



République du Bénin
MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION,
DE LA GOUVERNANCE LOCALE, DE
L'ADMINISTRATION ET DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE (MDGLAAT)



DECENTRALISATION &
LOCAL GOVERNANCE

SÉMINAIRE DeLoG SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE, LA DÉCENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE AU BÉNIN

Hôtel Bel Azur Grand-Popo, 6 – 8 novembre 2012



Document de synthèse

Version finale
Décembre 2012

Soutien technique et financier



Le présent document de synthèse a été élaboré par MM. Emmanuel POUSSE, Narcisse Simon TOMETY et Épiphane SOHOUÉNOU, consultants ayant assuré la facilitation du séminaire.

Ces consultants remercient le Comité de pilotage du séminaire ainsi que les Partenaires techniques et financiers pour leur contribution à l'amélioration de la qualité du document.

ABREVIATIONS, ACRONYMES ET SIGLES PRINCIPAUX

ADA :	Agence Autrichienne de Développement
AFD :	Agence Française de Développement
ANCB :	Association Nationale des Communes du Bénin
Art. :	Article
BGE :	Budget Général de l'État
CAD :	Conférence Administrative Départementale
CDCC :	Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CeFAL :	Centre de Formation pour l'Administration locale
CONAFIL :	Commission Nationale des Finances Locales
CTB :	Coopération Technique Belge
DAC :	Directeur Adjoint de Cabinet
DANIDA :	Agence Danoise pour le Développement International
DAT :	Délégation à l'Aménagement du Territoire
2D :	Décentralisation et déconcentration
DDC/DEZA :	Direction du Développement et de la Coopération (suisse)
DLG:	Decentralisation and Local Governance
DGAE :	Direction Générale de l'Administration d'État
DGDGL :	Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
DGB :	Direction Générale du Budget
DGDI :	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DeLoG :	Groupe de travail des Partenaires au développement sur la Décentralisation et la Gouvernance Locale
DEPONAT :	Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire
EDP :	Espace de Développement Partagé
EPCI :	Établissement Public de Coopération Intercommunale
FADeC :	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FENU :	Fonds d'Équipement des Nations Unies
GAR :	Gestion Axée sur les Résultats
GIZ :	Coopération Technique Allemande
GT2DAT :	Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire
KfW :	Coopération Financière Allemande (Banque allemande de développement)
MDGLAAT :	Ministère (béninois) de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MAE :	Ministère (français) des Affaires Étrangères
MDAEP :	Ministère du Développement, de l'Analyse Économique et de la Prospective
MEF :	Ministère de l'Économie et des Finances
MEHU :	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
MRAI :	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OGOLD :	Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
OSD :	Orientations Stratégiques de Développement
PAAC :	Programme Annuel d'Assistance-Conseil
PAI :	Plan Annuel d'Investissement
PAP :	Plan d'Actions Prioritaires (de la PONADEC)
PDC :	Plan de Développement de la Commune
PDDC :	Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal
PDDI :	Programme Départemental de Développement Intersectoriel
PFC :	Programme de Formation Conjointe
Plan 2D :	Plan de Décentralisation et de Déconcentration
PNAD :	Politique Nationale de l'Aide au Développement
PONADEC :	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PTF :	Partenaire Technique et Financier
RAT :	Réforme de l'Administration Territoriale
RFA :	République Fédérale d'Allemagne
SCAC :	Service de Coopération et d'Action Culturelle (Ambassade de France)
SCRP :	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDE :	Service Déconcentré de l'État
SP :	Secrétariat (Secrétaire) Permanent
TdR :	Termes de Référence
Train(Learn)4dev/ :	Train (Learn) for Development
UEMOA :	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
USAID :	Agence des États-Unis d'Amérique pour le Développement International

SOMMAIRE

Introduction générale	1
A. Contexte et justification du séminaire	1
B. Objectifs du séminaire	2
C. Participants au séminaire et facilitateurs	3
D. Ouverture du séminaire	3
E. Objet et structure du document de synthèse	5
I. La compréhension commune développée	6
A. Des concepts liés à la Déclaration de Paris	6
1. La Déclaration de Paris proprement dite.....	6
2. La mise en œuvre et l'évaluation de la Déclaration de Paris	7
3. La Déclaration de Busan	9
B. Des mécanismes relatifs à la PONADEC	10
1. La PONADEC.....	10
2. Le Comité interministériel de pilotage de la PONADEC	13
3. Le FADeC.....	14
C. Des enjeux du transfert des compétences et des ressources.....	17
1. L'état du transfert des compétences et des ressources par secteur	17
2. Les obstacles à l'effectivité du transfert et mesures à prendre	17
II. L'état dressé de l'interaction, de la coordination et de l'harmonisation amorcées	20
A. Les acteurs.....	20
1. L'analyse d'économie politique	20
2. Les liens entre décentralisation, politiques sectorielles et appui sectoriel	22
3. L'identification des acteurs des politiques sectorielles.....	23
4. L'interdépendance entre secteurs	24
B. Les outils	24
1. Outils généraux de planification	24
2. Les outils et démarches spécifiques	28
C. L'application des principes.....	31
1. Situation générale	31
2. Perception des acteurs.....	32
III. Les recommandations générales formulées	37
A. Recommandations formellement validées par la plénière	37
1. À l'endroit des PTF	37
2. Au Gouvernement béninois	37
3. Concernant les ministères sectoriels et le CIP/PONADEC	38
4. À l'attention du MDGLAAT	38
B. Recommandations tirées du dépouillement de l'évaluation	39
Conclusion générale	41
A. L'évaluation du séminaire	41
1. Méthode et résultats d'évaluation.....	41
2. Analyse des résultats d'évaluation	42
3. Appréciation qualitative des participants	43
B. La cérémonie de clôture	45
C. Les perspectives	46
Annexes	47
Annexe 1 : Termes de référence du séminaire	48
Annexe 2 : Programme du séminaire.....	56
Annexe 3 : Discours	62
Annexe 4 : Liste des participants	75
Annexe 5 : Liste des membres des sous-groupes	82
Annexe 6 : Note de cadrage du séminaire.....	88
Annexe 7 : Résultats des travaux des sous-groupes	
Annexe 8 : Supports des communications	

Liste des tableaux et encadrés

Tableau n° 1 : Les principes de la Déclaration de Paris	7
Encadré n° 1 : Gouvernance locale et redevabilité	10
Encadré n° 2 : Les quinze résultats attendus de la mise en œuvre de la PONADEC	11
Tableau n° 2 : Le dispositif institutionnel de suivi de la mise en œuvre de la PONADEC	14
Tableau n° 3 : L'évolution du montant du FADeC.....	15
Tableau n° 4 : État des transferts de compétences aux communes par secteur	17
Tableau n° 5 : Éléments de réponse aux questions sur l'intercommunalité .	18
Tableau n° 5 : Éléments de réponse aux questions sur l'intercommunalité (suite et fin)	19
Tableau n° 6 : Acteurs-clés de la 2D dans les différents secteurs	23
Encadré n° 3: Le Plan 2D en question	26
Encadré n° 4 : Les discussions sur le Plan 2D et le PDDI	27
Encadré n° 5 : Le développement conduit par les communautés	30
Tableau n° 7 : État de mise en œuvre de la Déclaration de Paris en matière de 2D	31
Tableau n° 7 : État de mise en œuvre de la Déclaration de Paris en matière de 2D (suite et fin).....	32
Encadré n° 6 : Vers une clarification du statut du personnel communal	37
Encadré n° 7 : Préoccupations et message d'espoir des PTF	40
Tableau n° 8 : Résultats de l'évaluation générale.....	41
Tableau n° 8 : Résultats de l'évaluation générale (suite et fin)	42

Introduction générale

La présente introduction générale vise essentiellement à rappeler brièvement le contexte et la justification du séminaire (A), les objectifs de celui-ci (B), le profil des participants et la composition de l'équipe de facilitation (C), les conditions d'ouverture de la rencontre (D) puis à préciser l'objet et la structure du document de synthèse (E).

A. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DU SEMINAIRE

Les principaux éléments contextuels justifiant l'organisation du séminaire de Grand-Popo sont la Déclaration de Paris et les textes subséquents (1), le Programme de Formation Conjointe de DeLoG (2) et la Réforme de l'Administration Territoriale (3).

1. DECLARATION DE PARIS ET TEXTES SUBSEQUENTS

La Déclaration de Paris a été adoptée le 2 mars 2005 à l'issue du forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, tenu dans la capitale française. Elle a été modifiée par la Déclaration de Busan¹. Au Bénin, la Déclaration de Paris est mise en œuvre à travers la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) et les stratégies sectorielles. L'animation du dialogue politique autour de ces stratégies a donné lieu à la mise en place de douze groupes sectoriels ou thématiques dont l'un est dénommé « Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire », (GT2DAT). Plusieurs groupes thématiques travaillent sur des domaines relatifs aux compétences communales, notamment l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement de base, le genre et la protection sociale ainsi que l'environnement. Deux groupes de coordination ont été également mis en place par le Gouvernement béninois. Ce sont le « Groupe Suivi-évaluation SCRP et Efficacité de l'Aide » d'une part et le « Groupe Macroéconomie et Gestion des Finances Publiques » d'autre part. L'efficacité de l'aide, qui est l'objet de la Déclaration de Paris, constitue le principal thème du séminaire de Grand-Popo, lequel s'inscrit également dans le cycle DeLoG / Programme de formation conjointe « Learn4dev ».

2. LEARN4DEV / DeLoG - PROGRAMME DE FORMATION CONJOINTE

Un Groupe de Travail des Partenaires au Développement sur la Décentralisation et la Gouvernance Locale a été créé pour contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en matière de gouvernance locale et de décentralisation. En 2008, le groupe de travail a élaboré le concept d'une session de formation sur l'efficacité de l'aide, l'harmonisation, la décentralisation et la gouvernance locale.

Par ailleurs, en 2009, un sous-groupe a été créé et enregistré dans le cadre du réseau conjoint de développement des compétences des bailleurs de fonds de train4dev², avec la participation du Ministère des Affaires Étrangères du Royaume du Danemark à travers l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA), de la Direction (suisse) du Développement et de la Coopération (DEZA/DDC), d'EuropeAid, du Ministère néerlandais des Affaires Étrangères et de la GIZ. Ont ensuite rejoint le sous-groupe : la Coopération Technique Belge (CTB) en 2011, l'Autriche représentée par son Agence de développement (ADA) ainsi que la France à travers le Ministère des Affaires Étrangères (MAE) et l'Agence Française de Développement (AFD) en 2012.

Après l'élaboration durant l'année 2010 des modules de formation sur le thème ci-dessus mentionné, une session pilote a été organisée en janvier 2011 à Bruxelles avec 38 praticiens représentant cinq Partenaires techniques et financiers (PTF). Sur la base de cette formation pilote, une première formation conjointe nationale a eu lieu à Maputo au

¹ Des détails sur ces deux Déclarations figurent infra, pp. 6 et s.

² Devenu Learn4dev - lire (en anglais) « Train (Learn) for dev(elopment) » - dont le site est www.learn4dev.net

Mozambique en avril 2012. En outre, un atelier de mise à jour de la formation a eu lieu en Suisse en août 2012. Pour rendre la formation accessible au public le plus large possible, DeLoG a élaboré, dans le cadre de Learn4dev, un *Programme de formation conjointe (PFC)* qui sera mis en œuvre en fonction des spécificités de chaque pays bénéficiaire à travers trois modalités d'exécution :

- Session de formation conjointe nationale/régionale
- Formation en ligne (Formation mixte)
- Formation ouverte destinée aux personnels des PTF.

Quoique conçu sous la forme d'une réflexion collective, le séminaire de Grand-Popo correspond a priori à une formation conjointe nationale. Il constitue le premier du genre organisé dans un pays d'Afrique francophone et a offert l'occasion d'appliquer les principes de mise en œuvre du PFC, notamment la contextualisation c'est-à-dire l'adaptation du concept au contexte du pays auquel il est appliqué. Dans le cas d'espèce, il s'agit du Bénin où est mise en œuvre une Réforme de l'Administration Territoriale.

3. REFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Une Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) a été recommandée par la Conférence nationale des forces vives de février 1990. Ses principes ont été inscrits dans la Constitution du 11 décembre 1990 aux articles 150 à 153 formant le Titre X consacré aux collectivités territoriales. Créées à un seul échelon de l'organisation territoriale par les lois sur la RAT promulguées le 15 janvier 1999, ces collectivités territoriales sont dénommées communes et sont au nombre de soixante-dix-sept. Elles sont l'expression de la décentralisation territoriale. Elles coexistent avec douze circonscriptions administratives de l'État appelées départements et forment un niveau unique de déconcentration. La RAT est devenue effective en 2003 avec l'installation des premiers Conseils communaux ou municipaux³ élus de l'ère du Renouveau démocratique. Pour renforcer le pilotage de la RAT, le Conseil des Ministres a adopté en décembre 2009 la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC). La PONADEC est une politique transversale du gouvernement. Le Document-cadre de la PONADEC ainsi que son Plan d'Actions Prioritaires (PAP) s'articulent autour de trois volets opérationnels et de quinze résultats à atteindre dans la période de 2009 à 2018. Le Comité interministériel de pilotage de la PONADEC, mis en place en août 2012 et disposant d'un Secrétariat permanent, vient compléter le cadre institutionnel de la RAT⁴. Le séminaire de Grand-Popo met les concepts issus de la Déclaration de Paris en lien avec le processus de mise en œuvre de la RAT et de la PONADEC.

B. OBJECTIFS DU SEMINAIRE

L'objectif général du séminaire était de contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide publique au développement dans le cadre de la mise en œuvre de la PONADEC.

³ En droit positif béninois, le qualificatif « municipal » ne s'applique qu'aux communes à statut particulier.

⁴ Ce cadre institutionnel recouvre notamment :

- le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) au sein duquel sont créées une Direction Générale de l'Administration d'État (DGAE) et une Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance locale (DGDGL), et auquel est rattachée la Maison des Collectivités Locales (MCL) et le Centre de Formation pour l'Administration locale (CeFAL) ;
- la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), dotée d'un Secrétariat Permanent et gérant un mécanisme de financement appelé Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) ;
- l'Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation (OGOLD).



Concrètement, il s'agissait :

- de renforcer la compréhension commune :
 - des concepts découlant de la Déclaration de Paris, à savoir l'efficacité de l'aide, l'harmonisation, l'alignement, etc.,
 - des mécanismes liés à la PONADEC, notamment en termes de pilotage et de suivi-évaluation de celle-ci,
 - des enjeux du transfert des compétences et des ressources aux communes ;
- de développer l'interaction et la coordination entre les différentes parties prenantes du processus de décentralisation (acteurs des politiques transversales comme la PONADEC et acteurs des politiques sectorielles) pour la fourniture des services à la base ;
- d'identifier des approches harmonisées pour l'atteinte des résultats de la PONADEC en matière de financement du développement local (FADeC non-affecté), de planification (Plans 2D), de ressources humaines des collectivités territoriales, le tout en tenant compte du rôle des Préfectures.

C. PARTICIPANTS AU SEMINAIRE ET FACILITATEURS

Ont pris part aux travaux du séminaire de Grand-Popo :

- des membres du Comité interministériel de pilotage de la PONADEC ;
- des représentants de la Présidence de la République et de la Primature ;
- des autorités et cadres du Ministère chargé de la décentralisation ;
- des cadres émanant de différents ministères sectoriels ;
- des Préfets ;
- des maires ;
- des représentants de la société civile et du secteur privé ;
- des représentants de Partenaires Techniques et Financiers bilatéraux ou multilatéraux actifs dans l'appui à la décentralisation/déconcentration. ;
- des personnels d'animation et de soutien.

La liste nominative des participants constitue l'Annexe n° 4 du présent document de synthèse.

La facilitation du séminaire a été assurée par une équipe composée de Messieurs :

- Emmanuel POUSSE, consultant international ;
- Simon Narcisse TOMETY, co-facilitateur national.
- Épiphané SOHOUÉNOU, facilitateur national.

D. OUVERTURE DU SEMINAIRE

La cérémonie d'ouverture du séminaire a été ponctuée par les interventions de cinq personnalités.

Le premier à prendre la parole fut le Maire de la commune de Grand-Popo pour un mot de bienvenue et de salutation d'usage. M. Benjamin ABLO a remercié les organisateurs de cet important rendez-vous d'avoir choisi la commune qu'il dirige pour abriter la réflexion des acteurs de développement local sur l'efficacité des actions de développement au Bénin avant de vanter les atouts de cette collectivité territoriale.

Ensuite, M. Enoc GOUROUBERA, Directeur Adjoint de Cabinet du MDGLAAT et Président du Comité de pilotage du séminaire, a retracé brièvement le processus qui a conduit à la tenue effective du séminaire. Il a rappelé qu'il a fallu trois mois de préparation assidue pour rendre possible la rencontre de Grand-Popo. Il a souligné que le séminaire se tient à une période où le Chef de l'État réaffirme sa volonté d'accélérer le transfert de compétences et des ressources aux communes. Il a enfin remercié tous les membres du



Comité de pilotage et l'équipe des facilitateurs pour le travail de préparation abattu ainsi que le représentant du Secrétariat de DeLoG et les PTF pour l'intérêt accordé au séminaire DeLoG au Bénin.

Prenant à son tour la parole, Son Excellence Monsieur Jean-Paul MONCHAU, Ambassadeur de France auprès du Bénin, a tout d'abord remercié les participants, les membres du Groupe de Travail des PTF au Bénin sur la décentralisation et la gouvernance locale. Il a également remercié les Ministres respectivement en charge de la Décentralisation et de la Réforme Administrative et Institutionnelle, qui ont bien voulu rehausser de leur présence l'éclat de la cérémonie d'ouverture du séminaire. Il a tout particulièrement exprimé sa gratitude au Ministre en charge de la décentralisation dont le département a montré un grand intérêt pour l'organisation d'un séminaire DeLoG au Bénin. Après avoir rappelé que le séminaire de Grand-Popo est le premier de ce type organisé en Afrique occidentale, Monsieur l'Ambassadeur de France a souligné que le principal enjeu de la gouvernance locale est l'accès des populations aux services sociaux de base. Pour lui, l'efficacité de l'aide à cet égard doit inévitablement passer par (i) une meilleure capacité des PTF à travailler ensemble autour d'objectifs communs par la mutualisation du temps, des visions et des ressources, (ii) une forte implication des institutions internationales de développement au niveau local pour la visibilité et l'impact de l'aide et (iii) la dynamisation du partenariat État / Secteur privé / Société civile / PTF aux niveaux central, départemental et communal. Il a fait remarquer que le séminaire DeLoG marque aussi le commencement d'un dialogue permanent et fécond entre les différents acteurs de la décentralisation au Bénin. Dans ce cadre, il a informé les participants de la signature prochaine d'une convention de financement sur la décentralisation et la gouvernance locale entre la France et le Bénin car, a-t-il dit, la gouvernance locale démocratique est une option politique pour la France. À ce titre, depuis plusieurs années déjà, les municipalités africaines bénéficient de l'appui de l'État français et de la coopération décentralisée par laquelle plus d'une cinquantaine de collectivités françaises sont en coopération avec 54 communes béninoises pour un total de 168 projets de développement local. Rappelant l'importance de la Charte européenne de la gouvernance locale pour l'amélioration de la décentralisation et du développement local, il a souhaité que les pays du Sud puissent aussi disposer d'un tel outil qui ne fera que renforcer l'efficacité du développement à la base.

À la suite de son homologue Allemand, Son Excellence Monsieur Hans Jörg NEUMANN, a exprimé sa joie de participer au séminaire DeLoG. Pour lui, la mise en commun des efforts des différents acteurs contribue à l'efficacité accrue de l'aide au développement. Faisant un bref bilan de la décentralisation au Bénin, il a mis en exergue les deux élections communales et municipales organisées en 2003 et 2008, la création en 2007 d'un ministère spécifiquement dédié à la décentralisation et à la gouvernance locale ainsi que la mise en place en 2008 du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC). Analysant le processus de décentralisation et de déconcentration au Bénin, il a relevé que la situation est contrastée du fait des résistances au transfert des compétences et des ressources d'une part et, d'autre part, du développement continu en quantité et en qualité des services collectifs au profit des communautés à la base. Il a salué l'existence de la PONADEC comme une politique transversale permettant d'avoir un espace de dialogue pour la mise en commun des efforts, des expériences et des bonnes pratiques. Il a rappelé que l'Allemagne abonde le FADeC et a conclu son message en soulignant que l'approche 2D est le gage d'un rapprochement de l'administration des citoyens.

Dans le discours d'ouverture du séminaire, Son Excellence M. Raphaël EDOU, Ministre béninois de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), a adressé ses salutations et remerciements à tous ceux qui ont rendu possible la tenue du séminaire. Sans détour, il a donné un cadrage du séminaire à travers certaines orientations. Pour le Ministre, « *pas de développement sans décentralisation et sans les forces locales* », « *l'efficacité de l'aide est un moyen de*



prévention des crises et induit la coordination des interventions, l'appui aux populations et la responsabilisation des acteurs locaux ». Pour lui, « *la décentralisation au Bénin est irréversible* », « *la pauvreté est une opportunité de développement, donc de création de richesses, de mobilisation d'investissements dans différents secteurs à problèmes* », et « *aucun programme n'est pour un PTF, [mais] pour le Bénin* ». M. EDOU a affirmé que les programmes appuyés par les PTF sont des mesures d'accompagnement du Bénin pour réduire la pauvreté et faire de chaque commune un espace de développement. Il a insisté tout particulièrement sur le fait que la décentralisation doit être au Bénin un processus de création de solidarités pour le développement local et la gestion participative avec un mode de gestion qui mobilise tous les acteurs pour le développement dans chaque secteur de la vie locale. Il a encouragé le contrôle citoyen et fait référence au fort engagement du Chef de l'État pour le développement local. Pour que la gouvernance locale engendre le développement local, le Ministre a souligné la nécessité et l'urgence d'une simplification des mécanismes de gestion des projets afin que les énergies de transformation sociale soient libérées. Pour finir, le Ministre a fait remarquer que « *l'efficacité de l'aide passe par la vérité et la transparence dans les rapports, non seulement entre les nationaux et les PTF, mais aussi entre les PTF eux-mêmes* ». Il a réitéré ses remerciements aux deux ambassadeurs qu'il a qualifiés d'acteurs convaincus de la décentralisation, et a exhorté les participants à un travail de qualité car le séminaire de Grand-Popo, a-t-il dit, a une grande portée et sera relayé sur le plan international.

E. OBJET ET STRUCTURE DU DOCUMENT DE SYNTHÈSE

Le présent document de synthèse vise essentiellement à rappeler les résultats du séminaire. Structuré principalement autour des objectifs spécifiques du séminaire dont il rend ainsi compte de l'atteinte, il présente la compréhension commune développée en l'occurrence (I), l'état dressé de l'interaction, de la coordination et de l'harmonisation amorcées entre les parties prenantes pour la fourniture des services à la base et la mise en œuvre réussie de la PONADEC (II) puis rappelle les recommandations générales formulées (III).



I.

La compréhension commune développée

Les différentes activités menées tout au long du séminaire de Grand-Popo visaient en premier lieu l'amélioration de l'information des participants sur le processus de décentralisation/ déconcentration (2D) en cours au Bénin. La compréhension commune qui en a résulté porte sur les concepts liés à la Déclaration de Paris (A), sur les mécanismes relatifs à la PONADEC (B) ainsi que sur les enjeux du transfert des compétences et des ressources (C).

A. DES CONCEPTS LIES A LA DECLARATION DE PARIS

La communication de M. Jochen MATTERN du Secrétariat de DeLoG sur l'efficacité de l'aide, la décentralisation et la gouvernance locale⁵ ainsi que les débats auxquels elle a donné lieu ont apporté des clarifications sur la Déclaration de Paris proprement dite (1) sur la mise en œuvre et l'évaluation de cette Déclaration (2) puis sur la Déclaration de Busan qui l'a modifiée (3).

1. LA DECLARATION DE PARIS PROPREMENT DITE

Les principales informations partagées sur la Déclaration de Paris, dont les conditions d'adoption ont été rappelées dans l'introduction générale au présent document de synthèse, concernent la nature et la finalité du texte (a) puis surtout les principes énoncés (b) par cette Déclaration.

a. Nature et finalité

La Déclaration de Paris constitue fondamentalement un accord passé entre les bénéficiaires de l'Aide publique au développement d'une part et leurs donateurs d'autre part. Fixant les grands principes qui doivent régir les relations entre les uns et les autres, elle se présente comme une feuille de route pratique. La Déclaration de Paris comporte des cibles prévues pour être atteintes en 2010. Mais, au terme d'une évaluation réalisée en 2011, une seule d'entre elles l'avait été⁶. En tout état de cause, la Déclaration de Paris reste toujours applicable à ses signataires.

Le but visé à travers la Déclaration de Paris est :

- de rendre l'appui financier plus pertinent et plus efficace ;
- de promouvoir la croissance économique ;
- de réduire la pauvreté ;
- de garantir l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Les principes définis concourent à ces fins.

b. Principes

Cinq principes sont énoncés dans la Déclaration de Paris. Ce sont l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) et la responsabilité ou

⁵ Les supports utilisés pour la présentation de toutes les communications figurent à l'Annexe n° 8 du présent document de synthèse.

⁶ Cf. *Progress since Paris*, 2011, qui donne des résultats au niveau global et montre que seule une de toutes les cibles a été atteinte.



redevabilité mutuelle. Le sens de chacun de ces principes est résumé dans le Tableau n° 1 ci-après :

Tableau n° 1 : Les principes de la Déclaration de Paris

PRINCIPE	CONTENU ⁷
Alignement	<ul style="list-style-type: none"> Les PTF s'alignent sur les stratégies et procédures du Gouvernement bénéficiaire pour leur appui au développement et à la réduction de la pauvreté.
Appropriation	<p>Le bénéficiaire exerce son leadership par la maîtrise:</p> <ul style="list-style-type: none"> de l'élaboration de ses politiques et stratégies (priorités et objectifs de développement); de la mise en œuvre de celles-ci.
Harmonisation	<ul style="list-style-type: none"> Les donateurs mettent en place dans le pays bénéficiaire des dispositifs communs pour la planification du financement, les décaissements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. Ils coordonnent, simplifient et harmonisent les approches.
GAR	<ul style="list-style-type: none"> L'action des uns et des autres est déterminée par les résultats à atteindre. Les bénéficiaires mettent en place des cadres simplifiés d'évaluation et de notification orientés vers les résultats. L'objectif est de permettre à tous les acteurs de suivre les progrès réalisés.
Responsabilité mutuelle	<ul style="list-style-type: none"> Principe toujours applicable aux signataires de la Déclaration de Paris même s'il n'est pas repris tel quel par la Déclaration de Busan. Donateurs et bénéficiaires sont solidairement responsables des résultats (succès et échecs). Liée à la redevabilité domestique qui recouvre la reddition de comptes ou redevabilité financière, la redevabilité sociale, etc.

2. LA MISE EN ŒUVRE ET L'ÉVALUATION DE LA DÉCLARATION DE PARIS

Un Groupe de Travail des PTF dénommé DeLoG est né dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (a). Cette Déclaration prescrit une évaluation au titre de laquelle un processus est engagé par le Groupe DeLoG (b). L'étude DeLoG conduite au Bénin, entre autres pays, participe de cette évaluation (c).

a. Le Groupe DeLoG

Le mot « DeLoG » est un acronyme anglais qui sert à désigner le Groupe des Partenaires au Développement sur la Décentralisation et la Gouvernance Locale, créé en 2006 et dont le Secrétariat a été mis en place à Bonn (Allemagne) en 2008. Actuellement, vingt-sept partenaires au développement bilatéraux ou multilatéraux sont des organisations membres de DeLoG⁸.

⁷ À partir d'une synthèse de :

- MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT, DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE ET DE LA PROSPECTIVE, Politique nationale de l'Aide au Développement (PNAD 2011-2020), août 2011, pp. 16 et s. ;
- LIHOUSSOU (Sègla), Communication présentée sur les résultats de l'étude DeLoG Bénin lors du séminaire de Grand-Popo ;
- débats menés en plénière à Grand-Popo.

⁸ Agence canadienne de Développement international ; Agence autrichienne de Développement ; Agence française de développement ; Agence norvégienne de Coopération au Développement ; Agence suédoise de coopération internationale au développement ; Agence des États-Unis pour le Développement international (USAID) ; Banque africaine de Développement (BAD); Banque allemande de Développement ; Banque interaméricaine de Développement ; Banque mondiale ; Commission européenne ; Coopération Technique Belge (CTB) ; Département du Développement international du Royaume-Uni ; Direction suisse du Développement et de la Coopération ; EuropeAid ; Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) ; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ; Irish Aid ; Lux-Development ; Ministère français des Affaires Étrangères ; Ministère néerlandais des Affaires Étrangères ; Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du



L'objectif général de DeLoG est d'améliorer l'harmonisation et l'efficacité de l'aide en matière de Décentralisation et de Gouvernance Locale (DLG). Ses objectifs spécifiques consistent à :

- partager les connaissances et expériences ;
- développer une compréhension et des cadres communs ;
- contribuer au renforcement conjoint des capacités en matière de DLG et d'efficacité de l'aide.

b. Le processus d'évaluation

La Déclaration de Paris prescrit la réalisation d'une évaluation des pays pour mieux comprendre la manière dont l'amélioration de l'efficacité de l'aide contribue à l'atteinte des objectifs de développement. En juin 2006, un processus consultatif avec les bailleurs de fonds a donné lieu à un rapport d'étape sur la Déclaration de Paris. En décembre 2006, une enquête de référence de l'OCDE a été publiée au Bénin sur la Déclaration de Paris sous le titre « État des lieux sur l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris »⁹. En 2007, des études de terrain ont été menées dans quatre pays dont le Bénin¹⁰ afin d'analyser l'harmonisation des pratiques de coopération des partenaires au développement dans le cadre des programmes nationaux de décentralisation. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ont été évalués lors d'un Forum de haut niveau organisé au Ghana et ayant entériné le 4 septembre 2008 la Déclaration d'Accra¹¹. Après l'adoption en 2009 des Principes généraux et spécifiques de l'harmonisation et de l'alignement, le Groupe de Travail des Partenaires au Développement sur la Décentralisation et la Gouvernance Locale (DeLoG) a entrepris des études de cas¹² sur financement de la Banque mondiale, du FENU et de l'USAID. Les cas ont été présentés et discutés lors de la réunion annuelle du groupe à Washington en juin 2010. À cette occasion, il a été décidé d'affiner et de synthétiser les études existantes d'une part, d'entreprendre des études de cas complémentaires pour étendre la validité des conclusions préliminaires d'autre part. En 2011, trois pays ont été choisis pour compléter les précédentes études de cas. Au nombre de ces pays figure le Bénin¹³.

c. L'étude DeLoG Bénin

En mai 2011, l'Institut Danois d'Études Internationales a réalisé « l'évaluation de la Déclaration de Paris – Phase 2 ». Cette évaluation, encore appelée Étude DeLoG, a concerné des pays et agences engagés dans la mise en œuvre des principes de l'efficacité de l'aide. Le Bénin fait partie des vingt et un pays bénéficiaires de l'aide qui ont été évalués au titre de cette phase 2. Le but visé était de comprendre l'influence de l'amélioration de l'efficacité de l'aide sur l'atteinte des objectifs de développement. Concrètement, il s'agissait d'apprécier l'évolution de la situation des pays bénéficiaires de l'Aide et des interventions des PTF dans ces pays au regard des principes retenus de commun accord à Paris. L'évaluation a connu deux phases concernant respectivement les périodes 2005-2008 et 2008-2010. Au Bénin, elle visait à vérifier comment cet État et ses donateurs ont fait évoluer

Développement ; Ministère des Affaires Étrangères de Finlande, Ministère des Affaires Étrangères du Luxembourg ; Ministère des Affaires Étrangères du Royaume du Danemark ; Ministère espagnol des Affaires Étrangères et de la Coopération ; Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ; ONU- Habitat.

⁹ Bénin, Secrétariat Permanent de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté, Groupe sur l'efficacité de l'aide au Bénin, *État des lieux sur l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, COWI, 2006, 82 p.

¹⁰ Les trois autres pays concernés sont le Népal, Nicaragua et la Tanzanie.

¹¹ Ainsi s'explique la formule « Processus (de) Paris/Accra » parfois utilisée comme raccourci. En réalité, ce processus s'est prolongé par la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement qui s'est déroulée au Qatar du 29 novembre au 2 décembre 2008 et dont le résultat a été la Déclaration de Doha.

¹² En Ouganda, en République Démocratique du Congo (RDC), au Cambodge et en Indonésie.

¹³ Les deux autres sont le Mozambique et le Pérou.



leurs comportements pour adopter de bonnes pratiques en vue d'honorer les engagements pris à travers la Déclaration de Paris¹⁴. Au vu de résultats de l'étude DeLoG pour le Bénin rappelés dans la communication présentée¹⁵ le mardi 6 novembre 2012 par M. Sègla LIHOUSSOU, il est apparu aux participants que :

- certaines des données utilisées pour cette étude remontent à quelques années ;
- l'étude rend compte de la perception des acteurs enquêtés ;
- plusieurs résultats sont encore d'actualité pendant que d'autres sont dépassés au regard de l'évolution de la situation.

3. LA DECLARATION DE BUSAN

Quelques années après son adoption, il a paru nécessaire de faire évoluer la Déclaration de Paris. Ainsi a été adoptée en décembre 2011 la Déclaration de Busan (Corée du Sud). À la différence de la Déclaration de Paris, celle de Busan met davantage l'accent sur l'efficacité du développement et va au-delà de l'efficacité de l'aide pour interpeller les pays en développement sur la cohérence et les effets des politiques nationales d'une manière générale. Afin de favoriser l'adhésion de certains États à la Déclaration de Busan, quelques principes de la Déclaration de Paris n'y ont pas été repris formellement¹⁶. Il s'agit notamment de l'alignement, de la responsabilité mutuelle et de l'harmonisation. Celle-ci en particulier est désormais perçue, non plus comme une fin en soi, mais comme un moyen au service du développement : l'on est ainsi passé de l'efficacité de l'Aide à l'efficacité du développement.

La Déclaration de Busan stipule que la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance fait partie intégrante des efforts de développement à encourager. Elle recommande fortement la capitalisation et le partage des expériences de coopération pour mieux soutenir les dynamiques de développement selon les réalités de chaque pays afin de rendre la coopération plus efficace dans l'atteinte de résultats de développement. Se positionnant dans un rôle catalytique de la coopération pour le développement, et prenant à son compte certains principes de la Déclaration de Paris, la Déclaration de Busan¹⁷ a retenu les principes suivants :

- l'appropriation des priorités de développement par les États bénéficiaires de l'aide, en vertu de laquelle il appartient aux pays en développement de conduire les partenariats en mettant en œuvre des approches adaptées aux situations et besoins propres à chaque pays ;
- l'orientation vers les résultats impliquant que (i) les investissements et les efforts de développement doivent produire un effet durable de réduction de la pauvreté et des inégalités et que (ii) l'aide doit s'aligner sur les priorités et les politiques que le pays en développement s'est librement donné avec le renforcement de ses capacités pour obtenir les résultats requis ;
- le partenariat pour le développement ouvert à tous - qui suppose que l'ouverture, la confiance, le respect mutuel et l'apprentissage sont la clé de voûte d'un partenariat efficace - devra guider la réalisation des objectifs de développement à travers la complémentarité des acteurs et la synergie de leurs interventions ;
- enfin, la transparence et la redevabilité réciproques, notamment la redevabilité aux destinataires des actions de coopération, aux citoyens, aux organisations, mandantes et parties prenantes.

¹⁴ *Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Évaluation de pays, Bénin, Résumé exécutif* in : Institut d'études internationales, L'évaluation de la Déclaration de Paris, Phase 2, Rapport final, mai 2011, pp. 84-87.

¹⁵ Communication co-rédigée avec M. Ousmane OROU-TOKO.

¹⁶ Cependant, il existe des convergences entre les principes énoncés dans les deux Déclarations.

¹⁷ www.busanhlf4.org, 4^{ème} Forum de haut niveau pour une coopération efficace au service du développement, Busan, République de Corée, 29 novembre – 1^{er} décembre 2011, 15 p.



Les nouveaux principes sont applicables à tous, c'est-à-dire aussi bien aux signataires de la Déclaration de Busan qu'à ceux de la Déclaration de Paris lesquels continuent d'être également liés par les principes énoncés dans celle-ci.

Pendant le séminaire à Grand Popo, la redevabilité au niveau des communes a fait l'objet de débats vifs, aussi bien en plénière que dans le panel récapitulatif du dernier jour. À l'occasion, le séminaire a établi que les lois de décentralisation imposent aux maires une obligation de rendre compte de leur action à la tête des communes en général et de leur gestion en particulier à travers des mécanismes formels incontournables. Cependant, il peut exister des démarches complétant et confortant celles prévues par le législateur. Dans ce cas, il appartient à ceux qui les initient d'y faire adhérer les élus locaux.

Encadré n° 1 : Gouvernance locale et redevabilité

Le processus de décentralisation et de déconcentration est indissociable des questions de gouvernance locale et de redevabilité. Si le concept de gouvernance locale est large, il peut être résumé dans l'organisation des rapports entre les autorités locales et les acteurs de leur territoire. Le mode de gouvernance locale traduit la réalité de l'exercice du pouvoir au quotidien, avec des incidences directes sur le mode d'implication des acteurs locaux dans la vie publique locale, les modalités de redevabilité et de transparence dans la conduite de ces affaires locales. Il va sans dire qu'une bonne gouvernance a un effet direct et positif sur l'engagement des citoyens à payer leurs taxes et impôts.

La redevabilité est un mot à la mode mais dont l'application concrète est loin d'être acquise. Plusieurs types de redevabilité existent dont les principaux sont (i) la redevabilité entre les différents niveaux d'exercice du pouvoir (autorités locales versus autorités nationales), (ii) la redevabilité entre les autorités locales et les citoyens et (iii) la redevabilité entre parlements de tous les niveaux gouvernementaux et leurs administrations ... La redevabilité a tout de même des limites : si un maire est redevable de l'utilisation des ressources qu'il gère, il ne peut en revanche être redevable de la mise en œuvre de politiques publiques locales pour lesquelles les moyens ne suivent pas ! Si l'exercice de la redevabilité peut s'associer à un exercice de bonne gouvernance, il ne peut être restreint à cette dimension de « bonne volonté ». On oublie trop souvent que la redevabilité procède de systèmes de contrôle définis dans les textes (notamment les contrôles juridictionnel et parlementaire). Le bon exercice de ces contrôles, notamment de la tutelle, serait déjà un grand pas.

B. DES MECANISMES RELATIFS A LA PONADEC

Le mardi 6 novembre 2012, M. Clément EDAH, Directeur de la Programmation et de la Prospective (DPP) du MDGLAAT, a présenté une communication sur la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) en sa qualité de responsable de la structure abritant le Secrétariat Permanent du Comité interministériel de pilotage de cette Politique (SP/PONADEC). À l'occasion, il a éclairé les participants à la fois sur la PONADEC (1) et sur le Comité interministériel de pilotage (2). Le lendemain, mercredi 7 novembre 2012, ce fut au tour de M. Victorin DJACOTO, Secrétaire permanent de la Commission Nationale des Finances locales (CONAFIL) de présenter le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), l'instrument financier de mise en œuvre de la PONADEC (3).

1. LA PONADEC

Le séminaire de Grand-Popo a permis, non seulement de donner quelques repères sur la PONADEC (a), mais également d'exprimer quelques préoccupations au sujet de sa mise en œuvre (b).

a. Les repères

Les principaux repères à retenir concernent l'adoption et la nature du document, la vision et les objectifs, les résultats, les orientations stratégiques, les volets et les phases de mise en œuvre.

Adoption et nature



Adoptée en Conseil des Ministres le 19 octobre 2009¹⁸ au terme d'un processus participatif, la PONADEC est une politique transversale et intersectorielle assurant une articulation forte entre la décentralisation, la déconcentration et l'aménagement du territoire. Elle se traduit par la mise en place d'une gouvernance territoriale efficiente impulsant le développement à la base. La PONADEC fait également le lien entre les Orientations Stratégiques de Développement (OSD), la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP) et la Réforme de l'Administration du Territoire (RAT).

Vision et objectifs

La vision du Bénin en matière de 2D sur 10 ans est formulée dans la PONADEC comme suit :

« Faire des Collectivités Territoriales des espaces de développement à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un État unitaire décentralisé qui assure le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional ».

L'objectif général de la PONADEC est de :

« Créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base. »

Les trois objectifs spécifiques qui en découlent consistent à :

- mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire harmonieuse et équilibrée, intégrant l'ensemble du territoire national pour atteindre un développement durable et équitable ;
- assurer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance territoriale par une administration modernisée et efficace ;
- réduire le niveau de pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et la valorisation des potentialités économiques des communes.

Encadré n° 2 : Les quinze résultats attendus de la mise en œuvre de la PONADEC

Volet 1 : Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des départements*

R1- Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du département ;

R2- Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des préfectures sont renforcés ;

R3- Les Programmes Départementaux de Développement Intersectoriels (PDDI) et les budgets programmes départementaux sont mis en place ;

R4- L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est assuré efficacement tant dans sa composante contrôle de légalité que dans sa composante assistance conseil ;

R5- Les contrats État – Communes sont développés ;

Volet 2 : Rendre effective la déconcentration

R6- Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de décentralisation et de déconcentration ;

R7- L'organisation des services de l'État au niveau déconcentré est rationalisée ;

R8- Les modes opératoires d'intervention des Services déconcentrés de l'État (SDE) sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux populations ;

Volet 3 : Renforcer le processus de décentralisation

R9- Le niveau des ressources financières des collectivités est suffisant pour assumer leurs compétences et exécuter leurs plans de développement communaux (PDC) ;

R10- Le niveau des ressources humaines des Collectivités Territoriales est suffisant ;

R11- Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations ;

R12- La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes socioprofessionnels dans le développement de la commune ;

R13- Les dispositifs d'accompagnement technique sont opérationnels et pilotés par les collectivités territoriales ;

¹⁸ Cf. Décret n° 2009-709 du 31 décembre 2009.



R14- Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus ;

R15- La coopération décentralisée contribue à la dynamique de renforcement de capacités des CT béninoises.

* Voir en page suivante une présentation d'ensemble des volets.



Orientations stratégiques, volets et phases de mise en œuvre

Pour atteindre les objectifs et obtenir les résultats escomptés, cinq orientations stratégiques sont définies. Ce sont :

- 1^{ère} orientation : Le développement territorial est au cœur des politiques publiques.
- 2^{ème} orientation : La décentralisation et la déconcentration sont les éléments moteurs de la modernisation de l'État.
- 3^{ème} orientation : Le rôle, les compétences et les prérogatives des communes sont reconnues et respectées.
- 4^{ème} orientation : La lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de la politique de décentralisation.
- 5^{ème} orientation : Les capacités des acteurs sont renforcées par une meilleure allocation des ressources publiques et un accompagnement adapté.

La PONADEC est structurée en un volet préparatoire et en trois volets opérationnels qui ont servi à regrouper les résultats ci-dessus et ayant respectivement pour objet de :

- mettre en place les conditions de démarrage et de réussite de la PONADEC (Volet préparatoire) ;
- mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des départements (Volet 1) ;
- rendre effective la déconcentration (Volet 2) ;
- renforcer le processus de décentralisation (Volet 3).

La mise en œuvre de la PONADEC a été découpée en trois (3) phases combinant, chacune, des actions relevant des trois volets opérationnels.

Phase 1 (2009-2011) : Les fondations de la 2D sont complétées et consolidées

Phase 2 (2011-2013) : Les acteurs de la 2D disposent d'une capacité institutionnelle satisfaisante pour assurer leurs fonctions

Phase 3 (2014-2018) : La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin

b. Les préoccupations des participants

La PONADEC prévoit un certain nombre d'instruments de gouvernance territoriale dont les plans départementaux de développement intersectoriels (PDDI) et les Plans de Décentralisation et de Déconcentration (Plans 2D). À un an de la fin de la seconde phase de mise en œuvre de la PONADEC, les Plans 2D devant concrétiser la RAT dans les départements ministériels ne sont pas encore conçus. Le Bénin ne dispose pas non plus d'une directive nationale assortie d'un tableau de bord pour accélérer la décentralisation sectorielle et la déconcentration administrative et budgétaire.

Les PTF ont exprimé des préoccupations quant au faible niveau des ressources allouées aux communes qui n'atteignent pas 3% du budget de l'État en dépit de la volonté du Chef de l'État d'accélérer la mise en œuvre de la décentralisation et la promotion du développement à la base. En dehors de timides avancées qu'on peut noter au niveau des transferts de compétences et des ressources dans les secteurs de l'éducation et de l'eau, la PONADEC n'a pas d'effet avéré sur les stratégies des autres secteurs concernés. Cette situation amène à souhaiter un portage plus actif de la PONADEC et un leadership renforcé du MDGLAAT en la matière. Il en est de même du Comité interministériel de pilotage qui a tardé à être mis en place et dont l'action n'est pas encore perceptible.

2. LE COMITE INTERMINISTERIEL DE PILOTAGE DE LA PONADEC

Les échanges concernant le Comité interministériel de pilotage de la PONADEC ont porté, non seulement sur sa création, son organisation et sa mission (a), mais aussi sur le dispositif institutionnel de suivi de la mise en œuvre de la PONADEC dont le Comité constitue un maillon (b).



a. Création, organisation et mission

Le Comité interministériel de pilotage de la PONADEC a été créé par décret n° 2012-133 du 7 juin 2012 et installé en août de la même année. Il comprend dix-sept membres représentant la Présidence, des ministères et l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB). Le Comité a une mission d'orientation, d'approbation et d'évaluation. Son Secrétariat Permanent est assuré par la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) du MDGLAAT. Pour exercer sa mission, le Comité s'est doté dans un premier temps d'une feuille de route établie à l'horizon fin 2012. Cette feuille de route sert actuellement de base pour l'élaboration du Plan de Travail Annuel (PTA) du Comité pour 2013.

b. Dispositif de suivi de la mise en œuvre de la PONADEC

Le dispositif institutionnel de suivi de la mise en œuvre de la PONADEC couvre les échelons national, départemental et communal/municipal. Il concerne par ailleurs les deux volets (politique et technique) du suivi comme le montre le Tableau n° 2 ci-après.

Tableau n° 2 : Le dispositif institutionnel de suivi de la mise en œuvre de la PONADEC

Échelon	Suivi technique	Suivi politique
National	SP/PONADEC en liaison avec <ul style="list-style-type: none"> • Ministères sectoriels • PTF 	CIP
Départemental	Chef du Service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (C/SPAT) de la Préfecture	<ul style="list-style-type: none"> • A priori: CDCC • Contribution possible : CAD
Communal/municipal	Chef du Service communal/municipal du Développement Local (C/SDL)	Conseil communal ou municipal

3. LE FADeC

Le mercredi 7 novembre 2012, M. Victorin DJACOTO, Secrétaire Permanent de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) a présenté une communication que M. Célestin S. HOSSOU, Directeur Général du Budget et lui ont préparée sur le thème « Financement du développement local au Bénin : le FADeC »¹⁹. Cette communication renseigne sur la notion de FADeC (a) et sur la gestion de celui-ci (b). Elle a suscité un intérêt et des réactions dont il convient de rendre compte (c).

a. La notion de FADeC

Le FADeC est le mécanisme national de financement du développement des communes, un instrument de mobilisation et de transfert de ressources publiques aux communes. Le FADeC est institué par décret n° 2008-276 du 19 mai 2008 et a pour objectifs de : (i) mobiliser des ressources destinées au développement des Communes et des structures intercommunales; (ii) transférer des ressources additionnelles nécessaires aux communes pour exercer leurs compétences; (iii) concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation; (iv) financer des actions de renforcement institutionnel des communes et (v) harmoniser les procédures de financement des communes. Fonds commun multisectoriel alimenté par l'État et les PTF, il dispose de deux guichets, à savoir 'le FADeC affecté' et 'le FADeC non affecté'.

Le FADeC non affecté

Les dotations non affectées financent le fonctionnement et les investissements des communes. Le financement des investissements est défini sur la base de trois critères, à

¹⁹ Voir le support de présentation en Annexe n° 8.



savoir (i) les dépenses de structure axées sur le nombre d'arrondissements, (ii) la péréquation incluant l'indice de pauvreté, la taille démographique, la superficie de la commune et le poids de la population urbaine, (iii) la performance basée sur le fonctionnement des organes et de l'administration communale, la mobilisation des ressources locales, le respect des délais d'adoption du budget et de disponibilité du compte administratif, le respect des procédures de passation des marchés. Au titre des dotations non affectées, 41 258 millions de FCFA ont été alloués sur la période 2010-2012 et, pour 2013, les prévisions de dotation sont estimées à 17 950 millions de FCFA. Le taux moyen annuel de croissance des dotations sur la période est de 28%. Cette croissance ne sera que de 5,7% en 2013 par rapport aux dotations de 2012. L'abondement des PTF (FENU, Coopération suisse, KfW, Danemark) à cette catégorie de dotations est en progression sur la même période. Il a été de 4% en 2010 contre 28,2% en 2011 et 27,7% en 2012. Les prévisions d'abondement des PTF s'élèveraient à 30,1% de ces dotations en 2013.

Le FADeC affecté

Les dotations affectées concernent les dotations par secteur de compétences transférées et devant s'opérationnaliser dans le cadre des Plans 2D de chaque ministère. Cette dotation n'est mobilisable que si le ministère sectoriel a prévu des activités et des ressources inscrites au budget. Les ministères en charge de l'enseignement maternel et primaire, de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle, de la santé, de l'eau et de l'agriculture sont les ministères pilotes pour expérimenter les transferts au titre des dotations affectées.

Le Ministère en charge de l'enseignement maternel et primaire transfère régulièrement depuis 2010 des ressources budgétaires à hauteur de 3 695 millions de FCFA par an, sauf en 2012 où la dotation a connu une baisse de 200 millions de FCFA. Le Ministère en charge de l'enseignement secondaire et de formation technique et professionnelle n'a transféré des ressources qu'une seule fois et en 2010 pour seulement 265 millions de FCFA. En 2011 et 2012, il n'a transféré aucune ressource. Ses prévisions pour 2013 affichent un transfert dérisoire de 15 millions FCFA. Le Ministère chargé de la santé a transféré en 2010 un montant de 1 832 millions de FCFA qui reste le niveau de transfert le plus élevé opéré par ce ministère. Par rapport à 2010, le montant du transfert a connu une tendance baissière de 24,4% en 2011 contre 20,3% en 2012 et 28,5% pour la prévision en 2013. Le Ministère en charge de l'eau et de l'énergie transfère moins de 1 000 millions de FCFA par an. En 2010, le montant transféré était de 755 millions de FCFA. En 2011, ce transfert a connu une augmentation de 27,4% par rapport à la situation de 2010 contre une baisse drastique de 20,5% en 2012. Une progression de 11% est annoncée pour 2013. Mais ces chiffres ne reflètent pas complètement la réalité. Les montants indiqués comprennent aussi des ressources qui ne sont pas directement transférées au budget communal ou qui ne concernent pas des compétences transférées aux communes²⁰. Sur la période de 2010 à 2012, les dotations affectées cumulées pour l'ensemble des cinq ministères s'élèvent à 18 144 millions de FCFA dont 60% proviennent du Ministère en charge de l'enseignement maternel et primaire, 25,8% du Ministère de la santé, 12,8% du Ministère en charge de l'eau et de l'énergie, 1,5% du Ministère en charge de l'enseignement technique et professionnel et 0,0% du Ministère en charge de l'agriculture.

Tableau n° 3 : L'évolution du montant du FADeC

	2010	2011	2012	2013*
AFFECTÉ	6 547	6 042	5 555	5 858
NON AFFECTÉ	10 386	13 895	16 977	17 950
TOTAL	16 933	19 937	22 532	23 808

²⁰ Voir à ce sujet aussi l'Aide mémoire de la Revue sectorielle 2012, p. 11.



b. La gestion du FADeC

Le FADeC est administré par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL). Créée par décret n° 2008-274 du 19 mai 2008 et constituée de 18 membres dont 9 élus locaux, la CONAFIL dispose d'un Secrétariat permanent rattaché au MDGLAAT. La gestion du FADeC repose sur un Manuel de procédures et un système de suivi. Elle fait l'objet d'audits périodiques de l'utilisation des fonds dont les rapports sont disponibles.

Le système de sécurisation des ressources du FADeC et de leur emploi est mis en œuvre à travers les corps de contrôle de l'État, notamment des missions d'inspection de l'Inspection Générale des Affaires Administratives (IGAA) et de l'Inspection Générale des Finances (IGF). Par ailleurs, depuis la mise en place du FADeC en 2008, deux audits ont été réalisés et couvrent les exercices de 2008 et 2009 et ceux de 2010 et 2011.

L'analyse des dynamiques de transfert dans le cadre du FADeC fait ressortir comme faiblesses :

- la réticence des ministères sectoriels à accompagner le transfert des compétences et des ressources financières aux communes ;
- le manque d'articulation entre les Plans annuels d'investissement (PAI) des communes et les budgets-programmes des ministères sectoriels ;
- la collaboration parfois difficile entre les Services Déconcentrés de l'État (SDE) et les communes ;
- le retard quelques fois enregistré dans la mise en place des fonds aux communes ;
- les interventions géographiquement ciblées des PTF qui ne tiennent pas toujours compte des critères du FADeC.

Pour améliorer l'alimentation du FADeC, les préconisations suivantes sont à prendre en considération :

- intégrer les PAI des communes aux budgets-programmes des ministères concernés ;
- élaborer et mettre en œuvre les plans 2D ;
- poursuivre les audits du FADeC et veiller à la valorisation des préconisations ;
- poursuivre le plaidoyer auprès des PTF pour leur abondement du FADeC.

c. L'intérêt et les réactions suscitées

L'exposé sur le FADeC a suscité beaucoup d'intérêt et de réactions. Avant les travaux en sous-groupes sur ce sujet, dont le compte rendu est donné en annexe, en plénière plusieurs intervenants ont demandé des compléments d'information et soulevé des points qui démontrent que cet instrument, bien utilisé, est le levier clé pour le développement des communes. La première interrogation concerne le mécanisme de péréquation du FADeC. La réponse a été donnée en explicitant les critères pris en compte pour le calcul de la dotation et leur poids respectif. Un échange intéressant s'en est suivi sur le poids du critère de performance qui pourrait être une incitation à une meilleure gestion si ce poids était renforcé. Les avis sont partagés sur ce sujet. Un autre débat a porté sur la possibilité d'affectation géographique avec les risques soulevés par le responsable de la CONAFIL dans son exposé. Un intervenant a rappelé les dérives actuelles au Mali où cette affectation géographique préférentielle par certains bailleurs aboutit à une forte disparité d'accès des communes aux financements publics, à l'opposé de ce qui était initialement mis en place. L'expérience des guichets affectés est un autre sujet d'intérêt. Grâce au secteur de l'éducation un premier bilan pourrait être tiré notamment en termes de traçabilité des fonds utilisés. Un intervenant a souligné la nécessité de prendre en compte dans les Plans



sectoriels 2D les transferts à effectuer via le FADeC. Il revient à la Commission interministérielle d'être attentive à ce point.

C. DES ENJEUX DU TRANSFERT DES COMPETENCES ET DES RESSOURCES

À l'occasion des travaux en sous-groupes du mardi 6 novembre 2012, les participants au séminaire de Grand-Popo ont dressé l'état des lieux du transfert des compétences et des ressources par secteur (1) tout en identifiant les obstacles à l'effectivité du transfert et les mesures à prendre pour faire évoluer positivement la situation (2).

1. L'ETAT DU TRANSFERT DES COMPETENCES ET DES RESSOURCES PAR SECTEUR

La synthèse²¹ de l'état des lieux du transfert des compétences et des ressources par secteur tel que dressé à l'issue de la restitution en plénière des travaux en sous-groupes est présentée dans le Tableau n° 4. La situation qui prévaut dans le secteur de l'Eau a fait l'objet d'une communication sur le thème « Relations entre la commune, l'État, le secteur privé et la société civile ». Le support de cette communication présentée dans l'après-midi du mercredi 7 novembre par M. Mamadou GADO, socio-anthropologue à la Direction générale de l'Eau (DG/Eau) figure également en Annexe n° 8.

De manière générale, certaines dépenses de souveraineté de l'État continuent d'être imputées de fait aux budgets des communes. Il en est notamment ainsi des charges de personnel prises en charge par les communes pour le fonctionnement de certains services, par exemple dans le secteur de la santé.

Tableau n° 4 : État des transferts de compétences aux communes par secteur

Secteur	Transfert aux communes		
	Total	Partiel	Nul
Agriculture	NR ²²	NR	NR
Eau	<p><u>En principe:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inter médiation sociale • Gestion et entretien des équipements <p><u>En pratique :</u> persistance de certaines difficultés</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1 à 3 % des crédits autrefois délégués aux SDE • construction des équipements • production/ distribution AEP (milieu rural) 	<ul style="list-style-type: none"> • Production/distribution = monopole de la SONEB (milieu urbain)
Éducation	<ul style="list-style-type: none"> • Équipement • Entretien et réparation 	<ul style="list-style-type: none"> • Construction 	
Santé		<ul style="list-style-type: none"> • Construction 	

2. LES OBSTACLES A L'EFFECTIVITE DU TRANSFERT ET MESURES A PRENDRE

Les principaux obstacles à l'effectivité du transfert des compétences et des ressources aux communes, identifiés par les sous-groupes sont :

- l'absence de directives nationales pouvant servir de cadre de référence pour accélérer le processus de mise en place des Plans 2D ;
- la non intégration des dimensions 2D aux politiques sectorielles ;

²¹ Les détails figurent dans les conclusions des sous-groupes (Annexe n° 7).

²² NR = Non renseigné. Ces colonnes n'ont pas été renseignées faute de données précises sur le secteur. Mais vraisemblablement, le transfert des compétences aux communes ne semble être devenu nullement effectif dans ce secteur.



- certaines contraintes imposées par des PTF dans les conventions de financement des projets et programmes ;
- les interventions exceptionnelles de l'État ;
- les réticences des fonctionnaires de l'Administration centrale ;
- les faiblesses du mécanisme actuel de transfert des fonds aux communes ;
- la mauvaise gouvernance dans les communes, liée aux faibles capacités managériales et à l'insuffisance de l'assistance-conseil d'une part et entraînant un manque de confiance dans la gestion des ressources par les communes d'autre part.

Pour y remédier, les sous-groupes ont notamment proposé

- le renforcement de l'assistance-conseil des préfets aux communes ;
- un accompagnement méthodologique au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) pour l'élaboration de son Plan 2D ;
- la traduction en actes concrets de la volonté politique ;
- la révision du mécanisme actuel de transfert de fonds de l'État aux communes ;
- la mise en place d'une Fonction publique territoriale ;
- la bonne gouvernance des communes ;
- l'application rigoureuse des textes.
- le développement de l'intercommunalité.

L'intercommunalité a d'ailleurs fait l'objet d'une communication conjointe de M. Nestor GOMIDO, Directeur de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité à la DGDGL et de Mme Pauline ADIFON ASSOGBA, présentée par celle-ci le mercredi 7 novembre 2012. Les questions posées par les participants et auxquelles les auteurs de la communication n'ont pu répondre séance tenante ont été adressées à ces derniers. Les éléments de réponse qu'ils ont bien voulu fournir par écrit à l'équipe de facilitation figurent dans le Tableau n° 5 ci-après.

Tableau n° 5 : Éléments de réponse aux questions sur l'intercommunalité

QUESTIONS	ÉLÉMENTS DE RÉPONSE CORRESPONDANT
Comment le développement économique local et l'aménagement du territoire sont-ils articulés dans le cadre des dynamiques d'intercommunalité actuelles ?	L'articulation entre le développement économique local et l'aménagement du territoire est souhaitable pour faire jouer les effets de levier et de complémentarité des espaces communaux mais elle n'est pas encore perceptible dans le cadre des dynamiques d'intercommunalité actuelles focalisées plus sur la fourniture des services de base.
Quelle est la forme juridique de l'EPCI ?	L'EPCI, une fois créé par les communes membres et approuvé en Conseil des Ministres sera régi par la loi 2009-17, loi spécifique, qui reconnaît cet établissement comme unique forme d'organisme d'intercommunalité. Il sera doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière
N'est-il pas important que les structures universitaires et les centres de recherche soient sollicités pour des travaux scientifiques préalables à la structuration des intercommunalités afin que les enjeux territoriaux soient bien cernés et valorisés ?	La sollicitation des structures universitaires et des centres de recherche serait sans doute d'un grand intérêt. Toutefois, il convient de rappeler que les articles 14 et 15 du décret n° 2012-308 du 28 août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des EPCI qui traitent des discussions préliminaires et des négociations dans le cadre de l'initiative de la création de l'EPCI ont fait des propositions dans ce sens ²³ .

²³ NDLR : Plusieurs EPCI vont probablement épouser les périmètres des Espaces de développement partagé (EDP). Or ceux-ci ont été définis avec le concours d'un laboratoire de recherches.



Tableau n° 5 : *Éléments de réponse aux questions sur l'intercommunalité (suite et fin)*

QUESTIONS	ÉLÉMENTS DE RÉPONSE CORRESPONDANT
Quelle est l'offre de la DGDGL pour l'accompagnement des communes dans la mise en place des EPCI ?	La DGDGL devra : - intensifier la vulgarisation des textes juridiques régissant l'intercommunalité et les faire approprier par les acteurs notamment les élus locaux ; - appuyer en cas de besoin les communes pour l'élaboration des statuts des intercommunalités ; - suivre le respect des délais d'examen desdits statuts aux différentes étapes prévues avant leur introduction en Conseil des Ministres.
Est-il prévu un guichet FADeC pour soutenir les investissements intercommunaux initiés par les communes ?	Le Plan d'Actions Prioritaires de la PONADEC prévoit, entre autres, l'adaptation des outils financiers (FADeC) aux besoins des intercommunalités. La volonté affichée de l'État, exprimée ci-dessus, devra susciter de profondes réflexions sur la problématique de financement des projets intercommunaux avec les subventions de l'État et des contributions des PTF par la mise en place d'un guichet spécifique tout en définissant le mécanisme de fonctionnement et le système de péréquation. Ceci permettra de garantir la pérennité des structures intercommunales.
Quelle est l'articulation entre espaces de développement partagés (EDP) et EPCI ?	L'articulation EDP et EPCI se fera par la mise en conformité du premier au second.
Quelle est la valeur ajoutée des EDP par rapport aux expériences précédentes d'intercommunalité ?	La valeur ajoutée des EDP est qu'ils intègrent la dimension « aménagement du territoire » basée sur une volonté affirmée d'organiser le territoire de façon rationnelle.
Les PTF s'intéressent-ils à la création des EPCI ?	La plupart des PTF s'intéressent à la création des EPCI et apportent leur appui aux associations intercommunales de leurs zones d'intervention pour aller dans ce sens. C'est le cas du PDDC/GIZ pour les 2KP, PNUD/FENU/PA3D pour les EDP du Département du Borgou, l'AFD pour l'Agglomération de Cotonou, les collectivités locales françaises pour 14 des dynamiques actuelles du Bénin dans le cadre de la coopération décentralisée..etc.
Quel est le mécanisme de contrôle de la gestion des Associations de communes ?	Il n'existe pas un mécanisme formel de contrôle. Les PTF qui les appuient effectuent des contrôles sur la gestion de leurs ressources mais suivant leurs propres procédures.
Existe-t-il une capitalisation au niveau national des différentes expériences de coopération intercommunale ? Quelles sont leurs points communs, leurs points de différenciation, leurs forces et faiblesses ?	La capitalisation des différentes expériences de coopération intercommunale a été faite à travers l'« Étude sur une stratégie nationale de mise en conformité des structures intercommunales actuelles avec les dispositions de la loi sur l'intercommunalité » réalisée en octobre 2010 par le Cabinet Interface Afrique Sarl à la demande du MDGLAAT et sur financement du PDDC/GIZ <ul style="list-style-type: none"> ✚ Points communs - revêtent une forme associative ; - leur création relève en principe d'une libre volonté. ✚ Différences - l'objectif ou l'objet du groupement intercommunal ; - l'échelle de création peut être départementale, régionale (2 départements) ou quelques communes au sein d'un ou de plusieurs départements. ✚ Forces communes: - mutualisation des moyens pour régler des problèmes au niveau intercommunal; - fourniture de services sociaux aux populations. ✚ Faiblesses communes : - nombre limité des réalisations de services ou de projets à caractère intercommunal ; - difficulté de libération des engagements financiers des communes membres ; - forte dépendance technique et financière des PTF.



II. L'état dressé de l'interaction, de la coordination et de l'harmonisation amorcées

Dans la double perspective de la fourniture des services à la base et de la mise en œuvre réussie de la PONADEC, les participants au séminaire de Grand-Popo se sont intéressés aux acteurs (A), aux outils (B) et à l'application des principes issus des Déclarations de Paris et de Busan (C).

A. LES ACTEURS

Dans l'après-midi du mardi 6 novembre 2012, M. Emmanuel POUSSE, consultant international, a présenté au séminaire de Grand-Popo le concept d'analyse d'économie politique (1) juste avant d'établir le lien entre décentralisation et appui sectoriel (2)²⁴. À la lumière des outils conceptuels ainsi présentés (1), les participants ont procédé en sous-groupes à l'identification des acteurs-clés des politiques sectorielles (2) tout en soulignant l'interdépendance entre les secteurs (3).

1. L'ANALYSE D'ECONOMIE POLITIQUE

L'analyse d'économie politique de la décentralisation rappelle le sens politique de celle-ci (a) et présente une plus-value qui la fait apparaître comme une économie politique de la décentralisation (b).

a. La décentralisation : un acte avant tout politique

La décentralisation n'est pas une finalité

Le choix d'opter pour la décentralisation d'un État répond à des objectifs initiaux différents suivant les pays, leur histoire et le contexte spécifique qui a prévalu à ce choix (sortie de crise, choix de société, volonté de réforme de l'État...). L'analyse des démarches des différents pays engagés dans la décentralisation fait ressortir la décentralisation avant tout comme un moyen pour, suivant les pays et sans être exhaustif, (i) mieux répondre aux besoins des citoyens et les impliquer dans la conduite des affaires publiques au niveau local ; (ii) assurer une meilleure articulation des planifications locale et nationale et aller vers une territorialisation des politiques publiques ; (iii) contribuer à la refondation de l'État, voire dans le meilleur des cas à la création de nouveaux espaces de décision au niveau local. Quel que soit le cas de figure, la décentralisation n'a jamais été considérée comme une finalité. Aujourd'hui, un consensus se dégage : D'un côté, la décentralisation (couplée à la déconcentration) est un moyen d'améliorer le niveau de services apportés aux citoyens. De l'autre côté c'est un moyen pour améliorer le développement économique local et la démocratie locale. Ces-derniers ont spécialement été stressés dans la déclaration de Busan)

La décentralisation est plutôt un acte politique.

Ces différents aspects de la décentralisation en tant que moyen d'améliorer l'efficacité des politiques publiques ne doit pas occulter une autre donnée fondamentale de la décentralisation : sa dimension politique. La décentralisation vise un transfert de pouvoirs à des niveaux « inférieurs » de gouvernement, c'est-à-dire des collectivités locales ou territoriales, auxquels la Constitution reconnaît la libre administration de leur territoire dans la programmation et la gestion des ressources relatives aux compétences qui leurs sont

²⁴ Voir les supports utilisés à cet effet en Annexe n° 8.



dévolues. Il s'agit ici d'un acte politique fort destiné à créer de nouveaux espaces de pouvoir. Cette dimension est souvent insuffisamment perçue ou comprise par les acteurs nationaux qui, dans certains cas (exemple la Guinée), ne voient les collectivités locales que comme le dernier maillon d'une chaîne de commandement dont les directives viennent du niveau central. La situation est très variable d'un pays à l'autre car elle résulte de rapports de force entre les acteurs, d'une part au moment où cette décentralisation est conçue et, d'autre part, au cours de sa mise en œuvre. La question reste toujours « jusqu'où veut-on et peut-on aller dans ce processus ? ».

La décentralisation est un processus

La décentralisation induit un processus de changements. Comprendre ce processus de changements est indispensable pour bien le piloter. Changements au « pluriel » car les changements induits touchent de nombreux aspects : rapports de force entre les groupes d'acteurs dans le cadre du nouveau partage de pouvoir, évolution des modes de travail entre eux (Services déconcentrés de l'État et collectivités, collectivités et usagers...), création de nouvelles dynamiques locales qui peuvent influencer sur les choix nationaux, etc. Les données sociopolitiques et économiques jouent directement sur ce processus et les rapports de force entre acteurs qui peuvent l'influencer. Ce processus n'est jamais linéaire (cf. l'exemple du Mali).

La décentralisation remise en cause

De plus en plus dans différents cercles et écrits, la décentralisation est remise en cause. Elle n'aurait pas donné les résultats escomptés, les dividendes de la décentralisation pour les populations sont limités ! Si on analyse les résultats de la décentralisation dans les différents pays sub-sahariens, effectivement le bilan est plus que mitigé. Au Sénégal on reste plus dans un formalisme de la décentralisation malgré la multiplication des outils et des programmes, au Mali la « rupture » du Nord montrerait un échec de la politique de régionalisation, au Bénin l'amélioration du niveau de services se fait toujours attendre. Les éléments de mauvaise gestion locale mis plus en avant que les bonnes pratiques, les difficultés de décaissement apportent de l'eau au moulin de cette remise en cause. Tant au niveau national pour les tenants d'une centralisation (notamment les administrations sectorielles nationales) que pour certains partenaires, pour qui il est plus facile de traiter avec les administrations centrales que d'adapter leurs programmes à des dynamiques locales, ces faibles résultats justifient une remise en cause des processus de décentralisation.

Cette tendance cache une certaine malhonnêteté intellectuelle, en effet peut-on remettre en cause un processus qui est inachevé et donc sur lequel on ne peut porter de jugement fondé ? La réalité est que la décentralisation que l'on critique est trop souvent une décentralisation de façade, les ressources n'ont pas suivies, les responsables des politiques sectorielles freinent des deux pieds ! Pourquoi les processus de décentralisation connaissent-ils de tels freins alors que des politiques claires sont adoptées et que l'on sait ce qu'il y a lieu de faire ? Techniquement, la décentralisation ne pose pas de problèmes majeurs, alors qu'est-ce qui bloque ? L'économie politique appliquée à la décentralisation nous donne des clés d'analyse et de compréhension.

b. L'économie politique de la décentralisation

L'économie politique désigne « les analyses interdisciplinaires des interactions entre phénomènes politiques et phénomènes économiques dont les politiques publiques constituent le centre névralgique²⁵.» C'est une démarche hypothético-déductive, prenant en compte différentes variables dont les intérêts des groupes d'acteurs, leurs relations et des facteurs incitatifs qui les font évoluer. Cette approche appliquée à la décentralisation oblige à identifier les acteurs qui influenceront directement ou indirectement sur le processus de

²⁵ Sylvain BROUARD, Dictionnaire des politiques publiques (2010 - Presse de sciences po.)



décentralisation, d'apprécier ce qu'ils ont à gagner ou à perdre et à déterminer les facteurs qui pourraient réduire l'opposition à ce processus. N'oublions pas dans le cas de la décentralisation, plus encore que dans d'autres secteurs, que les partenaires techniques et financiers constituent un acteur influant par les choix qu'ils feront en soutenant ou en ignorant une politique de décentralisation (la Déclaration de Paris est souvent « oubliée » !).

Cette approche se situe en opposition avec une approche purement technique. Elle est indispensable pour le pilotage d'une politique de décentralisation, elle apporte des éléments pour adapter les politiques, stratégies et instruments. Mais attention, la compréhension de ces éléments n'est pas suffisante, la réponse ne peut se limiter -comme pour la construction d'un édifice- à l'empilement des « bonnes » briques. L'économie politique nous apprend que rien n'est figé, le jeu des acteurs est en perpétuel mouvement, la place des institutions et des régulations est incontournable, les solutions à proposer se doivent être réalistes et durables. La recherche des motivations et des incitations de chaque groupe d'acteurs occupe donc une place centrale dans la démarche. Il s'agit de trouver les voies et moyens de faire « bouger » les lignes. Il n'y a pas de recettes miracles mais la compréhension des éléments et des leviers à actionner.

Si des outils de diagnostic facilitent ce type d'analyse, ils seront de peu d'utilité si (i) des instruments de pilotage du processus de décentralisation et déconcentration ne sont pas mis en place et n'intègrent pas cette dimension d'économie politique de la décentralisation, et si (ii) les instruments d'incitation, d'allocation des ressources et de renforcement des capacités ne suivent pas.

2. LES LIENS ENTRE DECENTRALISATION, POLITIQUES SECTORIELLES ET APPUI SECTORIEL

Les secteurs sont une porte d'entrée incontournable pour la décentralisation (a). Il existe des obstacles majeurs mais non insurmontables (b).

a. Les secteurs : une porte d'entrée incontournable pour la décentralisation

La décentralisation reste aujourd'hui dans beaucoup de pays une coquille pratiquement vide. Les collectivités se voient attribuer des compétences à exercer qui sont avant tout des compétences sectorielles. Or, dans les pays francophones, les transferts effectifs de ces compétences et des ressources afférentes ne suivent pas. Que reste-t-il dans la pratique aux maires en dehors d'une compétence générale de développement de leur territoire sans réels moyens ? La situation est différente dans les pays anglophones où pour certains d'entre eux les services déconcentrés ont été rattachés aux collectivités et les ressources ont été transférées (cf. Ouganda). Quel sens donner à la décentralisation si elle n'est pas appliquée au niveau des secteurs ? Comment un maire -et sa collectivité- peut gagner en légitimité auprès des populations de son territoire s'il n'a pas les moyens d'améliorer le niveau de services publics locaux ? L'articulation décentralisation et politiques sectorielles est devenu l'enjeu stratégique pour la réussite d'une politique de décentralisation, politique transversale qui devrait s'imposer aux « secteurs ». Afin de réussir ce couplage, les appuis sectoriels financés par les PTF pourraient être de puissants leviers si ces appuis sectoriels étaient conditionnés à la mise en œuvre effective des politiques de décentralisation-déconcentration définies par les pays mêmes.

b. Des obstacles majeurs mais non insurmontables

Le rôle négatif de certaines administrations centrales sectorielles qui refusent de rentrer dans la logique de la décentralisation a été déjà pointé du doigt. Les raisons sont claires, aucune administration n'accepte le changement et encore moins quand il est générateur d'une perte de pouvoir sur des ressources financières et/ou sur des prérogatives qui donnent à ses décideurs une autorité reconnue et permettent de développer un système de clientélisme. Ces décideurs peuvent d'autant plus « ignorer » la politique nationale de leur propre pays que certains PTF « ignorent » aussi et restent dans la logique de programmes



nationaux centralisés et leur apportent les moyens de poursuivre leurs pratiques habituelles. Comme c'est le cas dans plusieurs secteurs au Bénin, le constat aberrant est celui d'une programmation « duale » des équipements publics, la programmation nationale des ministères ne rencontre pas celle des communes. La maîtrise d'ouvrage communale est ignorée par certains programmes. Quoi de plus facile que de s'abriter devant le sempiternel argument du manque de capacité des collectivités!

Pourtant, les exemples montrent que le transfert de compétences et sa réussite n'est pas une vue de l'esprit. Les communes au Mali ont réussi dans les secteurs sociaux, malgré une relative opposition des directions centrales sectorielles, à réaliser en un mandat plus que les programmes nationaux en 10 ans. De nombreux programmes pilotes dans différents secteurs et différents pays ont démontré comment ces transferts pouvaient être concrétisés avec un minimum d'accompagnement des collectivités locales et une bonne articulation entre les collectivités et les services déconcentrés de l'État. Néanmoins ces exercices pilotes ne peuvent aller loin s'ils ne sont pas relayés au niveau national. Les communes aussi ne peuvent aller plus loin que la production de « béton » si les services déconcentrés n'ont pas changé leur approche et si des nouveaux modes opératoires ne sont pas définis entre les acteurs. En effet, la finalité d'amélioration du niveau de service appelle à une forte articulation des interventions de chaque acteur, dans le respect des prérogatives de chacun. Il ne peut y avoir un cloisonnement des interventions, par exemple l'amélioration de la qualité du service pour l'école exige des maîtres compétents et un suivi par les services pédagogiques de l'État en bonne intelligence avec les collectivités, la définition de la carte scolaire nécessite une vision, des objectifs partagés entre ces deux acteurs.

3. L'IDENTIFICATION DES ACTEURS DES POLITIQUES SECTORIELLES

Tableau n° 6 : Acteurs-clés de la 2D dans les différents secteurs

Niveau	Agriculture	Eau	Éducation	Santé
National	<ul style="list-style-type: none"> MAEP Organisations de producteurs agricoles MDGLAAT 	<ul style="list-style-type: none"> Min. Eau MEF MDGLAAT ANCB PTF 	<ul style="list-style-type: none"> MEMP MESFTPJPTF* Enseignants MDGLAAT MRAI OSC PTF Syndicats DNCMP DGB Secteur privé FNAPE* ----- CNE* 	<ul style="list-style-type: none"> MS DTC* Ordres Parlement PTF Ministères (MDGLAAT, MEF, MDAEP, etc.)
Départemental	Centres régionaux de production agricole (CERPA)	<ul style="list-style-type: none"> PF DD/Eau Rec. des Fin. 	<ul style="list-style-type: none"> Secteur privé SDE 	<ul style="list-style-type: none"> Préfet DDS C./ZS
Communal/municipal	<ul style="list-style-type: none"> Centre communaux de production agricole (CeCPA) Secteur privé Mairies 	<ul style="list-style-type: none"> Commune Recette-Perc. Coopération décentralisée Secteur privé 	<ul style="list-style-type: none"> Conseil communal/municipal APE 	<ul style="list-style-type: none"> Maires Société civile Secteur privé Confessionnel

* CNE : Conseil national de l'Éducation
FNAPE : Fédération nationale des Associations de parents d'élèves

DTC : Directions techniques centrales
MESFTPJPTF : Ministère chargé de l'Enseignement secondaire

Les rôles et interactions entre ces différents acteurs sont décrits en détail dans les travaux des sous-groupes (Annexe n° 7).



4. L'INTERDEPENDANCE ENTRE SECTEURS

Les compétences transférées aux communes en matière d'éducation ne concernent que les enseignements maternel et primaire (pour toutes les communes) et les enseignements secondaire, technique et professionnel (communes à statut particulier). L'Enseignement supérieur est donc exclu du champ de compétence des communes. Mais il existe des liens entre différents ordres d'enseignement : la performance de chaque degré détermine les capacités d'apprentissage aux niveaux suivants. De même, l'éducation formelle d'une part, l'éducation des adultes et l'alphabétisation qui relèvent de la compétence des communes d'autre part ne sauraient être déconnectées.

Par ailleurs, à l'eau sont liés l'assainissement et l'énergie. Une analyse pertinente de la 2D dans le secteur de l'eau devrait pouvoir aborder les questions liées à l'assainissement, à la santé et à l'énergie. Malheureusement, le temps très court dont a disposé le sous-groupe et l'absence en son sein de représentants des ministères sectoriels en charge de la santé et de l'environnement notamment, n'ont pas permis de prendre en compte ces aspects. Ainsi, le sous-groupe 'Eau' a-t-il dû travailler exclusivement sur l'eau.

B. LES OUTILS

Au nombre des instruments de mise en œuvre de la 2D figurent des outils généraux de planification (1) qui coexistent avec des outils et démarches spécifiques (2).

1. OUTILS GÉNÉRAUX DE PLANIFICATION

En dehors la contractualisation expérimentée dans le secteur de l'eau et présentée dans la communication déjà évoquée de Monsieur Mamoudou GADO, les outils généraux de planification prévus par la PONADEC et souvent évoqués dans les travaux du séminaire de Grand-Popo sont le Plan 2D (a) et le Plan départemental de développement intersectoriel, en abrégé PDDI (b).

a. Le Plan 2D

Dans l'après-midi du mercredi 7 novembre 2012, une communication conjointement préparée par M. Prosper A. KOUKOU, Directeur Adjoint des Programmes de Réforme Administrative (DPRA-Adjoint/MRAI) et M. Toussaint GNONLONFOUN, Directeur Général de l'Administration d'État (DGAE/MDGLAAT), a été présentée par ce dernier. Cette communication avait pour objet de mieux cerner le contenu d'un plan 2D, de présenter l'état de la mise œuvre de cette démarche au Bénin et de montrer que la voie ouverte par la PONADEC doit être suivie.

Le contenu d'un plan 2D, outil de la mise en œuvre de la PONADEC

Le Plan de décentralisation et de déconcentration (Plan 2D), est un instrument pour concrétiser une des orientations stratégique de la PONADEC qui fait de la décentralisation et de la déconcentration les moteurs de la réforme de l'État. Le plan 2D est un outil programmatique qui permet à chaque ministère sectoriel de réaliser une bonne articulation des stratégies et objectifs du secteur en lien avec la décentralisation. Il est examiné et validé par le Comité interministériel de pilotage de la PONADEC, et sa mise en œuvre est traduite en une feuille de route, dont le ministère sectoriel responsable rend compte au Conseil des Ministres de l'avancement. Il a un caractère évolutif.

L'élaboration d'un plan 2D prend en compte plusieurs éléments, notamment : la présentation de la stratégie du secteur ; le partage des fonctions entre acteurs et au sein de l'administration ; les mécanismes institutionnels à adapter et les textes nécessitant une adaptation ; le mode de transfert de compétences aux collectivités territoriales ainsi que les mesures de transfert de ressources et d'accompagnement ; la réorganisation interne au sein du ministère, au niveau central et au niveau déconcentré ; la déclinaison des fonctions en activités et en tâches en distinguant les fonctions régaliennes et pérennes relevant de l'administration des fonctions liées à la fourniture de services aux populations ; les besoins



en ressources humaines, matérielles et financières avec un plan de réalisation des moyens de fonctionnement, un plan de formation ; les modalités de cogestion de la fourniture des services publics ; les collectivités territoriales, les usagers et le secteur privé ; les mesures d'accompagnement à prévoir pour la mise en œuvre de ce plan avec leur coût, un chronogramme et les indicateurs de suivi.

Les plans 2D : où en est-on dans leur mise en place ?

Avant l'adoption de la PONADEC, le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU) avait pris l'initiative d'organiser un audit organisationnel et institutionnel. Un décret portant organisation, attributions et fonctionnement du MEHU en a découlé. Cet exercice a permis de renforcer les services départementaux du MEHU. En revanche, le transfert des ressources aux communes s'est heurté à la résistance des cadres du MEHU qui ont opté, en lieu et place de la maîtrise d'ouvrage communale (MOC), pour une maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) à l'Agence des travaux d'intérêt public (AGETIP) et à l'Agence des travaux urbains (AGETUR). De son côté, le MRAI avait réalisé un travail sur la clarification des missions de l'État et élaboré un plan de transfert des compétences et des ressources en 2009. Une évaluation récente a montré que trois ministères ont entamé des transferts mais (i) que ces transferts ont été limités par la crise économique et financière et que (ii) l'appui conseil aux communes n'a pu être mis en œuvre efficacement du fait de l'insuffisance des ressources affectées aux services déconcentrés. Par ailleurs, un plan quinquennal de déconcentration a été conçu avec l'appui d'un projet néerlandais mais n'a pu avoir de suite faute de financement.

Le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire apparaît comme le plus volontaire en matière de 2D. Dès 2006, il a créé une Direction de la Décentralisation Scolaire et de la Coopération, puis en 2008 il a défini un Schéma de déconcentration de l'administration scolaire et a mis en place avec le MDGLAAT et l'ANCB un Comité technique d'appui à la décentralisation. C'est aussi le premier Ministère à avoir procédé à des transferts financiers aux communes, d'abord en 2006 pour l'entretien et la réparation des infrastructures scolaires, puis à partir de 2010 pour la construction et l'équipement des infrastructures. Plus de 18 milliards de FCFA ont ainsi été transférés depuis 2006 aux communes.

Poursuivre sur la voie ouverte par la PONADEC

Ces différentes expériences et les difficultés rencontrées permettent aux communicateurs de tirer des enseignements. Ils recommandent de poursuivre la mise en œuvre de ce qui est prévu dans le PAP de la PONADEC, à savoir la conception et la mise en œuvre en priorité des Plans 2D des quatre ministères clés pour les compétences transférées aux communes : ceux en charge de l'enseignement, de la santé, de l'eau et de l'agriculture. Pour les communicateurs, sans une concrétisation du processus de décentralisation sur le plan du transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales, de la délégation des pouvoirs et des ressources aux services déconcentrés, le développement territorial que prône la PONADEC restera lettre morte. Au-delà de la mission conférée au dispositif de pilotage de la PONADEC, à travers le Comité interministériel de pilotage et son Secrétariat Permanent, l'atteinte des résultats dépendra de la volonté de l'engagement des Ministères sectoriels aux côtés du MDGLAAT.



Encadré n° 3: Le Plan 2D en question

La prise en compte réelle de la 2D au niveau d'un secteur demande une politique volontariste du gouvernement qui prescrit à chaque secteur prioritaire de définir une feuille de route à cette fin et de rendre des comptes sur sa mise en œuvre. La définition d'une stratégie 2D dans un secteur est un exercice difficile à plus d'un titre. Difficile, car il ne rencontrera pas l'adhésion de la majorité de l'administration concernée (au moins au départ) et il demande des évolutions cohérentes et synchronisées sur une série d'éléments. On n'applique pas une recette, mais on définit un processus avec des étapes et un chemin critique à respecter.

Un plan 2D part d'une mise en adéquation de la politique sectorielle et de sa stratégie de mise en œuvre avec les orientations de décentralisation. Les documents de référence sont à relire pour clairement indiquer l'évolution du positionnement des services de l'État, des collectivités, des usagers et du secteur privé. Le point de départ est bien le partage de compétences / fonctions entre ces acteurs. La stratégie définie nécessite ensuite une relecture des programmes nationaux afin de les aligner sur celle-ci. S'appuyant sur la Déclaration de Paris, les autorités nationales se doivent d'inviter leurs partenaires à prendre en compte ces évolutions. L'évolution de la politique, de la stratégie conduit à revoir l'allocation des ressources humaines et financières dans le secteur. Une analyse fine est à mener dans ce sens. Corollaire des choix précédents, le plan 2D aborde également les modes opératoires. Il définit comment, dans la pratique, les différentes fonctions vont être exercées en bonne articulation des différents acteurs. Les instruments sont à adapter pour la programmation des investissements et des activités et pour la définition d'objectifs partagés au niveau local. Le Plan 2D trace une feuille de route réaliste qui engage le Ministère. L'exercice n'est pas simple mais indispensable. En effet, les responsables des ministères sectoriels ont à conjuguer cette réforme 2D avec la pression permanente pour l'atteinte d'objectifs immédiats et visibles sur leur secteur. Lorsque les dirigeants nationaux et leurs partenaires comprendront que l'atteinte d'objectifs durables et significatifs nécessite cette réforme 2D, un grand pas sera fait.

b. Le PDDI

À la suite du DGAE, M. Corentin A. KOHOUE, Préfet des départements du Mono et du Couffo a présenté au séminaire un exposé sur le PDDI. Partant d'un état des lieux sans concession, il a montré que le PDDI est un outil pour inverser la tendance si certains préalables sont réglés.

Un état des lieux sans concession

Le communicateur a dressé un bilan de la capacité des préfets à assurer cette fonction et a fait ressortir plusieurs facteurs qui constituent des freins importants :

- Les préfets ne sont pas associés au système de programmation sectoriel des services déconcentrés de l'État dans leurs départements. Ils ne sont pas non plus associés à l'élaboration des programmes d'activités annuels des Administrations déconcentrées. Les Directeurs départementaux travaillent directement avec leurs ministres au lieu de le faire avec les Préfets.
- Depuis l'avènement de la décentralisation, les délégations de pouvoir attendues des Administrations centrales peinent à s'opérer. Les Administrations départementales ne sont pas encore arrivées à inscrire leurs actions dans une vision et une démarche de planification du développement mettant l'accent sur les priorités et problèmes spécifiques des départements. Le rôle de coordination joué par les Préfets de département s'est limité au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des PTA à travers des présentations à la CAD.
- Les préfetures n'ont pas suffisamment de ressources humaines pour apprécier, avant leur acheminement aux ministères de tutelle, les projets de budget de fonctionnement de chaque service déconcentré.

Sur un autre plan, le niveau d'amélioration des services sociaux de base dépend en partie de l'assistance fournie par les services déconcentrés aux communes. Or, rares sont les services déconcentrés qui disposent véritablement de ressources humaines matérielles et financières suffisantes pour faire de l'assistance-conseil.



Le PDDI : un outil pour inverser la tendance

Le PDDI est un outil de planification de l'action publique des services de l'État au niveau départemental en vue de réaliser (i) une meilleure cohérence de l'action départementale autour du préfet, (ii) une meilleure adaptation des interventions aux spécificités du territoire départemental et (iii) une meilleure articulation de ces interventions avec celles des autres acteurs. Il vise notamment l'articulation des actions de l'État avec les Plans de Développement Communaux (PDC) autour de l'atteinte d'objectifs de développement partagés entre les acteurs du territoire départemental (État, collectivités, secteur privé et associatif). Le Préfet est au centre de la coordination de ce travail et s'appuie sur la Conférence Administrative Départementale (CAD) et le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC).

Un guide méthodologique a été produit et prévoit sept phases pour la conception et la mise en œuvre d'un PDDI : une phase préparatoire, une phase de collecte et d'analyse des données, une phase de programmation des actions, une phase de validation/arbitrage, une phase de programmation budgétaire, une phase de mise en œuvre, une phase de suivi-évaluation. Le PDDI est encore à l'étape expérimentale. Le Ministère en charge de la décentralisation a prévu une expérience pilote de mise en œuvre du PDDI. Cette expérimentation aura lieu dans la Préfecture de Lokossa.

Des préalables à régler

Le communicateur a conclu en insistant notamment sur la nécessité de revoir le positionnement des Préfets, ce qui implique que leur place et leur rôle soient reprécisés et pris en compte dans les mécanismes de programmation sectorielle et que les décrets portant attribution et fonctionnement de ces ministères intègrent cette question. Il a rappelé aussi la nécessité de renforcer sur le plan humain, matériel et financier les Préfectures afin qu'elles puissent assurer cette fonction clé de coordination de l'action publique.

Encadré n° 4 : Les discussions sur le Plan 2D et le PDDI

Les discussions sur le Plan 2D et sur le PDDI ont plus porté sur des points de clarification car ces deux outils ne sont pas encore mis en œuvre, en dehors d'une expérience du Plan 2D amorcée au niveau du Ministère de l'Éducation.

Concernant le Plan 2D

Des informations complémentaires ont été demandées au représentant du Ministère chargé de l'éducation. Ce dernier est revenu sur la genèse du processus de décentralisation au sein de son Ministère, les acquis mais aussi les difficultés pour réussir l'expérience. (Voir aussi résultat du groupe de travail sur le secteur éducation).

Les discussions au cours de cette séance et pendant le séminaire ont relevé un intérêt des participants pour cet outil qui devrait être décisif pour la décentralisation sectorielle, la cohérence des mesures de déconcentration à prendre concomitamment, la conduite et le pilotage de la 2D au niveau de chaque secteur et au niveau interministériel.

Il ressort aussi, au vu des réticences des administrations centrales à évoluer en direction de la 2D, que la conception d'un tel plan ne doit pas être laissée à l'initiative exclusive du ministère sectoriel concerné. Une équipe indépendante doit accompagner le Ministère dans cet exercice qui devrait être animé et coordonné par le MRAI en étroite concertation avec le MDGLAAT.

Concernant les PDDI

Les discussions ont porté sur le lien entre les PDDI et les Plans communaux de développement. Il ressort que la définition d'objectifs partagés de développement au niveau départemental pourrait être un moyen concret d'amener une meilleure articulation entre les différents acteurs d'un territoire. Il est aussi suggéré que la définition par commune d'un plan d'amélioration des services permette de dépasser la traditionnelle identification des infrastructures à réaliser au niveau communal, pour s'attacher davantage aux autres aspects de la qualité et du niveau de services offerts. Cette définition facilitera les avancées au niveau départemental sur les objectifs partagés à atteindre avec les SDE et rendra ces discussions plus concrètes et précises en termes d'engagement de chaque acteur. Les participants approuvent l'importance de donner aux Préfets les pouvoirs et les moyens de cette coordination de l'action publique dans leurs départements respectifs.



2. LES OUTILS ET DEMARCHES SPECIFIQUES

Méritent d'être mentionnés au titre des outils et démarches spécifiques évoqués à Grand-Popo, les pots communs sectoriels (a) et le Développement Conduit par les Communautés couramment appelé DCC (b). Mais, l'idéal dont plusieurs rêvent dans l'esprit de la Déclaration de Paris, est l'appui budgétaire sectoriel (c).

a. Les pots communs sectoriels

Il est possible d'en présenter brièvement la notion et les expériences en cours.

Notion

La fourniture efficace de services publics dans les domaines clés de la réduction de la pauvreté pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) a induit la recherche de mécanismes simplifiés de financement des plans de développement dans ces domaines. Il s'agit en l'occurrence de l'éducation, de l'eau potable et de l'assainissement, de la santé et de l'agriculture.

Les pots communs dénommés encore Fonds Communs Budgétaires (FCB) sont des mécanismes financiers d'harmonisation des PTFs pour appuyer la mise en œuvre des plans nationaux de développement d'un secteur donné comme c'est le cas du « pot commun initiative eau », du « fast track initiative » dans le secteur de l'éducation et du « pot commun santé ». Il s'agit donc de Fonds cofinancés par les PTF et le Budget général de l'État.

Le pot commun suppose l'existence d'un plan de développement à moyen ou long terme et d'un mécanisme de prévisibilité à court et moyen termes de l'aide indispensable à la planification budgétaire. Mais, il se pose toujours un problème de flexibilité dans les modalités de décaissement des tranches variables de l'aide. Le nombre trop important et les délais élevés d'émission des avis de non objection constituent un handicap dont les solutions passent en partie par l'élaboration par les administrations béninoises de dossiers d'appel d'offre conformes aux normes et standards internationaux. L'unité de gestion du FCB remplissant en même temps des fonctions incompatibles de conseil et de contrôle a suscité des réticences des PTF et a contribué à ralentir les décaissements sans pour autant garantir une bonne exécution des dépenses du Fonds²⁶.

Le Fonds d'Appui au Développement des Communes, instrument financier de mise en œuvre de la PONADEC, est fondamentalement un mécanisme de transfert et de péréquation financière à caractère intersectoriel. Mais, il existe des pots communs sectoriels. Sur les quatre secteurs devant disposer d'un pot commun, seul celui de l'agriculture n'a pu être mis en place, le plan de relance du secteur agricole n'ayant été adopté par le gouvernement qu'en 2011 alors que depuis 2008 cette expérience de pots communs est en vigueur dans les trois autres secteurs.

Expériences en cours

Dans le secteur de l'éducation, le « Fast Track Initiative » (FTI) qui est un Fonds commun budgétaire intervient dans le cadre du Programme Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation (PDDSE). Il a été un financement du Partenariat mondial pour l'éducation qui a permis l'harmonisation des PTF du secteur de l'éducation. Les PTF concourant au FTI sont la Banque Mondiale, l'Ambassade de Danemark, l'Agence Française de Développement (AFD), la Banque Allemande de Développement (KfW), l'Ambassade des Pays Bas. Cette expérience qui est arrivée à échéance en 2011 a permis au Bénin d'obtenir le **prix de la meilleure harmonisation des partenaires** aux marchés des idées du Forum de haut Niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Accra en septembre 2008. Avec cet instrument, le Bénin a jeté les bases d'une éducation de qualité pour tous les enfants en essayant d'élargir l'accès à l'éducation de base, de lutter pour l'éducation des filles et de

²⁶ Ministère de l'enseignement maternel et primaire, Ambassade du Danemark, *Appui au programme de l'enseignement primaire du PDDSE 2012 – 2013*, Document d'appui, Version provisoire, 2011, p.14



produire des résultats tangibles. Cependant, les résultats obtenus n'ont pas été à la hauteur des attentes. Des retards préjudiciables ont été observés dans la consommation des crédits, ce qui a engendré une contre-performance des programmes d'activités. Le Bénin s'est auto-éliminé de son propre chef du fait de cette faible capacité à consommer les crédits et ne bénéficiera donc pas d'un second compact. En complément du soutien des PTF qui approvisionnent le Fonds commun budgétaire, le secteur de l'éducation est appuyé par l'USAID, l'UNICEF, la Coopération suisse, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et des ONG internationales comme Aide et Action et Plan International²⁷. Notons la récente décision (2011) de la Coopération danoise d'apporter un appui budgétaire sectoriel au secteur de l'éducation dont les décaissements sont liés à une matrice de performance permettant de suivre les changements attendus dans le secteur. Cette expérience novatrice est à suivre avec attention.

Il est apparu dans l'analyse du secteur de l'éducation que la répartition des ressources à l'intérieur du secteur se fait selon des critères inconnus des utilisateurs de ces ressources. Il est relevé aussi un déséquilibre dans la répartition des ressources entre l'Administration au niveau central et les établissements d'enseignement au niveau local. Les dépenses de fonctionnement des services centraux apparaissent nettement plus importantes que celles des établissements ou des structures déconcentrées de l'éducation, qui sont pourtant nécessaires à l'inspection et à l'activité pédagogique au niveau des établissements. Une telle structure des dépenses d'éducation est peu favorable à la promotion de la qualité de l'éducation²⁸.

Dans le secteur de l'eau, il existe un « pot commun initiative eau » financé par l'AFD, la DANIDA, les Pays-Bas, la KfW et l'Union européenne. Le secteur développe un système de budget-programme par objectif (BPO). L'aide budgétaire est axée sur la responsabilisation de la Direction Générale de l'Eau et ses structures déconcentrées et les communes dans la planification et le suivi des ouvrages d'approvisionnement en eau.

Dans le secteur de la santé publique, le Bénin s'est engagé à participer à l'initiative Partenariat International pour la Santé (IHP) ayant donné lieu à la signature du Pacte mondial. Dès lors, un Pacte national entre le gouvernement et ses PTF dénommé Compact a été finalisé en juin 2010 avec un protocole d'accord du compact relatif à la mise en œuvre du Plan Triennal de Développement (PTD) 2010-2012. Ont adhéré au pot commun de la santé la Banque Mondiale, l'UNICEF, l'OMS, l'UNFPA et la Belgique. Le pot commun repose sur le Plan National de Développement de la Santé (PNDS 2009-2018) avec une déclinaison en PTD et un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui définit les prévisions et les besoins de financement du PTD. Ces plans triennaux sont focalisés sur les Paquets d'Intervention à Haut Impact (PIHI) reconnus comme ayant un effet avéré sur la mortalité et permettant ainsi d'accélérer l'atteinte des OMD²⁹. La Coopération belge appuie le Ministère de la santé pour la mise en place du financement basé sur les résultats (FBR).

Malgré l'existence de ces pots communs, le niveau d'harmonisation des PTF reste encore faible car, dans aucun des secteurs enrôlés, il n'existe une situation consolidée permettant de savoir le niveau réel de financement effectivement mobilisé. Cela est valable tant pour les pots communs sectoriels que pour l'aide publique à la décentralisation. Par ailleurs, la démarche ne respecte pas dans tous les cas la maîtrise d'ouvrage communale.

²⁷ Bénin, *Mission conjointe des partenaires techniques et financiers du 22 septembre 2008 au 1er octobre 2008*, aide-mémoire, Version finale du 1 décembre 2008

²⁸ ATTANASSO Marie-Odile, Bénin, *Prestation efficace des services publics de l'éducation*, Etude d'AfriMAP et Open Society Initiative for West Africa, 2010, p.7

²⁹ CESS Consulting Group, *Evaluation nationale de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, Phase 2, au Bénin, Rapport final, décembre 2010, 135p



b. Le Développement Conduit par les Communautés (DCC)

La démarche du Développement Conduit par les Communautés (DCC) a été brièvement évoquée lors du séminaire. L'encadré n° 5 présenté ci-après est une simple note d'information sur le DCC.

Encadré n° 5 : Le développement conduit par les communautés

La commune est la seule entité territoriale décentralisée au Bénin. Conformément à l'article 33 de la loi 97-028, elle est démembrée en unités administratives sans personnalité juridique ni autonomie financière. Ces unités administratives locales sont les arrondissements, les villages et les quartiers de ville. Le processus de décentralisation au Bénin a pour motivation première l'exercice de la démocratie à la base par la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales (Art. 2 de la loi 97-029). Les principales compétences des communes alliant démocratie et développement portent sur la lutte contre la pauvreté par le développement local, l'aménagement du territoire, la gestion de l'habitat et l'urbanisme (Art. 82 et suivants de la loi 97-029).

La Banque mondiale, considérant que la Commune n'est pas un niveau suffisant pour lutter efficacement contre la pauvreté, et tirant leçons de l'expérience des programmes exécutés au titre de son Fonds social des années 90 et début 2000, a lancé un nouveau programme fondé sur l'approche « Développement conduit par les communautés » dite approche DCC. Il s'agit d'une approche de développement décentralisée qui met l'accent sur les priorités telles que définies par les communautés elles-mêmes, qui les responsabilise et leur donne les moyens de participer activement à leur propre essor. Ainsi, en 2005, le Bénin a choisi de s'engager dans cette approche, à travers le Projet National d'appui au Développement Conduit par les Communautés (PNDDC), dont l'objectif est d'améliorer l'accès des plus pauvres aux services socio-économiques de base.

L'une des conditionnalités pour la mise en œuvre du PNDDC est l'adoption d'une disposition légale permettant aux communautés à la base (villages et quartiers de ville) d'être éligibles à la maîtrise d'ouvrage locale pour contourner les limitations de l'article 33 de la loi 97-028 citée en supra. Ainsi, le gouvernement a dû faire prendre la loi n° 2005-07 du 8 avril 2005 modifiant et complétant la loi n° 2001-07 du 9 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage public en République du Bénin. Aux termes des dispositions de l'article 2 nouveau, alinéa 3, « le maître d'ouvrage délégué est une association de personnes émanant d'une communauté villageoise ou d'un quartier de ville ayant pour but de mettre en œuvre un projet de développement local identifié et développé par et pour cette communauté et approuvé par le conseil communal dans le cadre de son plan de développement communal ». Par cette disposition d'exception, les unités administratives sont éligibles à la maîtrise d'ouvrage déléguée et jouissent donc désormais de la personnalité juridique et de l'autonomie financière sans pour autant être considérées comme un second niveau de décentralisation. Elles sont donc autorisées à passer des marchés publics pour réaliser les activités nécessitant une telle procédure. Toutefois, pour que les projets communautaires soient financés dans ce cadre, ils doivent avoir été retenus dans le Plan de développement communal approuvé par le Conseil communal.

Les principales composantes du PNDDC sont : (i) le renforcement des capacités des ministères sectoriels, des communes et des communautés à mettre en œuvre le DCC, (ii) l'amélioration de l'accès des pauvres aux infrastructures et services sociaux de base et (iii) l'amélioration de l'accès des pauvres aux services financiers pour les activités génératrices de revenu. Les principaux partenaires du projet sont les communautés bénéficiaires, les mairies, et les ministères sectoriels.

Suivant les dispositions de l'article 2 nouveau citées supra, les sous-projets communautaires sont identifiés, préparés et mis en œuvre par les populations elles-mêmes à travers des structures dénommées « Association de Développement des Villageois » (ADV), avec l'appui des « animateurs de Développement Communautaires » (ADC) et des communes dont relèvent les communautés concernées.

Pour sa mise en œuvre, le PNDDC a obtenu un soutien financier de la Banque mondiale d'un montant de 50 millions de dollars américains (environ 34 milliards FCFA), dont 37,7 millions sous forme de crédit, et 12,3 millions sous forme de don. Les fonds sont tirés de l'Association internationale de développement (IDA), la filiale du Groupe de la Banque mondiale qui aide les pays à faible revenu.

Au total, 1196 communautés pauvres sur les 1515 ciblées ont reçu le financement du PNDDC pour mettre en œuvre 1231 sous-projets communautaires; 63 communes sur les 74 ciblées sont également financées pour mettre en œuvre 89 sous-projets communaux de leur Plan de Développement Communal (PDC) et 295 sous-projets supplémentaires ont été approuvés. En termes d'infrastructures, le projet a permis de financer la construction de 2568 salles de classe et de 120 centres de soins (dispensaires, maternités, unités villageoises de santé...). Par ailleurs, 206 modules de latrines (à 2 et à 4 cabines), ainsi qu'un grand nombre d'infrastructures marchandes (modules de boutiques, magasins de stockage et hangars de marché) ont également été réalisées. Des voies d'accès (pistes rurales) et d'autres infrastructures de base (puits à grand diamètre, forages équipés de pompes manuelles) ont aussi été réhabilités et construits au profit des populations bénéficiaires.

Sources : Loi n° 2005-07 du 8 avril 2005 modifiant et complétant la loi n° 2001-07 du mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage public en République du Bénin
<http://www.monde.org/fr/tout-le-contenu/actualite/developpement-conduit-par-les-communautaires-une-experience-reussie-au-benin/>
<http://www.lanouvelletribune.info/index.php/societe/vie-societale/10444>



c. L'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) : outil d'appui aux changements mais dans un ensemble cohérent

Au sein des administrations des secteurs, au niveau du personnel technique, au niveau des usagers, nombreux sont ceux qui portent et/ou attendent une telle évolution. Les intérêts de quels groupes d'individus (comme dans tous pays), les liens de clientélisme, l'absence d'un portage suffisant fort d'une politique 2D, sont autant de freins à lever. L'ABS peut être un bon levier pour donner corps à cette réforme et permettre aux « réformateurs » de disposer d'un instrument qui pèsera dans le dialogue sectoriel. L'ABS peut prévoir des conditionnalités directement en prise avec la mise en œuvre des points clés de cette réforme notamment du Plan 2D. Il ne s'agit pas de définir une batterie d'indicateurs de résultats basiques (ex. X enfants scolarisés) mais de définir des indicateurs de changement garants d'une évolution des modes opératoires et de la durabilité des résultats.

Cela peut être réaliste si cette approche se situe dans une évolution d'ensemble des instruments de l'État notamment au niveau de la gestion des finances publiques et au niveau de la gestion de la Fonction publique. Faute de quoi, la 2D d'un secteur n'ira pas loin. Cette observation nous ramène à la question du pilotage d'ensemble de la 2D inscrite dans une réforme de l'État cohérente et sur la durée. Dans un pays donné, le pilote est-il convaincu de cette réforme, est-il prêt à la porter, dispose-t-il des marges de manœuvre suffisantes pour la faire appliquer ? Tout dépendra des rapports de force en présence et du poids des acteurs porteurs la décentralisation, de leur capacité à créer des alliances fortes, à se saisir des bonnes fenêtres d'opportunité.

C. L'APPLICATION DES PRINCIPES

Les travaux conduits en plénière le mardi 6 et le jeudi 8 novembre 2012 sur la Déclaration de Paris et ses suites ont fourni des données sur l'application de Déclarations de Paris et de Busan. Ces données permettent de décrire, non seulement la situation d'ensemble (1) mais également la perception qu'en ont les acteurs (2).

1. SITUATION GENERALE

En matière de 2D en général, la situation qui prévaut en termes de mise en œuvre des principes est résumée dans le tableau n° 7 ci-après.

Tableau n° 7 : État de mise en œuvre de la Déclaration de Paris en matière de 2D

PRINCIPE	POSITIF	NÉGATIF
APPRO- PRIATION	<ul style="list-style-type: none"> Large appropriation générale de la RAT par toutes les catégories d'acteurs (réforme irréversible) 	<ul style="list-style-type: none"> Faible leadership du MDGLAAT
ALIGNEMENT	<p>Alignement progressif</p> <ul style="list-style-type: none"> Aide budgétaire par certains PTF Abondement FADeC par certains PTF Autres PTF prêts à rejoindre le FADeC Approche 'Acteurs' développée par la Coopération suisse en lieu et place de l'approche projet/programme³⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> Faible leadership du MDGLAAT Qualité insuffisante de certains systèmes et procédures nationaux (gestion des finances publiques) Corruption entraînant une réticence des PTF

³⁰ Cette approche consiste à ne plus avoir d'équipe projet mais à procéder au renforcement de la maîtrise d'ouvrage des principaux acteurs de la décentralisation/déconcentration (Communes, structures intercommunales, MDGLAAT, Préfecture, services déconcentrés, société civile pour le contrôle citoyen etc.)



Tableau n° 7 : État de mise en œuvre de la Déclaration de Paris en matière de 2D (suite et fin)

PRINCIPE	POSITIF	NÉGATIF
GAR	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre généralisée de la démarche au niveau central Définition de mécanismes d'évaluation de la gouvernance locale (PNUD, MDGLAAT...) 	<ul style="list-style-type: none"> = point faible parmi tous les principes Pas de mécanisme de corrélation activités/amélioration de la gouvernance
RESPON-SABILITÉ MUTUELLE	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre généralisée de la démarche au niveau central Définition de mécanismes d'évaluation de la gouvernance locale (PNUD, MDGLAAT...) 	<ul style="list-style-type: none"> Point faible parmi tous les principes Pas de mécanisme de corrélation activités/amélioration de la gouvernance

Sur le plan sectoriel, au regard des informations dont les participants au séminaire de Grand-Popo ont pu disposer, il est apparu que les principes de la Déclaration de Paris semblent être peu appliqués. Il en serait ainsi notamment pour l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation. Le principal obstacle à l'application de ces principes est le manque de volonté politique.

2. PERCEPTION DES ACTEURS

Trois principes essentiels abordés lors du panel récapitulatif du jeudi 8 novembre 2012 retiendront l'attention ici. Ce sont l'alignement (a), l'harmonisation (b), et la redevabilité (c). Quant à l'important thème de la coordination, il a fait l'objet d'une communication (d).

a. Alignement

Le panel sur l'alignement a réuni des débatteurs choisis parmi les participants représentant des ministères (Plan et Décentralisation), des PTF et des Collectivités territoriales.

Les questions débattues sont les suivantes :

- Y a-t-il des appuis en cours qui ne s'inscrivent pas tout à fait dans la PONADEC ? Si oui veuillez en donner quelques exemples.
- Toutes les demandes d'appui que reçoivent les PTF s'inscrivent-elles parfaitement dans la PONADEC ? Comment les PTF vérifient-ils et comment réagissent-ils en cas de non conformité ?
- Comment se justifie l'existence de tels appuis et demandes ?
- En son état actuel, le Budget-programme du MDGLAAT peut-il être une base fiable pour l'alignement opérationnel ?

Il ressort des points de vue des débatteurs et des réactions des autres participants les constats suivants :

- Globalement, les interventions des PTF découlent d'un processus de formulation de programmes et projets de coopération qui exigent des discussions et des négociations et accords entre l'État béninois et les PTF.
- Les programmes mis en œuvre s'alignent sur les orientations stratégiques de développement du Bénin, la SCRП et la PONADEC.
- Toutefois, l'alignement sur les priorités nationales et communales souffre d'importantes insuffisances :
 - au niveau de l'alignement interne (alignement des institutions béninoises), tous les Ministères ne se sont pas encore alignés sur la PONADEC, notamment n'opèrent pas la décentralisation sectorielle; le cas le plus poignant est celui du secteur de l'agriculture. De même, les ressources destinées au FADeC sont en grande partie toujours gérées par les Ministères sectoriels ;



- au niveau de l'alignement externe (alignement des donateurs), certains PTF financent des réalisations dans les communes relevant des compétences communales sans tenir compte des plans de développement de ces communes et de la maîtrise d'ouvrage communale. Pour de nombreux projets de développement, le niveau de traçabilité du volume réel de l'aide reste encore perfectible. Dans leur mode opératoire, certains PTF donnent l'impression d'ignorer les textes législatifs et réglementaires régissant la décentralisation au Bénin.

Il ressort, en guise de conclusion de ces débats, le point de vue synthétique suivant : en dépit des avancées indéniables de soutien de la communauté internationale à la décentralisation et au développement local au Bénin, force est de constater que l'alignement souffre encore d'assez de lacunes. Un travail de fiabilisation des procédures nationales avec publication des rapports d'audit devrait permettre de convaincre les PTF de la conformité des procédures nationales avec certains standards internationaux, notamment ce qui concerne la passation des marchés publics.

b. Harmonisation

Le panel sur l'harmonisation a réuni des débatteurs choisis parmi les participants représentant des ministères (Eau, Santé, Éducation et Décentralisation), des PTF, et le secteur privé.

Les questions abordées étaient :

- Le GT2DAT constitue-t-il un cadre efficace d'harmonisation ?
- À quelles conditions peut-il devenir plus efficace ?
- Comment appréciez-vous la revue annuelle 2DAT ?
- Existe-t-il des mécanismes pour une harmonisation des interventions des PTF sectoriels et non sectoriels ?
- Peut-on l'améliorer et comment ?
- Quelle peut être la valeur ajoutée de la PNAD ?

Les points de vue échangés au cours de ce débat se résument comme suit :

- Le groupe thématique « Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire » existe, se réunit même si son fonctionnement est à améliorer par une meilleure animation des sous-groupes thématiques pour renforcer l'adhésion des PTF aux priorités et stratégies de mise en œuvre de la décentralisation.
- La dynamisation du groupe thématique est aussi importante pour encourager l'alignement des PTF sur les instruments centraux et communaux de mise en œuvre des politiques publiques, mais le rôle de celui-ci doit être aussi d'amener les Ministères à prendre en compte les PDC et les PAI des communes dans leurs programmations sectorielles.
- Le leadership du MDGLAAT et son partenariat actif avec le Ministère en charge de la Prospective ont été soulignés comme facteurs déterminants pour renforcer le partage d'informations entre les PTF et la partie nationale concernée par la décentralisation.
- Les débatteurs ont souligné que tous les PTF n'ont pas le même cycle de programmation, ce qui affecte l'harmonisation ; cependant la préparation de chaque cycle donne lieu à des échanges entre PTF sur les programmes en cours et les intentions pour le futur.
- La tendance dominante reste encore, "un PTF, ses procédures"; cette situation rend toujours difficile la consommation de l'aide.
- L'harmonisation géographique des interventions des PTF dans le pays ne semble pas rigoureusement découler d'une logique d'aménagement équilibré du territoire mais des préférences de chaque PTF.



- Certains PTF sont plus intéressés par les pots communs sectoriels (eau, santé, éducation) que le pot commun intersectoriel qu'est le FADeC et spécifiquement dédié aux communes.
- Certains PTF abondent cependant les deux types de mécanismes financiers.
- Une bonne partie des fonds relevant normalement du FADeC est gérée à travers les fonds communs sectoriels, situation créant une dualité entre les deux types de fonds et retardant l'avènement d'un Plan 2D.
- Le niveau d'harmonisation est aussi perfectible parce que chaque PTF est très attaché à la visibilité singulière de ses interventions sur le terrain et n'accepte que peu les visibilités conjointes ou fusionnelles. La recherche de visibilité est un frein pour l'appui budgétaire et l'abondement d'un instrument comme le FADeC.
- Le panel a souligné les difficultés d'avoir une situation consolidée des volumes globaux de l'aide mobilisée dans le secteur de la décentralisation.
- La revue annuelle 2DAT est un cadre idéal de partage de l'état de la décentralisation, de la gouvernance locale et de l'aménagement du territoire ; les débats ont néanmoins montré que le niveau de suivi des recommandations est à parfaire même si un effort est fait par la DPP/MDGLAAT pour l'intégration de celles-ci dans le Plan de Travail Annuel de ce Ministère.

Enfin, la Politique Nationale de l'Aide au Développement (PNAD) adoptée en août 2011 est jugée comme un important outil d'orientation devant soutenir les dynamiques d'alignement et d'harmonisation de l'aide. Le panel a souhaité une large diffusion pour une valorisation de cette politique dans les stratégies sectorielles et au niveau communal afin d'améliorer l'efficacité de l'aide.

c. Redevabilité

Le panel sur la redevabilité a rassemblé une personne ressource, un Préfet de département, un responsable d'ONG, un représentant du MRAI et un Maire. Les participants ont été amenés à réagir sur les questions suivantes :

- Dans le contexte béninois, comment favoriser une redevabilité des élus vis-à-vis des populations ?
- Comment construire un lien plus étroit entre autorités locales, services déconcentrés, usagers et société civile ? La définition d'objectifs de développement partagés pourrait-elle être un élément de réponse ?
- L'administration du territoire pourrait-elle jouer un rôle dans ce sens ?

Pour commencer, il a été demandé au Président de l'Association de Lutte contre le Racisme et l'Ethnocentrisme (ALCRER) de présenter son expérience en la matière. L'ONG ALCRER s'est engagée ces dernières années dans une démarche de promotion de la participation citoyenne à la base. L'objectif est double : (i) amener les citoyens à mieux s'acquitter de leurs impôts et taxes et suivre l'utilisation qui est faite par les communes des ressources publiques qu'elles gèrent, (ii) inciter les maires et les conseils communaux à rentrer dans une logique active et volontaire de redevabilité par rapport à leurs citoyens. À cette fin, l'ONG demande aux maires d'organiser des audiences publiques pour faire le compte rendu aux populations sur les réalisations de la commune en matière d'amélioration des services offerts sur le territoire communal, de présenter une situation des fonds reçus par la commune, leur origine et leur utilisation.

Pour impulser cette dynamique, l'ONG ALCRER a mis en place dans 37 communes des Cellules de participation citoyenne. Ces Cellules, par exemple, ont recours aux radios locales pour organiser des émissions sur différentes thématiques : eau, santé, éducation, environnement. Lors de ces émissions la parole est donnée aux populations pour présenter leur point de vue sur le niveau de service reçu et leurs attentes. Ces attentes sont ensuite relayées au niveau du Conseil communal. Le public a demandé des précisions sur la composition de ces Cellules et les modalités de leur mise en place. Le président d'ALCRER



a expliqué que leur mise en place est confiée à des ONG locales choisies sur appel à candidature. Ces ONG locales sont ensuite formées à la démarche et à l'animation de cette participation citoyenne. Ces cellules participent aux audiences publiques afin de favoriser les échanges entre les citoyens et leurs élus. Le débat a été très vif sur cette expérience. Des maires considèrent cette démarche comme une immixtion dans la gestion des affaires locales. Un maire a d'ailleurs proposé à l'assistance de venir voir dans sa commune comment la chose publique est bien gérée sans avoir besoin de recourir à ce type d'action comme les audiences publiques. D'autres participants ont rappelé à ce maire que la restitution publique des comptes est une obligation.

Quant au Maire de Bantè, il a fait part de son expérience avec ALCRER. Au départ quelque peu réticent et méfiant, il a ensuite vite compris l'intérêt de la démarche et y a adhéré. Il attend d'ailleurs les responsables d'ALCRER au cours du mois pour organiser une audience publique de reddition des comptes sur l'action communale. Le Préfet du Mono-Coffou a abondé dans le sens du Maire de Bantè. Il constate que l'action d'ALCRER dans 12 communes du Mono-Couffo a des retombées positives. Le travail de communication porte ses fruits, les populations apprécient ce souci de transparence qui permet de redonner une confiance vis-à-vis des élus et favorise leur implication dans la vie publique locale. Cet échange a permis d'apprécier comment un travail d'éducation citoyenne pouvait se combiner avec une redevabilité des élus vis-à-vis de leur population. Les résultats semblent prometteurs.

Concernant le rôle des Préfets dans l'organisation de liens plus étroits entre les différents groupes d'acteurs pouvant faciliter les différents niveaux de redevabilité et aussi aboutir à des objectifs de développement partagés entre eux, la réponse a été claire. Les Préfets considèrent que ces questions rentrent bien dans le cadre général de leur mission mais, malheureusement, ils se heurtent en permanence à l'absence de moyens d'action. Il est prévu des réunions périodiques entre le Préfet, les Administrations déconcentrées de sa circonscription et les élus. Mais, faute de ressources il est difficile de les tenir. Un Préfet souhaite que la reddition des comptes par les communes puisse s'opérer sur la base de critères de performance. Enfin, il a été rappelé qu'un des aspects de la redevabilité passe par l'exercice des contrôles prévus par la loi. Rendre ces contrôles effectifs ne pourra que favoriser une meilleure gestion des ressources publiques.

d. La coordination

M. Ansèque GOMEZ a présenté le jeudi 8 novembre 2012 une communication sur « Le renforcement de la coordination des acteurs de développement dans le cadre de la PONADEC » (Annexe n° 8).

Le but visé à travers cette réflexion est de voir quelle forme de synergie multipartenariale mettre en place pour une contribution de qualité au service du réel essor des communes au Bénin. Dans cette perspective, le communicateur a décrit le cadre d'intervention des acteurs du développement local, fait l'inventaire des projets/programmes en faveur de la décentralisation, analysé le système de coordination des PTF, relevé les faiblesses de la conception des projets/programmes puis formulé des propositions pour une meilleure coordination.

Le communicateur a entrepris de regrouper les PTF en deux catégories en distinguant les PTF alignés sur la PONADEC, organisés autour d'un groupe de travail conformément à la Déclaration de Paris pour l'harmonisation de leurs appuis et interventions d'une part, les partenaires qui interviennent directement dans les communes sans référence aux PDC et à la PONADEC avec pour conséquence un manque de traçabilité dans le budget communal et des actions difficiles à documenter d'autre part.

Le Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire (GT2DAT) présidé par MDGLAAT met en œuvre pour remplir sa mission et améliorer la cohérence et l'efficacité de l'aide extérieure par rapport aux besoins, un certain nombre d'activités : (i) analyses et formulations de recommandations sur les questions de



définition, de mise en œuvre et d'évaluation de la politique et des stratégies sectorielles ; (ii) suivi des décisions prises en GT ; (iii) échanges d'informations sur la mise en œuvre des plans, projets et programmes ; (iv) recherche de synergie et de complémentarité dans les interventions ; (v) préparation et suivi des indicateurs sectoriels. Cependant, une coordination globale des interventions des PFT fait défaut au niveau du MDGLAAT. Les principales faiblesses identifiées dans la situation actuelle résident dans :

- les systèmes parallèles en dehors du Ministère ou des communes ;
- la non implication du MDGLAAT dans la conception des projets ;
- la non harmonisation des conditionnalités de financement entre PTF ;
- un 'saupoudrage' des actions, qui ne permet pas d'avoir les résultats escomptés.

Le communicateur n'a pas occulté la responsabilité de l'Administration dans le défaut de coordination des appuis. Les propositions formulées pour un recentrage des modalités d'interventions et d'appui des PTF du secteur de la décentralisation se situent à plusieurs niveaux. Le communicateur propose ainsi :

Sur le plan organisationnel :

- de développer la coordination et l'interaction entre les différents acteurs pour la fourniture des services de base ;
- de dresser un répertoire exhaustif des partenaires (bailleurs, ONG, organismes) qui appuient le Ministère et ses démembrements ;
- d'établir la carte d'intervention des partenaires au niveau de la commune, du département et du ministère ;
- d'instituer un cadre exhaustif de coordination des partenaires du ministère ;
- de mettre en place des mécanismes pour l'appropriation et la pérennisation des projets ;
- d'orienter tous les partenaires intervenant dans les communes et départements vers la structure en charge de la coordination des appuis au niveau du ministère ;
- d'instituer là où ils n'existent pas encore, dans les communes et les départements, des fora des partenaires (PTF, ONG, Société civile) pour rendre compte périodiquement de leurs actions ;
- d'impliquer les bénéficiaires dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des projets.

Sur le plan de la capitalisation des acquis des projets :

- de mettre en place un mécanisme de suivi des projets des partenaires du Ministère et de ses structures ;
- de responsabiliser dans chaque commune et département un service comme point focal et lui attribuer le rôle de suivi des appuis des PTF ;
- de concevoir des fiches de suivi harmonisé des activités de chaque projet ;
- de faire participer les grands projets et ONG d'envergure aux processus des revues trimestrielles et annuelles du Ministère ;
- de produire un rapport annuel sur les différentes interventions des projets en faveur de la décentralisation.

Sur le plan des conditionnalités de financement des PTF :

- d'annoncer tous les projets dont le démarrage est subordonné à des conditionnalités ;
- de faire partager les propositions de conditionnalités avant la signature des conventions ;
- de faire le point des différentes conditionnalités signées avec les PTF ;
- de veiller au réalisme de chaque conditionnalité avant son adoption ;
- d'établir un cadre logique pour le suivi des conditionnalités ;
- de respecter les délais de mise en œuvre des conditionnalités ;
- de rendre compte chaque mois du niveau d'exécution des conditionnalités au Cabinet.



III. Les recommandations générales formulées

Aux recommandations formulées pendant les travaux proprement dits et formellement validées par la plénière (A) s'ajoutent celles tirées de l'évaluation générale et concernant la 2D³¹ (B).

A. RECOMMANDATIONS FORMELLEMENT VALIDEES PAR LA PLENIERE

Les recommandations formulées pendant les travaux sont regroupées selon qu'elles s'adressent aux PTF (1), au Gouvernement béninois (2), aux ministères sectoriels et au Comité interministériel de pilotage de la PONADEC appelé ci-après CIP/PONADEC (3) ou au MDGLAAT (4).

1. À L'ENDROIT DES PTF

De manière plus générale, le séminaire de Grand-Popo a repris à son compte plusieurs recommandations importantes. Ils sont largement concordants avec les recommandations de l'étude DeLoG, qui reste d'actualité. Il s'agit pour les PTF :

- d'utiliser et de renforcer les outils existants pour effectuer une analyse d'économie politique de la décentralisation et intégrer les résultats dans l'analyse périodique conjointe et les exercices de programmation ;
- de renforcer et d'élargir le dialogue politique avec le gouvernement dans le but de promouvoir davantage les principes d'harmonisation et d'alignement ;
- de créer des cadres de coordination au niveau local associés à des structures de gouvernance à plusieurs niveaux pour la promotion de l'articulation horizontale et verticale entre les différents niveaux de gouvernement et les partenaires ;
- d'améliorer et d'institutionnaliser le système de suivi et évaluation: participation des acteurs nationaux à la définition des indicateurs, surveillance périodique et avis d'évaluation, utilisation des résultats pour aider à améliorer la performance ;
- de développer des plateformes communes d'engagement entre partenaires avec un horizon temporel adéquat en vue de promouvoir la cohérence, l'innovation et la durabilité ;
- d'appuyer à partir d'une stratégie commune, le renforcement des capacités des acteurs à tous les niveaux en privilégiant les formations in situ et à la demande ;
- de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de plans de renforcement des capacités liés à la gestion des performances.

Encadré n° 6 : Vers une clarification du statut du personnel communal

Dans l'étude DeLoG, il avait été recommandé d'accorder une attention particulière à la clarification du statut des fonctionnaires territoriaux, facteur clé pour attirer et retenir du personnel de qualité dans les communes et donc renforcer les capacités managériales de celles-ci. À l'occasion du séminaire de Grand-Popo, l'on a appris que le projet de loi portant Statut général de la Fonction publique incluant la Fonction publique territoriale avait été transmis à l'Assemblée nationale.

2. AU GOUVERNEMENT BENINOIS

Le séminaire de Grand-Popo recommande au Gouvernement béninois :

³¹ Les recommandations concernant l'organisation du séminaire figurent dans la conclusion générale.



- d'organiser la communication autour de la Déclaration de Busan ;
- d'élaborer un système d'évaluation adapté au contexte national pour apprécier l'application des principes énoncés dans cette Déclaration ;
- de poursuivre les réformes institutionnelles et juridiques afin de renforcer la confiance des PTF aux procédures et mécanismes nationaux ;
- d'insérer dans le schéma de préparation du Budget Général de l'État (BGE) une étape de discussion sur les besoins des communes avec la participation de l'ANCB ;
- d'accroître significativement les transferts de ressources du BGE aux communes afin de respecter les Directives fixées par l'UEMOA.

3. CONCERNANT LES MINISTÈRES SECTORIELS ET LE CIP/PONADEC

Il est demandé aux Ministères sectoriels en général :

- de promouvoir un mode de travail avec les collectivités territoriales en travaillant avec celles-ci autour d'objectifs partagés sur la base d'un plan d'amélioration du niveau de service ;
- d'élaborer et de mettre en œuvre les Plans 2D sur la base de la Directive nationale une fois celle-ci adoptée.

Quant aux membres du CIP/PONADEC en particulier, ils sont invités à s'imposer de participer aux travaux et activités du Comité et à rendre compte des activités et décisions du Comité aux structures mandantes³².

4. À L'ATTENTION DU MDGLAAT

Les participants au séminaire de Grand-Popo recommandent au MDGLAAT :

- d'envisager à l'occasion du dixième anniversaire de la mise en œuvre de la RAT, un nouveau bilan³³ y compris une évaluation de l'application des articles 10 et 11 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 ;
- d'engager un dialogue rapproché avec les structures dont la participation aux activités de pilotage de la RAT n'est pas très soutenue afin de faire évoluer positivement la situation ;
- de faire un plaidoyer au niveau des différents groupes d'acteurs influençant la 2D ;
- d'appliquer les conclusions des audits de la gestion du FADeC afin de rendre celui-ci de plus en plus crédible pour tous ;
- de faire étudier, dans le cadre de la révision du Manuel de procédures du FADeC, la possibilité, tout en prenant en compte les risques prévisibles :
 - de déconcentrer la gestion du FADeC,
 - d'introduire un ciblage géographique,
 - de transférer les ressources aux communes par un Ministère transversal (MEF, MDGLAAT ou autre) ;
- d'harmoniser le plus tôt possible avec le MDAEP et le MRAI l'approche d'élaboration des Plans 2D ;
- d'élaborer et de faire adopter par le Gouvernement une Directive nationale d'accélération de la mise en œuvre des Plans 2D avec un tableau de bord spécifiant les délais impartis ;
- de développer sa capacité de conception, d'analyse et d'appui aux autres Ministères en matière de 2D.

³² Le concept de redevabilité "morale" a été utilisé pour qualifier cette obligation de compte rendu.

³³ Un Forum bilan de la RAT a eu lieu en 2007 soit il y a cinq ans.



B. RECOMMANDATIONS TIREES DU DEPOUILLEMENT DE L'EVALUATION

À l'occasion de l'évaluation générale, certains participants³⁴ ont recommandé au MDGLAAT :

- de faire adopter en Conseil des Ministres les recommandations du séminaire afin de rendre exécutoires celles-ci pour l'accélération des transferts de compétences et de ressources aux communes ;
- d'assurer le suivi des recommandations du séminaire et de rééditer sa tenue pour faire prendre conscience des enjeux de la décentralisation ;
- d'organiser la restitution des résultats du séminaire et des conclusions avec les acteurs clés de chaque ministère sectoriel concerné ;
- d'envoyer le rapport général final du séminaire aux adresses électroniques des participants ;
- de constituer un réseau national DeLoG à partir des participants à ce séminaire ;
- d'entreprendre des plaidoyers auprès des ministères concernés pour la mise en route des plans 2D ;
- d'accompagner les maires dans le sens de la redevabilité, pour plus de transparence dans la gestion communale et la mobilisation communautaire ;
- prendre en compte à l'avenir la coopération décentralisée dans les thématiques à traiter dans des réflexions sur la RAT.

³⁴ La plénière n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur ces recommandations. Celles-ci ne sont donc reproduites ici qu'à titre indicatif en raison du bon sens de la plupart d'entre elles.



Encadré n° 7 : Préoccupations et message d'espoir des PTF

Tout au long de l'atelier les PTF, très impliqués dans l'appui au processus 2D et s'alignant sur la PONADEC, ont fait part de plusieurs préoccupations. Ils espèrent que les suites de ce séminaire permettront de répondre à certaines d'entre elles. Ils ont confirmé leur volonté de poursuivre l'accompagnement des autorités béninoises dans ce processus. Ces préoccupations sont de plusieurs ordres :

Portage de la PONADEC

Des signaux forts ont été donnés avec la mise en place (tardive) de la Commission interministérielle de pilotage de la PONADEC et les déclarations récentes du Chef de l'État. Mais les constats sont là : moins de 3 % des ressources du budget de l'État vont aux communes ; les secteurs, en dehors de timides avancées sur l'éducation et l'eau, n'ont pas intégré les orientations de la PONADEC. Le souhait est que la Commission interministérielle ait le poids suffisant pour assurer un pilotage effectif de cette politique et rendre les transferts effectifs.

Mise en place des Plans 2D

Aucun Plan 2D, outil clé pour la mise en œuvre de la PONADEC dans les secteurs, n'a été élaboré. L'éducation (enseignements maternels et primaires) tente d'aller dans ce sens mais les réticences d'une grande partie de l'appareil freinent le processus ; les avancées dans le secteur de l'eau tardent à se faire sentir sur le terrain malgré l'existence d'outils adaptés ; la santé n'a pas intégré le processus ; l'agriculture semble l'ignorer. Le FADeC n'est pas encore un passage obligé du financement des communes pour tous les acteurs. Cette situation traduit la faible capacité du gouvernement à mettre en cohérence les politiques sectorielles avec une politique transversale, adoptée par lui-même, au sein de ses propres administrations. Cet état de fait rend difficile l'alignement des partenaires à la PONADEC, si les Ministères eux-mêmes ne l'appliquent pas.

Fonctionnement du FADeC

La mise en place du FADeC, instrument pour le financement de la décentralisation, représente une avancée majeure pour le processus 2D. Son cofinancement par l'État et plusieurs PTF montre la convergence de vue sur le bien-fondé de cet instrument. Néanmoins, au vu des réglages nécessaires, une relecture du Manuel de procédures et la mise en place d'un système de suivi de l'utilisation des fonds sont souhaitées.

Parmi les freins à l'efficacité du FADeC, les déficits des circuits des finances publiques sont pointés du doigt une nouvelle fois. Le contournement du FADeC par une partie des Ministères et des PTF reste aussi une préoccupation : l'outil perd de sa pertinence et de son efficacité. La capacité de gestion des fonds par les communes est toujours un sujet de préoccupation, qui ne remet pas en cause l'outil FADeC, mais appelle des mesures d'accompagnement en termes d'appui technique et de contrôle. Enfin, les PTF présents restent confortés dans le bien-fondé des choix du gouvernement en matière de décentralisation et de déconcentration et sont prêts à poursuivre l'accompagnement de la 2D.

Ils espèrent un engagement à tous les niveaux pour que la PONADEC se concrétise dans les secteurs, qu'une allocation de ressources aux communes soit faite en cohérence avec les enjeux et que l'ensemble des fonds destinés aux communes transite par le FADeC. La mise en œuvre de la 2D est incontournable pour une amélioration significative du niveau de services apportés aux populations.



Conclusion générale

La présente conclusion générale recouvre l'évaluation du séminaire (A), un compte rendu de la cérémonie de clôture (B) et quelques perspectives (C).

A. L'EVALUATION DU SEMINAIRE

Il convient de rappeler la méthode et les résultats de l'évaluation (1) avant de procéder à une analyse de ceux-ci (2) et de présenter l'appréciation qualitative des participants (3).

1. METHODE ET RESULTATS D'EVALUATION

Les présents résultats d'évaluation sont tirés de l'exploitation des fiches individuelles d'appréciation qui ont été remplies par les participants à la fin du séminaire.

Quarante-trois (43) participants ont exprimé leurs opinions sur différents aspects regroupés autour des volets technique et logistique du séminaire.

Vingt-trois (23) critères évaluatifs structurent les deux volets dans la fiche d'évaluation. Pour chacun d'eux, l'échelle de satisfaction comprend 4 niveaux, à savoir :

- Niveau 1 : décevant
- Niveau 2 : passable
- Niveau 3 : satisfaisant
- Niveau 4 : très satisfaisant

Le traitement des critères a été fait par aspect, par thématique évaluative et par sous-thématique.

Tableau n° 8 : Résultats de l'évaluation générale

Aspects	Échelle d'appréciation			
	Décevant	Passable	Satisfait	Très satisfait
I – Volet technique				
1.1 - Atteinte des objectifs	1,3%	17,8%	51,6%	29,3%
Compréhension commune des concepts de la DP, des mécanismes liés à la PONADEC et des enjeux du transfert des compétences/ ressources	0	6	28	9
Amorce de l'interaction et de la coordination pour la fourniture des services à la base	0	13	24	4
Harmonisation des approches pour l'atteinte des objectifs de la PONADEC	1	7	29	5
1.2 – Pertinence des recommandations	NE*	NE*	44,2%	34,9%
1.3 - Documentation	NE*	4,8	40,5	54,8%
Qualité du cahier du participant globalement	0	1	15	26
Intérêt de la note de cadrage	0	3	19	20
1.4 – Facilitation du séminaire	1%	7,9%	47,3%	43,8%
Conduite globale des travaux	0	0	13	28
Interactivité et variété des méthodes	1	1	20	21
Clarté des instructions	0	4	21	18
Attention aux attentes et besoins Des participants	0	4	26	12
Gestion du temps	2	9	20	12
Synthèses	0	2	14	27
Évaluations quotidiennes	0	3	24	10
1.5 – Programme de déroulement	0,8%	17,5%	52%	29,7%



Tableau n° 8 : Résultats de l'évaluation générale (suite et fin)

Aspects	Échelle d'appréciation			
	Décevant	Passable	Satisfait	Très satisfait
Intérêt des thèmes pour l'exercice de vos responsabilités	0	2	15	23
Adéquation entre le contenu et la durée	0	14	22	5
Alternance entre exposés et méthodes Interactives	1	5	26	8
II – Volet logistique				
2.1 – Qualité des informations reçues avant l'arrivée	4,7	18,6%	44,2%	14%
2.2 – Accueil à l'arrivée	0%	23,3%	44,2%	14%
2.3 – Hôtel choisi	2,3%	35,4%	52,8%	9,4%
Confort dans les chambres	2	19	17	4
Pauses café – Repas	0	11	27	5
Salle de conférence (confort thermique, acoustique...)	1	16	23	3
Salles des sous-groupes	0	18	20	5
Prestations et conduite du personnel	2	11	25	3

* NE = Non Exprimé

2. ANALYSE DES RESULTATS D'EVALUATION

Seront successivement passés en revue les aspects techniques (a) et les aspects logistiques (b).

a. Aspects techniques

S'agissant de l'atteinte des objectifs :

- Globalement, 81% des participants estiment que les objectifs du séminaire sont atteints dont 29,3% considèrent qu'ils sont très satisfaisants. Cependant 17,8% jugent qu'ils ne sont atteints que passablement alors que 1,3% expriment leur déception, jugeant qu'ils n'ont pas été réalisés.
- 86% sont satisfaits du niveau de compréhension qu'ils ont obtenu des concepts de la Déclaration de Paris (DP), des mécanismes liés à la PONADEC et des enjeux du transfert des compétences et des ressources.
- 65% sont satisfaits que le séminaire ait amorcé une dynamique d'interaction et de coordination des acteurs pour la fourniture des services de base. Toutefois, 30,2% des participants trouvent que les résultats du séminaire n'amorce que passablement une telle dynamique.
- 81,4% des participants considèrent que ce séminaire présente de façon satisfaisante des atouts pour l'harmonisation des approches pour l'atteinte des objectifs de la PONADEC.

En ce qui concerne la pertinence des recommandations, 79,1% des participants jugent les préconisations du séminaire satisfaisantes dont 34,9% les considèrent très satisfaisantes pour l'accélération de la réforme de l'administration territoriale et l'efficacité du développement. Par contre 20,9% n'ont pas exprimé leurs points de vue sur ce sujet.

À propos de la documentation, 95,3% jugent satisfaisantes la qualité du cahier du participant et celle de la note de cadrage dont 54,8% sont très satisfaits. Toutefois, 4,8% jugent passable cette documentation et 7% n'ont pas exprimé leurs opinions sur ce point.



Pour ce qui relève de la facilitation du séminaire :

- 91,1% des participants ont exprimé leur satisfaction dont 43,8% une entière satisfaction. Toutefois, 7,9% jugent passable la qualité de cette facilitation alors que 1% la désapprouve. Le principal point d'insatisfaction reste la gestion du temps pour laquelle 25,6% des participants expriment leur regret.
- 95,3% sont néanmoins satisfaits de la conduite globale du séminaire et 90,7% jugent satisfaisantes l'interactivité et la variété des méthodes d'animation, la clarté des instructions, la prise en compte des attentes des participants et les synthèses des travaux. Par contre 7% trouvent que les évaluations quotidiennes sont de qualité perfectible alors que 14% se sont abstenus sur le sujet.

Pour ce qui est du programme de déroulement :

- Globalement, 81,7% des participants sont satisfaits du programme dont 29,7% très satisfaits. Cependant, on peut relever que 17,5% trouvent que la qualité du programme est passable alors que 0,8% affiche une déception.
- 88,4% considèrent que les thèmes traités présentent un intérêt certain pour l'exercice de leur responsabilité alors que 32,6% trouvent que l'adéquation entre le contenu et la durée est passable. De même, 14% relèvent que l'alternance entre exposés et méthodes interactives n'est pas satisfaisante.

b. Aspects logistiques

58,1 % estiment que les informations reçues avant l'arrivée ainsi que l'accueil à l'arrivée sont satisfaisantes alors que 18,6% les jugent passables et 4,7 % les trouvent décevantes. En revanche, 18,6% ont choisi de ne pas s'exprimer sur ces deux points.

À propos de l'hôtel choisi,

- 48,8 % sont satisfaits du confort des chambres dont 9,30 % très satisfaits. En revanche, dont 48,9 % trouvent les chambres peu confortables³⁵ ;
- 60,4 % se sont dits satisfaits de la salle de conférence dont 6,97 très satisfaits contre 39,6 % d'insatisfaits ;
- 58,1 % ont des salles des sous-groupes satisfaisantes voire très satisfaisantes (11,62 %) alors que pour 41,9 % ces salles n'étaient que passables ;
- 65,1 % ont une appréciation positive des prestations et de la conduite du personnel de l'hôtel contre 30,2 % d'insatisfaits, 4,7 % n'ayant pas exprimé d'opinion sur ce point.

3. APPRECIATION QUALITATIVE DES PARTICIPANTS

En complément des notes chiffrées données par les participants, certains ont exprimé une appréciation qualitative en termes de commentaires positifs (a) ou négatifs (b) débouchant sur des préconisations d'ordre organisationnel (c).

a. Commentaires positifs

Les participants estiment :

- que la note de cadrage est d'une richesse certaine ;

³⁵ 42 personnes sur 43 ont apprécié ce critère.



- que les thèmes sont très intéressants pour la décentralisation et le développement du Bénin ;
- que le travail de l'équipe de facilitation est remarquable et que le facilitateur principal mérite une félicitation distinctive pour son professionnalisme ;
- que le séminaire a mobilisé toutes les catégories d'acteurs concernées par la décentralisation et a permis d'avoir une idée claire de la stratégie d'harmonisation du processus 2D au Bénin ;
- que le séminaire a permis de comprendre la Déclaration de Busan, notamment le lien entre redevabilité, économie politique et décentralisation ainsi que le lien entre décentralisation, politique sectorielle et appui sectoriel ;
- que le séminaire est très intéressant et utile car il permettra de booster la mise en œuvre du Plan 2D dans le secteur de la santé où les actions sont très timides voire inexistantes ;
- que le séminaire a permis de comprendre les enjeux des transferts de compétences et de ressources pour le développement local ;
- que le séminaire a permis un langage de vérité sur l'état de marche de la décentralisation, de la gouvernance locale et de l'aide au développement au Bénin ;
- que les Plans 2D sont irréversibles et que les ministères sectoriels doivent les concevoir et les mettre en œuvre conformément aux textes en vigueur sur la décentralisation tout comme les PTF doivent se conformer à cette exigence.

b. Commentaires négatifs

Les participants regrettent :

- que les photocopies annoncées pour alimenter les classeurs n'aient pas été tous remises ;
- la faible représentation et participation des ministères sectoriels concernés, ce qui a handicapé l'approfondissement de certains thèmes du séminaire, notamment dans les secteurs de la santé, de l'eau et de l'agriculture ;
- que les organisateurs aient fixé des objectifs trop ambitieux par rapport au temps imparti qui est, lui, trop court ;
- que l'attente d'élaborer une feuille de route n'ait pas été comblée faute de temps ;
- la sonorisation de la salle de réunion qui est défailante et décevante ;
- qu'au niveau de l'hôtel, quelques-uns aient manqué de chambres et aient été tournés en bourrique par le personnel ainsi que le Directeur général qui a manqué de courtoisie à l'égard de ceux-ci ;
- que la modération ait été parfois autoritaire, quelques fois avec une interprétation subjective de ce qui a été dit par les participants ;
- qu'il y ait eu trop de sessions en plénière et de présentations ayant induit une faible interactivité qui n'a pu permettre aux différents secteurs de se parler durant le séminaire ;
- que les informations sur le FADeC affecté n'aient pas été suffisamment approfondies pour sensibiliser les acteurs aux réalités de cet instrument ;



- que le suivi-évaluation de la PONADEC, l'élaboration des PDDI et des Plans 2D aient été relégués au second plan apparaissant comme des sujets à importance résiduelle ;
- que les questions relatives à la gouvernance locale n'aient pas été approfondies ainsi que la coordination des interventions des PTF agissant directement dans les communes.

c. Préconisations d'ordre organisationnel³⁶

À l'avenir, les participants recommandent de :

- travailler à une plus grande participation des membres du Comité de pilotage de la PONADEC à l'organisation de tels séminaires ;
- mieux tenir compte de la qualité acoustique des salles dans le choix du lieu devant accueillir des séminaires d'un tel niveau ;
- prévoir l'allègement du programme du séminaire et surtout de mieux tenir compte du temps ;
- procéder à une synthèse après chaque activité à la fin du déroulement de celle-ci ;
- mettre plus tôt à la disposition des participants les fiches d'évaluation pour permettre à ceux qui participent au séminaire à temps partiel d'émettre leurs opinions.

B. LA CEREMONIE DE CLOTURE

La clôture du séminaire a été marquée par les interventions du représentant du Secrétariat de DeLoG, du représentant de la CTB parlant au nom des PTF ayant appuyé la tenue du séminaire et celle de Monsieur le Directeur de Cabinet du MDGLAAT, agissant au nom de Monsieur le Ministre.

M. Jochen MATTERN, représentant le Secrétariat de DeLoG, s'est félicité du bon déroulement du séminaire. Selon lui, la plupart des objectifs ont été atteints, les débats ont été riches et approfondis. Il a noté la forte implication des participants aux différentes sessions tant en plénière que lors des travaux de groupe et la qualité des interventions. Il a seulement regretté que les aspects de suivi-évaluation n'aient pas pu être abordés. Il souhaite que ce séminaire trouve écho dans la suite du processus de décentralisation au Bénin.

Le représentant de la Coopération Technique Belge, M. Michel FRANCOYS, a dans un premier temps exprimé la satisfaction des PTF impliqués dans la tenue de ce séminaire. Mais il a ensuite regretté, au vu des enjeux de la 2D, la faible implication des ministères sectoriels. Il a souligné la faiblesse des transferts aux communes notamment sur le plan sectoriel, faiblesse qui constitue aujourd'hui un goulot d'étranglement. Il a rappelé que la CTB s'est engagée dans l'appui au processus 2D dans deux secteurs, l'agriculture et la santé. La place des communes dans ces deux secteurs est prise en compte et des mécanismes de financement adaptés sont en cours de conception. Il constate que le séminaire a produit beaucoup de matière, de réflexions et de propositions qui pourront être valorisées dans les mois à venir. Il relève notamment les résultats des groupes sectoriels et des incidences d'une démarche d'analyse politique de la décentralisation, ceux sur le FADeC et les audits des communes ainsi que les propositions en matière d'alignement et d'harmonisation. Il a conclu son intervention sur l'espoir que les travaux et les recommandations du séminaire soient (i) valorisés lors de la conférence annuelle 2D à venir, et (ii) discutés lors des prochaines sessions du Comité Interministériel de Pilotage de la PONADEC.

³⁶ Les recommandations d'ordre stratégique ont été déjà présentées dans la rubrique « Recommandations générales » supra.



La dernière intervention a été prononcée par le Directeur de Cabinet du MDGLAAT, M. Eugène AZATASSOU. Après les remerciements adressés aux participants, aux organisateurs et aux PTF soutenant cette initiative, il a insisté sur la leçon à tirer de ce séminaire et de l'application de l'économie politique de la décentralisation : « *tous les participants connaissaient certainement les maux qui minent le processus et avaient conscience de ce qu'il faut faire, mais les exposés ont permis de les mettre en lumière, d'en parler ouvertement et de faire prendre conscience de leur poids* ». Pour le Directeur de Cabinet, il reste aux participants à en tirer les enseignements pour agir en conséquence. Il a assuré l'assistance de la volonté forte du MDGAAT de poursuivre dans cette voie et de peser au niveau des différentes instances décisionnelles pour que les recommandations du séminaire ne restent pas lettre morte. Il a enfin prononcé la clôture de l'atelier en souhaitant un bon retour aux participants.

C. LES PERSPECTIVES

Le séminaire de Grand-Popo ne saurait rester sans suite.

En effet, il a aidé à promouvoir le dialogue entre les PTF et les structures gouvernementales impliquées dans son organisation. Celle-ci n'a été possible que grâce à la bonne collaboration entre les différents membres du Comité de pilotage. Dans les jours qui ont suivi la clôture de l'atelier, la dynamique ainsi créée a permis de progresser sur certaines questions liées à la coordination/harmonisation. Un dépliant sur les résultats du séminaire a notamment été produit pour être présenté au Sommet Africités à Dakar et pour être distribué au Bénin.

Par ailleurs, au cours des travaux, les participants ont identifié les facteurs critiques de la 2D, les opportunités à exploiter pour faire évoluer la situation et surtout, les initiatives qu'ils pourraient prendre individuellement dans ce sens. Les principaux facteurs critiques pour la 2D sont le leadership de l'État, exercé à travers le MDGLAAT et Chef de l'État d'une part, l'augmentation de la part du Budget Général de l'État transférée aux communes en tenant compte des Directives de l'UEMOA d'autre part. Quant aux opportunités à exploiter pour créer les conditions favorables au renforcement de la 2D, elles sont :

- le lancement par l'Union africaine (UA) de l'étude sur la gouvernance locale;
- l'élaboration de la Charte africaine de la gouvernance locale par l'UEMOA;
- le compte rendu en Conseil des Ministres des actes du séminaire de Grand-Popo;
- l'élaboration du premier Plan 2D, celui du MEMP.

Enfin, les participants se sont engagés à :

- entreprendre le plaidoyer et le lobbying nécessaires pour faire évoluer la situation;
- procéder à une restitution des résultats du séminaire au sein de l'ANCB;
- organiser l'information de la société civile à travers des ateliers, les radios communautaires...;
- diffuser le plus largement possible des actes du séminaire;
- agir pour l'élaboration et la mise en œuvre diligente par le MDGLAAT d'un plan de suivi des actes du séminaire, assorti d'indicateurs.

Il appartient au MDGLAAT, tout en conduisant les actions relevant de sa compétence, de rappeler les autres acteurs à leurs responsabilités afin que le séminaire de Grand-Popo ne tombe pas dans l'oubli.



Annexes



ANNEXE 1 :
TERMES DE REFERENCE DU SEMINAIRE



Termes de Référence³⁷**DeLoG – Formation conjointe :
Efficacité de l'aide, décentralisation et gouvernance locale au Bénin****1. Contexte et justification****a) DeLoG / Programme de formation conjointe train4dev**

Le Groupe de travail informel des Partenaires au développement sur la décentralisation et la gouvernance locale (DeLoG) a pour but de contribuer à la mise en œuvre du processus Paris/Accra sur l'efficacité de l'aide en matière de gouvernance locale et de décentralisation. Actuellement, 27 partenaires au développement bilatéraux et multilatéraux sont des organisations membres de DeLoG.³⁸

En 2008, le groupe de travail a décidé d'élaborer conjointement une session de formation consacrée à l'efficacité de l'aide, l'harmonisation, la décentralisation et la gouvernance locale. En 2009, un sous-groupe a également été créé et enregistré dans le cadre du réseau conjoint de développement des compétences des bailleurs de fonds de train4dev, avec la participation du ministère des Affaires étrangères du Royaume du Danemark (DANIDA), de la Direction suisse du Développement et de la Coopération (DEZA/DDC), d'EuropeAid, du ministère néerlandais des Affaires étrangères et de la GIZ. La Coopération technique belge (CTB) a rejoint le sous-groupe en 2011 et la France (MAEE) en 2012.

Après l'élaboration des modules de formation durant l'année 2010, une session pilote a été organisée en janvier 2011, à Bruxelles avec 38 praticiens issus de 5 différents Partenaires techniques et financiers (PTF). Sur la base de cette formation pilote, une première formation conjointe nationale a eu lieu au Mozambique en Avril 2012. En outre, un atelier de mise à jour de la formation a lieu en Suisse cet été 2012. Pour rendre la formation accessible au public le plus large possible et dans le cadre des formations de train4dev, DeLoG a élaboré un programme de formation conjointe (PFC) qui sera mis en œuvre en fonction des nécessités spécifiques à travers trois modalités d'exécution :

- Session de formation conjointe nationale/régionale
- Formation en ligne (Formation mixte)

³⁷ Ces TDR ont été élaborés sur la base des contributions de : Secrétariat DeLoG (Jochen Mattern) ; Ministère Français des Affaires Etrangères (Marion Anvrouin, Taoufik Lahlou) ; PDDC/GIZ (Gerald Schmitt, Ivar Trippolini) ; CTB (Michel Francoys, Christiane Loquai) ; BM (Joachim Boko) ; FENU (Cossoba Nanako).

³⁸ Agence canadienne de Développement international ; Agence autrichienne de Développement ; Agence française de développement ; Agence norvégienne de Coopération au Développement ; Agence suédoise de coopération internationale au développement ; Agence américaine pour le Développement international ; Banque africaine de Développement ; Banque allemande de Développement ; Banque interaméricaine de Développement ; Banque mondiale ; Commission européenne ; Coopération technique belge ; Département du Développement international du Royaume-Uni ; Direction suisse du Développement et de la Coopération ; EuropeAid ; Fonds d'Équipement des Nations Unies ; GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) ; Irish Aid ; Lux-Development ; Ministère français des Affaires étrangères ; Ministère néerlandais des Affaires étrangères ; Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement ; Ministère des Affaires étrangères de Finlande, Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg ; Ministère des Affaires étrangères du Royaume du Danemark ; Ministère espagnol des Affaires étrangères et de la Coopération ; Programme des Nations Unies pour le Développement ; ONU- Habitat.



- Formation ouverte destinée aux personnels des Partenaires Techniques et Financiers (PTF)

Les présents TDR serviront à organiser un atelier suivant les principes de la première modalité, notamment une session conjointe d'apprentissage et de concertation entre les acteurs nationaux du Bénin et les PTF intervenant dans le pays.

b) Processus de décentralisation au Bénin

Suite à la Conférence des Forces vives de la Nation, le Bénin s'est lancé dans un processus de décentralisation. Ce processus, bien qu'inscrit depuis 1990 dans la Constitution béninoise n'a été effectif qu'à partir de 1999 avec une vaste Réforme de l'Administration Territoriale (RAT). Cette réforme a consisté à mettre en place un cadre institutionnel en charge de l'administration du territoire qui s'articule sur deux échelons territoriaux placés respectivement, l'un dans une logique d'administration déconcentrée (12 départements – circonscriptions administratives) et l'autre, dans une logique décentralisée (77 communes – collectivités locales).

Bien que des efforts importants aient été menés au cours de ces dernières années notamment avec l'avènement des communes depuis 2003 (élections communales 2003 et 2008) et la création du Ministère en charge de Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire en 2007, la mise en place d'un mécanisme unique de financement des communes (FADeC) en 2008, l'analyse du processus de décentralisation et de déconcentration montre une situation contrastée ³⁹:

- Si dans le cadre des lois sur la **décentralisation**, le législateur a bien défini les **transferts de compétences** à opérer au profit des collectivités territoriales, les différentes administrations centrales sont pourtant réticentes à concrétiser ces transferts (en ressources financières⁴⁰, humaines et matérielles) ;
- Si la **déconcentration** a connu certaines avancées, notamment dans les secteurs sociaux, force est de constater les limites au niveau de la délégation des crédits et de la qualification des ressources humaines. La gestion des différents programmes sectoriels reste la plupart du temps centralisée⁴¹ limitant la marge de manœuvre des services déconcentrés pour les adapter aux spécificités des territoires et aux besoins des communes ;
- L'absence **d'articulation entre les processus de décentralisation et de déconcentration** pour **la fourniture aux populations de services de base en quantité et en qualité** aboutit (i) à une dualité des mécanismes de programmation avec d'une part, des Plans de Développement Communal (PDC) et, d'autre part, la programmation des ministères sectoriels qui ne prend pas (suffisamment) en compte ces PDC et (ii) au maintien du cloisonnement des interventions sectorielles qui continuent à appliquer pour la plupart une approche verticale et descendante.

C'est pour répondre à l'ensemble de ces constats que la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) a été élaborée et approuvée en décembre 2009 en Conseil des

³⁹ Extraits document cadre de la PONADEC, édition 2010, p 9.

⁴⁰ En 2011, environ 3,9% du Budget Général de l'Etat a été transféré aux communes (Revue sectorielle 2DAT, Avril 2012)

⁴¹ En moyenne, 80% des dépenses s'opèrent au niveau central (Public Expenditure Review, Décentralisation and Public Services, World Bank, Dec. 2010, chapter 2.7)



Ministres. La PONADEC est une politique transversale du gouvernement destinée à faciliter l'atteinte des objectifs de développement faisant du territoire un levier de développement. Elle se traduit par la mise en place d'une gouvernance territoriale efficiente à travers la fourniture de service de base et le développement à la base. Le document cadre ainsi que son plan d'actions prioritaires (PAP) s'articulent autour de trois volets opérationnels et quinze résultats à atteindre dans la période de 2009 à 2018. Même si la mise en œuvre du PAP est bien en cours sous la conduite du MDGLAAT et que la structure interministérielle de pilotage a été finalement désignée en 2012, l'opérationnalisation du dispositif du suivi et évaluation qui existe déjà n'a pourtant pas eu lieu jusqu'à ce jour.

c) Efficacité de l'aide et processus de décentralisation au Bénin

Tout le processus de décentralisation décrit ci-dessus, a été appuyé par plusieurs PTF au Bénin avec leurs différents projets et programmes, avec plusieurs approches et des appuis aux niveaux décentralisé, déconcentré et central⁴². Une récente étude financée par l'Union Européenne et piloté par DeLoG sur l'efficacité de l'aide au Bénin⁴³ a permis d'analyser la situation actuelle et offre la base pour l'organisation d'une formation conjointe in situ. Depuis plusieurs années, les PTF intervenant dans le domaine de la décentralisation ont entrepris des efforts pour une harmonisation accrue de leurs appuis et un alignement de leurs interventions aux stratégies nationales. Notamment, la création d'un groupe de travail piloté par le MDGLAAT et incluant tous les PTF concernés (GT2DAT – Groupe de Travail Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire), l'augmentation des appuis programme et budgétaire ainsi que l'utilisation accrue du mécanisme de transfert des fonds aux communes (FADeC), témoignent de la volonté des PTF pour une application effective des principes des Déclarations de Paris, Accra et Busan.

Néanmoins, la PONADEC et son PAP ne sont pas encore des documents de référence pour tous les PTF du domaine de la décentralisation et surtout pour les PTF qui interviennent dans les secteurs et aux différents échelons de l'Etat et des communes. Dans un esprit d'**amélioration continue de l'efficacité de l'aide et du renforcement du leadership du partenaire local**, les PTF membres du GT2DAT en commun accord avec le MDGLAAT, ont convenu de contacter le secrétariat de DeLoG en vue d'organiser un atelier de formation conjointe et de concertation au Bénin. DeLoG avec des contributions en ressources financières et humaines de la France, de l'Allemagne (GIZ), de la Belgique (CTB) et d'autres PTF va appuyer l'organisation de cette formation sous l'égide du MDGLAAT. Ainsi il s'agit d'adapter les modules de formation au contexte spécifique et aux enjeux actuels de la décentralisation au Bénin.

En outre, afin de souligner la portée politique de l'événement, il est envisageable d'organiser cet atelier juste avant la tenue de la Conférence annuelle sur la Décentralisation, la Déconcentration et l'Aménagement du Territoire afin que les résultats et les recommandations puissent être soumis à discussion et décision lors de ladite conférence.

⁴² Document Cadre de la PONADEC, édition 2010, p 27 ; Plan d'actions prioritaires PONADEC, édition 2010, p.60 et suiv.

⁴³ Development of case studies and preparation of a paper on how to improve aid effectiveness in the field of decentralisation and local governance, Country Case Study : Benin, European Union, 2011.



2. Objectifs

a) Objectif global

Améliorer l'efficacité de l'aide au développement dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration PONADEC en impliquant les acteurs du domaine de la décentralisation ainsi que les principaux acteurs des politiques sectorielles.

b) Objectifs spécifiques

A partir du contexte mentionné ci-dessus, la session conjointe de formation et de concertation devra, de manière spécifique:

- 1) Promouvoir l'**interaction** entre les différentes parties prenantes du processus de décentralisation (acteurs des politiques transversales telles que la PONADEC et acteurs des politiques sectorielles) ;
- 2) Favoriser une compréhension commune des concepts comme l'**efficacité de l'aide**, l'harmonisation et l'alignement en relation avec la politique de décentralisation et déconcentration (PONADEC) au Bénin ;
- 3) Approfondir la compréhension des enjeux du **transfert des ressources financières, humaines et matérielles** aux communes et identifier des approches harmonisées, notamment dans le cadre des résultats prévus par la PONADEC :
 - R9 : FADeC (non-)affecté ;
 - R6 : Plans de déconcentration et de décentralisation (Plans 2D) ;
 - R10 : Ressources humaines des collectivités territoriales.
- 4) Promouvoir une meilleure coordination au niveau des différentes contributions à la **fourniture des services à la base** et identifier des approches harmonisées, notamment :
 - R3 : Programmes Départementaux de Développement Intersectoriels (PDDI) ;
 - R5 : Contrats Etat-Communes ;
 - R7 et R8 : Réorganisation services déconcentrés ;
 - R11 : Dynamiques intercommunales et fourniture de services à la base.
- 5) Renforcer la compréhension sur le **pilotage et le système de suivi et évaluation** de la PONADEC.

3. Groupe Cible

Ces sessions sont conçues pour un maximum de 40 participants afin de maintenir la qualité de la formation et les conditions de discussion. Des fonctionnaires (techniques et de haut niveau), des représentants des communes et des organisations de la société civile sont envisagés pour le groupe cible ; des représentants des entreprises/du secteur privé peuvent également participer. Toutefois, le donateur chef de file, de concert avec le MDGLAAT et le groupe d'experts DeLoG/train4dev tranchera en dernier ressort en ce qui concerne les participants à la formation. Proposition pour la liste des participants :

- MDGLAAT et Directions Générales, Directions centrales (4 – 10 pers.)
- PTF membres du GT2DAT (10 – 15 pers.)



- Membres du comité de pilotage interministériel de la PONADEC (13 – 16 pers.):
 - Présidence de la République : Conseiller Technique à la Gouvernance locale (1 pers.)
 - MEF (Ministère des Finances) : 2 pers.
 - MDAEP (Plan) : 2 pers.
 - MRAI (Réforme) : 2 pers.
 - MTFP (Fonction Publique) : 1 pers.
 - MCRI (Institutions) : 1 pers.
 - MDCTTATP (Travaux publics) : 1 pers.
 - Président de l'ANCB (Association Nationale des Communes du Bénin) : 1 pers.
 - MEMP (Enseign. Maternel et Primaire) : 1 pers.
 - MESFTPRIJ (Enseign. Secondaire) : 1 pers.
 - MERPMEDER (Energie et Eau) : 1 pers.
 - MS (Santé) : 1 pers.
 - MAEP (Agriculture) : 1 pers.
- PTF chefs de file des groupes de travail sectoriels (4 – 8 pers.) :
 - Education :
 - Eau et assainissement de base :
 - Santé :
 - Fonction publique, réforme administrative et lutte contre la corruption :
 - Travaux publics, Transports :
 - Agriculture :
 - Environnement :
 - Genre et protection sociale :
 - Représentants des communes membres de la CONAFIL et de l'ANCB (3 – 5 pers.)
 - Organisations de la société civile (2 pers.)
 - Secteur privé : CCIB, CIPB (2 pers.)

4. Méthodologie

Sur la base des expériences de la première session de formation de ce genre organisée au Mozambique, l'atelier de formation suivra trois principes primordiaux :

- La contextualisation

Les modules de formation doivent être adaptés au contexte spécifique du Bénin. Plus la formation est proche de la réalité sur place et tient compte des instruments et outils existants ou prévus par le cadre institutionnel béninois, plus les participants pourront s'appropriier le contenu et atteindre les objectifs d'apprentissage.
- La méthode interactive

Les modules de formation doivent permettre aux participants de jouer un rôle actif afin d'acquérir des nouvelles connaissances. Plus les participants sont impliqués et peuvent partager leurs expériences propres, mieux ils pourront transposer les acquis de la formation dans leur travail quotidien.
- La culture du feedback

A la fin de chaque journée de formation, 1-2 participants seront demandés à partager leur appréciation de la journée avec les consultants. La suite de la formation sera adaptée dans la manière du possible selon les recommandations. Dans le même sens, une courte évaluation à mi-parcours par tous les participants pourrait avoir lieu après la tenue de la moitié des modules.



5. Profils des experts

La réussite de la formation dépend d'une part de la préparation et l'adaptation des modules de formation au contexte du Bénin et, d'autre part, de la qualité des experts disponibles pour la préparation et la tenue des modules de formation. L'étendue de la thématique et la spécificité des modules dans le contexte béninois demandent l'intervention de plusieurs experts.

Afin d'atteindre le premier objectif, il est prévu de recruter un modérateur connaissant parfaitement les paysages des acteurs dans le domaine de la décentralisation au Bénin et maîtrisant les méthodes interactives et participatives de la modération. Il sera aussi le garant de l'application des principes méthodologiques évoqués ci-dessus à travers toute la session de formation.

Pour l'atteinte du deuxième objectif, un expert du secrétariat DeLoG pourra présenter les modules concernés.

Les modules de formation concernant le troisième, le quatrième et cinquième objectif devront être préparés et présentés par un (ou plusieurs) experts nationaux qui maîtrisent parfaitement les instruments et outils prévus par le cadre juridique et la politique de la décentralisation au Bénin.

En outre, la coopération technique belge (CTB), le Ministère français des Affaires Etrangères ainsi que la coopération technique allemande (GIZ) pourront mettre à disposition certains de leurs conseillers techniques pour la préparation et la tenue de l'évènement.

6. Chronologie et lieu

Durée de la session de formation : 3 – 5 jours

Lieu : Cotonou ou environs

A titre indicatif, pour les prochaines étapes, le chronogramme suivant est proposé :

Date	Activité	Responsables
Juillet 2012	« TDR Formation conjointe » validés par PTF du GT2DAT et MDGLAAT	PDDC/GIZ, France et MDGLAAT
Août 2012	« TDR Consultants » validés par PTF du GT2DAT et MDGLAAT ; Budget global élaboré.	PDDC/GIZ, CTB, France et MDGLAAT
	Traduction kit des formateurs et kit des participants	Secrétariat DeLoG, France
Septembre 2012	Recrutement consultants	France, PDDC/GIZ, Secrétariat DeLoG, autres PTF, MDGLAAT
Octobre 2012	Invitation Participants	MDGLAAT, GT2DAT
Novembre 2012 (début)	Tenue de la session de formation et de concertation	MDGLAAT, GT2DAT
Novembre 2012	Conférence sur la Décentralisation, Déconcentration et l'Aménagement du Territoire	MDGLAAT, GT2DAT



7. Financement et budget

Les contributions en ressources financières et humaines de la France, de l'Allemagne (GIZ) et de la Belgique (CTB) sont déjà acquises. Les contributions d'autres PTF sont encore recherchées. La contrepartie du MDGLAAT est à définir. Un budget global avec les différentes contributions sera élaboré au cours du mois d'août 2012 par les responsables indiqués ci-dessus.



ANNEXE 2 :
PROGRAMME DU SEMINAIRE



PROGRAMME PRÉVISIONNEL

Mardi 6 novembre 2012

HORAIRE	ACTIVITÉ	RESPONSABLE
Préalables		
8 h – 8 h 30	Installation des participants	Comité de pilotage
8 h 30 – 9 h 30	Introduction générale <ul style="list-style-type: none"> • Présentation des participants • Expression des attentes • Objectifs et programme • Règles du jeu / Remise des documents 	Facilitateurs
9 h 30 – 10 h	Cérémonie d'ouverture <ul style="list-style-type: none"> • MDGLAAT • PTF 	Facilitateurs
Session 1 : Efficacité de l'Aide, décentralisation et gouvernance locale		
10 h – 10 h 15	Introduction au thème	M. Jochen MATTERN Représentant secrétariat DeLoG
10 h 15 – 11 h	Débat	Facilitateurs
11 h - 11 h 30	Pause café	Hôtel
Session 2 : Présentation du contexte spécifique du Bénin		
11 h 30 – 11 h 45	La PONADEC	M. Clément EDAH SP/PONADEC
11 h 45 – 12 h	Étude DeLoG Bénin	M. Sègla LIHOUSSOU Consultant
12 h – 13 h	Débat	Facilitateurs
13 h – 14 h 30	Pause déjeuner	Hôtel
Session 3 : Décentralisation politique et analyse d'économie politique		
14 h 30 – 14 h 45	Présentation de la démarche	M. Emmanuel POUSSE, Consultant international
Session 4 : Liens entre décentralisation et appui sectoriel		
14 h 45 – 15 h	Exposé sur le thème	M. Emmanuel POUSSE, Consultant international
15 h – 16 h	Travaux en sous-groupes sur les thèmes des sessions 3 et 4 <ul style="list-style-type: none"> • Eau • Santé • Éducation • Agriculture 	Facilitateurs
16 h -16 h 30	Pause café	Hôtel
16 h 30 – 18 h	Travaux en sous-groupes sur les thèmes des sessions 3 et 4 (suite et fin) <ul style="list-style-type: none"> • Eau • Santé • Éducation • Agriculture 	Facilitateurs



Mercredi 7 novembre 2012

Session 3 : Décentralisation politique et analyse d'économie politique et Session 4 : Liens entre décentralisation et appui sectoriel (suite et fin)		
8 h 30 – 8 h 45	Évaluation de la première journée	Facilitateurs
8 h 45 – 9 h 30	Restitution et discussion des résultats des sous-groupes	Facilitateurs
Session 5 : Transfert des compétences et des ressources		
9 h 30 – 9 h 50	Les Plans 2D	MM. Toussaint GNONLONFOUN, DGAE et Moumouni SALAMI, DPRAI
9 h 50 – 10 h 10	Le FADeC	MM. Victorin DJACOTO, SP/CONAFIL et Célestin HOSSOU, DGB
10 h 10 – 11 h	Débat	Facilitateur
11 h - 11 h 30	Pause café	Hôtel
11 h 30 – 13 h	Travaux en sous-groupes <ul style="list-style-type: none"> • Plans 2D • FADeC affecté • FADeC non affecté (résultats des audits) 	Facilitateurs
13 h – 14 h 30	Pause déjeuner	Hôtel
Session 6 : Coordination et fourniture des services à la base		
14 h 30 – 14 h 45	Le PDDI	M. Corentin COHOUE, Préfet Mono/Couffo
14 h 45 – 15 h 05	L'intercommunalité	Mme Pauline A. ASSOGBA et M. Nestor GOMIDO, DCDI
15 h 05 – 15 h 20	Les contrats entre les communes, l'État et d'autres acteurs dans le secteur de l'Eau	M. Mamadou GADO, Socio-anthropologue DGE
15 h 20 – 16 h	Débat	Facilitateurs
16 h -16 h 30	Pause café	Hôtel
16 h 30 – 18 h	Travaux en sous-groupes <ul style="list-style-type: none"> • PDDI • Intercommunalité • Contrats entre les communes l'État et d'autres acteurs dans le secteur de l'Eau 	Facilitateurs

Jeudi 8 novembre 2012

Session 6 : Coordination et fourniture des services à la base (suite et fin)		
8 h 30 – 8 h 45	Évaluation de la deuxième journée	Facilitateurs
8 h 45 – 10 h	Restitution et discussion des résultats des sous-groupes sur les sessions 5 et 6	Facilitateurs
Session 7 : Renforcement de la coordination des acteurs de développement dans le cadre de la PONADEC		
10 h – 10 h 15	Exposé	M. Ansèque GOMEZ, CT/PCNC
10 h 15 – 11 h	Panel récapitulatif	Facilitateurs
11 h - 11 h 30	Pause café	Hôtel
11 h 30 – 13 h	Panel récapitulatif (suite et fin)	Facilitateurs
13 h – 14 h	Déjeuner	Hôtel
Activités finales		
14 h – 14 h 30	Synthèse générale	Facilitateurs
14 h 30 – 15 h	Évaluation générale	Facilitateurs
15 h – 15 h 30	Cérémonie de clôture	Facilitateurs
15 h 30	Fin du séminaire – Départ	Tous



PROGRAMME EFFECTIVEMENT EXÉCUTÉ

Mardi 6 novembre 2012

HORAIRE	ACTIVITÉ	RESPONSABLE
Préalables		
8 h – 9 h	Installation des participants	Comité de pilotage
9 h – 9 h 30	Introduction générale <ul style="list-style-type: none"> • Présentation des participants • Expression des attentes 	Facilitateurs
9 h 30 – 10 h 30	Cérémonie d'ouverture <ul style="list-style-type: none"> • MDGLAAT • PTF 	Facilitateurs
10 h 30 – 11 h	Introduction générale (suite et fin) <ul style="list-style-type: none"> • Objectifs et programme • Règles du jeu / Remise des documents 	Facilitateurs
11 h - 11 h 30	Pause café	Hôtel
Session 1 : Efficacité de l'Aide, décentralisation et gouvernance locale		
11 h 30 – 11 h 45	Introduction au thème	M. Jochen MATTERN Représentant secrétariat DeLoG
11 h 45 – 12 h 30	Débat	Facilitateurs
Session 2 : Présentation du contexte spécifique du Bénin		
12 h 30 – 12 h 45	La PONADEC	M. Clément EDAH SP/PONADEC
12 h 45 – 13 h	Étude DeLoG Bénin	M. Sègla LIHOUSSOU Consultant
13 h – 15 h	Pause déjeuner	Hôtel
15 h – 16 h	Débat	Facilitateurs
Session 3 : Décentralisation politique et analyse d'économie politique		
16 h – 16 h 15	Présentation de la démarche	M. Emmanuel POUSSE, Consultant international
Session 4 : Liens entre décentralisation et appui sectoriel		
16 h 15 – 16 h 30	Exposé sur le thème	M. Emmanuel POUSSE, Consultant international
16 h 30 – 17 h	Pause café	Hôtel
17 h – 17 h 30	Consignes pour travaux en sous-groupes	Facilitateurs
17 h 30 – 21 h 30	Travaux en sous-groupes sur les thèmes des sessions 3 et 4 <ul style="list-style-type: none"> • Eau • Santé • Éducation • Agriculture 	Facilitateurs



Mercredi 7 novembre 2012

Session 3 : Décentralisation politique et analyse d'économie politique et Session 4 : Liens entre décentralisation et appui sectoriel (suite et fin)		
8 h 30 – 8 h 45	Évaluation de la première journée	Facilitateurs
8 h 45 – 9 h	Restitution de l'analyse des attentes	Facilitateurs
9 h – 11 h 30	Restitution et discussion des résultats des sous-groupes	Facilitateurs
11 h 30 - 12 h	Pause café	Hôtel
12 h – 13 h 15	Restitution et discussion des résultats des sous-groupes (suite et fin)	Facilitateurs
13 h 15 – 15 h	Pause déjeuner	Hôtel
Session 5 : Transfert des compétences et des ressources		
15 h – 15 h 30	Les Plans 2D	MM. Toussaint GNONLONFOUN, DGAE et Moumouni SALAMI, DPRAI
15 h 30 – 16 h	Le FADeC	MM. Victorin DJACOTO, SP/CONAFIL et Célestin HOSSOU, DGB
16 h – 16 h 30	Débat	Facilitateur
16 h 30 – 17 h	Pause café	Hôtel
Session 6 : Coordination et fourniture des services à la base		
17 h – 17 h 15	Le PDDI	M. Corentin COHOUE, Préfet Mono/Couffo
17 h 15 – 17 h 30	L'intercommunalité	Mme Pauline A. ASSOGBA et M. Nestor GOMIDO, DCDI
17 h 30 – 17 h 45	Les contrats entre les communes, l'État et d'autres acteurs dans le secteur de l'Eau	M. Mamadou GADO, Socio-anthropologue DGE
17 h – 18 h	Débat	Facilitateurs
18 h – 20 h	Travaux en sous-groupes sur le FADeC	Facilitateurs
20 h – 21 h 30	Barbecue sur la plage	Hôtel
21 h 30 – 00 h	Soirée détente libre	Hôtel

Jeudi 8 novembre 2012

Session 5 : Transfert de compétences et de ressources (suite et fin)		
8 h 30 – 8 h 45	Évaluation de la deuxième journée	Facilitateurs
8 h 45 – 10 h 30	Restitution et discussion des résultats des sous-groupes sur le FADeC	Facilitateurs
Session 7 : Renforcement de la coordination des acteurs de développement dans le cadre de la PONADEC		
10 h 30 – 10 h 45	Exposé	M. Ansèque GOMEZ, CT/PCNC
10 h 45 – 11 h 15	Panel récapitulatif : l'alignement	Facilitateurs
11 h 15 - 11 h 45	Pause café	Hôtel
11 h 45 – 12 h	Check-out	Hôtel
12 h – 12 h 30	Panel récapitulatif : l'harmonisation	Facilitateurs
12 h 30 – 13 h	Panel récapitulatif : la redevabilité	facilitateurs
13 h – 14 h 15	Déjeuner	Hôtel
Activités finales		
14 h 15 – 14 h 45	Synthèse générale	Facilitateurs
14 h 45 – 15 h 15	Évaluation générale – Formalités administratives	Facilitateurs
15 h 15 – 15 h 45	Cérémonie de clôture	Facilitateurs
15 h 45 – 16 h	Fin des formalités administratives – Départ	Tous





ANNEXE 3 :
DISCOURS



DISCOURS DE S.E. MONSIEUR JEAN-PAUL MONCHAU AMBASSADEUR DE FRANCE
AU BENIN À L'OCCASION DU SÉMINAIRE DELOG

- Monsieur le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire,
- Monsieur le Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle,
- Messieurs les Préfets,
- Messieurs les Maires,
- Mesdames et Messieurs les Représentants des Partenaires Techniques et Financiers,
- Mesdames, Messieurs,
- Chers Invités,

Je tiens tout d'abord à vous remercier - Chers Invités - d'être venus si nombreux pour ce séminaire de formation sur l'efficacité de l'aide dans le secteur de la gouvernance locale au Bénin.

Je tiens également à remercier tout aussi chaleureusement le secrétariat technique du groupe informel des bailleurs (DeLoG), la GIZ, la CTB, ayant pris part à nos côtés à l'organisation de ce séminaire. Je salue tout particulièrement les représentants de ces institutions qui ont fait le déplacement de leur siège respectif afin de participer à ce séminaire.

Enfin, je remercie très sincèrement M. le Ministre de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du territoire, qui a porté et soutenu dès sa genèse ce séminaire et qui l'a ainsi rendu possible.

Je suis très honoré de participer à l'ouverture de ce séminaire qui constitue une première en Afrique francophone. Ce séminaire nous permet aujourd'hui de travailler sur deux problématiques importantes pour les acteurs du développement dans le monde.

Ces enjeux sont :

D'une part, l'efficacité de l'aide, qui a fait l'objet de nombreux sommets importants ces dernières années au niveau international : le sommet de Paris, d'Accra et plus récemment à Busan, en Corée du Sud, fin 2011,

D'autre part, la gouvernance locale et l'appui à la mise en œuvre des processus de décentralisation, en particulier en Afrique.

Ces deux enjeux sont intimement liés. Le niveau local, du fait des processus de décentralisation en cours, qui confie aux collectivités territoriales des compétences essentielles (telles que l'éducation, la santé, l'accès à l'eau...) est un échelon crucial aujourd'hui pour le développement. Pour la première fois, les autorités locales ont été prises en compte dans la déclaration finale du sommet de Busan.

L'efficacité de l'aide est un des enjeux centraux de ce séminaire. Cette efficacité passe notamment par le fait de mieux travailler ensemble, avec des principes d'actions et des



objectifs communs. L'organisation même de ce séminaire en est un bel exemple puisqu'il a été l'occasion pour des Béninois, des Allemands, des Français, et des Belges, de mettre en commun leur temps, leur expérience, leur « vision » de la gouvernance locale afin d'aboutir à la formation qui commence aujourd'hui.

La France, aux côtés des 27 partenaires membres du groupe DeLoG depuis 2006, travaille à améliorer l'efficacité et l'harmonisation de l'aide dans l'appui à la gouvernance locale. C'est dans le cadre de la présidence française de l'UE, en 2008, qu'a été adoptée la **Charte européenne sur la coopération en matière de gouvernance locale** qui établit les principes et modalités visant à une meilleure efficacité de la coopération dans ce secteur dans les pays partenaires.

La décentralisation et la gouvernance locale sont des enjeux importants pour la coopération française en matière de gouvernance démocratique. En effet, le niveau local nous apparaît aujourd'hui comme le niveau pertinent pour combattre la pauvreté et renforcer la légitimité de l'action publique.

Le Ministère français des Affaires Etrangères est très engagé dans l'appui à ces processus, à différents niveaux et au moyen de divers outils.

- Au niveau international, la France mène un plaidoyer important en faveur de la décentralisation et d'une gouvernance locale démocratique. Elle a apporté un soutien actif aux **Lignes Directrices internationales** sur la **décentralisation** et l'accès **aux services de base** et est aujourd'hui chef de file, désigné par ONU-Habitat, pour la mise en œuvre conjointe de ces Lignes Directrices.

La France est également membre active du **groupe informel des 27 bailleurs sur la décentralisation** dans le cadre duquel elle a initié l'organisation de ce séminaire, dès janvier 2012.

- Au niveau régional et sous-régional, la coopération française appuie depuis longtemps le **mouvement municipal africain** et continue à le faire, notamment à travers Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique et l'appui à la mise en œuvre du Conseil des Collectivités territoriales de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine.

- Au niveau bilatéral, le MAE, à travers la Mission de la gouvernance démocratique, met en œuvre, depuis les années 90, un grand nombre de **projets d'accompagnement de la décentralisation** et de la déconcentration, notamment en Afrique. Ces projets bilatéraux visent notamment à apporter un appui institutionnel aux Etats, aux associations d'élus, aux collectivités locales et aux sociétés civiles, dans l'objectif de renforcer le développement et la démocratie locale. J'en profite pour vous signaler qu'un nouveau projet d'appui à la décentralisation et à la déconcentration au Bénin va être signé dans les jours qui viennent entre nos deux gouvernements.

- De plus, une de nos spécificités est la présence d'un réseau important d'experts **techniques français**, mis à disposition de nombreux ministères et associations d'élus ainsi que, au niveau multilatéral, de Cités et Gouvernements locaux Unis. Je salue d'ailleurs aujourd'hui la présence de notre expert technique basé auprès du ministère béninois de la décentralisation, et qui s'est largement investi dans l'organisation de ce séminaire.

Enfin, les actions de la coopération française sont utilement et efficacement renforcées par la coopération décentralisée dense et riche, en particulier au Bénin, qui existe entre les collectivités territoriales françaises et les collectivités du monde entier.



La gouvernance locale et la décentralisation demandent ainsi un travail à plusieurs niveaux et plusieurs échelles, et les défis qui en découlent ne peuvent être relevés que par la mise en commun des acteurs étatiques, décentralisés, du secteur privé, de la société civile et des Partenaires techniques et financiers, et ceci aux niveaux central, départemental et communal.

Je souhaite que ce séminaire, sous l'égide du groupe DeLoG, puisse permettre une meilleure coordination entre nos différentes institutions

afin d'être plus efficaces et permettre d'atteindre notre objectif commun d'une meilleure gouvernance locale démocratique.

Je vous souhaite plein succès dans vos travaux, et que ces 3 jours ne soient que le commencement d'un nouveau dialogue constant, riche et constructif.

Je vous remercie.



ALLOCUTION DE L'AMBASSADEUR DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE
PRÈS LA RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, Hans Jörg **NEUMANN**

À l'occasion de la Cérémonie de Lancement Séminaire DeLoG : Efficacité de l'aide, décentralisation et gouvernance locale au Bénin

Lieu : Grand - Popo Date : mardi 6 novembre 2012 à 09h30

Excellence Monsieur le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire,

Excellence Monsieur le Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle

Mesdames et Messieurs les membres du comité de pilotage interministériel de la PONADEC

Messieurs les Préfets des départements, Monsieur le Président de l'Association Nationale des Communes du Bénin, Messieurs les Maires des communes du Bénin, Mesdames et Messieurs les représentants de la société civile Mesdames et Messieurs les représentants du secteur privé, Chers collègues du corps diplomatique ici présents, Chers représentants du DeLoG, Chers Partenaires Techniques et Financiers, Distingués invités, Mesdames et Messieurs.

Après le message de mon cher collègue, son excellence M. Monchau, permettez-moi de prendre la parole au nom de la coopération allemande pour vous signifier toute la joie qui m'anime pour participer à cet important évènement du DeLoG.

Mon cher collègue vient mentionner la nécessité de mise en commun des efforts des différents acteurs. En effet, dans le contexte de la décentralisation au Bénin, les efforts de coordination, d'harmonisation et d'alignement sont déjà importants mais tous le potentiel n'est pas encore exploité.

Lancé par la Conférence des Forces vives de la Nation et inscrit depuis 1990 dans la Constitution béninoise, le processus de décentralisation au Bénin a connu de grandes avancées telles que les élections communales en 2003 et 2008, la création du Ministère en charge de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) en 2007, et la mise en place d'un mécanisme unique de financement des communes (FADeC) en 2008. Néanmoins, l'analyse du processus de décentralisation et de déconcentration montre une situation contrastée. Tant la décentralisation que la déconcentration connaissent d'importantes réticences en ce qui concerne le transfert et la délégation des ressources financières et humaines. Mais avant tout, nous constatons un fort potentiel d'amélioration dans l'articulation entre les processus de décentralisation et de déconcentration pour la fourniture aux populations de services de base en quantité et en qualité au bénéfice des populations.

C'est pour répondre à ces constats que la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) a été élaborée et approuvée en Conseil des Ministres en 2009. La PONADEC est une politique transversale du gouvernement destinée à faciliter l'atteinte des objectifs de développement faisant du territoire un levier de développement. La PONADEC, avec son comité de pilotage interministériel, nous permet d'avoir un espace de dialogue pour mettre en commun nos expériences et efforts.



Les objectifs très opérationnels des travaux du séminaire DeLoG s'inscrivent dans la mise en œuvre concrète de la PONADEC. Cela signifie que la mise en commun des expériences et des bonnes pratiques est un objectif primordial pour augmenter l'efficacité de l'aide au profit des populations à la base.

L'approche de la coopération allemande s'inscrit pleinement dans la logique de mise en œuvre de la PONADEC. Convaincue de la vertu de la décentralisation et de la déconcentration pour un rapprochement de l'administration au citoyens et citoyennes, l'Allemagne n'a cessé de soutenir le Bénin depuis les années 90 dans ses efforts de réforme de l'administration territoriale. Ainsi, plusieurs programmes de la coopération technique ont accompagné ce processus à travers une approche multi-niveaux et multi-acteurs. Ce qui a permis de capitaliser et diffuser les expériences du niveau local au niveau national et vice-versa. Parallèlement, la coopération financière a investi dans les infrastructures socio-économiques de base. Et, depuis 2011, dans le prolongement de cet engagement, l'Allemagne s'est alignée sur le FADeC comme instrument qui reflète le choix du gouvernement béninois. Cet engagement actuel au profit de l'ensemble de communes du Bénin se poursuivra jusqu'en 2015.

Avant de finir, nous ne voulons pas manquer de remercier tous les acteurs qui ont préparé cet important séminaire durant plusieurs mois. La mise en commun des efforts techniques et financiers du Ministère en charge de la Décentralisation (MDGLAAT) ainsi que de la Coopération Française, de la Coopération Technique Belge CTB et de la Coopération allemande au développement par l'intermédiaire de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ont permit l'organisation du séminaire DeLoG au Bénin.

C'est avec les mots d'exhortation à une culture de collaboration et de construction collective et efficace de la dynamique de décentralisation et de déconcentration, que je souhaite beaucoup de succès au séminaire DeLoG sur l'efficacité de l'aide, la décentralisation et la gouvernance locale au Bénin.

Vive la coopération au développement au Bénin ! Je vous remercie.



**CEREMONIE D'OUVERTURE DU SEMINAIRE SUR
L'EFFICACITE DE L'AIDE, LA DECENTRALISATION ET LA
GOUVERNANCE LOCALE AU BENIN**

**DISCOURS DU MINISTRE DE LA
DECENTRALISATION, DE LA
GOUVERNANCE LOCALE, DE
L'ADMINISTRATION ET DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

Grand-Popo, Hôtel Bel Azur, le 06 novembre 2012



- Monsieur le Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle ;
- Monsieur l'Ambassadeur de la République Fédérale d'Allemagne près le Bénin ;
- Monsieur l'Ambassadeur de la République Française près le Bénin ;
- Monsieur le Représentant de l'Ambassadeur du Royaume de la Belgique ;
- Madame la Représentante Résidente du PNUD au Bénin ;
- Madame la Directrice Résidente de la GIZ/Bénin-Togo ;
- Madame la Directrice de l'Agence Française de Développement ;
- Monsieur le Représentant Résident de la Coopération technique Belge (CTB) au Bénin ;
- Mesdames Messieurs les Membres des Cabinets ministériels;
- Mesdames et Messieurs les Représentants de nos Ministères ;
- Messieurs les Préfets;
- Monsieur le Président de l'ANCB ;
- Messieurs les Maires;
- Mesdames et Messieurs les Chefs de file des PTF des divers secteurs d'appui au développement local ;
- Mesdames et Messieurs les membres du comité de pilotage de la PONADEC ;
- Mesdames et Messieurs les membres du Comité d'organisation du présent Séminaire ;
- Mesdames et Messieurs les Représentants de la Société civile et du secteur privé ;
- Mesdames et Messieurs les consultants et communicateurs ;
- Chers partenaires de la presse ;
- Distingués invités ;
- Mesdames et Messieurs ;

Je voudrais au nom du peuple béninois, de son Président, le Dr Thomas Boni YAYI, et en mon nom personnel vous remercier d'avoir accepté d'honorer de votre présence la cérémonie d'ouverture officielle du présent séminaire **DeLoG** sur « **l'Efficacité de l'Aide, la Décentralisation et la Gouvernance Locale au Bénin** ».

Votre présence à cette grande rencontre témoigne de l'importance que vous accordez au développement de notre pays, le Bénin.

Je voudrais adresser ma profonde gratitude à la GIZ, la Coopération Française et la Coopération Technique Belge dont l'appui technique et financier a permis l'organisation du présent séminaire.

Mes félicitations vont aux membres du comité d'organisation pour les efforts consentis, qui ont permis la tenue de la présente rencontre.

Mesdames et Messieurs,

Qu'il vous souvienne qu'en 2005 à Paris, des PTF et des pays partenaires y compris le Bénin, se sont retrouvés pour adopter un cadre pratique et concret visant à améliorer la qualité de l'aide dénommée « déclaration de Paris ». Elle est basée sur un principe d'engagement mutuel pour améliorer l'efficacité de l'aide.



La présente rencontre nous donne l'opportunité d'échanger sur l'effectivité de l'application des principes de cette déclaration .

En effet, Pays partenaires et PTF ont une responsabilité partagée, utilisation efficace de l'aide pour le développement des uns et crédibilité des autres à travers la visibilité des actions par eux financées.

C'est aussi l'occasion pour mieux structurer les interventions dans les communes qui sont en passe de devenir de vrais instruments de développement.

Mesdames et Messieurs,

Bientôt dix ans que le Bénin s'est engagé dans le processus de la décentralisation. Malgré les importants efforts qui ont été menés au cours de ces dernières années, à savoir:

- la création du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire en 2007,
- la mise en place d'un mécanisme unique de financement des communes (FADeC) en 2008
- et l'adoption d'une Politique Nationale de la Décentralisation et de la Déconcentration 2009, l'analyse du processus de la décentralisation et de la déconcentration montre une situation contrastée.

Ainsi les différentes administrations centrales peinent encore à concrétiser les transferts de compétences aux communes. On note par ailleurs des limites au niveau de la délégation des crédits aux services déconcentrés par les ministères sectoriels, se traduisant par une absence d'articulation entre les processus de décentralisation et de déconcentration qui aboutit à une dualité des mécanismes de programmation avec d'une part, des plans de développement communal (PDC) et, d'autre part, la programmation des Ministères sectoriels qui ne prend pas suffisamment en compte ces PDC.

S'agissant de la gestion des collectivités territoriales, il est préoccupant de relever à ce jour:

- la faible participation des citoyens à la gestion des affaires locales ;
- une faible coordination des interventions de développement au niveau des communes;
- un désintérêt du citoyen au développement de sa localité.
- la mauvaise gouvernance se traduisant par la réalisation d'infrastructures inachevées financées à grand frais sur des fonds de l'Etat et/ou des PTFs.

C'est une fois encore le moment de louer les efforts entrepris depuis plusieurs années par les PTFs intervenant dans le domaine de la décentralisation, pour une harmonisation accrue de leurs appuis et un alignement de leurs interventions aux stratégies nationales, notamment, à travers :

- la création d'un groupe de travail piloté par le MDGLAAT et incluant tous les PTFs concernés (GT2DAT),



- l'augmentation des appuis programme et budgétaire ainsi que l'utilisation accrue du mécanisme de transfert des fonds aux communes (FADeC), témoignant de leur volonté pour une application effective des principes des déclarations de Paris, Accra et Busan.

Toutefois, beaucoup d'efforts restent à fournir pour rendre effectifs et généraliser les principes de la déclaration de Paris, surtout en ce qui concerne les principes d'harmonisation et d'alignement.

En effet, la PONADEC et son plan d'action prioritaire ne sont pas encore des documents de référence pour certains PTFs. D'aucuns continuent d'utiliser des mécanismes parallèles au FADeC. D'autres encore utilisent des structures autres que celles des administrations centrale sectorielle et territoriale pour la gestion des projets.

Mesdames et Messieurs,

Le présent séminaire constitue donc un cadre privilégié qui devra permettre:

- d'échanger sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement dans le cadre de la mise en œuvre de la PONADEC en impliquant tous les acteurs du domaine de la Décentralisation/
Déconcentration ainsi que les principaux acteurs des politiques sectorielles.

De façon spécifique, il devra permettre de :

- promouvoir l'interaction entre les différentes parties prenantes du processus de la Décentralisation;
- faciliter une compréhension commune des concepts comme l'efficacité de l'aide, l'harmonisation et l'alignement en relation avec la politique de Décentralisation et de Déconcentration au Bénin ;
- approfondir la compréhension des enjeux du transfert des ressources financières, humaines et matérielles aux communes et identifier des approches harmonisées, notamment dans le cadre des résultats prévus par la PONADEC ;
- promouvoir une meilleure coordination au niveau des différentes contributions à la fourniture des services à la base et identifier des approches harmonisées tout en tenant compte du rôle des Préfectures ;
- renforcer la compréhension sur le pilotage et le système de suivi et évaluation de la PONADEC.

Je voudrais vous inviter donc au cours des présentes assises, à mener des réflexions profondes pouvant permettre réellement :

- 1-d'améliorer l'efficacité de l'aide ;
- 2- d'approfondir la Décentralisation/Déconcentration;
- 3- de renforcer la gouvernance locale ; et
- 4- de recentrer la Réforme Administrative et Territoriale sur le développement.



Mesdames et Messieurs,

En plaçant son second quinquennat sous le signe de la Refondation, le Chef de l'Etat a résolument voulu indiquer à tout le peuple béninois que l'heure de la rupture a désormais sonné, une rupture radicale d'avec les vieilles pratiques qui entravent le processus de développement de notre pays. L'option est donc claire : il s'agit de permettre au Bénin de profiter pleinement des potentialités dont il regorge pour se mettre définitivement sur l'orbite du progrès.

Aussi a-t-il indiqué le 09 Septembre 2012 sa vision à travers l'initiative de DOGBO qui place le citoyen au cœur du développement de sa localité. Désormais, le citoyen est le promoteur des actions de développement, contribue, veille et exerce un contrôle sur la réalisation et l'utilisation des infrastructures dans sa commune, de manière à atteindre les résultats afin d'impacter positivement son environnement.

Cette approche doit devenir le mode d'organisation, de fonctionnement et de gestion des communes, pour qu'elles deviennent enfin le cadre institutionnel pour la démocratie à la base.

Comme on peut le constater cette vision du chef de l'Etat tire son essence de la Décentralisation et n'attend que d'être accompagnée par tous les acteurs dont nos partenaires techniques et financiers.

Mesdames et Messieurs,

Je m'en voudrais de terminer mes propos sans réitérer mes remerciements à l'ensemble des partenaires au développement pour leurs appuis au développement de notre nation.

J'ai la ferme conviction que, de nos assises, sortiront de nouvelles résolutions visant à mettre davantage l'efficacité de l'aide au développement au cœur de l'action publique à l'effet de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement dans les délais prescrits.

C'est sur ces mots d'espoir que je déclare ouvert, ce jour, mardi 06 novembre 2012 le Séminaire DeLoG sur l'Efficacité de l'Aide, la Décentralisation et la Gouvernance Locale au Bénin.

Pleins succès à nos travaux.

Je vous remercie



**Discours de clôture de Michel FRANCOYS, Représentant Résident de la CTB au Bénin,
à l'occasion du séminaire DeLoG, 8 novembre 2012**

Monsieur le Directeur de Cabinet du Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire,

Monsieur le Préfet,

Mesdames et Messieurs les directeurs et cadres des différents Ministères,

Messieurs les Maires,

Mesdames et Messieurs les Représentants des Partenaires Techniques et Financiers,

Mesdames et Messieurs, Chers Invités,

En cohérence avec l'esprit de complémentarité et de partage des tâches, j'ai l'honneur de vous adresser le mot de clôture au nom des trois PTF qui ont appuyé le MDGLAAT pour réaliser cet important séminaire.

Vu le temps avancé et l'excellent travail de synthèse fait par les facilitateurs, je vais m'aligner pleinement sur la logique de l'efficacité : je compte vous épargner un long discours et me limiter à quelques points qu'il me semble important de souligner.

Quand on m'a demandé il y a quelques mois (en juin précisément), si la CTB serait prête à appuyer le séminaire DeLoG, je n'ai pas hésité un instant : cette initiative me paraît être une occasion formidable pour réunir tous les acteurs clés autour des thématiques et enjeux importants liés à la décentralisation et à la déconcentration.

Malheureusement, l'atelier ne semble pas avoir réussi à mobiliser tous les acteurs car force est de constater la faible représentation des ministères sectoriels. Cela montre qu'il reste encore beaucoup à faire concernant la mise en application de la PONADEC, laquelle nécessite encore une attention particulière du gouvernement, notamment par le biais d'un pilotage stratégique effectif et la définition des résultats.

Penser de manière globale, tout en réagissant au niveau local, ne peut se faire que si les ressources financières suivent. Un pourcentage entre 1% et 3% du budget national n'est pas suffisant pour cela car, comme cela a été souligné, sans décentralisation sectorielle, la décentralisation est une coquille vide.

En effet, la Coopération belge veut appuyer le processus de décentralisation, via ses deux secteurs de concentration que sont la santé et l'agriculture, en respectant le mandat des communes et en les aidant à créer les conditions nécessaires pour mettre en œuvre ce processus.

Concrètement, le projet de Facilité d'Appui aux Investissements Agricoles (FAIA) de la CTB, qui a démarré cette année, se propose d'appuyer les communes et les services déconcentrés de l'Etat dans l'articulation de leurs stratégies de développement économique et agricole, avec tous les acteurs clés et en cohérence avec les objectifs de la PONADEC.

Un résultat particulier du projet est l'appui apporté à la CONAFIL et au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche pour la conception et la mise en œuvre de mécanismes nationaux de financement d'investissements agricoles, tels que le FADeC



affecté à l'agriculture et le Fonds National pour le Développement Agricole.

Aussi dans le secteur de la santé, nous sommes convaincus de l'importance d'appuyer le Ministère dans la mise en application de la PONADEC. Dans ce cadre je profite de vous signaler le rôle important que les communes vont jouer dans la mise en application du Financement basé sur les résultats (FBR) comme représentant de la population en tant qu'acheteur des performances des Zones Sanitaires.

Mesdames, Messieurs,

Vu ces priorités de coopération et notre participation active dans le Groupe de Travail Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire (GT2DAT) et le réseau DeLoG, nous avons volontairement rejoint le comité d'organisation de ce séminaire.

La CTB s'est engagée à appuyer le processus de communication et de vulgarisation des résultats de l'atelier, afin d'aider le comité d'organisation à assurer une large diffusion des résultats et conclusions de cet événement important auprès des acteurs de la décentralisation, et ce, à tous les niveaux.

C'est avec un grand plaisir que je constate que nous aurons suffisamment de matière à partager dans les semaines et mois à venir.

Je pense notamment:

- aux résultats des groupes de travail et des discussions en plénières sur l'analyse de l'économie politique de la décentralisation et déconcentration dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'agriculture ;
- aux échanges vifs sur les audits des communes et la mise en place des FADeC affectés ;
- aux propositions d'actions concrètes en matière d'harmonisation et d'alignement que les panels d'aujourd'hui ont dégagé. Par rapport au suivi et à la mise en œuvre des recommandations de cet atelier, il est important de noter que les résultats des échanges alimenteront la conférence annuelle 2D, qui se tiendra avant la fin de l'année 2012. Il nous semble également pertinent que le suivi et l'évaluation des recommandations de cet atelier soient à l'ordre du jour lors des prochaines sessions du Comité Interministériel de Pilotage et de Mise en Œuvre de la PONADEC. Chers invités, au nom du comité d'organisation de ce séminaire, je tiens à vous remercier sincèrement pour votre participation active. Je remercie tout particulièrement le Ministère de la Décentralisation pour son engagement soutenu en faveur de l'initiative d'organisation du séminaire DeLoG. Et enfin, permettez-moi, avant que leur minuterie ne sonne, de féliciter l'équipe de facilitateurs qui n'a pas ménagé ses efforts et qui a joué un grand rôle de catalyseur tout au long de cette rencontre. Je souhaite un bon retour à chacun et que le dialogue puisse se poursuivre. Je vous remercie, Michel Francoys Représentant Résident de la CTB au Bénin



ANNEXE 4 :
LISTE DES PARTICIPANTS



SÉMINAIRE DeLoG SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE,
LA DÉCENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE AU BÉNIN
Hôtel Bel Azur Grand-Popo, 6 – 8 novembre 2012
LISTE DES PARTICIPANTS

N°	Noms & Prénoms	Provenance	Qualité	Contacts	
				Téléphone	E-mail
1.	ADAHOU Carine	MDGLAAT	DRH	95958176	carineoud@yahoo.fr
2.	ADAM Irène	MDGLAAT	CT/D	97876133	moumire@yahoo.fr
3.	ADANDE Aurelien	DGID/MEF	SLD/DLC	97874704	aurelienlh@gmail.com
4.	AGUIAR Bienvenu	Présidence de la Rép..	Conseiller Technique	95713339	aguiarr3@yahoo.fr
5.	AHOUGA Bruno	Cotonou	Attaché de Cabinet MDGLAAT		
6.	AÏNAN H. Brice	MDAEP	Coordonateur de la Cellule de Coordination de l'Aide au Développement (CCAD) du Ministère	97729447	bricecodjass@yahoo.fr
7.	AKAKPO Yrené	Préf/Lokossa	C/STCCD	97566279	akakpo_yrene@yahoo.ca
8.	AKOBI Innocent K.	Bantè	Maire	97485510	akobinno@yahoo.fr
9.	ALOMA Roch Christophe	MTPT	C/STAC-DPR/MTPT	95956073 / 67181878	alroch@yahoo.fr
10.	ANVROIN Marion	Paris	Ministère des Aff Etrangères		marion.anvroin@diplomatie.gouv.fr



N°	Noms & Prénoms	Provenance	Qualité	Contacts	
				Téléphone	E-mail
11.	AOLO Baudouin	PDDC/GIZ	Stagiaire	98934084	baud89@yahoo.fr
12.	ASSAH Gustave	Social Watch	Coordonnateur	95961644	assahgustave@yahoo.fr
13.	ASSOGBA Martin	ONG ALCRER	Président	97087192 / 95734949	alcrerpara@yahoo.fr
14.	ASSOGBA Pauline	Personne ressource		95183954 / 90973371	apadifon@yahoo.fr
15.	AZATASSOU Eugène	MDGLAAT	DC	97645718 / 95734000	azatassou2002@yahoo.fr
16.	AZONWAKIN Alexis	MDGLAAT	Chef cellule communication	96333953	azonwakinalexis@yahoo.fr
17.	BADOLO Loussir	KFW, Bureau Cotonou	Chargé de la décentralisation		
18.	BAWATH Grégoire	MCRI	SG	97646242	
19.	BEDIYE Bérénice	MDGLAAT	Cellule PONADEC	67920777 / 90129684	berism7@yahoo.fr
20.	BENON Brigitte	USAID/ Benin	Analyste financière	97727027	bbenon@usaid.gov
21.	BOKO Joachim	Banque Mondiale	Spécialiste Protection Sociale	97972027	gboko@worldbank.org
22.	CODJIA AGOSSOU Blandine	Coop. Suisse	CP	97033944	blandine.agossoucodjia@sdc.net
23.	CODJIA Jean-Claude	MDGLAAT	SGM	95963060	ludovicole2000@yahoo.fr
24.	DAKEHOUN Armand	MERPMEDER	SGA		



N°	Noms & Prénoms	Provenance	Qualité	Contacts	
				Téléphone	E-mail
25	DJACOTO Victorin	MDGLAAT	SP/CONAFIL	96746811	vicdjac@yahoo.fr
26	DJARRA Bassabi	Djougou	Maire	97083987	micdjara@yahoo.fr
27	DOHOU Comlan Célestin	Lalo	Maire	97291510 / 95201515	communelalo2002@yahoo.fr
28	EDAH Clément	MDGLAAT	DPP, SP/PONADEC	64649410	clment.edah@yahoo.com
29	EDOU Raphaël	MDGLAAT	MDGLAAT		
30	FAGLA Lucrèce	PDDC/GIZ	Stagiaire	95811008	faluria@yahoo.fr
31	FELIHO Hermann	MDGLAAT	DGRSE	97779974	felihohermann@yahoo.fr
32	FRANCOYS Michel	CTB	Représentant résident	97979881	michel.francoys@btcctb
33	GADO Mamadou	Personne ressource	Chef de service à la Direction de l'approvisionnement en eau potable	97601191	gadmer2003@yahoo.fr
34	GBEDAN Mathias	Sèmè-Podji	Maire	97474110	mathiasgbedan@yahoo.fr
35	GLELE Marc	MEMP	Chef du service de la décentralisation et de la déconcentration	97162211 / 95968391	glelemarc@yahoo.fr
36	GNANMAKOU O. Félix	MDAEP	DGPD	97644848	gnanmakouleg@yahoo.fr
37	GNONLONFOUN Rick	MEMP	SGA	97128446 /	rickgnonlonfoun@yahoo.fr



N°	Noms & Prénoms	Provenance	Qualité	Contacts	
				Téléphone	E-mail
				95457856	
38.	GNONLONFOUN Toussaint	MDGLAAT	DGAE	66396085	gntoussaint2011@yahoo.fr
39.	GOGAN Prisca	MRAI	DAOPR	95063601	priscagogan@yahoo.fr
40.	GOMEZ Coami Ansèque	MDGLAAT	CT/PCNC	95287393	ansgom@yahoo.fr
41.	GOMIDO Nestor	MDGLAAT	DCDI	95841644	nestorgomido@yahoo.fr
42.	GOUROUBERA Enoc	MDGLAAT	DAC	95361114	egouroubera@yahoo.fr
43.	HOUEDANOU Thomas	MDGLAAT	DGDGL	95953779	hotoma2002@yahoo.fr
44.	HOUETCHENON M. Christian	DGB/MEF	Chargés des Collectivités Locales	97273737	christian1304@yahoo.fr
45.	HOUNTONDJI Maurice	SP/CONAFIL	Consultant CFA	66856053	mhountondji@hotmail.com
46.	HOUNTY Rodrigue	MS	Administrateur du Développement Communautaire	97144409	hountyrodrigue@yahoo.fr
47.	IGLESIAS ORTEGO Aurora	Union Européenne	Chef de la Section "Social & Bonne Gouvernance	97826054	aurora.iglesias.ortego@eeas.europa.eu
48.	KEMAVO Irma	PDDC/GIZ	Stagiaire	66947270 / 94705509	
49.	KOHOUE Corentin	Mono/Couffo	Préfet	97475312	lissassijulien@yahoo.fr
50.	KOUKOU I A. Prosper	MRAI	DPRA/Adjoint	97078387	koukouiprosp@yahoo.fr



N°	Noms & Prénoms	Provenance	Qualité	Contacts	
				Téléphone	E-mail
51.	KOULETIO Michelle	USAID/ Benin	Spécialiste santé	94433683	mkouletio@usaid.gov
52.	LAHLOU EL OUTASSI	Amb France	CT-MDGLAAT/amb france		tflahlou@yahoo.fr
53.	LALEYE Gérard	Coop. Suisse	Chargé de programme	96927675	gerardlaley@sdc.net
54.	LIHOUSSOU Sègla	Consultant	Communicateur	97087255	segla.lihoussou@yahoo.fr
55.	LOQUAI Christiane	CTB	Assistante Technique Internationale		christianoquai@btcctb.org
56.	MAMA Raïmou	CCIB	Chef Service Formation et Etude Environnementale des Filières	95054140	rahim2abdoul@yahoo.fr
57.	MATTERN Jochen	DeLoG	SG	004111516 8219269	jochen.mattern@giz.de
58.	MAUME Antje	PEP/GIZ	Chargé de Programme PI	94183603	antje.maume@giz.de
59.	MISSEGBETCHE A. Damase	Primature	DPP	95967319/ 97918469	damaseam@yahoo.fr
60.	MOHAMMED Rabiou Salouf	Conseil National du Patronat du Bénin	Directeur Exécutif Adjoint	90933174 / 94010338	mrsalouf@yahoo.fr
61.	MONCHAU Jean-Paul	Amb France	Ambassadeur auprès du Bénin	90036381	jean-paul.monchau@diplomatie.gouv.fr
62.	NANAKO Cossoba	FENU/PNUD	Chargé progr/UNCDF	97776638	cossoba.nanako@uncdf.org
63.	NEUMANN Hans Jörg	Amb. Allemagne	Ambassadeur auprès du Bénin		



N°	Noms & Prénoms	Provenance	Qualité	Contacts	
				Téléphone	E-mail
64	ONITCHANGO Joseph	So-Ava	Maire	97696255	jonitchango@yahoo.fr
65	POUSSE Emmanuel	Consultant	Consultant international		epouse@ietd.net
66	REDEKER Ronald	PDDC/GIZ	Coordonnateur de composante	66556933	ronald.redeker@giz.de
67	RONSE Harika	CTB	Chargée de communication CTB		
68	SCHMITT Gerald	GIZ	CP/PDDC		gerald.schmitt@giz.de
69	SOELLER Michelle	DeLoG			
70	SOHOUEYOU Marie-Epiphanie	Consultant	Facilitateur National principal		
71	SOUTON Martial	MRAI	Ministre		
72	TOMETY Narcisse	Consultant	Co facilitateur National	90907424	lifad2001@yahoo.fr
73	TOSSAVI Joseph	CTB	Assistant technique FAIA / CONAFIL	97679985	joseph.tossavi@yahoo.fr
74	TRIPPOLINI Ivar	GIZ	CC1/PDDC	96723065	Ivar.trippolini@giz.de
75	WEILER Frank	KFW, Siège Frankfort	Chef division Gouvernance Afrique	+49697451 1684	frank.weiler@kfw.de
76	ZANNOU Yves	MTFP	C-SPVRH	97570169	yvezon@yahoo.fr



ANNEXE 5 :
LISTE DES MEMBRES DES SOUS-GROUPES



SÉMINAIRE DeLoG SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE,
LA DÉCENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE AU BÉNIN
Hôtel Bel Azur Grand-Popo, 6 – 8 novembre 2012

Liste des membres des sous-groupes sur
décentralisation politique, analyse d'économie politique et appui sectoriel

SOUS- GROUPE ÉDUCATION

Facilitateur du Groupe : ADAHOU Carine, Directrice des Ressources Humaines/MDGLAAT
Porte-parole:

N°	Noms & Prénoms	Structure	Qualité
1	ADAHOU Carine	MDGLAAT	DRH/MDGLAAT
2	ADAM Irène	MDGLAAT	CTD
3	AINAN H. Brice	CCAD/MDAEP	Coll.
4	ALOMA Roch Christophe	MTPT	Chef Service Travaux Assistance Communes
5	ASSOGBA Martin	Société Civile ALCRER	Président
6	ASSOGBA Pauline		Personne Ressource
7	AZATASSOU Eugène	MDGLAAT	DC
8	BADOLO Loussir	KFW, Bureau Cotonou	Chargé de la décentralisation
9	BAWATH Grégoire	MCRI	SG
10	Blandine CODJIA AGOSSOU	Coop. Suisse	CP
11	GLELE Marc	MEMP	Chef Service Décentralisation
12	GNONLONFOUN Toussaint	MDGLAAT	DGAE
13	GOGAN Prisca	MRAI	
14	HOUNTONDI Maurice	Consultant CONAFIL	Consultant
15	IGLESIAS Aurora	DUE	Chef de secteurs sociaux
16	KOHOUE A. Corentin	Préfecture Lokossa	Préfet
17	LALEYE Gérard	Coop. suisse	Chargé de Programme
18	SCHIMITT Gerald	PDDC/GIZ	CP
19	ZANNOU O. Yves	MTFP	DRH



SOUS- GROUPE AGRICULTURE

Facilitateur du Groupe : TOSSAVI M. Joseph, Assistant Technique National/CONAFIL

Rapporteur :

N°	Noms & Prénoms	Structure	Qualité
1	AGUIAR Bienvenu	Présidence de la République	AS/CTE/PR
2	AKOBI K. Innocent	CONAFIL/ANCB	Maire de Bantè
3	DJACOTO Victorin	SP/CONAFIL	Secrétaire Permanent
4	DOHOU Comlan Célestin	Mairie de Lalo	Maire
5	EDAH Clément	MDGLAAT	DPP/MDGLAAT
6	GNANMAKOU O. Félix	MDAEP	DGPD/MDAEP
7	GOMIDO Nestor	DCDI/MDGLAAT	DCDI
8	LOQUAI Christiane	CTB	Assistante Technique Internationale Finances Locales
9	MAMA Raimou	CCIB	Chef service Formation et Etude Environnementale des filières
10	NANA KO Cossoba	UNCDF/PNUD	Chargé de Programme
11	RONSE HARIKA	CTB	Chargé de communication
12	TOSSAVI M. Joseph	CTB	Conseiller technique



SOUS- GROUPE SANTÉ

Facilitateur du Groupe : Mme ANVROIN Marion, chargé de la Coop en Décentralisation / MAE-France

Rapporteur :

N°	Noms & Prénoms	Structure	Qualité
1	ANVROIN Marion	Paris	Ministère des Aff Etrangères
2	ASSAH Gustave	Social Watch	Coordonnateur
3	AZONWAKIN Alexis	MDGLAAT	CC COM
4	FRANCOYS Michel	CTB	Représentant résident
5	GBEDAN Mathias	Sèmè-Podji	Maire
6	GOMEZ Ansèque	MDGLAAT	CT/PCNC
7	GOUROUBERA Enoc	MDGLAAT	DAC
8	HOUETCHENOU M. Christian	DGB/MEF	Chargé des collectivités locales
9	HOUNTY Rodrigue	Ministère Santé	Administrateur, développement communautaire
10	MATTERN Jochen	DeLoG	SG

SOUS- GROUPE EAU

Facilitateur du Groupe : M. Bassabi DJARRA

Rapporteur :

N°	Noms & Prénoms	Structure	Qualité
1	ADANDE Aurelien	DGID/MEF	SLD/DLC
2	AKAKPO Irené	Préfecture	C/STCCD
3	ASSAH Gustave	Social Watch	Coordonnateur
4	BASSABI DJARRA Micaël	Mairie Djougou	Maire
5	BOKO Joachim	Banque Mondiale	Spécialiste Protection Sociale
6	CODJIA Jean-Claude	MDGLAAT	SGM
7	GADO Mamadou	Personne ressource	Chef de service à la Direction de l'approvisionnement en eau potable
8	HOUEDANOU Thomas	MDGLAAT	DGDGL
9	LAHLOU EL OUTASSI	Amb France	CT-MDGLAAT/amb france
10	ONITCHANGO Joseph	So-Ava	Maire
11	SALOUF Rabiou Mohamed		
12	SOELLER Michelle	DeLoG	
13	TRIPPOLINI Ivar	GIZ	CC1/PDDC
14	WEILER Frank	KFW, Siège Frankfort	Chef division Afrique subsaharienne



SÉMINAIRE DeLoG SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE,
LA DÉCENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE AU BÉNIN
Hôtel Bel Azur Grand-Popo, 6 – 8 novembre 2012

Liste des membres des sous-groupes sur le FADeC

Facilitateurs

- DJACOTO Victorin
- BADOLO Loussir
- HOUNTONDI Maurice
- TOSSAVI Joseph
- KOHOUE Corentin
- Emmanuel POUSSE

SOUS-GROUPE N° 1

1. LALEYE Gérard
2. HOUNTONDI Maurice
3. ONITCHANGO Joseph
4. AKOBI Innocent
5. IGLESIAS O. Aurore
6. MATTERN Jochen
7. HARIKA Ronse
8. SCHMITT Gérard
9. WEILER Franck
10. ASSAN Gustave
11. ZANNOU Yves
12. BENON Brigitte
13. HOUETCHENON M. Christian
14. AHOUAGA Bruno
15. AKAKPO Yréné
16. BEDIYE Bérénice
17. MISSEGBETCHE A. Damase
18. GLELE Marc
19. GNONLONFOUN Toussaint



SOUS-GROUPE 2

1. AÏNAN H. Brice
2. ANVROIN Marion
3. ADANDE Aurelien
4. AGUIAR Bienvenu
5. AZONWAKIN Alexis
6. BOKO Joachim
7. CODJIA Jean-Claude
8. DJACOTO Victorin
9. GBEDAN Mathias
10. LAHLOU EL OUTASSI
11. GNONLONFOUN Rick
12. GOMEZ Ansèque
13. LOQUAI Christiane
14. TRIPPOLINI Ivar
15. MAMA Raimou
16. DAKEHOUN Armand
17. EDOU Raphaël
18. GADO Mamadou
19. GNANMAKOU O. Félix
20. KOUKOUÏ A. Prosper

SOUS-GROUPE N° 3

1. TOSSAVI Joseph
2. REDEKER Ronald
3. ASSOGBA Pauline
4. DOHOU Comlan
5. MAUME Antje
6. NANAKO Cossoba
7. ASSOGBA Martin
8. GOGAN Prisca
9. MOHAMMED R. Salouf
10. HOUNTY Rodrigue
11. KOULEKO Michelle
12. ALOMA R. Christophe
13. BAWATH Grégoire
14. AZATASSOU Eugène
15. CODJIA Blandine
16. EDAH Clément
17. FELIHO Hermann
18. GOMIDO Nestor
19. GOUROUBERA Enoc
20. ADAM Irène



ANNEXE 6 :
NOTE DE CADRAGE DU SEMINAIRE



RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE AU BÉNIN : DÉFIS ACTUELS⁴⁴

Sommaire

I. Améliorer l'efficacité de l'aide.....	1
II. Approfondir la décentralisation/déconcentration.....	3
A. Rationaliser le pilotage de la RAT	3
B. Mieux articuler décentralisation et déconcentration	3
C. Consolider l'institution communale.....	4
1. Rendre effectif le transfert des compétences	4
2. Renforcer les capacités des communes.....	5
a. En matière de finances locales.....	5
* Lever les obstacles à la mobilisation optimale des ressources fiscales	6
* Éviter la déperdition des ressources.....	6
* Rationaliser la procédure budgétaire locale.....	6
* Promouvoir la notion de budget intégré dans les communes.....	7
b. Par rapport aux ressources humaines et aux compétences techniques	7
III. Renforcer la gouvernance locale.....	7
A. Instaurer une culture de la gouvernance au niveau local.....	8
B. Mettre l'accent sur la qualité des services à la population	8
IV. Recentrer la RAT sur le développement	9
A. Assurer une meilleure articulation entre dispositifs EDP et EPCI	9
B. Harmoniser les niveaux de planification	10
Annexe : Mise en œuvre de la Déclaration de Paris : quelques leçons d'expériences et défis au Bénin	

⁴⁴ Le présent texte est la note de cadrage du Séminaire sur « l'Efficacité de l'Aide, la Décentralisation et la Gouvernance Locale au Bénin », organisé à l'Hôtel Bel Azur (Grand-Popo), du 6 au 8 novembre 2012 par le Ministère béninois de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) avec l'appui de ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Il s'agit, non pas d'un bilan exhaustif de mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) au Bénin, mais d'un **document d'introduction et d'orientation « d'un maximum de 10 pages... sur les défis actuels de la décentralisation...et les processus de gouvernance locale »**, dont l'élaboration est prévue par les Termes de référence (Tdr) des consultants formant l'équipe de facilitation du séminaire (Tdr, version du 14/09/2012, p. 6 et 7). Il a été proposé par MM. Épiphanie SOHOUÉNOU et Simon Narcisse TOMETY puis enrichi par M. Emmanuel POUSSE, consultant international, ainsi que par les membres du Comité de pilotage, à qui les rédacteurs expriment leurs sincères remerciements.

La Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) a pour principal objet le binôme **décentralisation/déconcentration**, qui vise le **développement** à la base, lequel n'est pas possible sans une **gouvernance locale** de qualité. Par ailleurs, pour la mise en œuvre de la RAT désormais orientée par la Politique Nationale de Décentralisation/Déconcentration (PONADEC), le Bénin a bénéficié et continue de bénéficier de l'appui de nombreux Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dont l'aide est régie depuis 2005 par les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur **l'efficacité de l'Aide** et les textes subséquents⁴⁵. Même si des progrès incontestables ont été accomplis dans le cadre de la RAT⁴⁶, de nombreux défis demeurent. Dans la mesure où ils se rapportent d'une manière ou d'une autre aux quatre thèmes mis en relief dans les lignes précédentes, il est possible de présenter ces défis en analysant, l'un après l'autre, chacun des thèmes considérés tout en évitant de perdre de vue les liens qui existent entre eux. Cette démarche conduit à constater qu'il reste à améliorer l'efficacité de l'aide (I), à approfondir la décentralisation/déconcentration (II), à renforcer la gouvernance locale (III) puis à recentrer la RAT sur le développement local (IV).

I. AMELIORER L'EFFICACITE DE L'AIDE

La Déclaration de Paris porte le sous-titre « Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle ». Comme pour l'ensemble de l'Aide Publique au Développement (APD), les défis actuels de l'efficacité de l'appui au processus de décentralisation/déconcentration tournent autour de ces quatre préoccupations.

L'appropriation suppose que les bénéficiaires, finaux (populations à la base) ou intermédiaires (Gouvernement, élus locaux, ONG...), de l'APD cessent d'être des 'consommateurs passifs' ou des sujets. L'adoption par le Gouvernement béninois, au terme d'une démarche participative, de la Politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC) définissant sa vision, ses objectifs, ses orientations et ses stratégies en la matière est un indice d'appropriation du processus. Toutefois, la PONADEC est, non pas une fin en soi, mais à la fois l'instrument de pilotage de la RAT et la base du dialogue politique avec les PTF sur cette thématique. Il ne peut en être ainsi que si le Gouvernement béninois affirme son leadership par un pouvoir d'orientation, d'arbitrage et de contrôle. L'exercice concret de ce pouvoir dépend des capacités dont feront preuve le Ministère chargé de la décentralisation et, surtout, le Comité interministériel de pilotage de la PONADEC. L'appropriation suppose par ailleurs la mise en œuvre de modes opératoires garantissant la capitalisation systématique par le Bénin de tous les acquis des projets/programmes d'appui à la décentralisation/déconcentration.

L'harmonisation comporte plusieurs dimensions.

D'abord, il s'agit d'harmoniser les interventions des PTF. Ainsi, sur un plan fonctionnel, l'on devrait s'efforcer de définir, sous l'autorité de l'État, une répartition des tâches puis de mettre en œuvre un mécanisme de concertation, de coordination, d'échange d'informations et d'expériences favorisant la capitalisation des acquis des uns et des autres. L'objectif est d'éviter les 'doublons', la dispersion des énergies et le gaspillage des ressources. Le Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire (GT2DAT) constitue, de ce point de vue, un cadre intéressant dont il convient d'évaluer le fonctionnement en vue des mesures à prendre pour une efficacité accrue. Sur le plan géographique, la problématique de la rationalisation de la carte des interventions des PTF reste d'actualité, le défi étant de mettre fin au déséquilibre entre zones de concentration d'appuis et régions désertées par les PTF.

Ensuite, l'harmonisation entre les interventions des PTF et celles de l'État béninois est la conséquence logique de l'exigence d'alignement des premiers sur la PONADEC, en

⁴⁵ Le processus d'adoption, de mise en œuvre et d'évaluation de ces textes est décrit dans la note de présentation du séminaire.

⁴⁶ Ces progrès seront décrits dans différentes communications pendant le séminaire.

supposant que le second se conforme lui-même à celle-ci. Sous la réserve d'une efficacité avérée, le GT2DAT et les sessions annuelles de revue 'sectorielle' peuvent constituer des moyens de cette harmonisation.

Enfin, l'efficacité de l'APD ne peut pas être garantie sans une harmonisation des interventions des acteurs nationaux de la décentralisation/déconcentration à tous les niveaux : central, départemental et communal (Ministère chargé de la décentralisation et autres ministères sectoriels, communes et services déconcentrés de l'État, préfets et services déconcentrés de l'État, préfets et élus locaux, maires et services déconcentrés de l'État, autorités publiques et société civile, secteur public et secteur privé, etc.).

Toutes dimensions confondues, l'harmonisation passe par l'instauration d'une véritable culture du dialogue entre les parties prenantes.

L'alignement implique quant à lui que les actions des PTF soient, sinon conformes à la PONADEC, du moins compatibles avec celle-ci. Son effectivité dépend du degré d'efficacité du leadership du Gouvernement, c'est-à-dire de la capacité de ce dernier à faire accepter cette politique comme référentiel commun de toutes les interventions, s'inscrivant ainsi dans la vision du Gouvernement béninois. Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) est un outil opérationnel de l'alignement. Mais sa mise en œuvre donne lieu encore à des difficultés.

Certains PTF ont signé un protocole d'accord entrant dans le cadre de l'harmonisation du cofinancement et des mesures d'assistance technique⁴⁷. La Coopération Suisse et le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) ont abondé le FADeC en 2010. Ils ont été rejoints depuis lors par La Coopération allemande à travers la KfW, l'Union Européenne, la Coopération Danoise, la dotation des PTF pour le FADEC était de 414.891.600F CFA en 2010. En 2011, elle s'élevait à 3.924.162.425F CFA. Certains PTF comme la Banque Mondiale, l'UNICEF, l'USAID etc. prennent les dispositions nécessaires pour commencer à abonder le FADeC.

Toutefois, quelques PTF continuent de financer directement les communes à travers des projets/programmes dits sectoriels concernant l'eau, l'agriculture, l'Éducation, etc. sans passer par le FADeC. Il s'agit de donner, aux uns et aux autres, des garanties pour qu'ils acceptent de rejoindre le FADeC.

Mais, l'alignement ne concerne pas que les PTF. Sur le plan national, le FADeC continue de coexister avec des mécanismes parallèles de financement. Plusieurs ministères sectoriels continuent d'intervenir directement dans les communes sans passer par le FADeC. C'est dire que des efforts restent à consentir au niveau du Gouvernement pour que les ministères s'alignent sur le FADeC en ce qui concerne les appuis sectoriels à la décentralisation/Déconcentration et à la gouvernance locale, car l'émiettement des ressources de l'État dédiées à la décentralisation et au développement local ne garantit pas la maîtrise d'ouvrage des communes.

La logique des résultats et de la **responsabilité/redevabilité mutuelle** trouve des traductions concrètes, notamment dans le budget-programme et le suivi-évaluation. En effet, le budget-programme définit les objectifs à l'atteinte desquels le Gouvernement et ses partenaires conviennent d'œuvrer. Quant au suivi-évaluation, il permet de garantir l'efficacité de l'action menée et des appuis consentis. Mais la pratique de budget-programme aux niveaux central, départemental et communal reste largement à parfaire tandis que le suivi-évaluation doit cesser d'être une mode à laquelle l'on sacrifie. L'idée est donc d'intégrer véritablement **la gestion axée** sur les résultats et ses développements conceptuels aux mœurs administratives. Par ailleurs, autant la redevabilité mutuelle impose aux structures nationales de rendre compte des ressources mises à leur disposition, autant elle implique

⁴⁷ Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), *Note technique sur l'abondement du FADEC par les PTFs*, Rapport final, Cotonou, novembre 2011, p. 22.

une transparence sur l'ensemble des fonds comptabilisés au titre de l'APD et gérés directement pour une raison ou une autre par les PTF eux-mêmes.

Un tableau figurant en annexe comporte une présentation détaillée des défis relatifs à l'efficacité de l'Aide en matière de décentralisation/déconcentration.

II. APPROFONDIR LA DECENTRALISATION/DECONCENTRATION

La décentralisation (territoriale) est le mécanisme par lequel l'État crée sur son territoire des collectivités territoriales et leur transfère certaines des compétences qu'il exerçait précédemment. Quant à la déconcentration, elle vise un meilleur exercice des compétences conservées par l'État en répartissant judicieusement les pouvoirs de décision entre les agents de celui-ci, y compris jusqu'à l'intérieur du territoire national. Les défis actuels de la décentralisation/déconcentration au Bénin sont de trois ordres. Les uns concernent globalement la RAT dont le pilotage mérite d'être rationalisé (A). D'autres s'analysent en une meilleure articulation entre les deux composantes de la Réforme que sont la décentralisation et la déconcentration (B). D'autres enfin, portant spécifiquement sur la décentralisation, consistent à consolider l'institution communale (C).

A. RATIONALISER LE PILOTAGE DE LA RAT

Le pilotage de la RAT a des dimensions politique, juridique et institutionnelle.

L'outil de **pilotage politique** de la RAT, la PONADEC, est désormais disponible. La campagne de vulgarisation de la PONADEC organisée pendant quelques mois n'a probablement pas permis d'atteindre tous les acteurs : il convient de poursuivre l'effort d'information de ceux-ci parallèlement à la mise en œuvre⁴⁸ en vue de laquelle un système de suivi-évaluation efficace doit encore être mis en place.

Sur le **plan juridique** un 'toiletage' des textes législatifs et réglementaires relatifs à la RAT s'impose pour plusieurs raisons. D'une part, la PONADEC, dont les textes devraient logiquement constituer des instruments de mise en œuvre, n'ayant été adoptée qu'une dizaine d'années après la promulgation des premières lois, une mise en cohérence s'impose. D'autre part, la pratique a révélé des insuffisances dont l'inventaire, entrepris au forum bilan de la RAT en 2007 et poursuivi à travers différentes rencontres techniques, permet d'apporter au cadre juridique de la Réforme les corrections nécessaires. Le processus de ce 'toiletage', qui sera relativement long, mérite d'être enfin lancé.

Le Ministère chargé de la Décentralisation a un rôle-clé dans le **dispositif institutionnel** interministériel de pilotage de la RAT. Les décrets d'organisation des deux Directions générales de ce ministère n'étaient pas pris jusqu'à une date récente et, faute de ressources humaines suffisantes, plusieurs démembrements des structures concernées ne sont pas devenus opérationnels. Le renforcement des capacités opérationnelles du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) passe donc par la mise en œuvre intégrale de l'organigramme résultant du décret du 2 octobre 2007. Au demeurant, une actualisation de ce décret est rendue nécessaire par l'évolution récente du cadre institutionnel de pilotage de la RAT⁴⁹.

B. MIEUX ARTICULER DECENTRALISATION ET DECONCENTRATION

Quoique de nature différente, la décentralisation et la déconcentration vont de pair, celle-ci conditionnant l'efficacité de celle-là. Mais dans la conception et la mise en œuvre de

⁴⁸ Les questions relatives à la démarche du pilotage politique (dialogue politique avec les PTF, dialogue entre les parties prenantes...) sont abordées supra.

⁴⁹ Par exemple, un Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) a été créé par décret n° 2011-886 du 30 décembre 2011.

la RAT, la déconcentration n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante. Par-delà la question du découpage territorial et les remous qu'elle a suscités à plusieurs reprises, le véritable défi de la déconcentration réside dans la délégation des pouvoirs et des crédits. Il s'agit pour les autorités centrales d'habiliter leurs représentants à l'intérieur du territoire national à prendre les décisions et à mener les actions qu'il n'est ni pertinent ni efficace de prendre ou d'entreprendre depuis le niveau central. La délégation de pouvoir requiert une évolution de la culture administrative qui tarde à s'opérer. Par ailleurs, l'efficacité des structures déconcentrées (Directions départementales ou assimilées et leurs éventuels démembrements communaux) dépend des ressources humaines et matérielles disponibles. Enfin, le bon fonctionnement des Conseils Départementaux de Concertation et de Coordination (CDCC) et des Conférences Administratives Départementales (CAD) sur la base d'une planification départementale articulée avec les Plans de Développement communaux (PDC) et les Plans de Développement Intersectoriels (PDDI) permettrait une meilleure mise en œuvre de la PONADEC. Ceci suppose l'élaboration et la mise en œuvre de Plans de Décentralisation et de Déconcentration (2D) qui intègrent les priorités nationales.

C. CONSOLIDER L'INSTITUTION COMMUNALE

Alors que s'achève le mandat des conseils communaux ou municipaux issus des deuxièmes élections organisées à ce niveau d'administration à l'ère du Renouveau démocratique, l'institution communale est devenue une donnée incontournable de l'organisation territoriale. Cependant, la consolidation des collectivités territoriales suppose que le transfert des compétences et des ressources correspondantes devienne effectif (1) et que les capacités des communes soient renforcées (2).

1. Rendre effectif le transfert des compétences

Les compétences que l'État a décidé de transférer aux communes sont énumérées par les lois sur la décentralisation. Dans de nombreux cas, le transfert n'est pas encore effectif simplement parce que les ministères sectoriels concernés ne se sont pas dessaisis des compétences transférées par la loi et/ou tardent à transférer les ressources correspondantes aux communes.

La somme des dépenses liées aux compétences transférées s'est élevée en moyenne entre 2004 et 2009 à environ 67 milliards de FCFA, ce qui correspond à environ 9,18% du budget général de l'État (BGE). Cependant, seuls environ 16 milliards de FCFA ont été réellement transférés vers les communes soit l'équivalent de 1,83% du BGE (avec un taux record de 3,67% en 2008). En d'autres termes, entre 2004 et 2009, l'État a continué à dépenser en moyenne 7,35% du BGE soit l'équivalent de 51 milliards par an à la place des communes pour financer des actions qui entrent dans les domaines de compétence de ces dernières. L'État a ainsi continué à mettre en œuvre 67% des dépenses publiques dans les domaines transférés aux collectivités territoriales⁵⁰.

Par Relevé N°38/PR/SGG/REL du 5 novembre 2009 relatif à la Communication n° 1455/09 et traitant du plan de transfert des compétences et des ressources, le Gouvernement a :

- instruit les ministères en charge de l'Éducation, de la santé, de l'eau et de l'énergie, de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche :
 - de prévoir systématiquement dans leurs projets de budgets des années 2010 et suivantes, les ressources destinées aux communes au titre des compétences transférées à travers une ligne FADeC,

⁵⁰ Cités et Gouvernements Locaux Unis – CGLU, *Feuille de route sur l'amélioration du niveau de décentralisation fiscale au Bénin*, MEF, MDGLAAT, Commission des Finances et des Échanges de l'Assemblée Nationale, ANCB, Novembre 2011, p. 2.

- de présenter chaque année au Conseil des Ministres, l'évaluation annuelle de la mise en œuvre des plans de transfert des compétences et des ressources ;
- prescrit la participation de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) aux audiences publiques en commission parlementaire ouverte aux organisations et aux experts de la société civile sur le projet de loi de finance pour émettre des observations sur le financement par l'État des communes.

Sur la période 2010 à 2012, la situation n'a que peu évolué.

L'ANCB participe aux audiences publiques parlementaires ouvertes comme le prescrit le Gouvernement. Elle est même admise aux séances de pré-arbitrage⁵¹ des budgets des ministères concernés par des compétences dévolues aux communes, notamment ceux en charge de la décentralisation, des enseignements maternel et primaire, de l'enseignement secondaire, de l'eau, de la santé, de l'environnement, des travaux publics et de l'agriculture. Il est cependant regrettable que l'instance représentative des communes ne participe pas à l'arbitrage budgétaire proprement dit.

Sur une trentaine de ministères, seuls trois (énergie et eau, enseignement maternel et primaire, santé) font figurer dans leurs projets de budget des appuis financiers aux communes en application du Relevé ci-dessus rappelé. Le montant des transferts de l'État aux collectivités territoriales via le FADeC était de 8.014.828.600 FCFA de ressources non affectées en 2010⁵². Le montant total des transferts en 2011 s'élève à 19.552.326.634 FCFA dont 15.865.699.425 FCFA au titre du FADeC non affecté. Au 16 octobre 2012, les montants transférés au titre de l'exercice budgétaire en cours s'élèvent à 13.306.199.978 FCFA dont 11.163.584.850 FCFA de ressources non affectées⁵³ d'allocation annuelle. À cette date-là, sur un budget général de l'État - gestion 2012 de 1.016.549.000.000 FCFA, les ressources déjà transférées par l'État aux communes⁵⁴ au titre du FADeC représentent 1,30%⁵⁵ contre un seuil de 15% du budget de l'État suggéré par l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). Pour l'exercice 2013, les prévisions de transfert de l'État aux communes via le FADeC s'élèvent à 2,02 % du budget général de l'État. Mais certains des ministères ci-dessus visés ont prévu d'utiliser une partie de ces crédits pour les investissements sont destinés à l'apurement des dettes des années antérieures.

2. Renforcer les capacités des communes

Dans une approche multidimensionnelle, le renforcement des capacités, couramment réduit à la formation, intéresse à la fois l'organisation, l'individu, les relations et tous les types de ressources⁵⁶. Dans cette logique, l'on traitera ici des finances locales (a) puis des ressources humaines et des compétences techniques (b).

a. En matière de finances locales

Les défis concernent l'amélioration, tant du niveau des ressources que de la gestion budgétaire. Les transferts financiers de l'État étant déjà évoqués, l'amélioration de la capacité financière des communes passe par le développement de leurs ressources propres.

⁵¹ Entre la Direction Générale du Budget et les ministères sectoriels.

⁵² Le FADeC a été alimenté à hauteur de 7.970.737.000 FCFA pour l'année 2008, et de 9.970.737.000 FCFA en 2009 au titre des ressources non affectées.

⁵³ Source : SP/CONAFIL.

⁵⁴ ANCB, *Rencontre entre l'ANCB et les honorables députés membres de la commission des finances dans le cadre du vote du budget de l'État, Gestion 2013*, SD, p.11.

⁵⁵ Au regard des prévisions, les transferts de ressources de l'État au FADeC au titre de l'exercice budgétaire 2012, représentent 1,81 % du Budget général de l'État.

⁵⁶ Cf. Direction du développement et de la Coopération DDC, *La gouvernance comme thème transversal : Guide d'orientation pour sa mise en œuvre*, 2007, pp. 3 et s. ainsi que le site de Civil society Helpdesk à l'adresse https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/9FED:Renforcement_des_capacit%C3%A9s#D.C3.A99finition_de_renforcement_de_capacit.C3.A9s

Il s'agit notamment de lever les obstacles à la mobilisation optimale des recettes fiscales puis de prévenir la déperdition de celles-ci. Quant à la gestion budgétaire, elle doit encore être rationalisée, la promotion de la notion de budget intégré dans les communes étant par ailleurs souhaitable.

** Lever les obstacles à la mobilisation optimale des ressources fiscales*

Sur les 77 communes béninoises, seules 22 disposent d'un registre foncier urbain (RFU)⁵⁷ qui, dans sa vocation fiscale, permet de repérer les contribuables et d'améliorer corrélativement les recettes fiscales grâce au système d'adressage. Mais, la mise en place du RFU exige d'importantes ressources humaines et financières dont les communes ne disposent pas toujours.

La loi a institué la taxe de développement local (TDL) dont un bilan de mise en œuvre de, entrepris récemment, a permis d'identifier des mesures correctrices à apporter aux textes et aux pratiques⁵⁸. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que la mobilisation de la TDL est aussi handicapée par la non organisation en filières de la plupart des produits visés, par la prédominance des transactions commerciales informelles, par la faible circulation monétaire dans les zones enclavées et la prépondérance du naira dans les zones frontalières avec le Nigeria⁵⁹.

Enfin, toutes les communes ne disposant pas de services fiscaux résidents, la mobilisation des ressources propres s'en trouve affectée⁶⁰.

** Éviter la déperdition des ressources*

Des dépenses de souveraineté sont supportées par les communes, à défaut des crédits délégués nécessaires au bon fonctionnement de certains Services Déconcentrés de l'État (Recettes-perceptions, Impôts, Police, Gendarmerie...). Par ailleurs, le coût administratif des opérations d'assiette et de recouvrement représente un prélèvement de 10% sur les produits et taxes perçus par les services relevant de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) au profit des budgets des communes. La loi de finances gestion 2012 généralise ce coût administratif à toutes les communes dans le souci d'assurer l'amélioration des ressources propres des communes. Le défi à relever ici est de garantir la jouissance effective de ce prélèvement aux Administrations déconcentrées concernées⁶¹.

** Rationaliser la procédure budgétaire locale*

Le budget général de l'État est conçu dans une logique de budget-programme et s'oriente vers la gestion axée sur les résultats (GAR). Cette évolution ne touche pas encore les budgets communaux. Il s'ensuit que la contexture des budgets communaux mérite d'être réformée pour articuler la reddition des comptes par les mairies avec un budget-programme communal qui spécifie clairement des indicateurs de performance et d'effet.

Alors qu'elle est chargée de proposer les orientations adéquates en matière de financement des collectivités locales ainsi que les montants des dotations de fonctionnement et d'investissement aux communes⁶², la CONAFIL est tenue à l'écart des mécanismes de préparation du budget général de l'État.

⁵⁷ ANCB, 2012

⁵⁸ SOHOUEYOU (Epiphane), *Document de synthèse de l'atelier sur la taxe de développement local*, ANCB, CIPB, GIZ, juillet 2012, 25 p.

⁵⁹ Bénin, Commission Nationale des Frontières, *50 ans de gestion des frontières internationales du Bénin : bilan et orientations d'actions*, Livre Blanc de la PNDEF, Union européenne, février 2012, pp. 129-131.

⁶⁰ Bénin, Direction Générale du Budget, Programme d'amélioration des capacités d'analyse et de maîtrise des dépenses publiques (PACAMDP), *Compendium des difficultés liées à la gestion budgétaire des communes*, juillet 2012, 14 p.

⁶¹ DEGBE (Sylvain), *Atelier sur le coût administratif des impôts locaux, Rapport de modération*, ANCB, septembre 2012, 7 p.

⁶² Décret n° 2008-274 du 19 mai 2008 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des Finances locales.

En termes de gestion budgétaire locale, il est en général nécessaire de réduire les délais de décaissement effectif des ressources financières aux collectivités locales, d'étendre l'informatisation de la gestion budgétaire et comptable à toutes les communes, de veiller à la production dans les délais légaux des comptes de gestion et des comptes administratifs, de renforcer le contrôle de la sincérité des budgets communaux par les Préfets, et de renforcer les capacités de l'Inspection Générale des Affaires Administratives (IGAA) pour permettre la mise en œuvre systématique de l'audit externe.

S'agissant du FADeC en particulier, l'amélioration de sa gestion devrait permettre, entre autres, d'assurer une plus grande traçabilité, d'affiner la planification afin d'éviter les confusions entre transferts au titre de la décentralisation et transferts au titre de la déconcentration, de réaliser diligemment les audits annuels de l'utilisation des ressources transférées et de garantir le mandatement et le versement à bonne date des fonds⁶³.

** Promouvoir la notion de budget intégré dans les communes*

Dans le cadre de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT), plusieurs acteurs interviennent en vue de la promotion de la démocratie et du développement local. Sur le territoire communal, en dehors de l'initiative du Conseil communal, des Services Déconcentrés de l'Etat (SDE), des Partenaires Techniques et Financiers et les Organisations de la Société Civile, la Diaspora ... apportent des contributions dans divers domaines de développement local. Avec la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC), la coordination des interventions est apparue comme une nécessité en vue de l'atteinte de ces objectifs. Ce rôle est dévolu à l'autorité communale. À cet effet, le Plan de Développement Communal est élaboré dans la perspective de la prise en compte de toutes les actions mises en œuvre sur le territoire communal notamment par les SDE, les PTF et les ONG. Cependant, malgré cette planification stratégique au niveau communal, la coordination manque d'une plate forme financière qui pourrait donner à l'autorité communale et aux citoyens une visibilité sur les interventions de tous les acteurs communaux. Le budget communal intégré devrait correspondre à la somme des budgets primitif et supplémentaire de la commune, des crédits délégués des SDE pour le compte de la commune et les interventions directes des PTF et ONG sur le territoire communal.

b. Par rapport aux ressources humaines et aux compétences techniques

Le renforcement des capacités⁶⁴ des communes exige que le financement annuel des Programmes d'Assistance Conseil (PAAC) soit garanti pour donner aux préfetures les moyens de jouer leur rôle d'accompagnement des collectivités territoriales, qu'un nouveau statut général de la Fonction Publique applicable à la Fonction Publique territoriale soit adopté et promulgué pour une stabilisation des personnels communaux, et que les activités du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) démarrent effectivement.

III. RENFORCER LA GOUVERNANCE LOCALE

Le mot « gouvernance » est couramment utilisé dans l'Administration territoriale au Bénin depuis juin 2007⁶⁵. Mais, le terme est connu depuis plus longtemps dans le monde en général et les organismes de développement en particulier. Même si elles varient selon les organismes qui les formulent et le 'niveau' considéré, les différentes définitions de la gouvernance mettent en avant certains critères ou principes communs au nombre desquels figurent, sous une dénomination ou une autre, la participation, la transparence, la reddition de comptes, etc. Ces principes participent d'une culture à instaurer (A) en sachant qu'au Bénin, la gouvernance locale est résolument orientée vers l'amélioration de la qualité des services à la population (B).

⁶³ Voir Aide-mémoire de la revue sectorielle GT2DAT, Années 2008 à 2012.

⁶⁴ La formule est prise ici au sens le plus large où elle ne se réduit pas, comme dans un usage courant contestable, à la formation.

⁶⁵ Par décret n° 2007-300 du 17 juin 2007, portant composition du Gouvernement, il a été créé un Ministère chargé de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du territoire (MDGLAAT).

A. INSTAURER UNE CULTURE DE LA GOUVERNANCE AU NIVEAU LOCAL

La **participation** postule l'implication de la société civile dans la gestion des affaires de la collectivité territoriale par les élus locaux. La participation est une prescription des lois béninoises sur la décentralisation⁶⁶. Elle peut se mesurer à travers la qualité des dépenses traduisant la qualité de la gouvernance par rapport au respect du plan de développement communal (PDC), du plan annuel d'investissement (PAI) et des manuels de procédures dans la gestion des compétences dévolues à la collectivité territoriale. La **transparence** suppose que la population ait accès à une information claire et compréhensible sur la gestion locale. Elle se prolonge par la **reddition de comptes** qui est, elle-même, la conséquence de la responsabilité politique des élus vis-à-vis de la population dont ils tiennent leur mandat : il s'agit pour eux de dresser périodiquement devant les citoyens un bilan des politiques mises en œuvre et des actions menées. Les lois de décentralisation établissent des mécanismes de participation, de transparence et de reddition des comptes. Jusqu'à une période récente, ces mécanismes n'ont pas été mis en œuvre. Grâce à l'action de certaines Organisations non Gouvernementales (ONG) soutenues par différents PTF, les citoyens sont informés de l'existence de ces mécanismes et prennent conscience de l'intérêt que ceux-ci présentent pour la consolidation de la démocratie à la base. Sous la pression ainsi exercée par la société civile, un changement s'amorce. Il reste à lever les réticences de certains élus pour généraliser cette tendance.

B. METTRE L'ACCENT SUR LA QUALITE DES SERVICES A LA POPULATION

L'État béninois a inscrit la RAT dans ses priorités et ce, en adéquation avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Ainsi, la plupart des domaines de compétence des communes comme l'éducation, la santé et l'accès à l'eau potable font partie des priorités qui bénéficient d'un effort de concentration de l'aide avec des effets positifs. Les taux d'accès à l'eau potable, les taux de scolarisation, notamment des filles ont connu des progrès notables. Toutefois, l'offre en infrastructures scolaires, la qualification des enseignants et le taux de réussite scolaire restent en contradiction avec la volonté politique d'opérer la gratuité de l'école.

Le Bénin a expérimenté dans le cadre de la Décentralisation et du développement local, la « Méthode de Suivi d'Impact Local Participatif » (MSILP)⁶⁷ pour faciliter l'identification et la mise en œuvre, par les citoyens eux-mêmes, des mesures appropriées pour lever les obstacles au bon fonctionnement des services publics décentralisés. La méthode basée sur l'évaluation qualitative (analyse de perceptions par triangulation) de la trace des ressources affectées et l'évaluation de la qualité des services rendus a été mise au point dans le cadre d'un projet de décentralisation de la coopération allemande. Cette méthode de consultation et d'échange s'applique à plusieurs niveaux (communal, départemental et national) et à différents groupes d'acteurs (élèves, enseignants, associations de parents, citoyens, collectivités locales, femmes restauratrices en milieu scolaire, services administratifs déconcentrés, partenaires au développement).

Plusieurs communes ont développé des innovations institutionnelles, sociales, économique, écologique et en matière de police administrative. Une capitalisation de ces innovations n'existe pas pour apprécier leur consistance, leurs effets et les perspectives de leur reproductibilité.

À la suite de certains organismes comme le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), le MDGLAAT a défini en avril 2012 des critères d'appréciation de la

⁶⁶ Cf. loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, art. 2.

⁶⁷ Groupe de travail informel des partenaires du développement sur la gouvernance locale et la décentralisation (DPWG-LGD), *Adopter une perspective de renforcement des capacités*, 2008.

gouvernance locale pour amener à la fois les élus locaux et les services déconcentrés de l'État à viser la **qualité des services** offerts ainsi que la satisfaction progressive des populations à la base. Une tournée du Ministre a permis de faire une première évaluation. Il s'agit à présent de maintenir durablement le cap.

Il s'agit aussi d'améliorer les outils permettant d'élever le niveau de services offerts aux populations (accessibilité géographique et économique, qualité intrinsèque, continuité, adaptabilité aux besoins, etc.), amélioration qui ne peut être que le résultat d'une collaboration étroite entre les collectivités, les Services techniques déconcentrés (STD) et les usagers. Ceci passe par une évolution des modes opératoires entre ces acteurs, en premier lieu au niveau de la programmation des investissements et de l'affectation des ressources, points critiques de la PONADEC.

IV. RECENTRER LA RAT SUR LE DEVELOPPEMENT

La Décentralisation et la Déconcentration ne sont pas de simples processus administratifs. Elles sont sans intérêt si elles ne concourent pas au développement local, en premier lieu l'amélioration du niveau de services offerts aux populations mais aussi au développement local intégral (économique, social, culturel, etc.). La PONADEC prône la territorialisation du développement mais, la coexistence entre différents outils et mécanismes mis en œuvre à cet effet finit par poser des problèmes de cohérence. Il convient alors d'assurer une meilleure articulation entre les dispositifs de gestion des espaces de développement partagé (EDP), et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) puis d'harmoniser les niveaux de planification (B).

A. ASSURER UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE DISPOSITIFS EDP ET EPCI

Prises isolément, les communes béninoises⁶⁸ ne disposent pas de moyens suffisants pour exercer efficacement toutes les compétences qui leur sont transférées et faire face aux besoins dont la satisfaction détermine le bien-être de la population. Solution à la non viabilité des collectivités territoriales, l'intercommunalité est également, ici comme ailleurs, une réponse aux défis de l'aménagement du territoire ainsi qu'un instrument de développement économique et social local. À défaut de textes précisant les modalités d'application des quelques principes énoncés dans les lois sur la décentralisation concernant l'intercommunalité, les élus locaux ont entrepris de créer, sur le fondement de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, des organismes intercommunaux qui épousent, pour la plupart, les limites des départements préexistants. Or, ceux-ci ont été délimités « plus dans une perspective d'encadrement administratif du territoire que dans celle de promotion du développement économique et social »⁶⁹. Pour identifier des périmètres rationnels de coopération intercommunale, la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) a lancé en 2005 une réflexion qui a conduit à définir les EDP.

La loi portant modalités de l'intercommunalité est entrée en vigueur le 13 août 2009. Intervenant alors que les EDP avaient commencé à être mis en place sous la forme associative, cette loi relativement ambiguë a donné lieu à des interprétations diverses. Consacrant la lecture consensuelle finalement retenue de la loi du 13 août 2009, le décret du 28 août 2012 oblige tous les organismes d'intercommunalité préexistants à entreprendre la mise en conformité avec cette loi qui impose l'EPCI comme forme unique d'intercommunalité. Par-delà le formalisme juridique, il s'agit de mettre fin à une distinction artificielle entre les concepts d'intercommunalité et d'EDP qui sont tous orientés vers le

⁶⁸ Même si elles sont relativement importantes, les ressources financières des communes à statut particulier sont à mettre en balance avec l'étendue des compétences, la nature spécifique des besoins, l'acuité des problèmes...

⁶⁹ DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (DAT), *Mission d'identification des « régions » comme unités de planification territoriale et de gestion du développement au Bénin*, rapport du Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale (LARES), avril 2005., p. 7.

même but. Cette problématique atteste de la nécessité d'intégrer davantage la PONADEC et la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT) en exploitant au mieux le rattachement de la DAT au Ministère chargé de la Décentralisation. Un Agenda spatial est en cours d'élaboration. Cet agenda se veut un outil au service de l'État et des collectivités territoriales pour une définition des grandes options et une meilleure planification de l'aménagement du territoire. Il devrait faciliter l'articulation PONADEC/DEPONAT.

B. HARMONISER LES NIVEAUX DE PLANIFICATION

Il est urgent de retrouver une certaine cohérence entre la planification à caractère sectoriel donc thématique, élaborée au niveau central, les Plans de Développement Communal (PDC) élaborés au niveau local, et les Programmes Départementaux de Développement Intersectoriel (PDDI) assortis de Budgets Opérationnels de Programme (BOP) prévus dans le cadre harmonisé des Finances publiques au niveau de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Cette mise en cohérence passe notamment par la compréhension et l'appropriation des enjeux de la Décentralisation, de la Déconcentration et de l'Aménagement du Territoire par les départements ministériels sectoriels, mais aussi par la capacité de pilotage de ce processus pour en assurer la prise en compte dans les politiques sectorielles.

Par ailleurs, il convient de lever le cloisonnement entre les interventions sectorielles qui continuent d'appliquer pour la plupart une approche verticale et descendante peu propice au développement. L'approche de planification territoriale préconisée par la PONADEC répond à ce souci; il reste à opérationnaliser les outils permettant une rencontre des acteurs aux différents niveaux territoriaux autour de la définition d'objectifs partagés et priorités ancrés sur l'amélioration du niveau des services publics offerts et celle de l'environnement du développement économique.

ANNEXE : MISE EN ŒUVRE DE LA DECLARATION DE PARIS :

QUELQUES LEÇONS D'EXPERIENCES ET DEFIS AU BENIN

Critères	Leçons d'expériences	Défis
Appropriation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existence d'une stratégie nationale de développement à moyen et long termes mais avec quelques difficultés de cohérence avec les stratégies sectorielles. 2. Existence de budget-programmes, mais dans certains secteurs, on note des programmes sectoriels sans des stratégies auxquelles ils se rattachent. 	<p>Résoudre les problèmes de partage d'informations entre les PTF et le Gouvernement sur les données de l'aide publique au développement.</p> <p>Renforcer l'appropriation de la décentralisation et de la gouvernance locale par les ministères concernés avec la redéfinition et l'effectivité du plan de transfert.</p>
Alignement	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'aide s'aligne de plus en plus sur les priorités nationales. 2. A partir de 2005, accroissement de l'appui-budgétaire et prise en compte des priorités de la SCRP et les Orientations stratégiques de développement. 3. Volonté du Gouvernement de mettre aux normes les systèmes nationaux en matière de gestion des finances publiques et des marchés publics. 	<p>Réduire les obstacles encore persistants liés aux mandats des PTF : manque de souplesse dans la mobilisation des ressources.</p> <p>Mettre en application avec rigueur la loi anti-corruption pour rendre efficace la gestion des finances publiques et des marchés publics.</p> <p>Poursuivre l'effort d'abondement du FADEC.</p>
Harmonisation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un effort d'enraiment des doubles emplois est fait par les PTF mais des incohérences persistent au niveau des Taux d'absorption de l'aide. 2. Une dynamique de coopération partagée entre les PTF est amorcée : (i) cas de l'appui budgétaire, (ii) de l'abondement du FADEC, (iii) fonds communs de l'éducation, de l'eau et de la santé, (iii) tentatives de programmes d'actions communs entre agences du Système des Nations Unies. 3. Revue sectorielle décentralisation / Déconcentration / aménagement du territoire menée par l'État et les PTFs sur la base d'une matrice des indicateurs de performance. 4. L'absence d'une stratégie de gestion du multipartisme au niveau communal et la mutation de la fonction préfectorale en un mandat politico-administratif rendent difficile la gouvernance politique dans les conseils communaux par endroits. 	<p>Mettre en œuvre de la Politique nationale de l'aide au développement (PNAD) dont la vision est le leadership assuré par le Gouvernement en matière d'aide.</p> <p>Consolider les avancées relatives aux dispositifs communs et approches programmes : (i) l'initiative Fast Track pour de l'éducation, (ii) le pot commun eau potable, (iii) le fonds d'appui au développement des communes (FADEC), (iv) le compact du secteur de la santé.</p> <p>Réduire les écarts entre les valeurs de l'aide déclarées par les PTF et celles connues du Gouvernement.</p> <p>Améliorer la complémentarité des PTF et la synergie des interventions en allant au-delà des mécanismes informels de collaboration.</p> <p>Poursuivre l'appui aux communes dans le cadre de leurs PDC et PAI et de l'instrument financier qu'est le FADEC.</p>
Gestion axée sur les résultats (GAR)	<ol style="list-style-type: none"> 1. En 2010, le taux d'exécution de l'aide publique au développement consommée par le Bénin dans des cadres communs fondés sur l'approche programme est de 50%, contre 49% en 2007 et 61% en 2005. 2. La prévisibilité de l'aide au Bénin demeure encore faible (prévisibilité pluriannuelle et prévisibilité annuelle) : l'État béninois n'a pas une vue d'ensemble sur les aides qui lui sont accordées. Le rapport annuel sur la coopération retraçant les aides est produit avec 12 à 18 mois de retard. 3. Les prêts à l'Etat sont mobilisés et exécutés plus rapidement que les dons. 4. Introduction de la GAR par des budgets-programmes qui ont permis d'amorcer l'évaluation de la performance dans le secteur public béninois. 5. Des cellules de suivi-évaluation mises en place dans les ministères produisent un rapport annuel de performance de chaque programme axé sur indicateurs. 6. Défaut de réflexion stratégique en économie politique et en géopolitique à divers niveaux, surtout au niveau des gouvernements locaux. 7. L'existence d'un système d'évaluation des communes en lien avec le FADEC prenant en compte une dotation de performance. 8. La plupart des communes peinent à exécuter le mandat communal sur la base de leurs PDC et PAI. 	<p>Rendre prévisible et mobilisable les ressources internes et externes pour garantir une réelle approche de GAR assez exigeante au niveau des délais.</p> <p>Améliorer les taux de mobilisation/exécution des dons par la partie nationale.</p> <p>Renforcer les capacités des communes à utiliser les outils de planification pour la consommation des fonds publics.</p> <p>Encourager les communes à investir en respect d'une planification spatiale pour éviter une politisation du choix des lieux d'implantation des infrastructures.</p> <p>Améliorer la gouvernance financière communale en incitant les mairies à respecter les critères d'inéligibilité des dépenses au FADEC.</p> <p>Faire respecter par les communes les procédures de passation des marchés (mode de passation, qualité des documents, retenue des garanties...).</p> <p>Renforcer le dispositif de suivi évaluation capitalisation des mairies.</p> <p>Promouvoir le débat public dans les processus budgétaire et le bilan annuel d'investissement au niveau de chaque commune pour assurer l'application effective des dispositions de l'article 2 de la loi 97-029 et en tenir compte dans les critères d'éligibilité à la dotation de performance du FADEC.</p> <p>Développer une stratégie nationale de capitalisation de la gouvernance locale.</p>

ANNEXE : MISE EN ŒUVRE DE LA DECLARATION DE PARIS : QUELQUES LEÇONS D'EXPERIENCES ET DEFIS AU BENIN

Critères	Leçons d'expériences	Défis
Responsabilité mutuelle	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le contrôle parlementaire peine à fonctionner mais quelques efforts sont notés depuis peu à travers des interpellations et des enquêtes parlementaires. 2. Le contrôle citoyen est actif en matière de lutte contre la corruption mais le phénomène prend de l'ampleur y compris au niveau des marchés publics communaux. 3. Le dialogue social est en difficulté dans les secteurs clés de lutte contre la pauvreté avec des grèves perlées dans les secteurs de l'éducation et de la santé. 4. La participation des populations à la gestion des affaires locales est encore très faible et se limite principalement au processus de planification communale qui a lieu tous les 5 ans. 	<p>Renforcer les capacités des députés en matière de contrôle parlementaire. Améliorer le système d'information sur l'aide entre les PTF, le Gouvernement et l'Assemblée nationale.</p> <p>Renforcer le contrôle interne de gestion des communes. Réformer la déconcentration du Contrôleur financier pour le rapprocher davantage des communes.</p> <p>Promouvoir la culture de reddition des comptes au niveau des mairies comme stratégie d'incitation des citoyens à s'acquitter des taxes locales. Renforcer les mécanismes locaux de contrôle citoyen.</p>
Résultat du développement	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'incidence de la pauvreté aurait diminué de 3,9% mais le taux de croissance du PIB du Bénin reste encore très faible (oscillant entre 3 et 5% depuis 2006) et rivalise avec un taux de croissance démographique encore élevé (3,4%). 2. La réussite scolaire reste très faible dans tous les ordres d'enseignement y compris une baisse de la qualité. 3. L'inadéquation éducation-emploi réduit l'efficacité de la lutte contre le chômage et le sous-emploi des jeunes. 4. L'expansion du secteur informel et le développement de la corruption affectent la qualité de l'environnement, la santé publique et la mobilisation des ressources fiscales. 5. Faible appropriation des enjeux de la décentralisation et de la gouvernance locale à tous les niveaux. Les exécutifs communaux s'investissent très peu dans l'animation du territoire, certains maires n'ont jamais visité certaines unités administratives (villages et quartiers) relevant de leur compétence territoriale ou seulement à l'occasion des campagnes électorales. 6. Les systèmes d'informations territoriaux ne prennent pas en compte le renforcement des capacités des chefs de quartier et de village. 7. Plusieurs projets relevant des compétences communales sont toujours planifiés et exécutés par les ministères sectoriels sans tenir compte des plans de développement et des PAI des communes. En 2011, la valeur de ces projets qui échappent au contrôle des communes a été évaluée à 9 milliards de FCFA d'après les propos du président de l'ANCB à l'occasion de la cérémonie de présentation des vœux au Chef de l'État le 6 janvier 2011. 	<p><u>Bénin (pouvoirs publics)</u></p> <p>Mettre en œuvre la Politique nationale de l'aide au développement (PNAD) avec la production du rapport annuel du taux d'absorption de l'aide. Examiner l'interdépendance et la cohérence de toutes les politiques publiques et pas seulement les politiques de développement. Renforcer le contrôle parlementaire et le contrôle citoyen. Consolider l'arrimage entre les PDC, les stratégies sectorielles et les stratégies de développement national. Accélérer les transferts de compétences et de ressources aux communes. Améliorer la gouvernance locale et le climat des affaires dans les communes. Dynamiser le partenariat public-privé pour une fiscalité de développement favorable à la réduction du secteur informel et l'accroissement de la mobilisation des ressources intérieures. Accroissement progressif de l'indépendance à l'égard de l'aide.</p> <p><u>PTF</u></p> <p>Rendre la coopération plus efficace à l'obtention de résultats de développement. Assurer une meilleure prévisibilité à temps et en volume de l'aide. Réduire le volume des opérations hors procédures nationales. Unifier les programmes opérationnels et les plans d'actions entre agences. Mettre en place des dispositifs communs pour enrayer les doubles emplois.</p>

ANNEXE 7 :
RESULTATS DES TRAVAUX DES SOUS-GROUPES

ANNEXE 8 :
SUPPORTS DES COMMUNICATIONS