

# COMPTE RENDU

*Compte rendu de la participation du Bénin à  
l'atelier de cadrage de l'édition 2019 du  
programme de renforcement des capacités en  
Gestion des Finances Publiques de CABRI*

Kigali, Rwanda  
13 au 16 Mai 2019

EQUIPE ADJALALAZIN



# **SOMMAIRE**

---

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>2</b>
<b>I. Rappel du contexte .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Cérémonie d'ouverture .....</b>	<b>4</b>
<b>III. Déroulement proprement dit de l'atelier....</b>	<b>5</b>
III-1 Description de la problématique d'étude pour le Bénin : problème, causes, sous-causes et importance.....	5
III-2. Pistes pour la résolution du problème : des points d'entrée aux actions à mener.....	7
III-3. Conditions et approches pour la mise en œuvre des actions à court et moyen terme ..	10
<b>IV. La clôture de l'atelier .....</b>	<b>12</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>14</b>



# I. **Rappel du contexte**

Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de Renforcement des Compétences en Gestion des Finances Publiques de CABRI, il s'est tenu du 13 au 16 mai 2019 à Kigali au Rwanda un atelier de cadrage. Cette rencontre a connu la participation des représentants des pays suivants : Bénin, Ghana, Mali, Ethiopie, Guinée, Centrafrique et le Rwanda. Les temps forts qui ont marqué cet atelier se résument à travers les points ci-après :

- ✔ la cérémonie d'ouverture ;
- ✔ la présentation des communications (accompagné des exercices d'application et des travaux d'équipe avec restitution) et
- ✔ la clôture de l'atelier.

## II. Cérémonie d'ouverture

Elle a été marquée par le mot de bienvenue du Secrétaire Exécutif de CABRI et l'allocution d'ouverture du représentant du Ministre des Finances et de la Planification Economique du Rwanda. Tous deux, ont mis en relief le rôle angulaire que joue CABRI pour l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques dans les Etats membres. S'agissant spécifiquement de l'atelier, ils ont exhorté les participants à profiter de l'atelier pour s'approprier les techniques de résolution des problèmes de gestion des finances publiques par l'expérimentation et l'application de solutions itératives.



## III. Déroulement proprement dit de l'atelier

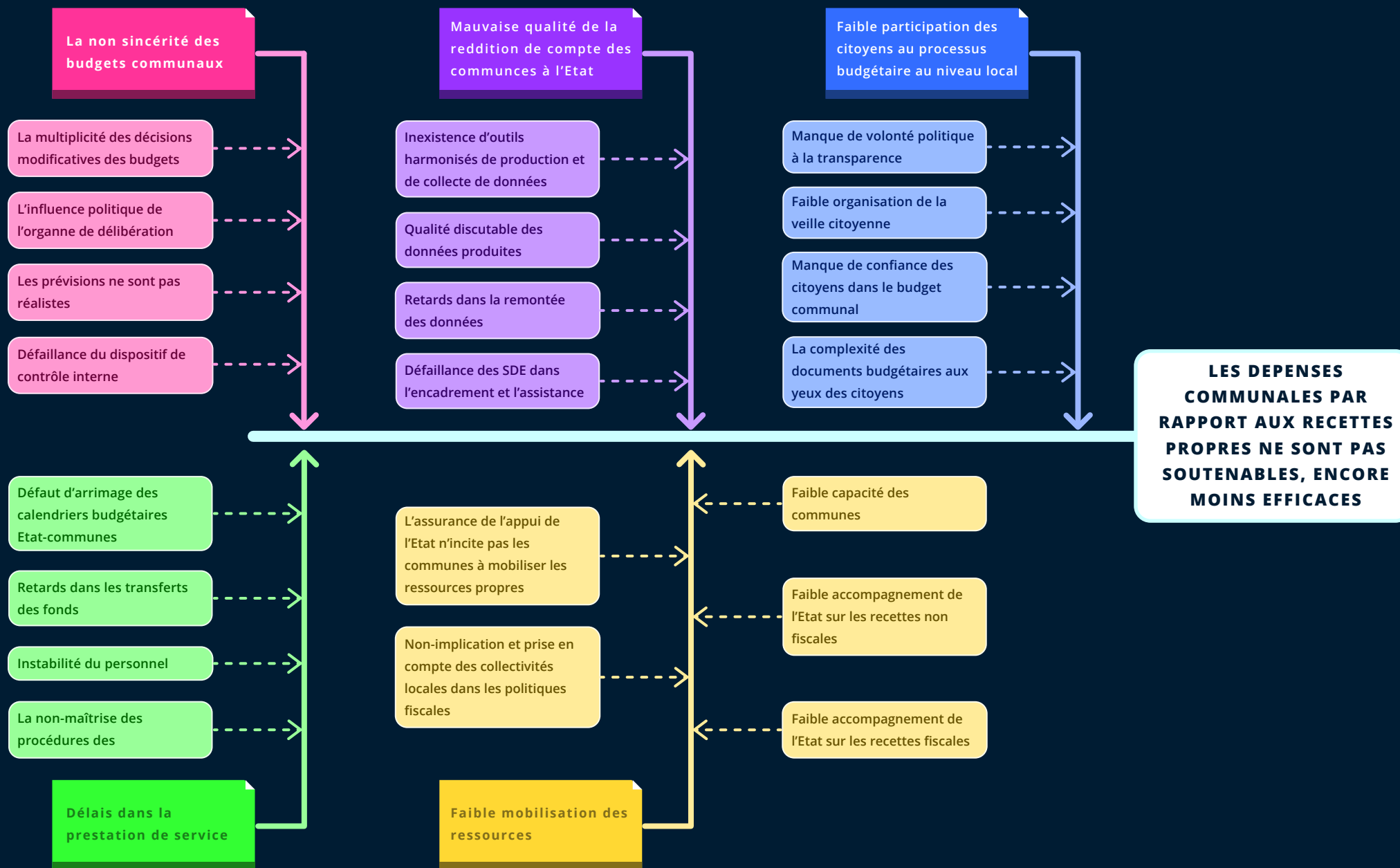
Conformément au programme de l'atelier, les participants ont eu droit à plusieurs communications couplées avec des exercices pratiques ou jeux de rôle. Lesdites communications et jeux de rôles ont été animés par les membres de CABRI composés des coachs des équipes des pays participants.

L'objectif poursuivi à travers les différentes communications déroulées est de familiariser les participants sur l'approche PDIA et son fondement.

### III-1 Description de la problématique d'étude pour le Bénin : problème, causes, sous-causes et importance

L'atelier de cadrage a été l'occasion pour l'équipe du Bénin de mieux circonscrire le problème à aborder, d'approfondir le diagnostic et d'identifier les causes et sous-causes.

## CAUSES PRINCIPALES ET SECONDAIRES IDENTIFIEES



Al'issue de l'exercice, l'équipe est arrivée à dégager et formuler le problème de la façon suivante : « **les dépenses communales par rapport aux recettes propres ne sont pas soutenables, encore moins efficaces** ».

En effet, en approfondissant les réflexions et en faisant l'analyse des données et informations disponibles, l'équipe a fait deux constats majeurs qui démontrent l'importance de ce problème :

- (i.) le rythme d'accroissement des dépenses est plus rapide que celui des recettes propres (entre 2015 et 2016, les dépenses ont connu une augmentation de 26% contre 12% pour les recettes) d'une part, et
- (ii.) le taux d'exécution des dépenses est faible (51%, 49% et 46% respectivement pour 2015, 2016 et 2017) d'autre part.

Pour l'équipe, si rien n'est fait pour améliorer les indicateurs de performance des finances locales, (i) la viabilité (économique et financière) des communes sera menacée<sup>1</sup> et (ii) l'offre des services socio-économiques

de base aux populations deviendra insuffisante (qualité et quantité) dans un contexte de décentralisation.

Le problème étant ainsi posé et son importance justifiée, il s'est agi par la suite de poser des questions profondes sur ses causes et sous causes réelles. Le résultat de ce questionnement s'est matérialisé par la construction de l'arête de poisson ci-dessous qui affiche clairement les cinq (05) causes principales et celles secondaires (sous causes) du problème identifié.

### III-2. Pistes pour la résolution du problème : des points d'entrée aux actions à mener

En application les techniques de l'approche de l'adaptation itérative pour la résolution de problèmes (PDIA), l'équipe a retenu cinq (05) points d'entrées, qui sont les grands axes des sous-causes, devant conduire à mener des actions concrètes.

Par point d'entrée, les actions à mener dans le court et moyen terme ont été identifiées et sont consignées dans le tableau ci-après :

<sup>1</sup> L'application des textes dans ce cas peut amener à la fusion de certaines communes avec d'autres.

## III-2 Pistes pour la résolution du problème : des points d'entrée aux actions à mener

Point d'entrée	Actions à mener
<i>Défaillance des services déconcentrés de l'Etat (SDE) dans leur rôle d'assistance conseil aux communes</i>	Organiser des séances d'échanges avec toutes les communes pour s'enquérir sur l'état de la collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat
	Tenir une réunion avec les ministères sectoriels sur les services délivrés à la base (cas par exemple de l'éducation et de la santé)
	Concevoir et valider des outils d'opérationnalisation de l'assistance-conseil des SDE
	Choisir certaines communes pour la phase pilote de mise en œuvre des outils conçus
	Procéder à une évaluation de la phase pilote en vue de capitaliser les acquis des expériences, corriger les dysfonctionnements et généraliser par la suite les outils à toutes les communes
<i>Non célérité dans la production des informations de l'État<sup>2</sup> à mettre à la disposition des communes dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution de leur budget</i>	Tenir une séance de travail avec les DPP et les DAF des ministères
	Concevoir des outils de répartition des ressources affectées transférées et de production de l'information
	Identifier des ministères sectoriels pilotes et mettre en application des outils proposés pour la correction du retard de mise à disposition d'information aux communes
	Procéder à l'évaluation de la phase pilote



### III-2 Pistes pour la résolution du problème : des points d'entrée aux actions à mener

Point d'entrée	Actions à mener
<p>➤ <i>Inefficacité de la prestation des services déconcentrés de l'État en charge de la mobilisation des ressources propres au profit des communes</i></p> <p>➤ <i>Défaut de communication sur les recettes partagées</i></p>	Réaliser un état des lieux sommaire du dispositif en place et des pratiques
	Tenir une séance de travail avec les communes sur la qualité des offres de service de la DGI et de la DGTCP
	Organiser une séance de travail avec les structures centrales en appui à la mobilisation des ressources communales (DGTCP et DGI) sur la mobilisation des recettes locales
	Elaborer une note sur les conclusions et recommandations
	Tenir une séance de restitution au comité de validation des actions précédentes menées
	Identifier des actions à mener en vue d'améliorer le dispositif d'une mobilisation optimale des ressources locales
	Effectuer des tests d'itérations dans les communes pilotes
	Mettre en place un dispositif de suivi évaluation des solutions mises en œuvre dans les communes pilotes
<p><i>Méconnaissance des principes et exigences de la décentralisation par les citoyens</i></p>	Sensibiliser les citoyens sur les principes et les exigences de la décentralisation
	Sensibiliser les élus sur les principes et les exigences d'un système décentralisé
	Expérimenter le budget participatif dans les communes pilotes

### III-3. Conditions et approches pour la mise en œuvre des actions à court et moyen terme

L'exécution et la réussite de l'approche PDIA requièrent l'engagement de tous les acteurs concernés par le problème. A ce titre, la mise en œuvre de toutes ces actions est conditionnée par l'adhésion de l'autorité (le MEF) au diagnostic posé avec le recueil de ses observations et son autorisation de poursuivre la mise en œuvre des actions proposées par l'équipe en vue d'apporter des solutions locales efficaces et adaptées au problème identifié.

Par la suite, l'équipe aura besoin d'une « autorité » pour conduire sous le pilotage d'un comité, les actions envisagées pour améliorer la performance dans la gestion des finances publiques dans un contexte de décentralisation. Ce comité de pilotage permettra à l'équipe d'avoir une certaine « adhésion » et « acceptation » des solutions proposées par les parties prenantes.

Les solutions proposées et acceptées par le comité de pilotage, les outils développés en conséquence seront expérimentés sur trois (03) communes pilotes. Les résultats obtenus après mise en application au niveau des communes pilotes seront soumis à

l'appréciation du comité de pilotage avant toute mise à l'échelle. Il s'agit donc d'une démarche itérative.

La réflexion autour des solutions à proposer et le développement des outils seront menés par l'équipe du Bénin (composée de six (06) fonctionnaires) élargie à quelques cadres (techniciens pratiquant) des structures techniques concernées. Ces dernières seront amenées à suivre les instructions données et apporter une certaine facilité dans la mise en œuvre des solutions proposées et outils développés. Il s'agit donc d'un comité technique.

Ainsi, pour la résolution du problème identifié et l'exécution des actions proposées, l'équipe envisage travailler avec :

- ☑ les autorités compétentes du MEF et du MDGL
- ☑ l'Association Nationale des communes du Bénin;
- ☑ les communes pilotes;
- ☑ les cadres intervenant dans le domaine des finances locales.

La proposition des deux comités se présente comme il suit :

### **COMITE DE PILOTAGE**

- ✔ Président : Directeur de Cabinet du MEF
- ✔ 1er Vice-Président : Directeur de Cabinet MDGL
- ✔ 2ème Vice-président : Président de l'Association Nationale des Communes du Bénin
- ✔ Rapporteur : Directeur Général du Budget
- ✔ Membres :
  - ▶ Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique,
  - ▶ Directeur Général des Impôts,
  - ▶ Directeur Général des Collectivités Locales,
  - ▶ Directeur Général de l'Administration d'Etat,
  - ▶ Secrétariat Permanent de la Commission Nationale des Finances Locales (SP CONAFIL).

### **COMITE TECHNIQUE**

- ✔ Equipe Bénin de renforcement des compétences en gestion des finances publiques (DGB : 3, DGTCP : 1, DGI : 1 et SP/ CONAFIL : 1) ;
- ✔ Préfecture (01) représentée par le Chef du Service de la Tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisé ;
- ✔ Inspecteur des impôts (Assiette) : 1 ;
- ✔ Communes pilotes : 3 (représentées par : 1 SG, 2 CSAF, 2 CSPDL, 2 RP, 2 RI).

Au regard de la stratégie adoptée et pour la mise en œuvre des actions proposées, l'équipe a mis en place une feuille de route. L'exécution des activités prévues nécessitera la mobilisation de ressources matérielles et financières conséquentes.

## IV. La clôture de l'atelier

L'atelier de cadrage a été marquée par le mot de fin du Secrétaire Exécutif de CABRI. Il a remercié les uns et les autres pour leur participation active aux débats qui ont permis de mieux cerner l'objectif de l'atelier et à chaque équipe de bien identifier et formuler le problème et de faire ressortir ses causes et sous causes.

Il est rappelé que sur recommandation des encadreurs, chaque équipe s'est choisi un nom de baptême. L'équipe du Bénin porte le nom « Adjalalazin ». Le Secrétaire Exécutif de CABRI n'a pas manqué de faire des commentaires sur les différents noms que portent les équipes et leur signification.

***Bona OUOROU NOUDOFININ***  
Rapporteur de l'équipe du Bénin



**Les membres de l'équipe Adjalalazin du Bénin**

# ANNEXES

## Annexe 1 : Feuille de route

N°	Points d'entrée	ACTIONS	ACTEURS RESPONSABLES	PARTENAIRES ASSOCIES
1	<i>Défaillance des services déconcentrés de l'Etat (SDE) dans leur rôle d'assistance conseil aux communes</i>	Organiser des séances d'échanges avec toutes les communes pour s'enquérir sur l'état de la collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat	MEF (DGB, DGI et DGTCP) MDGL (SP/CONAFIL) Elus locaux	
		Tenir une réunion avec les ministères sectoriels sur les services délivrés à la base	MEF (DGB, DGI et DGTCP) MDGL (SP/CONAFIL)	
		Concevoir et valider des outils d'opérationnalisation de l'assistance-conseil des SDE	MEF (DGB, DGI et DGTCP) MDGL (SP/CONAFIL)	ANCB
		Choisir certaines communes pour la phase pilote de mise en œuvre des outils conçus	MEF (DGB, DGI et DGTCP) MDGL (SP/CONAFIL) ANCB	
		Procéder à une évaluation de la phase pilote en vue de capitaliser les acquis les expériences, corriger les dysfonctionnements et généraliser par la suite les outils à toutes les communes	MEF (DGB, DGI et DGTCP) MDGL (SP/CONAFIL) ANCB Elus locaux	

N°	Points d'entrée	ACTIONS	ACTEURS RESPONSABLES	PARTENAIRES ASSOCIES
2	<i>Non célérité dans la production des informations de l'État<sup>3</sup> à mettre à la disposition des communes dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution de leur budget</i>	Tenir une séance de travail avec les DPP et les DAF des ministères	DGB-SP/CONAFIL DPP et DAF des ministères	
		Concevoir des outils de répartition des ressources affectées transférées et de production de l'information	DGB-SP/CONAFIL	ANCB DPP et DAF des ministères
		Identifier des ministères sectoriels pilotes et mettre en application des outils proposés pour la correction du retard de mise à disposition d'information aux communes	DGB-SP/CONAFIL	ANCB
		Procéder à l'évaluation de la phase pilote	DGB-SP/CONAFIL	ANCB Communes pilotes
3	❖ <i>Inefficacité de la prestation des services déconcentrés de l'État en charge de la mobilisation des ressources propres au profit des communes</i>	Réaliser un état des lieux sommaire du dispositif en place et des pratiques	Tous les acteurs concernés	
		Tenir une séance de travail avec les communes sur la qualité des offres de service des Impôts et du Trésor	MEF (DGB, DGI et DGTCP) MDGL (SP/CONAFIL) ANCB Elus locaux	

3 Ministères sectoriels, MDGL, MEF, etc.



N°	Points d'entrée	ACTIONS	ACTEURS RESPONSABLES	PARTENAIRES ASSOCIES
3	<p>➤ <i>Défaut de communication sur les recettes partagées</i></p>	Organiser une séance de travail avec les structures centrales en appui à la mobilisation des ressources communales (DGTCP et DGI) sur la mobilisation des recettes locales	MEF (DGB, DGI et DGTCP)	SP/CONAFIL
		Elaborer une note sur les conclusions et recommandations	MEF (DGB, DGI et DGTCP) MDGL (SP/CONAFIL) ANCB Elus locaux	
		Tenir une séance de restitution au comité de validation des actions précédentes menées	MEF (DGB, DGI et DGTCP) MDGL (SP/CONAFIL)	
		Identifier des actions à mener en vue d'améliorer le dispositif d'une mobilisation optimale des ressources locales	Tous les acteurs concernés	OSC
		Effectuer des tests d'itérations dans les communes pilotes	Tous les acteurs concernés	
		Mettre en place un dispositif de suivi évaluation des solutions mises en œuvre dans les communes pilotes	Tous les acteurs concernés	OSC
4	<i>Méconnaissance des principes et exigences de la décentralisation par les citoyens</i>	Sensibiliser les citoyens sur les principes et les exigences du système décentralisé	MEF (DGB, DGI et DGTCP) MDGL (SP/CONAFIL)	OSC

N°	Points d'entrée	ACTIONS	ACTEURS RESPONSABLES	PARTENAIRES ASSOCIES
4	<i>Méconnaissance des principes et exigences de la décentralisation par les citoyens</i>	Sensibiliser les élus sur les principes et les exigences du système décentralisé	MEF (DGB, DGI et DGTCP) MDGL (SP/CONAFIL)	Elus locaux
		Expérimenter le budget participatif dans les communes pilotes	MEF (DGB, DGI et DGTCP) MDGL (SP/CONAFIL) Elus locaux	OSC

