

Centre International de Recherche et de Développement

**Document programme 2006-2008 - Développement local et
communal - Alibori - Bénin**

Frédéric HAUTCOEUR

Avril 2004

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE LA SECURITE ET DES COLLECTIVITES LOCALES

DEPARTEMENT DE L'ALIBORI

**PROGRAMME D'APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL ET COMMUNAL
DANS LE DEPARTEMENT DE L'ALIBORI
(BENIN)**

PDL-ADECOM

PROGRAMME 2006-2008

Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA)

Conseil Régional de Picardie (CRP)

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Centre International de Développement et de Recherche (CIDR)

SIGLES ET ACRONYMES

ADECOI	Projet d'Appui au développement des Communes et aux Initiatives Locales
AFDI	Association Française de Développement International
AGEFIB	Agence de Financement des Initiatives de Base
AGPT	Assemblée générale du Projet de Territoire
ALMGB	Association Locale de Gestion du Marché à Bétail de Gogounou
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
AO	Appel d'Offre
APIDA	Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori
CAF	Comité (départemental) d'Attribution des Financements
CARDER	Centre d'Action Régional pour le Développement Rural
CAT	Cellule d'Appui aux Territoires
CDCC	Conseil départemental de concertation et de coordination
CDT	Conseil de Développement Territorial
CENAGREF	Centre National pour la Gestion des Réserves et de Faune
CIDR	Centre International pour le Développement et la Recherche
CLCAM	Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel
CLCAM	Caisse Locale de Crédit Agricole et Mutuel
COFIL	Comité d'Octroi des Financements aux Initiatives Locales
CRP	Conseil Régional de Picardie
CT	Comité de Territoire
DAT	Délégation de l'Aménagement du Territoire
DCC	Développement Conduit par les Communautés
DED	Service Allemand de Développement
DGAT	Direction Générale de l'Administration Territoriale
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECVR	Etudes sur les Conditions de Vie des Ménages Ruraux
EDP	Espace de Développement Partagé
EMAC	Equipe mobile d'appui aux Communes (projet financé par l'Union Européenne)
FDT	Fonds de Développement des Territoires
FENU	Fonds d'Equipe des Nations Unies
FSD	Fonds Social de développement
GPER	Groupement Professionnel des Eleveurs de Ruminants
GV	Groupement Villageois
MAE	Ministère français des Affaires Etrangères
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (ex MDR)
MBA	Marché à Bétail Autogéré
MCAT	Ministère de la culture, de l'artisanat et du tourisme,
MECCAG	Ministère d'État Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la Prospective et du Développement
MCL	Maison des collectivités locales
MD	Mission de décentralisation
MEPS	Ministère des enseignements primaires et secondaires
MFE	Ministère des finances et de l'économie
MFPSS	Ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité,
MISD	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation
MMEH	Ministère des mines, de l'énergie et de l'hydraulique,
MSP	Ministère de la santé publique
ONG	Organisation Non Gouvernementale

OP	Organisation Paysanne
PADEB	Projet d'Appui au Développement de l'Élevage dans le Borgou
PADME	Projet d'Appui au Développement de Micro Entreprises
PAI	Programme Annuel d'Investissement
PDC	Programme de Développement Communal
PDE 3	Projet de Développement de l'Élevage (Phase 3)
PDEBE	Projet de Développement de l'Élevage dans le Borgou-Est
PDL	Programme de développement local
PDPA	Projet de Développement de la Production Animale
PGUD	Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
PIC	Programme d'Investissement Communal (en principe triennal)
PNDCC	Projet National d'Appui au Développement Conduit par les Communautés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPAB	Projet de Professionnalisation de l'Agriculture au Bénin
PRODECOM	Projet d'appui au Démarrage des Communes (Union Européenne)
PROMIC	Projet de Microfinance et de Commercialisation (Financé par le Fonds International pour le Développement de l'Agriculture – FIDA)
PT	Projet de Territoire
SDDAR	Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural
PVPT	Porteurs Villageois du Projet de Territoire
RFUS	Registre Foncier Urbain Simplifié
RLMS	Réseau « Luumooji Mereefuji Sago » du Bénin
RTI	Research Triangle Institute
TDL	Taxe de Développement Local
UAC	Unité d'Appui-Conseil
UAGPER	Union d'Arrondissement des Groupements Professionnels d'Éleveurs de Ruminants
UCGF	Union Communale des groupements féminins
UCOPER	Union Communale de l'Organisation Professionnelle des Éleveurs de Ruminants
UCP	Unions Communales des Producteurs
UCPC	Union Communale des Producteurs de Coton
UDOPER	Union Départementale de l'Organisation Professionnelle des Éleveurs de Ruminants
UDP	Union Départementale des Producteurs

TABLE DE MATIERE

SIGLES ET ACRONYMES.....	2
TABLE DE MATIERE	4
1 AVANT PROPOS.....	5
2 CONTEXTE ET JUSTIFICATION DU PROGRAMME	7
2.1 Contexte du programme	7
2.1.1 Environnement géographique, humain, économique et social	7
2.1.2 Politique nationale de décentralisation	11
2.1.3 Complémentarité avec les programmes existants	17
2.1.4 Bilan des actions des projets ADECOI et PDL Collines	19
2.2 Diagnostic et problèmes à résoudre	24
2.3 Bénéficiaires, participants et principaux acteurs impliqués dans le projet	26
2.3.1 Les Communes de l'Alibori	27
2.3.2 Une structure et une dynamique intercommunale existante : l'APIDA.....	27
2.3.3 Les populations et le milieu associatif des Communes	28
3 DESCRIPTION DE L'INTERVENTION	29
3.1 Objectifs généraux	29
3.2 Objectif spécifique	29
3.3 Résultats attendus	29
3.4 Activités	30
4 HYPOTHESES ET RISQUES	41
4.1 Conditions	41
4.2 Hypothèses	41
4.3 Risques et éléments de gestion de ces risques.	41
4.4 Organisation	44
5 FACTEURS DE VIABILITE ET DE PERENNITE.....	46
6 SUIVI ET EVALUATION.....	47
6.1 Méthode de suivi.....	47
6.2 Evaluation.....	47
6.3 Capitalisation.....	48
7 DUREE ET CALENDRIER DU PROJET	49
8 SCHEMA DE FINANCEMENT	50
8.1 Coût total du projet	50
8.2 Répartition par source de financement.....	50
9 AGREMENT DES AUTORITES LOCALES.....	51
10 CADRE LOGIQUE.....	52

1 AVANT PROPOS

Le Conseil Régional de Picardie (CRP) et le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR) ont entrepris depuis 1995 un programme d'appui au développement local dans le département des Collines (PDL Collines) au Bénin. Le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et leurs partenaires conduisent depuis un peu plus de deux ans un programme d'appui aux Communes du département du Borgou (projet ADECOI). De part et d'autre, un intérêt s'est dégagé pour que ces diverses expériences puissent profiter au département de l'Alibori, l'un des départements les plus pauvres du Bénin. Dans ce sens, le PNUD et le FENU ont commandité une étude de formulation de projet¹ dans l'Alibori, tandis que le CIDR a mené, en lien avec le CRP, une étude d'opportunité en juillet 2005.

Le présent document est la version finale de la formulation du « Programme de Développement Local et d'Appui au Développement Communal dans le département de l'Alibori » (PDL/ADECOM). Il s'appuie en grande partie sur la proposition de formulation de projet de juin 2005. Il conclut une mission de programmation prenant en compte les avantages comparatifs et difficultés rencontrées des projets ADECOI et PDL Collines précédemment évoqués et les aspirations des différents acteurs locaux susceptibles d'être impliqués dans la mise en œuvre d'un tel programme. Ces aspirations ont été prises en compte au cours d'un atelier de deux jours, étape clef de la mission de programmation. Cet atelier, qui s'est déroulé les 13 et 14 décembre 2005 à Kandi, a regroupé différents acteurs locaux et intervenants extérieurs œuvrant dans le département de l'Alibori : l'Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA), les six Communes du dit département, quelques acteurs associatifs, des services déconcentrés de l'Etat et institutions d'appui, l'autorité préfectorale, les directions départementales des finances et des impôts, le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD), et les bailleurs de fonds (CRP et PNUD).

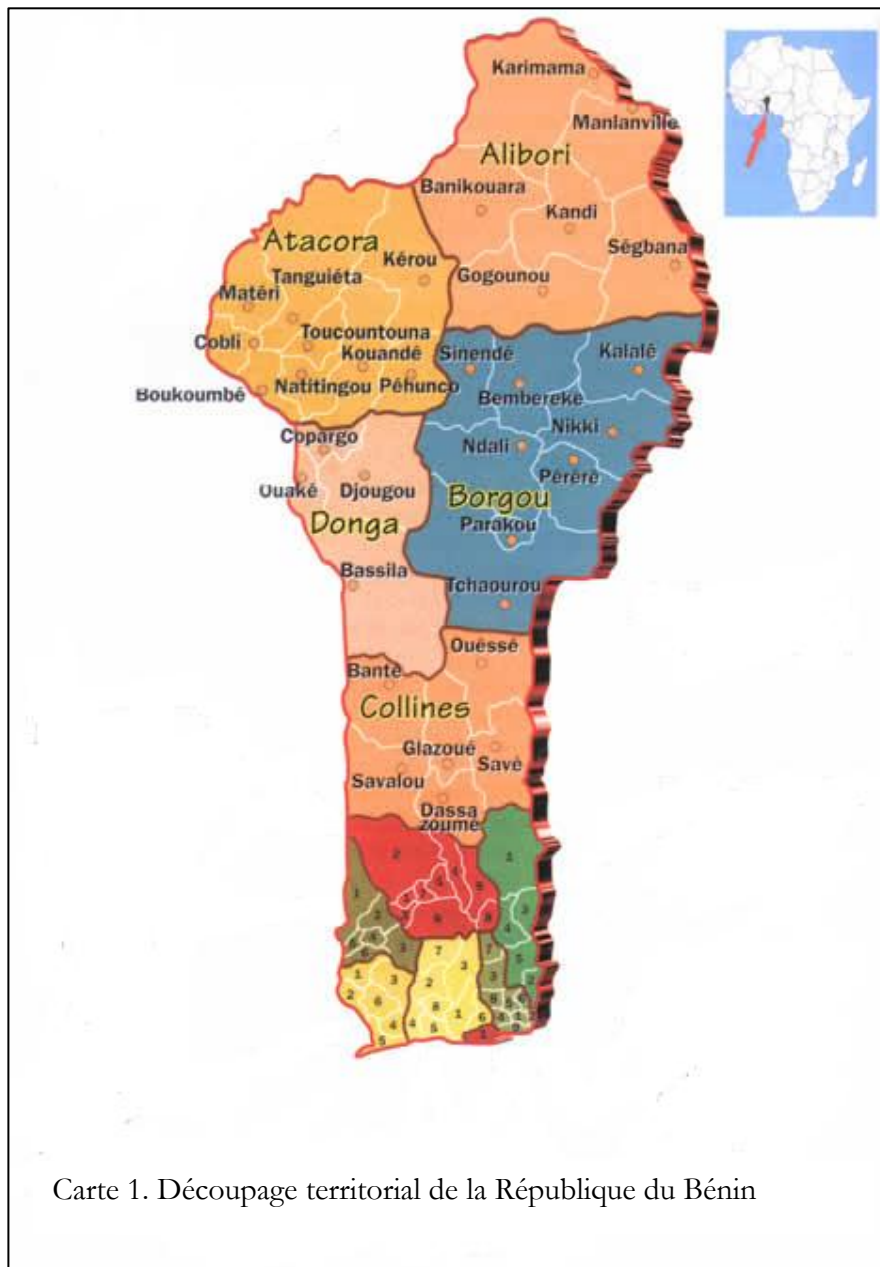
Plutôt qu'une séance de restitution de mission d'identification, l'atelier a été l'occasion de construire de manière participative un programme répondant aux ambitions des acteurs locaux et plus particulièrement des Communes représentées par les maires. Les objectifs que les Communes membres de l'APIDA se sont fixés depuis 2004 ont constitué les axes stratégiques autour desquels les différents acteurs ont apporté leurs réflexions et expériences (capitalisation des acquis et difficultés rencontrées dans les projets PDL Collines et ADECOI Borgou). Ces objectifs sont les suivants :

1. Accompagner les Communes de l'Alibori dans l'animation de la vie locale et favoriser la participation de tous les acteurs locaux au développement des Communes ;
2. Promouvoir l'administration communale dans l'Alibori ;
3. Promouvoir la solidarité, le partenariat et la coopération entre les Communes de l'Alibori d'une part et entre ces dernières et les autres Communes d'autre part, Servir d'interface entre Communes de l'Alibori et les partenaires ;
4. Développer, capitaliser et fructifier les expériences de gestion communale pour renforcer les capacités des Communes membres ; Contribuer à renforcer le processus de décentralisation au Bénin.

Le programme PDL/ADECOM se propose donc de promouvoir et opérationnaliser cette intercommunalité au service des Communes membres de l'APIDA en vue d'une amélioration de la

¹ PNUD, FENU, « Département de l'Alibori – Projet d'appui aux Communes pour la lutte contre la pauvreté », Juin 2005, 89 pages.

capacité de celles-ci à délivrer des services publics de qualité et à promouvoir le développement économique local.



2 CONTEXTE ET JUSTIFICATION DU PROGRAMME

2.1 Contexte du programme

2.1.1 Environnement géographique, humain, économique et social

Situé à l'extrême Nord de la République du Bénin, le département de l'Alibori tire son nom d'un affluent du fleuve Niger qui traverse le territoire du département. Né du dernier découpage territorial, le département est d'une superficie de 26'242 km², soit 23% du territoire national. Il est limité à l'Est par la République Fédérale du Nigeria, au Nord par le Burkina-Faso et le Niger, au Sud par le département du Borgou et à l'Ouest par celui de l'Atacora (cf. carte 1 page précédente). L'Alibori accueille une population estimée à 521'000 habitants (recensement de février 2002), représentant 7,7% de la population totale du Bénin. Le département est divisé en six Communes, qui sont toutes d'anciens chefs-lieux de sous-préfecture ou circonscription urbaine (Kandi) :

Commune	Population estimée en 2002	Superficie en km ²	Densité	Nombre d'arrondissements	Taux d'urbanisation	Nombre de villages
Banikoara	152.000	4.383	34,68	10	8,3%	64
Gogounou	80.000	4.910	16,29	6	12,5%	32
Kandi	95.200	3.421	27,83	10	12,5%	48
Karimama	39.600	6.041	6,56	5	3%	18
Malanville	101.600	3.016	33,69	5	24,4%	36
Segbana	52.600	4.471	11,76	5	4,5%	30

Des Espaces de Développement Partagé

Les Communes de Karimama et Malanville sont situées dans la vallée du fleuve Niger. Elles partagent les mêmes conditions agro-écologiques. Ce territoire détient un fort potentiel pour l'élevage et les productions maraîchères. Tandis que la position frontalière de la Commune de Malanville avec le Niger et le Nigeria en fait un important lieu d'échange commercial (marché de Malanville) la Commune de Karimama se trouve, par contre, plutôt dans une situation marginale et enclavée.

Plus au Sud, dans des conditions climatologiques et pédologiques quelque peu différentes, la culture du coton a été, et est encore, très dominante². Cette culture de rente, qui s'est avérée une ressource essentielle de l'économie du Bénin, a assuré jusqu'à la fin des années 1980 la prospérité des villages des 4 Communes de Kandi, Banikoara, Segbana et Gogounou. Mais le contexte du commerce international et des pratiques de mauvaise gestion ont conduit la filière coton béninoise au bord de la faillite. Malgré une relance du coton béninois de 1990 à 1995, la situation de la filière s'est considérablement détériorée et les paysans se sont progressivement réorientés vers les cultures vivrières (maïs, igname, manioc, soja, arachide...). Toute une micro-économie de transformation et de commercialisation se développe autour de ces productions (farine de manioc, tapioca, fromage de soja, commercialisation des cultures maraîchères, huile d'arachide et galettes, beurre de karité, moutarde de graines de néré, etc.). Parallèlement, le commerce de produits manufacturés, de carburant et autres marchandises en provenance du Nigeria est florissant.

Malgré cette dynamique, la conversion progressive de l'économie locale (de la quasi-monoculture cotonnière vers une diversification des cultures et des activités économiques) ne se fait pas sans difficultés et le taux de pauvreté des populations de ces territoires figure parmi les plus élevés du Pays.

² M. Gletton-Quenum, "Le coton tient toujours la corde" in Jeune Afrique 19 avril-2 mai 1999.

La présentation ci-dessus des six Communes de l'Alibori en deux sous-ensembles agro-écologiques et socioculturels renvoie à la proposition de régions de développement comme unités de planification territoriale et de gestion du développement au Bénin faite par le LARES (avril 2005) à la Délégation de l'Aménagement du Territoire (DAT) et au Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU). Les régions de développement sont des Espaces de Développement Partagé (EDP). Ces EDP sont définis comme des « entités territoriales, regroupant sur une base consensuelle deux ou plusieurs Communes contiguës, dotées d'une forte personnalité géographique, historique, culturelle, économique et porteuses de dynamiques internes ». Les EDP résultent d'une volonté politique que sous-tendent des facteurs susceptibles de constituer les fondements d'une région, parce que porteurs de germes de changement. La promotion de ce concept vise à améliorer la cohérence dans la planification du développement au Bénin, en attendant l'avènement d'un schéma directeur d'aménagement au niveau national. En effet, actuellement deux échelles de planification du développement cohabitent. La première échelle, d'envergure nationale, est matérialisée par les planifications sectorielles des ministères et celles d'ordre purement thématique (aménagement des massifs forestiers par exemple). Cette échelle de planification est diffuse même si elle a tendance à se généraliser et se systématiser à l'instar du Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural (SDDAR) du MAEP, du Plan de Développement du Secteur Sanitaire et du Plan Environnemental National. La seconde échelle est locale et correspond au seul niveau de décentralisation de l'administration territoriale retenu, à savoir les Communes. Ces dernières ont réalisé des Plans de Développement Communaux (PDC), support de la planification de leur développement sur cinq années (LARES, 2005).

Les Plans de Développement Communaux de l'Alibori

Dans l'Alibori, les Plans de Développement Communaux ont été élaborés entre 2004 et 2005 avec l'appui de la SNV. Réalisés de manière participative, ces PDC établissent un diagnostic de la localité et retracent les priorités identifiées depuis l'échelon villageois. Ils font état des atouts et contraintes de chaque commune. Parmi les contraintes évoquées dans les PDC on notera l'enclavement des villages et des Communes desservis par des pistes en mauvais état, des problèmes d'hygiène et d'assainissement dans les quartiers urbains, la divagation des animaux, l'approvisionnement en eau potable, les faibles taux de scolarisation en particulier en zone cotonnière³ et en milieu semi nomade (éleveurs peuls), la dégradation des terres et des ressources naturelles, les conflits autour des ressources naturelles notamment entre éleveurs et cultivateurs, la faiblesse des capacités techniques des personnels municipaux, l'insuffisance d'infrastructures et équipements socio-économiques, la mauvaise gestion au sein des organisations de producteurs.... Quant aux atouts ou potentialités, tous les documents font état de l'existence de ressources en eaux de surface insuffisamment exploitées, de filières économiques porteuses mais peu structurées et valorisées (élevage, pêche, cultures maraîchères, sites touristiques), de la reprise des productions vivrières (mil, sorgho, maïs, igname...), du commerce transfrontalier, d'un tissu industriel embryonnaire, d'un potentiel fiscal sous-exploité, d'une participation conséquente des UCPC au développement communal, etc.

Sur cette base, des orientations stratégiques ont été proposées dans les PDC. Leur « priorisation » met en exergue les domaines de la gouvernance locale, des équipements et services et la promotion de l'économie locale.

Ces priorités sont traduites dans des cadres logiques qui définissent les résultats attendus, les activités à mettre en œuvre, les acteurs responsables des activités, les indicateurs de résultats et précisent le calendrier d'exécution sur trois années. Enfin, les coûts de ces activités sont évalués et une stratégie de mise en œuvre est arrêtée.

³ La culture du coton requérant une main d'œuvre importante, les cultivateurs ont tendance à utiliser leurs enfants dans les champs plutôt que de les envoyer sur les bancs des écoles. La crise scolaire des années 1990 (retour des élèves dans leurs villages) a sans doute aggravé cette tendance.

Contrairement aux PDC version « catalogues de projets sociocommunautaires » observables dans la plupart des Plans de Développement des Communes béninoises (LARES, 2005), les PDC de l'Alibori sont en général de bonne qualité et peuvent valablement servir de base à la mise en œuvre d'actions de développement. On remarque que les forces et problèmes identifiés dans chaque Commune sont largement similaires. Ce point invite à prendre un recul sur les échelles de réflexion en termes d'aménagement du territoire et de promotion de l'économie locale, de planification et d'intervention des administrations communales. Le niveau intercommunal semble pouvoir constituer une voie judicieuse pour asseoir des partenariats entre Communes partageant des situations semblables et contraintes notamment par la faiblesse des moyens d'intervention.

La faiblesse des moyens concerne autant les ressources financières que les ressources humaines. Comme le souligne le rapport de juin 2005, les Communes ont adopté un organigramme théorique correct mais qui demande à être concrétisé pour être opérationnel. Le niveau de qualification du personnel opérationnel hérité des anciennes sous-préfectures est très faible et les ressources budgétaires limitées des Communes ne leur permettent pas de recruter l'ensemble des cadres dont elles ont besoin. Jusqu'à présent, bien que des changements certains aient été notés, le personnel des Communes a du mal à rompre avec l'ancien modèle d'administration publique. Les conditions de travail, de façon générale, méritent d'être améliorées (locaux souvent mal répartis ou exigus, équipements insuffisants ou obsolètes, même si certaines communes sont équipées de matériel informatique et bureautique). L'analyse organisationnelle⁴ des 6 communes de l'Alibori met en évidence des situations très différentes d'une Commune à l'autre. Outre les personnels directement employés par les mairies, les Communes bénéficient de personnels de l'Etat relevant de divers ministères mis à disposition ou opérant sur le territoire communal. Dans un cas comme dans l'autre, on remarque que certaines localités sont pénalisées par leur enclavement (voies d'accès, téléphonie, électricité, radio, éducation secondaire...). En effet, plus une Commune est à caractère rural, plus l'accès aux commodités de la vie citadine est difficile, etc., et plus la résistance des cadres béninois à pourvoir des postes ouverts est grande. Ainsi, le personnel de santé est très inégalement réparti (concentré dans les centres urbains), le personnel des Centres Communaux pour la Promotion Agricole (CeCPA) a tendance à désertier ceux-ci, les agents fiscaux⁵ refusent certaines affectations (cas typique de Karimama)... Considérées de longue date comme des « postes d'affectation punitive », certaines localités telles que Segbana ou Karimama ont toutes les peines du monde à renforcer leurs effectifs et assurer les conditions minimales d'une meilleure qualité de service public.

Dynamiques coopératives

Les dynamiques coopératives dans le département de l'Alibori sont nombreuses. A titre illustratif, nous nous contenterons ici d'aborder ici les dynamiques dans deux secteurs clefs de l'Alibori : le coton et l'élevage.

Les unions communales de producteurs de coton (UCPC)

Le coton qui joue un rôle considérable dans l'économie du pays (77% des exportations du Bénin) est la culture dominante de l'Alibori. La filière a hérité de structures coopératives d'organisation des producteurs au sein desquelles des pratiques de gestion se sont développées et ancrées. Ces structures souffrent depuis de nombreuses années de divers dysfonctionnements liés à des dynamiques sociopolitiques, une culture politique et une économie morale qui n'ont pas favorisé une gestion transparente des biens collectifs ou publics. Les effets néfastes de ces conceptions et pratiques (détournements de fonds, corruption, népotisme, non remboursement des crédits accordés aux

⁴ Rapport Analyse organisationnelles des communes de l'Alibori, Véronique Zocli.

⁵ Au Bénin, les agents fiscaux sont intéressés aux résultats obtenus en termes de rentrées de taxes (systèmes de ristournes). Moins une Commune a d'assiette fiscale, moins elle est attractive pour les agents fiscaux, plus elle a de difficultés de recouvrement, d'exécution de son budget, moins elle a de ressources, etc. Un cercle vicieux s'enclenche donc pour de telles Communes.

producteurs, etc.) n'étaient pas ou peu perceptibles du temps du boom cotonnier mais ils ont été mis à jour avec la crise de la filière. Si les responsables de ces structures ont été remis en cause et remplacés au cours des deux dernières décennies, les mauvaises pratiques se sont imposées comme des « modèles » de la réussite sociale pour les populations locales.

En effet, le poste de secrétaire de groupement villageois⁶ (GV) offre à tout un chacun l'image de l'enrichissement rapide. La consommation ostentatoire des fonds accumulés (cérémonies funéraires, achat de véhicules particuliers, achat d'appareils audio et vidéo, etc.) aux postes de gestion des groupements de producteurs, avait amené les jeunes à dénoncer leurs aînés à partir des années 1990 en particulier (contexte de crise scolaire et retour des déscolarisés dans leurs villages) mais les jeunes ont rapidement reproduit les mêmes pratiques autour des ressources collectives. Celles-ci proviennent d'une taxe sur le kilo de coton produit. Ces taxes génèrent des sommes très considérables qui sont l'objet de prélèvements illicites, opérés au niveau villageois mais également au niveau des unions communales des producteurs de coton (UCPC) et aux niveaux supérieurs, et ce avec une certaine impunité⁷. La reproduction des pratiques liées au « complexe de la corruption » (Olivier de Sardan, 1996) n'a pas empêché la naissance de tensions au niveau des villages et des organisations paysannes.

A Kandi et Banikoara, les Communes⁸ ont négocié avec leur UCPC le reversement au budget communal d'une partie des taxes prélevées sur le coton (2 F CFA/kilo de coton). Plusieurs dizaines de millions de F CFA sont ainsi reversés dans ces collectivités locales. A Segbana par contre, au cours de l'année 2005 une crise politique entre les élus communaux et les responsables de l'UCPC a eu des conséquences dommageables sur le fonctionnement de la municipalité soudainement privée d'une grande partie de ses ressources financières. En décembre 2005, la Commune de Segbana n'avait pu recouvrer que 30% des ressources de son budget prévisionnel. Parvenant à peine à assurer les charges salariales, la Commune a été empêchée de réaliser tout investissement en 2005.

Ces quelques exemples montrent à la fois les potentialités que recèle le milieu et la fragilité du système dans un contexte de crise de la filière coton (crise du marché international, problèmes liés à la gestion locale des organisations de producteurs) et dans un environnement socioculturel et politique orienté sur la captation privative de la rente cotonnière.

Les associations dans le secteur de l'élevage

Dans le Borgou, l'Atacora et l'Alibori où l'élevage extensif transhumant et l'agro-élevage (association cultures vivrières, cultures de rente et élevage) prennent une place importante dans l'économie locale et la problématique de la sécurité alimentaire, il convient de souligner l'existence de groupements professionnels d'éleveurs. Structurés initialement (vers le milieu des années 1980) pour faire face aux difficultés rencontrées par les éleveurs dans la vente de leur bétail sur les marchés locaux, les groupements d'éleveurs ont progressivement évolué dans leur organisation et dans leurs ambitions. Les éleveurs du marché de Gogounou, l'une des six Communes de l'Alibori, ont été les pionniers de ce mouvement au Bénin. Il existe aujourd'hui une Union Communale des Organisations Professionnelles des Eleveurs de Ruminants (UCOPER) à Gogounou. L'extension de l'organisation aux autres Communes a donné naissance en 2002 à une organisation faïtière dite Union Départementale des Organisations Professionnelles des Eleveurs de Ruminants (UDOPER) du Borgou et de l'Alibori⁹. Outre la gestion des marchés à bétail, les groupements se sont investis dans l'amélioration des

⁶ Pour une analyse détaillée de ces dynamiques à l'échelle villageoise, voir C.O.Z. Nansounon, 2004, L'or blanc vu d'en bas : socio-anthropologie des dynamiques locales autour d'une culture de rente dans le village de Marégourou (Nord-Bénin), mémoire de DEA en Etudes du Développement, Université de Genève.

⁷ Il n'est pas rare que les membres du groupement se mobilisent pour négocier la libération de leurs responsables lorsque ceux-ci ont été interpellés par la police ou la gendarmerie.

⁸ Les deux Communes bénéficient de la présence d'usines d'égrenage de coton sur leur territoire respectif. Ces usines contribuent également au budget des Communes.

⁹ Les Communes de Segbana, Malanville, Karimama et Kandi ne participent au mouvement que depuis 2003.

techniques d'élevage, la représentation professionnelle, la promotion sociale des éleveurs et la gestion du terroir (diminuer et résoudre les conflits autour des ressources naturelles)¹⁰. Cette structuration a permis d'intégrer aux processus de décision les éleveurs jusque là relativement marginalisés, en particulier dans le secteur de l'élevage et de la gestion des ressources naturelles. Par ailleurs, des collaborations étroites entre les unions, les élus locaux et les agents de l'Etat chargés de la protection de l'environnement sont à signaler (à Banikoara, Gogounou et Karimama par exemple).

L'expérience des marchés à bétail autogérés (MBA) au Nord du Bénin est une innovation paysanne de développement, initiée par les éleveurs de Gogounou. C'est une action d'autopromotion au profit de l'organisation professionnelle des éleveurs, du développement de l'élevage et du développement local en général. L'initiative de réorganisation des marchés à bétails par les éleveurs au profit des éleveurs a relevé le défi de structurer une filière dont les producteurs tiraient peu avantage du fait des nombreux intermédiaires (les *dillali* : sortes de maquignons). A l'instar des Unions Communales des Producteurs de Coton (UCPC) dans ce contexte de décentralisation, les Associations Locales de Gestion des Marchés à Bétail Autogérés sont rentrées de plein pied dans le « dialogue communal » notamment autour des Taxes de Développement Local (TDL) et sont sollicitées de façon pratique dans les projets de territoire. On reconnaît aujourd'hui les impacts de leurs activités dans toutes les dimensions du développement local (social, institutionnel, culturel, économique, et environnemental).

Dans certaines Communes, les associations d'éleveurs entretiennent le dialogue et la négociation avec les autorités communales pour fixer d'un commun accord le partage des taxes. Les acteurs du marché de Gogounou en sont sans doute le meilleur exemple. A Gogounou, le montant de la taxe par bête a été fixé à 1'500 F CFA (1'000 F pour l'association gérante du marché et 500 F pour la mairie). Ces recettes constituent une ressource considérable pour le budget communal.

En outre, le marché à bétail de Gogounou finance chaque année à concurrence de 1.000.000 de francs CFA diverses activités sociales à partir de ses ressources propres : contribution à la réfection des locaux administratifs (CCS et brigade de gendarmerie), subvention aux jeunes dans le domaine sportif, aides aux élèves et étudiants originaires de la Commune, financement de l'alphabétisation des femmes peulh et baatonu, sensibilisation des éleveurs dans plusieurs Communes, équipements du marché (installation du magasin d'intrants, construction des hangars pour les femmes vendeuses, etc.). Par ailleurs, l'UCOPER Gogounou s'est engagée dans la gestion des conflits entre éleveurs et cultivateurs et a déjà enregistré d'importants résultats en termes de réduction de la fréquence des conflits liés aux vols des animaux et des conflits liés aux couloirs de passage.

Toutefois, la reproduction de telles expériences dans d'autres Communes des départements du Borgou et de l'Alibori ne va pas de soi. A Segbana, les éleveurs peinent à s'organiser et il n'a pas été possible de trouver un terrain d'entente entre ceux-ci et la Commune. Dans certaines Communes béninoises, le taux de taxation exigé par l'exécutif a même découragé les activités autour des MAB. La problématique des taxes de développement local (TDL) au niveau des marchés à bétail suppose donc encore une clarification des rôles. Ce constat est également valable pour la gestion des gares routières et autres infrastructures publiques ou collectives qui ont par le passé été gérées par des acteurs associatifs sans les Communes.

2.1.2 Politique nationale de décentralisation

Suite aux assises de la Conférence des forces vives qui se sont tenues en février 1990, le gouvernement du Bénin s'est engagé pour une politique de décentralisation qui octroie aux collectivités locales une véritable autonomie et de réelles prérogatives. Ce processus est confirmé par la Constitution du 11 décembre 1990 qui consacre le droit à la libre administration des collectivités territoriales, reconnues

¹⁰ Cf. documents de projet de PPAB-AFDI relatif à la professionnalisation des éleveurs de bovins (1997, 2004).

comme devant être financièrement autonomes et dirigées par des organes élus¹¹. En 1993, les états généraux de l'administration territoriale ont proposé des pistes de réflexion stratégique et d'orientation pour appuyer les futures Communes. Des élections municipales avaient été envisagées pour 1998-1999. Après plusieurs années d'hésitations, le gouvernement du Bénin a concrétisé sa volonté politique de mise en œuvre la décentralisation à partir de fin 2002¹² à travers l'organisation d'élections locales dans les 77 Communes érigées par la loi décentralisatrice. Le niveau communal est le seul échelon décentralisé qui ait été retenu¹³. Les Communes se sont substituées aux anciennes Sous-préfectures, héritant à la fois de leur cadre territorial et de leurs ressources matérielles (immeubles, équipements) et humaines (fonctionnaires de l'administration territoriale et des services techniques déconcentrés, personnel de soutien). Sur le plan territorial, on peut parler de communalisation intégrale du territoire béninois. Les Communes sont des subdivisions des Départements. Elles sont sous la tutelle des Préfectures, seul échelon déconcentré de l'organisation administrative et territoriale béninoise. La tutelle de l'Etat sur les Communes comporte deux aspects : le contrôle de légalité des actes de la Commune et l'appui-conseil. Le Préfet intervient également dans un rôle de médiation en cas de conflits au sein du conseil ou entre le conseil et son exécutif (cf. décret portant destitution des maires).

La déconcentration devant accompagner la décentralisation, il a été convenu de diviser le Pays en 12 Départements au lieu de 6 précédemment. Ce découpage territorial est unanimement reconnu pour sa cohérence théorique avec une moyenne de 500 000 habitants par département.

Sur le plan pratique, au niveau départemental, des conseils de concertation regroupant les représentants des Communes et des opérateurs économiques et présidés par l'autorité préfectorale, ont été mis en place. Toutefois, ils peinent à assurer le rôle de coordination et de concertation qui leur est dévolu. Par ailleurs, la détermination des nouveaux chefs-lieux de département n'est toujours pas faite.

Concernant le Nord du Pays, le département du Borgou a été divisé pour donner naissance à deux départements : l'Alibori et le Borgou. Pour l'Alibori, un consensus semble se dégager sur la localisation du chef-lieu de département à Kandi du fait de sa position centrale et la présence de tous les services déconcentrés de l'Etat. Cependant, l'Etat n'a pas encore véritablement procédé à cette déconcentration sur le terrain puisque les infrastructures n'ont pas été construites et que le Préfet basé à Parakou assure encore l'administration des deux départements Borgou-Alibori.

Le cadre juridique de la décentralisation

Le cadre juridique de la décentralisation prévoit d'importantes prérogatives en faveur des Communes. La réforme de décentralisation crée des collectivités locales qui s'administrent librement par des conseils démocratiquement élus et s'appuie sur les principes suivants :

- l'approfondissement et le renforcement de la démocratie locale en institutionnalisant la participation du citoyen à la gestion de la chose publique ;
- la libre administration des collectivités territoriales décentralisées par des conseils élus ;
- la nécessité d'organiser la solidarité intercommunale ;
- la présence d'une administration de proximité dans une optique de bonne gouvernance ;
- l'exigence du soutien de l'Etat aux collectivités locales.

Les compétences propres des Communes concernent :

- le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme ;
- les infrastructures, équipements et transports ;

¹¹ Articles 150 à 153 (Titre X) de la Constitution.

¹² Le premier tour des élections municipales s'est déroulé en décembre 2002, le second tour en janvier 2003. Les organes élus ont été mis en place début février 2003. Leur mandat est de 5 ans.

¹³ Suite aux états généraux de l'administration territoriale en 1993, le principe d'une décentralisation limitée à un seul niveau avait été retenu.

- l'environnement, l'hygiène et la salubrité ;
- les investissements économiques et marchands ;
- l'action sociale et la culture ;
- la coopération intercommunale et décentralisée.

Les Communes ont aussi des compétences partagées qui impliquent les actions de l'Etat et de la commune. Elles concernent :

- l'enseignement, l'éducation et l'alphabétisation ;
- la santé, l'action sociale et culturelle.

Enfin, l'Etat a transféré aux Communes une série de compétences déléguées concernant :

- la police administrative, la protection civile, l'organisation des consultations démocratiques ;
- la police judiciaire ;
- la publication des lois et règlements.

Le dispositif législatif est constitué de 5 lois principales adoptées en 1999-2000 et de plusieurs décrets d'application qui ont fait l'objet de recueils (MD, *Recueil des lois sur la décentralisation*, septembre 2002 ; MD, *Décrets d'application des lois sur la décentralisation*, novembre 2005). Ces lois décentralisatrices ont tardé à être mises en application. Il s'agit des lois suivantes :

- loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration en République du Bénin,
- loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin,
- loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes à statut particulier,
- loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin,
- loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin.

Parmi ces différentes lois, il importe ici de souligner les dispositions particulières de la loi n° 97-029 qui prévoit la possibilité légale pour plusieurs Communes de s'associer aux fins de créer et de gérer des services d'intérêt et d'utilité intercommunaux (article 176 et 177). « *Les organismes créés peuvent être dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La création, l'organisation et le fonctionnement de ces organismes intercommunaux sont approuvés par décret pris en Conseil des Ministres et sur proposition du Ministre chargé de l'administration territoriale* ». Le législateur a prévu une telle possibilité pour tenir compte du fait que la plupart des Communes ordinaires ne disposent pas suffisamment de ressources humaines, matérielles et financières pour exercer individuellement et efficacement l'ensemble des compétences qui lui ont été transférées. Par ailleurs, cette même loi permet aux Communes béninoises d'avoir des relations de coopération décentralisée (article 178 et 179).

Ces lois promulguées en 2000 ont été suivies de décrets d'application. En juin 2005, dix nouveaux décrets d'application des lois de décentralisation ont été adoptés par le Conseil des Ministres. On notera particulièrement ici le décret n°2005-393 du 29 juin 2005 fixant les modalités de mise en œuvre des interventions financières de la coopération décentralisée.

Un autre décret mérite d'être souligné ici du fait que l'excessif recours qui y est fait actuellement (contexte pré-électoral des présidentielles de mars 2006) tend à déstabiliser les Communes. Il s'agit du décret n°2005-376 du 23 juin 2005 fixant les modalités de destitution du Maire (cf. infra).

L'organisation communale

La Commune est divisée en arrondissements qui sont des unités administratives sans personnalité juridique ni autonomie financière, elles-mêmes subdivisées en villages ou en quartiers. Certains

hameaux de culture devenus des villages importants ne sont pas officiellement recensés comme villages administratifs mais sont à considérer dans la population de la commune.

L'arrondissement est également la circonscription électorale. Les chefs d'arrondissement sont les conseillers municipaux généralement issus des dits arrondissements. Chaque arrondissement est normalement doté d'un Conseil d'arrondissement consultatif, composé des chefs de villages et/ou de quartiers et présidé par le chef d'arrondissement. Mais à ce jour, les conseils de villages et les chefs de villages ne sont pas encore élus.

La Commune est dirigée par un Conseil communal élu au suffrage universel direct, pour cinq ans renouvelables et présidé par un Maire assisté d'adjoints. Le maire est élu au sein des conseillers communaux.

Dans l'élaboration de son budget, le Maire dispose de services communaux et peut recourir aux services compétents déconcentrés de l'Etat, notamment ceux respectivement chargés des finances et de l'administration territoriale. Il exerce ses compétences en conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur et peut, dans ce cadre, solliciter en cas de besoin, le concours des services techniques de l'Etat. Dans les faits toutefois la possibilité de recourir aux services déconcentrés est peu exploitée (question de disponibilité des agents déconcentrés de l'Etat, question d'accessibilité des Communes demandeuses, nombreuses alternatives proposées par des institutions de développement en matière d'appui-conseil).

Les ressources financières des Communes

Les Communes ont remplacé les anciennes sous-préfectures et dès leur installation ont pu fonctionner avec un budget théorique (50 millions de Cfa en moyenne), une subvention spéciale de l'Etat (montant moyen de 12 millions de Cfa) et l'obligation de consacrer 30% de leurs ressources aux investissements communaux.

Dans les textes, la loi n° 98-007, déterminant le régime financier de la commune, confirme sa personnalité juridique et son autonomie financière qui se manifeste à travers son budget propre. Prévoyant et autorisant des recettes et des dépenses de fonctionnement et d'investissements, l'exécution du budget communal obéit aux principes généraux du droit budgétaire et de la comptabilité publique : annualité, unité de caisse, séparation de l'Ordonnateur et du comptable, universalité et spécialité des crédits (cf. étude de formulation d'un projet d'appui aux Communes de l'Alibori, PNUD, 2005).

Les ressources de la Commune comprennent :

- des recettes de fonctionnement qui proviennent des recettes fiscales (produit des impôts directs, indirects, taxes prévues) des recettes provenant des prestations et services de la commune, des produits du patrimoine de la commune, des recettes résultant d'activités de services ;
- des recettes d'investissement temporaires et accidentelles, crédits alloués par l'Etat – subventions ou dotations d'investissements.

La loi distingue les dépenses obligatoires des dépenses facultatives. Ces catégories sont présentées dans le budget des Communes en dépenses de fonctionnement et en dépenses d'investissements. Au-delà des procédés classiques destinés à accroître la rentabilité des impôts, (amélioration des performances de l'administration fiscale et de ses auxiliaires), la loi met à la disposition des Communes une panoplie fiscale plus large. Elle offre aux Communes la possibilité de choix et d'ajustements en fonction de leurs objectifs propres de développement (Loi 98-007 portant régime financier des Communes, article 10).

Les Institutions

Le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD) assure l'administration des circonscriptions administratives et la tutelle des collectivités territoriales. Un cadre d'appui et de mise en œuvre a été mis en place dès 1997 avec la création de la Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT). La DGAT est composée de deux directions techniques correspondant aux deux volets de cette administration : la Direction de l'Administration de l'Etat (DAE) pour le volet déconcentré, et la Direction des Collectivités Locales (DCL) pour le volet décentralisation (tutelle des Communes, finances locales, promotion des coopérations intercommunale et décentralisée). Elle a principalement pour mission de coordonner les activités des circonscriptions administratives et d'élaborer les textes relatifs au fonctionnement des circonscriptions administratives et des collectivités locales.

A ce dispositif s'ajoutent les structures sous tutelle dont :

- la Mission de Décentralisation (MD) ;
- la Maison des Collectivités Locales, MCL ;
- l'Inspection Générale des Affaires Administratives, IGAA.

La Mission de Décentralisation (MD)

La MD est une administration de mission. Créée en 1997 (décret n° 97-254 du 23 mai 1997), son mandat consiste à proposer une stratégie globale de mise en œuvre de la décentralisation et des mesures d'accompagnement nécessaires (organisation administrative, solidarité intercommunale, politique de communication...). La MD a mis en place des stratégies de conduite de la décentralisation, élaboré les textes fondamentaux de la décentralisation (avant-projets de loi et textes réglementaires complémentaires), mis en œuvre une politique d'appui et de formation aux conseils communaux par l'intermédiaire de la MCL, en appuyant l'ANCB. Son rôle est de faciliter la réflexion entre les institutions ministérielles concernées en premier lieu par le processus de décentralisation. Elle anime un organe interministériel, le Comité d'Orientation, créé par arrêté du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation. Ce comité est chargé de mener la réflexion pour prendre les dispositions nécessaires au renforcement du processus, grâce à la coordination des interventions des ministères qui partagent désormais certaines de leurs compétences avec les Communes. En outre, elle a pour mission de réaliser les études nécessaires à la gestion efficace des affaires locales, de conseiller les Communes en ingénierie et en développement local et promouvoir la coopération décentralisée (PDM, 2003).

La Maison des Collectivités locales (MCL)

Créée en 1997 (décret n° 97-272 du 9 juin 1997) et composée d'une équipe pluridisciplinaire avec 7 cadres permanents et un assistant technique mis en place par la coopération française, la MCL a une vocation d'assistance-conseil aux Communes. Elle vise le statut d'établissement public à caractère administratif (EPCA) pour assurer sa pérennisation. Son rôle, dans le cadre de la politique et des stratégies proposées par la MD, est d'appuyer les collectivités locales en leur proposant des outils de gestion et en organisant la formation des élus locaux et des agents communaux (près de 700 personnes formées en 2004). Elle mène également des études spécifiques, notamment sur l'état des dettes des Communes vis à vis de l'Etat et des sociétés d'Etat, ou sur l'état des lieux des ressources humaines des Communes qui ont hérité du personnel des anciennes sous-préfectures¹⁴. Elle développe des outils d'information et de communication : confection de guides didactiques pour les élus et les agents communaux, établissement d'un site Web, organisation d'échanges et de voyages d'études (notamment un voyage d'élus locaux organisé en région Picardie au cours de l'été 2005), partenariats entre

¹⁴ Sur l'ensemble du Pays, 43 secrétaires généraux de mairie ont été formés mais peu d'entre eux (10 seulement) ont accepté de rejoindre leur affectation.

Communes du Sud et du Nord. Enfin, elle intervient auprès de trois grandes villes du pays en développant les systèmes informatisés pour la gestion du personnel et de l'état civil. La MCL travaille avec plusieurs partenaires financiers dont la Coopération Française, des opérateurs de projet tels que PRODECOM (mis en œuvre par COWI A/S sur financement UE), Cités-Unies France (pour le développement de partenariat de coopération décentralisée), etc. Elle autofinance une partie de ses activités et son objectif à très court terme est d'obtenir le statut d'établissement public à caractère statutaire sous l'égide de l'ANCB. Dans le département des Collines, la MCL met à disposition un animateur de territoire dans chaque Commune (cf. *infra* dispositif de territoire).

Les autres ministères et la décentralisation

De nombreux ministères sont par ailleurs directement impliqués dans le processus de décentralisation et selon le rapport de la Commission interministérielle sur le transfert de compétences, treize d'entre eux partagent avec les Communes ou leurs transfèrent une partie de leurs compétences :

- le Ministère des finances et de l'économie MFE, qui transfère aux Communes l'examen et l'adoption du budget communal. Au regard des dispositions de la loi, le *Trésor public* est un vecteur privilégié de la décentralisation.
- le Ministère de l'industrie, du commerce et de la promotion de l'emploi pour la promotion de l'économie locale et de l'industrie.
- le Ministère des mines, de l'énergie et de l'hydraulique, MMEH, pour les infrastructures hydrauliques et toute forme de distribution de l'eau en préservant les conditions d'hygiène, pour la réalisation et la gestion des réseaux d'éclairage ;
- le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, MAEP, pour tout ce qui concerne les aménagements hydro agricoles, la gestion des marchés et abattoirs, la construction de dessertes communales et de leurs réseaux d'assainissement ;
- le Ministère de la culture, de l'artisanat et du tourisme, MCAT, pour tout ce qui concerne la promotion du patrimoine culturel, les investissements dans le tourisme et l'artisanat ;
- le Ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité, MFPSS, pour l'aide et la promotion sociale et notamment autour du transfert de la responsabilité des centres publics locaux ;
- le Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme MEHU qui confie aux Communes des responsabilités en matière de lotissements, d'ouverture et d'assainissement de voies urbaines, de gestion des déchets et ordures ménagères, de transports publics, etc., tout en impliquant la société civile dans tous les projets et programmes intervenant dans la conservation et la gestion des ressources environnementales afin que l'équilibre entre environnement et développement soit assuré. Le MEHU s'est doté en 2004 d'une *Délégation à l'Aménagement du Territoire* (DAT). Celle-ci a organisé en décembre 2004 un colloque pour restituer aux maires l'étude menée sur les « territoires de développement », une intercommunalité fondée sur des intérêts partagés. La DAT promeut vingt deux espaces de solidarité, différents des départements actuels. On rappellera que dans l'Alibori, il s'agit des territoires Karimama-Malanville d'une part et des territoires composés par les 4 autres Communes du département situées plus au Sud (Banikoara, Kandi, Segbana, Gogounou).
- le Ministère de la santé publique, MSP, partage ses compétences avec la Commune notamment en matière de préservation des conditions d'hygiène et de salubrité (où la distribution d'eau potable et l'assainissement ont un rôle important), de lutte contre les vecteurs de maladies transmissibles, et qui lui confie la construction, réparation, équipement et entretien des centres publics de santé d'arrondissement et de promotion sociale ;
- le Ministère des enseignements primaires et secondaires, MEPS qui partage désormais ses compétences avec les Communes en termes de construction, réparation, équipement et entretien des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel ;
- le Ministère de la jeunesse, des sports et des loisirs partage avec les Communes l'assistance matérielle des structures chargées de l'animation des activités culturelles, sportives et de loisirs pour la jeunesse, ainsi que la promotion de l'éducation et des langues nationales.

2.1.3 Complémentarité avec les programmes existants

Les Communes béninoises bénéficient de divers appuis de l'Etat et de ses partenaires au développement soit à travers des dispositifs nationaux, soit à travers des programmes d'appui à l'échelle départementale, soit encore sous la forme de coopération décentralisée (en particulier des coopérations entre Communes françaises et Communes béninoises).

Au niveau national

Le Fonds d'Appui au Développement des Communes ou FADEC

En décembre 2005, un projet de décret pour la création d'un fonds de péréquation des transferts aux Communes, le FADEC, était encore à l'étude. Il s'agit d'un outil visant à faciliter le transfert des ressources lié au transfert de compétences opéré par l'Etat en direction des Communes. Ce fonds sera placé sous la tutelle du Ministre chargé de la décentralisation. Il devra permettre d'appuyer les Communes en mobilisant des ressources à leur profit afin de financer les programmes de formation, des projets communaux et intercommunaux, des actions de développement, des services de proximité, etc. Il est prévu que le FADEC soit alimenté par des subventions et dotations de l'Etat, les contributions des partenaires au développement, des avances du Trésor, de la contrepartie demandée aux Communes. Les fonds seront domiciliés dans un compte ouvert en leur nom dans les livres du Trésor public au Ministère des Finances et de l'Economie.

En attendant que cet outil soit opérationnel, la Mission de Décentralisation invite les intervenants extérieurs à tester d'autres formules de financement de l'investissement sous maîtrise d'ouvrage communale à l'instar de ce qui a été développé dans les départements des Collines et du Borgou.

Le Programme d'Appui au Démarrage des Communes (BEN/7016/000) dit PRODECOM

Le PRODECOM est un important¹⁵ programme d'appui institutionnel de l'Union Européenne sur trois ans (avril 2003 – mars 2006). Il couvre les 77 Communes du territoire national avec sept équipes mobiles d'appui aux Communes (EMAC) et une cellule de coordination basée à Cotonou. Les objectifs spécifiques sont de renforcer les capacités des Communes à fournir aux populations de meilleurs services publics dans une logique participative et de renforcer l'Etat à appuyer les Communes. Dans ce sens, le PRODECOM apporte un appui à la DAT et au comité de pilotage national. Il soutient aussi les structures déconcentrées de l'Etat¹⁶. Au niveau des Communes, le projet a également financé les Plans de Développement Communaux (PDC) de 45 des 77 Communes béninoises. Les équipes mobiles comprennent chacune quatre conseillers dans les domaines des finances locales, de l'administration civile, de la programmation participative, de la communication locale. Ceux-ci interviennent en réponse aux demandes des Communes. Leurs principales tâches sont de faciliter les liens entre les Communes et leurs partenaires locaux et régionaux, d'identifier avec les Communes les besoins en formation et en communication et définir les actions à financer sur les lignes des devis-programmes (DP). Ces DP sont ouverts au financement dans les domaines de la formation, la communication, l'appui-conseil et les études. Ils ne permettent pas par contre le financement des investissements matériels définis dans le cadre des PDC. Une deuxième phase du PRODECOM est à l'étude actuellement.

Le Projet National d'appui au Développement Conduit par les Communautés ou PNDCC

La Banque Mondiale et le Ministère Béninois Chargé du Plan ont monté un Projet National d'Appui au Développement Conduit par les Communautés (PNDCC). D'un coût global de 65,87 millions de dollars US, ce nouveau projet est exécuté par un secrétariat exécutif et l'AGEFIB (agence de

¹⁵ Le coût du Programme sur 3 ans est d'environ 8.850.000 euros.

¹⁶ Une importante étude sur les relations entre services déconcentrés et les Communes est en cours.

financement des initiatives de base) pour cinq ans. Ce projet se propose de promouvoir l'approche du Développement Conduit par les Communautés (DCC) au niveau des différentes institutions béninoises (ministères, Communes) et des communautés villageoises. Malgré les réticences des autres partenaires qui dénoncent la contradiction de cette approche avec les principes de la décentralisation, la Banque Mondiale a obtenu l'accord du Gouvernement et de l'ANCB¹⁷ pour que l'Assemblée Nationale modifie la loi n°2001-07 portant maîtrise d'ouvrage publique. Les 1515 communautés villageoises ciblées (parmi les plus pauvres du Pays) se verront déléguer la maîtrise d'ouvrage des équipements villageois sans l'aval des Communes, bien que celles-ci soient consultées dans la sélection des villages. Sur le terrain, les Communes se plaignent déjà du fait que le PNDCC leur « force la main » pour laisser les communautés villageoises exercer des prérogatives relevant de la maîtrise d'ouvrage communale. Pour les acteurs locaux, un tel programme a pour incidence de brouiller un peu plus la vision que tout un chacun peut se faire de la décentralisation au Bénin, la répartition des rôles et attributions des différents acteurs en termes de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Sur le terrain, le cœur du problème est notamment de savoir qui est habilité à gérer l'argent. Déjà des tensions sont déjà apparues sur le terrain entre acteurs communautaires villageois et acteurs communaux autour de la mise en œuvre des actions à réaliser. Malgré les graves répercussions que peut avoir un tel programme, dans la pratique les maires sont rarement en mesure de refuser que celui-ci intervienne sur leur territoire et doivent s'accommoder tant bien que mal de ces modalités d'intervention¹⁸.

Au niveau des Communes de l'Alibori

Plusieurs programmes d'appui institutionnel aux Communes sont en cours dans les Communes de l'Alibori :

L'EMAC du PRODECOM basée à Kandi appuie les Communes de l'Alibori. Elle apporte des appuis différenciés en fonction des besoins exprimés par les Communes.

Le Programme d'Appui à la Décentralisation au Bénin de la Coopération Américaine USAID concerne vingt (20) Communes des Départements du Mono, du Couffo, du Borgou et de l'Alibori de septembre 2003 à juin 2005, pour un montant de 825 millions de FCFA (mis en œuvre par RTI¹⁹). Le Programme visait initialement à renforcer, par la formation, les capacités des acteurs nationaux, départementaux et communaux ainsi que les associations dans le domaine de la gouvernance locale et à appuyer la mise en œuvre des PDC dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'assainissement. Il est à noter que les formations (26 modules²⁰) ont été dispensées par des centres locaux, des cabinets d'études, des ONG locales et des consultants qui ont été identifiés et répertoriés. Des subventions ont été accordées à des organisations et associations bénéficiant de l'appui de l'administration communale (plafond de 5 millions de FCFA) pour une contribution demandée de 15% du montant total de la réalisation, à condition que les microprojets correspondent bien à des besoins exprimés par les populations et soient bien inscrits au PDC ou aient été l'objet d'une délibération spécifique du Conseil communal. Depuis mi 2005, une nouvelle phase (2005-2007) dite phase d'extension est en cours d'exécution. Dans le Nord Bénin, elle couvre les 14 Communes du Borgou et de l'Alibori. L'accent est davantage mis sur le renforcement du partenariat public (Communes) – privé (associations) afin de favoriser la promotion d'une bonne gouvernance et d'une transparence dans la gestion des fonds

¹⁷ ANCB = Association Nationale des Communes du Bénin.

¹⁸ Dans nombre de cas, les maires utilisent la petite marge de manoeuvre qui leur est laissée dans le choix des villages pour tenter de satisfaire leur électoralat en privilégiant les villages qui les ont soutenu pendant la campagne électorale. Dans certains cas, les maires organisent même des tournées pour préparer les futures populations bénéficiaires à l'arrivée du Projet et notamment pour rassembler les contributions financières réclamées par le Projet aux populations.

¹⁹ RTI = Research Triangle Institute

²⁰ Il s'agit de modules standardisés concernant le cadre conceptuel politique et légal de la décentralisation, les compétences communales, la coopération décentralisée, le rôle des différents acteurs, la tutelle, l'intercommunalité, la planification, la gestion financière, la mobilisation des ressources, la gestion des services publics locaux, la gestion foncière, la communication etc..... Suite à la dernière évaluation de ce programme, cette option « formations standards » a été remplacée par des « formations à la demande » selon les besoins des acteurs communaux et de la société civile.

publics (circuit des receveurs-percepteurs des Communes, A.O. restreints ou ouverts conformément à la réglementation des marchés publics...).

Le Programme d'appui aux Communes de la Coopération Néerlandaise (mis en œuvre par SNV) apporte surtout un appui institutionnel à la maîtrise d'ouvrage communale. L'équipe de la SNV basée à Kandi a notamment appuyé les Communes du département de l'Alibori à élaborer de manière participative leur PDC. En outre, un volet opérationnel a démarré en 2004 sur le secteur de l'eau dans six Communes, pour un montant de 600 millions FCFA (Projet HAADI Nord exécuté par l'ONG PROTOS en partenariat avec SNV). L'intervention de la SNV sera suivie d'une deuxième phase sur le secteur de l'eau dans toutes les Communes. La troisième phase sera globale dans un seul département (à définir).

Le projet de gestion urbaine décentralisée (PGUD) de la Coopération Française concerne notamment la ville de Kandi. Il constitue la suite du PRGU, Projet de Réhabilitation et de Gestion Urbaine, (1992-1997) dans les trois plus grandes villes du Pays. Le PGUD 1 avait pour objectifs principaux d'améliorer de façon durable la gestion et la fourniture des services urbains dans un contexte de pré-décentralisation, d'améliorer les capacités de mobilisation des ressources locales à travers une gestion plus efficace des équipements marchands, de promouvoir la fiscalité locale et de renforcer les capacités de gestion des 3 Communes à statut particulier. Le PGUD 2 concernera des villes secondaires dont Kandi²¹ à partir de 2006. Les trois composantes du projet seront mises en œuvre : des actions de développement communautaire seront menées dans les quartiers urbains de Kandi à travers un service d'appui aux initiatives communautaires (SAIC) ; des infrastructures seront réhabilitées ; des appuis seront fournis à la municipalité concernant notamment l'organisation des services, la mobilisation des ressources propres et l'exécution des dépenses.

A ces différents projets cités s'ajoutent des interventions diverses plus ou moins articulées avec les Communes en particulier dans les domaines de l'environnement (CENAGREF, ONG nationales, SNV, FSP²²), de la promotion de l'artisanat (DED, IRCOD), de l'eau (PADEAR, DANIDA), de l'élevage (AFDI), de la micro finance...

2.1.4 Bilan des actions des projets ADECOI et PDL Collines

Le projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou (ou projet ADECOI)

Le projet se justifie par le fort taux de pauvreté et l'insécurité alimentaire que connaissent les populations du département du Borgou. Pour contribuer de manière durable à la lutte contre la pauvreté et participer à l'amélioration des conditions de vie des populations, le projet propose d'appuyer les 7 Communes du Borgou dans la maîtrise de leur processus de développement local. Le projet est cofinancé par le FENU (1,648 milliards de F CFA), le Fonds Belge de Survie (3,833 milliards de F CFA), le PNUD (0,416 milliards de F CFA), le budget des Communes (0,294 milliards de F CFA) et le gouvernement béninois (0,107 milliards de F CFA). Le projet ADECOI privilégie quatre domaines d'intervention :

- l'élaboration participative d'outils de planification du développement local (plans de développement communaux (PDC), plans d'investissements communaux (PIC) et programmes annuels d'investissements (PAI)) ;

²¹ On notera que Kandi bénéficie aussi des aides de la commune française de Villefranche-sur-Saône, dans le cadre d'un jumelage et d'une coopération décentralisée.

²² Le FSP de la Coopération Française pourrait concerner les Communes de Malanville et Karimama sur des questions de gestion environnementale et d'aménagement de la vallée du fleuve Niger.

- la mise en place d'un Fonds de Développement Local (FDL) pour financer les services sociaux de base, les initiatives économiques communales et intercommunales et les initiatives économiques, sociales et culturelles des acteurs locaux privés ;
- l'amélioration des capacités techniques et institutionnelles des acteurs locaux dans la maîtrise d'ouvrage locale et la gestion des équipements socio collectifs ;
- la mise en place et l'animation de cadres de concertation et de coopération entre les différentes structures et institutions locales (relations intra-communales, intercommunales et entre les Communes et les services déconcentrés de l'Etat).

Ces différentes composantes du projet ADECOI ont respectivement enregistré des résultats encourageants :

Composante 1 : Le projet a accompagné le processus d'élaboration des documents de planification locale (PDC) des sept Communes du Borgou. Les financements acquis pour la réalisation d'investissements ont pu être intégrés dans le budget d'investissement de chaque Commune concernée. A mi-parcours, il a été mis en évidence que l'accompagnement des Communes par le projet ADECOI a permis une meilleure maîtrise du processus de planification participative (avec un engagement des arrondissements et villages dans la définition des priorités de développement de leur Commune), une évolution dans la compréhension de l'exercice de planification, une cohérence entre le PDC et sa mise en œuvre facilitant la compréhension des choix prioritaires effectués par les décideurs communaux, une prise en compte de l'aspect genre (adoption de projets d'investissements au profit des groupes marginalisés, actions de sensibilisation et de réflexion menées sur le rôle des femmes dans la vie active et leur représentation au sein des instances politiques de décision). Les PDC issus de ce processus constituent des cadres de référence, avec des axes stratégiques et des priorités de développement pluriannuels.

Composante 2 : Mise en place d'un Fonds de développement local, ouvert dans les livres de recette des Finances de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Le FDL offre une facilité financière qui a pour caractéristiques d'harmoniser les outils de financement décentralisés, les mécanismes d'allocation et le paiement de la contrepartie par les parties concernées, de respecter les conditions légales d'investissement public, de permettre à toutes les Communes respectant les conditions minimum d'éligibilité de bénéficier d'une masse critique d'investissement.

Composante 3 : L'amélioration des capacités techniques des structures locales a sensiblement amélioré la livraison des infrastructures grâce à l'adoption du principe d'une maîtrise d'ouvrage basée sur la coopération élus/populations et reposant sur des mécanismes institutionnels, d'appuis techniques et financiers (mécanismes de contractualisation entre les Communes et les autres partenaires dont l'Etat ; guides et manuels didactiques portant sur les procédures de passation des marchés, les techniques de soumission et de gestion des chantiers, la maîtrise d'ouvrage communale et les techniques de suivi-évaluation, les démarches d'élaboration de microprojets ; vulgarisation de l'ensemble de ces outils auprès des groupes concernés : élus, services communaux et déconcentrés, Groupements et associations, membres des différents comités créés). Il faut notamment souligner que dans le cadre du *travail d'appui à la gouvernance locale* un cadre de concertation communal a été mis en place de façon à impliquer non seulement les élus et personnels communaux mais aussi les comités locaux de concertation et de coordination.

Composante 4 : Une capitalisation et une vulgarisation des meilleures pratiques, marquées par une politique de communication pour une meilleure appropriation des instruments ADECOI, a été menée dans un but de partage des expériences, de diffusion massive des outils techniques élaborés, avec pour résultat de susciter l'intérêt des Communes, dont l'étude d'impact effectuée a pu établir une bonne connaissance du projet.

Le programme PDL Collines

Le Programme de promotion de développement local et d'appui au processus de décentralisation dans le département des Collines dit « PDL Collines », fruit de la coopération décentralisée entre le Département des Collines et le Conseil Régional de Picardie, a été mis en œuvre à partir de 1995. Le choix des Collines résulte du foisonnement des initiatives locales et de la volonté du Conseil Régional de Picardie et du CIDR d'accompagner cette dynamique dans le cadre d'un partenariat bénéfique pour chacune des parties. Le programme de développement local des Collines et d'appui au processus de décentralisation est cofinancé par le Conseil Régional de Picardie dans le cadre de son contrat de plan avec l'Etat français (3 milliards de F CFA), l'Agence Française de Développement (1,152 milliards de F CFA), le budget des Communes (0,524 milliard de F CFA) et le gouvernement béninois (0,328 milliards de F CFA).

Le programme de développement local des Collines promeut la démarche de territoire, à savoir la participation des populations en dialogue avec les élus dans le développement de la Commune. Le PDL Collines poursuit cinq objectifs :

A - Faire du projet de territoire un élément essentiel de la dynamique de développement et de la promotion de la démocratie participative.

B - Promouvoir les actions de développement économique promues par les projets de territoire.

C - Impliquer les populations dans le processus de décentralisation par la définition et la mise en œuvre de projets de territoire en lien avec les collectivités locales.

D - Autonomiser et pérenniser le dispositif institutionnel des Projets de Territoire

E - Accompagner les Communes dans la maîtrise d'ouvrage des actions des Projets de Territoire.

Ces différents objectifs du programme ont enregistré des résultats encourageants :

Objectif A : Chaque Commune est dotée d'une charte entre les élus et les populations pour la mise en œuvre des Plans de Développement Communaux avec des actions concrètes priorisées à partir des assemblées villageoises. La charte de territoire, à la suite du projet de territoire qui a précédé la décentralisation, est mise en œuvre par des programmes biennaux financés par les budgets communaux avec le concours du Fonds de Développement des Territoires (FDT). Plus de 500 actions ont été réalisées par les communes depuis le démarrage du programme dans les villages et les quartiers de ville grâce au renforcement des capacités de hiérarchisation, de programmation et de négociation des bénéficiaires. Un système de suivi évaluation programmation (SEP) a été mis en place ainsi qu'une politique de communication avec des canaux adaptés au milieu.

Objectif B : Suite aux études d'opportunité menées sur le manioc, le riz, le soja, l'anacarde et les cultures maraîchères, plus d'une centaine d'actions de formation et de soutien financier aux activités aux génératrices de revenus ont été entreprises pour diversifier la production agricole, promouvoir la transformation et professionnaliser les entreprises locales. Plus de 2.500 personnes dont 70% de femmes ont été formées à l'aménagement de bas fonds pour la riziculture. Plusieurs entreprises locales, notamment celles du bâtiment et des travaux publics, se sont formalisées pour répondre aux appels d'offres et appuyer la gestion des services.

Objectif C : Un guide de sensibilisation des populations à la décentralisation a été conçu pour servir de support à deux séries de conférences organisées dans les 296 villages du département des Collines. Plusieurs rencontres avec les spécialistes de l'éducation ont été organisées pour étudier la stratégie

d'éducation du citoyen communal dans les écoles et les collèges. Les 90 conseillers communaux des Collines ont été sensibilisés sur la démarche de territoire.

Objectif D : Les Communes ont reconnu les comités de territoire (CT), organe de représentation des populations dont le fonctionnement est pris en charge par le budget communal. Les six Communes ont créé le Groupement Intercommunal des Collines (GIC) et pour chacune d'elles, le maire et le président du CT siègent dans son instance délibérative. Elles élaborent le programme d'activités du GIC et contribuent à son budget de fonctionnement. Le Fonds de Développement des Territoires, abondé par le Budget National et l'Agence Française de Développement, subventionne le budget communal selon le circuit du Trésor Public. Les 6 animateurs de territoires sont gérés par la Maison des Collectivités Locales qui assure leur fonctionnement, suit leurs activités sur le terrain et évalue chaque année la réalisation de leur contrat d'objectifs.

Objectif E : La capacité de maîtrise d'ouvrage des communes a été renforcée à travers la formation chaque année d'une trentaine d'agents sélectionnés par chaque Commune avec l'appui de la MCL. Les ressources locales ont été améliorées grâce à l'assistance d'un fiscaliste mis à la disposition des Communes et de leur comité des finances locales. Des ateliers communaux et un atelier départemental ont été organisés pour définir les axes d'une politique communale de soutien au développement économique de leur territoire.

Le PDL Collines dispose d'acquis indéniables pour accompagner les Communes dans le cadre de la décentralisation (I&D - *Evaluation PDL Collines* - Nov. 03) :

- Un outil financier bien rodé (Fonds de Développement des Territoires), dont les procédures sont proches de celles du Fonds de Développement Local que le PNUD a mis en place dans la Borgou.
- Un outil technique performant (Cellule d'Appui aux Territoires²³ et Animateurs de Territoire²⁴) pour appuyer le plein exercice de la maîtrise d'ouvrage communale et dont la pérennité devrait être assurée par une prise en charge de la MCL d'une part, et des Communes (progressivement jusqu'en 2010), d'autre part.
- Une solide expérience dans la programmation et la mise en œuvre des actions de développement local, que les équipes municipales peuvent progressivement (et rapidement) valoriser pour assurer toutes les tâches liées à la maîtrise d'ouvrage : programmation, choix, conception/réalisation des actions et gestion/entretien des ouvrages.
- Un outil de planification approprié : La Charte de Territoire qui contractualise, pour une période de quatre ans, la mise en œuvre de programmes d'action biennaux, négociés par les populations avec les communes. L'expérience du PDL pourra être valorisée dans l'Alibori pour la conception et la mise en œuvre des plans d'investissements, selon une démarche de territoire qui implique une animation permanente de la vie locale et communale et de mobilisation des populations.
- Les dispositifs actuellement opérationnels dans les Collines auront, dans ce cadre, un rôle important à jouer. En particulier, les mécanismes paritaires - élu(e)s communaux et représentant(e)s des communautés - d'orientation et de décision devraient être répliqués.
- Un réseau de « Porteurs Villageois du Projet de Territoire » (PVPT) qui peut valablement animer la participation des communautés de base à : l'identification, la négociation, le suivi des réalisations et la gestion des actions.

Le dialogue entre les élus et la société civile promu par le PDL Collines est valorisé dans la conception d'un programme d'appui de qualité au processus de décentralisation dans le Département de l'Alibori.

²³ Constituée d'un coordinateur d'équipe, d'un secrétaire permanent et d'une comptable du CDT.

²⁴ Six Animateurs du Territoire et un animateur du Développement Economique Local, gérés par la MCL, sont mis à disposition des Communes sous la coordination de la cellule d'appui.

Leçons communes tirées des projets ADECOI et PDL Collines

Les deux projets disposent de système de suivi-évaluation-programmation et ont été l'objet de revues externes qui permettent de tirer un certain nombre de leçons.

Dans le contexte d'un processus de décentralisation qui consacre la **planification participative du développement communal**, les deux projets sont pleinement engagés dans cette démarche dont la pertinence et la cohérence ne font pas de doute. Ils ont en commun de jouir d'une bonne image extérieure tant du point de vue des populations et autres acteurs locaux impliqués que de celui des bailleurs de fonds. Les motifs de satisfaction diffèrent selon le point de vue des interlocuteurs.

Du côté des populations, il apparaît généralement que la réalisation d'infrastructures et d'équipements répondant à des besoins identifiés par les populations elles-mêmes est le point fort de la démarche dans un contexte de crise de l'investissement public.

Du point de vue des élus locaux, les opportunités qu'offrent ces projets d'appui pour définir une politique de développement municipal, élaborer des plans communaux de développement et concrétiser leurs plans annuels d'investissement est une aubaine compte tenu de la rareté relative des ressources qui caractérise les situations financières des Communes béninoises.

En outre, l'ancrage des deux projets dans la décentralisation avec le positionnement central des institutions communales (donner corps à la notion de maîtrise d'ouvrage communale) dans le dispositif et la mise à disposition des fonds au niveau du Trésor sont hautement appréciés tant des acteurs communaux que des bailleurs. Ces deux projets sont en effet en rupture avec des logiques de projet qui contournent et déresponsabilisent les acteurs étatiques pour satisfaire des objectifs de court terme, voire d'urgence. En même temps, la mise en place de dispositifs de financement (Fonds de Développement Local et Fonds de Développement des Territoires) permet de concrétiser l'action des élus communaux au service des populations dans différents domaines concourant au développement local (eau, santé, voies de communication/transport, éducation, agriculture, infrastructures marchandes...).

Enfin, les deux projets ont mis en place des dispositifs d'appui à la maîtrise d'ouvrage, dans un esprit d'accompagnement et de formation des acteurs locaux (élus, techniciens, populations locales, entrepreneurs, etc.) qui donnent corps au concept de transfert de compétences mis en avant par les lois décentralisatrices.

Ces acquis ne doivent pas masquer les difficultés inhérentes à des approches innovantes. Il s'agit en particulier de la faible appropriation des actions et de certains aspects de la démarche par les Communes ; les difficultés de mobilisation effective et de décaissement des ressources allouées à la réalisation d'investissements via le circuit du Trésor ; la pérennisation des dispositifs d'appui technique et financier aux Communes ; le renforcement des capacités des acteurs par des formations correspondant à des besoins réels ; les relations entre Communes, services déconcentrés et autorités de tutelle... Il est reconnu que des aménagements seront nécessaires pour optimiser ces outils et les pérenniser en améliorant les procédures de décaissement des fonds, en accroissant les capacités financières des Communes à travers des dispositifs fiscaux adaptés aux contextes locaux, en asseyant des partenariats avec d'autres acteurs, etc.

En outre, l'expérience de ces deux projets a montré que les dynamiques politiques et sociales internes aux Communes sont à prendre en considération dans la mesure où les projets n'interviennent pas dans des milieux neutres mais dans des espaces où différents acteurs (conseillers communaux, maires, services techniques, pouvoirs traditionnels, associations de développement, etc.) poursuivent des objectifs propres pas nécessairement compatibles et susceptibles de faire émerger des tensions conflictuelles.

Par ailleurs, l'étude d'opportunité du CIDR réalisée en juillet-août 2005 (CIDR/Bénin/PDL Collines/n°46, pp. 51-67) a clairement mis en évidence les similitudes des deux approches. Ceci permet d'envisager une collaboration PNUD – Conseil Régional de Picardie – Association intercommunale APIDA au profit des populations des Communes du département de l'Alibori. Les projets découlent en effet d'une **démarche similaire d'accompagnement des Communes** dans leurs missions de développement des services publics de proximité et de promotion du développement local. Chacun s'est donné pour objectif spécifique d'appuyer les acteurs locaux dans **l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale**, notamment à travers des formations (planification participative, renforcement des compétences du personnel administratif et technique des Communes, formations des élus) et la mise en place de fonds d'investissement. Le point fort du PDL-Collines étant sa démarche centrale de soutien à la participation des populations.

Les axes de collaboration peuvent s'agencer autour des points suivants :

- promouvoir une démarche participative appropriée par les bénéficiaires, qui permette aux habitants de faire valoir leurs priorités, de les intégrer dans la planification communale, de suivre l'exécution des actions sous maîtrise d'ouvrage communale ;
- accompagner les équipes communales pour assurer progressivement l'ensemble des tâches liées à la maîtrise d'ouvrage, à travers une structure de mutualisation de services et d'assistance technique au niveau intercommunal ;
- favoriser l'intégration des actions de promotion économique dans un cadre élargi de politique économique intercommunale, régionale (régions de développement) ou départementale ; ainsi que l'intégration progressive des actions liées aux politiques sectorielles (hydraulique rurale, éducation, santé, environnement, activités économiques...);
- mettre en place un outil financier de type FDL pour prendre en charge les investissements publics et collectifs, communaux et intercommunaux, décidés par un organe paritaire (élus, populations), dans le strict respect des systèmes et procédures des finances et de la comptabilité publique béninoise ;
- favoriser les échanges d'expérience et collaborations entre les Communes des départements du Borgou, de l'Alibori et des Collines, et harmoniser les approches et méthodologies d'appui ;
- mettre en place un comité national de coordination des projets de développement local et d'appui à la décentralisation, avec le CRP/CIDR, le PNUD/FENU, l'AFD, l'UE, la Caisse des Dépôts, la MCL, la MD, la DAT, etc.

2.2 Diagnostic et problèmes à résoudre

Le Bénin a engagé de façon active depuis la fin des années 1990 un processus de mise en œuvre de la décentralisation dont une première étape décisive s'est matérialisée par la tenue des élections municipales fin 2002 et la mise en place des instances communales début 2003. Cette décentralisation vise entre autres à augmenter les capacités de l'Etat à offrir de meilleurs services de base. La réforme administrative et territoriale transfère théoriquement un certain nombre de pouvoirs, de compétences et de moyens à ces collectivités décentralisées. Les Communes mises en place ont hérité des moyens humains et matériels des anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines qui existaient. Au delà de ces ressources, les pratiques d'une administration de commandement ont également été léguées aux nouveaux acteurs communaux confrontés au défi d'une transformation profonde des rapports entre l'administration et les administrés, l'ambition affichée étant de bâtir une « administration de développement » et « promouvoir la démocratie béninoise à la base ».

Dans ce sens, depuis leur création les nouvelles Communes ont bénéficié de divers appuis. Dans l'Alibori, les acteurs communaux sont notamment appuyés par des projets d'appui institutionnel (RTI, PRODECOM, SNV) qui les renforcent dans leurs capacités d'administration, de planification et de gestion locales, dans la connaissance du cadre juridique et la répartition des rôles entre acteurs, les divers aspects de la maîtrise d'ouvrage technique (marchés publics, passations, DAO, suivi de chantier,

dispositif de maintenance des infrastructures...), etc. En somme, ces soutiens entendent renforcer les capacités des équipes communales (élus et services techniques) à assumer les missions de maîtrise d'ouvrage que la loi leur confère. La logique de telles interventions repose sur l'idée que la principale difficulté à lever est l'organisation insuffisante des acteurs communaux et leur incapacité à proposer des réponses adéquates aux nombreux défis qu'ils ont à relever. Cette primauté donnée à l'accompagnement des acteurs est toutefois contrariée par différents facteurs. Un premier est relatif à la faible durée de tels projets (autour de trois ans en général) au regard des objectifs poursuivis (acquisition de méthode de travail, appropriation de nouvelles démarches d'administration-planification-gestion communale, construction de citoyennetés actives, émergence d'une conscience communale, etc.). Un second facteur est lié aux chevauchements de compétences entre intervenants extérieurs d'une part et entre ceux-ci et les services déconcentrés de l'Etat censés appuyer les collectivités décentralisées d'autre part. Un troisième élément est lié à l'externalité de l'assistance-conseil qui ne permet pas d'envisager des appuis dans la durée ni de rompre avec l'instrument projet (les fonds sont confiés à un opérateur qui représente le bailleur de fonds). Enfin, et surtout (si l'on prend le point de vue des élus), peu d'opportunités d'exercer concrètement cette maîtrise d'ouvrage communale sont offertes à l'heure actuelle aux acteurs communaux. Ce dernier point est d'autant plus handicapant qu'au Bénin, le transfert de compétences n'a pas été appuyé par un transfert concomitant de ressources financières de la part de l'Etat.

Une autre approche du développement consiste à mettre l'accent sur les carences de l'Etat et ses démembrements à mener ses missions de service public et réaliser en lieu et place de l'Etat des investissements qui bénéficient directement aux populations des Communes selon une entrée technique (projet d'hydraulique villageoise, micro-finances, santé...) ou en favorisant un appui aux initiatives locales (initiatives associatives ou communautaires). Des fonds d'investissement permettent en général de financer la réalisation des projets identifiés. Les instances étatiques déconcentrées ou décentralisées sont généralement mises à l'écart de la mise en œuvre de tels projets, ce qui ne favorise pas leur responsabilisation ni leur « capacitation ».

Derrière ces deux grands types d'approche qui sont mises en œuvre par une multitude d'intervenants, à des échelles d'intervention variables, se profile une certaine confusion institutionnelle et une situation caractérisée par le manque de coordination et de concertation en dépit de l'existence d'instances censées jouer ce rôle au niveau départemental (CDCC notamment) et des efforts épars de différents intervenants extérieurs.

Les acteurs communaux revendiquent donc aujourd'hui le droit d'administrer leur Commune et réclament à l'Etat et ses partenaires au développement les moyens de le faire. Partout, on met en avant le manque de ressources des Communes et les maires ont pour mandat tacite de parvenir à drainer des opérateurs vers leur territoire communal de manière à concrétiser leurs programmes politiques électoraux et rendre visible leur action. Il en résulte une dynamique communale largement « extravertie », c'est-à-dire orientée vers l'extérieur, plutôt que sur les ressources propres des Communes.

Il est vrai que la situation financière des Communes peut paraître préoccupante (c'est notamment clairement le cas à l'heure actuelle de Communes telles que Karimama ou Segbana) et que la volonté politique de décentralisation du gouvernement ne se traduit pas toujours par les transferts de moyens attendus par la base. Pour les Communes de l'Alibori dont la fiscalité repose en grande partie sur l'économie cotonnière, la santé financière reste fragile. Ceci met en exergue la nécessité d'améliorer la gestion du potentiel fiscal, la gestion foncière et la mobilisation des ressources propres, en même temps que des appuis financiers permettront aux Communes de gagner en crédibilité aux yeux des populations.

Par ailleurs, il faut souligner que la plupart des collectivités locales ont un caractère rural. Les ressources fiscales des Communes reposeront donc largement sur une taxation des activités du secteur primaire au

risque de les pénaliser alors que les nouvelles Communes se voient en charge de la dynamisation des économies locales dans un contexte de crise du système de production cotonnier. Il s'agit donc aussi de trouver un juste niveau de taxation et des compensations concrètes en termes de services publics de proximité rendus aux populations, consommateurs et producteurs.

« Les Communes ont du mal à concrétiser leur vocation économique, avec pour conséquence de se couper de la vie quotidienne des gens, de ne pas comprendre leur intérêt immédiat et de limiter l'apport des ressources locales. L'espace communal est un facteur d'impulsion économique. Il est nécessaire au développement local par le marché qu'il constitue et les productions qu'il propose. La conjonction de l'offre rurale et de la demande du centre urbain agit comme un moteur et la promotion des circuits économiques décentralisés ne peut ignorer cette capacité productive et commerciale » (Goby, M., 2005, *Département de l'Alibori – Projet d'appui aux Communes pour la lutte contre la pauvreté. ADECOM. Bénin, Document de formulation de programme, PNUD-FENU*).

Si la dimension développement local de la décentralisation est celle qui est le plus souvent mise en avant, il ne faut pas oublier les aspects liés à la promotion de la démocratie. Par expérience ou du fait de certains préjugés des équipes communales (élus et techniciens), l'émergence d'acteurs associatifs est souvent ressentie et vécue par les autorités locales comme des contre-pouvoirs difficiles à contrôler et susceptibles d'entraver l'action communale. Les dynamiques à l'œuvre dans l'Alibori (notamment à Kandi, Gogounou et Banikoara) montrent que ces réticences peuvent être dépassées et donner naissance à des collaborations fructueuses entre acteurs publics et acteurs privés. Nombre d'élus ne cachent pas l'avantage comparatif des associations et ONG à se mettre à l'écoute des dynamiques qui émergent au sein des populations. Les PDC sont certes des cadres de référence pour la planification mais ils ne doivent pas être envisagés comme des outils figés. Ils peuvent et doivent être alimentés par un dispositif permanent d'animation qui contribue à bâtir des consciences communales et des comportements de citoyens communaux actifs. Si les Communes sont les premiers acteurs, on doit aussi penser à responsabiliser les populations bénéficiaires dans la conception et dans la mise en œuvre des actions de développement.

2.3 Bénéficiaires, participants et principaux acteurs impliqués dans le projet

Compte tenu de la pauvreté enregistrée dans le département de l'Alibori et de son enclavement relatif, au regard de son potentiel encore inexploité (élevage, coton, riziculture, maraîchage, diversification des cultures, institutions de micro-finances, réseaux d'OP) et de dynamiques sociales et politiques (dynamiques coopératives, communales et intercommunales citées plus haut) favorables à la mise en œuvre d'un programme de développement local, considérant l'intérêt manifeste des élus communaux pour l'approche et le dispositif proposés par les projets PDL Collines et ADECOI, une intervention conjointe PNUD/FENU - CRP/CIDR s'avère opportune. Mais il importe surtout dans cette section de définir les principaux acteurs qui participeront au programme et de souligner les incidences des choix d'intervention. On remarquera que les choix des partenaires, de l'entrée, du dispositif et de la démarche d'intervention proposée ci-après auront des effets importants sur le plan institutionnel et donc sur la pertinence du projet formulé.

2.3.1 Les Communes de l'Alibori

« La responsabilisation de la Commune est le fondement de la réforme de décentralisation et la prise en charge de ses activités communales, l'essence même de son autonomie. Elle passe par le renforcement des capacités institutionnelles et de ses capacités financières et de gestion.

Les collectivités locales sont régies par le principe institutionnel de la libre administration qui se traduit par la mise à disposition d'un personnel communal qui relève de l'autorité du Maire. L'objectif recherché est bien pour la commune, de se doter de ressources humaines en nombre et en compétences suffisantes pour rendre performante l'administration locale. Les Communes du département en sont conscientes et au regard de leur organigramme prévisionnel, on constate une grande volonté de renforcement de l'organisation communale, même si elles n'ont pas encore pu mettre en pratique l'ensemble de leurs projets de réorganisation. Une réorganisation qui nécessite l'appréhension correcte des tâches à accomplir, à son rythme. Des tâches multiples puisque l'on attend des Communes qu'elles remplissent efficacement leurs fonctions » (Goby, 2005).

Il est donc logique de positionner les acteurs communaux au premier rang des bénéficiaires et acteurs du programme, à savoir en premier lieu les élus locaux et le personnel technique des Communes. Le bénéficiaire final de l'action communale reste bien sûr l'ensemble des populations des Communes. Pour placer la Commune comme acteur central du développement local et de la délivrance de services publics de meilleure qualité, il est nécessaire de tenir compte des atouts des Communes de l'Alibori et de lever un certain nombre de contraintes à savoir :

- la faiblesse des infrastructures, la faiblesse des services marchands et des investissements économiques ;
- l'existence de fortes disparités entre les Communes (pauvreté, accès à l'eau, scolarisation des enfants, infrastructures, communications, ressources naturelles et humaines, mobilisation des ressources financières, etc.) ;
- la suprématie des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d'investissements sur recettes propres ;
- l'insuffisance des rentrées fiscales ;
- l'insuffisance des transferts de l'Etat aux Communes ;
- l'insuffisance des locaux, des personnels et de leurs qualifications.

Concernant les caractéristiques plus détaillées des Communes du département de l'Alibori relativement aux indicateurs de développement humain, à la pauvreté et l'insécurité alimentaire, aux économies locales, aux facteurs de polarisation de l'espace et à la mobilisation des ressources communales, elles sont décrites de façon complète dans le document de formulation du projet de juin 2005.

2.3.2 Une structure et une dynamique intercommunale existante : l'APIDA

L'Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA) a été créée en décembre 2004. Elle regroupe les six Communes du département de l'Alibori. Elle s'est donnée pour objectifs de :

- contribuer au renforcement de la décentralisation ;
- accompagner les Communes de l'Alibori dans l'animation de la vie locale ;
- favoriser la participation de tous les acteurs locaux au développement des Communes ;
- développer, capitaliser et fructifier les expériences de gestion communale pour renforcer les capacités des Communes membres ;
- promouvoir l'administration communale dans l'Alibori ;
- servir d'interface entre les Communes de l'Alibori et les pouvoirs publics et partenaires ;
- promouvoir la solidarité, le partenariat et la coopération entre les Communes de l'Alibori d'une part et entre ces dernières et les autres Communes d'autre part.

L'association est conforme aux dispositions de la Constitution du 11 décembre 1990 et de la loi de 1901. Elle a été reconnue par les autorités préfectorales. Une procédure de reconnaissance comme association d'utilité publique est en cours, tandis qu'une loi et un décret sur le statut de structures intercommunales sont encore à l'étude au niveau du gouvernement.

Selon ses textes (statuts et règlement intérieur), l'APIDA dispose d'un budget de fonctionnement géré par le président du bureau exécutif et le trésorier. Ses ressources proviennent des droits d'adhésion, des cotisations, des dons et legs, des subventions, des recettes provenant de ses activités et des produits de la location de ses biens meubles et immeubles. Malgré ses difficultés de trésorerie, l'APIDA a mené différentes actions de médiation entre élus communaux et populations et a promu des échanges entre Communes membres (visite d'échanges Banikoara - Segbana par exemple). L'Association a son siège provisoire à Kandi où un local a été loué pour l'accueillir. Elle est assistée d'une structure administrative chargée d'exécuter les décisions du bureau exécutif et veiller à la bonne réalisation des programmes de l'Association.

L'émergence de cette association est en parfaite phase avec les textes de loi sur l'intercommunalité et la coopération décentralisée. C'est un atout considérable dans le cadre d'un programme qui ambitionne d'accompagner le processus de décentralisation au Bénin. Qui plus est, il faut noter la bonne cohésion des membres et une réelle dynamique de groupe au sein de l'association qui ont permis de concrétiser des actions de médiation lorsque cela s'est révélé nécessaire²⁵.

2.3.3 Les populations et le milieu associatif des Communes

« Le fait que tous les chefs d'arrondissement soient des conseillers communaux, au regard du droit et de leur légitimité (élection au suffrage universel), fait d'eux les porteurs légaux et légitimes des demandes des unités administratives de base de leur juridiction territoriale au sein du conseil communal » (rapport d'évaluation du PDL Collines). Toutefois, il faut souligner que le développement communal participatif ne saurait se résumer à cette formule.

Placer les élus, les structures communales et intercommunale au centre du dispositif ne signifie par pour autant que les populations auront un rôle passif dans la dynamique du développement communal ou local. Bien au contraire. Le développement communal est envisagé ici comme un processus au sein duquel la contribution de tous les acteurs est requise, notamment les acteurs associatifs et/ou communautaires. Un aspect de l'objectif spécifique du Programme sera de favoriser l'émergence et l'animation d'un cadre de concertation entre élus et habitants, représentés par des structures associatives et/ou communautaires. Conformément aux objectifs de l'APIDA, un dispositif permanent d'animation de la vie locale sera mis en place. Il s'inspirera essentiellement de l'approche « démarche de territoire » promue par le PDL Collines. Il ne s'agira pas de mettre en place un Projet de Territoire qui ferait doublon avec les PDC existants mais d'assurer la participation de tous les acteurs (qui en perçoivent l'intérêt et en ont la volonté) à travers les structures de concertation-négociation entre Commune et « société civile », de manière à ce que leurs intérêts soient pris en considération dans les décisions publiques. Une telle démarche devrait favoriser l'émergence d'une citoyenneté active.

²⁵ L'APIDA est par exemple intervenue lors d'un conflit qui opposait la Commune de Segbana à l'UCPC Segbana en intercedant en faveur d'une réconciliation à l'amiable.

3 Description de l'intervention

Au regard des résultats enregistrés par les expériences des projets ADECOI et PDL Collines et ceux des Communes du département de l'Alibori, il semble opportun d'envisager la reproductibilité des mécanismes notamment (i) en adoptant les avancées enregistrées en matière de planification et de programmation participative, (ii) en reproduisant les principes et mécanismes de financement des services collectifs de base ; (iii) en valorisant les avancées des Communes de l'Alibori qui ont élaboré et fait validé leur PDC, se sont engagées activement dans un processus de collaboration intercommunale et se sont investies dans des partenariats dynamiques avec le secteur privé.

Le cadre logique du programme d'appui a été établi suite à l'atelier de Kandi qui a réuni pendant deux jours (13-14 décembre 2005) les différents acteurs concernés. Il importe de souligner que la démarche qui a animé cet atelier était de ***construire ensemble les fondations du futur programme sur la base des expériences respectives des projets ADECOI et PDL Collines et des objectifs que se sont fixés les Communes membres de l'APIDA***. La démarche définie lors de l'atelier de formulation du programme a proposé d'associer un dispositif d'animation permanente de la vie locale dans les territoires communaux à un accompagnement technique et financier qui concourent au renforcement institutionnel des Communes. De ces travaux généraux et des séances de travail technique qui ont suivi entre le PNUD, le CIDR et le Conseil Régional de Picardie, il a résulté les éléments décrits ci-après.

3.1 Objectifs généraux

Contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations du département de l'Alibori et à l'ancrage du processus de décentralisation au niveau local.

3.2 Objectif spécifique

Les Communes de l'Alibori améliorent l'accès et la qualité des services publics aux habitants à travers une structure intercommunale pérenne et un cadre de concertation entre élus et populations.

3.3 Résultats attendus

R1. Les élus locaux établissent un dialogue permanent avec les populations sur les questions de développement local à travers un dispositif d'animation de la vie locale.

R2. La couverture des besoins en services publics locaux de qualité est améliorée par les Communes.

R3. Les administrations communales de l'Alibori sont renforcées par une mutualisation de services d'appui aux Communes.

R4. L'APIDA assure la promotion collective et solidaire des Communes de l'Alibori.

R5. Une politique de promotion de l'économie locale est définie et mise en œuvre.

R6. Les expériences de gestion communale sont capitalisées et partagées avec d'autres communes.

3.4 Activités

Activités du R1. Les élus locaux établissent un dialogue permanent avec les populations sur les questions de développement local à travers un dispositif d'animation de la vie locale

- Recruter et former des animateurs de territoire (ADT) : négocier avec la MCL les conditions de mise à disposition des ADT et identifier les mécanismes permettant la mise à disposition des moyens et outils nécessaires au bon fonctionnement des ADT sur le terrain.
- Coordonner les activités des ADT sur l'ensemble du département.
- Mettre en place et animer le dispositif « démarche de territoire » : assemblées villageoises, identification d'animateurs villageois ou « porteurs des projets villageois », instances de concertation aux niveaux des arrondissements/Communes/intercommunal.
- Renforcer les capacités des acteurs associatifs et communautaires à organiser et négocier leurs priorités avec les élus communaux notamment au travers des « chartes de territoire » et en adéquation avec les PDC.
- Appuyer les structures de concertation.
- Mettre en place un système d'élaboration participative des Plans Annuels d'Investissement en adéquation avec les PDC.
- Appuyer la mise en œuvre d'une politique de communication des municipalités vers leurs habitants et assurer un suivi.

Les animateurs de territoire constituent un élément central du dispositif « démarche projet de territoire ». Dans un premier temps²⁶, chaque Commune de l'Alibori disposera d'un animateur de territoire (ADT). Les animateurs de territoire seront recrutés conjointement par le CIDR, le PNUD, l'APIDA et la MCL. Ils seront institutionnellement rattachés et pris en charge par cette dernière à l'instar du dispositif adopté dans le département des Collines. Leur coordination sera assurée par un agent de la structure intercommunale de l'Alibori. Ces animateurs auront pour tâche (i) d'appuyer les populations dans l'actualisation des diagnostics villageois et communaux, l'élaboration du projet villageois et le montage technique et financier des actions; (ii) de faciliter la remontée des projets villageois par la voie de porteurs villageois de projet ; (iii) de fournir une assistance aux maîtres d'ouvrages communaux notamment en matière de dialogue, négociation et partenariats avec les acteurs associatifs et communautaires; (iv) de contribuer à renforcer les capacités des acteurs associatifs et communautaires (former et accompagner les comités de suivi villageois pour le contrôle des réalisations et la gestion des actions, identifier les besoins en formation et les faire remonter au niveau de la structure intercommunale qui fournira ou recherchera les compétences nécessaires...); (v) de repérer les groupes marginalisés et favoriser leur insertion dans la dynamique créée.

En fonction d'une analyse au cas par cas, l'opportunité de conforter les PDC par une « démarche de territoire » sera appréciée. Si les PDC s'avèrent avoir effectivement résulté de processus participatifs (comme cela semble être le cas pour la plupart des Communes de l'Alibori), les animateurs concentreront leur travail sur la priorisation annuelle des projets villageois dans le cadre des PDC existants.

Il pourrait également être envisagé des fora de priorisation thématique (attributions de points d'eau à construire ou réhabiliter, répartition des écoles ou dispensaires, etc.) suivant le degré de « maturité » du dialogue Commune-populations, le niveau de dynamisme local, etc. Un tel procédé permettrait de

²⁶ Il faut noter ici que le nombre d'arrondissement et de villages par Commune diffère sensiblement. La fourchette allant de 64 villages répartis dans 10 arrondissements à Banikoira contre 18 villages répartis dans 5 arrondissements à Karimama. Un problème de sous-effectif risque donc de se poser dans des Communes telles que Banikoira ou Kandi (48 villages/10 arrondissements). Toutefois, pour Kandi, on notera la présence du PGUD 2 qui travaillera sur les quartiers urbains. (Cf. *infra* 4. hypothèses et risques).

gagner en efficacité et faciliterait à chacun une vision élargie du développement communal. Chaque « communauté » pourra relativiser le degré d'importance et de priorité de son projet villageois au regard des besoins des autres villages de la Commune. Ainsi, la dimension d'aménagement équitable prendrait tout son sens dès la base et améliorerait qualitativement l'affectation des ressources en fonction des priorités sur des bases démocratiques et transparentes pour tous les acteurs (cf. encadré ci-dessous).

Illustration :

Le problème de l'eau est une contrainte que l'on retrouve dans pratiquement toutes les communes. Certains villages sont plus ou moins bien desservis. Si une commune décide de placer l'hydraulique villageoise et l'adduction en eau potable comme une priorité de son PAI, elle pourra organiser des animations spécifiques à l'endroit des communautés de manière à ce que celles-ci désignent des porteurs villageois qui participeront aux fora thématiques et aux comités d'attribution. Les projets « eau potable » retenus par les membres du comité seront examinés à la lumière de critères transparents tels que le nombre de points d'eau existants, existence de maladies liées à l'eau, la qualité de l'eau aux points d'eau existants, l'état général des points d'eau, le nombre d'usagers, l'existence d'écoles, la distance moyenne à parcourir pour les humains, convergence des animaux à abreuver (sites carrefour), les normes officielles point d'eau/habitants, le coût estimé de l'avant projet sommaire, etc. Sur ces bases techniques, une pondération de ces critères permettra d'établir un classement des villages ou hameaux à desservir prioritairement. En fonction des enveloppes budgétaires disponibles, le comité définira les villages bénéficiaires des deux ou trois années à venir. Une restitution sera faite à l'ensemble des villages. Ceux-ci seront inscrits au PAI. L'exécution gagnera également en efficacité grâce à un regroupement des appels d'offre.

Les projets d'eau sont typiquement des projets de développement qui gagnent à impliquer activement les femmes depuis la conception jusqu'à la gestion, mais également les éleveurs qu'ils soient sédentarisés ou semi-nomades (gestion non conflictuelles des ressources en eau). La gestion des points d'eau construits ou réhabilités gagnera à être contractualisée : les parties prenantes (association d'usagers, Commune, services déconcentrés, autres) désigneront les engagements de chacun. Ces chartes pourront utilement servir à la gestion de points d'eau de la Commune non touchés par une réhabilitation dans le cadre des financements du Programme.

Les animateurs seront issus de préférence de formation universitaire et seront notamment formés à la démarche PT, aux méthodes et outils d'animation, à la planification et la priorisation participatives. Les supervisions réalisées par le secrétaire permanent de la structure intercommunale et par la Maison des Collectivités Locales mettront les animateurs dans un processus de formation continue qui leur permettra d'améliorer leurs prestations de services. Les animateurs joueront un rôle de facilitation dans le montage des dossiers qui seront finalisés par les porteurs villageois de projet et les techniciens de la structure intercommunale (et les techniciens communaux lorsqu'ils existent).

Il importera de mettre en place des animations spécifiques en fonction du niveau de structuration²⁷, de dynamisme, de compétences, de dialogue Communes/associations - organisations communautaires plutôt que de procéder à une démarche trop systématique ou mécanique ne tenant pas compte des spécificités locales. En fonction du type de projet retenu, on pourra travailler avec des associations locales existantes plutôt que de procéder à des créations de comités. Ainsi, l'association des parents d'élèves pourrait être le relais privilégié d'un projet villageois portant sur la question d'éducation, l'association des usagers ou les groupes mutualistes seraient sollicités pour des questions touchant aux questions sanitaires, les groupements de producteurs pour les questions d'élevage et d'agriculture, etc.

²⁷. Suivant les cas, il sera important d'analyser l'opportunité d'orienter l'animation vers une articulation et une concertation entre conseils de villages, les conseils d'arrondissement et les acteurs locaux de la société civile.

Il en va de l'ancrage institutionnel des Communes confrontées à des attentes populaires fortes. Les autorités communales doivent d'être à l'écoute des populations qu'elles administrent et poser des actes significatifs et positifs à leur endroit. Les équipes communales doivent montrer leur détermination à aborder les problèmes, meilleure manière d'assurer leur crédibilité et par voie de conséquence d'amorcer la mobilisation de leurs propres ressources. L'ancrage de l'institution communale dans la vie quotidienne des populations, à travers des structures de participation décisionnelle aux différents niveaux de programmation et de suivi des réalisations communales, est un axe stratégique fort pour rendre les Communes autonomes et responsables de leur développement. Un développement qui passe par l'accroissement de l'offre de services de base aux communautés qui en ont le plus besoin mais également par une bonne communication.

La démarche de consultation, d'implication et de négociation avec le milieu associatif et les organisations villageoises implique de procéder à des choix en fonction de paramètres qui peuvent échapper aux bénéficiaires. D'entrée de jeu, le fait que toutes les demandes des villageois ne peuvent pas être satisfaites dans le cadre de ce dispositif doit être clarifié à l'ensemble des acteurs de façon à éviter des malentendus dommageables à l'établissement d'une confiance réciproque. En outre, une certaine transparence dans les prises de décisions sera indispensable. Des politiques de communication des Communes vers les populations seront mises en œuvre selon les procédés les plus appropriés aux contextes locaux (tenir compte de la culture de l'oralité, du manque d'habitude des citoyens à consulter les affichages publics, du faible taux d'alphabétisation en langue française...). A cet égard, conformément aux desideratas des maires des six Communes de l'Alibori, la structure intercommunale disposera d'un expert en communication. Par ailleurs, il pourra être judicieux d'établir une convention de partenariat avec le PRODECOM ²⁸, projet qui détient des atouts certains en la matière.

Activités du R2. Les Communes ont amélioré la couverture des besoins locaux en services publics de qualité

- Inventorier et diagnostiquer les infrastructures et équipements communaux
- Etablir un plan communal pluriannuel de réhabilitation et élaborer un plan pluriannuel d'entretien.
- Appuyer la mise en œuvre de modalités de gestion et de maintenance en lien avec les usagers.
- Impliquer les services techniques déconcentrés de l'Etat dans la conception, ainsi que le suivi de la réalisation et de la gestion des services et infrastructures publics.
- Mettre en place un FDL, des instances d'attribution et des procédures d'utilisation.
- Appuyer techniquement la réalisation d'infrastructures et d'équipements.
- Appuyer la maîtrise d'ouvrage communale (gestion transparente des marchés publics).
- Renforcer les capacités des entreprises locales dans la réalisation d'infrastructures publiques et dans les procédures de marchés publics.

Le Fonds de Développement Local (FDL)

Le FDL est destiné à apporter une facilité financière aux Communes pour le financement d'une partie du programme annuel d'investissement ou PAI établi par chacune des Communes. Il concerne spécifiquement les infrastructures et les équipements communaux de proximité correspondant aux besoins émergeant du dispositif participatif mis en place (cf. activités du R1). Il pourra également servir au financement de projets et initiatives intercommunaux (code de financement).

« Loin de pouvoir (et vouloir) contribuer au financement de l'ensemble des PDC élaborés par les six Communes, il recherche un effet déclencheur et salutaire pour inciter les Communes à renforcer la

²⁸ Il est vraisemblable que le PRODECOM sera redéfini et renégocié pour une deuxième phase à partir de 2007, bien qu'aucune confirmation ne soit disponible pour le moment.

diversification de leurs ressources, tout comme à améliorer leur système de recouvrement et faire face à leur obligation de livraison de services publics de proximité » (Goby, 2005).

Deuxième élément clef du dispositif du Programme PDL/ADECOM, le FDL est le maillon manquant des dispositifs actuels d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale dans l'Alibori. C'est à travers le FDL que les Communes de l'Alibori auront la possibilité d'exercer une maîtrise d'ouvrage pleine et entière. Le FDL est un fonds de subventions aux Communes pour qu'elles réalisent des investissements destinés à couvrir les besoins sociaux collectifs et à améliorer la disponibilité et l'accès aux services publics de proximité. Ces subventions sont un cofinancement d'actions à hauteur de 80%, le reste étant pris en charge par l'Etat (5%) et les Communes bénéficiaires (15%). La part des communes sera directement versée par l'Etat sur la base de ressources communales détenues par l'Etat (subventions annuelles accordées par l'Etat).

Le FDL sera l'instrument privilégié de la visibilité de l'action communale susceptible d'asseoir la légitimité des nouvelles institutions qui jusque là peinent à faire leur preuve. Les Communes auront ainsi la possibilité de décider elles-mêmes du choix de leurs investissements tout en associant les populations et en entrant dans un processus d'apprentissage les conduisant à une maîtrise des règles du jeu en matière financière, comptable et de marchés publics. On pourrait imaginer en cours d'exécution du Programme que les subventions budgétaires faites aux Communes par les UCPC (ou autres organisations locales de producteurs) ainsi qu'une partie des autres ressources propres des Communes (liées à une amélioration de la mobilisation des ressources locales/résultat 3) puissent également abonder le FDL de manière à accroître la responsabilité des Communes dans le dispositif.

Pour les investissements de proximité, le FDL sera géré par un comité paritaire qui regroupera les 6 communes du département de l'Alibori et des représentants de la population, issus du « dispositif de territoire ». Selon le code de financement, une partie du FDL sera consacrée aux infrastructures d'intérêt communal ou intercommunal et sera directement négocié au niveau de l'APIDA, sans recours au comité paritaire.

Le Receveur des Finances du Département et les receveurs-percepteurs du Trésor au niveau des Communes y prendront part, de même que la Préfecture qui y jouera le rôle de tutelle que les textes sur la décentralisation lui octroient. Le service intercommunal pourra jouer un rôle de conseiller technique sans avoir de voix délibérative. Le CIDR et le PNUD y seront représentés en tant qu'observateurs. Le comité aura pour fonction principale de définir, suivant un rythme annuel ou semestriel, les attributions de financement à chacune des Communes de l'Alibori en fonction de critères établis (on favorisera au choix l'équité, l'efficacité et les résultats... cf. propositions rapport PNUD juin 2005, pp-56-58). Sa mission sera également d'apprécier les résultats des audits annuels sur l'utilisation des fonds, de veiller au respect de l'affectation budgétaire des fonds et à une répartition géographique équitable des investissements. Enfin, il appréciera la part qui pourra être réservée annuellement à la réalisation de projets intercommunaux (dont la maîtrise d'ouvrage revient en toute logique à l'APIDA²⁹). Les décisions du comité paritaire seront l'objet de procès verbaux qui seront adressées au PNUD et au CIDR pour le déblocage des fonds (cf. ci-après circuit de financement).

Les objets de financement devront être précisés dans un « manuel des procédures » ou « code de financement » qui décrira dans le détail le fonctionnement du Fonds de Développement Local (FDL) et donnera aux différents acteurs les outils nécessaires à sa gestion. Ce code de financement sera défini conjointement par l'APIDA, le PNUD et le CIDR lors d'un atelier qui sera organisé dès le premier semestre 2006. Le rôle et les responsabilités de chacun y seront précisés. Les grandes orientations de ce fonds sont de financer prioritairement des actions qui développent une offre de services adéquate aux attentes des populations et les impliquent dans leur gestion. Au niveau de chaque Commune, un

²⁹ Dans un premier temps, de manière à respecter les textes et procédures en vigueur, les projets intercommunaux seront toutefois exécutés sous une maîtrise d'ouvrage communale. Les Communes concernées par un projet intercommunal désigneront d'un commun accord la Commune bénéficiaire de la subvention.

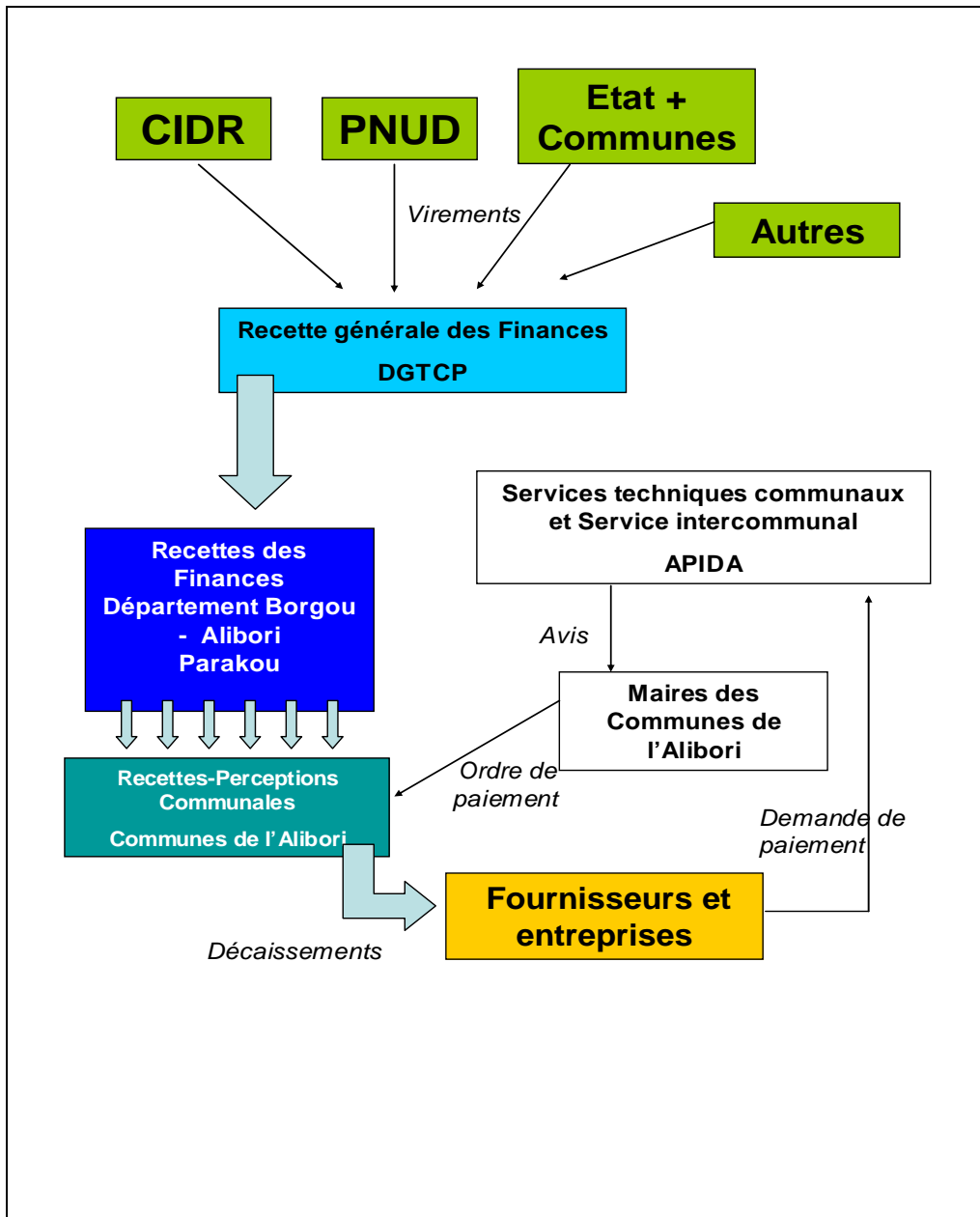
inventaire de l'existant est prévu en début de programme. L'entretien courant est a priori non pris en charge par le FDL. La question du financement de réhabilitations d'infrastructures reste ouverte. Cette question devra néanmoins être clairement tranchée dans le code de financement. Les actions devront en tout cas s'intégrer au PDC.

Le ciblage de ces actions fait l'objet d'une démarche ascendante partant des villages et hameaux et remontant au niveau du comité d'attribution. Toutefois, il sera important de convenir d'un ratio entre les équipements sociaux de base (objet favori des demandes des populations d'un quartier ou d'un village) et les équipements structurants et infrastructures à caractère économique (qui relèvent plutôt d'une vision stratégique de la Commune). En effet, les premiers vont constituer des charges pour les communes qui devront en assurer l'entretien alors que les seconds sont générateurs de ressources supplémentaires pour alimenter le budget communal. Le FDL pourrait donc financer des actions à caractère collectif, des aménagements structurants pour la Commune, des actions intercommunales. Un fonds de renforcement des capacités (FRC) est par ailleurs prévu pour financer des investissements immatériels (études, formations...cf. activités du R3).

Une caractéristique essentielle du FDL est de suivre le mécanisme financier mis en place par l'Etat à travers le circuit du Trésor Public. Les fonds seront gérés dans le respect des normes généralement admises en matière de finances publiques. La contribution de l'Etat devra être annuellement inscrite au Budget général puis transférée dans un compte spécial du Trésor (cf. schéma page suivante) - un compte FDL ouvert dans les écritures du Receveur Général des Finances. Les contributions des bailleurs au FDL ne seront versées que lorsque celles de l'Etat et des Communes auront été virées sur ce compte. Des dotations indicatives de planification seront inscrites dans les budgets des Communes avec des versements par tranche au début et en cours d'exercice budgétaire en fonction des résultats d'un rapport d'appréciation. La Recette des Finances au niveau départemental mettra les fonds à disposition des Communes (Recette-perception communale) pour le paiement des travaux ou fournitures d'équipements engagés au vu d'un ordre de paiement du Maire accompagné des pièces justificatives (demande d'avance et attestation d'installation de chantier et de démarrage des travaux, demande de paiement + attachements, demande de paiement + PV de réception des travaux...). L'exécution sera effectuée conformément aux procédures de marchés publics et au régime financier des Communes.

Des options détaillées de fonctionnement du FDL seront arrêtées au début du programme. Elles seront définies de manière à palier à certains inconvénients (notamment des lenteurs administratives), sur la base des expériences menées par les projets ADECOI/PNUD et PDL Collines.

Schéma du circuit financier du FDL



La dimension de construction d'ouvrages et de fourniture d'équipements et de services doit nécessairement être accompagnée d'activités de renforcement des capacités des entreprises locales dans la réalisation des travaux mais également dans les procédures d'AO, l'élaboration des dossiers, etc. qui ne sont pas nécessairement³⁰ des éléments maîtrisés par ces entreprises. Cet aspect de professionnalisation des acteurs aura des effets notoires sur la qualité des ouvrages.

Enfin, la construction d'infrastructures pose la question de leur entretien, ainsi que l'entretien de l'existant qui est souvent négligé. Un inventaire des infrastructures et équipements communaux et un plan pluriannuel d'entretien seront établis en début de Programme. Les modalités de gestion et de maintenance en lien avec les usagers seront définies par le service intercommunal en collaboration étroite avec les services communaux, les services départementaux et les collectifs d'usagers et feront l'objet d'une contractualisation entre associations d'usagers et Communes (notamment pour les prises en charge des petits et gros entretiens). Cette démarche devrait préparer les Communes à constituer à terme (phase 2 du Programme) des fonds d'entretien à l'image de ce qui a été réalisé dans les Communes du département des Collines.

Activités du R3. Les administrations communales de l'Alibori sont renforcées par une mutualisation de services d'appui aux Communes

- Appuyer la mise en place d'un service intercommunal d'appui aux Communes sous la direction de l'APIDA.
- Accompagner les Communes dans la réorganisation des services communaux.
- Elaborer et mettre en œuvre une politique de mobilisation des ressources financières locales
- Appuyer l'élaboration des budgets communaux.
- Doter la structure intercommunale d'une capacité de négociation et de coordination avec les services déconcentrés de l'Etat et les partenaires extérieurs : identifier, planifier et appuyer la contractualisation avec les partenaires au développement.
- Adapter si nécessaire le dispositif en fonction de l'évolution du cadre juridique national en particulier concernant l'intercommunalité.
- Mettre à la disposition de la structure intercommunale un fonds pour renforcer les capacités communales ou réaliser des études.
- Accompagner les études communales et intercommunales.
- Former les élus et les agents communaux : procédures administratives et financières, formations techniques spécifiques (économie, fiscalité...)

Le Service Intercommunal d'Appui aux Communes de l'Alibori.

A l'instar des différents projets d'appui institutionnel mis en œuvre par divers intervenants extérieurs, le service intercommunal aura pour mission de fournir un appui-conseil et une expertise dont les Communes de l'Alibori prises une à une ne disposent pas compte tenu des ressources budgétaires limitées qui sont les leurs.

Par contre, l'objectif à moyen terme (10 ans) est d'autonomiser ce dispositif qui sera entièrement pris en charge par les Communes membres de l'APIDA sur ressources propres. Dans un premier temps, l'APIDA contribuera annuellement au fonctionnement du service suivant la clef de répartition adoptée par l'APIDA dans son règlement intérieur, à savoir une contribution de 2.000.000 F CFA pour les Communes de Kandi, Banikoara et Malanville, une contribution de 1.000.000 F CFA pour les Communes de Segbana et Gogounou, et 500.000 F CFA pour Karimama. La progression de la prise en charge des frais liés à cette structure sera évaluée annuellement en fonction des résultats respectifs des

³⁰ Les expériences du même type menées dans d'autres départements du Bénin ou dans d'autres pays montrent que le manque de préparation et le manque de compétences des entrepreneurs en matière de réponse à des AO dans le cadre de marchés publics peuvent nuire à l'efficacité du dispositif et à la qualité des ouvrages.

Communes en matière de mobilisation des ressources propres. Cette évaluation devra être disponible pour les membres du Conseil Communal de manière à ce que les budgets communaux puissent intégrer cette donnée³¹. L'accompagnement des acteurs communaux étant conçu comme une entreprise de longue haleine, il est important d'envisager très tôt un dispositif pérenne.

Le Service Intercommunal d'Appui aux Communes est la cheville ouvrière du Programme. Il disposera de compétences spécifiques correspondant aux secteurs prioritaires identifiés par les maires des Communes de l'Alibori et capables de rechercher les compétences requises au besoin. Il comprendra les ressources humaines suivantes :

- Six animateurs de territoire mis à disposition par la MCL (cf. activités du résultat 1) ;
- Un secrétaire permanent pour l'administration générale de la structure et la coordination des animateurs ;
- Des expertises confirmées dans les domaines de : la maîtrise d'ouvrage technique, la communication-capitalisation³² et la mobilisation des ressources locales ;
- Des ressources humaines extérieures / assistance technique PNUD et CIDR : Un expert en Développement communal (PNUD), un expert en Développement local participatif (CIDR), un comptable en charge de la gestion comptable et financière du projet et du FDL.

L'APIDA sera donc dotée de ressources humaines et matérielles, en assurant une couverture géographique et une pluridisciplinarité au service des municipalités, tout en prenant en compte les ressources locales existantes :

- Au niveau communal (services techniques),
- Au niveau des services déconcentrés de l'Etat,
- Au niveau des partenaires au développement intervenant dans le département de l'Alibori.

Les personnels du service intercommunal seront employés par l'APIDA, à l'exception du comptable et des assistants techniques du CIDR et du PNUD qui ont des missions de renforcement et d'accompagnement de court terme et seront donc mis à disposition de l'APIDA. Au terme des trois premières années de fonctionnement de la structure, une évaluation permettra d'envisager l'opportunité d'un retrait ou d'une modification des profils de poste de cette assistance technique extérieure.

Le service intercommunal est sous la direction du Président du bureau exécutif de l'APIDA. Il facilite à travers son secrétariat permanent le fonctionnement du bureau exécutif de l'APIDA en assurant la convocation des réunions, la préparation de l'ordre du jour, celle des rapports d'activités, etc. Il s'assure de la mise en œuvre des décisions prises par l'APIDA. Par contre, le secrétariat permanent² n'a pas de mission de représentation de l'APIDA à moins que le Président (ou le Vice-président) ne lui en donne le mandat. Dans son rôle de facilitation, le service intercommunal pourra être mandaté par l'APIDA à préparer ou conduire la négociation des partenariats avec les services déconcentrés de l'Etat et les partenaires extérieurs (identification des besoins et des compétences extérieures correspondantes, appui à la coordination et à la planification des activités de coopération, appui à la contractualisation...) pour la fourniture de services d'assistance ou de prestations.

Le service intercommunal vérifie et finalise l'ensemble des dossiers de demande de financement soumis au comité d'attribution du FDL, il prépare les ordres du jour des sessions d'attributions, anime les discussions, prépare les éléments de prise de décision (appréciation technique des dossiers) et assure le suivi des règles (respect du code de financement notamment). Il a un rôle essentiel de transfert de compétences vers le personnel technique des Communes en particulier dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage communale (responsabilités juridiques du maître d'ouvrage, préparation des dossiers

³¹ Dans le cas contraire, il reste possible de procéder à une réunion extraordinaire du Conseil communal pour opérer une rectification du budget annuel prévisionnel.

³² Cette fonction ne sera pas nécessairement à pérenniser.

techniques (APS³³), procédures de passation de marchés, suivi de chantier...) à mesure que les Communes se dotent du personnel qualifié capable d'assumer ces tâches de conseil technique. En l'absence de services techniques communaux compétents, c'est l'expert en génie civil/rural qui est le garant de la qualité des ouvrages réalisés dans le cadre du FDL. Son objectif est aussi d'appuyer la mise en place des services techniques des Communes.

Le service assurera par ailleurs régulièrement le suivi des animateurs de territoire en concertation avec la MCL et le suivi de l'ensemble des activités initiées en partenariat étroit avec les services communaux. Il veillera à l'implication de l'ensemble des acteurs.

Le service intercommunal conseille les Communes dans la réorganisation de leurs services communaux, dans l'élaboration des budgets communaux, la mise en œuvre d'une politique de mobilisation des ressources financières locales, la mise en œuvre de plans de formations des élus et agents communaux dans les domaines pertinents. Dans ce sens, un fonds spécifique de renforcement des capacités communales et associatives (dit FRC) sera mis en place pour réaliser des études, élaborer les plans de formation et le suivi des activités induites. Tandis qu'une partie du transfert de compétences se fera au quotidien dans les relations entre les membres du service intercommunal et les acteurs communaux, une autre partie pour être sous-traitées à des prestataires de service ou faire l'objet de conventions de partenariat avec des projets de développement intervenant dans ces domaines et reconnus pour leur expertise. Le service intercommunal fera un suivi de ces activités sous-traitées. Par ailleurs, l'évaluation externe du transfert de compétences sera l'objet d'une attention toute particulière (bilan des compétences acquises par les bénéficiaires).

La mission d'appui du service intercommunal sera également exécutée dans un esprit de transfert de compétences et de capacitation des équipes communales plutôt que de substitution.

Le service intercommunal nouera des relations de collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat de manière à favoriser des partenariats productifs entre ceux-ci et les Communes de l'Alibori. Différentes formes de collaboration pourront être initiées en tenant compte des textes de loi en vigueur et notamment les textes relatifs aux compétences octroyées aux Communes (propres, partagées, déléguées. cf. *infra* cadre juridique de la décentralisation) mais également en fonction d'analyses au cas par cas selon les types de services et d'appuis offerts par les services déconcentrés de l'Alibori, les capacités relatives du personnel des Communes potentiellement bénéficiaires d'appuis des structures déconcentrées, les pratiques locales et les dynamiques engagées entre les acteurs publics... Ces collaborations seront évaluées sur la base des effets attendus en termes de renforcement de l'administration communale et d'amélioration de la couverture des besoins locaux en services publics de qualité. Dans chaque commune, des indicateurs du système de suivi évaluation seront définis par le service intercommunal et les parties prenantes. En outre, des rapports seront régulièrement rendus au niveau du Comité départemental de concertation et de coordination (CDCC) présidé par la Préfecture des départements Borgou-Alibori.

Notons enfin que le fonds de renforcement des capacités (FRC) permettra de réaliser des formations adaptées pour lesquelles il n'existe pas d'offre a priori du côté des projets d'appui institutionnel ou du côté des services de l'Etat (services centraux, MCL, services déconcentrés). La formation des élus et des agents communaux aux procédures administratives et financières ou à des formations techniques spécifiques (économie, fiscalité...) seront éligibles à ce fonds. En outre, le FRC servira d'aide à la décision des élus en permettant la réalisation d'études relatives à des problématiques intercommunales (aménagement de mares, pistes, gestion de ressources naturelles partagées, etc.). Un inventaire préalable de l'ensemble des études existantes sera fait par l'expert en charge de la communication-capitalisation. Ce fonds de renforcement des capacités (FRC) sera géré par l'APIDA. Un code de financement sera élaboré par le service intercommunal en collaboration avec le PNUD et le CIDR.

³³ APS = avant projet sommaire. Il s'agit des dossiers de projets qui seront soumis au comité d'attribution du FDL.

Activités du R4. L'APIDA assure la promotion collective et solidaire des Communes de l'Alibori

- Se doter des moyens en infrastructure et équipements nécessaires au bon fonctionnement de l'APIDA.
- Définir la politique et les moyens de communication et de représentation extérieure de l'APIDA.
- Renforcer la capacité de la structure intercommunale à influencer les politiques sectorielles.
- Créer des partenariats politiques et techniques avec des collectivités du Nord et leurs réseaux d'acteurs professionnels.

Une attention particulière sera portée à la diffusion des résultats du Programme dont le montage pourrait influencer les politiques sectorielles dans un cadre décentralisé et les modalités de l'aide extérieure orientée sur le soutien du processus de décentralisation au Bénin. L'ouverture du Programme aux expériences menées ailleurs devra se traduire en termes d'activités d'échanges, de visites... notamment avec les collectivités de la Région Picardie qui soutiennent le Programme et qui, du fait de leur longue expérience, sont porteuses de solutions techniques qui peuvent bénéficier aux collectivités du département de l'Alibori et plus largement à d'autres départements du Bénin. Le service intercommunal appuiera l'APIDA dans sa politique de communication et de représentation extérieure.

Activités du R5. Une politique de promotion de l'économie locale est définie et mise en œuvre

- Recenser les études existantes et réaliser un diagnostic du tissu économique local de manière à identifier les secteurs économiquement porteurs et analyser les stratégies des acteurs.
- Organiser un atelier départemental de réflexion sur la promotion du développement économique local et mettre en œuvre les recommandations qui en découleront.
- Animer la réflexion sur l'harmonisation des taxes locales.
- Accompagner les dynamiques de diversification de la production.
- Promouvoir la création d'un outil financier spécifique à la promotion du développement économique local.
- Rechercher les partenaires techniques et financiers pour la mise en œuvre de la politique d'APIDA en matière de promotion du DEL.

Afin de mieux valoriser le potentiel économique du département de l'Alibori, favoriser les activités génératrices d'emplois et de revenus, le Programme développera à terme des activités spécifiques de promotion de l'économie locale. L'organisation des filières porteuses favorise l'émergence de nouveaux métiers générateurs de revenus, qui sont exercés par les jeunes ruraux : fonctions d'intermédiaire commercial, dans les secteurs du bétail, des céréales, des produits maraîchers. Ils ont l'avantage de valoriser les activités menées par les jeunes des villages.

Toutefois, la promotion de l'économie locale suppose une vision claire de celle-ci qui permette d'optimiser les opportunités identifiées dans un cadre qui dépasse les PDC. L'échelle intercommunale s'impose ici encore. La notion d'espaces de développement partagé (EDP) retenus par le DAT (cf. *supra* 2.1.1. Environnement géographique, humain, économique et social) semble être une échelle pertinente de réflexion pour la définition de politiques de promotion de l'économie locale cohérentes.

Or, à l'heure actuelle, les acteurs communaux sont peu armés pour affronter l'ensemble des défis du développement économique local. Dans une région où l'économie du coton a pris une place considérable au cours des trente dernières années, à l'heure de la crise, l'idée de diversifier les activités économiques s'impose à tout un chacun. Les paysans sont d'ailleurs les premiers à s'être engagés dans cette voie. Quels rôles peuvent jouer les différents pouvoirs publics à l'échelle nationale, départementale

et communale, en fonction des compétences qui sont les leurs et des moyens à leur disposition ? De quels instruments ces différents acteurs disposent-ils pour prendre les décisions susceptibles de réduire la précarité des conditions de vie de leurs populations ?

Un préalable à la mise en œuvre d'activités de promotion de l'économie locale sera donc de procéder à l'identification des études existantes qui permettront de définir les clefs de l'économie locale pour mieux saisir les interactions des Communes entre elles, des centres urbains et leur hinterland rural, identifier le patrimoine qu'elles ont en commun pour le valoriser, l'organisation et la rentabilité des filières, les stratégies mises en œuvre par les acteurs ruraux, etc. Des études spécifiques complémentaires pourront être menées pour fournir aux responsables locaux les outils d'aide à la décision. Elles viendront alimenter une base de données accessible à l'ensemble des décideurs mais également à des partenaires au développement et à des investisseurs potentiels. Un atelier départemental sera organisé la deuxième année de manière à mettre en place une politique de développement économique local et éviter des stratégies de saupoudrage dont on connaît la faiblesse des impacts en termes de lutte contre la pauvreté et de promotion de l'économie locale. Ces études et atelier seront éligibles au FRC.

En fonction des résultats de ces activités, le service intercommunal appuiera l'APIDA à promouvoir la création d'un outil financier spécifique à la promotion du développement économique local à travers la recherche de partenaires techniques et financiers. L'orientation a priori sera de déterminer les secteurs d'activité économique les plus porteurs de manière à y concentrer les efforts de soutien selon une approche structurante et durable. Un Fonds d'appui au Développement Economique Local permettra d'amorcer un renforcement du rôle de promotion du développement local des Communes, dimension qui devrait prendre toute sa mesure lors d'une seconde phase du programme.

Activités du R6. Les expériences de gestion communale sont capitalisées et partagées avec d'autres communes

- Mettre en place un système de suivi-évaluation et capitalisation
- Mettre en place une base de données au niveau de chaque Commune et au niveau intercommunal
- Partager les expériences des Communes de l'Alibori avec d'autres collectivités locales du Sud.

Le système de suivi évaluation programmation (SEP) et la capitalisation s'inspireront des matrices développées par le CIDR d'une part et le PNUD d'autre part pour ce type de projet. Ce dispositif interne sera complété par un suivi de la part du siège du CIDR et de son correspondant à Cotonou, ainsi que du dispositif de suivi mis en place par le PNUD.

A l'échelle intercommunale et au niveau de chaque Commune, une base de données sera mise en place et alimentée. On veillera tout particulièrement à ce qu'au niveau de chaque Commune, un responsable ayant les compétences requises soit désigné pour assurer la gestion et l'utilisation de cette base de données. Ces éléments d'information constitueront une base pour les échanges d'expériences entre les Communes de l'Alibori et d'autres collectivités de la Sous-région (Au Bénin, au Niger, au Burkina Faso...).

4 Hypothèses et risques

4.1 Conditions

Les conditions préalables au démarrage des activités du programme 2006-2008 de l'APIDA sont :

- La Reconnaissance d'Utilité Publique de l'APIDA est engagée
- L'APIDA a signé un accord-cadre avec le PNUD et le CRP pour la mise en œuvre de son programme dans le Département de l'Alibori
- L'APIDA a élaboré son budget de fonctionnement pour l'année 2006
- L'APIDA met à disposition du programme des locaux aménagés
- Un contrat est signé entre la MCL et l'APIDA pour arrêter les modalités de prise en charge et de gestion des ADT en 2006

4.2 Hypothèses

Les principales hypothèses du cadre logique du Programme sont les suivantes :

- Les gouvernements nationaux et locaux issus des prochaines élections (2006, 2007, 2008) soutiennent les orientations actuelles de la politique menée par l'APIDA. L'Etat maintient ses contributions au budget communal et/ou procède aux transferts de moyens correspondant au transfert de compétences.
- Les lois sur la décentralisation favorisent la participation des populations. Les lois votées et décrets d'application pris sur l'intercommunalité ne contredisent pas la mission de l'APIDA. Les textes législatifs béninois garantissent aux Communes un rôle central en matière de planification et de coordination des actions de développement sur le territoire.
- Les ministères techniques permettent aux communes de participer à la définition des politiques sectorielles. Les six communes de l'Alibori restent solidaires et membres de la structure intercommunale de l'Alibori
- La situation socio-économique (en particulier de la "filère coton") dans l'Alibori permet aux communes de mobiliser des fonds propres significatifs qui permettent d'accroître leur niveau de dépenses d'investissement. L'amélioration de l'offre des services de base fournis par les Communes peut contribuer à accroître la confiance en l'institution communale et renforcer sensiblement les possibilités d'augmentation des recettes communales par une amélioration du consentement à payer des citoyens impliqués dans une dynamique communale qui sert leurs intérêts.
- Les données de référence sur la situation financière des communes de l'Alibori sont disponibles en début de programme

4.3 Risques et éléments de gestion de ces risques.

Les principaux risques avec leurs conséquences et les éléments permettant de les gérer sont présentés ci-dessous.

Actuellement l'association pour la promotion de l'intercommunalité dans le département de l'Alibori (APIDA) ne dispose que d'un statut associatif. Elle devrait acquérir à terme le statut de collectivité décentralisée à part entière (dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière) conformément à la loi 97-029 (article 176-177). Des retards dans l'acquisition de ce statut du fait du contexte électoral national pourraient nuire au bon fonctionnement du dispositif en particulier pour la

mise en œuvre de projets intercommunaux soumis au FDL. *Gestion : Le président de l'APIDA fait pression pour accélérer la procédure de reconnaissance et mettre l'APIDA en conformité.*

La vague des destitutions qui a touché l'ensemble du Pays en 2005 et notamment les Communes du département du Borgou est susceptible de s'étendre aux Communes de l'Alibori du fait d'un contexte pré-électoral peu favorable à la stabilité politique. *Gestion : La médiation de l'APIDA et l'arbitrage de l'autorité préfectorale permettra de contenir ces tendances.*

A l'échelle de l'ensemble des Communes du Pays, une pratique malheureusement répandue des oppositions locales est de tout mettre en œuvre localement pour contrer les actions productives entreprises par un maire, y compris manipuler les opinions publiques par une désinformation et faire échouer un projet de développement en cours susceptible de crédibiliser l'équipe communale en place. *Gestion : Une politique de communication précoce devrait permettre de limiter le risque. C'est conscient de ce risque que les maires des six communes de l'Alibori ont recommandé le recrutement d'un expert en communication. En outre, la médiation de l'APIDA pourrait là aussi être salutaire.*

Des événements violents liés aux conflits d'intérêt entre éleveurs et cultivateurs viennent troubler la sérénité des acteurs locaux et conduisent à des situations de blocage des institutions locales. *Gestion : Il est souhaitable de mettre en place de manière anticipée des partenariats entre les autorités locales, départementales et nationales, et les différentes institutions chargées de la gestion des ressources naturelles et opérations de développement mises en œuvre par les ONG de manière à favoriser les processus de gestion non violente des conflits.*

Des interventions extérieures non maîtrisées sur le territoire communal engendrent des problèmes de cohérence globale, perturbe les dynamiques de recherche de concertation et de coordination initiées ; elles peuvent freiner la responsabilisation des Communes et déstabiliser les instances municipales. *Gestion : Les autorités communales prennent leurs responsabilités et au besoin recourent à l'intermédiation de l'APIDA pour régler les problèmes.*

Les instances nationales impliquées dans le programme n'honorent pas leurs engagements. Par exemple, les ADT ne sont pas rémunérés à temps ou les transferts financiers de l'Etat vers les Communes n'évoluent pas favorablement du fait de difficultés financières de l'Etat ou d'un manque de volonté politique de procéder aux transferts. *Gestion : Les partenaires du Programme font pression sur les autorités nationales. Les recommandations de l'évaluation à mi-parcours du projet ADECOI sont mises en œuvre (mobiliser en urgence les autorités nationales et départementales sur la nécessité d'assurer une exécution rapide et performante, former tous les intervenants du processus de décaissement du FDL aux méthodes performantes d'exécution des procédures; tester des mécanismes de suivi des dossiers, former les Services déconcentrés du Trésor (Receveur-Percepteur) pour réduire la durée des contrôles et de l'exécution des décaissements).*

Les différences observées dans les capacités et les compétences du personnel technique des Communes de l'Alibori ainsi que dans les moyens financiers sont de nature à amplifier les écarts entre ces Communes. *Gestion : L'APIDA et son service intercommunal mettent en œuvre les outils adéquats pour assurer un développement équitable conformément aux principes de solidarité entre les Communes membres de l'APIDA.*

Les Communes qui manquent de personnel qualifié ne parviennent pas à juguler l'effet « affectation punitive » attaché à leur localité (cf. supra). *Gestion : Le Gouvernement, tout particulièrement le MISD, le MFE et la MCL, ont un rôle crucial à jouer pour prévoir et accélérer le redéploiement du personnel technique affecté aux Communes. La structure intercommunale met en place des mécanismes de solidarité entre Communes. L'APIDA joue un rôle de lobbying auprès des ministères pour parer à ces résistances. Les Communes mènent des politiques actives pour motiver des personnels compétents à mettre leurs capacités au service des mairies.*

Les dispositifs d'appui-conseil qui visent à renforcer les compétences des acteurs communaux restent essentiellement perçus par ces derniers comme des sources de revenus (« rente de la participation ») du fait d'une « culture des per diem » qui s'est aujourd'hui diffusée et ancrée dans les mentalités et les

pratiques des acteurs locaux. Par conséquent les formations fournies sont peu ou pas efficaces. *Gestion : La question du renforcement des capacités des acteurs doit faire l'objet d'une réflexion ouverte avec les autorités municipales et les acteurs associatifs de manière à clarifier les règles du jeu et promouvoir de véritables plans de formation de la population (de leurs représentants au sein des instances paritaires), de la société civile, du personnel communal et des élus.*

Le dispositif d'animation tel que conçu initialement (1 animateur par Commune) n'est pas adapté aux caractéristiques des Communes de l'Alibori. Des problèmes de sous-effectifs ou de sureffectifs risquent de se poser avec des incidences sur l'efficacité du dispositif et la participation effective des populations au processus engagé. Par manque de temps pour les tâches d'animation, il n'y a pas de véritables activités de transfert de savoir-faire au profit des porteurs de projets villageois. *Gestion : le secrétaire permanent du service intercommunal ajuste la répartition de ses effectifs en fonction du contenu de l'animation pour une commune donnée, d'un nombre moyen de villages (administratifs et non administratifs) par animateur. Des négociations avec la MCL en cours d'exécution du Programme seront peut-être à envisager s'il s'avère que le nombre d'animateurs est insuffisant.*

Des retards éventuels dans le transfert par l'État des fonds de démarrage des Communes, ou encore des retards accidentels dans le transit des fonds FDL et de leurs contreparties à travers le circuit des banques et du Trésor, pourraient occasionner des retards dans le processus annuel d'investissement et de réalisation des projets inscrits dans les PDC et PAI. *Gestion : Mobiliser les autorités nationales et départementales sur l'urgence d'assurer une exécution plus rapide et performante du circuit FDL ; Renforcer les capacités des communes en matière de suivi et d'exécution des procédures de décaissement du FDL ; Renforcer les capacités des Services déconcentrés du Trésor (Receveur-Percepteur) dans le but de réduire la durée des procédures de contrôle et d'exécution des décaissements FDL.. Cf. recommandations de l'évaluation du projet ADECOI.*

Le dispositif financier choisi (retenue à la source par l'État) est peu responsabilisant pour les Communes qui ne sont pas directement impliquées dans la mise à disposition des fonds de leur budget communal. *Gestion : A mesure que la capacité financière et la trésorerie des Communes de l'Alibori s'accroîtront, le dispositif financier du FDL devra évoluer vers une mise à disposition directe des fonds propres des Communes.*

Les campagnes électorales des municipales de 2002-2003 ont suscité des oppositions politiques nouvelles qui peuvent se traduire par des dynamiques conflictuelles et/ou contre-productives. Les élections présidentielles et législatives à venir (2006 et 2007) peuvent accentuer ces effets. Pour diverses raisons, les responsables des UCPC peuvent se positionner en opposition au pouvoir communal (comme c'est le cas actuellement à Segbana) et empêcher les élus de disposer des moyens nécessaires au bon fonctionnement de l'administration de leur Commune. *Gestion : les initiatives de médiation menées jusque là par les maires membres de l'APIDA peuvent atténuer ces tendances aux effets paralysants sur les dynamiques municipales.*

L'accroissement des coûts de fonctionnement des Communes lié au recrutement de 4 personnes au sein de la structure intercommunale d'appui-conseil grève davantage le budget des Communes et amenuise les ressources disponibles pour financer des investissements. *Gestion : la prise en charge des personnels et charges de la structure intercommunale sera supportée principalement par la subvention accordée à l'APIDA. Cette subvention de fonctionnement diminuera progressivement en fonction des résultats atteints en termes de d'accroissement des recettes fiscales des Communes. L'élaboration d'une prospective à dix ans permettra au terme de la première phase de trois ans d'envisager les évolutions possibles sur la base de données concrètes collectées auprès de chaque commune.*

Ce type de programme d'investissement lorsqu'il se déroule efficacement tend généralement à accroître considérablement l'accessibilité physique aux services sociaux de base (éducation, santé, eau potable). Par contre, chacune de ces infrastructures connaît une faible durabilité liée à des problèmes récurrents autour de l'entretien, de la gestion, de la tarification des services, des conflits anciens non réglés ou des conflits suscités par l'action initiée, le manque de communication autour des rôles et responsabilités des

différents acteurs. *Gestion : exploiter les cas d'échec dans les projets PDL et ADECOI (évaluations externes, études d'impact) pour en tirer des leçons opérationnelles.*

4.4 Organisation

La démarche de programmation locale, impliquant la prise de responsabilité des organisations communautaires et des élus, suppose des modalités de gestion transparente des investissements programmés, qui appelle la séparation de la fonction des services d'assistance technique de la fonction financière.

Le schéma d'organisation du Programme constitue un compromis entre celui du programme ADECOI et celui du PDL Collines, en intégrant l'existence d'une association intercommunale dynamique dans le dispositif.

L'ancrage institutionnel est, au niveau national, le MISD, plus particulièrement la Mission de Décentralisation, chargée d'animer le comité d'orientation interministériel et, sur la base de cette coordination, de proposer les dispositions nécessaires au renforcement du processus.

Au niveau du département, une articulation sera recherchée avec :

- le Conseil départemental de concertation et de coordination, CDCC, qui est présidé par le Préfet du département. Ce cadre de concertation est composé des maires et de leurs adjoints, d'un représentant de l'Union Départementale des Producteurs, d'un représentant de la chambre consulaire départementale, d'un représentant de la Fédération Départementale des Parents d'Elèves ;
- la conférence administrative départementale CAD, qui est elle aussi présidée par le Préfet, et composée des directeurs et chefs de service départementaux.

La mise en œuvre du programme requiert différentes fonctions : orientation des politiques de développement ; coordination des actions ; animation, formation et appui-conseil, maîtrise d'œuvre ; décisions financières.

Orientation des politiques de développement

La fonction d'orientation des politiques de développement sera exercée par un Comité d'Orientation du Programme, COP, spécialement créé au niveau national. Le COP doit assurer l'harmonisation des outils d'appui au développement local et l'orientation du projet par rapport aux avancées du processus de décentralisation, à la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et des politiques sectorielles.

Le COP est composé comme suit :

- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
- la Mission de Décentralisation,
- la Maison des Collectivités Locales,
- la Délégation à l'Aménagement du Territoire
- la Direction Générale de l'Administration Territoriale.
- la DPP/MISD
- la DCRE/MPP
- le PNUD
- le CIDR

La DGAT assurera la présidence de ce comité qui se réunira une fois par an pour apprécier les résultats du Projet et faire les recommandations utiles. Le Comité peut se réunir en cas de besoin, notamment

lorsque le Programme devra faire face à une situation nécessitant des éclairages sur une question déterminante, pour l'exécution efficace de ses activités.

Pilotage

La fonction de pilotage sera du ressort d'un comité dénommé Comité de Pilotage du Projet présidé par le Préfet du département et composé de l'APIDA (représentée par deux membres), du directeur départemental du Plan, d'un représentant de l'équipe opérationnelle, du Directeur Départemental des Impôts de l'Alibori et du receveur des finances. Le secrétariat du comité de pilotage sera assuré par le Secrétaire Permanent de l'APIDA.

Décisions de financement

L'allocation des Financements sera du ressort de l'APIDA. Le rôle principal du Comité d'Attribution du FDL sera de veiller au respect des critères d'accès selon les indicateurs de performance réalisés par les Communes dans les décisions d'allocation annuelle des subventions d'investissement aux Communes.

Maîtrise d'œuvre, fonction d'animation et d'appui-conseil

La maîtrise d'œuvre, les fonctions d'animation et d'appui-conseil seront assurées par le Service intercommunal attaché à l'APIDA (cf. *supra* activités du résultat 3).

Un appui à la maîtrise d'œuvre du Programme sera fourni par le PNUD, le CIDR. Les services déconcentrés de l'Etat seront associés autant que possible à cette fonction d'appui-conseil dans la mesure où celle-ci relève de leur compétence et que les interactions entre acteurs déconcentrés et acteurs décentralisés produisent des effets positifs³⁴. D'autres appuis extérieurs pourront être sollicités et feront l'objet de contractualisation avec l'APIDA.

³⁴ On note en effet dans la pratique que des conflits de compétences se déclarent parfois entre ces deux niveaux, notamment dans le domaine des compétences partagées (santé, éducation) de la Commune mais également sur des compétences propres de la Commune (investissements marchands, aménagement, etc.).

5 Facteurs de viabilité et de pérennité

Plusieurs types de viabilité sont à envisager : la viabilité institutionnelle, la viabilité technique, la viabilité financière, la viabilité sociale et culturelle et la viabilité économique.

La viabilité institutionnelle du dispositif repose d'une part dans le rôle central octroyé à l'APIDA qui devrait rapidement évoluer vers un statut de collectivité locale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. D'autre part, la maîtrise d'ouvrage communale est clairement affirmée à travers un dispositif et des procédures qui responsabilisent les acteurs communaux. Enfin, l'ancrage institutionnel au niveau national donne au Programme une meilleure probabilité d'influencer les politiques nationales en matière d'appui au développement communal si les résultats sont au rendez-vous.

La viabilité technique est liée ici à la mise en place d'un pôle commun de compétences au service des Communes et servant d'interface efficace vis à vis des partenaires extérieurs, à savoir le service intercommunal d'appui-conseil. Ce pôle est destiné à être pérennisé à terme à mesure que les ressources propres des Communes membres leur permettent la prise en charge des frais de fonctionnement. Elle est aussi liée à la capacité des services techniques de fournir des technologies adaptées aux besoins exprimés, aux cultures et traditions, que les frais d'entretien soient abordables aux bénéficiaires...

Le recours systématique du Programme aux dispositifs financiers existants permet aux acteurs communaux de se familiariser et se rôder à un système pérenne de financement. Par contre, quand bien même les activités liées à la mobilisation des ressources locales viendraient à produire des résultats probants en termes de croissance des budgets communaux, une autonomie des Communes ou de l'association intercommunale à dix ans semble utopique en ce qui concerne les investissements publics. L'objectif sera toutefois une prise de relais progressive de la part de l'Etat et des Communes dans le financement du développement communal et du développement local. En outre, les services sociaux et infrastructures créés ou réhabilités devront être financièrement accessibles à toutes les populations des Communes.

La viabilité sociale du Programme ne pose pas de problème majeur. Toutefois, il s'agira de s'assurer que la démarche de planification participative du développement est bel et bien appropriée par les décideurs communaux et les bénéficiaires. En outre, une attention particulière devra être portée sur l'intégration au processus des groupes ou catégories de populations marginalisés (femmes, hameaux non érigés en villages administratifs, groupes semi-nomades...). Sur le plan culturel, l'un des enjeux de la dynamique engagée est de faire émerger dans les espaces communaux les notions d'espace public, de bien et de service publics. L'ancrage de la décentralisation dans les cultures locales dépend en effet de l'appropriation progressive de ces notions.

Enfin, la promotion d'un volet d'appui communal et intercommunal à l'économie est un aspect essentiel du développement local qu'il convient d'initier puis de renforcer en fonction des résultats atteints et de l'évolution du contexte (politiques sectorielles, politique nationale de lutte contre la pauvreté, situation des filières économiques porteuses, contexte international, sécurité alimentaire...) de manière à concourir à la viabilité économique du Programme.

6 Suivi et évaluation

6.1 *Méthode de suivi*

L'essentiel du suivi opérationnel sera assuré par le service intercommunal de l'APIDA et notamment par le secrétaire permanent concernant les animateurs (en collaboration avec la MCL), par le comptable concernant les aspects financiers et le FDL, par les assistants techniques du PNUD et du CIDR mis à disposition de l'APIDA, ainsi que par des missions de suivi du siège du CIDR et du PNUD. Une attention particulière sera portée par l'assistance technique extérieure sur l'évolution des hypothèses et risques mentionnés dans la partie 4 du présent document.

Le Programme gagnerait par ailleurs à conforter son système interne de suivi par une sorte de veille sociologique extérieure des dynamiques communales ou observatoire de la décentralisation (cf. PDM, LASDEL ou LARES) qui permettrait notamment de mieux comprendre les interactions entre les différents acteurs et le Programme, d'identifier les clivages dans les conceptions et les pratiques de la décentralisation au quotidien, de repérer les stratégies d'acteurs susceptibles de contrarier les objectifs que s'est fixé l'APIDA.

6.2 *Evaluation*

La plupart des projets de développement pèchent par leur système interne de suivi-évaluation-programmation (SEP) soit par défaut d'outils adéquats, soit par manque de temps, soit par manque de compétences ou encore de recul nécessaire vis-à-vis de l'action.

Dans le cadre de l'exécution des projets ADECOI et PDL Collines, de tels outils de suivi existent. Il sera essentiel de les adapter au cadre logique spécifique du PDL ADECOM dans l'Alibori et surtout de mandater un personnel chargé de l'évaluation régulière. Au sein du service intercommunal, il s'agira de l'expert en communication-capitalisation. Il veillera tout particulièrement à ce que les résultats des évaluations soient bien mis à profit pour l'action, de telle sorte qu'on puisse opérer les réajustements nécessaires.

Les différents fonds mis à disposition du Programme feront l'objet d'audits comptables annuels, en particulier le FDL, le Fonds de renforcement des capacités et le fonds de soutien aux activités économiques locales.

Une évaluation externe du Programme interviendra au terme de la deuxième année de manière à laisser aux équipes en place le temps d'enregistrer les premiers résultats. Pour la faciliter, il sera impératif de faire établir le plus tôt possible une situation de référence avant la mise en œuvre des mesures proposées par le programme sur un certain nombre d'indicateurs jugés pertinents, par exemple autour des thèmes de la gouvernance locale ; l'état des relations entre les instances communales et les populations/les services déconcentrés de l'Etat, les partenaires au développement ; les compétences des personnels techniques et des élus communaux (connaissance des textes de lois sur la décentralisation, des procédures d'AO et marchés publics, etc.) ; les capacités des autres acteurs qui feront l'objet de transfert de compétences (associations, porteurs villageois, entrepreneurs et tâcherons...). Un tel état de la situation avant projet pourrait intervenir au cours de la première année. Il pourra être réalisé sur financement du FRC par des prestataires de service sur appel à proposition (restreint) auprès de bureaux d'études ou autres institutions ayant les capacités requises préalablement sélectionnés par le Service intercommunal.

6.3 Capitalisation

Outre les tâches d'évaluation, l'expert en communication-capitalisation aura pour mission de repérer les bonnes pratiques au sein du Programme PDL/ADECOM mais également dans le cadre d'autres projets de développement du même type, et de les diffuser pour le compte de l'APIDA.

Pour organiser la capitalisation des résultats obtenus, il sera utile de :

- établir une situation de référence avant la mise en œuvre des mesures proposées par le Programme (cf. ci-dessus 6.2) ;
- adapter les systèmes de collecte, de production de données existants (ADECOI, PDL, autres) ;
- réaliser un inventaire des instruments d'appui utilisés, en faisant l'analyse des expériences mises en place par le Programme au regard des instruments utilisés ailleurs ;
- développer des mécanismes où chacun peut, à tout moment et sans conditions, faire des propositions d'amélioration du processus de développement dans un cadre de décentralisation ;
- multiplier les débats, par groupes spécialisés homogènes et/ou des groupes multisectoriels, sur la vision que les participants ont des nouvelles politiques de développement menées ;
- de partager l'information avec la Mission de Décentralisation.

La Mission de Décentralisation a, en la matière, un mandat clairement défini par les textes. Dans ce cadre, elle assurera le suivi de l'expérience et la capitalisation des meilleures pratiques de programmation locale par les autorités communales et de l'expérimentation des pratiques de l'intercommunalité. Elle travaillera en étroite collaboration avec le Ministère des Finances et de l'Economie, notamment en ce qui concerne l'évolution des rôles et fonctions des communes justifiant le transfert de ressources de l'Etat central vers les collectivités locales, mais surtout pour clarifier les procédures de mise en œuvre des fonds prévus par le programme pour les investissements, le renforcement des capacités, les études et le développement économique local, que l'expérience menée dans l'Alibori pourrait enrichir. Un partenariat entre la MD et des instituts de recherche et/ou universitaires pourrait être envisagé afin d'assurer le caractère scientifique de certaines publications relatives à des sujets d'intérêt national ou international.

Le travail de capitalisation effectué par le Service intercommunal sera partagé avec la MD et la MCL en particulier. Les résultats seront également transmis au Comité d'Orientation mis en place dès le début du programme. L'objectif de ce travail de capitalisation est en effet d'instrumenter le développement intercommunal pour influencer positivement les politiques sectorielles et les politiques nationales de financement communaux et d'aider les autorités à adapter le cadre réglementaire des collectivités locales.

7 Durée et calendrier du projet

Dans sa première phase, le PDL/ADECOM se déroulera sur **une période de trois années**. Il démarrera au cours du premier semestre 2006.

Dans l'attente du démarrage effectif du PDL/ADECOM, le PNUD a mis en œuvre une procédure d'assistance préparatoire. Celle-ci devrait permettre d'identifier et équiper les locaux du programme mené par l'APIDA, de procéder aux achats des matériels et équipements nécessaires à la mise en œuvre du Programme et recruter les personnels chargés de fournir les services d'appuis aux Communes. Ces tâches seront assurées conjointement par le PNUD, l'APIDA, et le CIDR mandaté par le Conseil Régional de Picardie.

Parallèlement, le Président de l'APIDA a introduit une demande d'aide financière à la Coopération Suisse en vue de doter la structure intercommunale de locaux et faciliter ainsi la mise en place du secrétariat permanent de l'APIDA.

Dans l'esprit de coopération décentralisée de la Région Picardie, l'accompagnement des acteurs communaux doit s'inscrire dans la durée. Cette première phase de trois ans n'est donc en principe que l'amorce d'un programme de plus longue haleine qui pourrait s'étendre sur une décennie.

Cette perspective de coopération est un facteur favorable à une telle approche. Il est aujourd'hui assez unanimement reconnu que les orientations actuelles de la coopération internationale en direction d'un transfert de compétences, d'un changement dans les conceptions et les pratiques de la gouvernance locale nécessite une révision des durées des projets souvent beaucoup trop courtes, qui incitent les opérateurs à fixer des objectifs trop ambitieux et à se substituer aux acteurs locaux de manière à atteindre les résultats.

En termes de calendrier, la première année du projet sera surtout une année de préparation, de prise de contact (populations des villages et quartiers des Communes, priorisation villageoise de projets de territoire, partenaires extérieurs, services déconcentrés...) et de connaissance du milieu à travers le lancement d'études (économie locale, plans de formation, socio-anthropologie des dynamiques associatives, etc.). Cependant, il importera de concrétiser assez rapidement la visibilité du Programme en termes de réalisations physiques susceptibles d'établir les bases d'une confiance réciproque entre acteurs.

La seconde année pourrait être une période d'intensification des investissements matériels et immatériels tandis qu'un rythme de croisière devrait pouvoir être atteint au cours de la troisième année. Toutefois, cette option ne sera réalisable que dans la mesure où les acteurs communaux et l'Etat seront en mesure de suivre le rythme de décaissement proposé. Il est évident que la mobilisation effective des ressources locales et donc les performances en matière de rentrées fiscales des Communes auront un impact prépondérant sur le rythme de décaissement du Programme.

8 Schéma de financement

8.1 Coût total du projet

Le coût total du PDL ADECOM est de 2.044.146.335 F CFA, soit 3.116.281 euros ou 4.088.000 dollars US. Le budget se répartit en quatre grands postes budgétaires :

I	INVESTISSEMENTS PROJET	186.750
II	FONCTIONNEMENT LOCAL	1.018.059
III	APPUI ET COORDINATION	292.525
IV	FONDS D'INVESTISSEMENTS LOCAUX	1.618.948
	Total (Euros)	3.116.281

8.2 Répartition par source de financement

Le PDL ADECOM sera financé par les partenaires suivants :

CRP	1.499.979 euros
PNUD	1.470.426 euros
Communes :	40.087 euros
ETAT :	105.789 euros

Le budget détaillé est présenté dans un document contractuel liant les différents partenaires.

9 Agrément des autorités locales

Conformément aux dispositions de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes de la République du Bénin (titre VII), l'APIDA a demandé sa reconnaissance auprès de l'autorité préfectorale qui l'a approuvée et enregistrée.

La coopération de l'APIDA avec un organisme décentralisé, en l'occurrence la Région Picardie, est légale et conforme aux textes en vigueur au Bénin.

Les maires des six Communes de l'Alibori ont agréé le présent document de projet dans son contenu et dans sa forme.

10 Cadre logique

OBJECTIFS	Indicateurs ³⁵	Hypothèses
1. Objectif global du Programme		
L'APIDA entend apporter une contribution à la politique nationale béninoise dans deux domaines principaux : - L'amélioration des conditions de vie des populations du département de l'Alibori. - L'ancrage du processus de décentralisation au niveau local.		
2. Objectif spécifique de la première phase (2006-2008)		
Les communes de l'Alibori améliorent l'accès et la qualité des services publics aux habitants à travers une structure intercommunale pérenne et un cadre de concertation entre élus et populations du Département.	<u>Domaines d'impact :</u> Renforcement du capital social au niveau des habitants ; Conditions de vie des habitants défavorisés et accès aux services de base dans les villages ; Implication des élus communaux et maîtrise des rôles de chaque acteur dans le cadre de la gouvernance locale ; Coopération et solidarité intercommunales.	Les gouvernements nationaux et locaux issus des prochaines élections (2006, 2007, 2008) soutiennent les orientations actuelles de la politique menée par l'APIDA de l'Alibori. L'Etat maintient ses contributions au budget communal et/ou procède aux transferts de ressources correspondant au transfert de compétences.
3. Résultats attendus		
R.1 : Les élus locaux établissent un dialogue permanent avec les populations sur les questions de développement local à travers un dispositif d'animation de la vie locale.	Les Plans Annuels d'Investissements 2007, 2008 et 2009 sont élaborés en partenariat avec les acteurs locaux associatifs et communautaires dans le cadre du dispositif de la démarche de territoire.	Les lois sur la décentralisation favorisent la participation des populations.
R.2 : Les communes ont amélioré la couverture des besoins locaux en services publics de qualité.	Le taux de réalisation des investissements financés sur le FDL est d'au moins 90% chaque année.	La situation socio-économique (en particulier de la "filiale coton") dans l'Alibori permet aux communes de mobiliser des fonds propres significatifs.

³⁵ Les indicateurs seront affinés au début de la phase, à l'occasion de l'élaboration du Système SEP.

<p>R.3 : Les administrations communales de l'Alibori sont renforcées par une mutualisation de services d'appui aux Communes.</p>	<p>Toutes les administrations communales sont dotées de manuels de procédures de gestion administrative, financière et budgétaire et améliorent la qualité de leurs prestations.</p>	<p>Les lois votées et décrets d'application pris sur l'intercommunalité ne contredisent pas la mission de l'APIDA. Les textes législatifs béninois garantissent aux Communes un rôle central en matière de planification et de coordination des actions de développement sur le territoire.</p>
<p>R.4 : L'APIDA assure la promotion collective et solidaire des communes de l'Alibori.</p>	<p>L'APIDA fonctionne conformément aux textes qui la régissent.</p>	<p>Les ministères techniques permettent aux Communes de participer à la définition des politiques sectorielles. Les six Communes de l'Alibori restent solidaires et membres de la structure intercommunale de l'Alibori.</p>
<p>R.5 : Une politique de promotion de l'économie locale est définie et mise en œuvre.</p>	<p>Les dynamiques de diversification de la production sont soutenues financièrement et techniquement par des opérateurs compétents sur un fonds spécifique. Les taxes locales sont harmonisées.</p>	<p>Les orientations et les outils de la politique nationale de promotion de l'emploi et de l'entreprise sont favorables à la politique que l'APIDA entend mener en matière de DEL. Les opérateurs économiques ont la volonté de collaborer avec les autorités communales.</p>
<p>R.6 : Les expériences de gestion communale sont capitalisées et partagées avec d'autres communes.</p>	<p>Un système de Suivi-Evaluation-Programmation et de capitalisation est mis en place dès la première année. L'expérience d'intercommunalité est documentée (film documentaire, manuels sur les innovations pertinentes,...).</p>	<p>Les données de référence sur la gestion des Communes de l'Alibori sont disponibles en début de programme.</p>

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Baris, D. ; Dion, R. ; Lawani, R. ; Monde, P., *Rapport provisoire d'évaluation à mi-parcours du projet ADECOI*, Novembre 2005, Cotonou.

DGAT/MISD, 2001, Atlas monographique des Communes du Bénin, Cotonou.

Djossou, J., mars 2005, Rapport sur l'état des finances locales dans le département de l'Alibori, Cotonou.

Farvacque-Vitkovic, C. et Godin, L., 1997, *L'avenir des villes africaines. Enjeux et priorités du développement urbain*, coll. « Le développement en marche », Banque Mondiale, Washington.

M. Gletton-Quenum, "Le coton tient toujours la corde" in *Jeune Afrique*, 19 avril-2 mai 1999.

Goby, M., 2005, Département de l'Alibori – Projet d'appui aux Communes pour la lutte contre la pauvreté. ADECOM. Bénin, Document de formulation de programme, PNUD-FENU, Cotonou.

Institutions et Développement, *Rapport d'évaluation PDL Collines*, Nov. 03.

Le Bris, E., 1999, « La construction municipale en Afrique. La laborieuse gestation d'un nouvel espace public », *Politique Africaine*, 74, pp. 6-12.

Ministère des Finances et de l'Economie, Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, Manuel de procédures et d'opérations relatives à la gestion du fonds de développement local du projet d'appui au développement communal et aux initiatives locales dans le Borgou (FDL-ADECOI), Novembre 2004, Cotonou.

Nansounon, C., O., Z., 2004, L'or blanc vu d'en bas : socio-anthropologie des dynamiques locales autour d'une culture de rente dans le village de Marégourou (Nord-Bénin), mémoire de DEA en Etudes du Développement, Université de Genève, Genève.

Onibon, P., 2004, Capitalisation et évaluation des marchés à bétail autogérés au Nord du Bénin. Articulations avec le développement local, Rapport, Ministère Français des Affaires Etrangères.

PDM, 2003, Etat de la décentralisation en Afrique, Karthala-PDM, Paris.

Zocli, V., mars 2005, Rapport d'analyse organisationnelle des Communes de l'Alibori, Cotonou.