

Atelier sur: **La Décentralisation Financière au Bénin**
dans la contexte du processus de décentralisation en cours

du mercredi 19 au vendredi 21 mai 2010



	Matin		Après midi	
Première journée	Définitions et allocations des tâches fonctionnelles – Etapes des réformes de décentralisation financière			
	Ouverture et introduction	Définitions et établir un langage commun	Allocation des tâches fonctionnelles (affectation des dépenses)	Piliers et Séquences d'actions de la décentralisation fiscale
Deuxième journée	Recettes locaux et transferts			
	Affectation des Revenus et l'importance des recettes locales	Typologie des systèmes des transferts	Systèmes d'allocation des transferts (formules d'allocation)	Travail de groupe
Troisième journée	Réfections sur la situation au Bénin et Recommandations pour Préparation d'un Plan d'actions			
	Travail de groupe à continuer	Présentations et discussions	Préparation d'un Plan d'actions	Clôture

REPUBLIQUE DU BENIN

Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

CONAFIL – *Commission Nationale des Finances Locales*

En association avec L'ambassade du Danemark / DANIDA



Atelier sur **La Décentralisation Financière au Bénin** dans la contexte du processus de décentralisation en cours

du mercredi 19 au vendredi 21 mai 2010



**Facilité par
Hans B. Olsen et Gerhard van 't Land**

Introduction

- L'Introduction des Participants et des Facilitateurs
- Ce que vous pouvez attendre de nous
- Ce qu'on attend de vous

Propositions pour le déroulement de l'atelier

- D'être flexible
- Les discussions sont plus importantes que les présentations / conférences
- Tout mécontentement sera exprimé, et
- (sans dénouer la responsabilité des facilitateurs) nous seront tous ensemble responsables pour la réussite de l'atelier

L'objectif de l'atelier

- *Analyser, à la vue des expériences internationales et particulièrement africaines (anglophones, francophones) en matière de décentralisation financière, la situation des Communes au Bénin et de commencer à identifier, à travers les bonnes pratiques, les actions ou initiatives envisageables au Bénin.*

Donc :

- Deux sous objectifs : *Analyse et Recommandations pour un plan d'actions*
- Nous ferons les introductions des différents sujets sur la base d'une combinaison de théorie, d'exemples internationaux et d'expériences pratiques – mais à l'issue de chaque présentation d'un sujet/thème, nous engagerons une discussion sur la situation au Bénin.
- Vous êtes les connaisseurs de la situation locale – avec un rôle potentiel à jouer.

Programme Proposé

	Matin		Après midi	
Première journée	Définitions et affectation des compétences – Séquence de la réforme			
	Ouverture et introduction	Définitions et établir un langage commun	Affectation des tâches fonctionnelles	Réforme DF : Piliers et Séquence des actions
Deuxième journée	Recettes locaux et transferts			
	Affectations des Revenus et l'importance des recettes locales	Typologie des systèmes des transferts	Systèmes d'allocation des transferts (formules d'allocation)	Travail de groupe
Troisième journée	Réflexions sur la situation au Benin et Recommandations Plan d'actions			
	Travail de groupe à continuer	Présentations et discussions	Préparation des recommandations	Clôture

Atelier sur: La Décentralisation Financière au Bénin
dans la contexte du processus de décentralisation en cours
du mercredi 19 au vendredi 21 mai 2010



Deuxième session

**Revisiter les objectifs de la décentralisation
et établir un langage commun**

Décentralisation

Définition, Objectifs et Attentes

❑ **Objectif habituel de la Décentralisation :**

Améliorer la participation des citoyens dans la planification et renforcer, à travers divers moyens, la “voix” du citoyen à influencer l’offre de services

❑ **Définition de la décentralisation:**

La décentralisation est le transfert d’autorité et de responsabilité pour les fonctions publiques du gouvernement central soit aux gouvernements intermédiaires et locaux, ou aux organisations gouvernementales quasi indépendantes

Différents types de décentralisation peuvent être distingués car ils possèdent différentes caractéristiques, ont différentes implications politiques, et des différentes conditions de succès (Banque Mondiale, 2003).

❑ **Description plus pratique (qui démontre la nécessité de la décentralisation):**

Construire un secteur public au niveau régional, qui est bien administré, réactif, et qui inclut tout.

Décentralisation

Autres définitions (des exemples)

□ **Ouganda (1994)**

En somme, la décentralisation est une réforme démocratique, qui cherche à transférer l'autorité politique, administrative, financière et de planification du centre aux conseils gouvernementaux locaux. Il cherche à promouvoir la participation populaire, renforcer les populations locales pour qu'elles puissent prendre leurs propres décisions et renforcer la transparence et la responsabilité. Elle vise aussi à introduire l'efficacité et l'efficacité dans la génération et la gestion des ressources et dans l'offre de services, à améliorer la participation des citoyens dans la planification et à renforcer, à travers divers moyens, la "voix" du citoyen à influencer l'offre de services.

□ **Ouganda (2002, proposée)**

Construire un service public durable sous le niveau national qui soit capable de livrer des biens et services de manière efficace et efficiente, pendant qu'il aborde dans le même temps les questions de pauvreté et de croissance durable dans l'équité, tout en renforçant la paix et la stabilité.

□ **Bénin / PONADEC :**

<aucune déclaration précise concernant les objectifs ?>

Définitions: Types/ Modes de la décentralisation

International : La décentralisation pourrait se présenter en trois formes:

❑ **Déconcentration :**

- Souvent considérée comme étant la forme la plus faible de la décentralisation – n'est pas consignée dans la loi; elle redistribue le pouvoir décisionnel, les responsabilités financières et de gestion au sein des différents niveaux du gouvernement central -

❑ **Délégation (Fonction d'agence)**

- Forme plus approfondie - souvent reconnue légalement; les fonctions sont transférées à une organisation semi-autonome qui n'est pas entièrement contrôlée par le GC - qui exécute des fonctions pour le compte du GC. La partie qui transfère les fonctions reste responsable.

❑ **Dévolution**

- Forme la plus poussée de la décentralisation; souvent légalement consignée, dans la Constitution. Un transfert de pouvoir de décision en ce qui concerne la gestion, la responsabilité financière, à des unités quasi-autonomes du gouvernement local qui sont pleinement responsables et comptables devant leurs élus.

Au Benin : Usage de ces termes d'une manière différentes

Logique pour la décentralisation

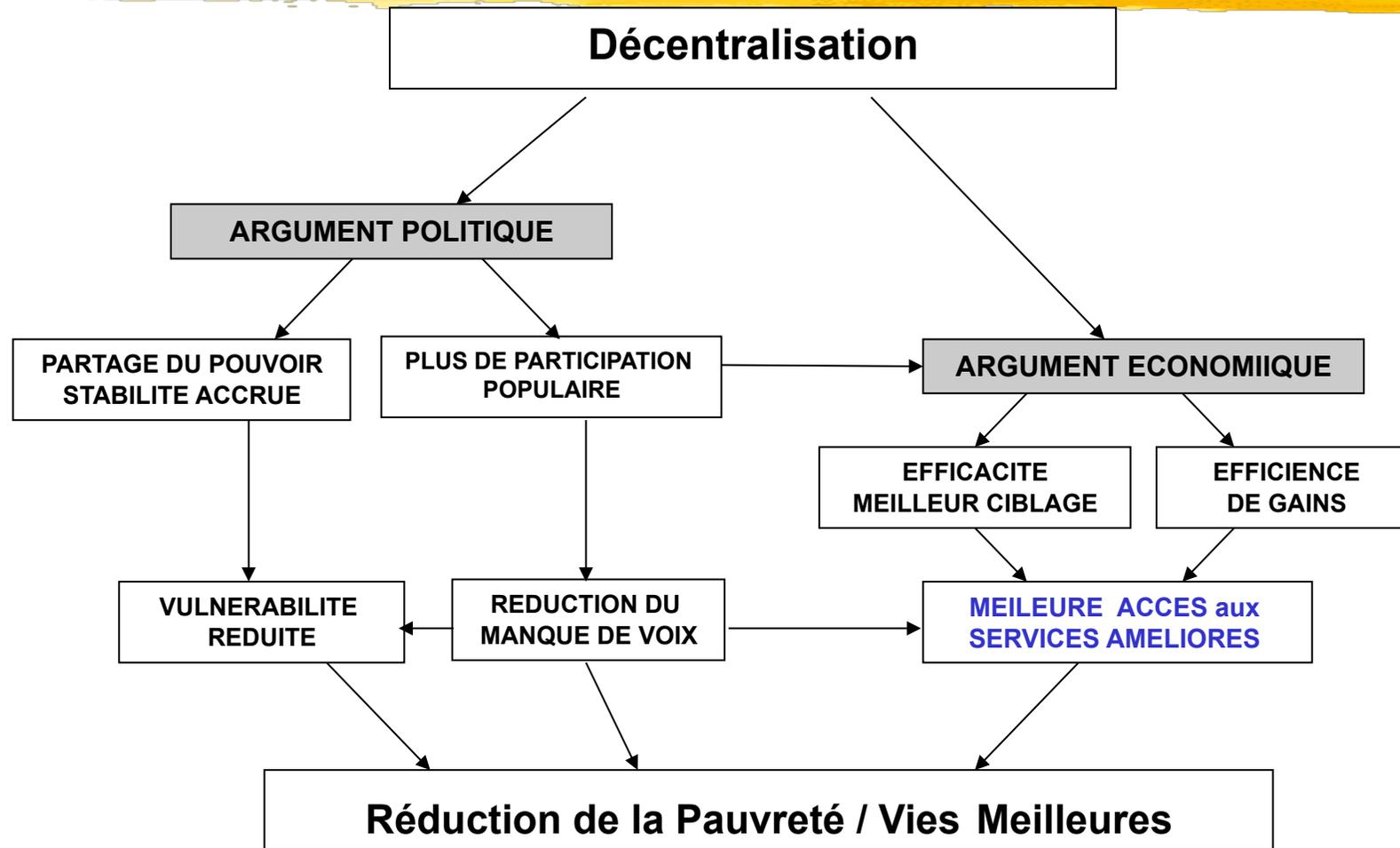
Principe de la subsidiarité

- Planification et budgétisation, aussi bien que la gestion de l'offre des services, est mieux placée aussi près que possible des bénéficiaires, pour des raisons
 - d'Efficiences (les choses sont mieux faites)
 - d'Efficacité (les bonnes actions sont faites)

PONADEC :

La mise en œuvre de la décentralisation repose implicitement sur le postulat qu'un rapprochement de la prise de décision du terrain favorisera une meilleure allocation des ressources (les acteurs locaux ont une meilleure compréhension de la demande locale) et une plus grande efficacité des fonds publics (les acteurs locaux sont capables de produire les services publics à un coût moindre que le niveau central (PONADEC, p 25).

Visualisation de la logique de la décentralisation



Déconcentration : Surtout des gains d'efficacité

Dévolution : Plus de gains en efficacité (à travers l'argument politique/ la voix du peuple)

Décentralisation & Réduction de la Pauvreté

des avantages et des inconvénients possibles

<p>Meilleure offre de services:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mieux adaptés aux besoins locaux • Moins chers • Plus flexible • Plus innovants • Mobilise les avantages comparatifs des entreprises locales et le secteur à but non lucratif 	<p>Danger pour l'offre de service:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Décentralisation de la corruption • Dépenses incontrôlées • Recul de plusieurs fonctions économiques et particulièrement les fonctions sociales de l'état • Le cadre local ne sera pas indépendant et suffisamment motivé pour des engagements risqués
<p>Démocratisation locale:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intégration des besoins et intérêts des populations • Donner aux organisations du tertiaire et aux entreprises locales la liberté d'agir et d'articuler leurs vues et besoins • Opportunité de formation pour une culture de participation/démocratique • Donner une certaine autonomie et intégration politique aux minorités 	<p>La politique locale s'est toujours de la politique:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reproduction/nouvel étiquetage des élus locaux • Les pauvres se retiendront de promouvoir leurs intérêts • Les politiciens locaux pourraient être attentifs aux besoins locaux de leur circonscription définie • La responsabilité peut être atténuée si les élections locales ne sont pas perçues comme importantes et résultent en une faible participation
<p>Intégration nationale:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peut résulter en une distribution plus équitable des ressources nationales • Dispersion du pouvoir politique dans le sens vertical • Structures de décisions et planification communes ou l'exécution communes des tâches • Diversité nationale peut ainsi être réalisée dans l'unité nationale 	<p>Tentative de séparation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Institutionnaliser des fractions sur la base de liens ethniques • Reproduire des politiques discriminatoires

Décentralisation & Réduction de la Pauvreté

Ce que dit la littérature (1/2)

Comment évaluer l'impact de la décentralisation? (ECDPM)

- ❑ Développement Institutionnel au niveau local (régional)
- ❑ Renforcement de capacités et offrir une voix aux groupes locaux
- ❑ Disponibilité et utilisation efficace des fonds d'investissement
- ❑ Augmentation des services

[la décentralisation est-elle un moyen à une fin ou une fin en elle-même? –
Se référer aussi aux différentes définition de la pauvreté]

Décentralisation et l'offre de services (IDS)

- ❑ Questions Méthodologiques (attribution, comparaison)
- ❑ Pas d'évidence empirique d'une corrélation positive directe entre la décentralisation et l'offre de service
- ❑ **Néanmoins – la conclusion est que la décentralisation est d'importance - “la décentralisation fait partie d'un long processus de construction de l'état” – pour une offre de services durables**
- ❑ Ainsi- besoin de se focaliser sur les conditions nécessaires pour faire fonctionner un système décentralisé comme il se doit.

Décentralisation & Réduction de la Pauvreté

Ce que dit la littérature (2/2)

Conditions Nécessaires (OECD/IDS) :

- (i) engagement politique au niveau national;
 - (ii) disponibilité des ressources financières au niveau local
 - (iii) capacité humaine
 - (iv) implication des bailleurs
 - (v) flux suffisant d'information
 - (vi) mécanismes de participation, et
 - (vii) participation de la société civile
- Les trois derniers concernent les mécanismes de responsabilité aux niveaux locaux et nationaux;
 - Plus d'attention à la réactivité du côté du secteur public aux désires des clients
 - Offrir une 'voix' au peuple
 - La décentralisation financière n'est qu'un des éléments d'une décentralisation effective – beaucoup dirait que c'est '*l'élément directeur*' – mais il y a d'autres conditions nécessaires.

Définitions: Composantes de la décentralisation

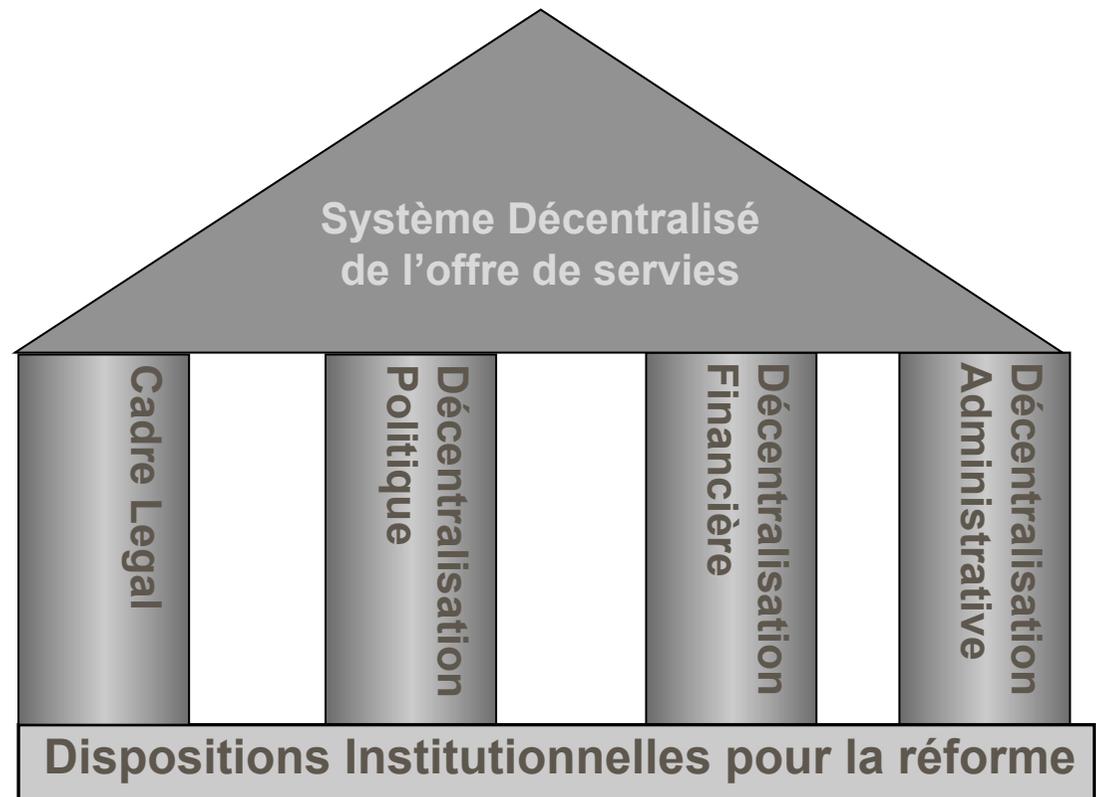
- ❑ **Décentralisation administrative** : fait référence à la rupture de liens du personnel relevant de l'autorité locale avec leurs ministères respectifs et de les amener sous le contrôle de l'autorité locale; qui inclue des procédures pour l'établissement d'un système de paie locale.

Parfois, la *décentralisation administrative* est aussi utilisée pour décrire un modèle de décentralisation moins ambitieux, y compris la délégation des compétences ou le transfert pouvoirs du gouvernement central aux "branches" locales, c'est-à-dire la délégation des compétences aux institutions locales qui ne sont gouvernées par aucune représentation locale.

- ❑ **Décentralisation Politique** : fait référence au transfert de fonctions ou d'autorité du niveau central du gouvernement aux institutions locales qui sont gouvernées par une *représentation politique*.
- ❑ **Décentralisation Financière** : fait référence aux transferts de fonctions ou d'autorité du gouvernement central aux institutions locales en ce qui concerne la prise de décision locale sur *l'allocation des ressources financières* (c'est-à-dire des pouvoirs discrétionnaires financiers) et le pouvoir *de prélever des taxes locales*.

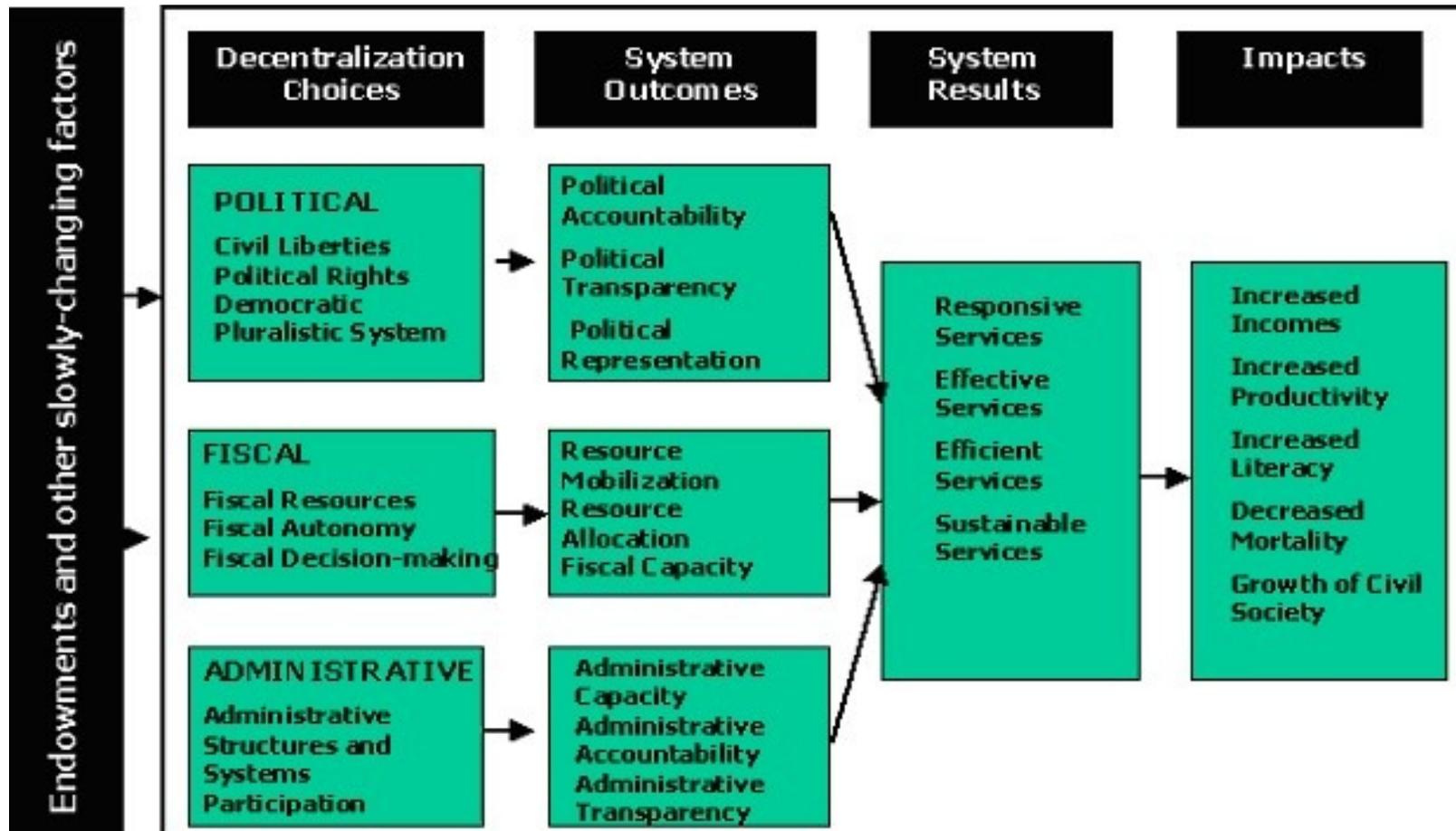
Piliers d'un système de dévolution

- ❑ Cadre légal et répartition des fonctions (*harmonisation légale*)
- ❑ Structures pour une responsabilisation politique (*décentralisation politique*)
- ❑ Disposition financière pour les Gouvernements locaux (*décentralisation financière*)
- ❑ Ressources Humaines pour gouvernements locaux (*décentralisation administrative*)



Composantes de la décentralisation

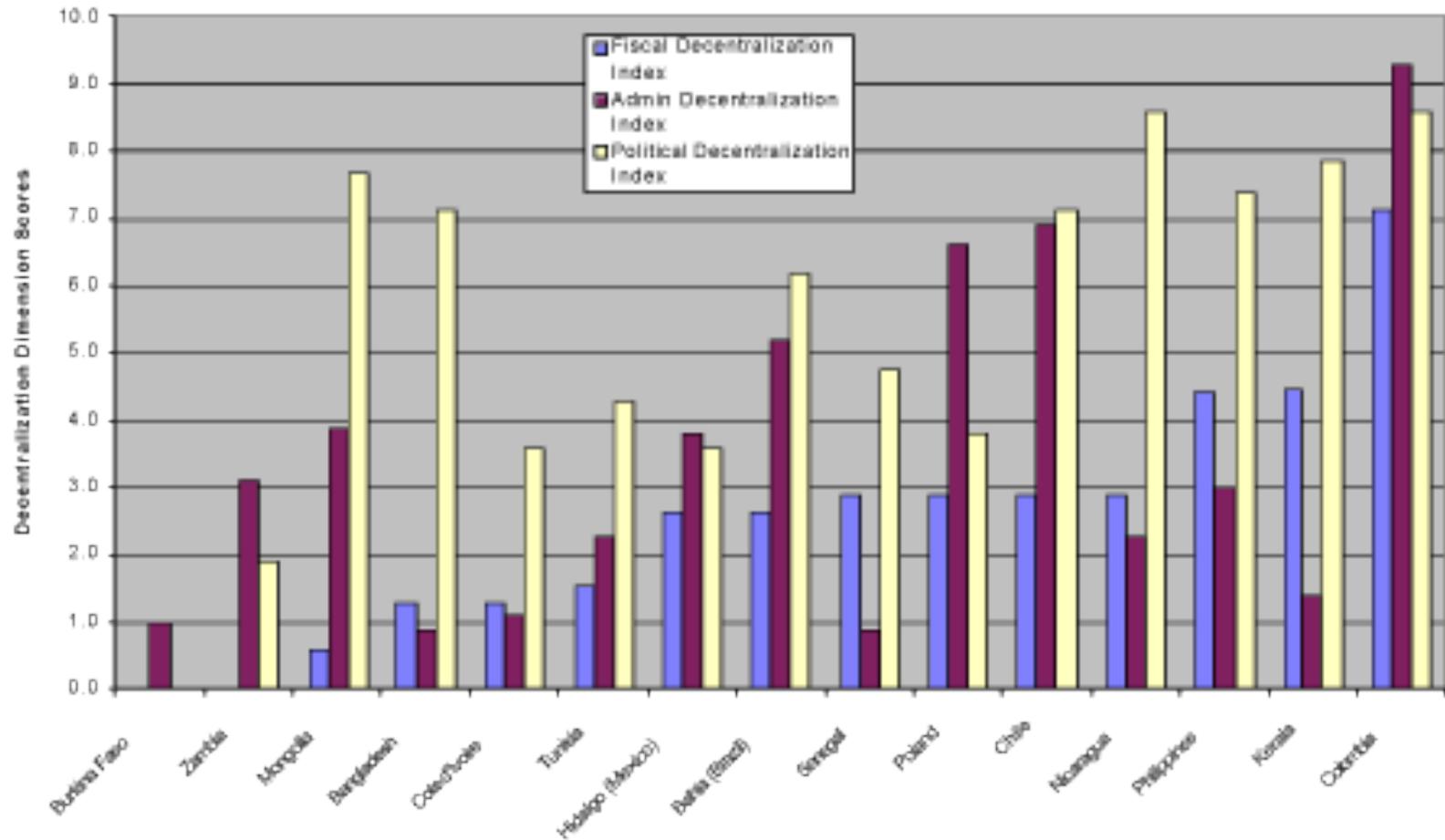
Trouvez la bonne combinaison – théorie d'un soufflé



Source : www.worldbank.org

Composantes de la décentralisation

Des grande différences a travers des pays:
'le mélange juste' peut être différent d'un pays à l'autre
et cela dépend aussi du système de décentralisation choisi



Définitions:

Relation entre type et composantes

	Piliers :	Gestion	Administratif	Financier	Politique
Types de Décentralisation :	Définitions / descriptions	Le niveau déconcentré détient (quelques) responsabilités pour la gestion / la mise en œuvre	L'unité au niveau déconcentré a du personnel sur lequel il exerce une autorité / un pouvoir d'embauche et de licenciement	L'unité au niveau déconcentré a son propre budget (et donc exerce une discrétion sur les ressources financières pour s'acquitter de ces fonctions	L'unité au niveau déconcentré a une représentation élue qui peut prendre des décisions et a la responsabilité des fonctions transférées à ce niveau
Centralisé	Les fonctions sont exécutées par les QGs / à partir des QGs	-	-	-	-
Déconcentré	Un personnel est posté au niveau déconcentré, et (quelques) fonctions de gestion et (d'offre de services) leurs sont transférées. Le QG garde pleinement le contrôle et la responsabilité entière.	✓	-	-	-
Délégué	Le gouvernement central prête (certains) pouvoirs à un niveau plus bas du gouvernement avec l'idée que cette autorité peut être retirée (le bas niveau peut prendre des décisions mais elles peuvent être annulées - et le pouvoir décisions peut facilement être retiré)	✓	✓	✓	-
Dévolue	L'autorité sur les questions financières et administratives est transférée au niveau déconcentré du gouvernement en tant qu'entité statutaire	✓	✓	✓	✓

Définitions:

Relation entre type et composantes – tableau 1/3

Aspect du service	Compétences déconcentrées	Délégué / Compétence de l'Agence	Fonction Décentralisée
Instrument	Décrets ministériels et circulaires	Loi, réglementation, décret gouvernemental ou décret/circulaire ministérielle	Constitution, loi et règlements connexes
Source et receveur de l'autorité	Du ministère « délégué » à ses propres branches déconcentrées	Corps représentatif ou ministère/agence à une autorité locale (ou structure parapublique/semi-indépendante)	Etat, ou structure représentative d'un niveau plus haut vers l'autorité locale
Financement	Du ministère directement à ses branches (n'apparaît pas dans les budgets de l'autorité locale)	De l'entité qui assigne la mission à l'autorité locale (apparaît dans son budget)	Niveau de réception (recettes affectées ou subvention en bloc ou conditionnée)

Définitions:

Relation entre type et composantes – tableau 2/3

Aspect du service	Compétences déconcentrées	Délégué / Compétence de l'Agence	Fonction Décentralisée
Personnel	Le personnel de la branche est constitué de fonctionnaires, faisant partis du ministère. Leurs tâches peuvent inclure la coordination avec les ALs.	Autorités locales ou structures semi-indépendantes ont leur propre personnel, mais opèrent dans un cadre national. Peuvent aussi utiliser du personnel détaché du gouvernement central.	Les autorités locales ont leur propre personnel, mais opère dans un cadre national ; pouvoir discrétionnaire considérable dans le recrutement, le licenciement, la taille de la structure, etc. Peuvent aussi utiliser du personnel détaché du gouvernement central, qui est considéré essentiellement comme personnel AL.
Discrétion de l'organisation interne	Les branches sont structurées par le Ministère, bien que souvent approuvé au niveau du cabinet ou à un niveau plus haut	Autorités locales ou structures semi-indépendantes peuvent organiser leur unité dans un contexte national, et s'occuper des tâches au sein d'unités de leur choix	Les autorités locales peuvent organiser leurs unités au sein du cadre national, et s'occuper des tâches au sein d'unités de leur choix

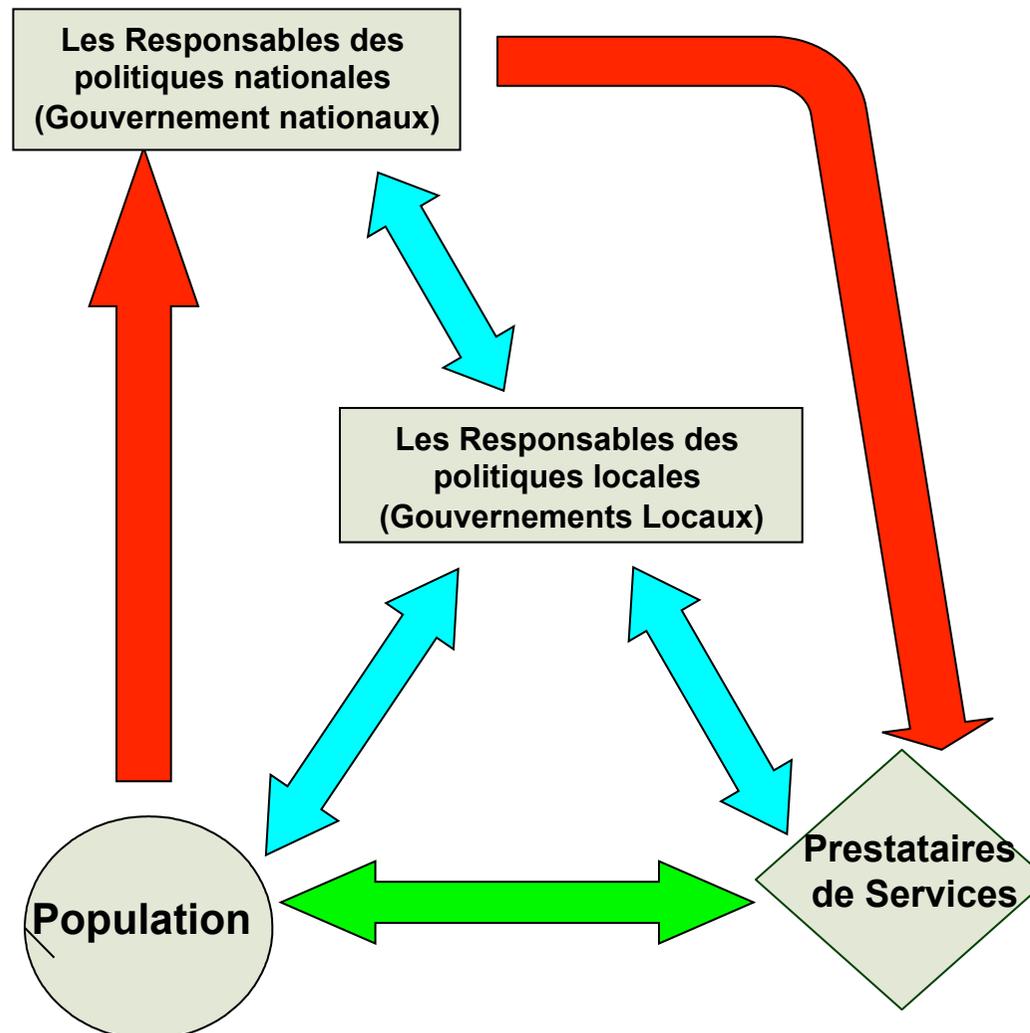
Définitions:

Relation entre type et composantes – tableau 3/3

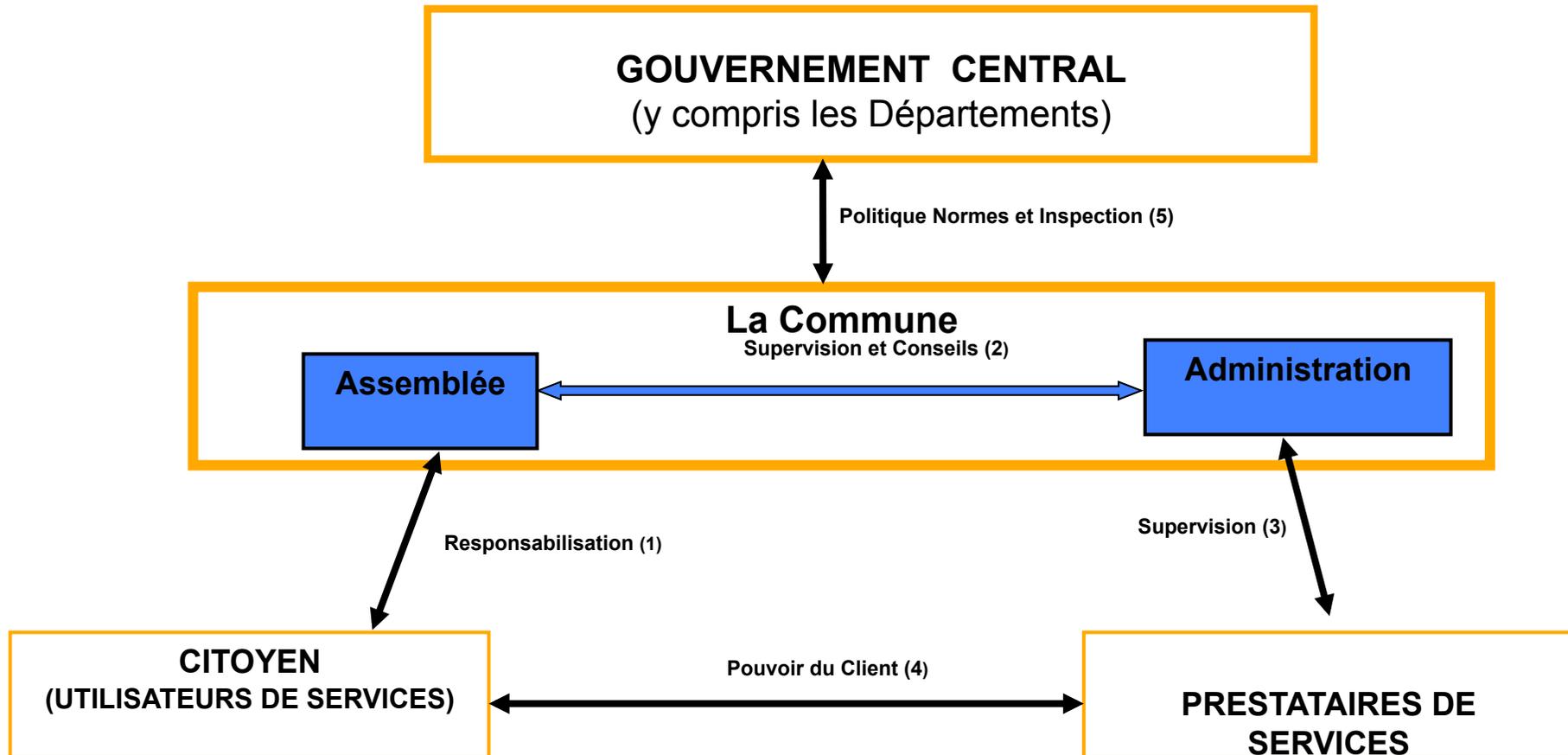
Aspect du service	Compétences déconcentrées	Délégué / Compétence de l'Agence	Fonction Décentralisée
Discrétion dans la mise en œuvre	Variable mais généralement limité par les règlements et procédures, les normes et les instructions du Ministère	Considérablement contraints par les politiques, les procédures et les normes établies par l'entité en charge, un certain pouvoir de discrétion en ce qui concerne la mise en œuvre.	Niveau élevé de pouvoir discrétionnaire, mais peut être limité quelque peu par les normes nationales.
Rapportage / Responsabilisation	Au siège des Ministères	Principalement à l'entité concernée, mais aussi le Conseil local et les citoyens	Principalement aux citoyens au niveau de la réception, à travers les Conseils locaux et directement, la responsabilité verticale demeure et est en principe plus prononcée dans les premières phases de la décentralisation

Décentralisation

Responsabilités et La participation des populations visualisée
pour **Déconcentration** / **Dévolution** / **Groupe d'utilisateurs**



Modèle de Responsabilisation dans un système de dévolution



Quelques remarques pour stimuler la discussion

Dans beaucoup de pays, des systèmes de déconcentration existent à cote des systèmes de dévolution [décentralisation], mais dans la majorité des cas (en ce qui concerne la livraison des services) au même niveau administratif. Le cas du Bénin est différent.

- ❑ Pas de problèmes quand il est clair ‘qui doit faire quoi’ –
- ❑ Mais le plus souvent :
 - Un de ces systèmes est beaucoup plus fort / plus favorisé que l’autre (Zambie, Lesotho)
 - Souvent il y en a une zone d’ombre (‘zone grise’)
- ❑ Chaque pays doit configurer la modalité qui le sied
 - Et les pays francophones ont une histoire différente des pays anglophones

Atelier sur: La Décentralisation Financière au Bénin
dans la contexte du processus de décentralisation en cours
du mercredi 19 au vendredi 21 mai 2010



Troisième session sur

Transfert des Compétences

[L'affectation des tâches fonctionnelles
y compris l'affectation de dépenses]

Décentralisation financière et l'Attribution des compétences / *Allocation des Dépenses*

- Dans l'analyse et l'élaboration d'un système de relations intergouvernementales (financières), quatre questions majeurs sont importantes et doivent être prises en compte:
 - Affectation des dépenses – **Qui fait quoi ?** (et qu'est ce que ça coûte?) « *Il faut savoir exactement qui doit faire précisément quoi* »
 - Est ce que cela est clair dans le cas du Bénin?
 - Allocation des Revenus – Qui recouvre les taxes – c'est à dire à quel niveau du gouvernement ?
 - Les revenus locaux sont une partie importante de l'équation
 - [Egalement – dans des pays bénéficiaires - les ressources des bailleurs]
 - Comment le (des)équilibre vertical est-il abordé?
 - Ad hoc et négociation / recouvrement des coûts / Sur la base de formule
 - Comment le (des)équilibre horizontal est-il abordé?
 - Ad hoc et négociation / recouvrement des coûts / Sur la base de formule

Attribution Fonctionnelle / des Dépenses

Attribution des tâches - Définitions

Définition des affectations fonctionnelles:

Dans le contexte des relations intergouvernementales, le terme ***affectation fonctionnelle*** est défini comme **l'affectation des rôles, fonctions et tâches du gouvernement aux différents niveaux des gouvernements, en rapport avec le mode de décentralisation qui prévaut (GTZ, 2009)**

- **Les fonctions des départements en font partie !**

Affectation des fonctions vs Affectation des dépenses

- **Souvent utilisées comme synonymes – mais le terme ‘Affectation fonctionnelle’ est plus large que ‘l’affectation des dépenses’ car il inclut l’attribution des revenus – mais aussi les tâches qui ne génèrent pas de dépenses;**
- **Lorsque le recouvrement de revenu à pour but l’offre des services, l’élaboration des relations intergouvernementales commence normalement avec la définition de ‘l’affectation des dépenses’**
- **Le fonctions régulatrices et les fonctions de l’ état civil sont facilement négligées – pourtant elles sont importantes pour les gouvernements locaux et font partie de ‘l’affectation des fonctions’.**

Affectation Fonctionnelle / Attribution des Dépenses

Principes de base

Il n'y a pas de meilleure manière

- Cela dépend des circonstances (ex. des facteurs de taille, de capacité) – et cela peut changer au fil du temps
- Cela dépend aussi des objectifs de la décentralisation – ex. l'argument politique vs l'argument économique
- Considérations d'efficacité, de stabilité, et de péréquation

Mais il ya des principes qui s'appliquent souvent:

☐ Principe (économique) de base : subsidiarité

- Les responsabilités sont mieux situées au niveau le plus bas possible de manière à ce qu'elles conduisent à une meilleure allocation des ressources (plus c'est près des bénéficiaires mieux ils sauront ce qu'ils veulent et ce dont ils ont besoin) et une meilleure utilisation des rares ressources (étant donné qu'il y a une surveillance de près).

☐ Autres principes qui s'appliquent au “niveau le plus bas possible”

- Zone d'externalités / bénéfice (les services sont produits et consommés dans la zone)
- Les économies d'échelle
- Compétences et capacité disponibles au niveau local

☐ Autres considérations:

- Les zones d'intérêt national (comme défense, affaires étrangères, etc) demeureront des fonctions du GC
- Sécurité Sociale / Programmes de redistribution sociale sont normalement une fonction du GC (bien que le GL peut être impliqué (fonction d'agence))

Affectation Fonctionnelle / Attribution des Dépenses **Plus de Principes**

- ✓ **Subsidiarité**
- ✓ **Enjeux pragmatiques** (Zone d'externalités / bénéfice, échelle et capacité) **qui doivent être appliquées d'une manière flexible**

- Décrire les activités de manière holistique autant que possible**
 - Faire la politique, planification, financement, approvisionnement, suivi, rapportage

- Décrire les activités autant globale que possible**
 - Sauf quand il y a besoin de décrire des sujets de substance séparés

Départager les fonctions

Théorie et Pratique

□ **Théorie versus la pratique**

- Tout le monde reconnaît l'affectation des dépenses comme point de départ de la décentralisation financière – mais comment cela est-il suivi?
- C'est une tâche d'enfer
- C'est menaçant (car brutalement clair)
- La distribution de l'allocation des revenus est plus attractive / agréable

□ **Eviter les fonctions concurrentes le plus que possible**

- Si tout le monde est responsable, en pratique personne n'est responsable

□ **Les ouvrages sur les Affectations Fonctionnelles reconnaissent la distinction entre les affectations fonctionnelles *uniformes* et *asymétriques***

- Mais l'expérience montre que (pendant que les systèmes asymétriques sont établis pour accommoder les manques de compétences dans certains gouvernement locaux, les gouvernements centraux n'ont souvent pas assez de compétences eux-mêmes pour gérer de tels systèmes asymétriques.

Affectations Fonctionnelles

Quel est le point d'ancrage ?

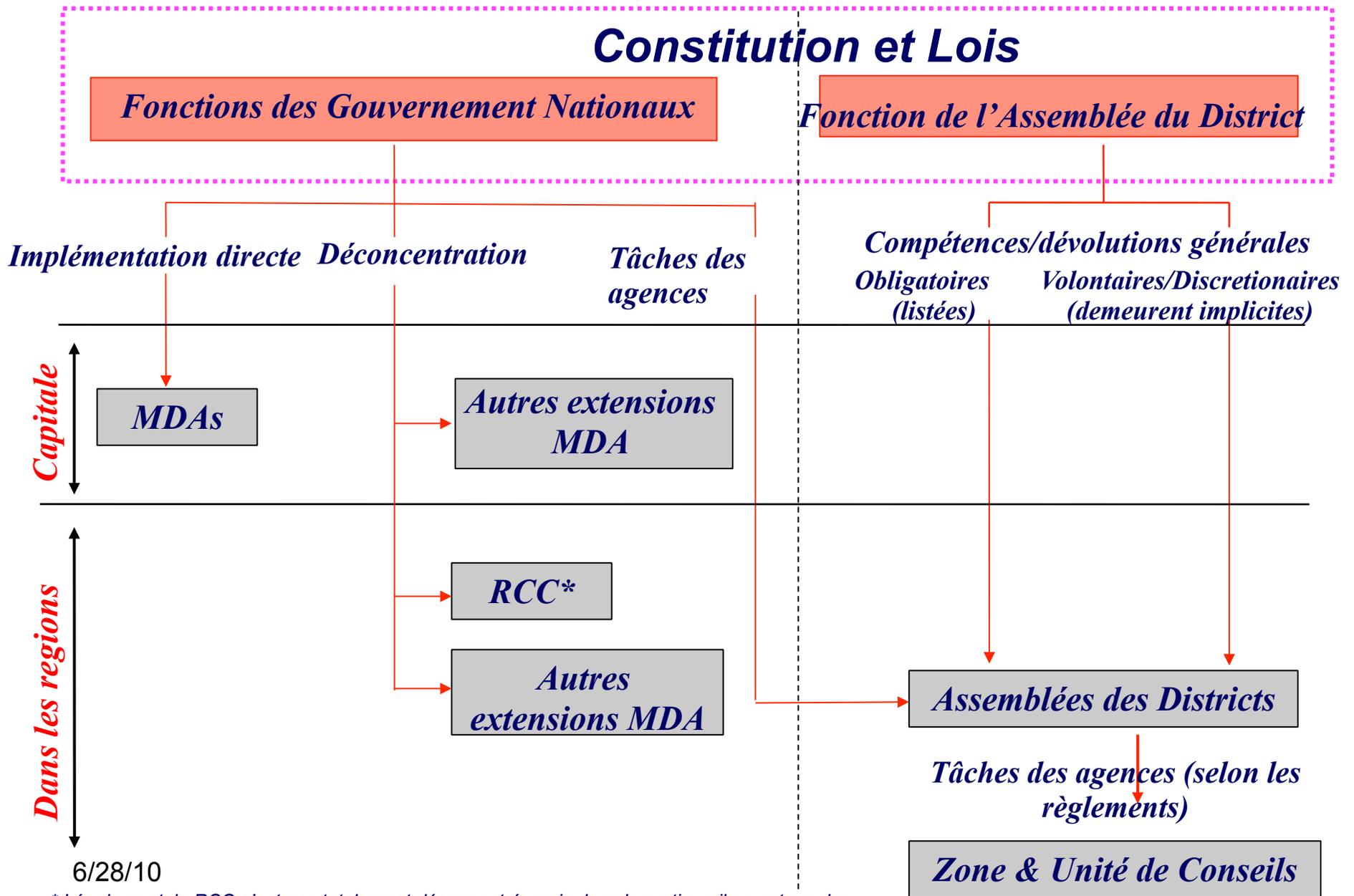
- ❑ Il y a un besoin d' équilibrer la stabilité et la flexibilité
- ❑ Le transferts des compétences est un processus – si il y a un *leadership* fort et/ou la volonté politique – la flexibilité est la plus importante que la stabilité.
- ❑ Le choix actuel dépend des considérations locales
 - ✓ **Constitution** (Iles Salomon)
 - ✓ **Loi du Gouvernement Local** (Kenya, Ouganda, Tanzanie)
 - ✓ **Législation Subsidaire** (Papouasie Nouvelle Guinée)

Affectation Fonctionnelle

Exemple du Timor de l'Est

- ❑ **Aucun exemple d'Afrique sur une étude approfondie des affectations fonctionnelles. Il y en a plusieurs dans les pays asiatiques - Yémen avec le PNUD**
- ❑ **Timor Est**
 - **Pays jeune – nouveaux gouvernements locaux**
 - **Approche pragmatique – d'abord avec tous les Ministères – mais ceci n'a pas bien marché**
 - **Ensuite avec un nombre sélectionné de ministères**
 - **Focaliser sur une large gamme de services (pas seulement les fonctions 'traditionnelles' des LGs)**
 - **Plan détaillé pour chaque Ministère – y compris le budget**
 - **Education primaire / Santé jusqu'au niveau de l'hôpital du district**

“Une architecture fonctionnelle claire est nécessaire”
Est-ce que ceci pourrait être une architecture convenable pour Ghana?



6/28/10

* Légalement, le RCC n'est pas totalement déconcentré, mais dans la pratique il en est proche

Affectations Fonctionnelles au Bénin

Ce que dit le PONADEC:

Points à noter : Les compétences dévolues aux Communes par la Loi

Extrait du rapport du comité interministériel sur les transferts de compétence (2006) «Au sens générique, la commune a en charge la gestion des « affaires locales » et la répartition des compétences entre l'Etat et les communes se décline en trois types de compétences, à savoir les compétences propres, les compétences partagées et les compétences déléguées.

- **Les Compétences propres.** La Commune exerce ces compétences de manière exclusive. Elles concernent : le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme ; les infrastructures, l'équipement et les transports ; l'environnement, l'hygiène et la salubrité ; les investissements économiques et les services marchands ; la coopération intercommunale et la coopération décentralisée.
- **Les Compétences partagées.** Elles impliquent l'intervention de l'Etat et celle de la commune. Les domaines concernés sont : l'enseignement, l'éducation et l'alphabétisation ; la santé, l'action sociale et culturelle. (NDLR ce qui est des infrastructures et de leur entretien cela relève des compétences propres)
- **Les Compétences déléguées.** Il s'agit de compétences que l'Etat central a déléguées aux communes. Les domaines concernés par ces compétences sont : la police administrative, la protection civile, l'organisation de la consultation démocratique au niveau des villages et quartiers de ville ; la police judiciaire ; la diffusion et l'exécution des lois et règlements ; l'état civil.

Attribution des tâches fonctionnelles au Bénin

Questions <20 minutes de travail de groupe et rapportage>



- En ce qui concerne les Affectation Fonctionnelles:**
 - Quelles fonctions sont/devraient être entreprises par le Gouvernement Central
 - Quelles fonctions sont/devraient être entreprises par les 12 Départements
 - Quelles fonctions sont/devraient être entreprises par les communes

- Il y a-t-il des zones d'ombre?**

- Peut-il y avoir des améliorations?**

**Atelier sur: La Décentralisation Financière au Benin
dans la contexte du processus de décentralisation en cours
du mercredi 19 au vendredi 21 mai 2010**



Quatrième session

**Piliers de la décentralisation financière
Séquence des activités d'introduction
Et Les 'douze enjeux de *Bahl*'**

Décentralisation Financière

Récap / Définition

➤ Une des trois composantes de la 'décentralisation / dévolution'

➤ Description simple :

La décentralisation financière fait référence à la dimension de la finance publique des relations intergouvernementales. Elle aborde la question de la réforme du système de l'affectation des dépenses et du transferts des sources de revenus du gouvernement central au niveau local.

La définition ne fait pas référence aux interactions **Intra**-Gouvernementales

➤ Définition (Banque Mondiale www.worldbank.org)

La décentralisation financière accorde une autonomie substantielle des revenus et des dépenses aux gouvernements locaux, y compris le droit de prélever des taxes et des frais de prestation sur les usagers. Pour être efficace, elle requière que soit lié le plaisir de dépenser avec la douleur de la génération de revenus, l'accroissement de l'autonomie de revenue, le renforcement de compétences pour l'analyse des données pour les décisions budgétaires et l'établissement de contrôles fiduciaires adéquats.

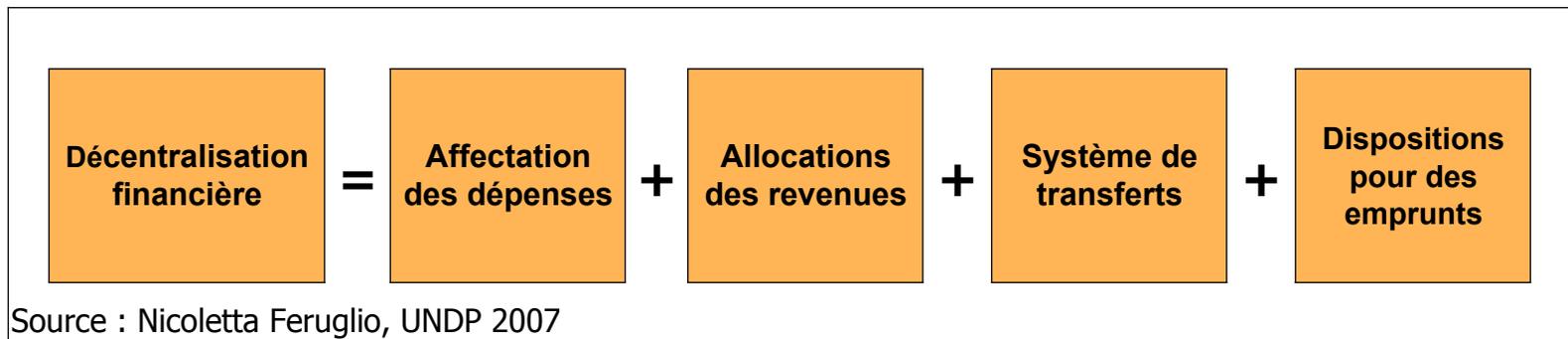
Décentralisation Financière

Importance et piliers

➤ Important :

- La décentralisation financière est (ou devrait être) l'élément clé de tout processus de décentralisation
- Sans l'autonomie financière, l'autonomie des gouvernements locaux ne peut pas être appuyée – et ainsi tous les avantages de la décentralisation ne peuvent pas se réaliser

➤ Piliers de la Décentralisation financière



- Les piliers font partis des sujets du programme de l'atelier

Décentralisation Financière

Séquence des activités de réforme

- **Littérature utilisée** - disponible sur Internet – gratuite - mais en anglais
 - *Séquence de la Décentralisation Fiscale*, World Bank Research Paper 2006 par Roy Bahl et Jorge Martinez-Vazquez
 - *Implémentation des règles de la décentralisation fiscale*, Roy Bahl, GSU, 1999, working paper 99-1
 - *Relations intergouvernementales fiscales, Principes Universels, Applications Locales*, Richard Bird GSU, 2000, working paper 00-2
 - *Décentralisation Fiscale – Une revue*, Nicoletta Feruglio, UNDP, 2007

- **La séquence à de l'importance**
mais
- **La séquence est spécifique à chaque pays**
et
- **La décentralisation est comme un puzzle** –avec de nombreuses pièces qui doivent être rassemblées – et la position d'une pièce à des implications sur la position des autres pièces (ou encore mieux – c'est comme le *sudoku* : la manière dont une case est remplie influence toutes les autres cases). C'est à dire pas toujours séquentiel.

Réforme de la Décentralisation Financière

Séquence normative – Bahl 2006

➤ Conditions préalables :

- *Faciliter la mise en place des institutions administrative et financière*
- *Etat de droit en place pour régler les disputes intergouvernementales / règles électorales démocratiques*
- *Avantage supplémentaire: Déconcentration*

➤ Etape 1 : Débat National

➤ Etape 2 : Elaboration de politique et *livre blanc*

➤ Etape 3 : Passage de la loi de la décentralisation

➤ Etape 4 : Elaborer les règlements de la mise en œuvre

➤ Etape 5 : Mise en œuvre du programme de décentralisation

➤ Etape 6 : Suivi, Evaluation et Réaménagement

➤ Trop évident et pas si spectaculaire ?

Réforme de Décentralisation Financière

Séquence normative – Feruglio 2007 (1 of 3)

- **Etape 1 : Etablir un processus de négociation politique**
 - Besoin d'un processus juste avec des freins et des contrepoids / Besoin d'un champion ou un leader qui peut faire l'arbitrage si nécessaire
 - Lier toutes les dimensions : politique, administrative et financière

- **Etape 2 : Elaboration et mise en œuvre d'une stratégie pays spécifique**
 - Reconnaître la dynamique et le besoin d' être flexible
 - Reconnaître les différences dans les gouvernement locaux
 - **Lier les 4 piliers de la de décentralisation fiscale – et faire le liens avec la discipline fiscale, la performance et responsabilité**
 - Commencer avec l'affectation des dépenses: **L'argent suit les fonctions**

- **Etape 3 : Focus sur les trois aspects intergouvernementaux (politique administratif et financier) et les aspects spécifiques aux réformes gouvernementales locales (gouvernance, gestion financière et l'offre de services)**
 - Une forte facilitation est nécessaire du gouvernement central
 - Besoin d'un champion

- a suivre -

Reforme de Décentralisation Financière

Séquence normative – Feruglio 2007 (2 of 3)

➤ **Etape 4 : Habilitier et Renforcer les gouvernements locaux**

- Etablir des mécanismes politiques pour déterminer le choix local et établir la responsabilité
- Election politique pour plus de responsabilisation
- Budgétisation Locale et choix du processus
- Autonomie locale sur les taxes
- Additions innovantes sur la base de l'implication de la société civile / et leur habilitation

➤ **Etape 5 : Etablir une capacité locale institutionnelle, managériale et technique et des systèmes pour livrer des services**

- Planification et capacité de mise en œuvre et les systèmes
- Capacité de budgétisation et de systèmes de gestion financière
- Système de suivi et de feedback

Offrir l'accès à des ressources financières adéquates

- Politique sur le revenu local et son administration
- Accès aux transferts intergouvernementaux

Reforme de Décentralisation Financière

Séquence normative – Feruglio 2007 (2 of 3)

- **Etape 6: Etablir un mécanisme pour guider et suivre le système de décentralisation financière et effectuer des transferts intergouvernementaux**
 - Utiliser de manière créative les transferts intergouvernementaux pour améliorer la gouvernance locale, l'offre de service et la responsabilisation financière (ex. les subventions basées sur la performance)

- **Quelques observations :**
 - La décentralisation financière propre survient vers la fin des six étapes
 - L'accent est sur l'offre de service – ainsi, les services ont besoin d'être bien définis

Réforme de Décentralisation Financière

Question pour la discussion plus tard



- Où se trouve le Bénin dans le processus de réforme de décentralisation financière selon les séquences normatives présentées?

Réforme de Décentralisation Financière

12 Règles de mise en œuvre (Bahl) – 1/3

REGLE #1

- La décentralisation financière devrait être perçue comme un système d'ensemble

REGLE #2

- Le financement se conforme aux fonctions

REGLE #3

- Il doit y avoir une forte capacité à suivre et évaluer la décentralisation

REGLE #4

- Un même système intergouvernemental ne sied pas au secteur urbain et au secteur rural

- à suivre -

Réforme de Décentralisation Financière

12 Règles de mise en œuvre (Bahl) – 2/3

REGLE #5

- La décentralisation financière requiert un pouvoir de taxation considérable du Gouvernement Local

REGLE #6

- Les Gouvernements Centraux doivent se conformer aux règles de décentralisation financière qu'elles mettent en place

REGLE #7

- Faire simple

REGLE #8

- L'Elaboration du système Intergouvernemental devrait correspondre aux objectifs de la réforme de la décentralisation

- à suivre¹⁴

Réforme de Décentralisation Financière

12 Règles de mise en œuvre (Bahl) – 3/3



REGLE # 9

- La décentralisation fiscale devrait tenir compte de tous les (trois) niveaux du Gouvernement

REGLE #10

- Imposer plafond budgétaire

REGLE #11

- Reconnaître que les systèmes intergouvernementaux sont toujours en transition et se préparer à cela

REGLE #12

- Il doit y avoir un champion de la décentralisation financière

Réforme de Décentralisation Financière

Questions et discussions

- Où se trouve le Bénin dans le processus de réforme de la décentralisation financière selon les séquences des exemples normatives présentées ?
- Quels sont les aspects ou les enjeux jusqu'ici ignorés?
- Qui aspire d'être le champion de la décentralisation financière ?

Atelier sur: La Décentralisation Financière au Bénin
dans la contexte du processus de décentralisation en cours
du mercredi 19 au vendredi 21 mai 2010



Cinquième session

L'importance des Recettes Locales

[modifiée des discours par Prof Roy Kelly]



MODELS POUR L'ALLOCATION DE REVENUS (1/2)

1. PARTAGE DE REVENU (TRANSFERTS)

Toutes les questions de politique, d'administration et de revenu seraient sous le contrôle du gouvernement central. Les revenus pourraient ensuite être partagés entre les gouvernements locaux sur la base de formule de partage de revenu.

2. REPARTITION DES IMPOTS et TAXES (TRANSFERTS)

Toutes les questions politique et d'administration seraient sous le contrôle du gouvernement central. Une portion du revenu serait donné aux gouvernements locaux sur la base de l'origine soit de la résidence ou la formule.(ex, économie en transition du FSU, Vietnam, Cambodge, Laos)

3. SURCHARGES (SUPPORT)

L'administration serait sous le contrôle central alors que le pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les politiques serait donné aux gouvernement locaux qui fixeraient le taux sur les taxes considérées nationales. Les revenus seraient ensuite remis aux régions sur la base du taux, soit de l'origine ou de la résidence.

MODELS POUR L'ALLOCATION DE REVENUS

(2/2)

4. TAXES LOCALES/REGIONALES ASSISTEES CENTRALEMENT (CO-ADMINISTRATION)

Le pouvoir discrétionnaire législatif et de revenu seraient donné aux gouvernements locaux, mais l'administration pourrait être partagée (ou en co-administration) avec le gouvernement central (ex. taxes, identification de la base de taxation, valorisation, évaluation, recouvrement et mise en application, appels).

5. TAXES REGIONALES/LOCALES INDEPENDENTES

Le pouvoir discrétionnaire, l'administration et les revenus seraient sous le contrôle du gouvernement régional, soumis à des directives générales du gouvernement central.

PRINCIPES DE BASE POUR L'AFFECTATION DES TAXES et IMPOTS

1. *Les taxes qui siéent à la stabilisation économique devraient être centrales. Les taxes de niveau inférieur doivent être stables de façon cyclique.*
2. *La redistribution progressive des taxes devrait être centrale*
3. *Les taxes personnelles/professionnelles avec des taux progressifs devraient être perçues par la juridiction la plus apte à appliquer une taxe sur une base globale*
4. *Les gouvernements au niveau inférieur devraient taxer les bases à faible mobilité entre les juridictions*
5. *Les bases de taxes inégalement réparties devraient être taxées au niveau central*
6. *Les taxes de prestations et les frais prélevés sur les usagers devraient être utilisées par tous les niveaux du gouvernement*

PRINCIPES DE BASE POUR L'AFFECTATION DES TAXES et IMPOTS

FIGURE 1

CONTINUUM FISCAL ET PARTAGE DES CHAMPS D'IMPÔTS



REVENUS LOCAL TYPIQUES

Taxes et Impôts

- Autres (que les taxes): Frais usagers et Frais/Licences
- Taxes domaniales et frais sur les terrains
- Taxes entreprises (Permis)
- Taxes véhicules et transport
- Revenu (Taxes sur le salaire)
- Ventes (Détails)
- Taxes subsidiaires (avec des taux locaux discrétionnaires)
- Partage de taxes et Transferts Central-Local
- (Eviter le commerce/ Taxes de transit)

AFFECTATION DE LA RESPONSABILITE DES REVENUS

Principes de base:

- **Efficacité Economique** (Distorsions & Coûts Sociaux)
- **Revenu** (Flottabilité et Stabilité)
- **Equité** (Bénéfice et Principes d'habilité à payer)
- **Acceptabilité politique** (Analyses des parties prenantes)
- **Faisabilité Administrative** (Conformité & Coûts Admin.)

Les recettes locales sont une condition nécessaire mais pas
une condition suffisante pour une décentralisation financière
effective

RESSOURCES POTENTIELLES

REACTIVITE

- REVENU
- COUTS DES SERVICES
- INFLATION
- POPULATION

STABILITE

- DIVERSITE DES REVENUS (RECETTES)
- DEFINITION DE LA BASE DES TAXES
- STRUCTURE DU TAUX DES TAXES

QUESTION DE LA NEUTRALITE DES REVENUS

EFFICACITE ECONOMIQUE

MINIMISER LES DISTORTIONS ECONOMIQUES

- INVESTISSEMENT
- PRODUCTION
- CONSOMMATION
- DISTRIBUTION SPATIALE

MAINTENIR LA NEUTRALITE

REDUIRE LES COUTS SOCIAUX

PRINCIPE DE BENEFICE DE LA TAXATION

- PAIEMENT LIES AUX BENEFICES

HABILITE A PAYER PRINCIPE DE TAXATION

- PAIEMENT LIES A LA CAPACITE A PAYER

OPTIONS

- PROPORTIONNELLE
- PROGRESSIVE
- REGRESSIVE

FAISABILITE ADMINISTRATIVE



MINIMISER LES COUTS ADMINISTRATIFS

MINIMISER LES COUTS D'APPLICATION

LA GESTION DES TAXES EST UNE POLITIQUE

ACCEPTABILITE POLITIQUE

PREMIER MINISTRE / GOUVERNEUR

LEGISLATURE (PARLEMENT / CONSEIL)

JUDICIAIRE

CONTRIBUABLES

- ENTREPRISES
- INDIVIDUS
- ORGANIZATION A BUT NON LUCRATIF

AUTRES ACTEURS

ADMINISTRATION: L'OBSTACLE CRITIQUE

Problèmes:

- *Manque de confiance du citoyen*
- *Manque de volonté politique*
- *Recouvrement faible*
- *Faible mise en application*
- *Information sur la Base de Revenu*

Solutions Possibles :

- *Administration Centrale (ex., taxation de la propriété au Chili)*
- *Co-Administration (ex.. taxation de la propriété en Indonésie)*
- *Administration Locale (ex. Permis Unique Entreprise au Kenya)*
- *Administration Privatisée (ex., gestion des marchés en Ouganda)*

La clé c'est les Revenus et le Taux de Discrétion

OPTIONS DE REVENU POUR L'OFFRE DE SERVICE AU NIVEAU LOCAL

TRANSFERTS DES RESSOURCES Reçu par le gouvernement local

- Transferts Central-Local (bloc, catégorie, égalisation)
- Taxes partagées (ex., taxes sur le revenu, TVA, taxes domaniale, fuel taxes)

RESSOURCES LOCALES PROPRES Collectés par les Gouvernements Locaux

- **Frais et charges et Taxes Propres**
 - *Frais appliqués aux utilisateurs Frais/Licences*
 - *Taxes Entreprises (License / permis)*
 - *Taxe domaniale et Frais sur les terrains*
 - *Véhicule et transport - taxes afférentes*
 - *Revenu (taxe salariale)*
 - *Vente (taxes d'accise sélective)*
- **Surcharges Locales / Taxes subsidiaires (avec le taux local discrétionnaire)**

POURQUOI DES RESSOURCES LOCALES (TAXES et IMPOTS) PROPRES?

- Concrétise l'efficacité des gains de la décentralisation
- Promeut la responsabilisation et l'appropriation
- Assure l'autonomie locale
- Facilite la gestion du « cash flow »
- Réduit les tendances à des dépenses extra budgétaires

*Les ressources locales propres requièrent une discrétion (à la marge) dans les **taux des taxes** et leur **administration**.*

*Les ressources locales propres sont **nécessaires** mais **pas une condition suffisante** pour **une décentralisation financière effective** et **une offre de services améliorée***

Elaboration de Principes pour des Systèmes de mobilisation des Ressources

- ***Ressources (Flottabilité et Stabilité)***
- ***Faisabilité Administrative (Conformité & Coûts Admin)***
- ***Efficacité Economique (Distorsions & Coûts Sociaux)***
 - ***Equité (Bénéfice et Principes d'habilité à payer)***

Considérations locales :

- ***Est-ce que la taxe promeut la responsabilité politique/ responsabilisation (source de revenus propres)?***
- ***Est-ce que la mobilité de la base de la taxe occasionne des distorsions dans l'allocation du travail et du capital?***
- ***Est ce que la base de la taxe peut être identifiée par localité (source, résidence)?***
- ***Est-ce que la politique de taxation, structure et fonctions administrative peut être verticalement être "dégrouperée"?***

Quelle est la situation au Bénin?

Avec la présentation à l'esprit essayer d'évaluer la situation au Bénin:

- Quels types de taxes existent-elles pour le gouvernement local? Y a-t-il des taxes partagées avec le gouvernement central?
- Sont-elles stables? Jusqu'ou couvrent-t-elles les dépenses du gouvernement local?
- Comment sont-t-elles administrées/recouvrées?
- Y a-t-il des disparités locales dans l'établissement des tarifs?

**Atelier sur: La Décentralisation Financière au Benin
dans la contexte du processus de décentralisation en cours
du mercredi 19 au vendredi 21 mai 2010**



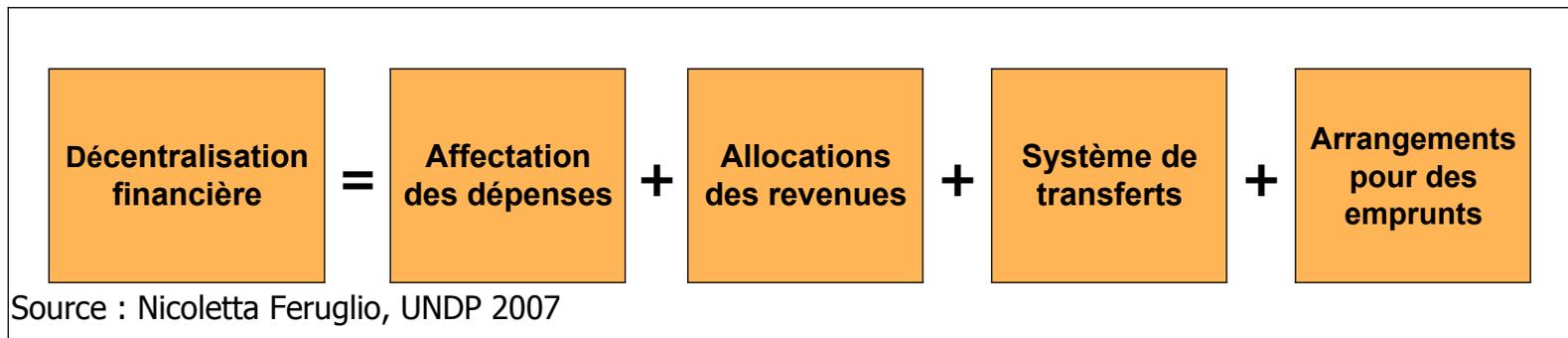
Sixième session

Typologie des transferts intergouvernementaux

Décentralisation Financière

Piliers

➤ Piliers de la Décentralisation financière



➤ Les piliers sont objets du programme de l'atelier

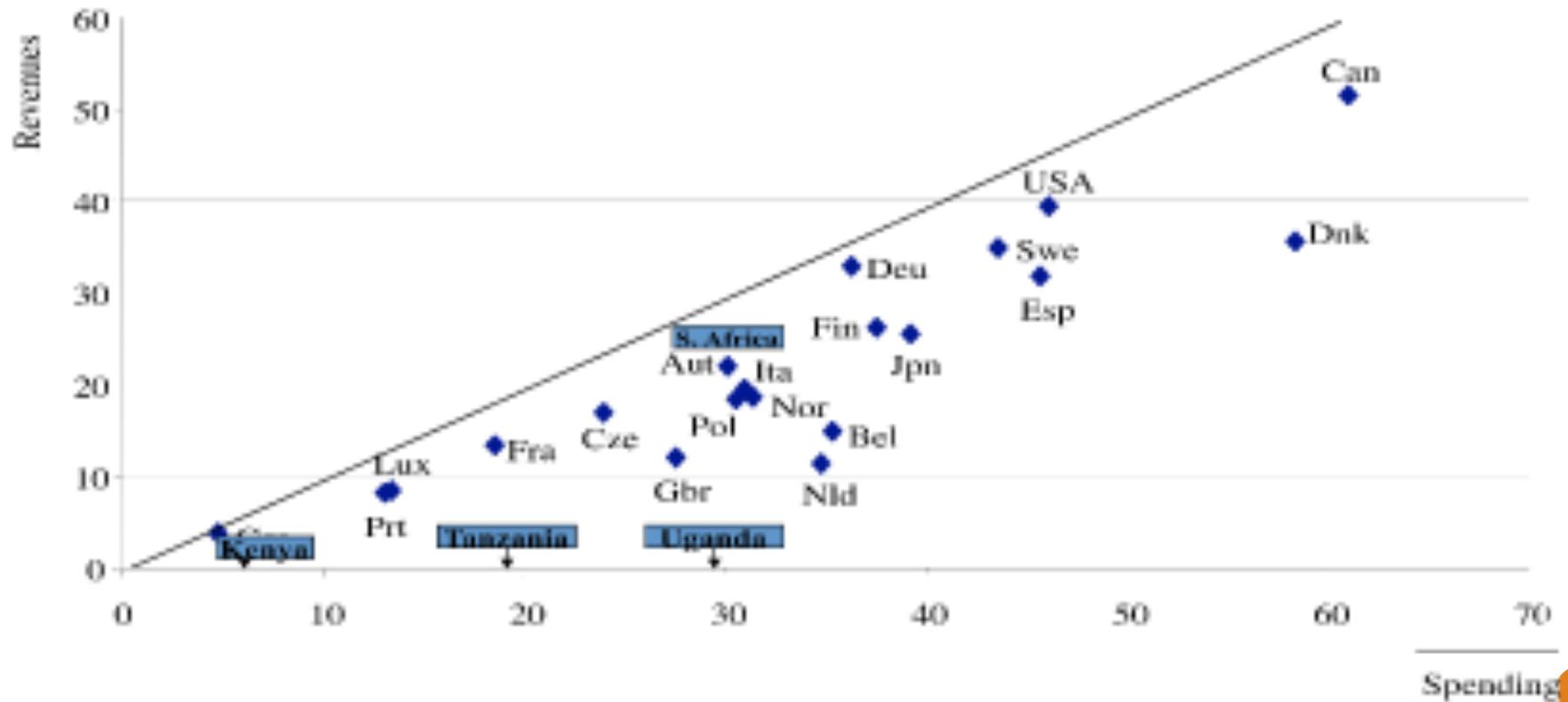
Transferts Financiers Intergouvernementaux (TFIG)

- Le système de **Transferts Financiers Intergouvernemental (TFIG)** est l'un des éléments les plus importants du système de Gouvernement Locales (GL) dans la plupart des pays.
 - 25-30 % dans les pays Nordique
 - 30-35 % au sein des pays l'OCDE
 - En moyenne, 60% dans les pays en voie de développement
 - Dans quelques pays tels que par ex. Ouganda, Indonésie, Philippines et Cambodge >90%
- Les TFIGs sont importants surtout en ce qui concerne *l'efficacité, l'efficience et l'équité* des services publics, les motivations et les systèmes de responsabilisation
- Mais, son élaboration, est toujours un grand défi et la réforme du TFIG est souvent une priorité

Introduction

Transferts Financiers Intergouvernementaux (TFIG)

Example: Decentralisation Ratios in the OECD Countries (NA of OECD 2005)
– Share in general government revenue and expenditure¹-2004



Récap

Affectation *Fonctionnelle* / des Dépenses

Quatre questions doivent être prise en compte:

1. Affectation des dépenses – Qui fait quoi ?

2. Allocation des Revenus – Qui collecte les recettes ?

L'Ecart Financier = Les besoins moins le Revenu Potentiel

3. Le *(des)équilibre vertical* comment est-il abordé?

o Ad hoc et négociation / recouvrement des coûts / Sur la base de formule

4. Le *(des)équilibre horizontal* comment est-il abordé?

o Ad hoc et négociation / recouvrement des coûts / Sur la base de formule

Taxonomie des transferts

Les dimensions verticale et horizontale [Bahl et Linn]

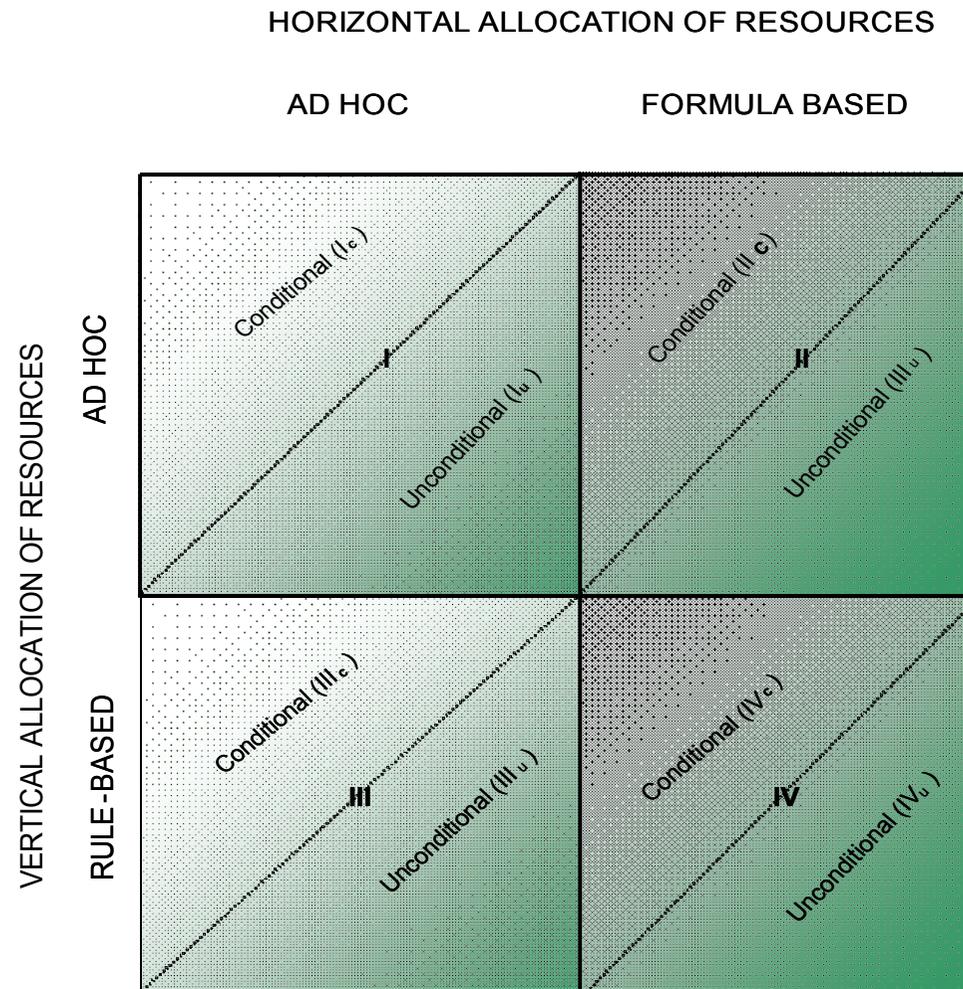
Méthode d'allocation du panier divisible entre les unités*)	Méthode de détermination du panier total divisible		
	Partie des revenus (taxes) nationaux	Décision Ad hoc **)	Remboursement des dépenses
1) Origine du recouvrement des taxes	A	-	-
2) Formule	B1	B2	-
3) Décision Ad hoc	C1	C2	-
4) Partiel/Cout de remboursement Total	D1	D2	D3

*) Chacune des méthodes de l'allocation horizontale pourrait être combinée avec un système de critère de performance

***) L'allocation peut être purement ad hoc, mais sera normalement basée sur une sorte d'estimation ou de mesure des besoins en dépenses et/ou le revenu local potentiel

Taxonomie des transferts

Ajouter l'aspect Conditionnel / Sans Condition



Taxonomie des

Frais de fonctionnement et Investissements / Echelle glissante de conditionnalités

	Fonctionnement	Investissement (ou développ)	La Conditionnalité est une échelle glissante:
Sans condition	Subvention en bloc	Subventions intersectorielles pour l'investissement (Fadec ?)	 <p>Totalement <i>sans condition</i> à <i>Condition</i> tel que défini par</p> <ul style="list-style-type: none">- la performance générale ou spécifique des GL- les politiques sectorielles- le plan de 5 ans- Un menu fixe- Des activités spécifiques
Conditionné (réservé)	Subventions réservées pour les dépenses de fonctionnement bien décrits (ex. fonds d'entretien des écoles).	Subventions pour des catégories d'activités d'investissement spécifiques	

Taxonomie des transferts

Désavantages et avantages des conditionnalités

Type de subventions	Désavantages	Avantages
Conditionnées	<ul style="list-style-type: none">✦ Conduit à un excès de contrôle et un manque de responsabilisation claire✦ Peut fausser les priorités locales✦ Coûts de transactions / de mise en place	<ul style="list-style-type: none">✦ Soutien les normes nationales minimums de services✦ Stimule l'offre de services spécifiques✦ Utile pour les fonctions au niveau des agences (fonctions délégués)
Sans conditions	<ul style="list-style-type: none">✦ Peut conduire à des dépenses inefficacités si il y a un manque total de compétences✦ Peut réduire la contribution locale	<ul style="list-style-type: none">✦ Soutien l'économie locale et l'efficacité, planification / budgétisation locales✦ Responsabilisation vers le bas✦ Facile à gérer✦ Utile pour les fonctions décentralisées

Résumé des types de transferts

[*non exclusive*]

1. Conditionnée / sans condition
2. Montant fixe – Contrepartie (*matching*)
3. En cas de contrepartie– fermée or ouverte
4. Sur la bases de la performance / ou non

Elaboration des subventions/transferts varie en termes de:

1. Comment le **montant** global est fixé
2. Détermination de l'**utilisation des subventions**: Sans conditions/non- catégorielle versus conditionnel/catégorielle
3. **Contribution des GLs**: Avec contrepartie vs sans contrepartie
4. **Système d'allocation** : Montant maximum fixe versus montant non défini
5. **Efforts des GLs/Performance**: En rapport avec les efforts vs sans rapport avec les efforts

Objectifs des transferts

– souvent une combinaison

1. Comblent l'**écart financier** (porte sur l'inadéquation entre le revenu et l'affectation des dépenses)
2. **Compensation** des nouvelles compétences transférées aux GLs (Nordique, C.E.E.)
3. **Péréquation** – Disparités fiscales "Horizontale" dans les besoins en dépenses et la capacités fiscales des différents GLs
4. Contrebalancer les **externalités** – bénéfique au-delà de la frontière des GLs
5. Influence la **priorité** des dépenses selon les objectifs nationaux et atteint les normes nationales minimales (y compris agences / fonctions déléguées)
6. Promouvoir la **performance** des GLs– ex. efforts sur les taxes, gestion des dépenses, bonne gouvernance, responsabilisation
7. Flexibilité dans la politique de **stabilisation** macroéconomique
8. Contrôle du Gouvernement Central (GC) et autres objectifs **politiques**
 - Les dons, patronage, etc.

Transfers et leurs Objectifs (Shah)

Objectif	Conception du transfert	Exemples
Ecart financier	Partage des taxes ou subventions sans conditions	Canada, Danemark, Ouganda, Philippines, Indonésie, Afrique du Sud
Compensation des nouvelles compétences	Ajustement de taxes ou subvention sans conditions ou -si il y a une forte influence: subventions conditionnelles	Danemark (DK), Ouganda
Péréquation	Subvention sans condition basée sur un équilibre des besoins de dépenses ou l'écart financier	Australie, Afrique du Sud, Canada, Pays Nordiques
Externalités	Subvention avec une contrepartie conditionnelle	SA, DK, Projets
Influence les priorités ou les fonctions d'agences	Subvention conditionnée, ex. subvention avec contrepartie ou Subventions d'investissement « <i>capital grants</i> »	Canada (assistance sociale), DK, Ghana
Performance	Peut être combinée: en ciblant des zones de performance définies	Tanzanie, Népal, Bangladesh, Ouganda
Stabilisation	Typiquement sans conditions ou subventions d'investissement « <i>capital grants</i> »	DK bloc de subventions, Subv. Cap. dans plusieurs LDCs
Outils Politiques	L'un de ceux-ci – mais peut être une mauvaise pratique	Bcp. de pays dans certains secteurs (ex. SOI)

Objectifs des transferts –

La péréquation est souvent considérée comme importante

Mais il y a plusieurs manières de considérer 'la péréquation'

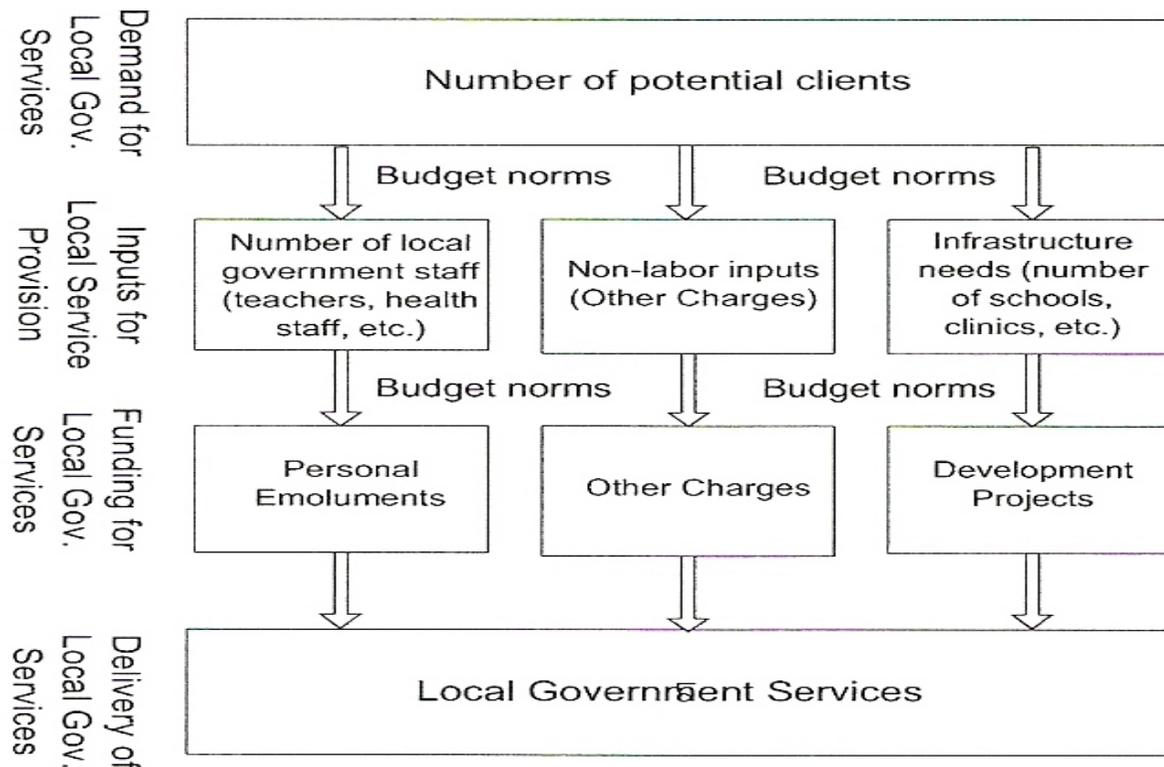
Buts de la Péréquation et Facteurs d'allocation	
But	Facteurs
Possibilités de niveaux similaires pour rendre les services abordables	Indicateurs des Besoins de Dépenses (séparés ou combinés) ou les normes nationales de dépenses
Possibilités de niveaux similaires pour la disponibilité de ressources financières	Indicateurs de la Potentialité Fiscale
Possibilités de niveaux similaires de services à des niveaux de taxation similaires	Ecart Financier = Besoins de dépenses – Potentialité Fiscale
Distribution sur une base par habitant égale	Population

*) Différence entre 'potentialité fiscale' et 'le montant actuellement collecté' ! (effort !)

La véritable décentralisation

Un changement dans l'approche (1/2)

Physical norm-based approach to determining intergovernmental grants

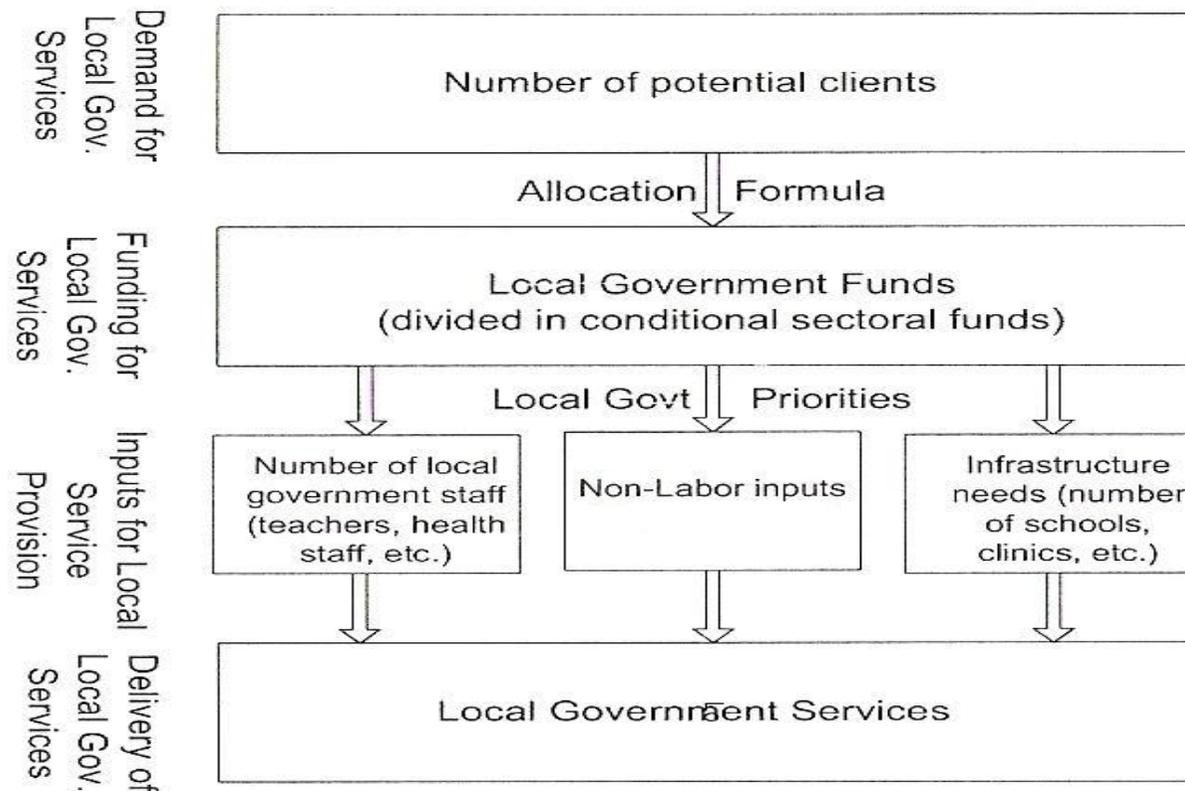


Source : Boex and Martinez-Vazquez, 2003

La véritable décentralisation

Un changement dans l'approche (2/2)

Demand-based approach to determining intergovernmental grants



Source : Boex and Martinez-Vazquez, 2003

Elaboration des formules d'allocation

Principes (1/2)

1. *Focalisation sur l'offre de services*: Les formules de transfert devraient mettre l'accent sur la demande (clients ou extrants) plutôt que l'offre (intrants et infrastructures) des services du gouvernement locale.
2. *Assurer une adéquation du revenu*: Une formule de transfert devrait offrir une source de ressources adéquate aux gouvernements locaux afin d'atteindre leurs objectifs de politiques.
3. *Préserver l'autonomie du budget* : Un système de transfert devrait préserver l'autonomie du budget au niveau locale en fonction des contraintes liées aux priorités nationales
4. *Renforcer l'équité* : Le transfert de mécanisme devrait contribuer à une allocation juste (équitable) des ressources.
5. *Simplicité et transparence*: les formules de transferts devraient être simples et transparentes, et poursuivre de préférence un seul objectif à la fois

Elaboration d'une formule base sur l'allocation Principes (2/2)

6. *Compatibilité des motivations*: Le transfert de système ne devrait pas créer des incitations négatives pour la mobilisation de revenu local, et ne devrait pas induire des choix de dépenses inefficaces. Au contraire, la subvention devrait encourager à améliorer la performance.
7. *Eviter les parts égales*: Le principe de dépendance sur « les parts égales » comme facteur principal d'allocation devrait être évité dans la conception de la formule d'allocation
8. *Stabilité*: Les transferts devraient être fournis de manière prévisible (et sans devenir statique)
9. *Eviter les grands changements brusques*: Le système de transfert devrait éviter des grands changements brusques dans le financement des gouvernements locaux au moment de l'introduction du nouveau mécanisme de transfert.

Elaboration d'une formule base sur l'allocation

Caractéristiques souhaitées pour les variables

1. *Précision*: La variable devrait précisément refléter les caractéristiques spécifiques et devrait être statistiquement valable
2. *Mise à jour régulière*: La variable devrait être mise à jour régulièrement à l'avenir
3. *Source indépendante* : La variable devrait provenir d'une source indépendante respectée par toutes les parties prenantes.
4. *Libre de toute manipulation locale*: La variable devrait être tirée d'une source qui ne peut pas être manipulée par les gouvernements locaux (sauf si le gouvernement central a un capacité adéquate à suivre et vérifier les statistiques rapportées localement).
5. *Reflète les besoins ou les demandes*: La variable devrait refléter les besoins ou les demandes du bien public (par exemple, le nombre de clients) plutôt que les intrants ou des infrastructures existantes.

[based on Martinez/Boex 2001, Steffensen 2007]

Questions / Discussions

La situation au Benin

- **Comment est-ce que 'l'enveloppe totale' est déterminée ?**
- **Quels types de transferts sont présentement appliqués ?**
- **Est-ce que tous adhèrent aux principes discutés?**
- **Est-ce que les variables sont valables et solides?**
- **Est-ce que les variables sont basées sur les besoins / extrants – ou intrants?**
- **Il y a t-il des exemples de subventions sectorielles?**

Atelier sur: La Décentralisation Financière au Bénin
dans la contexte du processus de décentralisation en cours
du mercredi 19 au vendredi 21 mai 2010



Septième session

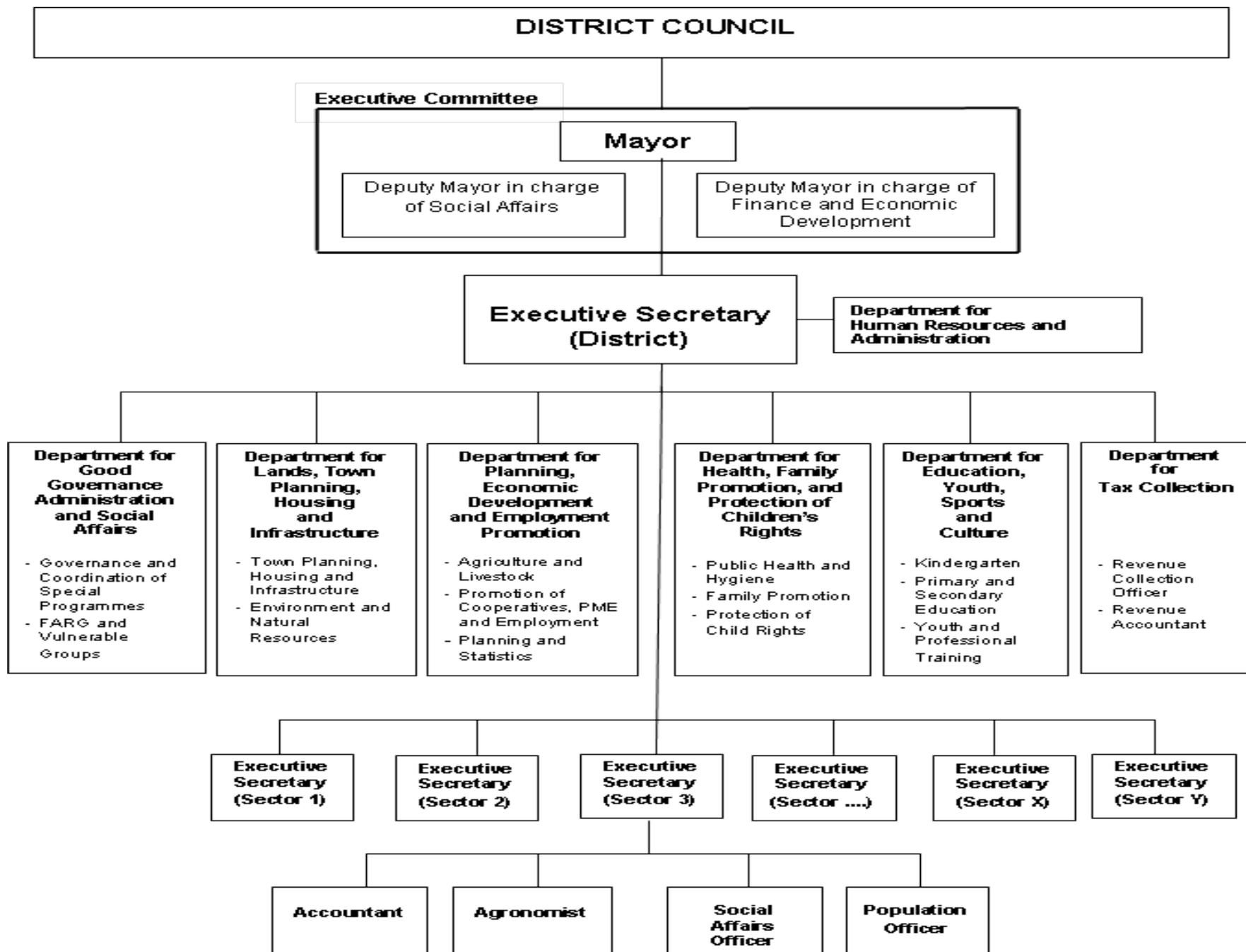
Systemes d'allocation des ressources vers des Gouvernements Locaux

Formules d'allocation – exemples concrets du Rwanda

Introduction

Rwanda – Le processus de décentralisation

- **Population de 8-9 million personnes / superficie 23,742 km²**
- **Réforme administrative – approuvée en 2002 et mise en place en 2005 – en créant**
 - **30 districts (remplaçant les 106 districts d'auparavant) et**
 - **4 provinces + la ville de Kigali (remplaçant les 12 provinces existantes)**
 - **Le ville de Kigali est couverte par trois districts**
 - **De plus il y a 416 'secteurs' et 2150 'cellules'**
 - **La Province est un niveau déconcentré – les trois autres niveaux sont des niveaux des gouvernements locaux - avec des élus à chaque niveau. Le niveau district est le niveau principal de la décentralisation – les deux autres niveaux sont des niveaux subsidiaires (infra communal)**
- **Réforme de la décentralisation - commencée en 2000 –**
 - **Avec une révision des lois et des textes donnant – en principe - des fonctions précises aux districts, aux secteurs et aux cellules (des collectivités territoriales)**



Introduction

Rwanda – Procédures en place

Personnel

- Tous les employés du district sont recrutés par le district (règles d'embauche)
- Un établissement de cadres standards (+/- 35 personnes)
- Aucun lien *officiel* avec les ministères sectoriels

Financement

- Cadres / personnel payés des ressources provenant
 - Des ressources propres (très peu)
 - D'un transfert non conditionnel ('LABSF') – pour le personnel 'générique'
 - Des transferts (ou plutôt des allocations budgétaires) à travers les districts pour les salaires des enseignantes par exemple (payés par le Ministère des Finances)
- Les districts ont une 'ligne' dans le budget national autant que les ministères, avec des 'lignes subsidiaires'
- Pour le secteur de l'agriculture :
 - les allocations par district n'étaient pas claires / transparentes – le ministère faisait le budget au nom des districts
 - Le ministère se demandait pourquoi les districts n'utilisaient pas des ressources disponibles

Rwanda

Types the transferts à présenter comme étude de cas

- **Un transfert non conditionnel (LABSF)**
- **Un transfert d'investissements locaux (CDF)**
- **Un transfert sectoriel (agriculture) – fonctionnement et investissement**

Exemple d'un transfert sectoriel – agriculture (1/4)

- Pour le secteur de l'agriculture :
 - les allocations par district n'étaient pas claires / transparentes – le ministère faisait le budget au nom des districts
 - Le ministère se demandait pourquoi les districts n'utilisaient pas les ressources disponibles

Recommandations :

☐ Court terme

- Clarifier le rôle et la position des agronomes
- Mieux définir les rôles des agences (agriculture et élevage) et réorienter leurs rôles à travers d'un soutien aux districts
- Mettre en place un système de rapportage trimestriel (pas de rapportage pas des transferts)

☐ Moyen terme

- Permettre aux districts de planifier en fonction de leur propres priorités mais dans le contexte de la politique agricole nationale
- Augmenter l'enveloppe pour la décentralisation financière
- Commencer à décentraliser (au moins une partie) du budget développement
- Etablir le système des transferts de manière que ça puisse aider à renforcer les compétences locales

Rwanda

Exemple d'un transfert sectoriel – agriculture (2/4)

□ L'Objectif d'un transfert

- Un transfert pour le fonctionnement et un transfert pour les investissements

□ Liberté pour les districts – mais avec des limites

- Les districts font la planification dans leur enveloppe budgétaire
- Quant c'est agréé, cela s'inscrit au budget national

Pour les investissements

- Au moins 75% du budget dans des 4 programmes prioritaires
- >90% du budget pour des investissements propres (<10% pour des mesures d'accompagnement, entraînement et autres)
- En sachant que les potentialités des ressources locales étaient limitées, pour l'enveloppe globale on s'est basé sur :
 - Les chiffres historique du budget
 - La capacité d'absorption
 - Les montants disponibles (des bailleurs)

Rwanda

Exemple d'un transfert sectoriel – agriculture (3/4)

□ Fonctionnement – clé de répartition

- Population 20%
- Superficie 20%
- Nombre d'unité de l'élevage 10%
- Nombre de secteurs 50%

□ Investissement – clé de répartition

- Population 20%
 - Superficie cultivée 20%
 - Sensibilité à l'érosion 20%
 - Potentialité agricole 20%
 - Niveau de pauvreté 20%
- Etablir un model logique mais faire des simulations – pour voir si le résultat 'apparaît juste'

Rwanda

Exemple d'un transfert sectoriel – agriculture (4/4)

□ Conditions d' Accès

- Avoir un plan quinquennal avec un paragraphe sectoriel
 - approuvé par l'assemblée
- Avoir un plan annuel
 - Approuvé par l'assemblée et par le ministère
- Avoir fait le rapportage trimestriel - approuvé

Rwanda Exemple d'un transfert non conditionnel – fonctionnement (1/3)

Formule d'allocation actuelle LABSF

$$A_i = (0.2 * (P_i/P_t) + 0.2 * (POV_i/POV_t) + 0.2 * (LRI_i/LRI_t) + 0.4 * (FGAP_i/FGAP_t)) * A_t$$

A_i = Allocation district i

A_t = Panier Total disponible

P_i = Population du district i

P_t = Population totale dans le pays

POV_i = Index de pauvreté du District

POV_t = Somme de l'indice de pauvreté des tous les districts

LRI_i = Augmentation du revenu local dans le district

LRI_t = Augmentation du revenu local agrégé dans tous les districts réunis

$FGAP_i$ = Ecart de financement dans le district (dans une situation de recouvrement de taxes raisonnable)

$FGAP_t$ = Ecart de financement total de tous les districts réunis

□ Variables :

- Population des districts 20%
- Indice de Pauvreté 20%
- Bonus collecte des revenus 20%
- Écart financier (besoin – potentiel) 40%

Rwanda Exemple d'un transfert non conditionnel – fonctionnement (2/3)

Formule d'allocation actuelle LABSF

- ❑ Depuis 2002 – Entre 3 et 5.3% des revenus nationaux
- ❑ Objectives : Ecart financier - En réalité: Transfert fonctionnement notamment salaires
- ❑ TROP de changements de formule

- ❑ Variables :
 - Population des districts 20%
 - Indice de Pauvreté 20%
 - Bonus collecte des revenus 20%
 - Écart financier (besoin – potentiel) 40%

A cause d'un manque de données

- ❑ L'indice de pauvreté et 'écart financier' ont été reflétés par 'ressources locales actuelles'.
- ❑ Car il n'avait pas de données pour « l'effort de collecte des revenus » tous les districts ont reçu le même score (résultant en un montant 'fixe')
- ❑ Par conséquent : ceux qui ne faisaient pas l'effort des taxes locaux étaient rémunérés.

- ❑ La formule était trop compliquée – et calculer le 'écart financier' n'est pas facile
- ❑ Ce que le transfert devrait financer n'était pas trop clair (objectif)

Rwanda Exemple d'un transfert non conditionnel – fonctionnement (3/3)

Formule d'allocation proposée LABSF

- ❑ Objectif du transfert : Fonctionnement mais pas seulement salaires
- ❑ Donc, il faut s'assurer que cela sera pas utilisé uniquement pour des salaires (par enjeux d'utilisation)
- ❑ Faire simple

1. Partie du transfert vers une contribution des salaires

% of Population classified as poor	% of the salary bill included in the LABSF
< 30%	15%
30-50%	40%
50-70%	60%
>70%	80%

2. Une part 'flexible basée sur 'besoin de dépenses

- a) Population 40%
- b) Superficie 20%
- c) Pauvreté 40%

Rwanda Exemple d'un transfert investissement (1/2)

Situation auparavant - CDF

- ❑ Depuis 2002 – mise en place d'environ 10.0 % des revenus nationaux
- ❑ Objectives : Transfert multisectoriel / transferts développement (investissement)

- ❑ Variables dans la formule d'allocation
 - Population du districts 20%
 - Superficie du District 10%
 - Indice de Pauvreté 40%
 - Accès aux points d'eau et électricité 30%

- ❑ Rien de mauvais dans la formule – trois remarques
 - ❑ Pour les calculs de pauvreté on utilisait le % et pas le 'nombre relatif des pauvres'
 - ❑ Mentionner les types d'infrastructures particuliers qui pourraient emmener à un 'biais'
 - ❑ Opportunité d'ajouter des variables de performance

Rwanda Exemple d'un transfert investissement (2/2)

Situation proposée - CDF

Allocation pour le CDF :

1. Etablie en partie comme fonds de contrepartie (*matching grant*), pour les ressources locales selon le dernier rapport
 - Contrepartie de 10%

2. Une partie flexible sur la base des critères de besoins de dépenses (comme pour le transfert de fonctionnement - LASBF)

a) Population	40%
b) Superficie	20%
c) Pauvreté	40%

3. Des conditions d'accès à ajouter

1. Chaque pays doit développer ses formules d'allocation
 - Situation (ex configuration institutionnelle, affectation des tâches, ...)
 - Objectifs
 - Autres
2. Une partie de la valeur des formules est perdue si les formules, ni les résultats ne sont partagés / discutés
3. Particulièrement les objectives de performance sont efficaces seulement lorsque les résultats sont partagés