



COMMISSION 4

Comptabilité publique et états financiers

Exhaustivité, disponibilité et fiabilité des données statistiques

La canalisation de la finance climat par le trésor public

Dr Appolinaire GNANVI & Dr Cossoba NANAKO

Version édition

L'efficacité et la reddition des comptes sont des exigences fondamentales des mécanismes internationaux de financement de l'action climatique. L'un des aspects critiques réside dans la manière dont les ressources sont transférées aux bénéficiaires directs des financements. L'objet du présent article est de partager le cheminement expérimenté par le Bénin à cet égard, avec l'appui du Mécanisme de financement de l'adaptation au changement climatique au niveau local (LoCAL¹) de UNCDF².

En effet, prenant appui d'une part sur les transformations en cours au plan national notamment la réforme budgétaire³ (y compris celles introduisant la gestion axée sur les résultats et l'appui budgétaire en remplacement de l'appui projets) et la réforme de l'administration territoriale⁴ (impliquant davantage de décentralisation financière) et d'autre part sur un contexte de coopération internationale favorable (appui et expérience de UNCDF en appui à la décentralisation financière dans les PMA, exigence d'impact concret sur les communautés des mécanismes internationaux de la finance climat⁵), le Bénin s'est engagé dans l'ajustement de certains outils pour répondre aux enjeux du financement de l'action climatique. Il s'est dès lors confronté au défi de la mise en place d'un instrument intégré aux mécanismes nationaux pour mobiliser davantage, transférer diligemment et utiliser efficacement les financements climatiques au niveau local. La réponse a consisté en la mise en place

¹ LoCAL : Local Climate Adaptive Living ; voir <https://www.uncdf.org/local/news>

² UNCDF : United Nations Capital Development Fund, pour plus connaissance, voir <https://www.uncdf.org/fr>

³ En application des dispositions de la Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances

⁴ Loi n°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale au Bénin.

⁵ Voir à cet effet, Accord de Paris (ratifié par le Bénin le 26 octobre 2016), article 9 relatif au financement.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

d'un dispositif crédible de canalisation des ressources de la finance climat aux collectivités territoriales bénéficiaires (I) de laquelle quelques perspectives peuvent être esquissées (II).

I. Un mécanisme national de transfert maîtrisé

La maîtrise et la fiabilité du mécanisme de transfert ont été acquises grâce à la démarche de cocréation qui a caractérisé sa conception (I.1) et le processus participatif de sa mise en œuvre (I.2).

I.1. La mise en adéquation des aspirations et du contexte institutionnel

Pour assurer que les ressources de la finance climat mobilisées seront transférées et utilisées par les collectivités territoriales à des réalisations traçables, les acteurs nationaux ont conçu et déployé un mécanisme dont les clés du succès résident dans sa cocréation et dans son intégration aux mécanismes nationaux.

En réalité, il s'est agi de bâtir sur les transformations ayant d'une part consacré la transformation du Fonds National pour l'Environnement (FNE) en Fonds National pour l'Environnement et le Climat (FNEC⁶) et la relecture de ses procédures internes pour lui permettre de mettre en œuvre des appuis budgétaires aux communes et d'autre part la mise en place d'un mécanisme national unique de transfert des ressources de l'Etat aux communes : le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), opérationnel depuis 2008⁷. Sur la base de ses acquis, un processus de cocréation du circuit de transfert des subventions de résilience climatique aux communes a été engagé. Il a mobilisé, entre autres acteurs clés, les ministères des finances (Trésor public), de la décentralisation (Secrétariat Permanent de la Commission des finances locales-CONAFIL), en charge du climat (FNEC) et les communes, avec l'assistance technique et la facilitation de UNCDF. Une fois le processus de design achevé, il a fallu mettre en place le cadre institutionnel approprié pour le déploiement.

I.2. Les résultats de la mise en œuvre

⁶ Cf. <https://fnec-benin.org/>

⁷ Pour davantage d'informations sur les finances locales et le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), voir <https://decentralisation.gouv.bj/structure/8/commission-nationale-finances-locales/>; Décret n°2008-276 du 19 mai 2008 portant création du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC).



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

La phase de mise en œuvre a été inaugurée par l'engagement des parties prenantes : signature d'un protocole d'accord entre le gouvernement et UNCDF pour une phase pilote d'une part et signature d'une convention entre le gouvernement et les communes pilotes (un genre de contrat Etat-commune) d'autre part. Le déploiement par UNCDF de l'assistance technique pour l'assurance qualité (assistant technique placé auprès de l'administration départementale, en appui de proximité aux communes) a facilité les diligences en vue du décaissement effectif des subventions de résilience climatique basées sur la performance à travers le Fonds d'appui au développement des communes, en empruntant le circuit classique (SP/CONAFIL-Trésor public) de transfert du Fonds d'Appui au Développement des Communes, mécanisme national unique de transfert des ressources, de l'Etat central aux communes (cf. annexe 1).

Les acteurs de la chaîne sont familiers de ce circuit. La réception des fonds par le trésor public est suivie de son transfert au poste comptable qui couvre la commune bénéficiaire, où les paiements sont effectués, conformément aux règles et procédures budgétaires et comptables nationales⁸. La reddition des comptes suit le même canal. De la sorte, les ressources n'échappent pas à la comptabilisation et au contrôle par les organes compétents⁹.

La mise en œuvre effective, suivant les règles et procédures nationales, des mesures d'adaptation au changement climatique préalablement identifiées dans la programmation locale est suivie d'une évaluation annuelle des performances des communes à l'issue de laquelle de nouvelles subventions basées sur la performance sont allouées aux communes (attribution de bonus ou de malus). Si ce dispositif de transfert a permis d'atteindre certains résultats, d'autres restent à toucher.

A cet égard, il convient de mentionner que plus de 860.586 personnes, dans 9 communes (sur 77), réparties dans 3 départements (sur 12) ont été positivement impactées par les mesures d'adaptation définies et mises en œuvre de façon participative par les autorités locales. Cet impact n'est pas sans lien avec les perspectives qu'il sied de prendre en charge au même titre que les améliorations à intégrer.

⁸ Cf. Décret n° 2014-571 du 07 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique.

⁹ Voir Arrêté n°2015-14/MDGLAAT/DC/SG/SP-CONAFIL du 19 octobre 2015 portant mise en application du manuel de procédures du FADeC.



II. Des perspectives stimulantes de mise à l'échelle

Les efforts de mitigation des risques et de réponses aux difficultés qui résultent d'une appropriation par les acteurs (II.1), suggèrent des préconisations pour la mise à l'échelle (II.2).

II.1. La gestion adéquate des risques et difficultés

Il convient d'évoquer particulièrement les considérations liées au développement des capacités nationales et locales à la mobilisation des ressources.

Le niveau des capacités des ressources humaines des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat et la non-systématisation de l'intégration du changement climatique dans la programmation/budgétisation locale ont constitué des facteurs de risque identifiés et dont les mesures de mitigation ont nécessité d'intenses activités d'information, de formation, de concertation et de coordination. Leur mise en œuvre a par exemple fait l'objet d'un partenariat avec le Centre de Formation à l'Administration Locale (CeFAL), élargissant ainsi la plateforme d'acteurs nationaux engagés dans la dynamique.

Cette appropriation par les acteurs nationaux, au-delà des aspects de comptabilisation et de reddition des comptes, a produit des résultats institutionnels considérables. Il en a résulté, entre autres, l'intégration du mécanisme aux documents des Contributions Déterminées au niveau National (CDN) et du Plan National d'Adaptation (PNA). En outre, le Bénin a formulé un nouveau programme de mise à échelle pour étendre l'intervention à 25 communes. Avec son expérimentation, le Bénin a participé activement au processus de certification ISO du mécanisme en vue d'en faire un label. Au plan international, le Bénin est signataire d'une déclaration ministérielle qui appelle à institutionnaliser l'approche.

En matière de mobilisation des ressources, le caractère fiable du mécanisme financier, maîtrisé par le réseau du Trésor public, a rassuré les sources de financement. Au plan national, les organes d'administration du FNEC n'ont pas hésité à s'engager dans le cofinancement de la phase pilote, ce qui a permis de passer des 3 communes initialement à 6, puis à 9. Au plan externe, des ressources ont été mobilisées auprès de l'African Climate Change Fund (ACCF) hébergé par la Banque Africaine de Développement (BAD) et auprès du Fonds Vert pour le Climat qui a approuvé le financement de la mise à échelle pour un montant prévisionnel de USD



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

9,890 millions. Ces perspectives encourageantes ne doivent pas cependant occulter les points d'amélioration.

II.2. Les leçons pour la mise à l'échelle du mécanisme

Le volume initialement projeté de ressources à mobiliser qui devrait représenter une proportion de 10% des transferts non affectés de l'Etat à chaque commune n'a pu être encore atteint. Les lenteurs persistantes notamment au niveau des autres structures déconcentrées du ministère des finances plus précisément les marchés publics et le contrôle financier contribuent à rallonger les délais du cycle d'investissement qui excède le cadre de l'année civile.

Malgré ces limites, l'on peut convenir qu'une bonne décentralisation financière permet d'impacter les communautés à la base. La conception et l'utilisation des mécanismes nationaux garantissant l'appropriation nationale et la pérennité, elles devront intégrer les besoins spécifiques des territoires. L'expérience montre combien les partitions du Trésor public peuvent être déterminantes dans l'atteinte des résultats concrets enregistrés par les personnes publiques dépençières et conditionner la crédibilité et la confiance en l'instrument, toutes considérations qui sont critiques pour le couronnement des efforts de mobilisation des ressources.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Annexe 1 : Circuit financier

