



## "Quality Support Facilities in the field of Decentralization, Local Governance & Local Development"

Lettre de contrat N°2013/330793

Fiche Pays: BENIN

Rédigé par Josette Habas

Septembre 2014



Ce projet est financé par  
l'Union européenne



Ce projet est mis en œuvre par  
IBF International Consulting

*“Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de l'auteur/du contractant/du partenaire organisateur et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne..”*

# TABLE DES MATIERES

<b>Table des matières .....</b>	<b>1</b>
<b>Acronymes et abréviations.....</b>	<b>2</b>
<b>1 CONTEXTE.....</b>	<b>4</b>
1.1 ELEMENTS DE SITUATION .....	4
1.1.1 Un Etat stable .....	4
1.1.2 Une structuration territoriale à parfaire .....	5
1.2 LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION .....	6
1.2.1 Une genèse circonspecte .....	6
1.2.2 Un dispositif englobant et encadré.....	7
1.3 ETAT DES LIEUX DECENTRALISES.....	11
1.3.1 Des acteurs encore déficients.....	11
1.3.2 Un mode de financement tributaire .....	12
1.3.3 La préoccupation de l'appui technique.....	15
<b>2 L'APPUI DE L'UNION EUROPEENNE A LA DECENTRALISATION:.....</b>	<b>17</b>
LE PROGRAMME D'APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL/PADL .....	17
2.1 CHOIX D'UNE PORTE D'ENTREE .....	19
2.2 RESULTATS ESCOMPTES .....	19
2.2.1 Perspective globale.....	19
2.2.2 Démarche spécifique de l'ABS .....	19
2.2.3 Déclinaisons.....	21
2.3 INPUTS PREVUS ET APPORTES .....	23
2.3.1 Inputs financiers .....	23
2.3.2 Appuis institutionnels .....	26
2.3.3 Cadre de mise en œuvre et de suivi .....	27
<b>3 CONCLUSIONS.....</b>	<b>28</b>

## ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
AB	Appui Budgétaire
ABG	Appui Budgétaire Général
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénins
AR/AD	Associations Régionales et Départementales
ASCCOM	Appui Suisse à la Communication Communautaire
ASGOL	Appui au Secteur de la Gouvernance Locale
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BGE	Budget Général de l'Etat
BM	Banque Mondiale
BSI	Budget Spécial d'Investissement
CAD	Conférence Administrative Départementale
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDCC	Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CefAL	Centre de Formation pour l'Administration Locale
CF	Convention de Financement
CIP	Comité Interministériel de Pilotage
CT	Collectivité Territoriale
CTB	Coopération Technique Belge
DAT	Délégation à l'Aménagement du Territoire
DEPONAT	Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire
DSP-PIN	Document de Stratégie Pays-Programme Indicatif National
DTA	Dispositions Techniques et Administratives
DUE	Délégation de l'Union Européenne
ENPLT	Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme Bénin-2025
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FADEC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FED	Fonds Européen de Développement
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies
FMI	Fonds Monétaire International
Giz	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (ex GTZ)
GT2DAT	Groupe Technique Décentralisation – Déconcentration – Aménagement du Territoire
IDH	Indice de Développement Humain
LEPI	Liste Electorale Permanente Informatisée
MAEP	Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
MATRICE ABC	Matrice d'indicateurs des Appuis Budgétaires Conjoint
MCL	Maison des Collectivités Locales
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances

MISPL	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique
MISPCL	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales
Mo	Maîtrise (ou Maître) d'Ouvrage
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ON	Ordonnateur National
Osc	Organisation de la Société Civile
OSD	Orientations Stratégiques de Développement
PAAC	Programme Annuel d'Assistance Conseil
PAAGFP	Plan d'Action pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques
PACTE	Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
PADL	Programme d'Appui au Développement Local
PAI	Plan Annuel d'Investissement
PAP	Plan d'Actions Prioritaires
PDC	Plan de Développement Communal
PDDI	Plan Départemental de Développement Intersectoriel
PIP	Programme d'Investissements Publics
PLAN 2D	Plan de Décentralisation et de Déconcentration
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADEC	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PRODECOM	Programme d'Appui au Démarrage des Communes
PSDCC	Projet Services Décentralisés Conduits par les Communautés
PSGDL	Plan Stratégique de mise en œuvre de la Déconcentration et de la Gouvernance Locale
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAT	Réforme de l'Administration Territoriale
RFU	Registre Foncier Urbain
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SP	Secrétariat Permanent
STD	Services Techniques Déconcentrés
TDL	Taxe de Développement Local
TF	Tranche Fixe
TV	Tranche Variable
UAL	Unité Administrative Locale
UE	Union Européenne

# 1 CONTEXTE

## 1.1 ELEMENTS DE SITUATION

### 1.1.1 Un Etat stable

Pays petit mais très divers de l'Afrique de l'Ouest (plus d'une vingtaine de langues nationales y sont parlées), le Bénin suit une trajectoire économique et politique à **choix relativement constants**.

#### => L'Etat-entrepot

Il est tributaire de sa position stratégique de porte d'accès au Nigéria et aux pays enclavés de l'hinterland, c'dà à un marché de plus de 200 millions de consommateurs, francophones et anglophones. Les opportunités de commerce formel et informel ainsi que de desserte avec ces Etats n'incitent pas à la diversification de son économie. Malgré sa dominante fortement agricole (32% du PIB, 70% de la population active) et l'importance de la filière coton, le Bénin reste une terre de transit et de réexportation<sup>1</sup>.

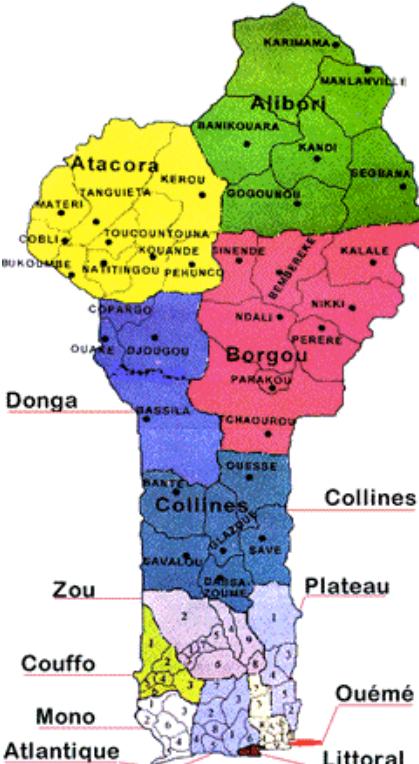
Le Bénin en chiffres	
Superficie: 114 763 km <sup>2</sup>	
IDH/PNUD: 166 sur 186 (2013)	
Population: 10,32 millions hbts (2013) dont:	
-croissance démographique : 2,81% (proj. 2014)	
-44% < 15 ans (2012)	
-densité : 88,65/km <sup>2</sup>	
-population urbaine 46% (2012)	
Incidence pauvreté: 47,3% (2012)	
Croissance économique: 5,6% (2013)	

D'où l'impact de la crise mondiale et des répercussions de la politique commerciale du Nigéria. Après un ralentissement de la croissance en 2009 et 2010 le Bénin bénéficie d'une légère reprise depuis 2011, mais reste un **pays à faible développement et potentiels limités**.

#### => La continuité démocratique

A partir de la fin du régime marxiste-léniniste et de la Conférence Nationale de 1990, le Bénin a connu sans hiatus quatre élections présidentielles et législatives<sup>2</sup>. En revanche, les élections communales peinent à se mettre en place. En dix ans, aucun scrutin local ne s'est tenu à sa date initiale. En l'état actuel, les élections prévues pour 2013 et qui devraient ouvrir la troisième mandature des collectivités, ont subi des reports successifs<sup>3</sup>, imputés essentiellement aux défaillances de la Liste Electorale Permanente Informatisée/LEPI, avant d'être fixées par la Cour Constitutionnelle au 31 mai 2015.

C'est que la rupture avec le "centralisme démocratique" du régime de parti unique (1977-1990) et le passage aux procédures du pluralisme, combinés avec les survivances d'une culture séculaire fondée sur une logique communautaire et des solidarités occultes, porteuses de **tensions centrifuges** qui parfois l'emportent sur l'intérêt général, se heurtent encore à des difficultés de mise en oeuvre, plus manifestes à l'échelon local. D'où, entre autres, les particularités du découpage administratif et de son évolution.



<sup>1</sup> L'activité du port de Cotonou représente plus de 60% du Pib.

<sup>2</sup> Dernières élections: mars 2011. Prochaines échéances: élections législatives 2015, présidentielle 2016.

<sup>3</sup> Loi du 22 avril 2013 prorogeant le mandat des élus jusqu'aux prochaines élections.

## 1.1.2 Une structuration territoriale à parfaire

L'organisation administrative actuelle (L. du 15 janvier 1999) trouve ses bases dans l'aménagement antérieur caractérisé, dans le cadre du régime de parti unique, par le maillage minutieux et l'encadrement systématique du territoire par un appareil politico-administratif centralisé. Elle se voit donc confrontée à la **problématique de son adaptation aux changements du contexte**.

Elle se fonde, aussi bien en termes de découpage géographique que de responsabilités, sur la **volonté de cohérence déconcentration - décentralisation**. En termes géographiques, **l'unique niveau de décentralisation**, les communes au nombre de 77<sup>4</sup>, sans distinction entre communes urbaines et communes rurales<sup>5</sup>, s'inscrit dans **le seul niveau de déconcentration**, les départements (passés en 1999 des 6 provinces héritées du découpage colonial à 12). Les communes constituent des subdivisions des départements. Elles reprennent le ressort des anciennes sous-préfectures érigées en collectivités. En termes de responsabilités, la nature de la commune apparaît celle d'une **collectivité avec quelques aspects de circonscription**, en ce qu'elle participe à l'administration du territoire et en fonction de ses attributions, dont certaines relèvent des compétences de l'Etat (v. § 1.2.2)<sup>6</sup>. Dans un souci de participation à la base, elles sont démembrées en Unités Administratives Locales (546 arrondissements, 5 290 quartiers de villes et villages), sans personnalité juridique ni autonomie financière et dotées d'organes infra-communaux à statut consultatif<sup>7</sup>.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE					
Dénomination Nbre	Collectivité territoriale	Circonscription administrative	Organe délibérant	Organe exécutif	Représentant de l'Etat
Département 12		X	CdCC*	Préfet + CAD**	
Commune 77	X	?	Conseil Communal	Maire + adjoints	Préfet (tutelle)
Arrondissements 546		Unités Administratives Locales/UAL	Conseil d'Arrondt	Chef d'Arrondt	
Quartiers de ville et villages 5290			Conseil de quartier/village	Chef de quartier/village	

\* Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (préfet + maires), fonction consultative  
 \*\* Conférence Administrative Départementale (préfet + services déconcentrés)

**Ce maillage et cette cohérence demeurent imparfaits.** Ce n'est qu'en 2008 que chaque département a reçu théoriquement sa préfecture (rivalités entre localités pour abriter le chef-lieu "pôle de développement"). Dans l'attente de toutes les nominations, les 6 préfets existants ont chacun deux départements en charge. De surcroît, si un certain nombre de services déconcentrés sont présents au niveau des territoires communaux<sup>8</sup>, tous ne le sont pas dans toutes les communes, ni avec les moyens nécessaires (v. § 1.3.1). Seules les communes chef-lieu de département bénéficient de leur proximité immédiate. Cette dysharmonie du "couplage" décentralisation-déconcentration sous-tend **l'indispensable actualisation de la carte administrative<sup>9</sup>** et la **poursuite d'une déconcentration mieux en rapport avec la décentralisation**.

<sup>4</sup> Etant donné la densité de la population, ces communes se caractérisent par une taille généralement importante: 13 communes de 20 à 50.000 hbts; 49 de 50 à 100.000 hbts; 15 de plus de 100.000 hbts.

<sup>5</sup> En revanche, la loi prévoit un statut particulier pour les trois villes de Cotonou, Porto Novo et Parakou.

<sup>6</sup> L'art. 1 de la loi 97-028 de janvier 1999 ainsi que l'art. 82 de la loi 97-029 du même jour sont édifiants à cet égard:

Art. 1: "L'Administration territoriale de la République est assurée par les autorités et services déconcentrés de l'Etat et par les collectivités territoriales décentralisées"

Art. 82: "La commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que collectivité territoriale décentralisée. Elle exerce en outre, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'Etat."

<sup>7</sup> Ne disposant d'attributions que par délégation des maires, ces unités ne peuvent pas être considérées comme des niveaux de déconcentration à proprement parler, c'ds des échelons de représentation de proximité de l'Etat central.

<sup>8</sup> Pour l'essentiel anciens services auprès du sous-préfet et qui doivent apporter leur appui aux communes.

<sup>9</sup> C'est une des recommandations du Forum sur le bilan de la "Réforme de l'administration territoriale et l'évaluation de la gestion des communes" (26 - 28 novembre 2007).

Les difficultés d'application de la loi de 1999, et le souci d'assurer une présence de proximité (à la fois encadrement des populations et assistance conseil aux communes) de l'Etat central)<sup>10</sup>, se reflètent dans les orientations du projet de loi portant organisation territoriale, en discussion au Parlement depuis mars 2012<sup>11</sup>. En résulterait une **organisation territoriale marquée au moins autant, sinon plus, par la déconcentration que par la décentralisation**. Mais par-delà la question du découpage territorial, le véritable défi de la déconcentration réside dans la délégation des pouvoirs et des crédits.

## 1.2 LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

### 1.2.1 Une genèse circonspecte

#### => La prudence de l'approche

En 1990 la Conférence Nationale s'était prononcée en faveur d'une réforme radicale du système d'administration territoriale en rupture avec le "centralisme démocratique" revendiqué par le régime précédent et optant en conséquence pour une organisation décentralisée de l'Etat. Malgré ces recommandations, l'approche de la décentralisation s'est opérée prudemment<sup>12</sup>. Les préoccupations de réforme administrative ont dominé la question de la décentralisation. Celle-ci est donc **essentiellement abordée sous l'angle de l'administration territoriale**. Ce sont les Etats Généraux de la Réforme de l'Administration Territoriale (janvier 1993) qui en définiront les grandes lignes<sup>13</sup>. La stratégie mise en œuvre par le Bénin, dans le cadre de sa **Réforme de l'Administration Territoriale/RAT** entend, dans un difficile équilibre entre mutation mais aussi héritage du passé, **mener de pair affermissemement de l'Etat (via la déconcentration) et décentralisation**.

#### => Un processus laborieux

Pour mettre en œuvre les recommandations de la Conférence Nationale de février 1990, le Bénin, après une longue et difficile gestation (près de neuf ans), comme en témoignent la durée des travaux préparatoires (1993 - 1998) puis des débats à l'Assemblée (juillet 97 - février 98) et les contrôles précautionneux de la Cour Constitutionnelle<sup>14</sup>, ne consacre formellement qu'en janvier 1999, par l'adoption des lois de principe (*voir § 1.2.2*), le processus de la décentralisation. Il faudra attendre décembre 2002 et janvier 2003 pour le voir couronné par les premières élections communales.

#### => 2007-2008, le saut qualitatif ?

Année de renouvellement des élus locaux, 2008 marque la fin de la première mandature des collectivités, présentée par les autorités comme une période de maturation et de mise en route de la réforme. C'est du moins la perspective dans laquelle s'est inscrit le **Forum de novembre 2007 sur le bilan de la décentralisation** et l'évaluation de la gestion des communes, qui visait à en capitaliser les acquis et recenser les faiblesses. Annoncé comme une opportunité de **dynamiser le processus de décentralisation-déconcentration**, le Forum a entendu conforter une **vision du développement à la base fondée sur trois piliers: décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire**. Des mesures significatives y correspondent (i) création d'un nouveau ministère en charge de la décentralisation et de l'aménagement du territoire (*v. ci-après § 1.2.2*); (ii) lancement de deux initiatives d'importance: élaboration de la Politique nationale de Décentralisation et de Déconcentration/PONADEC (*v. ci-après § 1.2.2*), mise sur pied du Fonds d'Appui au Développement des Communes/FADEC (*v. ci-après § 1.3.2*),

<sup>10</sup> Ainsi que de faciliter la traçabilité des investissements communaux financés par le FADEC (*voir ci-après § 1.3.2*).

<sup>11</sup> Serait créé un nouveau niveau de déconcentration, en 6 régions, relais de l'action gouvernementale et cadre de mise en œuvre des politiques. Les départements passeraienr de 12 à 29, le nombre des collectivités demeurant inchangé.

<sup>12</sup> La Constitution ne l'inscrit ni dans les principes de son Préambule, ni expressément dans son dispositif: les art. 150 à 153 traitent des "collectivités territoriales" et consacrent le principe de leur libre administration, mais sans utiliser le mot "décentralisation".

<sup>13</sup> En revanche, les Etats Généraux de la Réforme Administrative (décembre 1994) n'aborderont pas le sujet. La décentralisation n'y est pas vue comme un des éléments de la reconstruction de l'Etat.

<sup>14</sup> Qui déclare contraires à la Constitution 83 articles sur les 488 soumis.

Au total, entre le choix de la décentralisation par la Conférence nationale et l'installation des premières communes, il s'est écoulé treize ans. Près de vingt cinq ans après la Conférence, des questions importantes continuent à se poser (v. § 1.3.1), dont la tenue différée des élections locales, qui affecte de surcroît la réalité d'existence des institutions infra-communales<sup>15</sup>. **En dépit d'une forte prise en main par l'Etat central (au moins dans le montage), cette situation interroge sur le portage politique de la réforme.**

## 1.2.2 Un dispositif englobant et encadré

Mais non encore totalement performant...

### => Dans ses normes et sa doctrine

**Des préoccupations ciblées sur l'administration**, c'est à dire la maîtrise du territoire, qui fondent les textes législatifs et réglementaires, par lesquels s'est amorcé le processus, le Bénin est passé à une vision plus large, exprimée dans les documents de stratégie ultérieurs et qui se réfère, au-delà de la seule administration, **au développement proprement dit du territoire**.

#### - *Un abondant corpus juridique*

Il repose sur un socle de six lois de 1999-2000, qui fixent les grands axes de la décentralisation et de la déconcentration. Elles portent sur l'organisation générale de l'administration territoriale, l'organisation communale, les finances locales, les élections communales et locales<sup>16</sup>. S'y sont ensuite ajoutées la loi du 19 mai 2009 relative à l'intercommunalité et la loi du 15 février 2013 concernant les Unités Administratives Locales. Il se complète de leurs décrets d'application (une trentaine).

Il est à remarquer:

(i) Que le Bénin n'a pas opté pour un dispositif codifié, de contenu mieux systématisé et de connaissance plus aisée, mais pour une formule de création continue, qui correspond à la conduite du processus. Leur application a rencontré divers problèmes: applicabilité variable, interprétations divergentes et/ou erronées<sup>17</sup>.

(ii) Que ces textes mettent en place pour les communes une autonomie bordée à deux titres. (iia) **Pas de clause générale de compétences**<sup>18</sup>, mais des domaines d'intervention limitativement énumérés et dont tous ne sont pas d'exercice plénier. La loi distingue **deux cas de figure: les compétences transférées**, soit propres, càd entièrement exercées par les communes, soit partagées entre l'Etat et les communes, en fonction du type et de l'importance des

actions; **les compétences déléguées**, càd exercées par le maire pour le compte de l'Etat et sous son contrôle. (iib) Un **contrôle de légalité a priori** pour les actes les plus importants, par ex. les budgets, les documents de planification, etc..

### Compétences communales

#### 1) Compétences transférées par l'Etat:

##### -Compétences propres:

- développement local, aménagement de l'habitat et urbanisme;
- infrastructures, équipement et transports;
- environnement, hygiène et salubrités;
- services marchands et investissements économiques.

##### -Compétences partagées avec l'Etat:

- enseignement primaire et maternel;
- alphabétisation et éducation des adultes;
- santé, action sociale et culturelle.

#### 2) Compétences déléguées par l'Etat:

- état civil;
- police administrative;
- sécurité;
- publication et exécution des lois et règlements;
- organisation des opérations de désignation des organes infra-communaux.

<sup>15</sup> Seuls existent encore les chefs de quartiers/villages antérieurs à la décentralisation, les conseils n'ayant pas été désignés. De plus l'évolution démographique a nécessité la création de nouveaux arrondissements, quartiers de ville et villages demandée par les populations et les autorités locales et opérée récemment par la loi du 15 février 2013 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des unités administratives locales.

<sup>16</sup> A savoir le train des lois de janvier 1999: loi n° 97-028 du 15 Janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale, loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes, loi n° 98-005 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, loi n° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes. Plus la loi du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal.

<sup>17</sup> D'où la production par le MDGLAAT d'un Guide Juridique de la RAT (commentaires explicatifs des dispositions problématiques).

<sup>18</sup> Cette clause se retrouve souvent dans les pays de la sous-région, sous la forme suivante: "Le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune, notamment celles relatives à...". Elle confère aux collectivités un champ d'action théoriquement très large.

*- Les documents de stratégie: un changement de paradigme*

Qu'ils portent spécifiquement sur la décentralisation-déconcentration (**Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration/PONADEC**) ou sur la réduction de la pauvreté (**Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté/SCRP 2011-15**), et plus anciennement sur l'aménagement du territoire (**Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire/DEPONAT**), ils participent d'une démarche volontariste commune: **la territorialisation des politiques publiques de développement**, qui (i) les inscrit dans des espaces déterminés, (ii) par là incite à la mobilisation des acteurs et partenaires locaux, (iii) favorise des projets de développement cohérents et adaptés tant au niveau central, déconcentré que décentralisé.

**En conséquence, la décentralisation et la déconcentration, dont la combinaison à l'aménagement du territoire revient de manière itérative dans ces documents, sont considérées motrices pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté.**

PONADEC: Principes de base	
<b>Vision</b>	- La PONADEC, validée en 2009, offre un cadre de référence et de pilotage transsectoriel à la Réforme de l'Administration Territoriale. Elle ambitionne de faire du territoire un levier de développement, de nature à rompre avec les programmes sectoriels verticaux et cloisonnés, dont la mise en œuvre est encore fortement centralisée.
<b>Objectif général</b>	Faire des CT des <b>espaces de démocratie à la base</b> , de bonne gouvernance et de <b>développement local durable</b> dans le cadre d'un Etat 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 interrégional.
<b>Objectifs spécifiques</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mettre en oeuvre une <b>politique d'aménagement du territoire</b>;</li> <li>-Assurer la mise en oeuvre des <b>principes de bonne gouvernance territoriale</b>;</li> <li>-Réduire le niveau de pauvreté par l'<b>amélioration de l'accès aux services de base</b> et la valorisation des potentialités économiques des communes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Le <b>développement territorial</b> est au cœur des politiques publiques;</li> <li>-La <b>décentralisation et la déconcentration</b> sont les moteurs de la modernisation de l'Etat;</li> <li>-Le rôle, les <b>compétences et les prérogatives des communes</b> sont reconnues et respectées;</li> <li>-La <b>lutte contre la pauvreté</b> fait partie intégrante de la politique de décentralisation;</li> <li>-Les capacités des acteurs sont renforcées par une <b>meilleure allocation des ressources publiques</b> et un accompagnement adapté.</li> </ul>

- La SCRP de nouvelle génération 2011-15<sup>19</sup>, s'inscrit dans la lignée des documents cadres nationaux qui précisent la vision à long terme du développement et les grandes options macro-économiques. Elle opérationnalise les Orientations Stratégiques de Développement/OSD 2006-11<sup>20</sup> elles-mêmes basées plus lointainement sur la vision retenue par les Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme/ENPLT Bénin-Alafia 2025 (janv. 1999)<sup>21</sup>. Elaborée après la PONADEC, elle lui consacre des développements conséquents, en particulier dans son chapitre 8 "Développement équilibré et durable de l'espace national".

SCRP - RECENTRALISATION-DECONCENTRATION	
<b>Actions principales</b>	On peut considérer cette prise en charge de la PONADEC emblématique d'une <b>approche de la décentralisation indissociable des préoccupations de développement</b> (dans le cadre de l'indispensable couplage avec la déconcentration). Le chapitre 8 consacre son premier domaine d'intervention prioritaire au renforcement du processus de décentralisation et de déconcentration, décliné en actions principales.
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Concernant les communes: renforcement des ressources financières et humaines ainsi que de la gouvernance locale; accompagnement technique.</li> <li>-Concernant l'Etat: élaboration de plans de décentralisation-déconcentration (plan 2D) dans les ministères; renforcement du rôle de coordination et des moyens d'intervention des préfectures; réorganisation des services déconcentrés.</li> </ul>	

<sup>19</sup> Complétée en janvier 2014 par la Lettre de politique de développement 2014-16, Ministère de l'Economie et des Finances.

<sup>20</sup> Notamment l'orientation 6 "Assurer un développement équilibré et durable de l'espace national, notamment le développement à la base"

<sup>21</sup> "Le Bénin est en 2025, un pays phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social".

La SCRP entend également poursuivre les objectifs, ainsi que l'opérationnalisation des outils de mise en œuvre de la **Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire/DEPONAT** (nov. 2002), qui déjà et à titre de précurseur, préconisait la promotion de la décentralisation et de la déconcentration.

#### DEPONAT: Objectifs stratégiques

<b>-Promotion de la planification territoriale et gestion rationnelle des ressources:</b>
.planifier et gérer le territoire par une meilleure programmation spatiale des investissements et une gestion optimale des ressources;
.définir et mettre en œuvre une politique de peuplement fondée sur un développement équilibré (mise en place de pôles d'activités spécifiques);
.rechercher l'équilibre ressources naturelles-populations-activités économiques-environnement pour la promotion d'un développement maîtrisé et durable.
<b>-Promotion de la décentralisation et de la déconcentration:</b>
permettre à l'ensemble des collectivités locales de prendre effectivement en charge leur dynamisme de développement
<b>-Renforcement du niveau d'équipement à l'échelle locale:</b>
assurer à l'ensemble des ménages, l'accès aux services de base et favoriser le développement des activités productives.

**- Une concrétisation imparfaite à trois égards:**

- En l'état actuel, **les ambitions de la PONADEC ne sont que partiellement réalisées**. De 2009 à 2013 le niveau global d'atteinte des résultats de ses Programmes d'Actions Prioritaires/PAP demeure faible (de l'ordre de 27%)<sup>22</sup>. Le dispositif de suivi-évaluation reste à devenir effectif. Les structures de mise en œuvre, installées en 2012 (*voir ci-après*), ne sont vraiment opérationnelles que depuis 2013.
- Plus spécialement, **la mise en cohérence logiques sectorielles – décentralisation demeure une question pendante**. Du côté des ministères, sauf quelques exceptions, cette dynamique n'est pas encore enclenchée, ni quant à l'adaptation des documents de stratégie sectorielle aux nouvelles données, ni en conséquence quant à l'articulation pratique stratégies sectorielles - actions locales<sup>23</sup>. Du côté des collectivités, entre leurs priorités et celles de la SCRP, cette mise en cohérence n'est pas plus formalisée au niveau décisionnel que du suivi<sup>24</sup>.
- Malgré l'adoption de la DEPONAT et la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (*v. ci-dessous*), et si le consensus est quasiment réalisé sur la nécessité d'opter pour un développement humain durable et sur le contenu à donner à celui-ci, il subsiste des divergences sur la démarche et les stratégies à mettre en œuvre pour réaliser cet objectif. **La cohérence dans la planification du développement reste à réaliser**<sup>25</sup>.

**=> Dans son organisation institutionnelle** (*voir tableau p. 15*).

Le système béninois s'est progressivement doté d'un **ensemble institutionnel sous maîtrise du MDGLAAT acteur central** (sauf en ce qui concerne la représentation des communes).

**-Pour la conduite des réformes**<sup>26</sup>:

- . Reconfiguration du ministère chargé de piloter la Réforme de l'Administration Territoriale:** En octobre 2007 il devient<sup>27</sup> le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire/MDGLAAT: désormais en charge non seulement du processus de décentralisation-déconcentration mais aussi de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire, donc un **élargissement du champ à la fois quantitatif et qualitatif**, révélateur de la volonté de faire de la décentralisation un tremplin de la politique de développement.

<sup>22</sup> Evaluation réalisée à la demande du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire/MDGLAAT (décembre 2013). Déjà en 2012 une évaluation commandée par la Primature, mentionnait des résultats mitigés et peu visibles sur le terrain.

<sup>23</sup> Témoin le thème retenu pour la 3ème Conférence sur la décentralisation, la déconcentration et le développement régional : "Rôles et implication des ministères sectoriels dans la mise en œuvre de la PONADEC"

<sup>24</sup> La planification départementale (Plans Départementaux de Développement Intersectoriels/PDDI) devrait traduire la territorialisation des politiques. Sa mise en œuvre reste subordonnée à des mesures préalables, par ex. procédure nationale de programmation des investissements, procédure communale de définition des PCD.

<sup>25</sup> Source: Mission de définition des "régions" comme unités de planification territoriale et de gestion du développement au Bénin, 2012.

<sup>26</sup> S'y ajoutent (i) les institutions en charge des questions de finances locales (*v. ci-après § 1.3.2*). (ii) la tenue annuelle depuis 2012, d'une Conférence sur la décentralisation, la déconcentration et le développement régional, conçue par les autorités comme participant de la création d'un cadre de concertation, (iii) le Groupe technique Décentralisation – Déconcentration – Aménagement du Territoire/GT2DAT (*v. ci-après Partie 2*)

<sup>27</sup> Par scission du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales/MISPL (l'autre "branche" devenant le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique/MISPL),

. **Comité Interministériel de Pilotage/CIP de la PONADEC**, sous présidence MDGLAAT, créé en 2012 pour en assurer la dynamisation et le suivi-évaluation de la mise en œuvre, opérationnel en 2013 et secondé par le Secrétariat Permanent/SP, assuré par le MDGLAAT (Direction de la Programmation et de la Prospective). Ces deux structures, à **composante exclusivement (SP) ou très majoritairement administrative (CIP)**<sup>28</sup>, sont encore considérées comme **insuffisamment efficientes**: niveau de responsabilité insatisfaisant des représentants de l'administration non désignés ès-qualité, participation épisodique du seul élu.

. S'y ajoute la **Délégation à l'Aménagement du Territoire/DAT**. Office à caractère social, scientifique et culturel, sous tutelle du MDGLAAT, elle est chargée d'opérationnaliser la DEPONAT. Créée en 2003 et opérationnelle en 2004, elle apparaît l'aboutissement d'une évolution institutionnelle significative, différentes structures s'étant succédées selon un positionnement hiérarchique croissant révélateur de la volonté de faire de l'aménagement du territoire un instrument privilégié du développement<sup>29</sup>.

- *Pour l'appui aux collectivités*<sup>30</sup>:

. **La Maison des Collectivités Locales/MCL**, établissement public sous tutelle du MDGLAAT créé en juin 1997, représente dans son principe une initiative intéressante. Elle devrait assurer deux missions: (i) un appui en ingénierie technique et financière pour la **promotion de la maîtrise d'ouvrage communale** (outils d'aide à la décision, réseau de conseil et d'assistance aux communes, promotion de la coopération décentralisée et de la communication locale; (ii) **l'animation des territoires**, vue comme une approche de proximité du développement (organisation de la gestion de proximité à la base), qui constitue une **réorientation de ses activités**, le CeFAL prenant le relai du volet formation, qui lui incombait initialement. Dans les faits, elle reste pratiquement inexistante, tant au niveau de ses activités que de sa présence et de son rôle institutionnels.

. **Le Centre de Formation pour l'Administration Locale/CeFAL**, école d'application et de perfectionnement du personnel et des élus locaux sous tutelle MDGLAAT, créée fin 2011, a lancé en 2013 les premières formations pour élus locaux et personnel des communes.

Malgré ces instruments et structures, **la conduite politique de la réforme présente encore des lacunes**: manque de vision et de visibilité de l'action à court et moyen terme, insuffisance de leadership transversal du MDGLAAT et du CIP/PONADEC face aux résistances sectorielles, aussi bien au niveau central que déconcentré, défauts du Ministère de l'Economie et des Finances/MEF dans la réallocation des ressources publiques et dans son dispositif déconcentré, déficit de coordination des interventions, etc...

*-Pour la représentation des communes*

Existe un creuset associatif:

. L'Association Nationale des Communes du Bénin/ANCB, créée en novembre 2003. Structure faîtière elle devrait servir d'interface entre communes et pouvoirs publics d'une part, communes et PTF d'autre part. Ambitieux dans son principe, dans la réalité ce rôle de mobilisation, de partenariat et de coordination des différents acteurs reste peu satisfaisant, comme en témoigne son propre bilan très mitigé, lors de la Journée des Communes de décembre 2014<sup>31</sup>.

. S'y joignent plusieurs formes d'associations (régionales et/ou départementales) des communes, ainsi que des intercommunalités, vues par la PONADEC comme porteuses d'une dynamique propice au processus de décentralisation, en renforçant des relations et actions de proximité entre ces diverses formes de regroupements<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Sur 17 membres, un seul représentant de l'ANCB.

<sup>29</sup> Du Service de l'Aménagement du Territoire et des Infrastructures Economiques en 1971 au Service de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement en 1989, érigé en Direction de l'Aménagement du Territoire en 1990, qui donnera naissance à la Délégation à l'Aménagement du Territoire en 2004 (passée temporairement en 2006 au Cabinet civil du Président de la République).

<sup>30</sup> Le Bénin s'était doté en 1997 d'une Mission de Décentralisation/MD, administration de mission disparue en 2006, sous l'autorité du Ministre de l'administration territoriale, chargée de proposer une stratégie de mise en œuvre de la RAT.

<sup>31</sup> Une enquête de satisfaction menée en 2013-2014 auprès des 77 communes consultées, concernant les prestations de l'ANCB a recueilli 7% de satisfaits, 58% de moyennement satisfaits et 35% de pas du tout satisfaits.

<sup>32</sup> Précisée par la loi du 17 mai 2009, la question de l'intercommunalité, compte tenu des spécificités du contexte béninois, notamment la densité de population avec pour corollaire la taille généralement importante des communes (v. plus haut § 1.1.2), demeure complexe, en particulier en ce qui concerne la mutation des associations intercommunales en Etablissements Publics de Coopération Intercommunale/EPCI, formalisant les dynamiques associatives existantes de manière plus contraignante et sur la base d'un long processus, peu adéquat à une satisfaction rapide des besoins. D'où la solution intermédiaire des Espaces de Développement

## 1.3 ETAT DES LIEUX DECENTRALISES

### 1.3.1 Des acteurs encore déficients

#### => La question récurrente des moyens et capacités

##### - Du côté des communes

A la veille de leur troisième mandature, les 77 communes existent et s'inscrivent dans une dynamique: organes et locaux de fonction en place, tenue des réunions des conseils, exercice des compétences de base (budgets, plans de développement etc....). Mais elles fonctionnent à des rythmes très différents (communes à statut particulier et certaines grandes communes v/ communes du Bénin profond).

Elles se voient confrontées à des difficultés majeures: (i) **insuffisance de leurs ressources humaines**, en qualité (manque de vision, faibles capacités managériales des élus et agents communaux), comme en quantité (vieillissement des personnels, difficultés de constitution et gestion des équipes)<sup>33</sup>, malgré des efforts pour la formation et le recrutement de cadres<sup>34</sup>; (ii) **en matière de finances locales**, l'amélioration des ressources et de la gestion budgétaire qui constitue un défi prioritaire (*sur l'ensemble de la question v. ci-après § 1.3.2*). Ces lacunes affectent leurs performances (faiblesse comparative des dépenses d'investissement<sup>35</sup>, manque de visibilité de l'offre des services aux populations). Elles partagent ces difficultés avec les services déconcentrés, **dont les déficiences aggravent d'autant les insuffisances communales que la RAT associe étroitement décentralisation et déconcentration.**

Des lacunes gestionnaires partagées
<b>-Conformité des actes soumis à tutelle:</b> En régression de 93,4% au 1 <sup>er</sup> trim. 2010 à 77,5% au 3 <sup>ème</sup> trim. 2013 (tx national). Ce résultat révèle une <b>baisse de capacités des préfectures</b> dans l'exercice de la tutelle.
<b>-Programmations:</b> Exécution limitée des Pdc (tx national moyen 29,53% en 2012). Faible capacité de mise en œuvre des autorités à tous les niveaux.
<b>-Réalisations:</b> Résistances des ministères sectoriels => projets (travaux publics, hydraulique, environnement etc..) en principe sous maîtrise d'ouvrage communale encore fortement régis par le niveau central.
<b>-Gestion budgétaire et comptable:</b> Trois préoccupations: rationnalisation (budget intégré, comptabilité analytique, etc...); réalisme des prévisions et niveau d'exécution (60,79% en 2012); reddition des comptes au niveau communal.

##### - Du côté de l'Etat et de ses services

De manière classique leur rôle consiste dans une mission de tutelle (contrôle de légalité) assurée par le préfet et d'appui apporté par les services techniques. Ces fonctions ne sont pas exercées de manière correcte pour diverses raisons: (i) pénurie de moyens et **problème de l'effectivité de la déconcentration budgétaire**<sup>36</sup>; (ii) présence physique et organisation insuffisantes des services déconcentrés<sup>37</sup>; (iii) impréparation relative à leur mission en termes de formation et d'information; (iv) défaut persistant de conception d'ensemble de l'appui aux collectivités<sup>38</sup>. Il existe toutefois des amores de collaboration services de l'Etat-communes (par ex. méthodologie et Programmes Annuels d'Assistance Conseil/PAAC des préfets au profit des communes, inscrits au budget de l'Etat 2013, création d'espaces de concertation sectoriels MDGLAAT/préfectures/AR-Ad/communes).

Partagé/EDP, éléments clés de la stratégie nationale d'aménagement du territoire et de la SCRP, ou des Territoires de Développement, considérés des échelles plus adaptées aux enjeux d'aménagement et de développement durable des territoires.

<sup>33</sup> Insuffisance aggravée par une situation d'héritage: en les érigent en communes, l'Etat a transféré les personnels de ses anciennes circonscriptions administratives (sous-préfectures) aux collectivités locales (env. 4000 agents, dont 6% de cadres et 94% d'agents d'exécution), aux savoir-faire inadaptés, (commandement plus que développement), en particulier en matière de maîtrise d'ouvrage. .

<sup>34</sup> Politique nationale de gestion des ressources humaines communales (2005), création du CeFAL, Stratégie Globale de Réforme de la Fonction Publique (2013) et projet d'un nouveau statut de la fonction publique qui devrait prévoir une fonction publique territoriale.

<sup>35</sup> Qui a cependant crû en moyenne de 26% en 2007 à 50,73% en 2012.

<sup>36</sup> Selon la revue sectorielle 2013, seulement 2% du budget des ministères sectoriels est délégué à leurs services déconcentrés. En 2014 14 ministères ont créé des lignes budgétaires d'assistance-conseil

<sup>37</sup> Le taux de couverture du territoire est passé de 60% en 2009 à 67% en 2013. Le taux d'encadrement au niveau des préfectures demeure faible de 2009 à 2013 (de 11,43% pour le plus bas à 41,67%, sans progression vraiment identifiable selon les préfectures).

<sup>38</sup> La loi pose le principe de leur utilisation par les communes, mais n'en définit pas les procédures..

## => Des hiatus dans l'appropriation politique

- *Du côté de l'Etat et de ses services:* La conduite du processus de décentralisation renvoie à une politique qui, malgré son incontestable évolution, conserve des réticences en termes de vision, d'engagement et d'opérationnalisation. Les autorités semblent à l'origine, avoir regardé la décentralisation surtout comme une initiative des bailleurs de fonds et de la société civile. En l'état actuel, elles manifestent leur souci de privilégier et consolider l'unité de commandement de l'Etat dans la mise en œuvre de la RAT<sup>39</sup>.

- *Du côté des collectivités:* La politisation excessive des élus, assortie de leur manque de redevabilité et de transparence dans la gestion, se conjugue avec l'attentisme et l'insuffisance de participation des populations pour divers motifs: illettrisme, méconnaissance de l'institution communale et de ses opportunités de contrôle démocratique (par ex. publicité des séances du conseil communal, droit de consultation et de pétition), caractère encore virtuel de l'architecture communes/structures infra-communales (facteur d'autant plus sensible, à raison du poids des chefferies traditionnelles au Bénin<sup>40</sup>). Sous la pression de la société civile un changement s'amorce cependant pour une meilleure gouvernance locale qui résulterait de la collaboration de tous les acteurs.

### 1.3.2 Un mode de financement tributaire

....de dispositions prises par l'Etat, aussi bien en ce qui concerne les ressources propres des communes, qu'en ce qui concerne les concours extérieurs.

## => Des ressources propres contraintes

Fiscalité locale
<b>-Fiscalité propre:</b> . Impôt sur le foncier bâti et non bâti, . Patentes et licences, . Taxe de Développement Local/TDL (rénovée 2010), . Autres impôts directs et taxes assimilées, . Taxes et redevances diverses.
<b>-Fiscalité partagée avec l'Etat (part reversée)</b> . Taxe touristique, . Taxe sur la Valeur Ajoutée/TVA perçue au cordon douanier, . Taxe sur l'exploitation des carrières et mines, . Taxe de voirie perçue au cordon douanier.

L'héritage des sous-préfectures et circonscriptions urbaines joue ici aussi. Les communes ont recueilli les impôts et taxes locaux que percevaient ces entités. Il ne s'agit donc pas d'une fiscalité "pensée" pour la décentralisation, à partir d'une vision et d'une stratégie spécifiques. Elle est recouvrée par les services de l'Etat, qui interviennent sur toute la chaîne fiscale (sauf pour les taxes et redevances diverses), puis servie aux communes selon le mécanisme de l'unicité de caisse (avec les aléas qu'il comporte pour la trésorerie communale). Malgré une amélioration moyenne de ses performances doublement relative à raison, (i) de

variations sensibles d'un exercice sur l'autre: 2009-10 28,6%, 2010-11 12,3%, 2011-12 44,3%, (ii) d'importantes disparités entre les communes, la fiscalité locale pèse peu dans l'économie béninoise, entre 5% et 6% des recettes de l'Etat. Ceci du fait de la vétusté et de l'inadaptation du système, ainsi que des faiblesses structurelles de la chaîne fiscale (les montants recouvrés restent inférieurs aux potentialités). D'où l'anémie des budgets locaux, et le recours croissant des communes aux financements/transferts extérieurs, leurs ressources propres ne leur permettant même pas de financer l'intégralité de leur fonctionnement<sup>41</sup>, encore moins leurs investissements.

## => Des concours extérieurs canalisés

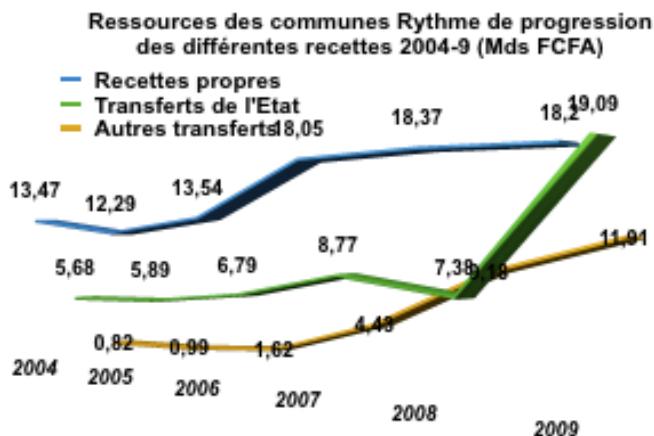
Les transferts de l'Etat présentent une particularité: la loi ne consacre pas le principe du transfert concomitant compétences – ressources.

L'Etat conserve la latitude des dotations (subventions diverses de fonctionnement et d'équipement), de leurs montants et délais de versement.

<sup>39</sup> Déclaration du Ministre en charge de la décentralisation lors de la 3<sup>ème</sup> Conférence annuelle sur la décentralisation (janv. 2014).

<sup>40</sup> La SCRP se fixe parmi les actions de renforcement de la décentralisation-déconcentration, la recherche d'une bonne articulation avec les autorités traditionnelles

<sup>41</sup> Selon la taille de la commune, cette couverture est de l'ordre de 20 à 55% (pour les communes de plus de 90 000 hbts) et de 80% pour Cotonou.



D'où une marge d'imprévisibilité pour les collectivités. L'effectivité de ces transferts constitue un facteur de consolidation pour l'institution communale. L'instauration du Fonds d'Appui au Développement des Communes/FADEC en 2008 (décret du 19 mai 2008) marque un saut quantitatif et qualitatif: il vise à rationnaliser les engagements de l'Etat (et des PTF), sécuriser et harmoniser<sup>42</sup> relativement la situation financière des communes.

#### - Le FADEC, principes et modalités:

C'est un mécanisme national, matérialisé par l'inscription de lignes au Budget Général de l'Etat/BGE, et non un fonds géré par une institution distincte de type établissement public ou agence, de transfert de ressources aux communes sur leur budget propre, selon les circuits du Trésor et les procédures de la comptabilité publique, afin de contribuer au financement de leur fonctionnement et de leurs investissements. Il a vocation à devenir le seul mécanisme de transferts aux communes.

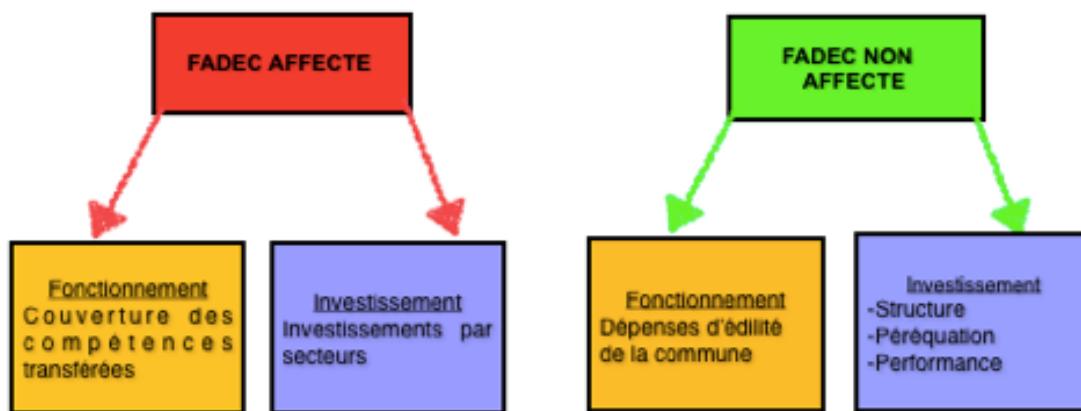
#### FADEC: Objectifs

- Mobiliser les ressources nécessaires aux communes et aux formations intercommunales;
- Transférer les ressources additionnelles nécessaires à l'exercice de leurs compétences;
- Concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation;
- Financer les actions de renforcement institutionnel des communes;
- Harmoniser les procédures de financement.

Il est piloté par la Commission Nationale des Finances Locales/CONAFIL à composition paritaire (9 membres de l'administration d'Etat, 9 maires, dont 3 de l'ANCB). A ce titre, elle examine et adopte (i) les modalités d'octroi, les critère de calcul ainsi que le montant des dotations aux communes, (iii) le programme du FADEC. Son Secrétariat Permanent assure la gestion technique du FADEC et travaille en collaboration avec les ministères sectoriels, les PTF, l'ANCB et les associations des communes. Le système fait l'objet d'audits par l'inspection d'Etat (rapports 2008-9, 2010-11, 2012 actuellement disponibles)<sup>43</sup>.

Le FADEC dispose de deux guichets, FAdec non affecté (càd utilisé selon les priorités des communes), FAdec affecté (càd employé dans le respect des politiques nationales et pour leur mise en œuvre via les contributions des ministères sectoriels inscrites au budget<sup>44</sup>, en conformité avec leurs Plans 2D), qui contribuent conjointement au financement des dépenses communales de fonctionnement et d'investissement, en principe dans le respect de leur maîtrise d'ouvrage.

#### Dotations FAdec aux communes



<sup>42</sup> Le système antérieur favorisait les 3 communes à statut particulier (> 33% des transferts, pour 15% de la population).

<sup>43</sup> Ces rapports, très instructifs, gagneraient cependant à être harmonisés dans leurs modes de collecte et traitement des données.

<sup>44</sup> Cinq ministères en principe pilotes (enseignement maternel et primaire, enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle, santé, eau, agriculture). Leurs performances sont inégales et encore très limitées.

## Dotations aux communes

### - Dotations de fonctionnement

.*Non-affectées*: Complément pour dépenses d'édilité;  
.Affectées: Couverture des compétences transférées.

### - Dotations d'investissement

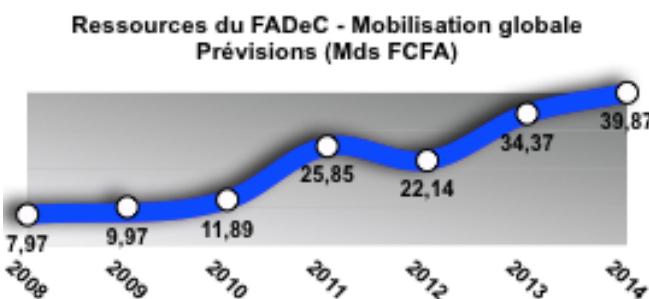
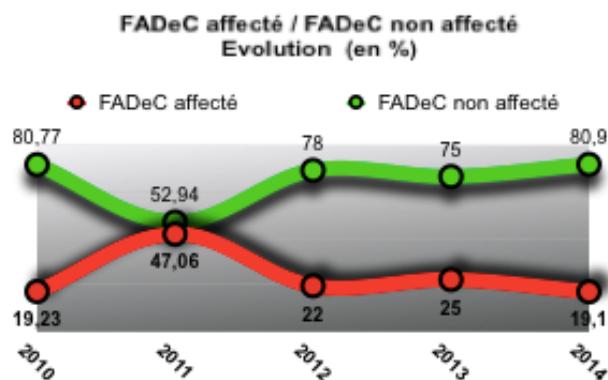
.*Non-affectées*: Dotation de structure, dotation de péréquation, dotation de performance<sup>45</sup>;  
.Affectées: Financement d'investissements prédefinis par secteurs (santé, éducation, hydraulique ...).

Ces financements sont alloués aux communes sous forme de **dotations annuelles de fonctionnement** et **d'investissement**, sur la base d'une clé de répartition définie par la CONAFIL.

### - Le FADEC, fonctionnement:

Fonds commun multisectoriel, le FADEC est alimenté par des ressources nationales (depuis 2008) et par les PTF<sup>46</sup> (depuis 2010) à raison de 44% du FADEC total en 2013 (43,52% prévisions 2014).

Les dotations globales se sont sensiblement accrues, en particulier depuis 2010 spécialement pour le FADEC non affecté, grâce à l'appui budgétaire des PTF, dont celui de l'UE qui en abonde environ 25% du montant via un appui budgétaire sectoriel. Les transferts du FADEC affecté liés aux Ministère sectoriels ont plus de mal à se mettre en place.



En moyenne, sur les années 2010-14 la part non affectée a évolué entre 75 et 80%, la part affectée entre 25 et 20% du total. Sur la même période, les proportions respectives investissement – fonctionnement sont allées dans le sens de **l'accroissement relatif des dotations d'investissement** d'environ 68,4% à 86% des ressources totales utilisées.

### - Le FADEC, réalisations et résultats:

Les secteurs privilégiés d'intervention correspondent aux besoins sociaux de base (éducation, santé, eau potable, pistes, administration locale etc...), avec un niveau de consommation moyen estimé en 2012, (i) pour le FADEC non affecté investissement à 89% pour les engagements, 69% pour les ordonnancements et paiements, contre respectivement 68%, 66% et 63% pour le FADEC non affecté fonctionnement (ii) pour le FADEC affecté investissement à 82% pour les engagements, 65% et 64% pour les ordonnancements et paiements<sup>47</sup>. Dans les deux cas **sous réserve de fortes inégalités et distorsions de pratiques**.

Le système, dont la pertinence n'est pas remise en cause, se heurte encore à un certain nombre de **problèmes imputables tant aux communes qu'aux services de l'Etat**: (i) déficits du circuit des finances publiques, notamment retards dans le transfert des dotations; (ii) d'où un faible niveau de consommation des ressources d'investissement et d'une façon générale capacités insuffisantes de gestion des fonds par les communes; (iii) non respect des critères d'éligibilité (6,5% des réalisations en 2012) et nombre limité des investissements par secteur; (iv) question aggravée par l'insuffisante appropriation par les ministères sectoriels des enjeux de la décentralisation (propension à la rétention des opérations d'investissements au niveau central, collaboration réticente des services déconcentrés), (v) **d'où des limitations à l'exercice par les communes de leur maîtrise d'ouvrage** et la qualité décevante des infrastructures réalisées.

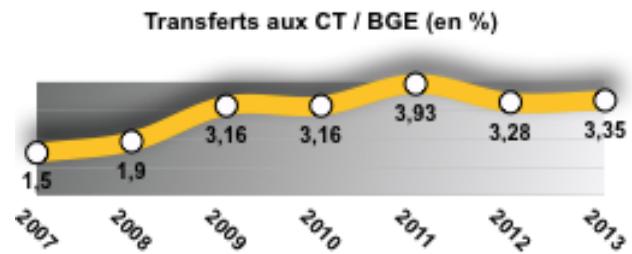
<sup>45</sup> Structure = nbre d'arrondissements.

Péréquation = pauvreté (34% en 2014) + superficie (15% en 2014) + population (34% en 2014) + poids de la population urbaine.  
Performance (17% en 2014) = Fonctionnement des organes + fonctionnement de l'administration communale + finances locales.

<sup>46</sup> Selon les exercices BM (PsDCC), UE, Kfw, Coop. Suisse, Danemark, PNUD/FENU.

<sup>47</sup> Pour la même période, le taux global (FADEC affecté et non affecté) d'exécution des transferts est de 97,08%.

Au total, les transferts financiers de l'Etat aux communes sont relativement importants comparativement à la faiblesse des ressources propres de ces dernières, **mais restent en deçà de leurs besoins réels et du niveau nécessaire à l'exercice correct de l'ensemble des compétences transférées**. Ils restent également limités au regard du budget général de l'Etat.



### 1.3.3 La préoccupation de l'appui technique

Il est à remarquer que dans le processus béninois (à la différence de ce qu'on peut observer dans d'autres expériences de la sous-région), cette préoccupation a précédé la mise sur pied d'un dispositif organisé de financement. La Maison des Collectivités Locales/MCL, en charge de l'appui aux communes et plus spécialement à l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage (*v. plus haut § 1.2.2*), existe depuis 1997, c'dès avant la mise en place du FADEC en 2008 (et même avant l'installation des communes). Cette antériorité dans un processus nettement évolutif à partir de 2008 suppose des adaptations, dont l'appui au développement institutionnel dans sa globalité, tel qu'il résulte de la PONADEC<sup>48</sup>. Les institutions existantes doivent faire leurs preuves: le CefAL, opérationnel depuis 2013, manque de recul, l'ANCB de crédibilité et de compétence technique. L'évaluation du PACTE (2012) en tirait déjà les leçons, renvoyant au PADL le soin de concevoir un dispositif pérenne et d'amorcer sa mise en place<sup>49</sup>.

La Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté/SCRP préconise l'accompagnement technique sous forme d'un dispositif ouvert qui mobiliserait les différents acteurs (y compris les coopérations décentralisées à encourager) pour un renforcement institutionnel des communes et des intercommunalités.

<sup>48</sup> Dans cette perspective, la CONAFIL a ouvert en 2013 un guichet "Renforcement institutionnel" destiné au financement du CeFAL, du SP/CONAFIL, et au développement institutionnel des communes, alimenté par une partie du FAdec non affecté investissement, d'où des réactions de suspension de leur contribution par certains PTF.

<sup>49</sup> "Dans l'environnement actuel, on ne voit pas clairement le dispositif "durable", efficace et efficient qui pourrait être mis en place. Il faudrait confier à l'opérateur qui mettra en oeuvre le PADL comme première activité une réflexion sur ce thème et de mener à bien la mise en place du (des) outil(s) de la pérennisation."

LA RAT: DISPOSITIF INSTITUTIONNEL D'ENSEMBLE	
<b>Institutions en charge de la conduite des réformes</b>	
<b>Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire/ MDGLAAT</b>	<p><b>Création:</b> 2007  <b>Mission:</b> Définition, mise en œuvre suivi-évaluation de la politique en matière de décentralisation, gouvernance locale, administration et aménagement du territoire.  <b>Chargé de:</b>            -assurer l'administration des circonscriptions administratives et la tutelle des collectivités;            -mettre en œuvre la PONADEC;            -mettre en œuvre la DEPONAT;            -promouvoir la bonne gouvernance locale.</p>
<b>Structures PONADEC:</b>  -Comité Interministériel de Pilotage/CIP	<p><b>Installation:</b> 2012  <b>Présidence:</b> MDGLAAT  <b>Composition:</b> 17 membres: tous ministères concernés par la PONADEC, ANCB (1 membre)  <b>Mission:</b> Direction politique du processus, dynamisation et suivi-évaluation de sa mise en œuvre.</p>
-Secrétariat Permanent/Sp	<p><b>Installation:</b> 2012  <b>Rattachement:</b> MDGLAAT (Direction de la Programmation et de la Prospective)  <b>Mission:</b> Mise en œuvre et suivi-évaluation des décisions du Comité</p>
<b>Délégation à l'Aménagement du Territoire/DAT</b>	<p><b>Création:</b> 2003  <b>Opérationnalisation:</b> 2004  <b>Tutelle:</b> MDGLAAT  <b>Missions:</b>            -Mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire;            -Elaboration des documents de planification spatiale;            -Coordination des réalisations;            -Amélioration de la gestion foncière;            -Interface entre les politiques communautaires et les politiques nationales d'aménagement du territoire.</p>
<b>Institutions en charge des finances locales</b>	
<b>Commission Nationale des Finances Locales/CONAFIL</b>	<p><b>Création:</b> 2008  <b>Présidence:</b> MDGLAAT            (1<sup>er</sup> VP Ministre des Finances, 2<sup>ème</sup> VP Président ANCB)  <b>Composition:</b> paritaire Etat (9 membres) - Communes (9 maires)  <b>Missions:</b>            -Appui aux finances locales: information (collecte et traitement des données);            -Pilotage et administration du FAdec.</p>
<b>Institutions en charge de l'appui à la décentralisation</b>	
<b>Maison des Collectivités Locales/ MCL</b>	<p><b>Création:</b> 1997  <b>Tutelle/Présidence:</b> MDGLAAT            Composition paritaire Etat-Communes  <b>Missions:</b>            -Appui en ingénierie technique et financière, notamment à la maîtrise d'ouvrage communale, promotion de la coopération décentralisée et de la communication locale;            -Animation des territoires (développement à la base).</p>
<b>Centre de Formation pour l'Administration Locale/ CeFAL</b>	<p><b>Création:</b> 2011  <b>Opérationnalisation:</b> 2013  <b>Tutelle:</b> MDGLAAT  <b>Missions:</b>            -Formation professionnelle des agents des catégories B et C des CT;            -Information et de formation (séminaires) pour les élus locaux;            -Coordination et contrôle de qualité des actions de formation conduites par les autres organismes de formation;</p>
<b>Institutions représentatives des communes</b>	
<b>Association Nationale des Communes du Bénin/ANCB*</b>	<p><b>Création:</b> 2003  <b>Membres:</b> les 77 communes  <b>Mission:</b> Représentation des communes et défense de leurs intérêts auprès de l'Etat et des partenaires au développement.</p>

\* Plus les associations locales et les intercommunalités

## 2 L'APPUI DE L'UNION EUROPEENNE A LA DECENTRALISATION: LE PROGRAMME D'APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL/PADL

### DECENTRALISATION ET AIDE AU DEVELOPPEMENT AU BENIN

#### => Interventions des PTF

Très tôt, les partenaires au développement se sont montrés pro-actifs dans le soutien à la décentralisation béninoise, vue comme un choix déterminant de société, le gouvernement de l'époque la considérant comme "leur affaire" au moins autant que la sienne. Cet appui est devenu un axe important de leurs programmations, essentiellement des projets de développement local et de lutte contre la pauvreté, qui ont adapté leurs stratégies d'intervention à ce nouveau contexte, avec plusieurs approches et des appuis aux niveaux décentralisé, déconcentré et central.

PRINCIPAUX APPUIS DES PTF (en cours)
<b>Allemagne:</b> Giz Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal/PDDC, 2004-2017; Kfw, Appui budgétaire au FADEC
<b>Banque Mondiale:</b> Programme de Développement Conduit par les Communautés/Pdcc, 2012-17;
<b>Belgique (Fonds belge pour la sécurité alimentaire/BFFS):</b> contribution au PA3D PNUD/FENU;
<b>Danemark:</b> Appui budgétaire au FADEC;
<b>France:</b> Projet d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration/PA2D, 2012-15 ( <i>interaction avec des coopérations décentralisées avec des collectivités françaises</i> );
<b>PNUD/FENU:</b> Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local au Bénin/PA3D, 2009-2014, Appui budgétaire au FADEC;
<b>Suisse:</b> Appui budgétaire au FADEC, Programme Appui au Secteur de la Gouvernance Locale-Décentralisation/Asgol, programmes de santé; Programme Appui Suisse à la Communication Communautaire/Asccom, 2013-16;
<b>UE:</b> Programme d'Appui au Développement Local/PADL, 2012-16.

La coordination et l'harmonisation de ces aides ont rencontré des difficultés, chaque agence conservant une tendance à fonctionner selon ses propres modalités et priorités et les services gouvernementaux s'impliquant peu. D'où plusieurs déficiences: projets/programmes ne s'inscrivant pas dans la logique de la décentralisation, par ex. promotion de la maîtrise d'ouvrage communautaire au détriment de la maîtrise d'ouvrage communale, passation des marchés à travers les services centraux de l'Etat; procédures multiples propres à chaque bailleur, aggravées par le déséquilibre et la dispersion géographique des interventions entre les communes.

Correspondant à la dynamisation du processus de décentralisation (élaboration de la PONADEC, création du FADEC), des efforts ont été entrepris pour une meilleure cohérence de ces appuis et leur alignement sur les stratégies nationales. A ainsi été créé un groupe de travail spécifique **piloté par le MDGLAAT** et incluant les principaux bailleurs impliqués dans la décentralisation (Allemagne, Suisse, Belgique, France, Union européenne, Banque Mondiale et Nations Unies), le **Groupe de Travail Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire/GT2DAT** et ses sous-groupes thématiques (finances locales, formation, déconcentration, coopération décentralisée, intercommunalité et aménagement du territoire). De fréquence bimestrielle, il constitue un cadre (i) d'échanges et de concertation entre PTF, (ii) de préparation des éléments-clés du dialogue politique et stratégique avec les autorités nationales. S'y ajoutent des instances plus larges, **revues sectorielles annuelles, dispositif institutionnel de suivi-évaluation de la SCRP** (dont le Conseil d'Orientation, la Revue annuelle conjointe, le groupe technique décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire), plates-formes de concertation entre acteurs politiques au niveau national et local, société civile et partenaires au développement<sup>50</sup>.

Ces efforts se traduisent également par l'augmentation des appuis programme et budgétaire<sup>51</sup> ainsi que par l'utilisation croissante de l'outil FADEC. Néanmoins, **la PONADEC et son PAP ne sont pas encore des documents de référence pour tous les PTF** intéressés, surtout pour ceux qui agissent dans un cadre sectoriel et aux différents échelons de l'Etat et des communes.

<sup>50</sup> Il faut aussi mentionner leur participation au Groupe de travail informel des Partenaires au développement sur la décentralisation et la gouvernance locale, DeLoG et la tenue du séminaire sur l'amélioration l'efficacité de l'aide dans le cadre de la PONADEC (nov. 2012).

<sup>51</sup> Y compris l'ABC pratiqué par la BAD, la BM, le FMI et l'UE.

## => Interventions de l'Union Européenne

Dès L'origine, l'UE a **continuement et de façon croissante** soutenu le Bénin dans son processus de décentralisation: (i) 8<sup>ème</sup> FED, Programme d'appui au Démarrage des Communes/**PRODECOM**, 2003 - 2006, montant 8,8 M€ (5,7 Mrds FCFA), mis en œuvre sous la **modalité "projet"** et qui a accompagné la naissance de l'institution communale, la mise en place de son administration et contribué au renforcement des capacités de pilotage de la réforme par l'Etat; (ii) 9<sup>ème</sup> FED, Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales/**PACTE**, 2007-11, montant 15 M€ (10 Mrds FCFA), terminé en juillet 2011, qui, par rapport au PRODECOM, introduit une innovation notable: la mise en œuvre selon une **approche mixte (modalité "projet"** pour 5,2 M€ + **appui budgétaire sectoriel** au FADEC pour 9,8 M€) et qui a accompagné "in situ" l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage communale, la participation citoyenne et l'articulation avec l'administration locale et les services déconcentrés.

Le PACTE s'est avéré congruent aux attentes des parties prenantes (impacts positifs sur les bonnes pratiques, la cohérence des politiques et la gouvernance locales). Plus spécialement, son expérience est porteuse de trois leçons principales:

- l'intérêt à **combiner appui budgétaire et approche projet**, afin de favoriser la cohérence des politiques et des outils au niveau local et sectoriel et leur faisabilité au regard des capacités déficitaires des acteurs, en travaillant davantage avec l'ensemble des parties prenantes aux différents niveaux;
- la nécessité d'**offrir des appuis ciblés**, notamment en matière de maîtrise d'ouvrage communale en incitant à l'implication constante des AR/AD et à la participation citoyenne;
- le besoin de **mieux soutenir l'articulation administration centrale - services déconcentrés - communes** et d'accompagner l'évolution du cadre législatif de la décentralisation/déconcentration ainsi que son application.

Le 10<sup>ème</sup> FED, avec le Programme d'Appui au Développement Local/**PADL** (2012-2016)<sup>52</sup>, poursuit cette dynamique avec une montée en puissance:

- D'une part, à la différence du 8<sup>ème</sup> et du 9<sup>ème</sup> FED qui identifiaient l'appui à la décentralisation comme relevant d'actions complémentaires hors secteurs de concentration, il l'inscrit comme axe d'intervention<sup>53</sup> au titre de son premier secteur de concentration "gouvernance et développement local".
- D'autre part, il reprend, dans sa mise en œuvre, la combinaison d'une approche projet et d'un appui budgétaire sectoriel non ciblé au FADEC mais avec des inputs financiers sensiblement plus importants et surtout une proportion comparativement beaucoup plus forte de l'approche ABS v/ l'approche projet, en cohérence avec les énonciations du DSP/PIN 2008-13<sup>54</sup> (v. ci-après § 2.3.1).

<sup>52</sup> Convention de Financement du 7 février 2012, dont la période de mise en œuvre va du 7 février 2012 au 6 février 2016.

<sup>53</sup> Le mieux doté: env. 53% de l'enveloppe prévisionnelle de ce secteur de concentration.

<sup>54</sup> "Conformément aux nouvelles orientations de l'UE en matière d'efficacité de l'aide, l'appui budgétaire (macroéconomique ou sectoriel) sera privilégié comme instrument de mise en œuvre du 10<sup>ÈME</sup> FED au Bénin."

La conception globale que se fait l'Union Européenne de son rôle dans le cadre du PADL est celle d'un accompagnement des décisions et politiques nationales. D'où la forte intégration du Programme dans la stratégie d'ensemble de la PONADEC, qui en explique aussi bien les choix d'une porte d'entrée, que les résultats escomptés et les inputs apportés.

## 2.1 CHOIX D'UNE PORTE D'ENTREE

L'appui communautaire au processus de décentralisation au Bénin s'inscrivant étroitement dans une politique nationale, qu'il soutient en tant que telle, ses portes d'entrée sont celles de cette politique, non celles que le Programme identifierait en propre. La démarche béninoise de développement reposant sur le socle de la **territorialisation des politiques publiques, qui conjugue de manière indispensable décentralisation - déconcentration - aménagement du territoire, le focus est nécessairement mis à la fois sur un "soutien vers le haut" et un "soutien vers le bas"**. (i) "Soutien vers le haut" à un double titre: appui global à la PONADEC, via l'ABS et ses implications sur le dialogue politique, mais aussi appui complémentaire aux acteurs centraux impliqués dans sa conduite (essentiellement MDGLAAT et MEF). (ii) "Soutien vers le bas" dans la mesure où les appuis concernent au premier chef les communes (spécialement par la contribution au FADEC, qui vise à renforcer leurs capacités financières et de réalisation sous leur maîtrise d'ouvrage, plus les appuis institutionnels proprement dits), mais aussi les acteurs et entités déconcentrés (plus une volonté d'élargissement au secteur privé, à la société civile et à tous les acteurs de la gestion des finances publiques locales), ainsi que la constitution des Espaces de Développement Partagé/EDP et leurs actions structurantes (projets de territoire), fondamentales pour l'aménagement du territoire. Cette dualité d'approche (combinée à l'articulation "modalité ABS" – "modalité projet") ressort clairement de la formulation par les DTA des objectifs général et spécifique (v. ci-après § 2.2.1, 2.2.3 et 2.3)

## 2.2 RESULTATS ESCOMPTEES

### 2.2.1 Perspective globale

**L'objectif général** du PADL est **repris de la PONADEC**: contribuer à "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". Objectif qui maintient le PADL dans la ligne de la lutte contre la pauvreté.

**L'objectif spécifique**, axé sur la décentralisation et la déconcentration associées, vise à en appuyer le processus de façon que les communes:

- aient les moyens financiers de mettre en œuvre leurs compétences,
- disposent de capacités satisfaisantes de mise en œuvre de ces compétences dans un cadre propice au pilotage, au suivi et à l'évaluation des processus en jeu, ces 2 item supposant l'action des services de l'Etat. D'où dans les logiques combinées de l'objectif global (inscription dans une politique d'ensemble SCRP + PONADEC) et des déclinaisons de l'objectif spécifique, la mixité, reconduite du PACTE avec les évolutions mentionnées plus haut, de l'approche (ABS + Projet).

### 2.2.2 Démarche spécifique de l'ABS

L'inscription dans une politique nationale ne signifie pas pour autant que l'appui européen ne cadre pas son intervention (via le décaissement des tranches fixes et variables, (v. ci-après § 2.3.1), par le jeu de critères de décaissement de trois ordres: critères communs à tous les décaissements, qui sont ceux des conditions générales d'éligibilité des ABS, critères spécifiques de décaissement des tranches fixes/TF, critères spécifiques de décaissement des tranches variables/TV, (v. tableau ci-après)).

Dans le cas du PADL, ce "cadrage" s'effectue **au plus près de la politique nationale**, à laquelle le programme est complètement adossé, d'où le nombre relativement réduit des critères de décaissement (à mettre en relation avec leurs modalités de mise en œuvre v. ci-après § 2.3.1) estimé suffisant au vu de cette

proximité. (i) Les critères retenus sont liés (ia) à la mise en œuvre de la PONADEC, en particulier sous l'angle "aménagement du territoire", via la valorisation des projets de territoire (premier critère spécifique au décaissement des Tranches Fixes) et (ib) au suivi évaluation de la PONADEC plus spécialement ciblé sur la gestion budgétaire communale et ses moyens financiers<sup>55</sup>. (ii) Ils dérivent du système béninois préexistant en la matière: indicateurs de suivi du processus de décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire, repris dans la SCRP 2011-15 et complété par la Matrice d'indicateurs des Appuis Budgétaires Conjoints/Matrice ABC 2008-10 (revue pour 2010-15 par le GT2DAT et validée lors de la Revue sectorielle d'avril 2010)<sup>56</sup>, et par les critères de co-financement du FADEC. (iii) Leur choix initial a entendu répondre au souci de cibler, via l'appui à la PONADEC, le dialogue politique sectoriel sur trois domaines:

- suivi de la PONADEC et évaluation des progrès (=> critères relatifs à tous les décaissements);
- ressources humaines (=> critères spécifiques de décaissement des tranches fixes);
- politique territoriale et gestion des finances publiques locales (=> critères spécifiques de décaissement des tranches variables).

De surcroît, leur poids respectif pour le calcul des tranches d'ABS a été conçu de manière à respecter leur importance et leur progression, telles que vues par la PONADEC (v. ci-après tableau § 2.3.1).

#### A noter:

Le récent Avenant n°2 à la Convention de Financement prévoit (i) un critère supplémentaire pour le décaissement 2015 des tranches fixes, lié à la volonté de soutenir les performances et prestations du FADEC, et par voie de conséquence la gestion budgétaire des communes; (ii) la modification d'un critère et l'introduction d'un critère supplémentaire pour le décaissement 2015 des tranches variables également ciblés sur la gestion budgétaire des communes.

#### **PADL: CRITERES DE DECAISSEMENT DE L'ABS**

(Après actualisation sur la base de l'Avenant n°2<sup>57</sup>)

CRITERES RELATIFS A TOUS LES DECAISSEMENTS (Toutes tranches)	
<b>1- Condition macro-économique:</b> Progrès satisfaisants dans le maintien d'une politique de stabilité macroéconomique	
<b>2- Condition "Gestion des Finances Publiques":</b> Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du programme d'amélioration et de réforme globale de la gestion des finances publiques	<b>Volet 1 de la PONADEC: Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des préfectures</b> 1- Nombre de projets de territoire élaborés (calcul actualisé pour 2015) 2- Réalité du fonctionnement des CdCC et des CAD
<b>3- Condition "Avancement de la mise en œuvre de la PONADEC"</b> Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la PONADEC	<b>Volet 2 de la PONADEC: Mener à terme le processus de décentralisation</b> 3- Mise en œuvre effective du système de reporting de la CONAFIL, pour le décaissement 2015, le rapport annuel de la CONAFIL intègre en annexe la consolidation des données des comptes administratifs sur l'exécution budgétaire des communes pour l'année 2013 4- Rapport des dépenses des CT dans le total des dépenses du BGE 5- Réalisation des audits du FADEC 6- Amélioration de l'exécution des budgets communaux et de leur suivi par l'Etat

<sup>55</sup> Ce qui implique une différence notable de situation avec le PACTE conçu et signé avant l'adoption de la PONADEC.

<sup>56</sup> Indicateurs regroupés autour de 4 thèmes: capacité financière des communes à mettre en œuvre leurs compétences, performance de la déconcentration, performance des communes et aménagement du territoire

<sup>57</sup> Les modifications figurent en italique.

### 2.2.3 Déclinaisons

Elles s'apprécient en termes de résultats escomptés et des attentes auxquelles ils se réfèrent. Ces résultats et attentes témoignent de la **démarche intégrée de l'appui européen**:

(i) Au sein du programme lui-même, en ce que les résultats et attentes par le PADL de l'appui institutionnel viennent nécessairement en soutien des résultats et attentes en termes d'ABS (et réciproquement), aussi bien en ce qui concerne le renforcement général des capacités des acteurs de la décentralisation (via les impacts du dialogue politique), que plus spécifiquement le renforcement des institutions de pilotage (dialogue politique) et de la maîtrise d'ouvrage communale (via l'abondement au FADEC).

(ii) Dans la succession PACTE-PADL, en ce qu'ils reprennent sous une autre **forme plus ample** les résultats attendus du PACTE (renforcement des capacités des collectivités locales, mise en oeuvre des PDC, renforcement des capacités de l'administration territoriale). **Ils s'inscrivent dans la dynamique de la PONADEC et du soutien à y apporter** (appui global à sa conception et sa conduite, appui spécifique à son pilotage et son système de suivi-évaluation), dont l'adoption est postérieure à la signature du PACTE.

A noter:

Cette démarche théoriquement bien formulée dans les DTA a eu beaucoup de mal à trouver son application dans la pratique, notamment du fait de ses modalités de mise en œuvre (*v. ci-après § 2.3 et notamment 2.3.2*).

A partir des DTA, le tableau comparatif ci-après synthétise les résultats recherchés et leur lecture/correspondance en termes de types d'attentes, qu'il s'agisse de l'ABS ou de l'appui institutionnel.

**PADL**  
**Résultats escomptés – Types d'attentes**

APPUI BUDGETAIRE SECTORIEL	RESULTATS (Niveaux)	ATTENTES (Types)
	<b>NIVEAU CENTRAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Contribuer significativement à un dialogue politique avec le Gouvernement en permettant d'assurer la pérennité de l'engagement national de transfert en faveur des communes et à l'accompagnement de ce dialogue.</li> </ul> <b>NIVEAU LOCAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcement des communes dans leur rôle (i) de maîtrise d'ouvrage, (ii) d'animateur de la vie économique locale càd d'appui au développement économique à la base (à entendre comme incluant l'aménagement du territoire)</li> </ul> <b>TOUS NIVEAUX</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Renforcement des capacités des acteurs aux niveaux central (MDGLAAT, MEF, ministères techniques), déconcentré (STD), décentralisé (autorités locales), secteur privé et société civile</li> <li>-Renforcement des acteurs en finances publiques locales à tous les niveaux (administrations centrales services déconcentrés, communes)</li> </ul> <b>NIVEAU CENTRAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Renforcement des institutions en charge du pilotage de la mise en œuvre de la PONADEC</li> </ul> <b>NIVEAU LOCAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Renforcement des communes dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage et d'animateur de la vie économique locale</li> </ul>	<b>POLICY OUTPUTS AND OUTCOMES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Consolidation de la conduite de la PONADEC (dialogue politique) et de son SE</li> <li>-Affermissement de la politique nationale de mise en œuvre du FADEC</li> </ul> <b>SECTOR OUPUTS AND OUTCOMES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Amélioration du niveau des transferts financiers aux communes</li> <li>-Augmentation du % des dépenses d'investissement</li> <li>-Renforcement des prestations des services communaux</li> <li>-initiation et réalisation de projets de territoire</li> </ul> <b>INSTITUTIONNAL OUTPUTS AND OUTCOMES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>-Renforcement des capacités et prestations des acteurs</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>.Institutions en charge du pilotage de la mise en oeuvre de la PONADEC</li> <li>.Structures de contrôle (IGAA, IGF)</li> <li>.Agents des STD et des préfectures (appui-conseil et tutelle)</li> <li>.Agents de la chaîne comptable et fiscale</li> <li>.Communes: animation du développement local, maîtrise d'ouvrage, mobilisation des ressources propres, gestion budgétaire et comptable</li> </ul> </li> <li><b>-Développement de la participation et du contrôle citoyen</b></li> </ul> <b>SECTOR OUPUTS AND OUTCOMES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>-Amélioration des ressources et prestations des communes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>.Rendement de la fiscalité locale (mise en œuvre des outils: par ex.TDL, RFU)</li> <li>.Dynamisation des budgets communaux: augmentation du % des dépenses d'entretien</li> <li>.Gestion des finances locales: développement du système de comptabilité et du système de reddition des comptes (production de comptes administratifs des maires et de comptes de gestion des comptables)</li> <li>.Développement économique à la base: intégration dans les PDC,</li> </ul> </li> <li><b>-Amélioration du rendement des contrôles sur les communes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>.Inspections et audits</li> </ul> </li> <li><b>-Production de documents/outils techniques et d'information/ contrôle</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>.Compilation et dissémination de documents budgétaires et comptables communaux</li> <li>.Production et diffusion de rapports d'inspection-contrôle.</li> </ul> </li> </ul>

Cette mise en correspondance précise plusieurs aspects du caractère intégré précédemment relevé:

- (i) Elle fait ressortir **l'étroite connexion résultats escomptés – attentes** aussi bien dans la répartition quantitative par niveaux des résultats identifiés, que surtout dans la consistance qualitative des attentes, qui appelle cependant une remarque de méthode: il n'existe pas de correspondance linéaire entre niveaux de résultats (tous niveaux, niveau central, niveau local) et types d'attentes (policy, institutionnal, sector outputs and outcomes), comme la lecture du tableau, section "Appui Budgétaire Sectoriel" pourrait le faire penser. La lecture de la section "Appui institutionnel" montre à l'inverse l'existence de correspondances croisées.
- (ii) Elle illustre que si **la distinction entre les types d'attentes** présente un évident intérêt de clarification, elle **n'est pas non plus exclusive d'interactions**. Notamment, la réponse aux attentes en termes de "Policy outputs and outcomes" repose en partie sur la réponse aux attentes relatives aux deux autres catégories: par ex. la production de documents/outils techniques et d'information/contrôle en matière financière (sector output) alimente la consolidation du système de SE de la PONADEC et l'affermissement de la politique de mise en œuvre du FADEC; le renforcement des capacités des organes en charge du pilotage de la PONADEC (institutionnal output) à la fois vient en appui à la consolidation de la PONADEC (policy output) et est exigé par elle.
- (iii) Elle permet de prendre la mesure de **l'accent placé par le Programme sur le rôle des différents acteurs** et l'indispensable interaction de ceux-ci, comme le montre l'importance comparative des produits et résultats de nature institutionnelle et sectorielle concevable pour des appuis aux réformes publiques (malgré le volume de l'enveloppe consacrée à l'ABS par rapport au montant des appuis institutionnels, v. § 2.3). En ce sens elle est révélatrice de **la prise en compte des difficultés et insuffisances** (problématiques du pilotage, des ressources humaines et financières, de la qualité de la gestion, enfin de l'implication des usagers), dégagées par l'analyse contextuelle, qui expliquent le choix des activités envisagées et justifient leur pertinence.

## 2.3 INPUTS PREVUS ET APPORTES

Le PADL, d'une durée totale de 72 mois (dont 48 mois<sup>58</sup> de mise en œuvre opérationnelle, soit 2012 à 2015) à compter de la signature de la CF (7 février 2012), comprend, en deux composantes, un Appui Budgétaire Sectoriel non ciblé au FADEC (abondement du guichet "non affecté"), ainsi que des appuis institutionnels (renforcement des communes, renforcement de l'administration centrale, assistance technique). Son montage se caractérise par l'importance de l'ABS (et la relative simplicité de ses modalités de mise en œuvre<sup>59</sup>) au regard des appuis institutionnels.

### 2.3.1 Inputs financiers

#### => Montants

- Le budget prévisionnel s'élèvait à 45 M€ (29,52 Mrds FCFA) sur les ressources du 10<sup>ème</sup> FED, dont:
  - . **40 M€ (26,24 Mrds FCFA) d'ABS**, soit les 8/9<sup>èmes</sup> du programme, en 4 TF et 4 Tv, d'un total maximum de 10 M€/an, à raison de 50% pour les TF, 50% pour les Tv. En termes de financement l'ABS représente 43,5% des besoins annuels du FADEC, tels qu'évalués par la PONADEC<sup>60</sup>.
  - . **5 M€ (3,28 Mrds FCFA) d'appui projet**, soit 1/9<sup>ème</sup> du programme, dont 4,5 M€ (2,95 Mrds FCFA) d'appuis institutionnels (soit 10% du total du programme et 11,25% du montant de l'ABS).
- Suite à l'Avenant n°2 à la Convention de Financement (fin 2014), le solde (1,2 M€) non engagé au titre des appuis institutionnels, (*sur les raisons de ce non engagement, v. ci-après § 2.3.2*), s'est vu utilisé pour augmenter la tranche variable 2015. Soit en conséquence, pour **l'Abs 41,2 M€**, pour le volet **appui projet 3,8 M€**, dont 3,3 M€ d'appuis institutionnels, ce qui porte l'ABS à 91,55% du programme total contre 7,33% pour les appuis institutionnels.

<sup>58</sup> Cette durée permet de couvrir intégralement la 2<sup>ème</sup> phase opérationnelle de la PONADEC (2011-13) consistant à mener à terme le processus de décentralisation.

<sup>59</sup> Que l'on peut relier à certaines remarques de l'évaluation du PACTE quant à la complexité du système de suivi.

<sup>60</sup> En base annuelle, la PONADEC évalue à 23 M€ l'abondement global du FADEC (dont 15 M€ pour le FADEC non affecté).

A noter:

(i) Cette distribution des composantes marque une **évolution significative par rapport au PACTE** qui prévoyait un ABS de 9,8 M€ (65,3% de l'enveloppe totale) pour une approche projet de 5,2 M€ (34,7% de l'enveloppe<sup>61</sup>), dont 4,38 M€ d'appuis institutionnels (soit 29,2% du montant total du programme et 44,7% du montant de l'ABS). Evolution renforcée par les dispositions de l'Avenant N°2.

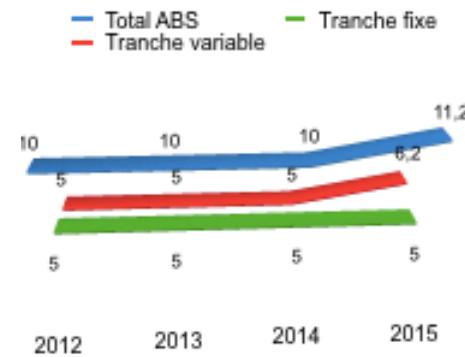
ii) **La constante égalité TF-TV, entre elles et entre années.** Cette absence de proportionnalité et d'évolutivité fait présumer d'une identité délibérée de préférence entre prévisibilité des appuis (sécurité du financement) et recherche de la performance, qui leur confère un rythme et une portée linéaires comme l'illustre le graphique ci-dessous. La portée des dispositions modificatives de l'avenant n'altère pas sensiblement cette configuration.

PADL Budget prévisionnel (en M€) <i>Initial et modifié</i>							
	2012	2013	2014	2015		TOTAL	
Tranches Fixes	5,0	5,0	5,0	5,0		20,0	
Tranches Variables	5,0	5,0	5,0	5,0	6,2	20,0	21,2
<b>Total ABS</b>	10,0	10,0	10,0	10,0	11,2	40,0	41,2
Assistance technique						1,6	
Renforcement des communes						1,2	0,6
Renforcement de l'administration centrale						1,7	1,1
<b>Total appui institutionnel</b>						4,5	3,3
Visibilité						0,075	
Evaluation						0,050	
Audit						0,075	
Imprévus						0,300	
<b>TOTAL GENERAL</b>						45,0	

**ABS PADL- Tranche fixe - Tranche variable (en M€)**



**ABS PADL- Tranche fixe - Tranche variable (en M€)**



**=> Modalités**

- L'Abs est mis en œuvre selon un **système d'interdépendance entre les deux types de tranches** (Tv, Tf), conditionnées à l'atteinte des indicateurs (ou critères de décaissement, v. plus haut § 2.2.2), de telle sorte que les critères de décaissement des Tv apparaissent la principale variable d'ajustement, y compris par la constance de leur évaluation respective sur les années successives.

<sup>61</sup> Avenant à la CF du 2 juin 2009.

PADL						
Poids respectifs des critères de décaissement TF -Tv (en M€)						
(Après Avenant n°2)						
	2012	2013	2014	2015	TOTAL	
<b>Critères spécifiques TF</b>						
	5,0	5,0	5,0	5,0	<b>20,0</b>	
<b>Critères spécifiques Tv</b>						
<b>Volet 1 PONADEC: Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des préfectures</b>						
Nombre de projets de territoire élaborés	0,7	0,7	0,7	0,7	2,8	
Réalité du fonctionnement des CDCC et des CAD	0,7	0,7	0,7	0,7	2,8	
<b>Total Volet 1</b>					<b>5,6</b>	
<b>Volet 2 PONADEC: Mener à terme le processus de décentralisation</b>						
Mise en œuvre effective du système de reporting de la CONAFIL	1,2	1,2	1,2	1,2	4,8	
Rapport des dépenses des CT dans le total des dépenses du BGE	1,2	1,2	1,2	1,2	4,8	
Audits IGAA/IGF	1,2	1,2	1,2	1,2	4,8	
Amélioration de l'exécution des budgets communaux et de leur suivi par l'Etat	0	0	0	1,2	1,2	
<b>Total Volet 2</b>					<b>15,6</b>	
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>11,2</b>	<b>41,2</b>	

. *Décaissement des tranches fixes:*

Pour l'année 2012, la réalisation des critères communs à tous les décaissements suffit au décaissement de la tranche fixe<sup>62</sup>. Pour les années 2014 et 2015, le décaissement des tranches fixes est subordonné au décaissement de la tranche fixe 2013<sup>63</sup>. La réalisation des critères relatifs à tous les décaissements suffit au décaissement des tranches fixes<sup>64</sup>.

. *Décaissement des tranches variables:*

(i) il intervient **sous réserve du décaissement préalable des tranches fixes;**

(ii) le calcul de la tranche variable en année "N" est basé sur la mesure des indicateurs pour l'année "N-1" (exercice conduit par le Gouvernement et les PTF lors de la revue conjointe SCRP, en juin de l'année "N").

**Le décaissement des TF et Tv n'a lieu qu'en S2 de l'exercice budgétaire concerné.**

A noter:

Les performances de décaissement de l'ABS ont été globalement très positives avec un total de 28 M€ de décaissement sur 3 ans (2012, 2013 et 2014) et équivalant à 96% du montant prévu

- Procédures de gestion:

. La maîtrise d'ouvrage revient au MEF, Ordonnateur National du FED, la maîtrise d'œuvre au MDGLAAT (maîtrise d'œuvre déléguée au Directeur de la Programmation et de la Perspective<sup>65</sup>).

. Il est exécuté sous *deux modes de gestion*:

**La composante ABS** est mise en œuvre sous forme de *gestion centralisée directe*<sup>66</sup> et exécutée par virements sur le compte pertinent du Trésor Public, à la demande de l'ON. En conformité avec les procédures nationales, leur montant est inscrit au BGE (les transferts de l'État aux communes étant inscrits aux budgets communaux).

**La composante projet** fait appel pour les appuis institutionnels<sup>67</sup> à la *gestion décentralisée partielle* (procédures 10<sup>ème</sup> FED), via des devis-programmes/DP en régie directe ou des engagements spécifiques (montant 2,9 M€) et un contrat de service pour l'AT (montant 1,6 M€). La gestion et l'exécution des DP sont confiés à un régisseur et à un comptable désignés par le MDGLAAT et l'Ordonnateur National, en accord avec le Chef de Délégation. Le volet Assistance Technique a pour finalité d'assurer la coordination et le suivi des actions financées sous forme d'ABS et de DP.

<sup>62</sup> Aucun des critères retenus n'étant réalisable en 2011.

<sup>63</sup> Lui-même conditionné par la réalisation du critère spécifique n°2 (v.plus haut tableau § 2.2.2).

<sup>64</sup> Sous réserve semble-t-il de la réalisation du critère spécifique n° 1 (v.plus haut tableau § 2.2.2).

<sup>65</sup> La DPP héberge par ailleurs le SP/PONADEC.

<sup>66</sup> Egalement mode de gestion pour l'évaluation et l'audit du programme.

<sup>67</sup> Plus la visibilité du programme.

## 2.3.2 Appuis institutionnels

### => Importance

L'appréciation de leur montant tel que prévu par la Convention de Financement appelle une analyse nuancée, appelée d'ailleurs à révision en cours de programme (*v. ci-après Mise en œuvre*). En effet, si l'importance conférée par un programme d'ABS aux appuis institutionnels constitue un “**marqueur“ du risque que représentent** pour la bonne conduite du programme et de la politique nationale qu'il appuie, **les faiblesses institutionnelles des acteurs concernés** (ceux de la RAT en l'occurrence, ainsi que de la chaîne fiscale et du Trésor), leur proportion nettement moindre dans le cadre du PADL au regard de l'enveloppe globale, que dans celui du PACTE (10% v/ 29%), donnerait à penser que des progrès non négligeables ont été réalisés, grâce à la fois à la mise en œuvre de la PONADEC et aux résultats positifs obtenus du PACTE. Toutefois, en chiffres absolus la quasi-égalité des montants (4,5 M€ v/ 4,38 M€) relativise cette appréciation et confirme à l'inverse la **permanence des besoins**. En revanche, le fait qu'au regard de la constance de ces montants l'ABS proprement dit ait été multiplié env. par 4 (de 9,8 à 40 M€) montre qu'en termes d'évaluation les risques<sup>68</sup> sont néanmoins estimés moins pénalisants que par rapport à la situation qui prévalait en 2007 (signature de la CF PACTE),

### => Consistance et modalités

- Les appuis institutionnels portent sur le *renforcement des capacités des acteurs concernés*, à leurs différents niveaux, ces appuis devant être conduits dans le sens de leur coordination (interférences réciproques d'un niveau sur l'autre) et de la pérennisation de leurs acquis (en y reprenant ceux du PACTE, notamment l'intégration dans le cadre institutionnel national, le choix pour une logique d'apprentissage et de professionnalisation des acteurs, la prise en compte de la diversité des situations communales). Sont concernés:

(i) *Les personnels de l'administration centrale* (MDGLAAT, MEF, ministères sectoriels) et de ses démembrements déconcentrés, pour un meilleur pilotage d'ensemble du processus, mais aussi pour de meilleures prestations aux communes par ces services (essentiellement développement d'outils de bonne gestion et d'aménagement du territoire, appui-conseil technique, financier et comptable, efficacité accrue de la chaîne fiscale et du Trésor Public), ainsi que la consolidation des contrôles externes (IGAA et IGF) sur les communes et les préfectures.

(ii) *Les communes*, sur deux points essentiels: les conforter dans leur rôle de maîtres d'ouvrage et d'animateurs de la vie économique (développement local<sup>69</sup>), améliorer leurs performances en matière de gestion budgétaire et comptable, ainsi que dans leurs capacités de mobilisation des ressources propres.

- *L'opérationnalisation des appuis* fait appel prioritairement aux **instruments et outils nationaux** de renforcement des capacités, sous réserve de concourir à leur propre renforcement, en particulier le CEFAL (*v. plus haut § 1.2.2*), ainsi que l'appui des services déconcentrés et des préfectures en faveur des CT (une méthodologie<sup>70</sup> et des programmes départementaux d'assistance-conseil étant déjà à la disposition des acteurs locaux). Elle recourt également à **l'assistance technique**, recrutée en 2013, à savoir une équipe de deux experts long terme (expert en décentralisation et finances locales, expert en aménagement du territoire et développement/économie locale), complétée par un pool d'expertise court terme (32 hommes/mois) et placée auprès du MDGLAAT pour l'accompagner dans l'exécution du projet ainsi que dans son rôle de pilote, de coordinateur et de promoteur de la PONADEC.

### => Difficultés de mise en œuvre

Elles illustrent l'importance et le caractère paradoxal dans son principe de ces appuis, tels que mentionnés plus haut et Elles tiennent à la fois (i) à l'insuffisance numérique de l'assistance technique pour aller efficacement en appui aux communes; un contrat d'AT va d'ailleurs être signé avec la Maison de la Société Civile en partenariat avec l'ANCB pour l'appui à la reddition des comptes et aux cadres intégrateurs au niveau communal; (ii) à l'expérience insuffisante du MDGLAAT dans le montage et l'exécution des devis-

<sup>68</sup> Les DTA du PADL ne comportent pas de rubrique “Risques et hypothèses”.

<sup>69</sup> Sont prévues des actions visant le secteur privé (élus consulaires), ainsi que de la société civile (participation et contrôle citoyen).

<sup>70</sup> Guide d'assistance-conseil aux communes.

programmes, liée à ses faiblesses institutionnelles. D'où leur démarrage tardif. L'appui aux communes s'avère donc peu performant.

En conséquence, l'Avenant n°2 à la Convention de Financement a procédé à l'augmentation de la tranche variable 2015 d'un montant correspondant au solde non-engagé au titre des devis-programmes (*v. plus haut § 2.3.1*).

### 2.3.3 Cadre de mise en œuvre et de suivi

*Le suivi de l'exécution* s'organise au sein du dispositif national existant (*v. tableau p. 15*) ainsi qu'au sein du dispositif spécifique prévu par la Convention de financement, qui comprend (i) un Comité de pilotage présidé par le MDGLAAT, maître d'œuvre<sup>71</sup>, chargé de superviser et approuver l'orientation globale, les stratégies et ligne d'action du PADL; il se réunit au minimum deux fois par an en session ordinaire; (ii) un Comité technique, présidé par le Maître d'œuvre et à composition flexible en fonction des besoins, qui effectue le suivi opérationnel du projet.

*Le suivi des performances* s'opère (i) au sein du mécanisme de coordination Gouvernement – Partenaires sous leadership du Gouvernement. Ce mécanisme s'articule autour du GT2DAT et des différentes revues annuelles (revue du programme de travail du MDGLAAT, revue sectorielle annuelle, revue conjointe SCRP); (ii) en référence à la matrice des indicateurs de l'Appui Budgétaire Conjoint et aux critères de co-financement du FADEC. Ce système est renforcé par l'amélioration du système d'information poursuivie entre autres par le PADL (en particulier appui à l'audit externe des communes).

---

<sup>71</sup> Composé de représentants du MDGLAAT, du MEF, de l'ON, de l'ANCB, des PTF, ainsi que du SP/PONADEC, du Directeur du CeFAL, du SP/CONAFI, du Chef de Projet de l'AT.. Le chef de Délégation UE a le statut d'observateur.

### 3 CONCLUSIONS

#### LE PADL: DU 9<sup>EME</sup> AU 11<sup>EME</sup> FED

il ne s'agit pas de réduire le PADL à un rôle de courroie de transmission, mais il apparaît intéressant de le situer dans la trajectoire d'ensemble de l'appui européen. Cette trajectoire se caractérise comme une continuité (déjà soulignée) mais évolutive, qui suscite, au vu des développements précédents, trois ordres de questionnements.

##### => Un adossement (encore plus) marqué à la politique nationale de décentralisation

Par rapport à la situation de démarrage du 9<sup>ème</sup> FED, cette politique se voit formalisée (la PONADEC et le FADEC sont mis en place et opérationnalisés en cours de PACTE). Ce qui fonde vraisemblablement le sensible accroissement de la dotation globale du PADL et, dans sa ventilation, la multiplication par 4 de l'enveloppe ABS v/ la constance en montant des appuis institutionnels, donc leur réduction proportionnelle en %. Tendance accentuée pour par les dispositions de l'Avenant n°2, justifiées à la fois par des raisons conjoncturelles de problèmes de mise en œuvre et par leur inscription dans une dynamique positive **d'amélioration de la programmation et de l'engagement budgétaire de l'Etat en faveur de la décentralisation** ainsi que d'une amélioration de la mise en œuvre des finances locales.

Un tel adossement comporte pour l'appui européen une marge importante de fiabilité (une politique clairement déterminée et avalisée, y compris par un dispositif de suivi inclusif des PTF), mais aussi le risque des déficiences inhérentes au système, l'approche "ABS" s'y trouvant par définition plus exposée que l'approche "projet" abritée par ses procédures propres.

Ce qui semble un pari européen de confiance au dispositif institutionnel national mérite de ce point de vue quelques rappels:

(i) En premier lieu, la vision d'ensemble de la décentralisation à la béninoise se caractérise par sa forte intrication à la déconcentration. L'évaluation du PACTE a souligné que la déconcentration avait été malgré tout le parent (relativement) pauvre du programme. Les résultats escomptés du PADL incluent des appuis aux services déconcentrés (administration territoriale, services financiers, services techniques), mais ils se placent dans le cadre d'une **déconcentration, qui a tendance à se cantonner dans sa dimension territoriale et à négliger son véritable enjeu, càd la délégation des pouvoirs et des crédits**. Question qui, **par récurrence renvoie à la nécessaire révision des missions de l'Etat central**, passée sous silence par la PONADEC, et dans ce contexte, aux questions liées du pilotage de la réforme (pb. du leadership du MDGLAAT ainsi que du CIP/PONADEC, renforcement de la CONAFIL) et de son **portage politique effectif**. Sous cet angle, il convient de souligner que le **11<sup>ème</sup> FED (DSP/PIN 2014-20)**, qui mentionne de façon générale la "tendance à la concentration du pouvoir au sein de l'exécutif"<sup>72</sup>, inscrit comme **premier défi** principal "**le manque d'avancement du processus de déconcentration** (notamment par les ministères sectoriels)".

(ii) A titre complémentaire, la révision de textes juridiques en décalage dans leur inspiration de base par rapport aux documents de stratégie, de surcroît incomplets, inadaptés et d'application difficile, apparaît nécessaire.

##### => L'effectivité des transferts

La question de la faiblesse des transferts de l'Etat aux communes, par rapport aux dépenses totales du BGE, reste posée, malgré les appuis apportés au FADEC. Elle est d'ailleurs mentionnée par le DSP/PIN 2014-20 comme le deuxième défi à affronter sous l'angle de l'effectivité du transfert des compétences et des moyens "Il demeure essentiel d'assurer l'effectivité du transfert des compétences et des ressources correspondantes aux communes". Les communes doivent pouvoir prendre ces transferts en charge, d'où le dernier questionnement.

<sup>72</sup> A mettre en relation avec la promotion recherchée de l'administration de commandement dans nombre de discours officiels.

## => Le renforcement des capacités des acteurs décentralisés et déconcentrés

Il demeure une nécessité de premier plan. Il va de pair avec la **préoccupation d'un appui technique pérenne** (càd un dispositif national, dont la question reste entre autres de savoir quelle place il pourrait faire aux associations de communes (ANCB, AR/AD), dont le rôle reste à définir plus clairement (et par voie de conséquence les appuis à leur apporter). Ce qui renvoie à la question de la **participation de tous les acteurs**, (i) Spécialement les élus, dont la représentation au sein des différentes instances du dispositif institutionnel, est pour l'heure minoritaire en nombre (sauf pour la CONAFIL), et semble-t-il peu audible. La question se pose d'autant plus au vu de l'importance de la dimension "déconcentration" et ce qu'elle postule de présence administrative. (ii) Et plus largement les différentes couches de la population, en particulier les femmes et d'une façon générale la société civile. **Cette participation active constitue une des conditions d'une véritable gouvernance locale** (DSP/PIN "établissement des mécanismes de participation, de transparence et de reddition des comptes")<sup>73</sup>.

## ELEMENTS DE PERSPECTIVE DU XI<sup>EME</sup> FED

Il se donne comme **premier secteur de concentration "L'appui à la Bonne Gouvernance pour le Développement"**.

=> A ce titre il prévoit une **allocation indicative de 184 M€** (pour une enveloppe totale de 372 M€, soit **49,5% du PIN**) contre 86 M€ (26% du total du PIN) pour le X<sup>ème</sup> FED, avec pour **objectif spécifique** de "Promouvoir un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et inclusive".

=> L'appui au Bénin dans ce secteur vise prioritairement à renforcer l'Etat de droit et la démocratie participative (axes 1 et 4 de la SCRP) à travers notamment le rapprochement de l'Etat des citoyens par le développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée<sup>74</sup>.

=> Quant aux **résultats**, l'accent doit être mis sur (i) l'amélioration de la reddition de comptes et des performances en termes de services rendus, de gestion, d'exécution budgétaire et de contrôle aux niveaux communal et déconcentré; (ii) le renforcement des ressources financières et humaines au niveau communal/départemental et des services déconcentrés en cohérence avec les missions/rôles à chaque niveau.

La principale modalité envisagée serait l'appui budgétaire<sup>75</sup>, si toutes les conditions sont remplies, complétée par d'autres types d'intervention selon les besoins..

## COORDINATION DES DONATEURS ET DIALOGUE POLITIQUE

Au-delà des appuis financiers, le dialogue politique et sectoriel constitue également un levier important pour renforcer la focalisation des acteurs sur les stratégies-clés permettant la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la gouvernance dans le pays.

L'Union européenne et les Etats membres présents au Bénin ont formulé des stratégies communes d'intervention pour les secteurs des Droits de l'homme, de la société civile et des **autorités locales**. Ces stratégies seront mises en oeuvre d'une manière conjointe et leur opérationnalisation sera coordonnée avec les actions identifiées dans le PIN.

<sup>73</sup> Voirà ce titre le contrat d'AT avec la Maison de la Société Civile en partenariat avec l'ANCB mentionné § 2.3.2 in fine

<sup>74</sup> Ces appuis étant complétés par un appui transversal aux acteurs de la société civile et au renforcement de capacités par le biais d'une Facilité de coopération technique.

<sup>75</sup> L'UE n'aura probablement pas d'ABG en 2015.

