMOIRE

Septembre 2019

SOMMAIRE

Liste des Acronymes	4
RESUME	6
INTRODUCTION	8
I. POINT DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA REVUE SECTORIELLE DE 2018	10
1.1. Mise en œuvre de la PONADEC	10
1.2. Renforcement de capacités des Collectivités territoriales	13
1.3. Gestion des finances publiques	15
1.4. Participation citoyenne et l'intercommunalité	17
II. PROGRES REALISES AU COURS DE L'ANNEE 2018	20
2.1. Pilotage et mise en œuvre de la PONADEC	20
2.2. Renforcement des capacités des collectivités locales	24
2.3. Les Programmes Annuels d'Assistance Conseil (PAAC)	25
2.4. Gestion des Ressources humaines du MDGL, des préfectures et des communes	27
2.5. Gestion des finances publiques	27
2.5.1. Analyse des recettes des collectivités locales	27
2.5.2. Analyse des dépenses des collectivités locales	30
2.6. Aménagement du territoire et développement spatial	33
2.7. Dialogue politique Ministère de la décentralisation – Partenaires techniques et Financiers	34
2.8. MESURES ET ANALYSE DES INDICATEURS DU SECTEUR DE LA DECENTRALISATION ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE	35
2.8.1. Rapport des dépenses des collectivités locales dans le total des dépenses du Budget Général de l'Etat	35
2.8.2. Part des transferts aux collectivités locales dans le total des dépenses du Budget Général de l'Etat	36
2.8.3. Taux d'exécution des transferts FADeC affectés et non affectés	37
2.8.4. Taux d'exécution des budgets communaux	38
2.8.5. Ratio des ressources propres des communes par habitant	38
2.8.6. Taux d'accroissement des crédits délégués	39
2.8.7. Taux de couverture des départements en chargés de mission	39
2.8.8. Part des dépenses d'investissement dans le total des dépenses des communes	40
2.8.9. Taux de recouvrement fiscal des communes	41
2.8.10. Part des dépenses d'entretien des équipements et ouvrages dans les dépenses de fonctionnement	41
2.8.11. Nombre moyen de réunions de concertation avec la population par commune et par an	41
2.8.12. Taux d'exécution physique et financier des PAAC	42
2.8.13. Taux d'exécution physique et financier des PDC	43
2.8.14. Taux moyen d'encadrement dans les Collectivités locales	44

2.8.15. Taux moyen d'encadrement dans les préfectures et les Services Déconcentrés de l'Etat.....	44
III. DEFIS ET PERSPECTIVES.....	46
3.1. Mise en œuvre de la PONADEC.....	46
3.2. Renforcement des capacités	46
3.3. Gestion des finances publiques et FADeC.....	46
3.4. Participation citoyenne.....	47
3.5. Aménagement du territoire	47
IV. RECOMMANDATIONS DE LA REVUE SECTORIELLE 2018	48
ANNEXES	56
ANNEXE 2 : MATRICE DE SUIVI DU POINT DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA REVUE 2018	58

Liste des Acronymes

ACS	: Audit de Cohérence Spatiale
ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
BGE	: Budget Général de l'Etat
CCS	: Certificat de Cohérence Spatiale
CDMT	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CeFAL	: Centre de Formation pour l'Administration Locale
CM	: Chargé de Mission
CONAFIL	: Commission Nationale des Finances Locales
DAF	: Direction de l'Administration et des Finances
DAT	: Délégation à l'Aménagement du Territoire
DGAE	: Direction Générale de l'Administration d'Etat
DGAE	: Direction Générale des Affaires Economiques
DGB	: Direction Générale du Budget
DGCL	: Direction Générale des Collectivités Locales
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
EDP	: Espace de Développement Partagé
EPCI	: Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FADeC	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
FNEC	: Fonds National pour l'Environnement et le Climat
IGAA	: Inspection Générale des Affaires Administratives
IGF	: Inspection Générale des Finances
LOCAL	: Local Climate Adaptive Living Facility (Facilité pour le financement local de l'adaptation aux changements climatiques)
LOLF	: Loi Organique relative aux Lois des Finances
MCVDD	: Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable
MDGL	: Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MEMP	: Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MISP	: Ministère de l'Intérieure et de la Sécurité Publique
ODD	: Objectifs de Développement Durables
PAAC	: Programmes Annuels d'Assistance Conseil
PAG	: Programme d'Actions du Gouvernement
PAI	: Projet d'Appui Institutionnel
PDA	: Plan Directeur d'Aménagement
PDC	: Plans de Développement Communaux
PDCAD	: Programmes Départementaux de Coordination des Activités de Développement
PDCID	: Programme Départementaux de Coordination des Interventions de Développement
PDDI	: Programmes Départementaux de Développement Intersectoriels
PONADEC	: Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PSDCC	: Projet des Services Décentralisés Conduits par les Communautés
SCL	: Service des Collectivités Locales
SGD	: Secrétaires Général du Département
SYSCOHOADA	: Système Comptable pour l'Harmonisation des Droits des Affaires en Afrique
TEF	: Taux d'Exécution Financière
TEP	: Taux d'Exécution Physique
TOFE	: Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TVA	: Taxe sur la Valeur Ajoutée

RESUME

L'exercice 2018 a permis au gouvernement béninois d'afficher et d'affirmer sa détermination dans la mise en œuvre des réformes nécessaires à la restauration du cadre macroéconomique stable axé sur l'assainissement du système productif, l'amélioration de la gouvernance à tous les niveaux en vue d'améliorer les conditions d'accès des populations aux services sociaux de base. La revue du secteur de la décentralisation et de la déconcentration, au titre de l'exercice 2018, se tient dans un contexte marqué par la relecture de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) et du cadre juridique sur la Réforme de l'Administration Territoriale pour l'avènement d'un Code sur la décentralisation au Bénin.

Le présent aide-mémoire retrace les progrès réalisés au cours de la période sous revue ainsi que les perspectives pour l'année 2019. Tout au long de l'année 2018 et, conformément aux instructions du gouvernement, le Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale s'est retrouvé dans un rôle d'accompagnement et de coordination du processus d'élaboration des outils de mise en œuvre de la PONADEC. Même si les fruits peinent à faire tenir la promesse des fleurs, 2018 a permis d'introduire l'obligation d'une remise en cause de l'environnement traditionnel des sectoriels et a sonné la fin des démarches de planification et de fonctionnement qui ont fini de prouver leur inefficacité au regard du diagnostic et des orientations de la PONADEC. Les instructions fermes du Chef de l'Etat ont permis de situer les derniers cas de résistances sur l'engagement du gouvernement quant à la nécessité de l'élaboration desdits outils. Dans un tel contexte, l'élaboration des P2D et des PDCAD évolue progressivement et le prochain chantier consistera en une mobilisation de tous les acteurs pour leur opérationnalisation.

Progressivement, avec la modification de son décret, le Secrétariat Permanent du Comité Interministériel de la PONADEC retrouve ses marques sur les questions liées au suivi de la mise en œuvre de la politique en termes d'opérationnalisation de l'Indice de la Gouvernance Locale (IGL) et le suivi du processus d'élaboration des P2D et des PDCAD. A cette date, huit dossiers de P2D sont déjà validés en session CIP et transmis en conseil des Ministres pour adoption. Six dossiers PDCAD sont en attente d'être étudiés au CIP/PONADEC de même que le guide méthodologique actualisé après la révision de la dénomination de l'ancien guide consacré au PDDI.

Pour ce qui concerne le renforcement des capacités, le CeFAL continue de déployer ses modules de formations. Au même titre qu'en 2017, les formations qualifiantes se sont focalisées sur les acteurs clés intervenant dans la chaîne des passations des marchés publics, la planification et du développement local et les femmes élues conseillères communales. Les programmes des modules des formations diplômantes continuent également sur la base du partenariat entre le CeFAL et les collectivités territoriales. Le CeFAL déploie également une stratégie de mobilisation de ressources dans la perspective de la formation des nouveaux élus de la prochaine mandature en 2020.

L'expérience des Programmes Annuels d'Assistance Conseil (PAAC) a fait l'objet d'une évaluation qui aboutira à l'avènement d'un Guide actualisé à même d'améliorer l'accompagnement attendu des préfectures et des SDE dans un prochain contexte d'opérationnalisation des P2D et des PDCAD et une meilleure prise en compte des besoins des communes.

La situation des finances publiques locales présente une meilleure logique de la prise en charge des ressources FADeC avec les lignes de cadrage. Mais, des questions subsistent au sujet du respect des délais de la libération des diverses tranches du FADeC même si les responsabilités sont partagées entre le niveau central et le local. La libération des tranches des ressources FADeC étant parfois et très souvent subordonnée au respect de certaines normes de gouvernance à la charge des

administrations communales. La question des ressources provenant des ministères sectoriels FADeC affectés présente, quant à elle, des difficultés et nécessite davantage d'harmonisation des procédures et de coordination de la part du Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale et du Ministère de l'Economie et des Finances.

Au titre des perspectives de l'année 2019, le Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers, entend se consacrer véritablement, entre autres à :

- la relecture de la PONADEC ;
- la relecture des textes juridiques sur la décentralisation au Bénin ;
- l'élaboration et la mise en œuvre des Plans 2D au niveau des ministères sectoriels pilotes et leur généralisation à tous les ministères sectoriels ;
- l'élaboration et la mise en œuvre des PDCAD ;
- la question du renforcement de la DPP en matière de production et de diffusion des données dans le secteur ;
- l'amélioration du cadre de partenariat Etat-Communes au Bénin ;
- la mise en œuvre effective du Statut Général de la Fonction Publique ;
- l'application effective des sanctions découlant des audits des gestions communales ;
- l'amélioration de la qualité de la gouvernance locale (fonctionnement régulier des commissions du conseil communal, des organes infra communaux et des mécanismes d'accès à l'information et de participation citoyenne).

INTRODUCTION

Le Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D 2018-2021) a été adopté au cours de la session du Conseil des Ministres du 21 mars 2018. Elaboré en lieu et place de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, le PC2D est assorti d'un Plan d'Actions Prioritaires (PAP) et d'une matrice des indicateurs de performance. Il opérationnalise, pour la période 2018-2021, le Programme National de Développement (PND 2018-2025) tout en traduisant en termes de projets et de programmes la vision du Gouvernement pour l'atteinte des objectifs du Programme d'Actions du Gouvernement (PAG 2016-2021) et la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD).

Le PC2D est également le document de dialogue avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) pour la mobilisation des ressources complémentaires au budget général de l'Etat. Ces appuis se font sous différentes formes de prêts et de dons, d'appuis budgétaires (aides et prêts programmes) et d'appuis techniques.

S'inscrivant sur les principes de redevabilité issus de la Déclaration de Paris et du Partenariat de Busan pour une Coopération efficace au service du développement, le Bénin et ses Partenaires Techniques et Financiers avaient décidé de s'engager dans un processus de coordination et d'harmonisation de leurs interventions.

Le mécanisme de suivi et d'évaluation du PC2D a prévu l'organisation annuelle des revues pour évaluer, avec toutes les parties prenantes, les progrès enregistrés dans la mise en œuvre dudit Programme afin de dégager les défis persistants et de formuler des recommandations pertinentes et des mesures correctives nécessaires à l'atteinte des objectifs visés. Le document de base de cette revue est le rapport d'avancement. Ainsi, la première revue de mise en œuvre du PC2D au titre de 2018 se tiendra en 2019. Le secteur de la décentralisation et de la déconcentration n'a jamais dérogé à la tradition de dialogue franc et sincère avec ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Sur la base des éléments de suivi des indicateurs du secteur retenus dans le PC2D et ceux convenus avec les PTF, la revue sectorielle du MDGL se tient en juin 2019 à Cotonou dans un contexte fait de mutations et de dynamiques fondées sur l'opérationnalisation des outils de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC). De toute évidence, quel que soit le rythme des changements, le contexte actuel offre des situations favorables qu'il convient que chaque acteur identifie, s'approprie et capte en vue de bonds qualitatifs mesurables.

L'objectif général de la revue est d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PONADEC depuis la dernière revue sectorielle du 12 juin 2018.

De façon spécifique, il s'agira de :

- faire le point de la mise en œuvre des recommandations issues de la revue précédente ;
- évaluer dans une approche globale les activités du secteur 2D ;
- évaluer le niveau d'atteinte des indicateurs retenus pour l'évaluation des performances du secteur 2D au cours de l'exercice 2018 en lien avec le PC2D ;
- formuler des recommandations spécifiques qui permettront d'obtenir de nouvelles performances dans le secteur.

Les résultats attendus se présentent comme il suit :

- le point de la mise en œuvre des recommandations formulées au titre de la revue sectorielle 2018 est fait ;
- le niveau d'atteinte des indicateurs du secteur de la 2D est évalué ;
- les difficultés de développement du secteur sont évaluées ;
- des recommandations spécifiques sont formulées.

Le présent document aide-mémoire comporte quatre parties, à savoir :

- point de mise en œuvre des recommandations de la dernière revue ;
- point des principales réformes effectuées ou en cours (présentation de la contribution du secteur de la 2D au rapport de revue du PC2D) ;
- défis et perspectives du secteur ;
- recommandations de la revue.

I. POINT DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA REVUE SECTORIELLE DE 2018

Le point de la mise en œuvre des recommandations se présente ainsi qu'il suit dans le tableau et à travers les différents détails présentés point par point.

Tableau N° 1 : Bilan statistique du niveau d'atteintes des recommandations

	Nombre	Exécuté	En cours	Non exécuté
1. Mise en œuvre de la PONADEC	3	1	2	-
2. Renforcement des capacités des C.L	4	3	1	1
3. Gestion des finances publiques	7	2	4	1
4. Participation citoyenne et intercommunalité	4	3	1	-
Total	18	9	7	2

Source : SEP/DPP/MDGL, mai 2019

1.1. Mise en œuvre de la PONADEC

(R1) Les outils de la PONADEC sont mis en œuvre par :

- l'exécution de la feuille de route du PDDI
- l'exécution de la feuille de route des Plans 2D

Avec la dynamique induite par la tenue effective du séminaire gouvernemental tenu le 2 octobre 2017, l'élaboration du Plan Départemental de Coordination des Actions de Développement (PDCAD) a connu un début d'accélération.

Le 20 juin 2018, le Conseil des Ministres a procédé à l'adoption de la nouvelle dénomination du Plan Départemental de Développement Intersectoriel (PDDI) en Plan Départemental de Coordination des Actions de Développement (PDCAD). Ce faisant, le PDCAD est retenu au profit des préfets pour rester en cohérence avec le rôle que la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin leur confère : « le Préfet coordonne, sous l'autorité des ministres concernés, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans les départements à l'exception des organes judiciaires, des receveurs départementaux des finances dans leur fonction de comptable public et du délégué du contrôleur financier en matière de contrôle des finances de l'Etat » (article 11).

Pour le compte de l'exercice 2018, le Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale a pris l'option de réaliser au titre de l'année 2018, en raison des contraintes d'agenda et budgétaires, les PDCAD des six (06) départements issus des trois (03) binômes de département ayant bénéficié des PDDI pilotes. Il s'agit des départements du Borgou, de l'Alibori, des Collines, du Zou, du Mono et du Couffo.

A cet effet, trois bureaux d'études ont été recrutés en juillet 2018 pour élaborer chacun, les PDCAD de deux départements. Grâce à l'appui technique et financier du Programme d'Appui au

Développement Territorial (PADT), deux experts ont été également recrutés pour primo, accompagner lesdits bureaux d'études dans l'assurance-qualité des PDCAD à élaborer, secundo, élaborer le guide méthodologique des PDCAD, tertio, former une équipe technique interministérielle mise en place par le MDGL pour apprécier les avant-projets de PDCAD avant leur validation par le CIP/PONADEC.

Les avant-projets de PDCAD élaborés ont été validés dans les six (06) départements au cours de la deuxième quinzaine du mois de décembre 2018.

Par ailleurs, les six (06) avant-projets de PDCAD élaborés en 2018 ont fait l'objet d'un atelier d'appropriation par les acteurs au niveau central au cours d'un atelier national de partage et de validation du projet de guide méthodologique organisé les 03 et 04 juin 2019. Il est prévu que le guide méthodologique d'élaboration des PDCAD serve de référentiel pour les trois (03) bureaux d'étude dont le recrutement est actuellement en cours.

En perspective, l'élaboration des six (06) nouveaux PDCAD est projetée pour se terminer en novembre 2019 dans les départements concernés à savoir l'Atlantique, le Littoral, l'Atacora, la Donga, l'Ouémé et le Plateau ; ces nouveaux PDCAD seront soumis à l'appréciation de l'équipe technique interministérielle qui appréciera leur conformité à la grille d'évaluation des PDCAD avant leur transmission à la validation du CIP/PONADEC en décembre 2019 au même moment que les six (06) PDCAD élaborés en 2018. Manifestement, le MDGL doit redoubler d'effort pour rassurer ses partenaires.

Pour ce qui concerne les Plans de Décentralisation et de Déconcentration (P2D), leur élaboration a bénéficié de l'intérêt particulier du Président de la République en 2018. En effet, par une correspondance, le Chef de l'Etat a instruit les divers ministères concernés à s'appliquer pour satisfaire à l'exigence d'élaboration des P2D inscrits au titre des engagements du gouvernement auprès des Partenaires Techniques et Financiers. Cette situation a boosté le processus de leur élaboration au niveau de tous les ministères sectoriels pilotes et a conduit à leur élaboration au niveau du Ministère d'Etat, du Plan et du Développement.

Au total, au cours de l'exercice 2018, et conformément au Guide méthodologique adopté en conseil des ministres le 27 septembre 2017 à cet effet, huit ministères ont pu élaborer et introduire leur P2D au Conseil Interministériel de Pilotage de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (CIP-PONADEC). Il s'agit de : Ministère de l'Eau des Mines (MEM), Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP), Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle (MESFTP), Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP), Ministère de la Santé (MS), Ministère des Infrastructures et des Transports (MIT), Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (MDGL) et Ministère d'Etat, du Plan et du Développement (MPD).

Avant d'être introduits en conseil des ministres, les P2D sont d'abord soumis à l'appréciation du comité interministériel. A cette étape, l'étude des P2D a abouti à la formulation d'importantes observations dont la satisfaction conditionne l'étude des P2D proprement dite en session du Conseil des ministres. Dans l'ensemble, les observations tiennent à la cohérence des P2D aux stratégies sectorielles, au respect de l'inter-sectorialité et aux conditions de succès de la mise en œuvre des P2D. Même s'il rencontre quelques difficultés actuellement, le Secrétariat Permanent de la PONADEC (SP-PONADEC) accompagne les différents ministères concernés dans la production des réponses nécessaires à l'étude des documents ainsi produits.

Dans cette même logique, des concertations sont entretenues avec les autres ministères sectoriels pour l'élaboration de leur P2D au titre de l'exercice en cours.

Cependant, il est important de préciser que la logique P2D soulève des résistances liées aux mutations qu'elle induira. Mais, à l'analyse c'est la méconnaissance et l'incertitude des acteurs du niveau central qui expliquent mieux la situation. Or, les entraves et les lourdeurs observées dans le processus sont malheureusement de nature à plomber la volonté manifeste du gouvernement quant à la mise en œuvre des outils de la PONADEC. D'où la nécessité d'améliorer le leadership du MDGL à porter la réforme auprès de ses collègues du gouvernement et de leur différent cabinet. L'adoption d'une nouvelle stratégie plus rapprochée avec des concertations avec les structures techniques responsables est de nature à surmonter efficacement toutes ces difficultés.

Par ailleurs, il serait souhaitable que l'intérêt du gouvernement pour la réforme soit davantage pris en charge dans le cadre de la coordination de l'action gouvernementale et du suivi constant et régulier de la part de la Haute Autorité.

(R2) Le MDGL organise l'appropriation de l'IGL dans ses différentes structures :

Niveau d'exécution : 100%

L'Indice de Gouvernance Locale (IGL) est un indice développé pour évaluer la qualité de la gouvernance locale de chaque commune du Bénin. C'est un indicateur composite calculé sur différents critères prenant en compte les aspects décentralisation et les aspects déconcentration. Il constitue l'indicateur 16.6.3 des indicateurs prioritaires des Objectifs de Développement Durable (ODD) au Bénin. Le Secrétariat Permanent de la PONADEC en assume l'opérationnalisation. Avec l'appui des PTF, le SP PONADEC a œuvré au renforcement de capacités des membres du cabinet MDGL, des préfets, des principaux acteurs communaux sur l'IGL en 2018.

Actuellement, la nouvelle maquette améliorée à partir des contributions des acteurs départementaux et communaux est mise à la disposition des communes depuis mars 2019. Après la phase de contrôle de qualité effectuée sur les données collectées, il sera procédé à leur vérification. Avec l'organisation des ateliers départementaux de pré-validation, le calcul de l'IGL 2016 pourra intervenir avant la fin de l'exercice 2019.

(R3) Le MDGL œuvre à la mise en place d'un mécanisme de collecte des données et de suivi des indicateurs ODD en :

- actualisant le mécanisme de collecte de données du secteur ;
- relisant le cadre de performance du secteur et des ODD associés ;
- renforçant les capacités des acteurs du secteur impliqués dans la collecte des données et le suivi des ODD

La question de la collecte de données est d'importance dans le secteur 2D et la situation actuelle mérite d'être améliorée. De l'analyse sommaire faite lors de la dernière revue, il est convenu que le cadre de mesure des performances du secteur présente actuellement des indicateurs dont la pertinence suscite parfois des interrogations. Seulement, dans le souci de sa relecture, il s'est avéré que la finalisation des travaux d'élaboration du Plan Stratégique (PS) 2019-2023 offrirait une relecture plus globalisante et précise. La mise en œuvre de la recommandation est donc subordonnée à la finalisation du PS.

1.2. Renforcement de capacités des Collectivités territoriales

(R4) Le MDGL poursuit le plaidoyer nécessaire pour la mise à disposition de l'Inspection Générale des Affaires Administratives (IGAA) d'agents qualifiés et en nombre suffisant pour la réalisation des audits

Dans le dispositif de la 2D, l'IGAA est le garant de la qualité de la gouvernance pour prévenir et faire sanctionner les actes de déviances et contraires à la loi et à la réglementation. Même si le plaidoyer a été fait et opérationnalisé à plusieurs étapes par le MDGL, il reste que les agents ne sont pas encore mis à la disposition de l'IGAA pour accentuer et renforcer les actions de contrôle. Actuellement, le ministère attend l'adoption de la communication conjointe introduite pour autoriser les recrutements nécessaires conformément au Plan de recrutement du secteur. Avec l'opérationnalisation de toutes les préfectures prévues aux termes de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant Organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin, la pertinence de la mise en œuvre de cette recommandation n'est plus à démontrer.

(R5) Le MDGL prend les mesures nécessaires pour évaluer le dispositif des Programmes Annuels d'Assistance Conseil au profit des communes

Les Programmes Annuels d'Assistance Conseil permettent de déployer une démarche de conseils au profit des communes. Ils sont articulés par département. Initiée sous la forme d'actions et d'interventions d'appui aux collectivités territoriales depuis l'exercice 2011, l'assistance conseil a connu diverses évolutions et son évaluation s'est avérée nécessaire afin d'en mesurer l'impact sur la gouvernance locale. De l'étude réalisée en 2018 avec l'appui du PADT, il découle que le dispositif du PAAC s'est révélé en soi très complexe tant il concerne des tâches techniques diverses, des processus multiples, connectés entre eux et de nombreux acteurs à différents échelons sur l'ensemble du territoire.

Ce dispositif fondamental et obligatoire de développement des capacités des Communes qui fait l'objet d'un cadre juridique et réglementaire clair (l'article 142 de la loi 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin et le Décret 2007-629 du 31 Décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes) a démarré en 2011 et a fait l'objet d'améliorations essentiellement par rapport à son financement en 2013 avec sa prise en charge par le Budget Général de l'Etat et la Délégation effective de crédits aux Préfectures.

Quatre lots de problèmes sont apparus de l'étude à l'aune des critères d'évaluation (l'efficacité/pertinence, la cohérence, l'efficience, la participation et la durabilité :

- (i) des problèmes relatifs au contexte du dispositif et à son articulation aux dynamiques de gouvernance qui prévalent ainsi qu'au cadre politique et technique de la réforme de décentralisation et de l'administration territoriale,
- (ii) des problèmes techniques relatifs aux modalités et aux contraintes de mise en œuvre du dispositif,
- (iii) des problèmes financiers relatifs aux moyens mobilisés en vue de permettre l'opérationnalisation du dispositif,
- (iv) des problèmes relatifs aux capacités des ressources humaines nécessaires et/ou impliquées dans la mise en œuvre du dispositif.

Cependant, le dispositif actuel d'assistance conseil présente des forces et beaucoup d'aspects positifs. On peut retenir :

- un mécanisme pertinent et ambitieux dans ses principes généraux ;
- les prémices du couplage et de l'articulation décentralisation-déconcentration ;
- un important travail d'information et de sensibilisation des acteurs ;
- le développement de capacités de base d'une administration locale ;
- des dynamiques et des initiatives « spontanées » sur lesquelles il importe de capitaliser.

Les travaux de l'étude ont abouti aux recommandations comme ci-après :

- le renforcement de la maîtrise d'œuvre du dispositif par le Préfet : **le Préfet doit réellement être en mesure de jouer son rôle de Maitre d'œuvre des PAAC ;**
- le développement de la qualité du dispositif à tous les niveaux : **la question de la qualité renvoie aussi bien aux méthodes et aux outils qu'aux contenus et aux modalités de l'Assistance-Conseil ;**
- l'implication des structures représentatives des Communes dans le dispositif : **l'ANCB et les associations départementales des Communes doivent être parties prenantes et intégrantes du dispositif ;**
- une meilleure intégration institutionnelle des PAAC dans le dispositif d'appui à la Décentralisation : **l'assistance-conseil doit être placée au cœur de la PONADEC et mieux intégrée dans le dispositif d'appui à la mise en œuvre de cette politique ;**
- la mobilisation de ressources suffisantes et adéquates : **il s'agit de mobiliser les moyens financiers, techniques et humains à la hauteur des ambitions et des objectifs poursuivis.**

A cette étape, depuis sa validation, le rapport de l'étude fait l'objet de restitution et d'analyse approfondie par les acteurs du MDGL en vue de l'actualisation du Guide d'assistance conseil afin de garantir des prochains PAAC de qualité qui prennent en compte les leçons du passé.

(R6) Le MDGL adresse une lettre circulaire aux préfets pur instruire les maires à consacrer une proportion de leur budget à la formation continue de leurs agents et veille à la prise en compte des formations des agents dans les budgets communaux

L'amélioration de la gouvernance locale tient un point d'honneur au renforcement de capacités des acteurs de l'administration locale pour s'assurer de la qualité des prestations fournies aux populations. Pour ce faire, l'Etat a décidé de la mise en place d'un dispositif dédié à cet effet à travers le Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL). C'est dans le souci de l'appropriation de cet instrument de la PONADEC que le MDGL a saisi les préfetures au cours de l'exercice 2018 pour l'inscription dans les budgets communaux des ressources nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des Plans de formation (formation qualifiantes et diplômantes) au profit des agents de l'administration communale. A cet effet, des activités spécifiques ont permis d'accompagner les préfetures dans cette mission et des actions de sensibilisation ont été menées à l'attention de tous les départements à l'occasion d'une session du CDCC.

(R7) Le MDGL organise l'appropriation du Plan National de Développement (PND) et du PC2D dans les différentes structures du MDGL depuis le niveau central jusqu'au niveau communal

L'appropriation des nouveaux instruments de planification nationale s'avère nécessaire dans le secteur pour permettre aux acteurs de mieux comprendre les orientations formulées dans le Plan National de Développement (PND) 2018-2025 et son instrument d'opérationnalisation le Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D) 2018-2021. Les activités prévues au titre de cette appropriation n'ont pu encore se dérouler.

1.3. Gestion des finances publiques

(R8) Le MDGL :

- veille à la mise en œuvre des recommandations des audits du FADeC ;
- définit un dispositif d'accompagnement et d'assistance-conseil ;
- prend des sanctions à l'encontre des auteurs de mauvaise gestion avérée.

Au terme des missions d'audits FADeC, une feuille de route de mise en œuvre des recommandations dans les soixante-dix-sept (77) communes a été élaborée. Le Secrétariat Permanent de la Commission Nationale des Finances Locales (SP/CONAFIL) a fait organiser des séances de restitutions communales des résultats des audits FADeC où un accent particulier a été mis sur les recommandations.

Par ailleurs, fin 2017, le MDGL (SP/CONAFIL) a élaboré et adressé une note de cadrage sur l'élaboration des budgets communaux et comptes administratifs pour permettre l'élaboration de documents budgétaires plus réalistes. Même si les acteurs communaux y trouvent de plus en plus un canal pour introduire des contraintes, leur pertinence ne fait l'objet d'aucun doute pour renforcer la gouvernance dans le cadre de la gestion des ressources du FADeC.

En ce qui concerne les sanctions, la libération des tranches FADeC 2019 a été conditionnée par :

- l'obligation de remboursement adressée aux communes ayant connu des projets inéligibles,
- l'élaboration de certains documents tel le Plan d'entretien des infrastructures et ouvrages réalisés,
- des dispositions prises pour administrer des sanctions aux maires épinglés dans le cadre de la gestion des ressources des communes. Les dossiers sont transmis à l'ARMP,
- après les actes de révocations de l'année 2017, d'autres dossiers sont en étude au MDGL.

(R9) Le MEF prend les dispositions pour :

- transférer à bonne date les ressources FADeC conformément aux délais fixés par le Manuel de procédures du FADeC ;
- approvisionner à temps les comptes des communes.

Dans le cadre du transfert des ressources, les comptes des communes font l'objet d'approvisionnement dans un délai de quarante (40) jours au plus à compter de l'envoi des Bordereaux de Transmission des Recettes (BTR). En plus, un dispositif est désormais mis en place à la DGTCP pour approvisionner systématiquement les recettes perceptions afin de pallier à leur niveau des tensions de trésorerie (SGM/MEF).

Cependant, à ce sujet les précisions obtenues du SP CONAFIL se présentent comme suit :

00 semaines de retard pour la 1^{ère} tranche (01.03.2018), 02 semaines de retard pour la 2^{ème} tranche (12.06.2018) et 06 semaines de retard pour la 3^{ème} tranche (19.11.2018) (Dates des transferts communiquées par le SCL/DGTCP). Les délais ici sont calculés sur la base des dates (précisées entre parenthèses) des premières communes bénéficiaires suivant les dates communiquées par le SCL/DGTCP. Il importe de rappeler qu'il existe des conditions de transferts. Ainsi toutes les communes ne reçoivent pas systématiquement les différentes tranches au même moment.

(R10) Le MEF rend fonctionnelles les Directions Départementales de Contrôle des Marchés Publics

Après la mise en service effectives des cinq Directions Départementales de Contrôle des Marchés Publics (Natitingou, Parakou, Dassa-Zoumè, Lokossa et Porto-Novo) en 2017 et 2018, l'option de créer et rendre fonctionnelle une direction départementale au niveau des départements du Littoral et de l'Atlantique n'a pas été « jugée judicieuse » au regard du « volume des dossiers reçus par ces dernières et pour des questions d'efficience ».

Mais, le MDGL fera le plaidoyer nécessaire pour le respect des principes de la PONADEC en matière de la déconcentration.

(R11) Le MEF et le MDGL accompagnent le transfert intégral des compétences et ressources aux communes dans le cadre de la mise en œuvre des Plans 2D

Tous les ministères sectoriels ont été instruits aux fins de l'élaboration de leur plan 2D qui définira les ressources à transférer aux communes dans le cadre de l'exercice des compétences transférées. La mise en œuvre de cette recommandation reste fortement liée à l'adoption des P2D en Conseil des Ministres.

(R12) Le MEF crée et rend fonctionnelles les Recettes Perceptions dans les douze communes n'en disposant pas encore :

- créant les recettes perceptions des douze localités ;
- rendant fonctionnelles les recettes perceptions pour les douze localités identifiées (échéance 2021) ;
- plaçant pour la construction des infrastructures nécessaires pour les RP des douze localités identifiées.

Le MDGL a plaidé pour la construction des Recettes perceptions des douze localités dépourvues. Au PIP MCVDD pour le compte de l'année 2019 quatre marchés de travaux de construction de RP seront réalisés pour les comptes de Toucountouna, Bonou, Djakotomey et Zakpota. Au titre du budget 2019 du MEF, pour le compte de la DGTCP, des travaux de réfections sont également prévus au niveau des infrastructures communales abritant actuellement trois (03) recettes perceptions. A cette allure, la situation que soulève cette recommandation pourrait trouver un dénouement total dans la période prévue pour sa réalisation.

(R13) Le MDGL prend en compte dans les audits FADeC, le suivi des investissements sur ressources propres des communes

Le Plan de Travail 2018 de l'IGAA a permis le contrôle de l'utilisation des ressources propres des communes au titre de la gestion 2017 dans le cadre de ses activités dans vingt-quatre (24) communes.

Au niveau de la CONAFIL, des dispositions sont prises pour étudier la prise en compte des ressources propres dans le référentiel de l'audit FADeC.

Cependant, de l'analyse du SP-CONAFIL, la mise en œuvre de cette recommandation pose des problèmes en lien avec le but de l'activité « audit FADeC » et ses lignes directrices qui cadrent l'intervention du vérificateur. Mais, la recommandation garde toute son importance et il serait mieux de l'envisager dans un autre contexte qu'il reviendra aux acteurs de prendre le temps de définir avec l'IGAA. Cette perspective pourrait ouvrir un nouveau chantier dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance locale au Bénin avec un dispositif annuel de contrôle systématique et d'évaluation de la gestion locale.

(R14) Le MDGL met à la disposition de toutes les communes du Bénin un logiciel unique de gestion comptable

De l'analyse du contexte actuel, il est apparu que les ambitions du gouvernement pour le secteur des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), inscrites dans le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG), prévoient la réalisation de l'interconnexion de l'administration publique. La mise en œuvre de cet objectif devant se traduire par l'introduction d'un logiciel, il a été convenu de procéder d'abord à l'état des lieux de la situation de l'utilisation de logiciel dans la comptabilité des communes. Des travaux menés par l'UGR à cet effet, il ressort l'existence de deux logiciels à savoir : 19 communes utilisant Logiciel des Gestion Budgétaire des Communes (LGBC) et 58 communes exploitant Gestion Budgétaire et Comptable (GBCO).

Après avoir analysé les éléments dudit contexte, de commun accord, les acteurs (CONAFIL, DGCL, DGTCP, préfectures, communes) ont convenu de la nécessité d'observer une phase transitoire en attendant l'aboutissement des réformes envisagées par le gouvernement dans le secteur de l'économie numérique. Au cours de cette phase, le logiciel GBCO couvrira l'ensemble de toutes les communes. Cette première étape d'uniformisation devrait être consacrée avant la fin du présent exercice. Seulement, il faut préciser que quelques travaux de perfectionnement dudit logiciel sont en cours actuellement.

1.4. Participation citoyenne et l'intercommunalité

(R15) Le MDGL initie les réformes légales en vue de l'amélioration de l'accessibilité des populations et des citoyens aux informations et leur participation citoyenne dans les communes

Le MDGL a pris des initiatives devant concourir à la prise ou à l'introduction dans les dispositions législatives d'éléments de principes visant à davantage consacrer la transparence et de nouvelles contraintes de redevabilité opposables aux élus locaux, communaux et municipaux. A cet effet, les communes sont astreintes à des activités de redevabilité sur la base de la Charte nationale de la reddition des comptes et un projet de loi est proposé en conséquence et soumis à la Cellule juridique de la Présidence de la République afin d'ériger cette obligation en disposition législative avec toutes les contraintes appropriées.

Par ailleurs, sur la base du droit positif, il a été procédé :

- au renforcement des capacités des acteurs locaux sur le fonctionnement des organes infra communaux pour améliorer la participation des citoyens ;
- à l'élaboration d'un projet de loi sur la reddition de comptes au niveau des communes pour introduire la contrainte pour les élus à rendre compte à leurs mandants ;
- à l'élaboration d'un projet d'arrêté portant création, composition, attributions et fonctionnement des cadres intégrateurs dans les communes du Bénin pour promouvoir l'implication et la participation des acteurs de développement au niveau des communes.

Mais, les contacts continuent conformément aux orientations du gouvernement pour faire aboutir la réforme sur l'obligation de reddition de comptes aux populations.

(R16) Le MDGL assure la promotion de l'intercommunalité en appuyant la création et la gestion des EPCI par le renforcement des capacités des préfectures dans l'accompagnement des communes

Le MDGL a mobilisé des ressources qui ont permis le renforcement des capacités des acteurs de l'administration de tutelle sur le cadre juridique de mise en œuvre de l'intercommunalité à travers divers ateliers tenus en 2018. Ces séances de formation et d'échanges ont pris en compte les Secrétaires Généraux des Départements, les Chargés de Mission des Préfets, les chefs de services préfectoraux.

Par ailleurs, des missions spécifiques d'appui ont été organisées pour répondre à des sollicitations directement exprimées. Elles ont pris en compte :

- la Communauté d'Intérêt de la Vallée du Niger (CIVN) ;
- l'Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA) ;
- l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADeCOB).

(R17) Le MDGL vulgarise et suit l'application des textes pour une meilleure participation citoyenne et une bonne gouvernance

L'implication et la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales constituent l'avenir même de la décentralisation. Cet aspect de la décentralisation en est la clé de voute même de son enracinement. En conséquence, plusieurs initiatives sont prises par tous les acteurs (MDGL, PTF et OSC). Le MDGL a pris plusieurs initiatives telles que :

- l'édition et la diffusion d'un guide illustré de la loi sur les unités administratives ;
- l'édition et la diffusion de plaquettes « Bonjour CA », « Bonjour CQ et CV » ;
- l'élaboration de la Charte nationale de la reddition de comptes ;
- l'édition des outils de dynamisation des organes infra communaux ;
- la confection et la mise en place des tableaux « Kakémonos » des valeurs prônées par la charte nationale sur la gouvernance locale dans les salles de délibération des conseils communaux et municipaux.

(R18) Le MDGL renforce le dispositif de concertation et de dialogue entre les acteurs en assurant la participation effective des OSC à la mise en œuvre des recommandations du GT2DAT

Conformément à l'Accord ACP-UE de Cotonou, l'obligation d'implication des acteurs non étatiques est de plus en plus une réalité dans la démarche de gouvernance. Et, dans le souci d'améliorer la transparence autour de la gestion des questions de décentralisation au Bénin, la dynamique d'implication des OSC dans les concertations entretenues entre le MDGL et les PTF du secteur 2D a progressé et s'améliore.

En 2018, les OSC ont participé activement aux réflexions entretenues dans le souci d'améliorer le processus de rédaction du document de l'aide-mémoire de la revue sectorielle. Elles prennent de plus en plus part aux activités des sous-groupes et du Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire (GT2DAT).

Mais, il reste à souhaiter que des échanges approfondis soient entretenus directement avec les structures du MDGL sur les interventions menées par les OSC à travers tout le territoire national et les récentes réorganisations intervenues en leur sein en lien avec les thématiques les concernant.

II. PROGRES REALISES AU COURS DE L'ANNEE 2018

A l'analyse approfondie des différents domaines ci-dessus parcourus, des progrès sont enregistrés durant la période sous revue.

2.1. Pilotage et mise en œuvre de la PONADEC

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration, la tenue effective, le 02 octobre 2017 du séminaire gouvernemental sur la PONADEC constitue un tournant majeur et décisif qui détermine toute la nouvelle dynamique observée depuis lors.

Le Comité Interministériel de Pilotage (CIP) de la PONADEC se réunit régulièrement. Ainsi, au titre de l'année 2018, deux (2) sessions ordinaires et une session extraordinaire ont été organisées sur d'importantes questions touchant entre autres à la mise en œuvre et au suivi de la Politique (la validation du rapport sur l'état d'avancement de la PONADEC au 31 décembre 2017, la présentation des Plans 2D actualisés du MEMP et du MIT et l'appréciation de la note conceptuelle de relecture de la PONADEC).

Malheureusement, faute de ressources financières, au même titre que l'année antérieure, le CIP n'a pas été en mesure d'organiser toutes les quatre sessions prévues par an.

Mais, en ce qui concerne les outils d'opérationnalisation de la PONADEC et son système de suivi-évaluation, ils ont connu des évolutions diverses et variées au cours de l'exercice 2018.

Avec l'opérationnalisation de toutes les préfectures et l'adoption de la nouvelle dénomination du PDDI, Plan Départemental de Coordination des Actions de Développement (PDCAD), le processus de l'opérationnalisation de cet outil connaît plusieurs phases.

A l'étape actuelle, trois (3) groupes de consultants recrutés à cet effet, ont procédé à l'actualisation en PDCAD des PDDI initialement élaborés par départements du Zou, Collines, Mono, Couffo, Borgou et Alibori. Ainsi, ces six (6) PDCAD ont été validés ; le processus d'élaboration des PDCAD des six autres départements en est encore au processus administratif pour l'identification des prestataires. Mais, concomitamment le guide méthodologique des PDCAD a été élaboré et sera adopté dans les mêmes conditions que les premières générations de PDCAD.

La situation des Plans de Décentralisation et de Déconcentration (Plan 2D) n'a connu qu'une légère accélération vers la fin de l'année 2018. En effet, par la correspondance n°158-c/PR/CAB/SP du 02 août 2018, le Président de la République a donné des instructions sur l'élaboration des P2D assorties d'un délai ferme fixé au 17 août 2018 pour l'ensemble des ministères concernés. Avec cette injonction du Chef de l'Etat, il a été donné de constater une hausse du niveau de diligence dont le résultat ne laisse aucun doute sur la possibilité d'élaborer effectivement cet important outil d'opérationnalisation de la PONADEC.

Pour en arriver là, il faut mentionner que le MDGL a joué un réel rôle de lead en coordonnant toutes les étapes où des entraves devraient être levées. Dans ce cadre, il a été constaté que la plupart des ministères n'avaient pas inscrit l'activité dans leurs PTA 2018 respectifs. Par contre, pour d'autres, le

montant inscrit au PTA pour la réalisation de l'activité a été supprimé par le Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI) à l'occasion de l'étude des Plans de Travail Annuel (PTA).

Face à cette situation, et dans le but de faciliter l'élaboration des Plans 2D par les ministères, le MDGL a dû saisir par correspondances n°141/MDGL/SP-C du 11/06/2018 le MPD et le MEF aux fins d'instruire les ministères n'ayant pas inscrit l'activité au PTA 2018 à saisir l'occasion de la relecture desdits PTA pour le faire. Le MDGL a également par correspondance n°142/MDGL/SP-C du 11/06/2018 saisi le BAI pour faciliter la budgétisation de l'activité.

Au total, huit P2D sont élaborés à ce jour. La mise en œuvre de cet outil entrainera de profondes modifications dans les attributions, l'organisation et le fonctionnement des ministères et des mutations dans le comportement des agents de l'Etat. Dans l'ensemble, son élaboration s'est avérée très contraignante du point de vue de l'analyse systémique et des imbrications qu'elle exige avec les différents outils de planification et de programmation dont l'articulation s'avère indispensable. C'est d'ailleurs, ce qui justifie les observations et objections formulées par le Comité Interministériel depuis l'introduction des P2D disponibles en Conseil des Ministres. Il importe donc qu'il soit élaboré avec rigueur, sur la base d'un cadrage prédéfini, de façon à emporter l'adhésion de tous les acteurs et à être appliqué avec aisance et succès. De toutes les façons, au cours du processus des cas de résistances sont observés. Les tâtonnements observés ne pourraient s'expliquer que par l'apprentissage auquel l'outil soumet les uns et les autres. Le leadership du MDGL est encore attendu et devra emprunter des voies de solutions innovantes pour réussir à emballer tout l'ensemble du gouvernement.

Le comité pour le suivi régulier de l'élaboration desdits Plans par l'ensemble des ministères continue ses activités. Dans ce cadre, plusieurs rencontres ont été organisées avec les ministères sur le processus d'élaboration de leurs Plans 2D.

Tableau N° 2 : Situations observées pour les P2D au niveau des ministères

Ministères	Niveau d'élaboration du Plan 2D	Difficultés rencontrées
MPMEPE	<ul style="list-style-type: none"> - activité prévue au PTA 2019 ; - 50% de la ligne relative à l'activité vient d'être chargée (15 millions FCFA) ; - le processus de recrutement du cabinet s'achèvera dans les prochains jours. 	Retard dans le chargement de ligne relative à l'activité.
MTCS	<ul style="list-style-type: none"> - le rapport diagnostic est réalisé et transmis au SP/CIP-PONADEC pour ses observations ; - la prise en compte des observations est en cours ; - Le recrutement d'un consultant pour la poursuite du processus est en vue. Ce volet sera pris en compte dans le PTA réaménagé. 	Le ministère envisage de recourir à un consultant pour poursuivre l'élaboration du Plan 2D. Or, ce volet n'était pas planifié dans le PTA.
ME	<ul style="list-style-type: none"> - un cabinet est recruté pour appuyer les cadres dans l'élaboration du Plan 2D ; - une séance de sensibilisation couplée avec un atelier méthodologique a eu lieu le 05 août 2019 : les outils de collecte de données ont été validés. 	l'activité n'était pas prévue au PTA mais vient d'être prise en compte au cours du réaménagement du PTA
MASM	Le rapport diagnostic est réalisé et transmis au	En attente du recrutement

	SP/CIP-PONADEC	du Consultant
MDN	Le rapport diagnostic est réalisé et sera validé dans les prochains jours.	
MESRS	- le cabinet devant accompagner le processus est recruté ; - une réunion de cadrage sera organisée avec le cabinet dans les prochains jours.	-
MISP	- un cabinet est recruté pour accompagner le processus ; - les enquêtes auprès des structures ont été réalisées ; - les résultats du diagnostic sont disponibles ; - une réunion avec le comité de rédaction est en vue.	-
MCVDD	- le rapport provisoire du Plan 2D est validé le 24 juillet 2019 ; - le document sera présenté au CODIR dans les prochains jours.	-

Source : SP PONADEC, août 2019

En somme, en dehors du Ministère de la Justice et de la Législation qui ne s'est pas encore engagé, le processus se poursuit dans la plupart des ministères. Les difficultés majeures évoquées sont :

- l'absence de célérité des Personnes Responsables des Marchés Publics dans le traitement des dossiers relatifs aux Plans 2D ;
- le retard dans le chargement des lignes relatives à l'exécution de l'activité.

S'agissant du volet suivi évaluation, l'Indice de bonne Gouvernance Locale (IGL) est une donnée indicative synthétique qui exprime de façon assez objective l'état de la gouvernance locale à partir de trois dimensions fonctionnelles de la décentralisation. C'est également un instrument qui mesure la qualité et les performances des communes dans la délivrance et l'accès aux services publics aux populations.

La base de données devant servir au calcul de l'IGL est conçue. Une mission test a été organisée dans les départements du Borgou et de l'Alibori en 2018. Elle a permis aux acteurs communaux (SG Mairie, SPDL et adjoint au Maire) d'apprécier le renseignement des indicateurs et de faire des propositions pour une amélioration de la base de données.

L'organisation des ateliers de formation des acteurs sur les indicateurs de l'IGL a eu lieu en 2018 par binôme de départements. Les participants aux divers ateliers étaient : les Maires, les Secrétaires Généraux des communes, les chefs services planification et développement local des communes, les directeurs ou représentants des services déconcentrés de l'Etat, les Chargés de mission des Préfets et les chefs services planification et aménagement du territoire des Préfectures. Ces ateliers ont permis d'échanger avec les participants sur le contenu des indicateurs de calcul de l'IGL. Au cours de l'exercice en cours, la base de données permettra de calculer l'IGL de 2016 et 2017.

Mais, le système de suivi-évaluation continue sa mise en place progressive pour produire régulièrement des rapports d'avancement de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC). D'ailleurs, il est à souligner que le SP/CIP-PONADEC est dorénavant érigé en direction technique rattachée directement au MDGL. Il est doté progressivement de

ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à son fonctionnement. A cet effet, le Décret N° 2018-138 du 25 avril 2018 organisant le CIP-PONADEC et l'arrêté N° 014/MDGL/DC/SGM/SP-CIP-PONADEC/SA019SGG18 du 22 juin 2018 portant AOF du SP/CIP-PONADEC ont été pris. Il faudrait aussi ajouter que le SP PONADEC dispose maintenant d'un diagnostic organisationnel et d'un plan de renforcement de ses capacités grâce à l'appui du PADT.

Enfin, dans le cadre du pilotage de la PONADEC, faisant suite au séminaire gouvernemental sur la mise en œuvre de la PONADEC, le Conseil des Ministres du mercredi 22 novembre 2017, a adopté des recommandations majeures qui doivent être traduites en actions et contribuer à l'accélération et à la consolidation du processus de décentralisation amorcé par notre pays. Il s'agissait principalement de :

- relire la PONADEC en actualisant sa vision et son harmonisation avec le Programme d'Action du Gouvernement et les réformes en cours ;
- relire le cadre juridique de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT).

Pour ce faire, le MDGL a œuvré de concert avec tous les acteurs notamment les PTF à l'élaboration de démarches conceptuelles partagées devant conduire lesdits processus.

Les deux processus sont conduits sur la base d'une note conceptuelle et une feuille de route intégrée. Une mission d'experts internationaux et nationaux travaille actuellement à la relecture de la PONADEC et du cadre juridique de la RAT.

Le MDGL a rencontré d'énormes difficultés dans le lancement desdits processus parce que malgré ses plaidoyers les ressources subséquentes n'ont pas toujours pu être mobilisées au niveau national. L'intérêt de la coopération internationale pour le secteur de la 2D s'est révélé très pertinent encore une fois. Il est à souhaiter que le MDGL suive les étapes en cours actuellement avec détermination et que les étapes à venir s'appuient sur des analyses approfondies afin d'en sortir des solutions innovantes à la mesure de l'expérience en cours.

Après l'évaluation indépendante de la politique a lieu du 14 septembre au 1^{er} décembre 2018, le processus de la relecture de la PONADEC a déjà connu l'élaboration d'une note conceptuelle pour permettre à tous les acteurs de la 2D (nationaux ou non) d'avoir une visibilité sur le processus de relecture : les différentes étapes, les organes, les acteurs, le budget et différentes catégories d'experts à mobiliser ; Cette note a été validée par l'ensemble des PTF et par le CIP/PONADEC.

Structuré en deux grands temps : le processus de relecture connaîtra :

- la phase évaluative de la mise en œuvre de la PONADEC depuis son adoption en 2009 jusqu'en 2018, année de de l'évaluation et
- la phase de relecture proprement dite ;

La relecture proprement dite est à son tour subdivisée en 4 phases techniques :

Phase de démarrage du 02 avril au 23 avril 2019 ; Au total, cette phase a permis de s'imprégner de la réalité institutionnelle du pays, d'identifier les acteurs stratégiques et les principaux problèmes du processus de territorialisation des politiques publiques et de poser les jalons pour les prochaines séquences de la relecture.

Phase de diagnostic et de formulation de la vision ; au cours de cette phase, chacun des experts, sur la base de ses TDR, du rapport de démarrage et de note méthodologique qu'il aura préparée pour

mener à bien sa mission, se penchera sur le thème qui lui est confié pour dresser une note analytique sur l'état des lieux de la question étudiée et dégager la vision qu'il préconise pour inspirer la PONADEC au cours des dix prochaines années, dans son domaine d'activité.

Le rapport de cette phase devrait être partagé dans le cadre d'un atelier auquel prendront part toutes les parties prenantes le 06 août dernier. Mais il a dû être ajourné sur demande du Cabinet MDGL pour une meilleure appropriation du document. Le groupe technique d'appui au deux processus connaîtra aussi du projet de document.

Une fois cet atelier réalisé, nous passerons aux deux phases restantes :

- **la phase d'opérationnalisation et de planification ;**
- **la phase de consolidation et de finalisation de la PONADEC.**

Cette dernière phase qui marque la fin de la mission sera consacrée à la validation des produits finaux de la PONADEC relue, avec sa vision, sa stratégie de mise en œuvre, son plan d'opérationnalisation et son budget.

Des assises nationales seront alors organisées pour l'occasion, pour un triple objectif :

- partager les résultats finaux de la PONADEC relue, dans le cadre d'un large forum national, où seront représentés tous les acteurs étatiques en plus de tous les segments de la société civile béninoise et des PTF, afin d'assurer une bonne appropriation de la nouvelle politique et de ses modalités de mise en œuvre ;
- assurer un portage politique au plus haut niveau. Car il est préconisé que l'évènement soit organisé sous l'égide des autorités supérieures de l'Etat, comme gage de leur pleine adhésion à la PONADEC dans sa nouvelle version et de son adoption en tant que politique d'Etat, sur un horizon de dix ans,
- améliorer le document dans sa version consolidée, à travers les débats qui vont ponctuer les travaux de ces assises tant en plénière qu'en travaux de groupes.

Mais, compte tenu des différentes contraintes enregistrées, un nouveau planning est proposé par le Chef de mission à cet effet.

Par contre le processus de relecture du cadre juridique de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) n'a pas autant évolué.

2.2. Renforcement des capacités des collectivités locales

Le renforcement des capacités des acteurs est indispensable à l'avènement et à l'enracinement d'une gouvernance locale de qualité. C'est pourquoi, le gouvernement, conformément à ses engagements et suite à la prise du décret n° 2011-886 du 30 décembre 2011 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) œuvre et s'investit pour en faire un centre de référence.

Après les différentes sessions de formations déroulées en 2017, le renforcement des capacités des élus et acteurs communaux a donné lieu tout au long du premier semestre 2018 à l'organisation des suivis post formation au profit des Maires, Adjoints aux Maires, Chefs d'Arrondissement, Présidents des Commissions des Affaires Economiques et Financières et des Affaires Domaniales et des femmes élues conseillères communales et municipales.

Par ailleurs, des **actions de contrôle de qualité** ont été assumées par le CeFAL. Elles ont pris en compte la formation des Chefs des services en charge des ressources humaines des communes partenaires du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) de la Coopération Technique Allemande sur la thématique de « élaboration et pilotage des Plans de Formation du personnel communal ». La formation s'est déroulée février 2018 et a été supervisée par le CeFAL.

En ce qui concerne la formation diplômante, les apprenants de la deuxième promotion de la formation professionnelle diplômante du cycle B du CeFAL ont enregistré un taux de réussite de 100% réparti dans les filières Administration Générale et Territoriale (AGT), Finances et Fiscalité Locales (FFL), Planification et Développement Local (PDL) et Maîtrise d'Ouvrage Communale (MOC).

Suite à la réouverture des inscriptions et au report de la date limite du dépôt des dossiers, cinquante-six (56) dossiers de candidature du Cycle B ont été enregistrés provenant de vingt-cinq (25) communes et quatre-vingt-six (86) dossiers de candidature du Cycle C, provenant de vingt-neuf (29) communes. Le centre a déployé au regard desdits résultats des missions de sensibilisation à l'attention de tous les CDCC pour expliquer la nécessité du renforcement de la gouvernance locale par l'impérieuse nécessité pour les communes d'élaborer et de mettre en œuvre des Plans de renforcement de capacités afin de permettre surtout aux agents communaux d'actualiser ou d'améliorer leurs connaissances.

Conformément à son Plan Stratégique de développement institutionnel, le CeFAL s'active d'ores et déjà à planifier les activités de formation nécessaires dans la perspective de l'installation des nouvelles équipes d'élus des suites des prochaines élections municipales, communales et locales de 2020.

2.3. Les Programmes Annuels d'Assistance Conseil (PAAC)

L'assistance conseil aux communes est l'une des modalités de la mission de tutelle dévolue au Préfet aux termes de l'article 14 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale de République du Bénin. Elle consiste, à titre gratuit ou payant, à mettre l'expertise de l'Etat à la disposition des communes en vue de l'exercice correct des compétences dévolues. Le Programme Annuel d'Assistance Conseil (PAAC) est un document qui comporte les offres d'assistance conseil de la préfecture et des appuis conseils des Services Déconcentrés de l'Etat (SDE).

Cette mission obligatoire de l'Etat au profit des communes à travers les préfectures et les Services Déconcentrés de l'Etat est coordonnée suivant les actes et documents ci-après :

- l'élaboration et la vulgarisation du guide d'assistance conseil ;
- la prise du décret n°2007-629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'Assistance-Conseil aux communes ;
- la prise de l'arrêté interministériel N°008/ MDGLAAT/MEF/DC/SG/DGAE/DDT/STAJ du 7 mars 2011 portant définition et modalités de rémunération de l'assistance conseil payante aux communes ;
- la prise de la circulaire n°953/MDGLAAT/DC/SG/DGAE/DDT/STAJ du 28 octobre 2013 portant mise en place des CDSE-PAAC au niveau des préfectures, et son exécution au niveau des

Préfectures (installation des comités départementaux de suivi-évaluation et de la mise en œuvre de leurs Programmes Annuels d'Assistance Conseil dans chaque Préfecture) ;

- la création en 2013 d'une ligne "assistance-Conseil" dans les budgets des Ministères sectoriels.

En 2018 neuf ministères sectoriels ont pu mettre en place des ressources pour la mise en œuvre des PAAC contre quinze en 2017. Il s'agit des ministères ci-après :

- Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale ;
- Ministère de l'Eau et des Mines ;
- Ministère de l'Energie ;
- Ministère des Enseignements Maternel et Primaire ;
- Ministère de la Santé ;
- Ministère de l'Economie Numérique et de la Communication ;
- Ministère du Plan et du Développement ;
- Ministère des Infrastructures et des Transports ;
- Ministère de la Culture, du Tourisme et des Sports.

Or, chaque année le MDGL tient des séances de plaidoyer à l'attention des ministères sectoriels en vue de renforcer les crédits alloués aux activités d'assistance conseil.

Mais face à cette situation, et conformément à une recommandation de la revue sectorielle l'organisation en 2018 de l'étude d'impact des PAAC sur les communes a permis de faire ressortir leur pertinence et la nécessité de les renforcer dans la logique d'une amélioration du dispositif d'assistance-conseil. Les résultats de l'étude, disponibles à la DGAE, permettent d'affirmer que du point de vue du processus d'élaboration, les PAAC portent une difficulté consubstantielle dans la mesure où les acteurs opérationnels sont exclus du processus de sa programmation financière au niveau des ministères même si les PAAC sont adoptés à la CAD. La phase finale des programmations des activités centralisée à la DPP et à la DAF des ministères ne permet pas d'appréhender à sa juste mesure les besoins de terrain. Le budget définitivement alloué est fonction des analyses et de l'appréciation des orientations exclusives des services centraux et techniques des ministères (les DPP et DAF sont interpellés). Il se pose au PAAC la question du financement.

Mais, la question du financement des PAAC appelle de nouvelles réflexions pour sortir des propositions innovantes. Les restitutions qu'effectue la DGAE sur la base du rapport de l'étude sur les PAAC pourraient offrir de nouvelles pistes. Le leadership du MDGL est également sollicité à ce niveau pour ne pas laisser s'éteindre l'une des meilleures flammes qui illustre bien l'assistance conseils au titre des spécificités de l'expérience béninoise de décentralisation. Les collectivités territoriales ont besoin d'assistance de l'Etat. Le ministère doit se donner les moyens et les armes pour faire reculer le « replis centralisateur des sectoriels ». La problématique à résoudre consisterait à trouver le mécanisme approprié pour allouer effectivement aux préfectures et aux SDE les ressources conséquentes d'appui à la déconcentration. Il importe également que la question de synergie entre les préfectures et les SDE soit prise en charge à l'occasion des travaux de relecture en cours par rapport à la PONADEC et au cadre juridique de la décentralisation au Bénin pour le renforcement de l'appui conseils aux collectivités territoriales décentralisées.

Dans ce même ordre, l'avènement des P2D et des PDCAD faisait déjà espérer une amélioration desdites situations à partir de 2019.

2.4. Gestion des Ressources humaines du MDGL, des préfectures et des communes

Si la mise en vigueur de la loi n° 2015-18 du 1^{er} septembre 2017 portant Statut général de la fonction publique qui intègre les éléments du projet de loi sur la fonction publique territoriale a été saluée et constituait une grande avancée pour le processus de décentralisation, elle semble avoir créé des désagréments depuis que ces décrets d'application se font attendre.

En effet, après les travaux de la commission ad 'hoc mise sur pied, les projets de décrets et d'arrêtés d'application n'ont toujours pas réussi à franchir le seuil de validation et d'adoption par l'instance habilitée notamment le Conseil des Ministres.

Heureusement que face aux désagréments avérés des mesures conservatoires de suspension de recrutement dans les communes, le MDGL a pu, de façon exceptionnelle et en fonction des cas, autoriser des communes à pourvoir à des postes spécifiques. Il serait souhaitable que les dispositions soient prises pour remédier à cette situation. En ce qui concerne la mise en œuvre d'un programme spécial de recrutement au profit du secteur, les préfectures ont pu bénéficier en 2018 de cent-vingt (120) agents permanents de l'Etat.

Cependant, les besoins ne sont pas encore tous comblés tels que retenus dans le Plan triennal de recrutement au profit du secteur de la 2D.

2.5. Gestion des finances publiques

2.5.1. Analyse des recettes des collectivités locales

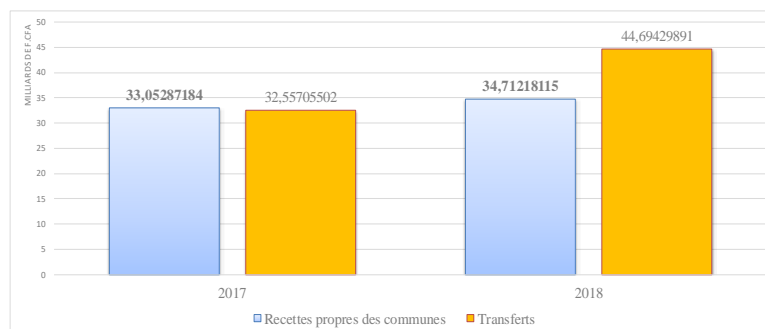
L'analyse des recettes portera sur les aspects ci-après :

- les recettes totales réalisées par les communes ;
- les recettes propres et les transferts aux communes ;
- la structure des recettes de fonctionnement des communes ;
- l'évolution de la part des recettes des communes ;
- la structure des recettes d'investissement et
- la part des recettes de chaque département.

En 2018, les recettes totales réalisées par les communes se sont élevées à quatre-vingt-un milliard quatre cent soixante millions huit cent dix mille deux cent vingt et un (81 460 810 221) FCFA contre soixante-douze milliards neuf cent quatre-vingt millions six cent soixante-quinze mille trois cent soixante-deux (72 980 675 362) FCFA en 2017, soit une augmentation de plus de 11,61 %.

Les recettes totales des communes représentent 7,06% des recettes totales de l'Etat contre 7,27% en 2017 et 7,5% en 2016. Cette baisse s'explique essentiellement par l'accroissement des recettes globales de 15,1%, soit une hausse remarquable observée au niveau des recettes de l'Etat.

Figure 1 : Evolution de la structure des recettes des communes en 2018 en milliards de francs CFA



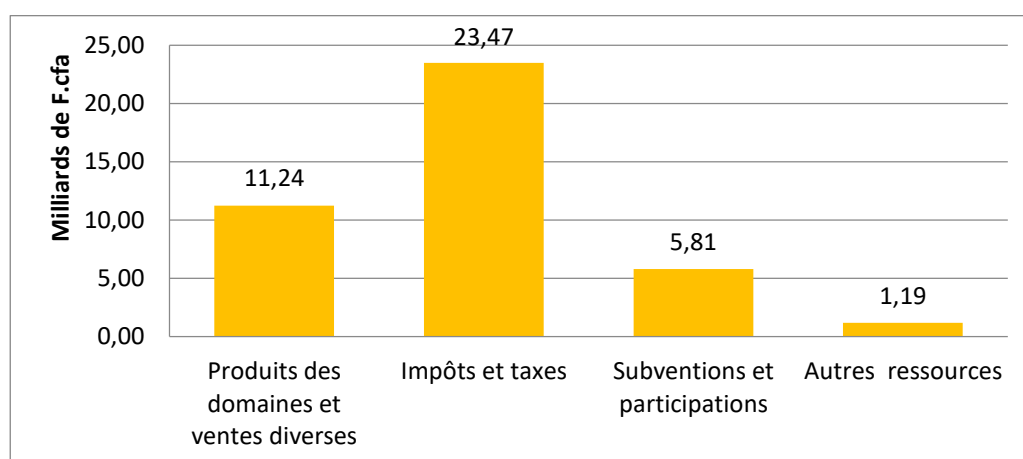
Source : SEP/DPP/MDGL (établi à partir du Bordereau de Développement des recettes des communes, Service des Collectivités Locales/DGTCP/MEF, 27 juin 2018 et CONAFIL)

Les deux principales composantes des recettes des communes sont constituées des ressources propres et des transferts (État et Partenaires Techniques et Financiers). Au cours de l'exercice 2018, un montant total de 44 694 298 914 FCFA a été transféré aux collectivités territoriales décentralisées contre 32 557 055 020 FCFA en 2017 soit une augmentation de 37,27%. Cette situation est due essentiellement à l'expression d'un fort abondement du FADeC de la part des PTF.

En ce qui concerne les ressources propres des communes, elles sont composées des recettes de fonctionnement (les produits des services des domaines et ventes diverses, les impôts et taxes, les dotations, subventions et participations et autres ressources) et des recettes d'investissement (dotations et fonds divers, les ressources propres d'investissement, les subventions d'investissement, les différences sur cessions et autres ressources d'investissement). Les ressources propres des communes s'élèvent à 35 902 546 868 FCFA en 2018 contre 33 052 871 844 FCFA en 2017 (31 334 550 547 en 2016) soit une augmentation de 8,62%.

La structure des recettes de fonctionnement des communes au titre de l'année 2018 est présentée comme ci-dessous.

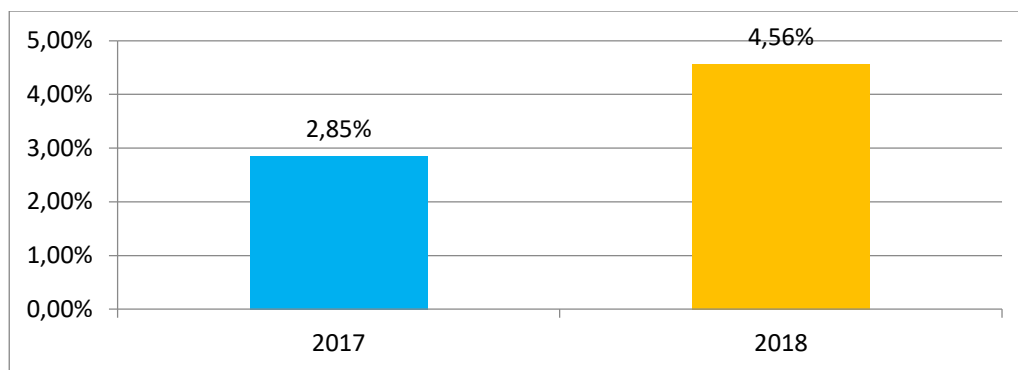
Figure 2 : Structure des recettes de fonctionnement des communes par grandes masses pour 2018 en milliards de FCFA



Source : SEP/DPP/MDGL (établi à partir du Bordereau de Développement des recettes des communes, Service des Collectivités Locales/DGTCP/MEF, 20 mai 2019 et CONAFIL)

L'analyse de ce graphique montre qu'à l'instar de la situation des années antérieures, en 2018, les impôts et taxes occupent une bonne part des recettes de fonctionnement des communes, soit 56%. Mais, elles représentent que 4,56% des recettes fiscales de l'Etat contre 2,85% en 2017.

Figure 3 : Évolution de la part des recettes fiscales des communes dans le total des recettes fiscales de l'État



Source : SEP/DPP/MDGL (établi à partir du Bordereau de Développement des recettes des communes, Service des Collectivités Locales/DGTCP/MEF, 20 mai 2019, CONAFIL et Rapport d'exécution au 31/12/2018 DGB/MEF)

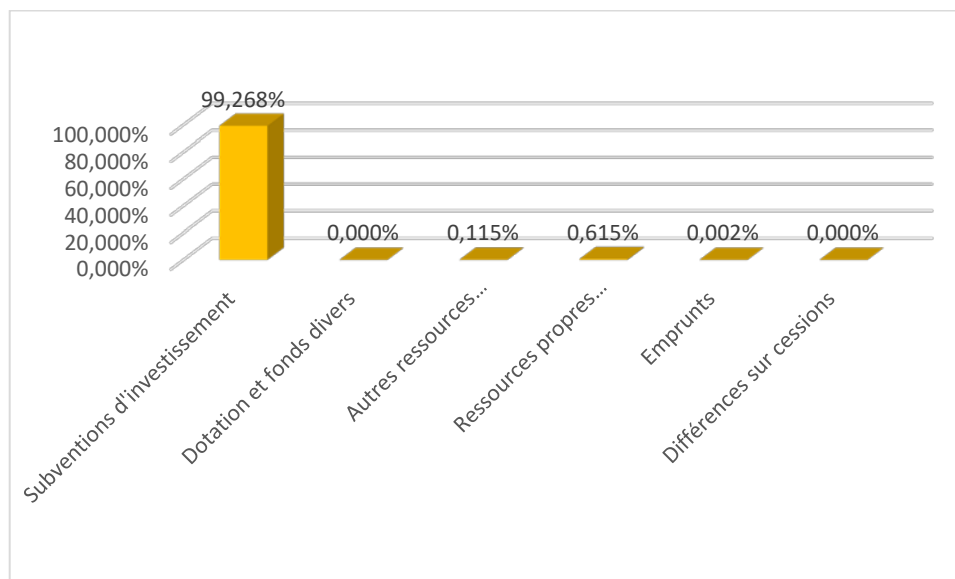
Les impôts et taxes constituent le pilier même des ressources propres des communes. Les questions qui y sont relatives devraient faire l'objet de réflexions approfondies au niveau stratégique au MDGL. La qualité du système de décentralisation du Bénin en dépend ; car, il ne saurait avoir de décentralisation sans autonomie des collectivités. Il serait important que le MDGL veille aux côtés de l'administration fiscale à l'amorce de réflexion profonde pour renforcer et moderniser l'appui des services des impôts aux collectivités, moderniser l'évaluation du gisement fiscal local dans toutes les communes et améliorer le recouvrement et les nouveaux besoins à prendre en compte pour élargir l'assiette fiscale locale.

Par ailleurs, les différents outils développés par les PTF, chacun dans leur zone d'intervention, pourraient faire l'objet d'une capitalisation et d'une mise à l'échelle dans le cadre d'une amélioration de l'offre d'assistance conseil au niveau de la tutelle.

En ce qui concerne les recettes propres d'investissement, elles s'élèvent à 220 691 066 FCFA soit 1% des recettes totales des communes. Cette situation est inquiétante et mérite l'attention de tous les acteurs du secteur. A l'analyse, elle pourrait être révélatrice d'une forte dépendance des réalisations d'investissement vis-à-vis des autres sources de financements comme les transferts.

En réalité, c'est le niveau réel d'autonomie financière des communes du Bénin. L'investissement porte la volonté des élus à opérationnaliser des actions au profit des populations. Sans investissement, notre système de décentralisation s'entretient difficilement et ne doit sa survie, à l'étape actuelle, qu'au FADeC. Il s'avère alors impérieux qu'une étude soit menée pour faire ressortir la soutenabilité du système de décentralisation actuel et les aspects qui nécessitent d'être renforcés à cette phase de relecture de la PONADEC. La problématique de la promotion de l'économie locale, la participation citoyenne et l'animation territoriale sont de nature à renforcer notre édifice commun.

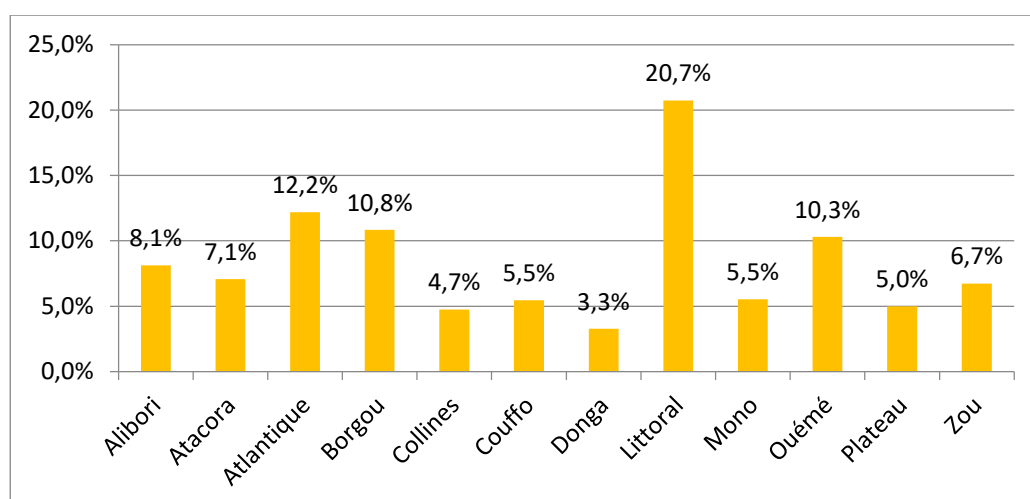
Figure 4 : Structure des recettes d'investissement par grandes masses des communes



Source : SEP/DPP/MDGL (établi à partir du Bordereau de Développement des recettes des communes, Service des Collectivités Locales/DGTCP/MEF, 20 mai 2019 et CONAFIL)

L'analyse des recettes de communes montre également que des efforts de mobilisation restent à faire et varient d'un département à un autre.

Figure 5: Part de recettes de chaque département dans le total des recettes en 2018



Source : SEP/DPP/MDGL (établi à partir du Bordereau de Développement des recettes des communes, Service des Collectivités Locales/DGTCP/MEF, 20 mai 2019 et CONAFIL)

Dans l'ensemble, le département du Littoral tient toujours la tête et est suivi du département de l'Atlantique. Les départements de la Donga et des Collines ont manifestement d'importants efforts à faire dans le cadre de la mobilisation des ressources.

2.5.2. Analyse des dépenses des collectivités locales

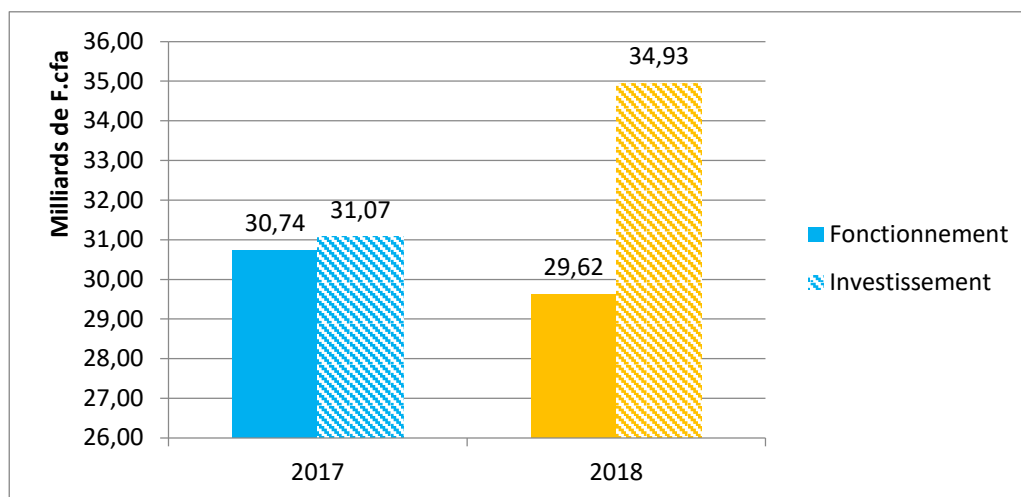
L'analyse des dépenses des collectivités locales prendra en compte :

- la structure des dépenses des communes ;
- la nature économique des dépenses des collectivités locales ;
- la part des dépenses d'investissement par secteur.

Les dépenses des collectivités locales au titre de 2018 s'élèvent à 64 555 306 323 contre FCFA contre 61 806 943 932 en 2017 soit une hausse de 4,44%.

Les dépenses des communes sont constituées par les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Il est heureux de constater que la hausse observée est très accentuée du côté des investissements.

Figure 6 : Evolution de la structure des dépenses des communes en milliard de FCFA

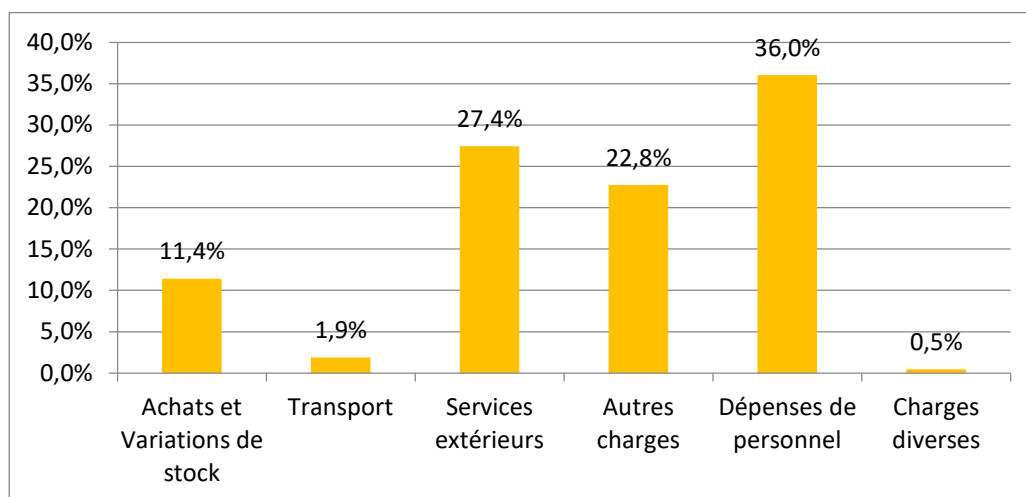


Source : SEP/DPP/MDGL (établi à partir du Bordereau de Développement des dépenses des communes, Service des Collectivités Locales/DGTCP/MEF, 20 mai 2019 et CONAFIL)

A l'analyse, il faudra y voir certainement les débuts de la conséquence de l'accompagnement du Secrétariat Permanent de la Commission Nationale des Finances Locales (SP-CONAFIL) dans le montage des budgets. Dans l'exécution des dépenses de fonctionnement, la lettre de cadrage commence par produire des effets et ses conséquences apparaissent sur la qualité de la dépense locale.

Néanmoins, la baisse de près d'un point de la masse de fonctionnement contre une hausse de l'investissement nécessite une lecture plus approfondie de l'initiative de la CONAFIL. Ceci indique un développement dans la bonne direction.

Figure 7 : Les dépenses de fonctionnement des communes par grandes masses, en 2018



Source : SEP/DPP/MDGL (établi à partir du Bordereau de Développement des recettes des communes, Service des Collectivités Locales/DGTCP/MEF, 20 mai 2019 et CONAFIL)

La rubrique « dépenses de personnel » des dépenses de fonctionnement occupe une part importante des dépenses du budget communal. Même si le Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale y a apporté quelques réformes, la situation reste préoccupante. La régulation des primes et indemnités de session et leur arrimage sur l'exécution du budget contrairement à la prise en compte des prévisions budgétaires ont contribué à la diminution de cette ligne budgétaire.

Cependant, il est à saluer la minimisation de la rubrique « **charges diverses** » dont l'opacité constituait une opportunité pour dissimuler des ressources et échapper aux normes de gouvernance transparente. L'avènement de la lettre de cadrage est à saluer et le processus de cadrage et de suivi budgétaire devra encore se renforcer dans l'intérêt des populations.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, elles permettent la réalisation d'infrastructures au profit des populations. Dans l'ensemble, ces dépenses portent sur les secteurs prioritaires tels :

- l'enseignement maternel et primaire avec l'entretien, l'équipement et la construction d'infrastructures scolaires ;
- l'administration locale avec les infrastructures, l'entretien et l'équipement des services communaux ;
- les pistes rurales ;
- les services marchands ;
- l'urbanisation et la santé.

2.6. Aménagement du territoire et développement spatial

Avec la décision DCC n°17-021 du 31 janvier 2017 de la Cour Constitutionnelle de déclarer exécutoire la loi n°2016-06 portant loi-cadre sur l'aménagement du territoire en République, la mise en œuvre de l'agenda spatial introduit de nouvelles réformes concernant la planification spatiale, le développement territorial et la gouvernance territoriale.

En ce qui concerne **la planification spatiale**, il est à retenir le lancement de l'élaboration du plan directeur d'aménagement du pôle sud (autour de Cotonou) le 22 mai 2018 et le plan d'aménagement de la zone de croissance « BAKA » à Parakou, en décembre 2018 ; l'appui au processus d'élaboration du plan directeur d'urbanisme de la ville de Parakou ; la réalisation des missions d'audit de cohérence spatiale dans les communes (Abomey-Calavi, Bohicon, Dassa, Djougou, Natitingou et Parakou). Mais, une mission de réalisation d'une l'étude de cohérence spatiale a été conduite à titre expérimentale suite à une demande de délivrance de certificat de cohérence spatiale pour le projet de construction de centrales photovoltaïques par le Millénium Challenge Account (MCA) dans quatre communes (Bohicon, Parakou, Djougou et Natitingou).

Face à cette situation et dans le souci de la modernisation des pratiques urbaines, une journée de réflexion et d'orientation sur l'adressage a été tenue, le 7 août 2018. Elle a permis de partager les expériences des communes de Comè, Cotonou et Porto-Novo et d'élaborer un document de capitalisation portant sur « les adresses et la modernisation des pratiques urbaines au Bénin ». L'adressage permet en effet, l'amélioration du repérage des citoyens et des institutions dans les villes, l'accroissement des recettes propres des collectivités locales et la facilitation de la délivrance des services publics.

Le processus d'élaboration des outils au niveau local a été lancé avec l'élaboration du plan de développement urbain de la ville de Parakou et l'élaboration de 10 SDAC pour les communes du Borgou et de l'Alibori.

En ce qui concerne **le développement territorial**, les actions engagées concernent la valorisation des potentialités pour assurer la compétitivité et l'attractivité des différents territoires à travers des

actions de marketing territorial ou marché des territoires, l'ingénierie territoriale (accompagnement, formation, etc.).

Enfin, au chapitre de la **gouvernance territoriale**, il est à souligner les réformes institutionnelles et organisationnelles engagées avec la mutation de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) en Agence Nationale d'Aménagement du Territoire (ANAT).

C'est pour rester conforme à la loi que le gouvernement, par décret 2018-490 du 17 octobre 2018, a créé l'organe exécutif de l'aménagement du territoire en approuvant les statuts de l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire (ANAT). Ce faisant, l'ANAT vient remplacer la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) comme structure chargée de la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire. La mission principale de l'Agence est d'élaborer et de coordonner la mise en œuvre de la politique et des stratégies nationales en matière d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, le renforcement du cadre institutionnel nécessite de s'inspirer des exemples de réussite en matière d'aménagement du territoire dans le monde, pour rendre les acteurs territoriaux capables de porter les ambitions du PAG. Dans cette perspective, le Bénin a signé un mémorandum d'entente avec le Maroc, le 5 octobre 2018 à Rabat en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'habitat et de politique de ville.

Vingt-trois (23) Espaces de Développement Partagé (EDP) ont été régulièrement constitués dont onze (11) disposent d'un projet de territoire. Le niveau de mise en œuvre des projets de territoire reste encore faible (environ 40%) du fait du manque de ressources. Les EDP qui y arrivent sont ceux qui bénéficient de la subvention des partenaires.

En 2018, l'animation des marchés de territoire au niveau des autres pôles de développement s'est poursuivie. Ainsi, le marketing territorial pour le développement économique et social des communes du Mono et du Couffo (DECOSCOM) s'est-il déroulé à Djakotomey, du 22 au 25 mai 2018. Il est issu de ce forum, deux projets dont les études de faisabilité sont en cours de finalisation appuyées par le PADT. Il s'agit du projet de construction d'un agro pôle à Bopa et du projet de construction d'un point d'attractivité et de compétitivité à Hilacondji à Grand-Popo.

De même, le marché régional pour l'attractivité et la compétitivité des territoires de l'Atacora et de la Donga s'est tenu. Plusieurs projets présentés sont à l'examen pour leur financement.

2.7. Dialogue politique Ministère de la décentralisation – Partenaires techniques et Financiers

Le Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire (GT2DAT) constitue l'instance de dialogue et de concertation entre le MDGL et les Partenaires Techniques et Financiers du secteur. Il est constitué de cinq sous-groupes techniques qui travaillent sur des thématiques précises. C'est un excellent cadre d'échanges qui vient en appui aux réformes de la décentralisation et de la déconcentration.

En 2018, les six réunions ordinaires du groupe technique ont été effectivement tenues et ont porté sur diverses thématiques. On peut citer :

- L'opérationnalisation des outils de la PONADEC (PDCAD et les P2D) ;

- la relecture de la PONADEC et du cadre juridique de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) ;
- la préparation de la revue sectorielle 2018 ;
- la dynamisation de la PONADEC ;
- les transferts et les audits FADeC ;
- la contractualisation entre l'Etat et les communes ;
- la conférence budgétaire communale ;
- le point de fonctionnement des sous-groupes.

Les sujets liés à l'avènement des agences sur des matières touchant aux compétences des communes, la relecture de la PONADEC et des textes de lois sur la décentralisation, l'élaboration et la mise en œuvre des PDCAD et des P2D, la résurgence de la résistance de certains sectoriels dans la mise en œuvre du FADeC Affecté et les difficultés relatives à l'effectivité de la loi portant Statut de la fonction publique dans ses aspects liés à l'administration territoriale sont revenus à plusieurs reprises en discussions lors des échanges. A ces différentes occasions des contributions sont enregistrées pour faire avancer le processus. De nombreux problèmes et obstacles ont été constatés sur tous ces sujets abordés. La réflexion doit donc se poursuivre et s'approfondir afin de trouver des pistes de progrès. Il en va de la crédibilité de l'ensemble de la 2D.

Par ailleurs, il faut préciser que les Organisations de la Société Civile (OSC) ont rejoint le dispositif de dialogue du secteur pour apporter leur contribution à l'avènement de progrès pour une gouvernance locale de qualité.

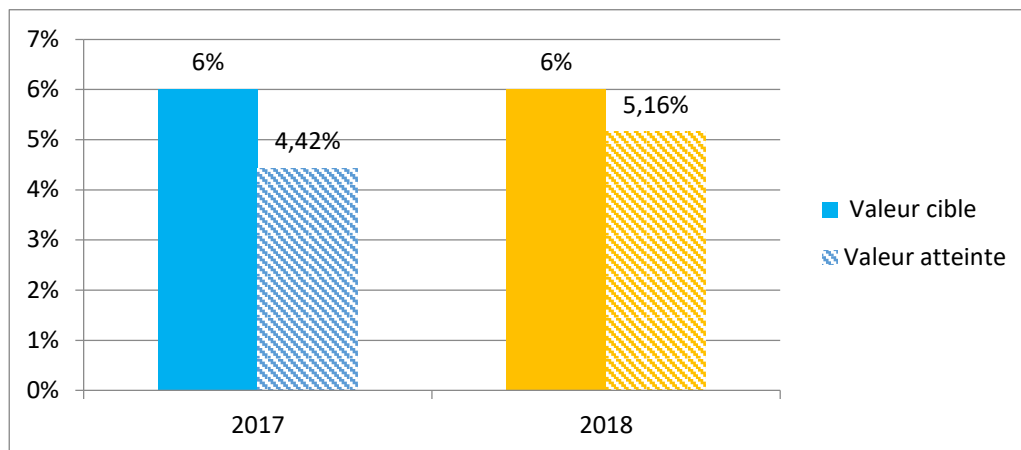
2.8. Mesures et analyse des indicateurs du secteur de la décentralisation et de la gouvernance locale

2.8.1. Rapport des dépenses des collectivités locales dans le total des dépenses du Budget Général de l'Etat

Le rapport des dépenses des Collectivités Territoriales dans le total des dépenses du Budget Général de l'Etat était de 4,42% en 2017 et 6,20% en 2016. En 2018, la situation des dépenses des collectivités locales est évaluée à 5,16% par rapport aux dépenses du BGE. Elle constitue une amélioration sensible de la part des communes. A l'analyse, dans un contexte où l'Etat ne cesse d'enregistrer des performances dans la gestion des finances publiques depuis 2016, l'augmentation de la part des CT dans le total des dépenses de l'Etat traduirait une amélioration de l'environnement des dépenses due à la qualité des prévisions budgétaires et des dispositions administratives.

Mais, compte tenu du niveau très faible des investissements réalisés sur ressources propres, il est à souhaiter que les acteurs communaux œuvrent à l'amélioration de la mobilisation des ressources propres, à la modernisation de la gestion des dossiers financiers, à l'accroissement des investissements sur ressources propres et veillent toujours à la qualité de la dépense locale.

Figure 8 : Evolution de la part des dépenses des Collectivités territoriales dans le total des dépenses du BGE

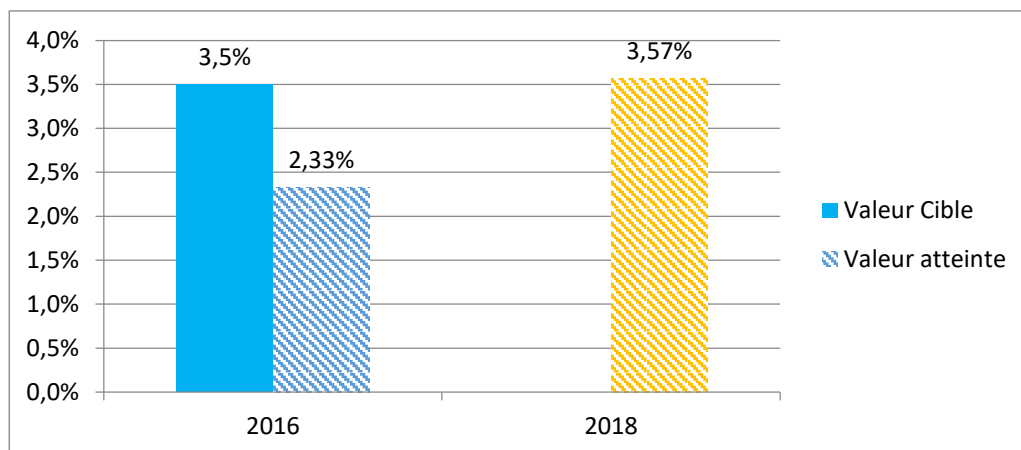


Source : SEP/DPP/MDGL (établi à partir du Bordereau de Développement des recettes des communes, Service des Collectivités Locales/DGTCP/MEF, 20 mai 2019, CONAFIL et CSPEF/MEF)

2.8.2. Part des transferts aux collectivités locales dans le total des dépenses du Budget Général de l'Etat

Dans le but de contribuer au développement équilibré des communes, l'Etat a pris l'engagement d'accélérer le transfert des compétences et des ressources. Cet indicateur permet de mesurer la part relative des transferts financiers aux communes dans le total des dépenses du Budget Général de l'Etat.

Figure 9 : Evolution de la part des transferts aux Collectivités territoriales dans le total des dépenses du BGE



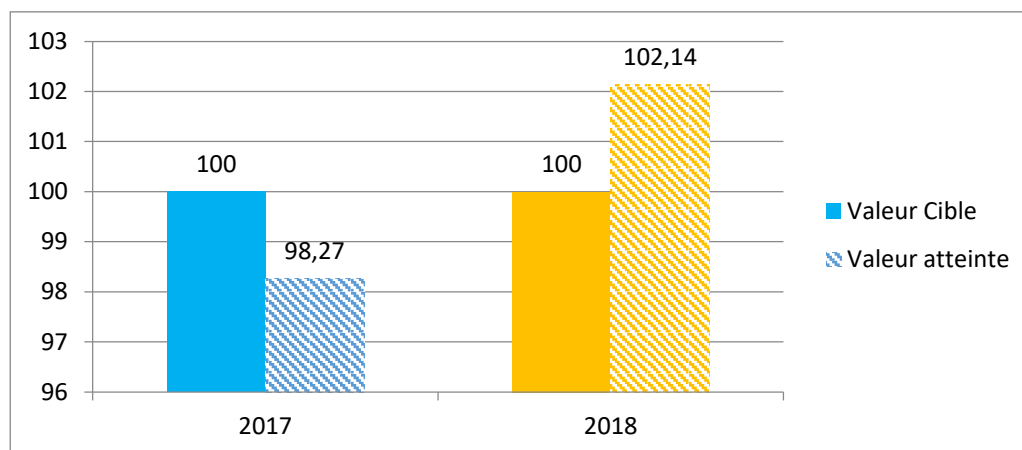
Source : SEP/DPP/MDGL (établi à partir du Bordereau de Développement des recettes des communes, Service des Collectivités Locales/DGTCP/MEF, 20 mai 2019, CONAFIL et CSPEF/MEF)

La part des transferts aux Collectivités territoriales a été de **3,57%** en 2018 contre 2,33% en 2017 pour une cible de 5%. Même s'il y a lieu d'observer une amélioration sur cet indicateur, il faut reconnaître que le niveau atteint est loin d'être satisfaisant au regard des exigences communautaires en lien avec les transferts verticaux aux collectivités territoriales. Mais, cette situation nécessite d'être corrigée avec l'amélioration du volume du FADeC et l'adoption et la mise en œuvre des P2D.

2.8.3. Taux d'exécution des transferts FADeC affectés et non affectés

Le taux d'exécution des transferts FADeC affectés et non affectés est de 102,14% contre 83,47% en 2017. La valeur atteinte par cet indicateur a connu une légère hausse qui cache mal une situation qui nécessite d'être améliorée au niveau du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD).

Figure 10 : Évolution du taux de transfert du FADeC affecté et des non affectés



Source : SEP/DPP/MDGL (établi à partir du Bordereau de Développement des recettes des communes, Service des Collectivités Locales/DGTCP/MEF, 20 mai 2019, CONAFIL et CSPEF/MEF)

En ce qui concerne les transferts affectés, au titre de 2018, ils s'élèvent à 12 469 320 118 F CFA, soit un taux d'exécution de 87,00% contre 17 408 151 908 FCFA en 2017, soit une baisse de 28,37%.

Cette baisse pourrait être lue comme la résurgence d'une forme de résistance de certains sectoriels qui argueraient des situations de faibles consommations et d'absences de données relatives aux réalisations des collectivités territoriales. Aussi paradoxale que cela puisse paraître, le processus d'opérationnalisation des outils de la PONADEC et l'élaboration des P2D semblent faire naître une rétractation face à une situation vécue comme un « dépouillement ». Le MDGL a intérêt à repositionner le FADeC comme un instrument de développement au profit des populations. Cette situation appelle des réflexions approfondies pour asseoir un mécanisme multi acteurs (DPP, SP-CONAFIL-SP-PONADEC et ministères sectoriels) de suivi des chantiers ouverts dans le cadre du FADeC affecté pour mieux nourrir le besoin d'informations des ministères sectoriels.

En tout état de cause, il est à souhaiter que tous les acteurs œuvrent à l'amélioration des ressources du FADeC affectés pour accroître les capacités des communes et multiplier les possibilités d'offre de services publics locaux dans un contexte d'amélioration générale des finances de l'Etat.

Quant au FADeC non affecté, en 2018, ils s'élèvent à 30 009 168 795 FCFA, soit un taux d'exécution de 110,10% pour une cible de 100% contre 13 817 960 786 en 2017. Le FADeC non affecté enregistre ainsi une augmentation de plus de 117,17%.

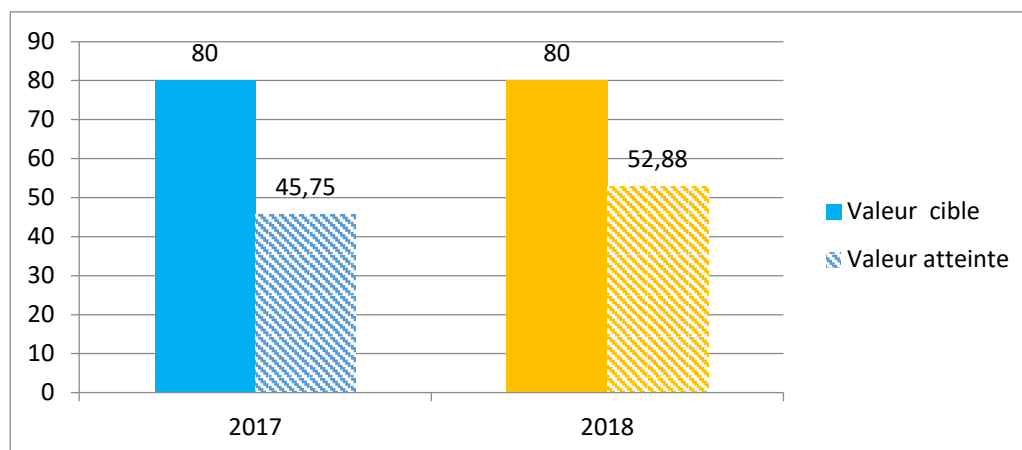
Cette hausse est surtout du fait du niveau d'abondement des PTF qui a connu un accroissement record passant du milliard à plus de 16 milliards, soit 1567% de hausse. Cela s'explique par la reprise des conventions de financement qui étaient arrivées à terme.

En somme on retient qu'au titre de l'année 2018, un montant de 42 478 488 913 FCFA a été transféré aux communes contre 31,3 milliards de F CFA de 2017.

2.8.4. Taux d'exécution des budgets communaux

Le taux d'exécution des budgets communaux au titre de l'année 2018 est évalué en moyenne à 52,88% contre 45,75% en 2017. Comme l'indique la figure ci-dessous, le taux d'exécution des budgets communaux connaît une hausse. Toutefois, la cible de 80% est encore loin.

Figure 11 : Evolution du taux d'exécution des budgets communaux



Source : SEP/DPP/MDGL (établi à partir du Bordereau de Développement des recettes des communes, Service des Collectivités Locales/DGTCP/MEF, 20 mai 2019 et CONAFIL)

L'assainissement de l'environnement des finances publiques locales grâce notamment à la mise en œuvre de la lettre de cadrage est de nature à permettre l'atteinte de la cible. Le renforcement des contrôles et la logique des sanctions constituent des pistes parmi d'autres pour améliorer les performances locales.

Mais, il serait souhaitable que cette cible fasse l'objet de discussions lors des travaux de relecture du cadre de performance du secteur pour prendre en compte l'opinion des acteurs communaux.

2.8.5. Ratio des ressources propres des communes par habitant

Cet indicateur permet de mesurer la contribution de chaque habitant à l'effort de mobilisation des ressources propres de la commune. La situation était évaluée à **2954,60** FCFA en 2017. Cette contribution s'évalue à **3106** FCFA prenant en compte une population à 11.175.692 (INSAE, projection 2018). La tendance est donc à une légère évolution de la contribution des citoyens.

Cependant, cette contribution est encore négligeable pour impulser le développement des collectivités territoriales décentralisées.

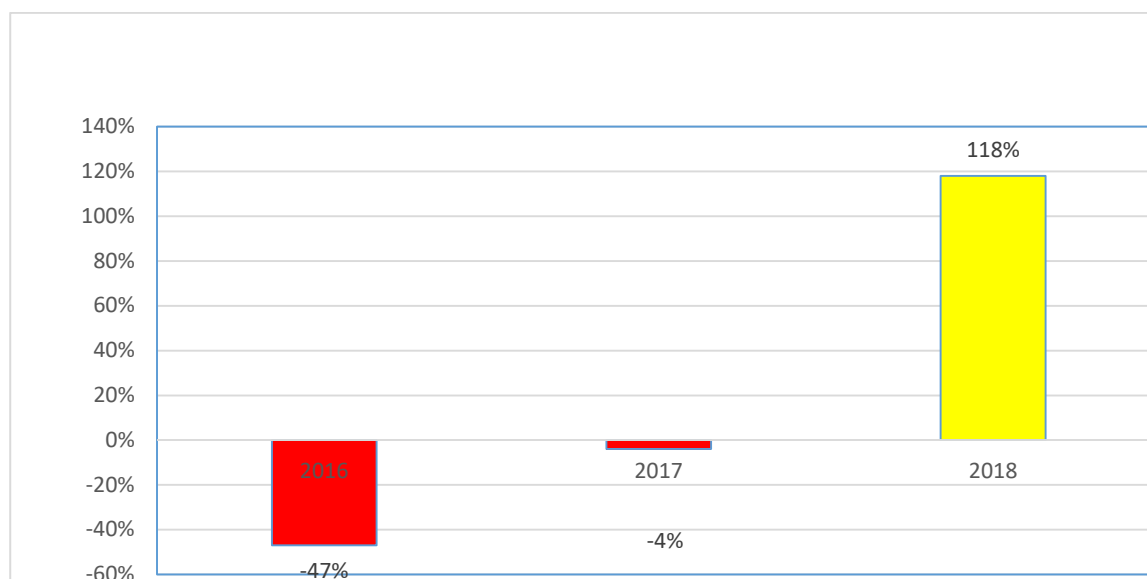
Cette situation appelle un besoin d'effort de communication et de mobilisation sociale autour des enjeux de développement local. Elle appelle aussi davantage de mesures et d'initiatives incitatives pour impliquer et faire participer les populations à la gestion des affaires communales.

2.8.6. Taux d'accroissement des crédits délégués

Cet indicateur permet de mesurer l'évolution de l'effort consenti par l'État pour accompagner les Préfectures et les Services Déconcentrés dans leur appui aux communes pour la desserte des services de base de qualité aux populations.

Beaucoup d'efforts ont pu être observés en ce qui concerne le **taux d'accroissement des crédits délégués** au niveau des départements.

Figure 1 : Taux d'accroissement des crédits délégués 2016-2018



Source : MDGL, DPP, SEP 2018

En 2018, les crédits délégués ont connu une hausse remarquable comme l'indique le graphique ci-dessus. Le taux d'accroissement des crédits délégués est de **118%** contre -4% en 2017. Cette hausse est surtout due à l'amélioration générale des crédits délégués et particulièrement à l'accroissement observé dans les crédits délégués provenant du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP).¹

En 2017, sur une prévision de 6.434.199.472 FCFA pour les crédits délégués pour le compte des préfectures et des Services Déconcentrés de l'Etat, les réalisations s'élèvent à 5.506.603.975 FCFA (DGAE, 2018) soit un taux d'exécution de plus de 95%.

2.8.7. Taux de couverture des départements en chargés de mission

Les chargés de mission assistent le Préfet de département dans sa mission d'autorité de tutelle dans les communes. A cet effet, ils contribuent à la mise en œuvre des Programmes d'assistance-conseil au profit des communes. Conformément aux dispositions du décret n° 2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale, on devrait avoir un Chargé de mission pour trois communes.

¹ Taux d'accroissement des crédits délégués = (valeur année N – valeur année N-1)/valeur N-1*100

Taux d'accroissement des crédits délégués : 2016= 5 719 450 700 ; 2017 = 5 506 603 975 ; 2018 = 11 996 413 798 (MEF, DGB 31/12/2018)

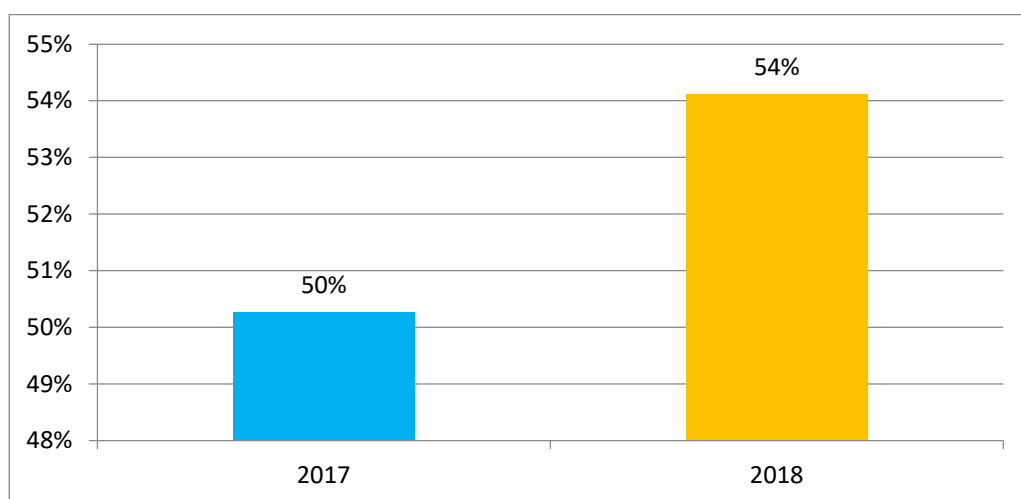
En 2018, le nombre de chargés de mission est de vingt-quatre (24) contre une cible de vingt-sept (27), soit un taux de couverture de **88,88%**, soit une amélioration observée depuis 2017 par rapport à la situation de 2016 où il n'y avait que 12 Chargés de mission (Données DGAE, 2018). Mais, des progrès sont encore souhaités en ce qui concerne leur renforcement de capacités approprié et les moyens roulants prévus pour leur permettre une prise en charge efficace de leur mission auprès des collectivités territoriales décentralisées. A cet effet, il leur faut encore un parc automobile conséquent et en bon état au niveau de toutes les préfectures et des crédits délégués subséquents.

2.8.8. Part des dépenses d'investissement dans le total des dépenses des communes

Les dépenses d'investissement au niveau local constituent l'expression des choix d'actions publiques opérées au profit des populations pour l'amélioration de leur condition de vie et l'accès aux services de base. La part des dépenses d'investissement dans le total des dépenses des communes est l'indicateur qui permet de mesurer la part relative des investissements dans le total des dépenses totales des Collectivités Territoriales.

Cette part s'élève à **54%** en 2018 contre 50,27% en 2017 et 45% en 2016, soit une nette amélioration. Cependant, il faut déplorer sa faiblesse par rapport aux ressources propres d'investissement. C'est la preuve que l'investissement communal cache la tendance à une forte dépendance vis-à-vis des ressources transférées. L'effort communal propre d'investissement reste le gage d'une décentralisation forte. Le système actuel mérite d'être renforcé.

Figure 12 : Evolution dépenses d'investissement dans le total des dépenses des communes



Source : SEP/DPP/MDGL (établi à partir du Bordereau de Développement des dépenses des communes, Service des Collectivités Locales/DGTCP/MEF, 20 mai 2019)

2.8.9. Taux de recouvrement fiscal des communes

La définition d'un champ fiscal propre aux collectivités locales est le corollaire de l'autonomie des collectivités locales. Les ressources fiscales trouvent leur fondement dans la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin et les différentes lois de finances. Cette fiscalité propre s'appuie sur les quatre impôts locaux de base : le foncier bâti, le foncier non bâti la Taxe Professionnelle Synthétique (TPS) et la Taxe de Développement Local (TDL). À ces impôts locaux peuvent s'ajouter des taxes spécifiques liées au contexte du développement des différentes localités.

Le taux de recouvrement des impôts locaux et taxes au titre de 2018 est **91,88%** (SCL/DGTCP/MEF, 2019) contre 57,8% 2017 et 58,7% en 2016. Contrairement aux exercices précédents, les communes semblent avoir pris les mesures appropriées pour le recouvrement fiscal. Cependant, il faut reconnaître que cette moyenne pour les 77 communes cache de fortes disparités entre les communes. Le taux de recouvrement est considérable et mérite d'être creusé pour en comprendre les méandres. Sans nul doute, les initiatives de partenariats avec les services des impôts et l'expérimentation des outils d'évaluation du gisement fiscal portent leurs fruits et sont à saluer.

Avec l'introduction de techniques peu aléatoires de prévisions budgétaires sur orientations de la lettre de cadrage, les efforts des communes sont plus visibles et se laissent apprécier ainsi à leur juste mesure. Le MDGL doit œuvrer au renforcement de ce progrès.

2.8.10. Part des dépenses d'entretien des équipements et ouvrages dans les dépenses de fonctionnement

Cet indicateur permet de mesurer la proportion des dépenses de fonctionnement consacrées à l'entretien des équipements et ouvrages construits par les communes. Selon les informations fournies par le Système de suivi évaluation de la PONADEC, cette part s'élève à 12% en 2018 contre 23% en 2017 pour une cible de 7%.

Malgré ces données de la PONADEC qui tendent à faire observer une amélioration de sa prise en compte, la situation reste essentiellement liée à l'inscription de l'obligation d'élaboration d'un plan d'entretien des ouvrages et infrastructures au titre des exigences du FADeC.

Il est à souhaiter que ce besoin entre dans la culture de gestion locale pour la durabilité et la protection du patrimoine communal.

2.8.11. Nombre moyen de réunions de concertation avec la population par commune et par an

L'approche participative est une exigence favorable à une gouvernance locale de qualité. Elle s'accommode de la transparence, de l'obligation du compte rendu et de la responsabilisation. Elle permet de mettre au cœur de l'action publique les mandataires sans pour autant remettre en cause la légitimité des représentants élus chargés d'agir au nom des populations. Les concertations avec les populations participent à la mise en œuvre de cette exigence démocratique. Le nombre moyen de

réunion avec la population par commune et par an est de 17 en 2018 contre 20 en 2017² pour une cible de 4 (PONADEC, 31/12/2108).

Ce résultat a connu une floraison d'initiatives qui ont permis que l'indicateur soit largement atteint. Cette tendance globalement positive est due aux multiples appuis apportés aux collectivités locales pour une meilleure implication des citoyens à la base. Dans ce cadre, plusieurs projets et programmes ont, en appui aux communes ou au MDGL, développé des approches innovantes.

Du rapport d'activités présenté par la DGCL sur la question de la reddition des comptes, il ressort quelques informations qui appellent davantage d'attentions de la part de tous les acteurs. Au cours de la période sous revue, sur deux séances de reddition de comptes prescrites au terme de la charte nationale sur la reddition de comptes, seules 49 communes ont été en mesure de s'y conformer soit 63,6% ; 9 communes n'ont pu réaliser qu'une seule séance au cours de l'année, soit 11,68%. Mais, 19 communes, réparties à travers l'ensemble des départements, n'ont pas été en mesure d'organiser des séances de reddition de comptes en bonnes et dues formes au profit des populations sur la gestion communale.

Cependant, la question de la reddition doit être prise en compte lors de la relecture des textes sur la décentralisation pour aller au-delà des exigences juridictionnelles actuelles.

2.8.12. Taux d'exécution physique et financier des PAAC

Cet indicateur mesure le niveau d'exécution physique et financier des programmes d'assistance-conseil des préfectures et des Services Déconcentrés de l'État. Pour le moment, il n'existe pas encore un système intégré de suivi évaluation des programmes d'assistance-conseil aux communes permettant de disposer des informations nécessaires pour le calcul de cet indicateur.

Les différents taux de réalisations des PAAC dans les départements en 2018 traduisent la volonté du Gouvernement à accompagner la déconcentration. **Le taux moyen d'exécution des plans annuels d'assistance conseil aux communes** est passé de 93% en 2017 à 95,21%.

² Rapport PONADEC 2017

Tableau N° 4 : Point Taux d'exécution PAAC 2018

POINT D'EXECUTION DU PAAC PAR PREFECTURE AU 31 DECEMBRE 2018							
N	PREFECTURE	PREVISION	ENGAGEMENT	ORDONNANCEMENT	TAUX D'ENGAGEMENT	TAUX D'ORDONNANCEMENT	TAUX PHYSIQUE
1	COTONOU	5 000 000	5 000 000	5 000 000	100%	100%	86,96%
2	PORTO-NOVO	15 750 000	15 750 000	15 750 000	100%	100%	100,00%
3	APLAHOUÉ	20 000 000	19 998 560	19 998 560	100%	100%	100%
4	MONO	11 524 000	11 514 000	11 514 000	99,91%	100%	100%
5	ABOMEY	16 700 000	16 592 680	16 592 680	99%	99%	99,64%
6	DASSA	10 000 000	9 892 500	9 892 500	99%	99%	93,95%
7	PARAKOU	22 000 000	19 043 500	19 043 500	87%	87%	93,80%
8	KANDI	10 000 000	10 000 000	10 000 000	100%	100%	86,04%
9	DJOUGOU	8 500 000	8 497 000	8 497 000	99,96%	100%	100%
10	NATITINGOU	10 000 000	10 000 000	10 000 000	100%	100%	100%
11	POBE	10 000 000	9 032 500	9 032 500	90%	90%	100%
12	ALLADA	5 000 000	4 804 000	4 804 000	96,99%	95,21	98,93%
TOTAL		144 474 000	140 124 740	140 124 740	96,99%	95,21%	96,61%

SOURCE : MDGL, DPP, SEP 2018

Au 31 décembre 2018, le Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (MDGL) a atteint un taux d'exécution physique du PAAC des douze préfectures de 96,61% pour un taux d'exécution financière de 96,99% base engagement et 95,21% base ordonnancement.

La contre-performance réside dans le fait que certaines activités du PAAC n'ont pas été exécutées compte tenu des contraintes de temps et de la non disponibilité du carburant dans les stations publiques d'une part pour la réalisation des missions et d'autre part la non existence de quelques directions départementales en l'occurrence celle de l'énergie pour laquelle les crédits existent mais les directions ne sont pas fonctionnelles.

Malheureusement, en 2018, le nombre de ministères sectoriels ayant mis en place des crédits dédiés à l'assistance conseils est seulement près d'une dizaine. L'engagement des ministères sectoriels demeure une préoccupation pour la mise en œuvre de l'assistance conseils. Les activités d'Assistance-Conseil sont très importantes pour s'assurer de la qualité de la gouvernance locale. Et, dans le contexte de la montée en puissance des outils de la PONADEC notamment les P2D et les PDCAD, il serait utile d'initier la réflexion pour sortir les PAAC de leur léthargie actuelle et cela sur la base des résultats de l'étude d'évaluation menée fin 2018. Il urge d'y introduire, à l'image du FADeC, les activités SDE non éligibles et l'impérieuse harmonisation avec le PAAC de la préfecture pour faciliter le renseignement de l'indicateur. Le MDGL doit prendre ses responsabilités pour que les ressources PAAC ne soient banalisées au niveau des SDE. Il s'agit de faire tenir les séances de plaidoyer pour les PAAC avant les débats budgétaires dans les ministères sectoriels et la prise en compte des SDE dans le cadre du suivi au-delà de la préfecture.

2.8.13. Taux d'exécution physique et financier des PDC

Même si lors de l'enquête de collecte de données qualitatives entrant dans le cadre de la présente revue, 87,9% des communes enquêtées estiment avoir procédé à l'évaluation des PDC 2^{ème} génération, il faut reconnaître que le calcul de l'indicateur n'est pas aisé au regard de l'absence des données.

Sur la base des informations collectées dans le cadre de l'évaluation des PDC 2^{ème} génération, le taux moyen d'exécution physique s'élève à 55,40 % et le taux moyen d'exécution financier est à 66,59%.

Dans l'ensemble les réalisations des communes dans divers domaines de développement ne sont pas négligeables. Mais, elles sont encore insuffisantes face à l'immensité des besoins au niveau local. La mise en œuvre harmonieuse de l'ensemble des outils d'opérationnalisation de la PONADEC est de nature à permettre une transformation durable de la situation des populations à la base.

2.8.14. Taux moyen d'encadrement dans les Collectivités locales

Le taux d'encadrement permet de juger de la qualité des services fournis à partir de la qualité du personnel de la commune. Cet indicateur permet de mesurer la proportion des cadres de la catégorie A et B dans l'effectif total du personnel des communes. De 40% en 2017, il est évalué à 44% en 2018 (PONADEC, 31/12/2018) pour une cible de 35%. Comme c'est une moyenne, l'analyse des caractéristiques de dispersion montre que la valeur de l'indicateur cache des disparités d'une commune à une autre. Ce taux est largement en deçà de la moyenne pour certaines communes. Les nouvelles dispositions de la loi n° 2015-018 du 1^{er} septembre 2017 portant Statut Général de la Fonction Publique et les offres de formations du CeFAL sont de nature à améliorer cet aspect de la gouvernance locale.

2.8.15. Taux moyen d'encadrement dans les préfectures et les Services Déconcentrés de l'Etat

La qualité des prestations de l'administration départementale dépend de la qualité des ressources humaines. Comme l'indicateur précédent, le taux moyen d'encadrement des préfectures et des services déconcentrés de l'État permet de mesurer la proportion des cadres de la Catégorie A et B dans l'effectif total du personnel des préfectures et des services déconcentrés de l'État. A partir des données de la PONADEC, la valeur de cet indicateur est demeurée à 60% en 2018 comme l'année précédente. L'opérationnalisation des six nouvelles préfectures et la nomination des SG départements et les chargés de mission ont contribué à l'amélioration de cet indicateur.

Mais, les perspectives de recrutement dans les préfectures annoncées au titre des exercices à venir sont de nature à davantage doper ce taux. Seulement, un mécanisme de motivation et de dynamisation du fonctionnement des administrations préfectorales est nécessaire pour fixer ces ressources humaines sur les missions de ladite administration.

Tableau N° 5 : Synthèse de l'évolution des indicateurs du secteur

Indicateurs	Valeur en 2015	Valeur en 2016	Valeur en 2017	Cible en 2018	Valeur en 2018	Cible atteinte ou non
Rapport des dépenses des Collectivités Territoriales dans le total des dépenses du Budget Général de l'État	6,47%	6,20%	4,42%	6%	5,16%	NON
Part des transferts aux Collectivités Territoriales dans le total des dépenses du Budget Général de l'État	3,89%	3,84%	2,33%	5%	3,57%	NON
Taux d'exécution des transferts FADeC affectés et non affectés	101,79%	93,48%	98,27%	100%	102,14 %	OUI
Taux d'exécution des budgets communaux	50,70%	48,09%	45,74%	80%	52,88%	NON
Ratio des ressources propres des communes par habitant	ND	2941,20 FCFA	2954,60 FCFA	ND	3016FCFA	
Taux d'accroissement des crédits délégués	-17%	-47%	-4%		118%	OUI
Taux de couverture des départements en chargés de mission	44,44%	88,88%	88,88%	60	88,88%	OUI
Part des dépenses d'investissement dans le total des dépenses des commune	50%	45%	50%		54%	
Taux de recouvrement fiscal des communes	ND	58,7%	57,8%		91,88%	
Part des dépenses d'entretien dans les équipements et ouvrages dans les dépenses de fonctionnement	ND	6,6%	23%	7%	12%	
Nombre moyen de réunions de concertation avec la population par commune et par an	ND	1,23	20	4	17	OUI
Taux d'exécution physique et Financier des PAAC	ND	ND	ND		ND	
Taux d'exécution physique et financier des PDC	ND	45 à 65%	55,40% et 66,59%		55,40% et 66,59%	
Taux moyen d'encadrement dans les Collectivités Territoriales	ND	34,4%	40%	35	44%	OUI
Taux moyen d'encadrement dans les préfectures et les Services Déconcentrés de l'État	ND	45,64%	60%	60%	60%	OUI

Source : SEP/DPP/MDGL, juillet 2019

III. DEFIS ET PERSPECTIVES

Au regard des progrès réalisés au cours de l'année 2018, les principaux défis à relever au titre de l'exercice 2019 se présentent comme suit selon les domaines ci-dessous :

3.1. Mise en œuvre de la PONADEC

- 1) la relecture de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) ;
- 2) la relecture du cadre juridique de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) ;
- 3) la modernisation du fonctionnement du CIP/PONADEC ;
- 4) le renforcement de la communication / vulgarisation / sensibilisation autour de la PONADEC et de ses outils de mise en œuvre ;
- 5) l'élaboration et la mise en œuvre des 12 PDCAD ;
- 6) l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des P2D ;
- 7) le renforcement des capacités de la DPP dans la production et l'analyse des données statistiques du secteur à mettre à la disposition de tous les acteurs ;
- 8) la mise en place d'un système intégré de collecte et de gestion des données des informations sur le secteur de la décentralisation / déconcentration prenant en compte les ODD du secteur ;
- 9) le calcul de l'indice de la gouvernance locale (IGL).

3.2. Renforcement des capacités

- 1) l'amélioration de la programmation et de la planification des besoins exprimés dans les PAAC au niveau central ;
- 2) l'accroissement des crédits délégués et leur délégation effective aux Directions départementales pour la mise en œuvre du PAAC au profit des communes ;
- 3) le renforcement de capacités des acteurs communaux ;
- 4) l'opérationnalisation de la loi portant statut général de la fonction publique ;
- 5) la mise en œuvre du plan de renforcement des capacités du SP-CIP/PONADEC validé en 2018 ;

3.3. Gestion des finances publiques et FADeC

- 1) le renforcement des capacités des conseils communaux pour l'élaboration du budget communal et le contrôle budgétaire ;
- 2) le renforcement des capacités de la DGI et de ses services déconcentrés ainsi que des communes pour la mobilisation des ressources propres et une meilleure collaboration entre les communes et les services de la DGI ;

- 3) la poursuite du transfert effectif des ressources et des compétences aux communes avec la définition d'un seuil annuel de transfert, notamment pour le FADeC (non affecté et affecté) ;
- 4) le transfert à bonne date des ressources FADeC affecté et non affecté ;
- 5) l'approvisionnement à temps des comptes des communes par le Trésor ;
- 6) l'amélioration de la qualité du processus de l'audit et le règlement définitif des problèmes de personnel de l'IGAA et IGF ;
- 7) l'amélioration de la maîtrise d'ouvrage communale (passation de marchés, capacités techniques) ;
- 8) l'augmentation des ressources PAAC et des crédits délégués.

3.4. Participation citoyenne

- 1) le renforcement de la démocratie à la base, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des commissions du conseil communal, des organes infra communaux et des mécanismes d'accès à l'information et de participation citoyenne ;
- 2) l'institutionnalisation de cadres d'échange et de concertation entre acteurs communaux (les OSC, les élus locaux, les représentants du secteur privé et des services déconcentrés de l'Etat) autour des problématiques de développement local ;
- 3) l'amélioration de la qualité et de la fréquence de la reddition de comptes aux populations.

3.5. Aménagement du territoire

- 1) La finalisation de l'élaboration du Plan Directeur d'Aménagement du pôle sud et le démarrage du processus d'élaboration du PDA d'un autre pôle ;
- 2) le développement de l'ingénierie des territoires pour l'opérationnalisation de l'Agenda Spatial ;
- 3) la réalisation des audits de cohérence spatiale dans les territoires du Pôle Sud ;
- 4) la promotion de l'initiative "marché des territoires " à travers l'organisation des marchés régionaux des territoires dans d'autres pôles et le développement de projets locaux ou régionaux qui contribuent à l'émergence de l'économie des territoires ;
- 5) les progrès dans la mutation de la DAT en ANAT.

RECOMMANDATIONS DE LA REVUE SECTORIELLE 2018

MATRICE DE SUIVI DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA REVUE 2018

N°	RECOMMANDATIONS	POIDS	STRUCTURE RESPONSABLE	STRUCTURES ASSOCIEES	DELAIS IMPARTIS	Indicateurs/Sources de vérifications	Activités réalisées/ POURCENTAGE D'EXECUTION
I- Mise en œuvre de la PONADEC							
01	Poursuivre l'élaboration des P2D, PDCAD	100	SP PONADEC	CABINET MDGL, CIP PONADEC DPP, DGAE	Mars 2020		
	Accompagner l'élaboration des P2D des ministères restants	10	SP PONADEC				
	Poursuivre l'élaboration des PDCAD de tous les départements	10	DGAE			Nombre de séance d'accompagnement tenue avec les sectoriels	
	Faire adopter le Guide méthodologique d'élaboration des PDCAD en session CIP PONADEC	20	SP PONADEC			Nombre de PDCAD élaboré	
	Faire adopter au CIP PONADEC tous les PDCAD des départements	20	SP PONADEC			Guide méthodologique adopté et disponible	
	Faire adopter tous les outils P2D et PDCAD en Conseil des Ministres	40	SP PONADEC			Nombre de P2D adopté en Conseil des Ministres Nombre de PDCAD adopté en Conseil des Ministres	
02	Poursuivre l'accompagnement des ministères sectoriels dans le transfert intégral des compétences et des ressources aux communes et la délégation de pouvoirs aux SDE dans le cadre de la mise en œuvre des plans 2D	100	SP/PONADEC	CABINET MDGL, CIP PONADEC DPP,	Mars 2020		
	Suivre l'évolution des dossiers P2D introduits en Conseil des Ministres	30	SP PONADEC			Nombre de P2D adopté	
	Faire prendre en compte les P2D par BAI et DGPSIP les activités P2D dans les PTA sectoriels 2020	40	SP PONADEC			Lettre adressée au SG/PR au sujet du cadrage des PTA suivant les P2D	
	Organiser des séances de suivi trimestriels avec tous les sectoriels sur la mise en œuvre des P2D	30	SP PONADEC			Nombre de séance de suivi avec les sectoriels	

03	Conduire un plaidoyer en vue de l'augmentation des ressources affectées au niveau déconcentré pour la mise en œuvre des PDCAD et PAAC	100	SP PONADE C	CABINET MDGL, CIP PONADEC, DGAE	Mars 2020		
	Présenter une évaluation de la situation de budgétisation dans les sectoriels après l'adoption des P2D et PDCAD	50	SP PONADE C			Document de présentation des budgets sectoriels sensible aux outils PONADEC élaboré et disponible Nombre de séance d'harmonisation tenue avec les comités de suivi des P2D Nombre de séance tenue avec le DGB au sujet mise en œuvre des outils PONADEC	
	Organiser une séance de plaidoirie et d'harmonisation avec les comités de suivi évaluation des P2D	30	SP PONADE C				
	Tenir une séance de plaidoyer avec le DGB/MEF	20	SP PONADE C				
04	Produire l'IGL 2016 et 2017 et tirer les enseignements subséquents	100	SP PONADE C	DPP	Juin 2020		
	Produire un rapport sur l'IGL 2016	50	SP PONADE C		Déc 2019 Juin 2020	Rapport IGL 2016 Rapport IGL 2017	
	Produire un rapport sur l'IGL 2017	50					
II- Renforcement des capacités des Collectivités Locales							
05	Procéder à l'évaluation des effets et impacts de la formation des agents du cycle B (2 promotions sorties) sur le fonctionnement des communes/ la qualité des prestations/ la performance de l'administration communale du CeFAL	100	CeFAL	CABINET MDGL, DAF DPP	Juin 2020		
	Recruter un consultant pour l'évaluation d'impact de la formation du CeFAL	50	CeFAL/P RMP			Contrat de prestation pour le marché de consultations	
	Adopter le rapport d'évaluation d'impact de la formation reçue par les apprenants du CeFAL	50	CeFAL			Atelier de validation/Rapport validé	

06	Faire un plaidoyer pour l'augmentation des ressources mise à la disposition du CeFAL pour le renforcement des capacités des élus locaux	100	CeFAL	DAF DPP DGB/MEF	Août 2019- Mars 2020		
	Elaborer une démarche de plaidoyer en vue de l'augmentation des ressources allouées au CeFAL	50	CeFAL			Document de démarche de plaidoyer élaboré et disponible	
	Mettre en œuvre des actions (internes et externes au MDGL) de plaidoiries en direction des acteurs nécessaires pour la mobilisation des ressources du CeFAL	50				Nombre d'actions menées à l'endroit d'acteurs internes et externes au MDGL	
III- Gestion des Finances Publiques							
07	Mettre à la disposition de toutes les communes du Bénin, un logiciel unique de gestion comptable	100	SP/CONA FIL	CABINET MDGL UGR/MEF DGCL DGTCP	Dec 2020		
	Elaborer une note conceptuelle	10	SP/CONA FIL			Une note conceptuelle élaborée et disponible	
	Faire concevoir un logiciel unique de gestion comptable des 77 communes, propriété du MDGL	50	SP/CONA FIL/DGC L/UGR/D GTCP			1DAO lancé pour la conception d'un logiciel, propriété du MDGL/MEF	
	Mettre en place le logiciel dans toutes les communes	10	SP/CONA FIL			Un logiciel unique élaboré pour la gestion des communes Le logiciel installé dans les 77 communes	
	Renforcer les capacités des acteurs	30	SP/CONA FIL/DGC L			Les capacités des acteurs des 77 communes renforcés	
08	Augmenter le nombre de contrôles techniques externes et les missions d'inspection et de vérification dans les communes	100	IGAA	IGF/MEF, SP/CONAFI L, ARMP MJL DAF DPP	Juin 2020		
	Elaborer le PTA 2020 de l'IGAA en conséquence	20	IGAA			Nombre de prévision de communes à évaluer/an	
	Effectuer les missions de vérification	60	IGAA			Nombre de missions de contrôles effectués	
	Produire les rapports de vérification	10	IGAA			Rapports de contrôles et de vérifications disponibles	
	Prendre des sanctions appropriées	10	Cabinet			Nombre de sanctions	

	découlant des vérifications		MDGL			appropriées prises	
09	Soumettre une note conceptuelle sur le projet de revue de la fiscalité locale	100	DGCL	MEF, DGI CABINET MDGL, SP/CONAFIL	Mars 2020		
	Elaborer une note conceptuelle sur le projet de revue de la fiscalité locale	4	DGCL			Une note conceptuelle élaborée et disponible	
	Tenir une séance d'adoption de la note conceptuelle sur la revue de la fiscalité locale	6	DGCL			Rapport d'adoption de la note conceptuelle	
10	Actualiser et vulgariser le guide d'évaluation du gisement fiscal des communes	100	DGCL	SP CONAFIL DGI/MEF	Juin 2020		
	Actualiser et éditer le guide d'évaluation du gisement fiscal des communes	50	DGCL			Guide d'évaluation du gisement fiscal disponible et édité en nombre suffisant	
	Vulgariser le guide d'évaluation du gisement fiscal des communes	50				Nombre de séance de vulgarisation dans les départements/ communes	
11	Faire le suivi de l'outil convention de partenariat CIPE-Communes actuellement opérationnalisé dans 35 communes et tendre vers 50 conventions (MDGL)	100	DGCL	SP CONAFIL DGI/MEF DGAE	Mars 2020		
	Répertorier toutes les conventions de partenariat entre les CIPE et les communes au Bénin	40	DGCL			Liste des conventions CIPE/communes	
	Produire des données relatives audit partenariat pour les années 2017, 2018 et 2019	50	DGCL			Point évolutions des mobilisations des ressources fiscales avec les conventions 2017/2018/2019	
	Relever les Success Stories à partager à l'occasion des revues sectorielles de la 2D	10	DGCL			Rapport sur les cas de performances avec les conventions CIPE/Communes 2018 - 2019	

1 2	Élargir le référentiel des audits FADeC au contrôle des ressources propres des communes et au fonctionnement de l'Etat-civil (à prendre en compte à l'horizon 2020)	100	SP/CONA FIL	IGAA IGF ARMP DGCL	Octobre 2020		
	Actualiser le manuel (guide) appliqué aux audits FADeC	30	SP/CONA FIL			Un référentiel de l'audit FADeC relu prenant en compte les ressources propres et les l'état civil est disponible	
	Mobiliser les ressources nécessaires à la tenue des audits prenant en compte les ressources propres des communes et l'état civil	30	SP/CONA FIL				
	Effectuer les missions d'audit de la gestion financière des communes	40	IGAA/IGF				
IV- Participation citoyenne et intercommunalité							
1 3	Faire prendre en compte, lors de la relecture de la PONADEC et du cadre juridique sur la décentralisation les thématiques majeures telles : accessibilité des citoyens aux informations, la participation citoyenne dans les communes, le statut du corps préfectoral, la reddition de comptes et l'implication des OSC dans la gestion locale. Produire un projet de document sur les propositions de la société civile à inclure dans la PONADEC par rapport aux thématiques concernées Organiser un atelier de validation des propositions regroupant les SOC Transmettre les propositions sous forme de document de position	100	DGCL	SP PONADEC ANCB OSC	Juin 2020	Un document comportant les propositions de la société civile Un document de position commune validé par la société civile	

	commune de la société civile						
14	Vulgariser et suivre l'application des textes sur la décentralisation pour une meilleure participation citoyenne et une bonne gouvernance dans tous les domaines	100	DGCL	ANCB OSC	Mars 2020		
	Renforcer les dispositifs de concertation et de dialogue avec les OSC et les acteurs de développement à tous les niveaux	100	DGCL	CeFAL ANCB MdSC	Août 2020		
15	Répertorier les dispositifs de concertation	20	DGCL			Liste des dispositifs de concertation disponible Nombre de formations offertes aux acteurs des OSC et aux autres acteurs Nombre d'espace de concertation prenant en compte les OSC	
	Elaborer un module de formation sur rôles des acteurs des OSC, des SDE et du secteur privé dans la promotion de la gouvernance locale	30	DGCL/CeFAL				
	Faire offrir des renforcements de capacités aux acteurs des OSC	20	DGCL/CeFAL				
	Impliquer les OSC dans les concertations aux niveaux local et national	30	DGCL				
16	Prendre les dispositions nécessaires pour assurer l'accessibilité des informations fournies lors des redditions de comptes par leur traduction simultanée en langues et la mise à disposition à temps des supports y afférents	100	DGCL	OSC	Décembre 2020		
	Instruire les maires à mettre tous les supports des séances de redditions de comptes à la disposition des populations	30	DGCL/Préfectures			Note circulaire sur la reddition de comptes Mémoire sur la pratique de la reddition de	
	Instruire les maires à faire	30	DGCL/				

	les redditions des comptes en langues locales		Préfectures			comptes	
	Produire un rapport des pratiques de redditions de comptes avec des données actualisées	40	DGCL Radios locales (FERCAB) OSC				
	Retransmettre en direct ou en différé les séances de reddition des comptes						
	Organiser des émissions de débriefing des séances de reddition des comptes						
17	Renforcer l'accompagnement des organisations de la société civile pour le développement des outils d'interpellation Vulgariser la charte nationale et le guide national de reddition des comptes Adopter une charte nationale sur l'observation citoyenne des passations des marchés publics Rendre obligatoire, à travers un texte réglementaire, la budgétisation des séances de reddition des comptes dans les communes	100	DGCL	CeFAL MdSC OSC	Mars 2020	Documents de vulgarisation Une charte portant modalités d'observation citoyenne des passations des marchés publics Un texte réglementaire (décret, arrêté, circulaire, etc.) obligeant les mairies à budgétiser deux séances de reddition des comptes par an	
18	Inscrire les audiences de reddition des comptes dans les PTA et budgets des communes avec un coût maîtrisé (limité aux dépenses essentielles) Instruire les préfets pour la prise en compte de la reddition des comptes lors de l'approbation des budgets communaux Elaborer et mettre à la disposition des communes une grille des dépenses essentielles de la reddition des comptes Produire un rapport annuel sur la pratique de la reddition de compte dans les communes du Bénin	100	DGAE	DGCL PREFECTURES	Janvier 2020		
		10	DGAE			Note circulaire sur la reddition de comptes dans les budgets communaux	
		50	DGCL			Mémoire sur la pratique de la reddition de comptes est disponible	
		40	DGCL				

Pour les Partenaires Techniques et Financiers,
l'Ambassadeur de la République Fédérale
d'Allemagne près le Bénin

Pour le Gouvernement béninois,

ANNEXES

Annexe 1 : Méthodologie de calcul des indicateurs

1) Collecte des données

Les données utilisées pour le calcul et l'analyse des indicateurs sont des données primaires et secondaires. Pour la collecte des données primaires, une mission de collecte a été effectuée du 22 avril au 3 mai 2019 dans un échantillon de vingt-quatre (24) communes et l'ensemble des douze (12) préfectures. Les données collectées sont surtout qualitatives et ont servi de support pour l'analyse des indicateurs. Le traitement des données a été fait sous le logiciel statistique SPSS qui a permis de générer les différents éléments de la statistique descriptive nécessaires pour les analyses.

S'agissant des données secondaires, elles ont été fournies pour l'essentiel par les Directions Techniques du Ministère de l'Economie et des Finances, le Système du Suivi Evaluation de la PONADEC et du Secrétariat Permanent de la Commission Nationale des Finances Locales (SP-CONAFIL). Pour ce faire, un masque de saisie a été conçu sous Excel avec les différentes variables servant de base pour le calcul des indicateurs.

2) Sources des données

Dépenses du Budget Général de l'État :

Rapport d'exécution au 31 décembre 2018 de la Loi de Finances, gestion 2018,

Tableau des Opérations Financières de l'Etat au 31 décembre 2018 ;

Dépenses des collectivités Locales : Bordereaux de Développement des dépenses des communes (DGTCP/Service des Collectivités Locales).

Une mission de collecte des Bordereaux de Développement des dépenses et des recettes des soixante-dix-sept (77) communes a été effectuée par le Service des Collectivités Locales de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Après cette étape, une équipe a été mise en place pour saisir les données de chaque commune ainsi que la synthèse au niveau de chaque département. Ceci a permis de disposer des données consolidées sur le niveau des dépenses et des recettes des communes au cours de l'année 2018.

Recettes fiscales de l'État : Tableau des Opérations Financières de l'Etat au 31 décembre 2018 ;

Recettes fiscales des Collectivités Territoriales : Bordereaux de Développement des recettes des communes (DGTCP/Service des Collectivités Locales).

FADeC affecté et non affecté : Secrétariat Permanent de la CONAFIL ;

TVA et la Taxe de Voirie : Service des Collectivités Locales de la DGTCP ;

ANNEXE 2 : MATRICE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA REVUE 2017

N°	RECOMMANDATIONS	POIDS	STRUCTURE RESPONSABLE	STRUCTURES ASSOCIEES	DELAIS IMPARTIS	POURCENTAGE D'EXECUTION	POINT DE MISE EN ŒUVRE
I- Mise en œuvre de la PONADEC							
01	Mettre en œuvre les outils de PONADEC : ➤ Mettre en œuvre la feuille de route du PDCAD;	100 50	SP/PONADEC	Cabinet, DGAE, PREFECTURES, Ministères sectoriels, CIP/PONADEC	Juin 2019	70% En cours de réalisation 35%	Suite au séminaire gouvernemental sur la PONADEC (2017), - Guide méthodologique d'élaboration des PDCAD élaboré ; - 6 PDCAD élaborés ; les 3 binômes de PDDI sont actualisés et ont pris le nom de PDCAD ; Chacun d'eux a déjà été pré validé dans les départements concernés : Mono, Couffo, Zou, Collines, Borgou et Alibori. - Un atelier national est en cours de préparation pour sur lesdits PDCAD (DGAE) - Les PDCAD des 6 nouveaux départements sont prévus pour être élaborés cette année.
	Mettre en œuvre les outils de PONADEC : ➤ Mettre en œuvre la feuille de route du P2D	50				Encours de réalisation 35%/100%)	Après l'adoption du guide méthodologique d'élaboration des plans 2D, 2018 a connu : - 8 P2D élaborés et validés en CIP (MEM, MEMP, MESFTP, MAEP, MTFP, MIT, MDGL et MPD ; - 8 P2D introduits en Conseil des Ministres ; validés par le CIP, le 13 septembre 2018 ; - En instance d'adoption par le Conseil des Ministres, - Le comité interministériel a fait des observations le 14 janvier 2019, sur lesdits plans. En cours d'élaboration : 13 ministères ; la première réunion de suivi et d'accompagnement technique desdits ministères par le MDGL a lieu en février 2019. Elle était assortie de recommandations.
02	Organiser l'appropriation de l'IGL dans les différentes structures du Ministère	100	SP/PONADEC	Cabinet, SGM, PREFECTURES		100%	Atelier de renforcement des capacités des membres du cabinet MDGL et des préfets sur l'IGL en juillet 2018 ; Mission test de des maquettes de collectes de données dans les départements du Borgou et de l'Alibori en septembre et octobre 2018 ; Diverses séances de travail avec les consultants pour la finalisation de la maquette et l'application web ; Ateliers départementaux de renforcement des capacités des acteurs communaux et préfectoraux sur l'IGL en novembre 2018 ; Conception de nouvelles maquettes personnalisées par commune et l'application web. Les acteurs préfectoraux,

							départementaux et communaux ont été informés et formés sur le logiciel et ont pu amender son contenu, entre novembre et décembre 2018 et leurs amendements pris en compte. La phase de mise en œuvre de L'IGL dans les communes a démarré par la mise à disposition de ces dernières, des maquettes IGL. Une mission dans les départements est en vue pour collecter et contrôler la qualité des données en provenance des communes.
03	Mettre en place un mécanisme de collecte des données et de suivi des indicateurs ODD	100	DPP	MPD, Cabinet, SGM, SP/PONADEC, PREFECTURES	Sept 2019	10%	
	Actualiser le mécanisme de collecte des données du secteur	50	DPP	MPD, Cabinet, SGM, SP/PONADEC, PREFECTURES	Juin 2019	5%	Des TDR sont élaborés Une note conceptuelle en cours de préparation
	Relire le cadre de performance du secteur et les ODD associés	30	DPP	MPD, Cabinet, SGM, SP/PONADEC, PREFECTURES	Août 2019	5%	La relecture est subordonnée à la validation du nouveau Plan Stratégique 2019-2023
	Renforcer les capacités des acteurs du secteur impliqués dans la collecte des données et le suivi des ODD	20	DPP	MPD, Cabinet, SGM, SP/PONADEC, PREFECTURES	Sept2019		Idem
II- Renforcement des capacités des Collectivités Locales							
04	Poursuivre le plaidoyer pour la mise à disposition d'agents qualifiés et en nombre suffisant pour la réalisation des audits au profit de l'Inspection Générale des Affaires Administratives	100	DAF	CABINET MDGL, DPP, IGAA, MEF/MTFPAS	Mai 2019	Réalisée 100%	Plaidoyer réalisé plusieurs lettres sur la base du Plan triennal de recrutement 2016-2019 au niveau du MTFP (lettres : N° 028/MDGL/DC/SGM/DAF/SPRF/SA du 06/03/2017 et N°545/MDGL/DC/SGM/DAF/SPRF/SA du 24/05/2018) ; Après annulation concours 2016, communication conjointe actuellement soumise à appréciation du Conseil des Ministres
05	Evaluer le dispositif des Programmes Annuels d'Assistance Conseil au profit des communes	100	DGAE	DPP/ Préfectures	Déc2018	100%	Les travaux de l'étude d'évaluation ont eu lieu et ont été conduits par un consultant recruté à cet effet. Le rapport de l'étude a été validé La DGAE procède actuellement à la restitution du contenu dudit rapport en vue de l'actualisation du Guide d'Assistance Conseil aux Communes
06	Adresser une lettre circulaire aux Préfets pour instruire les Maires à consacrer une proportion de leur budget à la formation continue de leurs agents Veiller à la prise en compte des formations des agents dans les budgets communaux	100	DGAE	Cabinet, DGCL, CeFAL	Déc 2018	100%	Lettre envoyée aux préfetures Les missions de terrain de la DGAE ont permis de rappeler cette recommandation aux autorités préfectorales Cependant, la prise en compte de formation nécessite l'élaboration des plans de formation au niveau communal
07	Organiser l'appropriation du PND et du PC2D dans les différentes structures du MDGL depuis le niveau central jusqu'au niveau communal	100	DPP	Cabinet, SGM	Mars 2019	Non réalisé	TDR élaborés Activités programmées pour les prochaines conférences des Préfets
III- Gestion des Finances Publiques							
	Suivre les recommandations issues des missions d'audit du FADeC :	100 30	SP/CONAFIL	CABINET MDGL/MEF			Elaboration d'une feuille de route de mise en œuvre des recommandations dans les 77 communes ; Accompagnement des communes pour

08	<ul style="list-style-type: none"> ➤ veiller à la mise en œuvre des recommandations des audits du FADeC ; ➤ définir un dispositif d'accompagnement et d'Assistance-conseil ; 	20			Mars 2019	Réalisée à 100%	la tenue des séances de restitutions communales des résultats des audits FADeC où un grand accent est mis sur les recommandations ; Demandes de remboursements adressées aux communes qui ont réalisé des projets inéligibles ; Elaboration et internalisation de la note de cadrage sur l'élaboration des budgets communaux et comptes administratifs à la disposition des 77 communes pour leur permettre d'élaborer plus aisément des budgets communaux plus réalistes.
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ prendre des sanctions au regard de la loi (sanctions administratives, disciplinaires et liées à la performance) à l'encontre des auteurs en cas de mauvaise gestion avérée conformément aux dispositions du chapitre VII (contrôle et audit du FADeC) du manuel de procédures FADeC. 	50	CABINET/M DGL	ARMP, SP/CONAFIL, IGAA, DGCL, IGF/MEF, MJL	Juin 2019		Des sanctions administrées au maire dans le cadre de la gestion des ressources des communes Au regard de la loi, les rapports sont transmis à l'ARMP pour des mesures de sanctions appropriées à l'encontre des auteurs. Cas de la suspension de certains maires, élus et acteurs de la chaîne des marchés publics D'autres dossiers sont en cours d'études au MDGL et beaucoup d'autres transmis suite aux audits à l'ARMP
09	Prendre les dispositions idoines pour :	1					
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ transférer à bonne date les ressources FADeC conformément aux délais fixés par le Manuel de procédures du FADeC 	6			Mars 2019	Réalisée à 100%	Tous les transferts de ressources ont fait l'objet d'approvisionnement dans au plus 40 jours à l'envoi des Bordereaux de Transmission des Recettes (BTR).
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ approvisionner à temps les comptes des communes. 	4	DGTCP/MEF	MEF, CABINET MDGL, SP/PONADEC			En plus un dispositif est désormais mis en place à la DGTCP pour approvisionner systématiquement les recettes perceptions afin de pallier à leur niveau des tensions de trésorerie.
10	Rendre fonctionnelles toutes les directions départementales de contrôle des marchés publics	100	DGCMP/MEF	MDGL	Déc 2018	Inapplicable (d'après les explications du MEF)	En dehors des directions départementales DDCMP de Ouémé-Plateau, Zou-Collines, Borgou-Alibori, Atacora-Donga et Mono-Couffo, l'option de créer une direction spécifiquement pour Atlantique-Littoral n'est « jugée judicieuse » au regard « du volume relativement faible des dossiers reçus par ces directions et pour des questions d'efficience ».
11	Accompagner les ministères sectoriels dans le transfert intégral des compétences et ressources aux communes dans le cadre de la mise en œuvre des Plans 2D	100	SP/PONADE C	MDGL, MEF, MPD	Juin 2019	25%	L'opérationnalisation de cette recommandation est fortement liée à l'adoption des P2D en Conseil des Ministres Plusieurs réunions tenues pour accompagner les ministères sectoriels dans l'élaboration des P2D conformément au guide méthodologique Plaidoyers et interventions pour la planification de l'activité dans les PTA 2019
12	Créer et rendre fonctionnelles les Recettes Perceptions dans les douze communes ne disposant pas de ce service déconcentré (Aguégué, Kouandé, Bonou, Kpomassè, Sô-Ava, Toucoutouna, Karimama, Djakotomey,	100	DGTCP	DGB DGML DGHC/MCVDD	Juin 2021	70%	

	Toviklin, Zakpota, Ouinhi, Sinendné).						
	Créer les recettes perception des douze localités identifiées	30	DGTCP	DGB, DGML, DGHC/MCVDD		Fait 30%	Ces douze postes comptables sont créés
	Rendre fonctionnelles les Recettes perceptions pour les douze localités identifiées	50	DGTCP	DGB, DGML, DGHC/MCVDD		En cours 20% (2019)	Au titre du budget 2019 du MCVDD, les travaux de construction de nouvelles infrastructures sont prévus pour les recettes perception de : quatre (04) constructions de RP inscrites : Toucouteuna ; Bonou ; Djacotomey et Zakpota. Au titre du budget 2019 du MEF, pour le compte de la DGTCP, des travaux de réfections sont prévus au niveau des infrastructures abritant actuellement trois (03) recettes perceptions
	Plaider pour la construction des infrastructures nécessaires pour les RP des douze localités identifiées	20	DGCL	DGTCP, DGB, DGML		Fait 20%	Plaidoyer effectué avant et à l'occasion des travaux budgétaires 2018 pour l'exercice 2019
1 3	Prendre en compte dans les audits, le suivi des investissements sur ressources propres des communes	100	SP/CONAFIL	IGAA, IGF	Décembre 2018	30% (inapplicable selon le commentaire de SP-CONAFIL)	Le suivi des investissements est fait dans les soixante-dix-sept (77) communes lors de la mission d'audit du FADeC. De façon spécifique, le suivi des investissements sur ressources propres a été réalisé dans vingt-quatre (24) communes en 2018
1 4	Mettre à la disposition de toutes communes du Bénin un logiciel unique de gestion comptable	100	SP/CONAFIL	Cabinet, DGCL, UGR, DGTCP	Juin 2019	50%	1TDR validés. Mais, de l'analyse du contexte lié au PAG et ses ambitions de l'interconnexion de l'administration publique, il a été convenu de procéder d'abord à l'état des lieux de la situation ; 2 logiciels ont été répertoriés : 18 LGBC et 59GBCO Cet état des lieux a été confié à UGR et réalisé avec l'implication de tous les acteurs tels que les communes, l'ANCB, les préfectures, la DGTCB et les structures du MDGL... Phase transitoire nécessaire pour attendre l'aboutissement des réformes envisagées pour les NTIC dans l'administration publique au Bénin ; Au cours de cette phase, en attendant l'unicité de logiciel de gestion, le GBCO couvrira les 18 communes qui utilisent le second. Cependant, cette phase transitoire d'uniformisation sera consacrée avant la fin de l'année. Elle nécessite quelques travaux de perfectionnement avec le concours du PAURAD-Banque Mondiale.
IV- Participation citoyenne et intercommunalité							

1 5	Prendre les dispositions légales (relecture des textes, etc.) pour l'accessibilité des citoyens aux informations et la participation citoyenne dans les communes	100	DGCL	ANCB	Juin 2018	50%	<p>En attendant la prise en compte totale de cette recommandation par voie législative :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le renforcement des capacités des acteurs locaux sur le fonctionnement des organes infra communaux pour améliorer la participation citoyenne ; - l'élaboration d'un projet de loi sur la reddition de comptes au niveau des communes pour introduire la contrainte pour les élus à rendre compte à leurs mandants ; - l'élaboration d'un projet d'arrêté portant création, composition, attribution et fonctionnement des cadres intégrateurs dans les collectivités territoriales du Bénin pour promouvoir l'implication et la participation des acteurs de développement au niveau des communes
1 6	Appuyer la création et la gestion des EPCI tout en renforçant les capacités des Préfectures dans l'accompagnement des communes	100	DGCL	DAT/ANCB	Permanent	100%	<p>Organisation d'un atelier en juillet 2018 à Parakou sur les missions des préfectures, la DGCL a présenté une communication sur le processus de création de l'EPCI à l'attention des SGD, les CM, les C/STCCD des préfectures.</p> <p>Organisation de missions d'appui spécifiques en 2018 au profit de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Communauté d'Intérêt de la Vallée du Niger (CIVN) ; - Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIIDA) ; - Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOB). <p>Toutes ces séances ont connu la participation d'acteurs préfectoraux.</p>
1 7	Vulgariser et suivre l'application des textes pour une meilleure participation citoyenne et une bonne gouvernance (Code de l'information et de la communication, charte nationale de reddition de compte et Décret d'application, loi sur les unités administratives)	100	DGCL	Cabinet, SGM	Décembre 2019	100%	<p>Edition d'un guide illustré de la loi sur les unités administratives locales ;</p> <p>Edition des plaquettes « Bonjour CA » ;</p> <p>« Bonjour CQ et CV » ;</p> <p>Elaboration de la charte nationale de la reddition de comptes ;</p> <p>Edition des outils de dynamisation des organes infr-communaux ;</p> <p>Confection et mise en place des tableaux « kakémonos » des valeurs prônées par la charte nationale sur la gouvernance locale dans les salles des conseils communaux</p>
1 8	Renforcer le dispositif de concertation et de dialogue entre les acteurs en assurant la participation effective des OSC à la mise en œuvre des recommandations du GT2DAT	100	DPP	Structures responsables sous-groupes	Permanent	100%	<p>Participation des OSC à l'atelier d'évaluation du processus de rédaction du document de l'aide-mémoire de la revue sectorielle</p> <p>Participation des OSC aux réunions COT de GT2DAT</p> <p>Participation des OSC aux réunions de GT2DAT</p>

ANNEXE 3 : Tableau des recettes et dépenses des Collectivités locales en FCFA

Année	Recettes/Dépenses	Propres/Transferts	Fonctionnement	Investissement	Total
2017	Dépenses		29 038 051 365	28 869 036 590	57 907 087 855
	Total dépenses		29 038 051 365	28 869 036 590	57 907 087 855
	Recettes	Propres	31 543 614 206	0	31 543 614 206
		Transferts	3 891 718 075	32 557 055 020	36 448 763 095
	Total recettes		39 428 270 922	22 938 001 390	62 366 272 312
2018	Dépenses		29 621 139 746	34 934 166 577	64 555 306 323
	Total dépenses		29 621 139 746	34 934 166 577	69 646 347 728
	Recettes	Propres	34 712 181 151	-	34 712 181 151
		Transferts décaissés	44 694 298 914		
2019	Prévisions des dépenses (budget primitif)		54 209 846 612	76 663 680 070	

Source : A partir des données SCL/DGTCP/MEF, juin 2019

ANNEXE 4 : Point par sources de financement et type de transferts

	REALISATIONS 2017	PREVISIONS 2018	REALISATIONS 2018	Taux de réalisation 2018
Ressources intérieures BN	30 226 112 694	27 648 800 000	25 804 033 057	93,33%
Ressources extérieures PTF	1 000 000 000	13 936 875 000	16 674 455 856	119,64%
Transferts affectés ministères sectoriels	17 408 151 908	14 331 500 000	12 469 320 118	87,01%
Transferts non affectés MDGL	13 817 960 786	27 254 175 000	30 009 168 795	110,11%
Total	31 226 112 694	41 585 675 000	42 478 488 913	102,15%

Source : CONAFIL, juin 2019

ANNEXE 5 : Détails des transferts FADeC 2018

MINISTERES	PREVISIONS 2017	REALISATIONS 2017 (Base engagement)	% REALISATIONS	TRANSFERTS 2017 Base BTR
MDGL	13 817 960 786	13 817 960 786	100%	13 728 572 485
dont FADeC fonctionnement (BN)	2 679 500 000	2 679 500 000	100%	2 679 500 000
dont FADeC Investissement (BN+PTF)	11 138 460 786	11 138 460 786	100%	10 990 072 485
dont Transferts communautaires (PSDCC)			NA	59 000 000
MS	3 029 200 000	3 029 200 000	100%	3 029 200 000
MEEM	3 305 600 000	3 305 600 000	100%	3 305 600 000
MAEP	1 300 000 000	1 300 000 000	100%	2 600 000 000
MEMP	3 031 900 000	3 031 900 000	100%	3 031 900 000
MESFTP	165 000 000	165 000 000	100%	165 000 000
MCVDD	4 647 500 000	4 185 451 908	90%	4 203 458 908
MIT	2 131 000 000	2 131 000 000	100%	2 131 000 000
MSp	60 000 000	60 000 000	100%	60 000 000
MTC	200 000 000	200 000 000	100%	200 000 000
TOTAUX	31 688 160 786	31 226 112 694	98,54%	32 454 731 393

Source : CONAFIL, juin 2019

ANNEXE 6 : Situation 2018 des Critères pour un cofinancement du FADeC

Critères et indicateurs	Source du critère	Pré-conditions pour le cofinancement	Statut de base 2009	Situation 2017 des critères à mi-juin 2018	Situation 2018 des critères	Observations
(I) Politique nationale						
(I-1) PONADEC adoptée par décret <ul style="list-style-type: none"> Décret adopté 	PAP M1	Condition préalable	Décret adopté le 31.12.2009.	Remplie	Remplie	PONADEC adopté en décembre 2009
(I-2) Dispositif de pilotage et de suivi PONADEC mis en œuvre <ul style="list-style-type: none"> Décret consacrant la mise en place du comité de pilotage adopté 	PAP M2	Condition préalable	Décret adopté le 31 décembre 2009.	Remplie	Remplie	<p>Les membres du CIP ont été installés en août 2012.</p> <p>Le décret 2012-133 du 7 juin 2012 portant création, attributions et fonctionnement du Comité Interministériel de Pilotage (CIP) de la PONADEC a été pris et est disponible.</p> <p>Ledit décret a été actualisé en 2018. Cf décret n° 2018-138 du 25/04/2018 modifiant le décret 2012-133 du 7/06/2012.</p> <p>Au cours de l'année 2017, une session du CIP a été tenue</p>
<ul style="list-style-type: none"> Secrétariat Permanent est en place 		Fin 2010	Pas encore.	Remplie	Remplie	Le SP/PONADEC est désormais hissé au rang de direction technique. Son siège est délocalisé sur un nouveau site hors du ministère depuis fin 2017 pour permettre aux cadres qu'y sont nommés depuis le 11/08/2017 d'évoluer dans des conditions plus acceptables. Il dispose de budget de fonctionnement.
<ul style="list-style-type: none"> Deux conférences sur la décentralisation / déconcentration ont eu lieu 		Fin 2011	Pas encore.	Non applicable	Non applicable	<p>Aucune conférence tenue en 2018.</p> <p>Commentaire : Critère non conforme aux dispositions en vigueur. Une seule conférence est prévue. En l'état, ce critère sera toujours non rempli.</p>

Critères et indicateurs	Source du critère	Pré-conditions pour le cofinancement	Statut de base 2009	Situation 2017 des critères à mi-juin 2018	Situation 2018 des critères	Observations
(I-3) PONADEC exécutée <ul style="list-style-type: none"> Plan de travail du Comité de Pilotage PONADEC élaboré et budgétisé 	PAP M3	Fin 2010 et suivant	Pas encore.	Remplie	Remplie	Le PTA 2018 est disponible.
<ul style="list-style-type: none"> Rapport trimestriel de suivi disponible 		2011 et suivant	Pas encore.	Non remplie	Remplie	Rapports de suivi au 30 juin de mise en œuvre PONADEC disponible et validé par CIP ; en cours d'introduction en conseil des Ministres
<ul style="list-style-type: none"> Rapport annuel d'évaluation disponible 		2011 et suivant	Pas encore.	Remplie	Remplie	<p>Le rapport annuel sur l'état d'avancement de la politique au 31.12.2018 validé par le CIP PONADEC est disponible.</p> <p>Commentaire : Il s'agit bien d'un rapport sur l'état d'avancement de la politique et non de rapport annuel d'évaluation qui se tient normalement en fin de phase.</p>
(I-4) PONADEC diffusée et vulgarisée <ul style="list-style-type: none"> Distribution de la PONADEC et de son décret à tous les acteurs (Ministères sectoriels, Préfectures, Maires) 	PAP M4	Fin 2010	Pas encore.	Remplie	Remplie	C'est une action continue dans le temps pour un meilleur ancrage de la décentralisation. Le ministère prévoit faire continuellement de la vulgarisation/sensibilisation sur la PONADEC.
(I-5) CONAFIL opérationnelle <ul style="list-style-type: none"> Les rapports trimestriels sont disponibles avec un délai maximum de 3 mois 	PAP M5 Manuel de procédures FADEC	2010 et suivant	Pas encore.	Remplie	Remplie	
<ul style="list-style-type: none"> Le rapport annuel du SP-CONAFIL est disponible au plus tard le 31 janvier de l'année n+1 et le bilan annuel est présenté par le SP-CONAFIL à la deuxième réunion ordinaire de la CONAFIL 		2010 et suivant	Pas encore.	Non applicable	Non applicable	<p>Projet de rapport annuel 2018 disponible</p> <p>Il a été présenté dans ses grandes lignes à la revue sectorielle.</p> <p>Commentaires : Le rapport annuel CONAFIL ne peut pas être disponible au plus tard le 31 janvier N+1. En l'état, ce critère sera toujours non rempli.</p>

Critères et indicateurs	Source du critère	Pré-conditions pour le cofinancement	Statut de base 2009	Situation 2017 des critères à mi-juin 2018	Situation 2018 des critères	Observations
(II) Décentralisation/ Déconcentration						
(II-1) Au moins 5 des 9 indicateurs de la Revue Sectorielle (RS) sont atteints			Ok. 7 sur 9 indicateurs sont atteints	Ok. 5 sur 9 indicateurs sont atteints	Ok. 5 sur 9 indicateurs sont atteints	Les critères non remplis sont : <ul style="list-style-type: none"> - Part des transferts aux collectivités territoriales dans le total des dépenses du Budget Général de l'Etat (BGE) - Exécution du transfert des dotations budgétaires aux communes ; - Taux d'exécution des budgets communaux et - Nombre de territoires de développement constitués et formalisés.
(II-1a) Capacité financière des Communes améliorée						
<ul style="list-style-type: none"> Rapport des dépenses des collectivités territoriales dans le total des dépenses du BGE 	Revue sectorielle (ABC)	2009 : 4,5% 2010 : 5,0%	Ok. Cible 2008 (4,0%) atteinte	Non remplie (4,14% contre une cible de 6%)	Non remplie (5,16% contre une cible de 6%)	Cf. aide-mémoire revue sectorielle 2018
<ul style="list-style-type: none"> Part des transferts aux collectivités territoriales dans le total des dépenses du Budget Général de l'Etat (BGE) 	Revue sectorielle (ABC)	2009 : 2,0% 2010 : 2,5%	Ok. Cible 2008 (1,5%) atteinte	Non remplie (2,32% contre une cible de 5%)	Non remplie (3,57% contre une cible de 5%)	Cf. aide-mémoire revue sectorielle 2018
<ul style="list-style-type: none"> Exécution du transfert des dotations budgétaires aux communes 	Revue sectorielle (ABC)	2009 :100,0% 2010 :100,0%	Ok. Cible 2008 (100%) atteinte	Non remplie (98,27% contre une cible de 100 %)	Remplie (102,14% contre une cible de 100 %)	Cf. aide-mémoire revue sectorielle 2018
(II-1b) Performance de la déconcentration améliorée						
<ul style="list-style-type: none"> Réalité du fonctionnement des CDCC et des CAD 	Revue sectorielle 2009 (ABC)	2009 :85,0% 2010 :90,0%	Non. Cible 2008 (80%) non atteinte	Remplie	Remplie	Nombre moyen de réunions : Ratio : CDCC 2 CAD 12 Atteints : CDCC 3 CAD 13 Taux de participation : CDCC 88,62% en 2018 contre 82,68 % en 2017 CAD 68,73% en 2018 contre 62,93% en 2017

Critères et indicateurs	Source du critère	Pré-conditions pour le cofinancement	Statut de base 2009	Situation 2017 des critères à mi-juin 2018	Situation 2018 des critères	Observations
<ul style="list-style-type: none"> Taux de conformité des actes communaux 	Revue sectorielle 2009 (ABC)	2009 :75,0% 2010 :80,0%	Ok. Cible 2008 (75%) atteinte	Remplie	Remplie	93,71% en 2018 contre 93% en 2017
(II-1c) Performance des communes améliorée						
<ul style="list-style-type: none"> Taux d'exécution des budgets communaux 	Revue sectorielle 2009 (ABC)	2009 :80,0% 2010 : 82,5%	Non. Cible 2008 (80%) non atteinte	Non Remplie (52,86% contre une cible de 80%)	Non Remplie (52,88% contre une cible de 80%)	<p>Cf. aide-mémoire revue 2018</p> <p>Commentaire :</p> <p>Une amélioration significative par rapport à l'année 2017 ou ce taux était de 45,75% (après prise en compte des données définitive des 77 communes).</p> <p>Des efforts seront maintenus avec les exigences de la lettre de cadrage des budgets communaux.</p> <p>Aussi, la cible de 80% fixée depuis 2008 mérite d'être vue à la baisse car de manière historique, cet indicateur a toujours été non renseigné et risque encore de l'être pour les trois années à venir. La cible doit être évolutive et tenir compte du contexte.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Part des ressources propres de fonctionnement dans les ressources totales des communes 	Revue sectorielle 2009 (ABC)	2009 :50,0% 2010 : 45,0%	Ok. Cible 2008 (50%) atteinte	Remplie (45,88%)	Remplie (86%)	<p>Cf. aide-mémoire revue sectorielle 2018.</p> <p>Il s'agit bien des recettes propres de fonctionnement des communes dans recettes totales de fonctionnement des communes</p>
<ul style="list-style-type: none"> Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales des communes 	Revue sectorielle 2009 (ABC)	2009 :29,0% 2010 : 30,0%	Ok. Cible 2008 (28%) atteinte	Remplie (49,85%)	Remplie (54,11%)	Cf. aide-mémoire de la revue sectorielle 2018
(II-1d) Aménagement du territoire	Revue sectorielle 2009 (ABC)	2009 :8 2010 :10	Ok. Cible 2008 (5) atteinte	Non remplie (20) contre une cible de 22	Non remplie (20) contre une cible de 22	<p>Situation inchangée par rapport à 2016.</p> <p>Commentaire : La prise de cet indicateur comme cofinancement du FADeC en appui à la décentralisation mérite d'être rediscutée.</p>

Critères et indicateurs	Source du critère	Pré-conditions pour le cofinancement	Statut de base 2009	Situation 2017 des critères à mi-juin 2018	Situation 2018 des critères	Observations
(II-2) Revue sectorielle est fonctionnelle <ul style="list-style-type: none"> A eu lieu avant la Revue Générale 	---	2010 et suivant	Ok. La revue 2008 a eu lieu en 2009. Chaque revue analyse les recommandations de la revue précédente. La revue a connu la participation des ministères sectoriels	Remplie	Remplie	La revue de 2018 a eu lieu les 12 juin 2019 et celle de 2017 s'est tenue le 11 juin 2018
<ul style="list-style-type: none"> Principales étapes respectées (constats, point sur les recommandations n-1, nouvelles recommandations, mesure de la performance) 	---	2010 et suivant	Ok.	Remplie	Remplie	
<ul style="list-style-type: none"> Approbation de l'Aide Mémoire par toutes les parties concernées 		2010 et suivant	Ok.	Remplie	Remplie	L'aide-mémoire de la revue 2017 du secteur est en cours de finalisation après la tenue de la revue.
(III) Fonctionnement du FADEC						
(III-1) Programmation et budgétisation <ul style="list-style-type: none"> Envoi par la CONAFIL des informations préliminaires sur les dotations au plus tard en octobre de l'année n-1 et des informations finales au plus tard le 31 janvier de l'année n aux préfets pour information des Maires 	Manuel de procédure du FADeC	2010 et suivant	Respect du calendrier du manuel de procédure	Remplie	Remplie	La CONAFIL a tenu sa session de répartition des dotations de 2018 le 27 octobre 2017. Les Communes sont informées des dotations prévisionnelles (préliminaires) du FADeC non affecté à leur transférer aussitôt par l'intermédiaire ANCB et 6 autres maires représentants leurs collègues au sein de la CONAFIL.
<ul style="list-style-type: none"> Pour les communes contrôlées par IGAA et IGF le point est fait sur la cohérence entre le PAI et les investissements effectués du fonds du FADeC 			Pas encore.	Remplie	Remplie	Cf. rapport audit FADeC 2017.
(III-2) Abondement <ul style="list-style-type: none"> La part de la contribution de l'Etat au FADEC par rapport aux dépenses de l'Etat (mandat ordonnancé) pour l'année n est au moins égale à celle de l'année n-1. 		2010 et suivant		Non Remplie	Remplie	2014 : 3,84 % 2015 : 3,89% 2016 : 3,84% 2017 : 2,33% 2018 : 3,57%

Critères et indicateurs	Source du critère	Pré-conditions pour le cofinancement	Statut de base 2009	Situation 2017 des critères à mi-juin 2018	Situation 2018 des critères	Observations
(III-3) Transferts	Ramener au point III.	2010 et suivant	Ok.	Non remplie (99,35%)	Remplie	
<ul style="list-style-type: none"> 100% des moyens non affectés sont transférés 		2010 et suivant	Ok.	Remplie	Remplie	Les ressources non affectées sont allouées aux communes par la CONAFIL au cours d'une session de validation des critères de répartition. Ladite répartition se fait par un simulateur conçu sous Excel.
<ul style="list-style-type: none"> Le transfert des dotations non affectés se fait selon la formule 			Pas encore.	Remplie	Remplie	Les critères de répartition validés par la CONAFIL pour servir d'allocation de dotation non affectée à chaque commune sont mis à la disposition des maires membres de la CONAFIL qui sont chargés de sa divulgation auprès de leurs homologues et des autres élus communaux et locaux.
<ul style="list-style-type: none"> La CONAFIL justifie sa décision sur la pondération des dotations (prise en compte de la dimension performance) 			Pas encore.	Remplie	Remplie	
(III-4) Utilisation dans les communes		Rapport sur l'année 2010	Pas encore.	Remplie	Remplie	Cf rapport audit 2017.
<ul style="list-style-type: none"> IGAA / IGF font l'état des lieux de la tenue par les communes du registre auxiliaire FADeC 			Pas encore.	Remplie	Remplie	
<ul style="list-style-type: none"> IGAA / IGF informent sur le respect des procédures de passation de marchés des communes 		Rapport sur l'année 2010	Pas encore.	Remplie	Remplie	Cf rapport audit 2017.

Critères et indicateurs	Source du critère	Pré-conditions pour le cofinancement	Statut de base 2009	Situation 2017 des critères à mi-juin 2018	Situation 2018 des critères	Observations
<ul style="list-style-type: none"> Les communes utilisent les dotations non-affectées du FADeC selon les procédures indiquées dans le Manuel de Procédures. En cas de constat de non-respect des procédures où d'utilisation des dotations non-affectées pour des dépenses non-autorisées par l'IGF, l'IGAA ou des auditeurs externes, la CONAFIL décide de suspendre ou de réduire la dotation prévue pour la commune concernée pour l'année n+1. Si le constat de non-respect des procédures où d'utilisation des dotations non-affectées pour des dépenses non-autorisées par l'IGF, l'IGAA ou des auditeurs externes n'est pas suivi par une sanction de la CONAFIL, chaque Bailleur de Fonds peut suspendre ou réduire son cofinancement des dotations non-affectées jusqu'à ce que la commune en cause aie corrigée les fautes constatées. Toute commune fautive pour le non respect des procédures du manuel FADeC dans l'utilisation des dotations non-affectées ou en besoin de support technique pour la maîtrise d'ouvrage sera appuyée par une assistance technique dans les domaines de gestion budgétaire et/ou de maîtrise d'ouvrage communale 	Manuel de Procédures du FADeC	2010 et suivant	Pas encore	Remplie	Remplie	Cf rapport audit 2017.

Critères et indicateurs	Source du critère	Pré-conditions pour le cofinancement	Statut de base 2009	Situation 2017 des critères à mi-juin 2018	Situation 2018 des critères	Observations
(III-5) Comptabilisation <ul style="list-style-type: none"> Le délai entre le mandatement prévu par le manuel de procédures FADeC et la signature (par le RP) de la quittance de recette de la tranche est de ... (voir à droite) 	Manuel de procédure du FADeC	2010 : 8 semaines 2011 : 6 semaines 2012 et suivantes : 4 semaines Délais de mandatement prévus dans le Manuel : 28.02. n : (30%) 31.05. n : (40%) 30.09. n : (30%)	Il paraît que les délais actuels sont plus longs.	Remplie	Remplie	00 semaines de retard pour la 1 ^{ère} tranche (01.03.2018), 02 semaines de retard pour la 2 ^{ème} tranche (12.06.2018) et 06 semaines de retard pour la 3 ^{ème} tranche (19.11.2018). <u>Source</u> : Dates des transferts communiquées par le SCL/DGTCP. <u>Important</u> : Les délais ici sont calculés sur la base des dates (précisées entre parenthèses) des premières communes bénéficiaires suivant les dates communiquées par le SCL/DGTCP. Il importe de rappeler qu'il existe des conditions de transferts. Ainsi toutes les communes ne reçoivent pas systématiquement les différentes tranches au même moment.
(III-6) Contrôle <ul style="list-style-type: none"> Cahier de charges et conventions avec l'IGAA et l'IGF disponibles au plus tard en fin septembre de l'année n 	Proposition	2010 et suivant	Pas encore.	Remplie	Remplie	
<ul style="list-style-type: none"> Le contrôle de l'utilisation des dotations FADeC est effectué par l'IGF et l'IGAA 		2010 et suivant	Pas encore.	Remplie	Remplie	
<ul style="list-style-type: none"> Les rapports d'inspection de l'IGAA et de l'IGF sont déposés auprès de la CONAFIL au plus tard le 31.12 de l'année n+1 		2011 et suivant	Pas encore.	Remplie	Remplie	
<ul style="list-style-type: none"> Les recommandations des auditeurs pour les cas de malversations et de non respect des procédures FADeC sont suivies d'effet (part de recommandations suivie d'effet) (« Mesures de sanctions de la commune », page 42) 	Manuel FADeC	2010 et suivant	Pas encore.	Remplie	Remplie	Cf rapport audit FADeC 2017.

Critères et indicateurs	Source du critère	Pré-conditions pour le cofinancement	Statut de base 2009	Situation 2017 des critères à mi-juin 2018	Situation 2018 des critères	Observations
(III-7) Suivi et évaluation <ul style="list-style-type: none"> Dans le rapport annuel le point sur les indicateurs est fait 		2010 et suivant	Pas encore.	Non applicable	Non applicable	<p>Le rapport annuel 2017 de la CONAFIL (en projet) ressort certains indicateurs.</p> <p>Commentaires : Il est convenu à l'occasion de la validation du manuel de suivi-évaluation du FADeC que certains indicateurs du FADeC, notamment ceux d'impact (indirect et direct) et d'effets du FADeC sont mesurés par la SP PONADEC. Cependant, il importe de préciser que ces indicateurs ne pourront pas être mesurés car les structures ou documents officiels indiqués comme sources d'information ne sont pas disponibles à cette date (cas par exemple du rapport avancement SCRП).</p>

Abréviations :

BGE	Budget Général de l'Etat
CAD	Conférence Administrative Départementale
CDCC	Conseil Départementale de Concertation et de Coordination
PAP	Programme d'Actions Prioritaires de la PONADEC
PF	Partenaires Financiers
PONADEC	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
RS	Revue Sectorielle
SDE	Services Déconcentrés de l'Etat