

Centre International de Développement et de Recherche

PROGRAMME « APPUI SUISSE AU RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE LOCALE » DANS LE DEPARTEMENT DU BORGOU

**COOPERATION BENIN/SUISSE - PHASE 1
1ER JUIN 2007 – 31 MAI 2011**

Communes de Bembereke, Kalale, N'Dali, Nikki, Perere, Sinende et Tchaourou

Frédéric Hautcoeur

Omer Thomas

Juillet 2007

D.D.C.
Direction du développement
et de la Coopération suisse
Bureau de Coordination au Bénin

C.I.D.R.
Centre International de
Développement et de Recherche

DOCUMENT DE PROGRAMME

PROGRAMME
« APPUI SUISSE AU RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE LOCALE »
DANS LE DEPARTEMENT DU BORGOU

COMMUNES DE
BEMBEREKE, KALALE, N'DALI, NIKKI, PERERE, SINENDE ET TCHAOUROU

COOPERATION BENIN / SUISSE

PHASE 1
(1^{er} juin 2007 – 31 mai 2011)

Cotonou, juillet 2007

Sommaire

1. Titre et Résumé.....	7
1.1 Titre du Programme	7
1.2 Résumé.....	7
2. Contexte de l'intervention.....	8
2.1 Intégration des Communes de Bembéréké, Sinendé et Tchaourou dans le Programme	8
2.2 Situation générale dans la zone du Programme.....	9
2.3 Cadre institutionnel départemental	17
2.4 Politique de décentralisation en vigueur au Bénin.....	17
2.5 Justification concernant la politique de la DDC.....	20
3. Principaux acteurs dans le Borgou	21
3.1 Interventions de la coopération suisse.....	21
3.2 Les programmes d'appui aux Communes	23
3.3 Les structures d'appui au développement local	28
3.4 Les villages et leurs structures.....	30
3.5 Les Arrondissements	30
3.6 L'administration communale.....	30
3.7 Les services techniques déconcentrés de l'Etat.....	32
3.8 L'Etat	33
4. Enjeux et axes de coopération dans le Borgou	33
4.1 Renforcement des capacités et acquis des acteurs locaux.....	33
4.2 Gouvernance locale.....	35
4.3 Services aux populations	36
4.4 La capitalisation des bonnes pratiques et le management des connaissances.....	38
5. Proposition de montage institutionnel	39
5.1 Partenaires et concernés.....	39
5.2 Niveau local, infra-communal	40
5.3 Niveau méso, communal, intercommunal et départemental.....	40
5.4 Niveau macro, interdépartemental ou national.....	41
5.5 Dispositif institutionnel pour la mise en œuvre du Programme ASGL-Borgou.....	42
6. Objectifs du Programme	44
6.1 Objectifs globaux.....	44
6.2 Objectif spécifique du Programme.....	44
7. Résultats attendus et activités.....	44

7.1	<i>Description du Programme</i>	44
7.2	<i>Résultats attendus</i>	45
7.3	<i>Principales activités</i>	45
7.4	<i>Calendrier des activités</i>	51
8.	Moyens humains	51
9.	Appréciation globale	52
9.1	<i>Chances</i>	52
9.2	<i>Risques</i>	53
10.	Evaluation	53
10.1	<i>Suivi</i>	53
10.2	<i>Evaluation</i>	54
Annexe	: Cadre logique du Programme ASGL dans le Département du Borgou	55

Table des illustrations

Carte 1 :	Les Communes du Bénin	11
Carte 2 :	Cœur du Pays Bariba	13
Carte 3 :	Territoire de l'Ouémé supérieur	14
Carte 4 :	Territoire des Monts du Borgou	14
Carte 5 :	Territoire d'intervention du programme	16
Tableau 1 :	Données administratives des Communes concernées	15
Tableau 2 :	Situation scolaire de la zone d'intervention	22
Tableau 3 :	Liste des villages ciblés par le PNDCC dans les Communes du Borgou	26
Tableau 4 :	Evolution des dépôts dans les CLCAM des Communes ordinaires du département du Borgou	29
Tableau 5 :	Evolution de la capacité d'autofinancement de quelques Communes du Borgou	31
Tableau 6 :	Différentes hypothèses de financement des communes issues de l'étude sur le FADeC	37
Tableau 7 :	Informations nécessaires par niveau spatial	53

Sigles et Abréviations

ADECOI	Appui au Développement des Communes et aux Initiatives locales
ADT	Animateur de Territoire
AgeFIB	Agence pour le Financement des Initiatives à la Base
APE	Association des Parents d'Elève
APEM	Association pour la Protection de l'Enfance Malheureuse
BuCo	Bureau de Coordination de la Coopération suisse
CAO	Centre Africa Obota
CAT	Cellule d'Appui aux Territoires
CCAC	Comité Communal d'Appui et de Concertation
CCAP	Cellule de Contrôle Civique de l'Action Publique
CDCC	Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CEDA	Centre pour l'Environnement et le Développement en Afrique
CIDR	Centre International du Développement et de Recherche
CLCAM	Caisse Locale des Crédits Agricoles Mutuels
CST	Chef du Service Technique
DANIDA	Danish International Development Assistance (Coopération danoise)
DAT	Délégation de l'Aménagement du Territoire
DDC	Direction du Développement et de la Coopération (suisse)
DED	Service Allemand de Développement
DEDRAS	Développement Durable, Renforcement et Auto promotion des Structures communautaires
DGAT	Direction Générale de l'Administration Territoriale
EDP	Espace de Développement Partagé
EPE	Equivalent Point d'Eau
FDL	Fonds de Développement Local
FDT	Fonds de Développement des Territoires (PDL Collines)
FENU	Fonds d'Equipeement des Nations Unies
GERED	Groupe d'Etudes et de Recherche en Environnement pour le Développement
IMF	Institution de Micro-Finance
LARES	Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale
LASDEL	Laboratoire d'Etudes et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local
MB	Ministère délégué auprès du ministre des finances, chargé du Budget
MCL	Maison des Collectivités Locales
MCPD	Ministère en charge de la Planification et du Développement
MD	Mission de Décentralisation
MDGLAAT	Ministère de La Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MF	Ministère des Finances

ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPM	Organe Présidentiel de Médiation
PACEA	Projet d'Appui aux Communes dans les secteurs de l'Eau et de l'Assainissement
PADSEA	Programme d'Assistance au Développement du Secteur de l'Eau et de l'Assainissement
PAI	Programme Annuel d'Investissements
PDC	Plan de Développement Communal
PDE	Plan de Développement de l'Education
PDM	Partenariat pour le Développement Municipal
PGUD	Programme de Gestion Urbaine Décentralisée
PIP	Programme d'Investissements Publics
PNDCC	Programme National d'Appui au Développement Conduit par les Communautés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODECOM	Programme d'appui au Démarrage des Communes (Union Européenne)
RECADEL	Renforcement et Equilibrage des Capacités en Développement Local
RTI	Research Triangle Institute
SAFIC	Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Communes
SAO	Section Afrique de l'Ouest (de la DDC)
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
UCOPER	Union Communale des Organisations Professionnelles des Eleveurs de Ruminants
UCPC	Union Communale des Producteurs de Coton
UDOPER	Union Départementale des Organisations Professionnelles des Eleveurs de Ruminants
UDPC	Union Départementale des Producteurs de Coton

1. Titre et Résumé

1.1 Titre du Programme

Programme « d'Appui Suisse au renforcement de la Gouvernance Locale dans le Borgou » (ASGL Borgou)

Communes de Bembéréké, Kalalé, N'Dali, Nikki, Pèrèrè, Sinendé et Tchaourou

1.2 Résumé

Sur un territoire, de nombreux individus et institutions publiques, privées et communautaires interagissent dans le domaine public et contribuent à la production et à la gestion de biens et de services publics ou d'intérêt général. Le bon fonctionnement d'une collectivité territoriale nécessite donc des concertations et une coordination entre institutions publiques et privées, traditionnelles et modernes.

L'administration locale (au sens large : Commune et service déconcentré de l'Etat) se doit d'assurer l'animation de la vie locale et d'assumer les fonctions nécessaires d'arbitrage, de concertation et de normalisation. Elle doit intégrer harmonieusement des services, des actions, des décisions et des choix pour la satisfaction des principales attentes individuelles et collectives :

- Créer des services de proximité qui répondent aux besoins fondamentaux des habitants et construire des équipements collectifs.
- Promouvoir des activités économiques nouvelles et créer des conditions favorables au développement économique local.

La décentralisation est un processus institutionnel de transfert par l'Etat de certaines compétences aux collectivités territoriales administrées par des élus. En rapprochant l'administration de l'administré, elle crée le cadre institutionnel favorable au développement local. Dans ce contexte, la Coopération suisse intervient sur deux principaux domaines :

- **L'animation territoriale** qui vise à mobiliser les dynamiques endogènes, ascendantes et concertées de mise en valeur des ressources humaines, économiques et naturelles d'un territoire.
- **L'aménagement du territoire** comme politique d'organisation spatiale qui valorise les complémentarités et articule les différents éléments d'un espace géographique. Il structure le territoire autour de pôles économiques de développement et cherche à réduire les disparités liées à la métropolisation.

De part sa proximité, sa légitimité démocratique et sa vision globale du territoire, la Commune est l'un des principaux acteurs de la gouvernance locale, à l'interface entre l'Etat, garant des grands équilibres territoriaux, et la société civile. Il lui faut établir des relations horizontales et réciproques avec les multiples acteurs qui offrent des services sur le terrain : étatiques, communautaires et privés.

Le principe fondamental de l'intervention de la Coopération suisse est la « promotion de la démocratie participative comme enjeu réel de la décentralisation et moteur du développement local ». Fil conducteur de l'ensemble de la démarche proposée, l'intervention des citoyens dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions publiques induit plusieurs enjeux : participation citoyenne, reconnaissance mutuelle, concertation et négociation entre les acteurs du territoire, transparence des décisions, responsabilité attribuée et contractualisée dans le respect des prérogatives de chacune des parties. Elle permettra, comme expérimenté dans les Collines, d'instaurer la confiance entre les élus, les techniciens de l'Etat et les populations, donc de crédibiliser la Commune et de renforcer la gouvernance locale.

Le Programme cherche à favoriser la concertation et la négociation entre les habitants, la société civile, les opérateurs économiques et les pouvoirs publics locaux afin d'améliorer la délivrance de services publics dans les sept Communes ordinaires du Département du Borgou. Il ambitionne de rapprocher les citoyens de l'exercice du

pouvoir, de développer des espaces où les habitants pourront exprimer leurs besoins et où l'autorité publique locale pourra s'appuyer davantage sur les organisations et initiatives des populations. Son champ d'intervention prioritaire est la « gouvernance locale », entendue sous l'angle d'une implication accrue des principaux acteurs du développement autour du niveau de décision politique local.

Le Programme fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la sphère publique. Il met en exergue l'interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective.

A l'échelle des sept Communes ordinaires du Département du Borgou, la Coopération suisse tente de mettre en réseau les différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux dans la perspective d'un projet de développement pérenne. Cette mise en réseau des acteurs du développement local nécessite un partage des connaissances et des expertises de chaque partenaire (gestion du savoir) qui laisse cependant à chacun d'eux une part importante d'autonomie dans ses choix stratégiques. Il s'agit de favoriser le partenariat, de construire des références communes entre le secteur public et le secteur privé, ce qui constitue une nécessité de s'inscrire dans une action à long terme rassemblant de nombreux partenaires.

Les appuis de la Coopération suisse à la gouvernance locale sont ainsi confrontés à six principaux défis :

- Promouvoir des espaces de dialogue entre les habitants et les pouvoirs publics locaux et accompagner l'animation territoriale, avec un accent particulier sur la structuration des relations entre les Communes et les acteurs dits « communautaires » de son territoire, notamment les différentes organisations socioprofessionnelles.
- Augmenter l'impact de la décentralisation sur la qualité de vie des citoyens et la lutte contre la pauvreté, par une amélioration de l'accès aux services de base dans le Département du Borgou.
- Favoriser l'intégration des Communes au système d'investissement public.
- Promouvoir une « mutualisation » des dispositifs d'assistance aux Communes et d'animation territoriale, à l'échelle intercommunale de « territoires de développement ».
- Améliorer les conditions pour la mise en œuvre efficace de la décentralisation et du développement local : renforcer les capacités du Gouvernement central et de ses services techniques déconcentrés à accompagner les Communes.
- Instaurer un dialogue politique pour la mise en cohérence des politiques de développement locale et nationale.

L'égalité femmes/hommes, la gestion du savoir et la bonne gouvernance sont appliquées de manière transversale dans ce Programme en collaboration avec la SNV qui mène déjà des activités dans ces domaines.

2. Contexte de l'intervention

2.1 Intégration des Communes de Bembéréké, Sinendé et Tchaourou dans le Programme

Dans le cadre de ce Programme, la Coopération suisse n'envisageait pas d'intervenir dans les Communes de Bembéréké, Sinendé et Tchaourou malgré l'enjeu stratégique majeur qu'elles présentent pour la zone.

Tchaourou est l'une des Communes les plus vastes du Bénin. Sa position centrale sur le territoire national en a fait une zone de contact entre de nombreux groupes socioculturels. Le métissage culturel et la disponibilité foncière ont favorisé l'installation d'importantes populations d'agriculteurs et d'éleveurs en provenance du sud, du nord et de l'ouest du Bénin qui cohabitent en complémentarité avec les autochtones Baatonu (souvent appelé « Bariba ») et Yoruba.

L'entité territoriale « Tchaourou, N'Dali, Parakou »¹ constitue un espace fonctionnel susceptible de servir de support aux actions du Programme. Elle forme une « région » sur laquelle les populations développent des solidarités et un sentiment identitaire important. Les facteurs d'homogénéité portent sur :

- Les liens culturels, linguistiques, et socio-anthropologiques, qui puisent leur fondement dans l'histoire, confèrent à cet espace une personnalité et une identité propre. Les Chefs traditionnels de Parakou sont originaires de la Commune de Tchaourou mais leur intronisation est dirigée par le Chef de Gbégourou situé dans la Commune de N'Dali. Il est donc difficile de dissocier les populations de Tchaourou notamment celles des Arrondissements de Bétérou, Sanson et Kika de leurs voisines de N'Dali.
- Les facteurs géographiques et naturels impriment à la zone un cachet spécifique et conditionnent des complémentarités sur le plan économique. Les Communes de N'Dali et Tchaourou partagent l'hinterland rural de l'agglomération de Parakou, la forêt de l'Ouémé supérieur et bien d'autres ressources naturelles dont la valorisation nécessite une gestion concertée des deux territoires.
- Les effets de polarisation, induits par la frontière nigériane et la ville de Parakou, confèrent une fonctionnalité économique à la portion d'espace constitué par N'Dali et Tchaourou.

De ce fait, il nous a semblé opportun d'inclure la Commune de Tchaourou qui, associée à Parakou et N'Dali, façonne un véritable « territoire de développement ».

De même, les Communes de Bembéréké et Sinendé constituent un territoire homogène pour la promotion du développement local, dans un cadre de planification et de gestion intercommunale du développement. Ce territoire présente une parfaite homogénéité linguistique et culturelle et dispose déjà de quelques « instruments » de coopération intercommunale, telles que la radio rurale de Bembéréké, la forêt classée de Ouénou-Bénou...

L'extension de la zone d'invention à toutes les Communes ordinaires du Département du Borgou devrait permettre d'ancrer le Programme dans l'Association des Communes du Borgou (ACOB), d'asseoir la collaboration avec le projet ADECOI-PNUD en couvrant la même zone géographique, de s'appuyer sur le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination et de donner tout son sens à la mise à disposition de chargés de mission préfectoraux pour accompagner la gouvernance locale, à l'échelle du Département du Borgou.

2.2 Situation générale dans la zone du Programme

2.2.1 Cadre général

Le Programme « d'Appui Suisse au renforcement de la Gouvernance Locale » dans le département du Borgou (ASGL-Borgou) s'inscrit dans le cadre global des objectifs du millénaire pour le développement. Il contribue à la mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté au Bénin qui se décline en cinq axes :

- Accélération de la croissance.
- Développement des infrastructures.
- Renforcement du capital humain.
- Promotion de la bonne gouvernance.
- Développement équilibré et durable de l'espace.

Sa stratégie prend en compte la pensée économique et sociale du Gouvernement en matière de développement :

- Reconstruire une administration de développement avec une fonction publique garante de l'intérêt général à travers un service public de qualité.
- Promouvoir le renouveau économique à travers la création de la richesse comme moyen de lutte contre la pauvreté.

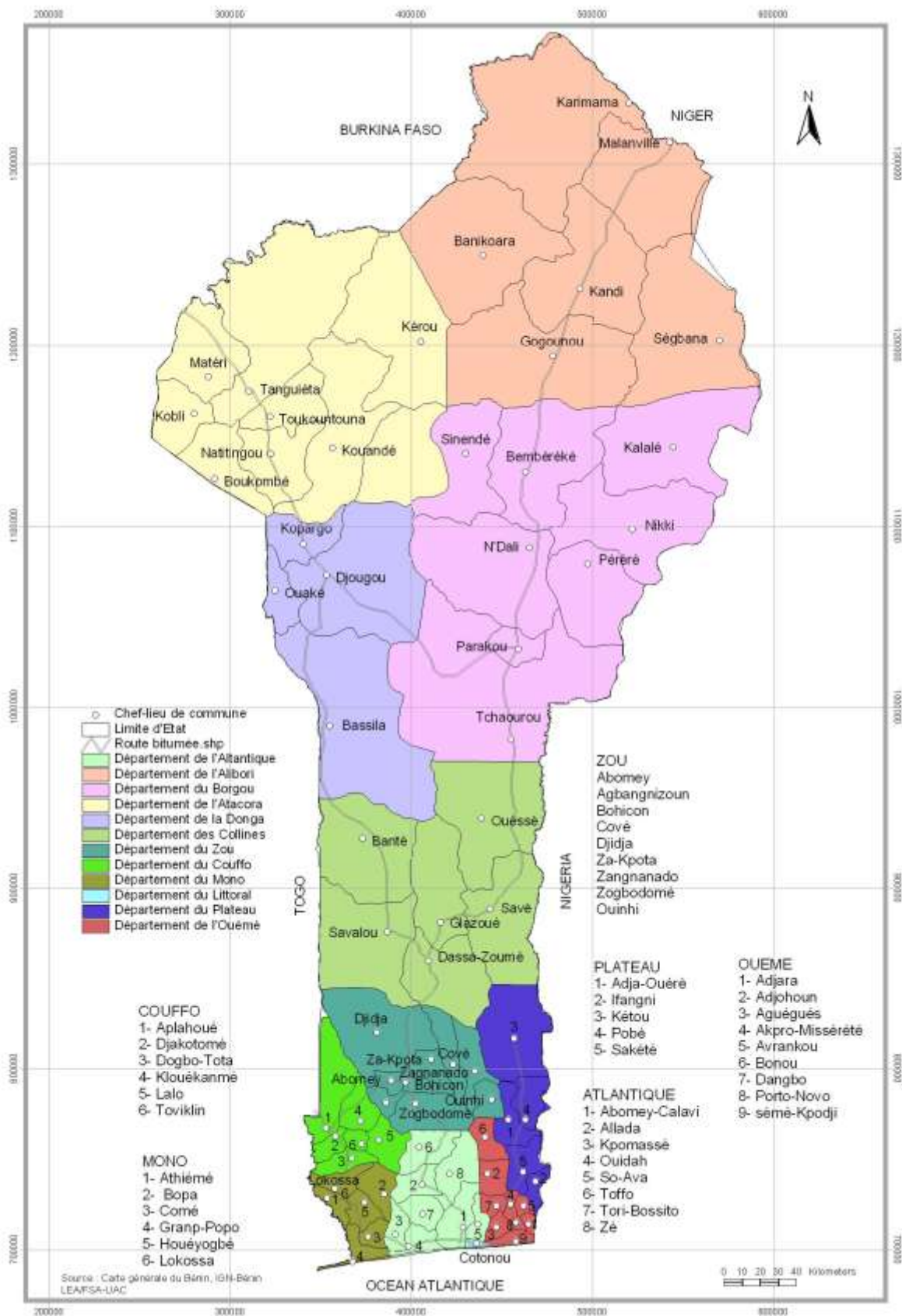
¹ Jusqu'en 1978, les trois Communes étaient réunies au sein de la sous-préfecture de Parakou.

- Renforcer le capital humain avec un système éducatif à la hauteur des enjeux du développement national.
- Assurer un développement équilibré et durable de l'espace national à travers le renforcement de la décentralisation et le développement économique local.

Il s'inscrit dans la stratégie de la Coopération suisse au Bénin qui s'articule autour de trois volets :

- L'Etat local à travers l'appui budgétaire à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté, l'appui à la mise en œuvre concertée des PDC (renforcement des services publics locaux et des systèmes de formation et d'information, amélioration des conditions de vie dans les communautés de base), la promotion de l'intercommunalité et de la gouvernance.
- L'Education à travers l'appui à l'alphabétisation et à l'éducation des adultes, l'amélioration de la pertinence et de la qualité de l'éducation, l'amélioration de l'accès des groupes défavorisés à l'éducation, renforcement de l'engagement dans le post-primaire en relation avec la formation professionnelle.
- La Santé à travers l'amélioration de la qualité des soins et des services, la promotion de la santé et la consolidation des mutuelles de santé.

Carte 1 : Les Communes du Bénin



2.2.2 Contexte du Département du Borgou

Le Département du Borgou, zone d'accueil de nombreux immigrants agricoles est, selon le PNUD, l'un des plus pauvres du Bénin en termes de vulnérabilité économique et sociale. Une grande partie des ménages multiplie les petites activités pour faire face aux dépenses alimentaires qui absorbent près des deux tiers de leurs revenus. Les femmes, qui travaillent près de 10 heures par jour, sont de plus en plus sollicitées pour contribuer aux dépenses des ménages. Ce fait explique les faibles taux de scolarisation des filles (en dessous de 13 % dans les zones rurales).²

Ce département béninois a bénéficié de l'appui de la Coopération suisse depuis des décennies dans plusieurs domaines du développement. Il a été retenu comme la zone de concentration du nouveau projet FENU en cofinancement avec le Fonds Belge de Survie (FBS) et le PNUD en raison de la profondeur et de l'intensité de la pauvreté dans l'ensemble des Communes. Sept Communes ont été appuyées par le projet soit une population totale de 574.532 habitants en 2002³. Les sept Communes concernées sont Bembéréké, N'Dali, Nikki, Kalalé, Pèrèrè, Sinendé et Tchaourou. La plupart sont dans la zone d'influence directe du Nigeria dont la proximité inonde le marché local de produits manufacturés.

La pauvreté dans le département du Borgou touche près de la moitié (48,5 %) des ménages⁴. Cette situation est légèrement plus critique durant la période de septembre-novembre du fait qu'au cours de cette période les vivres se raréfient généralement et font l'objet de grandes spéculations auxquelles les populations ne peuvent faire face qu'en épuisant leurs revenus. Cette pauvreté se manifeste aujourd'hui par des difficultés pour plusieurs ménages d'accéder aux produits alimentaires et a eu des répercussions sur l'état nutritionnel des enfants. Contrairement à la plupart des autres départements, le retard de croissance des enfants dans le Borgou est beaucoup plus ressenti par les enfants de moins de 2 ans que par leurs aînés (2 à 5 ans), 48 % des enfants touchés en 2000⁵.

2.2.3 Présentation des Communes concernées par le programme

Les sept Communes se répartissent dans trois « Espace de Développement Partagé » (EDP), tel que défini par la Délégation à l'Aménagement du Territoire. Un EDP est une entité territoriale, regroupant sur une base consensuelle plusieurs Communes contiguës, dotée d'une forte personnalité géographique, historique, culturelle, économique et porteuse de dynamiques internes. L'EDP n'est donc pas une simple construction volontariste. Il résulte d'une volonté politique que sous-tendent des facteurs susceptibles de constituer les fondements d'une région, parce que porteurs de germes de changement.

Les Communes de Kalalé, Nikki et Pèrèrè appartiennent au « Cœur du pays Bariba ». Elles s'organisent autour de Nikki la capitale historique du royaume wasangari du Bargu ou Baruwu qui a donné son nom au Département.

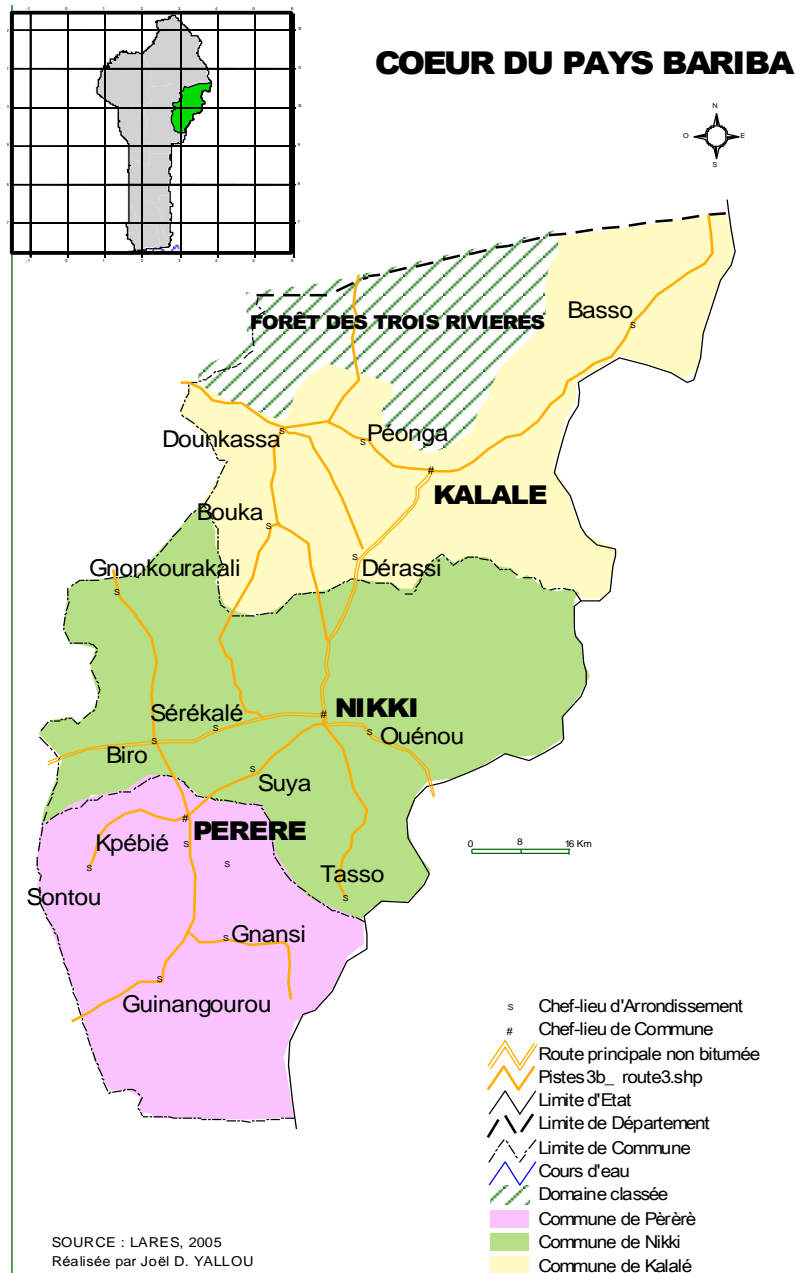
² Tableau de Bord Social 2000, MECCAG.

³ Résultats provisoires du Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2002, Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique.

⁴ PNUD-Bénin, Rapport National sur le Développement Humain 2001, Indicateur de pauvreté humaine.

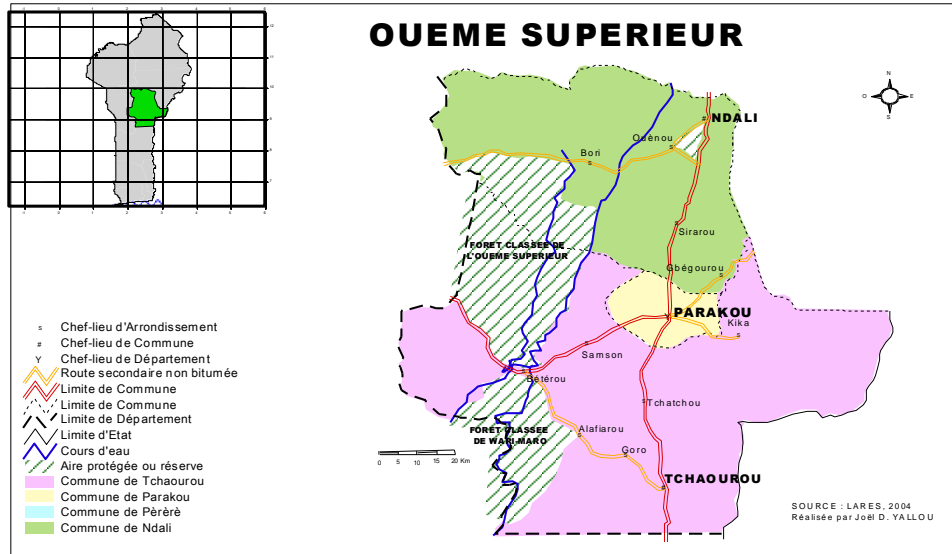
⁵ ECVR 2000, Rapport par départements.

Carte 2 : Cœur du Pays Bariba



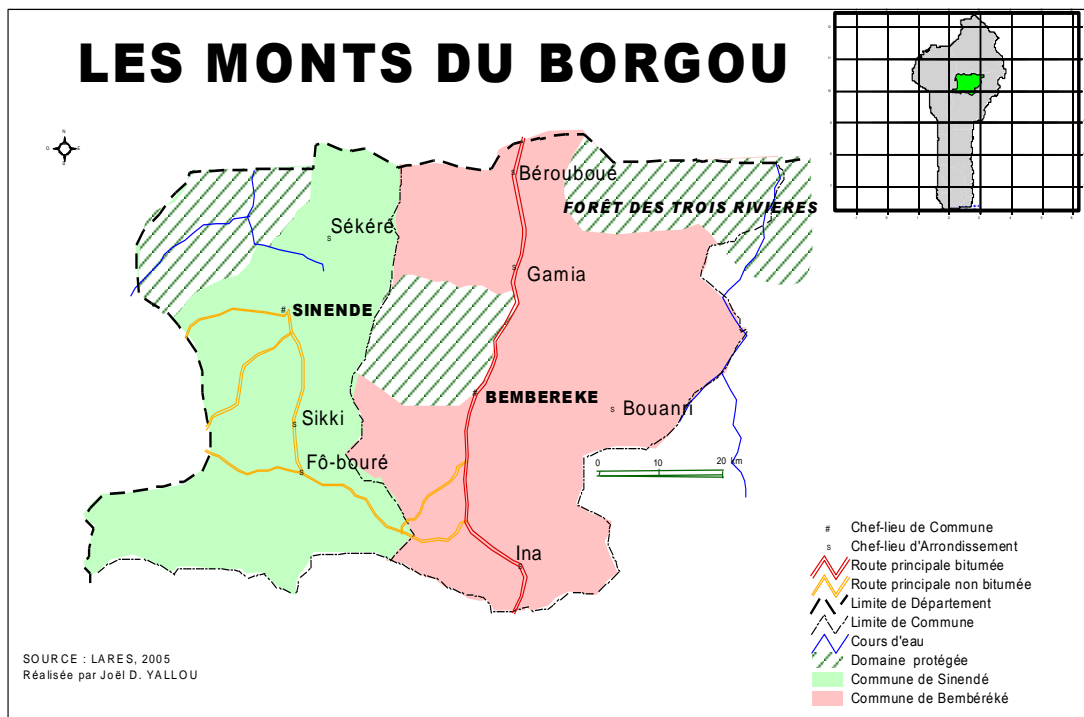
Les Communes de N'Dali et Tchaourou, quand à elles, partagent avec Parakou (Commune à statut particulier) le territoire du « Ouémé supérieur ».

Carte 3 : Territoire de l'Ouémé supérieur



Enfin, le territoire des « monts du Borgou » regroupe les Communes de Bembéréké et de Sinendé.

Carte 4 : Territoire des Monts du Borgou



Le Programme couvre donc un espace bâti sur deux pôles complémentaires l'un historique et culturel, Nikki, l'autre économique et administratif, Parakou. L'ensemble des 7 Communes « ordinaires » couvre une superficie de 25.500 km² le long de la frontière du Nigeria entre 8°45' et 10°40' de latitude nord. Le « Cœur du Pays Bariba », les « monts du Borgou » et le « Ouémé supérieur » se situent à cheval sur la ligne de partage des eaux qui culmine à 400 m d'altitude entre les bassins du Niger et de l'Ouémé. La pluviométrie moyenne annuelle est de 1.200 mm.

Dans cette zone favorable aux activités agro-pastorales, les exploitations traditionnelles combinent cultures sèches, maïs, coton, igname et riz pluvial. Les vergers de manguiers ou d'anacardiens alternent avec les parcs agro-forestiers de karité et néré. Les effets conjugués de la pression foncière grandissante et de l'accroissement des troupeaux, aggravés par des facteurs anthropiques résultant de ces deux phénomènes, contribuent fortement à la dégradation du couvert végétal et entraînent une baisse tendancielle de la fertilité des sols, malgré une faible densité de population qui varie de 15 à 31 habitants au km².

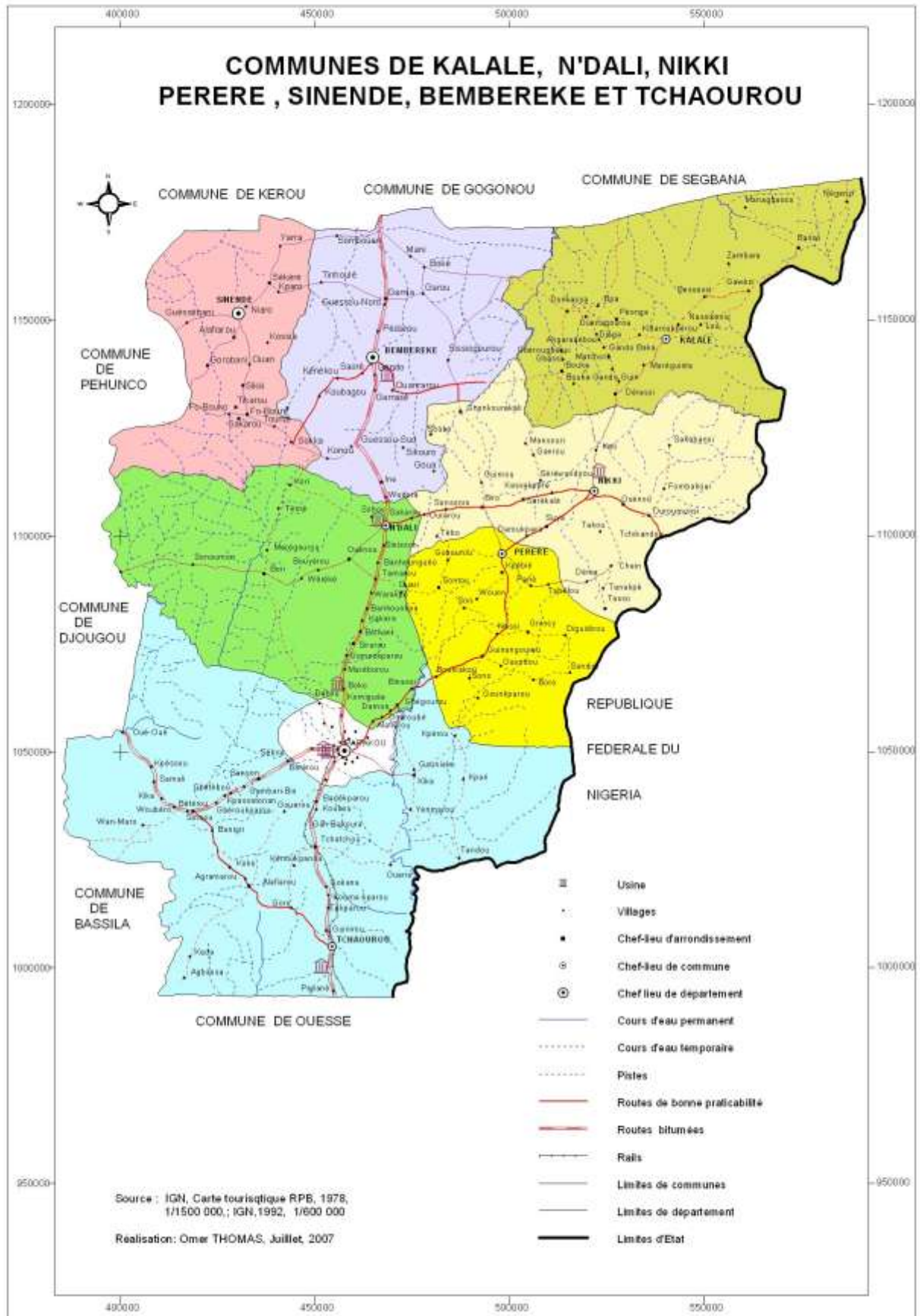
D'un point de vue administratif, les territoires des 7 Communes sont subdivisés en 38 Arrondissements, 254 villages répartis dans plus de 1.000 localités.

Tableau 1 : Données administratives des Communes concernées

Communes	Population	Superficie	Densité	Arrondissements	Villages
Bembéréké	94 580	3 348	28	4	42
Kalalé	100 026	3 586	28	5	34
N'Dali	67 379	3 748	18	5	24
Nikki	99 251	3 171	31	7	52
Pèrèrè	42 891	2 017	21	6	34
Sinendé	63 373	2 289	28	4	32
Tchaourou	106 852	7 256	15	7	36
Total	574 352	25 415	23	38	254

Source : recensement général de l'INSAE (2002)

Carte 5 : Territoire d'intervention du programme



2.3 Cadre institutionnel départemental

2.3.1 Préfecture du Borgou

La Préfecture du Borgou assure la tutelle des Communes. Les articles 9 à 15 de la loi 97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, précisent la mission, les attributs et le rôle du Préfet. Celui-ci représente le Gouvernement et chacun des Ministres pris individuellement. Il effectue deux tournées annuelles de supervision dans les Communes pour rendre compte au Gouvernement des difficultés rencontrées par les élus locaux et les populations.

2.3.2 Conférence administrative départementale

La conférence administrative du Borgou réunit le premier mercredi de chaque mois tous les Chefs des services départementaux autour du Préfet pour coordonner les interventions des services de l'Etat dans le Département. Présidée par le Préfet, elle est composée des directeurs et Chefs des services déconcentrés de l'Etat dans le Département : Les Directeurs départementaux du plan, de l'urbanisme, des enseignements primaires et secondaires, de la santé, et des mines de l'énergie et de l'eau, le Receveur des finances, le Directeur des impôts, le Directeur du centre régional de promotion agricole et les différents responsables régionaux des offices et sociétés d'Etat.

Dans ce cadre, le Préfet du Borgou peut mobiliser les différents services déconcentrés de l'Etat pour appuyer les Communes dans les compétences qui leur ont été transférées.

2.3.3 Conseil Départemental de Concertation et de Coordination

Les articles 16 à 20 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, précisent la mission, la composition et les actions du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination. Il regroupe, autour du Préfet, les Maires et leurs adjoints de toutes les Communes que compte le Département et trois représentants de la société civile désignés au sein de la fédération départementale des Associations de Parents d'Elèves, de l'union départementale des producteurs et de la chambre consulaire départementale (opérateurs économiques).

Pour des raisons financières le CDCC se réunit une fois par an au lieu de deux, comme prévu par la loi. La session qui dure au moins deux jours coûte environ 4 millions de FCFA pour le transport, l'hébergement et la restauration des participants. Le Préfet invite à cette session les responsables départementaux concernés par les points inscrits à l'ordre du jour. Le CDCC peut se réunir en session extraordinaire pour examiner un dossier précis.

2.4 Politique de décentralisation en vigueur au Bénin

La décision d'une réforme de l'administration territoriale centrée sur la décentralisation a été prise par la « *Conférence Nationale des Forces Vives* » de février 1990 afin de permettre l'enracinement de la démocratie naissante au sein des communautés à la base.

Ainsi, la volonté populaire exprimée à la Conférence nationale a été soutenue par les bailleurs de fonds, même contre la volonté des Gouvernements successifs, entre 1991 et 2002. C'est pourquoi la décentralisation est perçue par les élites intellectuelles et les partis politiques comme une opportunité de rente, d'où le fort engouement constaté lors des élections locales de décembre 2002.

Mais cette perception de la réforme par les élites (fondée sur les avantages à court terme et les enjeux politiques locaux) est en contradiction avec l'attitude des populations rurales pour lesquelles la décentralisation signifie avant tout « autonomie » assimilée à « indépendance », mais aussi à un « retour des impôts », en particulier de

la taxe civique. Les habitants attendent essentiellement des réformes qu'elles aient un impact perceptible sur leurs conditions de vie : satisfaction de leurs besoins essentiels en termes économique et social, mais aussi en termes de participation aux prises de décision et de valorisation de leurs initiatives.

Ces dynamiques interviennent dans un environnement marqué par un fort désengagement de l'Etat d'un certain nombre de secteurs de développement qui ont préfiguré les domaines de compétences des collectivités locales. Il s'agit du secteur du développement local que l'Etat a progressivement abandonné aux associations de développement à partir de 1985. Les intellectuels ressortissants de chaque localité ont été appelés par le président Kérékou à s'occuper du bien-être de « leurs parents ». Ce désengagement officiel du développement local a coïncidé avec le début de l'ère des ONG, qui sont devenues les intermédiaires « crédibles » des bailleurs de fonds étrangers pour organiser le développement participatif. On compte actuellement au Bénin, plus de 6.000 ONG et associations intermédiaires de développement, de taille et d'efficacité différentes.

Par ailleurs, le gel du recrutement d'agents dans la fonction publique, à partir de 1986, a conduit à un déficit progressif en personnel dans un certain nombre de secteurs vitaux de la vie des collectivités locales, notamment dans l'enseignement, la santé et le développement rural. Les populations font face à des dépenses croissantes pour assurer le fonctionnement des écoles, des centres de santé et autres services, tels que l'approvisionnement en eau sur financement communautaire. Dans le secteur de la santé, 80% du financement du système sanitaire sont assurés par les communautés de base. Dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire, plus de 40% des instituteurs sont pris en charge par les villages et les Arrondissements. Dans le domaine de la production agricole, les secrétaires des groupements villageois ont remplacé les encadreurs ruraux dans la gestion des intrants et la vulgarisation agricole.

La politique de décentralisation au Bénin est inscrite dans la constitution de 1990 et mise en œuvre à travers cinq Lois votées en 1999 et 2000, qui ont pour objectifs essentiels :

- la déconcentration des services de l'Etat aux niveaux départemental et communal pour appuyer et conseiller les collectivités décentralisées,
- le transfert de compétences et de ressources aux organes communaux et infra-communaux dirigés par des élus locaux,
- l'amélioration de l'offre de services publics de base par la prise en compte effective des besoins exprimés par les populations.

Pour atteindre ces objectifs, il a été proposé :

- **Au niveau institutionnel et juridique**, un désengagement progressif de l'Etat des tâches de planification de réalisation de gestion et d'entretien des infrastructures afin de se consacrer à des activités d'orientation, de législation, de coordination, de suivi et de contrôle. La mise en œuvre de ce processus passe par le renforcement des services déconcentrés de l'Etat aussi bien au niveau départemental que communal. Les Communes devraient bénéficier des compétences techniques des agents de l'Etat.
- **Au niveau participatif**, impliquer les populations dans la réflexion et les actions qui concerne leur développement à l'aide de campagnes de sensibilisation et de formation.
- **Au niveau décentralisé et privé**, soutenir et encourager le secteur privé dans les tâches d'études, de réalisation et de gestion des infrastructures.
- **Au niveau financier**, amener le budget communal qui est le dispositif légal à financer la totalité du processus depuis l'identification jusqu'à l'entretien des infrastructures et à devenir la base de conception du budget programme par objectif national.

Après la promulgation de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin, les élections communales se sont tenues en janvier 2003 et l'installation des conseils municipaux a été faite en mars 2003.

Contrairement à nombre de pays de la sous-région, le Bénin a opté pour une décentralisation à un seul niveau, la Commune. Celle-ci est constituée sur la base d'un découpage territorial antérieur qui a été effectué, non pas à des fins de développement communal mais à des fins de contrôle politique et administratif d'un territoire. Ce sont donc les Sous-préfectures qui sont devenues des Communes avec autonomie fiscale et statut de collectivité locale.

Cette décentralisation couvre la totalité du territoire national, avec 77 Communes de plein exercice dont 3 à statut particulier.

Les domaines de compétences des Communes couvrent :

- Le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme.
- Les infrastructures, l'équipement et les transports.
- L'environnement, l'hygiène et la salubrité.
- L'enseignement primaire et maternel (construction, réparation, entretien et équipement des écoles).
- La santé (équipement et entretien des centres de santé publics), l'action sociale et culturelle.
- La construction, entretien et gestion des équipements marchands.

Les Communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) ont en outre des compétences dans les domaines de l'enseignement secondaire, des transports collectifs, de la sécurité publique et en matière de communication.

Le Département, qui demeure une circonscription administrative sans personnalité morale ni autonomie financière, est le seul niveau de déconcentration. Les Départements existants ont été scindés en deux, pour en constituer douze.

En ce qui concerne les ressources financières, comme dans la majeure partie des pays procédant à une décentralisation d'inspiration française, les collectivités décentralisées béninoises disposent de différents types de recettes pour alimenter leur budget : recettes de fonctionnement et d'investissement. Elles incluent des (i) transferts directs provenant de l'Etat, (ii) des ressources liées à la fiscalité partagée et (iii) des recettes propres liées à la fiscalité locale.

La décentralisation béninoise est largement encadrée par le niveau central, avec :

- Une affirmation du couplage décentralisation et déconcentration.
- Une autorité préfectorale renforcée avec une double mission de contrôle de légalité et de coordination de l'action de l'Etat dans le Département.
- Des Communes dotées d'une personnalité morale, de l'autonomie budgétaire, mais soumises à la « tutelle » du Préfet avec exercice d'un contrôle à priori sur les actes les plus importants de la Commune (budget annuel, actes réglant les modalités de mise en œuvre et de perception des impôts, droits et taxes locale, documents d'urbanisme, conventions relatives aux marchés publics et à la concession de services publics locaux à caractères industriel et commercial).
- Un transfert des compétences de l'Etat aux Communes dans les domaines déterminés par la Loi qui sont des compétences propres, partagées ou déléguées.
- Un transfert subséquent de ressources dans le cadre de dotations et subventions de l'Etat aux Communes.
- La possibilité pour les Communes de lever l'impôt mais dans les limites fixées par la Loi,
- La consultation et/ou la délibération du Conseil Départemental de Concertation, sous la présidence du Préfet, sur les programmes de développement communaux et les sujets concernant le Département.

En rupture avec le passé, le Bénin met en place diverses structures au niveau national pour gérer la décentralisation.

Le pilotage de la réforme est confié au Ministère chargé de la décentralisation qui à cet effet dispose de trois structures d'exécution :

- La Mission de Décentralisation⁶ (MD) a un rôle de proposition au Gouvernement, notamment en matière de rédaction du cadre législatif et réglementaire, de politique et de stratégie de la réforme et d'animation des actions interministérielles.
- La Maison des Collectivités Locales (MCL) fonctionne depuis 1997 et sa fonction principale consiste à renforcer les capacités de gestion des Communes à travers des formations adéquates.
- La Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT) doit mettre en œuvre les changements induits au niveau de l'administration centrale et déconcentrée.

Le rôle du Ministère en charge de la Planification et du Développement (MCPD) est d'accompagner le processus de planification et de veiller à la qualité, la cohérence et la conformité des plans de développement.

Toutes ces structures se concertent régulièrement au sein d'une Cellule de Concertation et de Suivi de la Réforme de l'Administration Territoriale (CCSRAT), structure interministérielle dirigée par le Directeur du Cabinet du Ministre chargé de la décentralisation.

2.5 Justification concernant la politique de la DDC

Il ressort de la stratégie 2010 actualisée de la Section Afrique de l'Ouest de la DDC (revue à mi-parcours) que le Bénin reste un pays prioritaire de la Coopération suisse. La pertinence de l'entrée par le niveau local dans un contexte décentralisé y est confirmée. Cinq principes structurants de la réflexion sont énoncés :

- considérer la pauvreté dans ses différents aspects ;
- favoriser de meilleurs équilibres ;
- identifier des leviers efficaces de développement et agir sur eux ;
- rechercher l'empowerment ;
- donner la priorité aux acteurs porteurs d'évolution.

La SAO se focalise sur 5 champs d'activités. Il s'agit des activités économiques locales et de leur environnement ; de la production agropastorale et de la gestion des ressources naturelles ; de l'éducation ; de la santé ; et enfin de la gouvernance locale et la décentralisation.

Sur ce dernier point, les principes directeurs sont l'appui à la construction d'institutions décentralisées fortes, capables de fournir des services publics de qualité répondant aux besoins des populations. Ces dernières sont appelées à jouer des rôles nouveaux, à prendre part plus activement aux décisions publiques qui touchent leur cadre de vie en dialoguant avec les autorités élues, à exercer une citoyenneté active et à s'impliquer dans le contrôle des instances auxquelles ont été confiées des missions de gestion des affaires publiques. La promotion de la « culture démocratique » est réitérée comme un élément central du rôle d'influence que vise la SAO. Elle s'articule avec la notion de gouvernance qui, comme le genre, tient une place transversale dans la thématique d'intervention de la Coopération suisse. (Sources : actualisation de la stratégie de la Section Afrique Occidentale de la DDC, avril 2006 ; Stratégie de Coopération 2006-2010 de la DDC en République du Bénin).

Le Bureau de Coordination de la Coopération suisse du Bénin a retenu la gouvernance locale et la décentralisation (appui à la SRP, appui à la mise en œuvre et appropriation sociale de la décentralisation) ; l'économie locale (appui au développement des économies locales et aux acteurs) ; et l'éducation (renforcement aux systèmes d'éducation et de formation). La santé est définie comme un secteur de transition.

Les orientations de la stratégie sont les suivantes :

- empowerment et ownership des acteurs à la base ;
- concentration dans les zones défavorisées des départements du Borgou et de l'Alibori ;

⁶ Elle existe depuis 1998 et avait normalement une durée d'existence limitée à trois ans après le démarrage des Communes.

- alignement et harmonisation avec les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté ;
- recherche systématique et documentation des impacts du développement ;
- intégration conséquente des thèmes genre et gouvernance dans toutes les activités ;
- partenariats d'analyse, d'apprentissage et d'actions critiques et constructives ;
- résultats et apprentissage des expériences sur les niveaux local, régional et national.

Concernant le champ « Gouvernance locale et décentralisation », il est notamment prévu de développer des activités d'appui à la mise en œuvre concertée des PDC, le renforcement des services publics locaux, le renforcement des systèmes de formation et d'information dans les Communes, l'amélioration des conditions sanitaires dans les communautés de base, et enfin la promotion de l'intercommunalité et de la gouvernance locale.

3. Principaux acteurs dans le Borgou

3.1 Interventions de la coopération suisse

La Coopération suisse intervient dans le Borgou depuis plusieurs décennies. Elle y mène des projets d'éducation avec l'alphabétisation des adultes qui a démarré dans les années 1970 et la promotion de l'éducation des jeunes filles (RECADEL), appuie la recherche universitaire avec le LASDEL, anime un réseau de mutuelles de santé depuis 1995 avec le CIDR et construit des centres de santé.

La coopération suisse n'exécute pas encore un programme spécifique d'appui à la décentralisation (sauf ponctuellement avec la Mairie de N'Dali⁷), mais tous les projets bilatéraux⁸ et d'ONG suisses⁹ incorporent certains aspects de la décentralisation dans leur exécution. Elle a également contribué au renforcement de la société civile avec la mise en place de radios rurales, et à l'appui aux organisations d'artisans et de producteurs agricoles.

3.1.1 L'alphabétisation des adultes

La majorité de la population du Borgou est analphabète. Les ONG DERANA et Sian'son alphabétisent les populations dans plus de 300 centres en baatonu et en fulfuldé répartis dans les Communes de N'Dali, Nikki et Kalalé pour la première, Pèrèrè et Tchaourou pour la seconde. Chaque centre accueille 50 à 60 apprenants dont 35 femmes. Les centres sont animés par des maîtres alphabétiseurs endogènes formés. Cette alphabétisation fonctionnelle en langue locale est complétée par l'apprentissage du français fondamental pour des milliers d'auditeurs âgés de 10 et 30 ans. Il est prévu que les Communes accompagnent cette initiative par la création de supports tels que la signalisation publique, la traduction des PDC et la mise à disposition d'ouvrages en langues locales. Le coordonnateur de l'alphabétisation est un agent de l'Etat affecté dans chaque Commune.

3.1.2 La scolarisation des jeunes filles dans les enseignements secondaire et supérieur

Le Programme de Renforcement et Equilibrage des Capacités en Développement Local (RECADEL) est mis en œuvre par le LARES qui a une antenne à Parakou. Le RECADEL accompagne l'éducation des jeunes filles issues des milieux déshérités des Communes de N'Dali, Nikki et Tchaourou, en s'appuyant sur un dispositif institutionnel qui comprend :

⁷ Construction du bureau et animation des services de la Mairie, par la mise à disposition d'un consultant indépendant, faisant office de Chef de service. Un appui budgétaire à la Commune est envisagé.

⁸ Ramassage d'ordures ménagères à N'Dali.

⁹ Particulièrement Helvetas qui, dans le cadre de son programme d'hydraulique élabore des plans sectoriels « eau et assainissement » communaux et prépare les usagers et les Communes à N'Dali et Tchaourou à la maîtrise d'ouvrage communal.

- une coordination avec des facilitatrices par Commune,
- un comité communal d'éducation chargé des orientations stratégiques,
- un comité d'Arrondissement pour l'éducation des filles, chargé de l'identification des actions et de leur suivi,
- une association des parents d'élèves et un club de lutte contre la déperdition scolaire par collège pour agir en faveur du maintien des élèves filles dans le système scolaire.

Les outils opérationnels sont les facilitatrices et un fonds d'indigence.

Les facilitatrices (niveau maîtrise) sont chargées d'être à l'écoute des besoins et des difficultés scolaires des jeunes filles qui fréquentent les collèges de leur Commune d'affectation. Elles informent le comité d'Arrondissement pour l'éducation des filles en vue des dispositions à prendre.

Le fonds d'indigence fait face aux dépenses de santé, de souscription et d'équipement pour la scolarité des jeunes filles. Le RECADEL travaille en synergie avec le Foyer des jeunes filles de N'Dali géré par les religieuses de la providence de Gap. Cet établissement accueille des élèves avec un appui financier de la Coopération suisse qui pour l'année 2005-2006 s'élevait à 15 millions de FCFA.

3.1.3 Scolarisation des jeunes filles dans l'enseignement de base

Le taux de scolarisation des filles est relativement bas dans les Communes d'intervention.

Tableau 2 : Situation scolaire de la zone d'intervention

Communes	Nombre d'écoles	Ratio élèves par maître	Ratio élèves par salle	Taux de scolarisation des garçons	Taux de scolarisation des filles
Bembéréké	72	48,4	53,9	69,84	71,38
Kalalé	54	45,8	45,1	45,15	39,35
N'Dali	47	53,4	50,8	92,13	76,43
Nikki	71	49,5	53,5	67,51	52,32
Pèrèrè	37	43,7	42,2	90,00	55,99
Sinendé	35	52,3	63,6	60,62	68,64
Tchaourou	91	49,7	49,6	100,10	70,90
Total ou moyenne	407	48,42	48,24	79%	59%

Source : annuaire statistique MEPS 2004-2005

La cause principale est la volonté des parents, surtout des mères, de garder leur fille à la maison pour les travaux domestiques. L'ONG « Equi-filles » intervient dans quelques villages de N'Dali et Tchaourou. Elle accompagne les jeunes filles dans la réussite de leur scolarité. Elle travaille avec les APE, forme des mères éducatrices villageoises sur la scolarisation et le maintien des filles à l'école. Elle renforce les capacités des enseignants à analyser les questions de genre afin qu'ils participent au maintien des jeunes filles à l'école.

« Equi-fille » organise plusieurs activités pour soutenir les jeunes filles. Les plus importantes sont le tutorat, la répétition sous la surveillance des mères éducatrices, la création de club de filles et des visites auprès de femmes leaders pour leur servir de modèles. Elle a créé des bibliothèques scolaires.

Cette expérience implique les élus locaux qui ont été sensibilisés sur les difficultés liées à l'éducation durable des jeunes filles. Les maires de Nikki, N'Dali et Kalalé ont pris des arrêtés pour créer les comités communaux d'éducation. Ceux-ci sont composés du maire ou d'un adjoint, du coordonnateur des APE, d'un représentant des OP, des artisans et des Chefs d'établissement. Ils coordonnent les comités d'Arrondissement d'éducation des filles et s'articulent avec la commission des affaires sociales.

3.2 Les programmes d'appui aux Communes

3.2.1 *Le Projet d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACTE) de l'Union Européenne*

Faisant suite au PRODECOM dont l'équipe d'experts a apporté un appui-conseil aux Communes, l'Union européenne a conçu un nouveau projet d'appui aux collectivités territoriales qui devrait durer 3 ans.

Son objectif spécifique est ainsi libellé : les Communes, nouveaux espaces de citoyenneté, fournissent des services aux usagers et mobilisent les moyens de leur viabilité au sein d'un environnement institutionnel adapté aux enjeux de la réforme. Il se décline en 3 résultats attendus :

- Les collectivités décentralisées renforcent leurs ressources et leurs moyens d'action pour assurer les services administratifs, socio-économiques et culturels attendus par les citoyens ;
- L'ANCB, dans le cadre des services apportés à ses adhérents et en qualité d'interlocutrice des pouvoirs publics, développe une force de proposition pour soutenir le dialogue sur les politiques nationales ;
- Les institutions en charge de la coordination de la réforme de l'administration territoriale et de la tutelle, assurent leur mission auprès des collectivités dans une optique d'administration du développement.

Ce nouveau projet reprend, pour une grande part¹⁰, les propositions d'orientations soumises au BuCo par le CIDR, en mars 2006. Ses principaux bénéficiaires seront les populations, les Communes, l'ANCB et la DGAT. Il prévoit notamment une cellule de projet logée à l'ANCB pour les deux premiers résultats et un outil de financement des actions communales cofinancé à 20% dont 10% par l'Etat et 10% par les Communes. Cet outil est géré par un secrétariat permanent mis en place par l'Etat.

L'Union Européenne émet un certain nombre d'hypothèses sur l'engagement du Bénin à soutenir la réforme : 1) Recentrage des actions des Ministères sectoriels sur les missions régaliennes, 2) Intégration des besoins d'investissement des PDC dans le cadre du budget de dépenses à moyen terme, 3) Mise en place d'un statut pour les personnels territoriaux, 4) Transfert des concours de l'Etat aux Communes, 5) Déconcentration des ressources humaines et budgétaires de l'Etat.

Les conditionnalités de mise en œuvre de ce projet seront : la promulgation de la loi sur l'intercommunalité et du décret sur le FADEC, la mise en place de la TDL et d'une ligne budgétaire d'appui à la décentralisation.

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

Le projet ADECOI concerne les 7 Communes ordinaires du Borgou : Bembéréké, Kalalé, N'Dali, Nikki, Pèrèrè, Sinendé et Tchaourou. Il intervient en appui au processus de décentralisation et au développement communal depuis avril 2003, et se prolongera probablement jusqu'en mars 2008.

Ce projet du FENU a inscrit son appui dans une double problématique de lutte contre la pauvreté et de mise en place de nouvelles Communes au Bénin et plus spécifiquement dans le Borgou. Il appuie les Communes en tant que partenaires stratégiques afin d'agir sur certains déterminants de la pauvreté locale, pour augmenter à la fois leurs capacités d'offre de services de base et les opportunités offertes par l'économie locale à une population sévèrement affectée par la crise du système de production cotonnier.

Le projet est cofinancé par le FENU (3,833 milliards de F CFA), le Fonds Belge de Survie (1,648 milliards de F CFA), le PNUD (0,416 milliards de F CFA), le budget des

¹⁰ Les réflexions menées par le CIDR sur une stratégie nationale de soutien à la décentralisation ont été largement reprises par les concepteurs de ce projet. La Coopération suisse devra se rapprocher de l'Union européenne pour articuler son intervention dans le Borgou avec ce programme d'appui aux structures nationales de façon à ce qu'il favorise effectivement le bon fonctionnement des collectivités locales, comme proposé dans le « Programme d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale de la Coopération suisse au Bénin » - Proposition d'orientation (CIDR, mars 2006).

Communes (0,294 milliards de F CFA) et le Gouvernement béninois (0,107 milliards de F CFA). Au terme de la première phase prévue en 2007 ou 2008, une nouvelle phase devrait être engagée. 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)) ;
- 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) de sept (7) 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 et une prise en compte de l'aspect genre. 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 minima 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. 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 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 projet ADECOI a suscité une dynamique de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage au sein des Communes. Un Système d'Analyse Financière et Institutionnelle

des Communes a permis à ces dernières d'avoir une meilleure visibilité sur les ressources humaines et financières, leur mobilisation et leur maîtrise.

Avec le Forum départemental, ADECOI a également créé un cadre de concertation entre les acteurs publics et privés intervenant en appui aux collectivités locales. Mais l'existence d'un Comité de Pilotage et d'Attribution des Financements (COPAF) présidé par le Préfet, n'a pas permis au FDL de devenir le ferment d'une réelle intercommunalité dans la Borgou. Celle-ci reste donc à construire pour transcender le cloisonnement des Communes et prendre en compte les réalités territoriales qui commandent la vie quotidienne des populations.

3.2.3 *Le Programme d'Appui à la Décentralisation de la Coopération américaine USAID*

Il concerne également toutes les Communes du département du Borgou. Il a démarré en septembre 2003 et arrivé à terme en 2007. Il a été mis en œuvre par le RTI¹¹. 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 modules) ont été octroyées 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, des 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.

Dans la phase d'extension, en cours d'exécution depuis 2005, 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 publics (circuit du trésor public, appel d'offres restreints ou ouverts conformément à la réglementation des marchés publics...).

Le programme mène des actions « levier » et pédagogiques sur la maîtrise d'ouvrage, un bilan de la mise en œuvre du PDC a été fait à Kalalé. Il appuie l'alphabétisation des adultes, la transformation des produits locaux, les échanges entre les acteurs (financement du CLCC), la promotion de la société civile (ONG, APE, COGEV, AME), pour amener chaque acteur à mieux percevoir et jouer son rôle.

3.2.4 *Le Projet National d'Appui au Développement Conduit par les Communautés de la Banque Mondiale*

Depuis 2005, le Gouvernement béninois a lancé un Programme National de Développement qui a ciblé 140 villages sur les 254 du Borgou dont 17 dans la Commune de Bembéréké, 21 dans celle de Kalalé, 14 dans celle N'Dali, 37 à Nikki, 13 à Pèrèrè, 14 à Sinendé et 24 à Tchaourou. Le financement requis auprès de l'IDA est de 50 millions de dollars, tandis que le Gouvernement béninois cofinance à hauteur de 2 millions de dollars par an depuis 2005 avec les ressources jadis affectées au PIP. La durée du programme est de 5 ans.

Ce projet vise à augmenter l'accès des communautés pauvres aux infrastructures sociales et services de base, et aux petits investissements économiques collectifs, en réponse aux besoins identifiés par elles, et en accord avec les Plans de Développement Communaux (PDC), la politique de décentralisation et la politique nationale de développement conduit par les communautés. Il doit également permettre d'améliorer les capacités :

- des Communes à planifier, suivre et entretenir les services communautaires,

¹¹ Research Triangle Institute.

- des Ministères sectoriels à faciliter l'accès aux services de base pour les Communes et les communautés sur la base d'une réponse à leur demande.

L'atteinte de l'objectif premier de « lutte contre la pauvreté dans les communautés ciblées par le projet » passera par un double appui à la décentralisation communale et à la déconcentration sectorielle.

Le projet s'articule autour de quatre axes principaux :

- 1) **Renforcement des capacités** pour intégrer l'approche DCC (réponse à la demande et responsabilisation des bénéficiaires) à tous les niveaux : central et déconcentré dans tous les Ministères concernés, départemental, communal et communautaire. « Elle comprendra l'appui à la rationalisation et à l'accès aux services agricoles fondamentaux, y compris pour les plus pauvres ».
- 2) **Financement des investissements sociaux et productifs-collectifs des Communes**, ciblés sur les communautés pauvres, dans le cadre des PDC pour une exécution : (i) au niveau communal pour les sous-projets d'intérêt inter-villageois ; (ii) par les villages/quartiers pour les sous-projets communautaires.
- 3) **Appui au développement économique local** en : (i) renforçant les capacités des Institutions de Micro finance (IMF) pour qu'elles atteignent mieux les communautés pauvres ciblées par le projet ; et (ii) pour les communautés les plus pauvres hors de portée des IMF, en finançant leurs sous-projets d'activités génératrices de revenus (AGR) pour leur permettre de se lier aux IMF.
- 4) **Appui à la gestion du DCC** par : (i) un appui à l'Agence AGEFIB pour qu'elle assure les services de gestion financière du projet et fournisse des prestations de service aux Communes selon une approche dégressive au fur et à mesure de la construction des capacités de ces dernières ; (ii) un transfert progressif symétrique des responsabilités initialement assurées par l'AGEFIB pour le compte des Communes ; (iii) une gestion des risques environnementaux.

Ce Programme d'envergure nationale ne touche pas uniquement les communautés villageoises ciblées mais aussi les échelons supérieurs : Communes, Départements et Ministères. Par contre, les appuis aux investissements ont ciblé les 20% des villages les plus pauvres, sur la base d'un indice de pauvreté composite défini par l'INSAE. Ce taux varie de 38 à 71% dans les Communes concernées. 66% des villages du Borgou ont été ciblés car ce Département est considéré comme l'un des plus pauvres du Bénin. La répartition des villages est indiquée dans le tableau ci-dessous.

Le PNDCC, financé par la Banque mondiale, a été lancé malgré les réserves émises par les Maires et les autres partenaires au développement. Les Communes ont accepté de valider les projets communautaires, de modifier leur PDC et de mettre en place les associations villageoises auxquelles elles vont déléguer la maîtrise d'ouvrage. La première vague de sous-projets communaux et communautaires est en cours de réalisation. Des négociations ont été entamées avec les différents Ministères pour la formation des services déconcentrés de l'Etat sur l'approche « Développement Conduit par les Communauté ».

Tableau 3 : Liste des villages ciblés par le PNDCC dans les Communes du Borgou

Communes	Arrondissements	Villages ciblés
Bembéréké 40%	Béroubouay Bouanri Gamia	Sombouan, Béroubouay-peulh, Béroubouay ouest, Béroubouay est, Kabanou. Gbékou, Sissigourou, Gando-Borou, Maro, Kassarou, Gourou, Songoura, Témé, Gbérou-Daba. Tinhoulé, Kpébéra, Béréké.
Kalalé 61%	Basso Bouka Derassi Dunkassa	Basso, Gawézi, Gorogaou, Néganzi. Bouka, Bouka-Gando, Bouka-Peulh, Gbassi, Gbérougbassi, Gbessassi-Bouka, Gnelboukatou, Kourei, Sérégourou. Alafiarou II, Dérassi, Guiri Gando, Guiri Peulh, Kakatenin, Maréguinta, Matchoré. Gbessakpérou.
N'Dali 56%	Bori Gbégourou Ouénou	Bori, Marégourou, Kori, Sonnoumon, Tèmè. Alafiarou, Binassi, Darnon, Douroubé, Gbégourou. Bouyérou, Ouénou, Ouénou-Peulh, Wèrèkè.

Communes	Arrondissements	Villages ciblés
Nikki 71%	Biro Gnonkourakali Ouénou Sérékalé Suya Tasso	Biro, Gnanhoun, Ourarou, Sonsonrè, Téro. Gbari, Gnonkourakali, Guinrou, Guinrou Peulh, Guèma, Soubo, Woroumagassaro. Fombaoui, Gothé Centre, Ouénou, Nikki, Lafiarou, Oroumon, Oroumons Peulh, Tchicandou, Sansi. Ganrou Bariba, Ganrou Peulh, Kassakpéré, Ouenra Peulh, Sérékalé Centre, Séréwondirou. Daroukpara, Ganchon, Soumarou, Suya. Chein, Dèma, Gbahirè, Goré, Kpébourabou, Tanakpé, Tasso.
Pèrèrè 38%	Gninsi Guinagourou	Boro, Diguidirou, Diguidirou Peulh, Gninsi, Gninsi-Gando, Gninsi-Peulh, Sandilo. Gommei, Sonon, Guinagourou, Guinagourou-Peulh, Nassy.
Sinendé 43%	Fo-Bouré Sèkèrè	Fo-Bouko, Narérou, Sakarou, Fo-Bouré-Peulh, Fo-Bouré, Toumè, Serou, Sokka. Yarra Kouri, Yarra Peulh, Yarra-Bariba, Yarra-Gando, Sèkèrè-Gando, Sèkèrè-Marou.
Tchaourou 66%	Alafiarou Bétérou Goro Kika Sanson	Agbassa, Alafiarou, Koda, Koko. Banigri, Bétérou, Kpessou, Sinahou, Wari-Marou, Yébessi. Goro I, Goro II, Goro III. Kabo, Kika I, Kika II, Kpári, Monrawonkourou, Kpassa, Tandou. Barérou, Kpassatona, Sanson, Sébou.

3.2.5 Le Programme d'Appui aux Communes de la Coopération néerlandaise

Le Programme d'appui aux Communes de la Coopération Néerlandaise mis en œuvre par l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV) apporte un appui institutionnel à la maîtrise d'ouvrage communale. L'équipe de la SNV basée à Parakou peut être renforcée en fonction des besoins exprimés par les Communes. Elle a notamment appuyé les Communes de Pèrèrè et Kalalé en articulation avec ADECOI dans l'élaboration de leur PDC. La SNV a appuyé ces Communes à mettre en place les conseils locaux de concertation et de coordination (CLCC) qui se réunissent deux fois par an pour programmer les activités et analyser les résultats en présence de tous les acteurs. Elle a participé à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de développement de l'éducation par les comités communaux d'éducation créés par arrêté communal.

La SNV apporte également son appui aux organisations de la société civile en renforçant leurs capacités. Elle a initié un consortium avec d'autres ONG (DED, DEDRAS, CAO, GERED et APEM) pour la promotion de la bonne gouvernance locale. Ce consortium a organisé en 2005 un atelier départemental, suivi d'ateliers communaux. Cette dynamique qui a manqué de coordination en 2006, mérite d'être relancée à travers des assemblées villageoises et inter-villageoises dans chacun des 38 Arrondissements dès 2007.

La SNV participe aussi à un partenariat avec ADECOI et PRODECOM pour échanger et harmoniser les activités. Suite à une évaluation menée en 2005, elle envisage de recentrer son intervention sur deux domaines :

- l'amélioration de l'accès aux services de base (eau, éducation, énergie renouvelable)
- la création d'emplois et de revenus (appui aux filières agricoles et animales).

La SNV collabore avec l'Association de Développement Economique et Social de Kalalé pour renforcer sa capacité de gestion de projet dans le cadre de la pré-électrification villageoise et des périmètres irrigués.

Compte tenu de son expérience, certaines activités du Programme ASGL-Borgou, notamment sur la mobilisation des ressources locales ou le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage communale pourraient être sous-traitées à la SNV.

3.2.6 Le Programme d'Appui au Développement du Secteur de l'Eau et de l'Assainissement

Le PADSEA 2 financé par DANIDA s'inscrit dans la mise en œuvre de la stratégie nationale d'approvisionnement en eau potable pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement. Fin 2005, 1.441 équivalents points d'eau étaient fonctionnels sur 1.648 EPE réalisés soit un taux de desserte de 45% de la population. Pour fournir de

l'eau potable à 100% de la population en 2011, 3.000 EPE devraient encore être réalisés. Le service de l'Eau a mis à la disposition de chaque Commune une équipe d'animateurs chargés de l'intermédiation sociale. La Commune suit les activités des animateurs sur le terrain et centralise les demandes formulées par les populations. Elle participe à l'analyse des priorités et des dossiers communautaires.

Malgré la volonté affichée par le PADSEA qui bénéficie de l'éclairage d'un expert en décentralisation, l'implication des Communes dans la maîtrise d'ouvrage est encore timide. Le programme justifie sa prudence par l'absence des ressources humaines nécessaires dans les Communes. Les Chefs des services techniques communaux sont en place mais n'ont pas la compétence technique ni les moyens pour suivre efficacement tous les chantiers.

Dans les Collines un comité paritaire Commune - service de l'eau - usagers a été mis en place pour préparer la mairie à assumer son rôle. Ce schéma transitoire est apparu, aux yeux du Chef du Service départemental de l'Eau, intéressant à mettre en place dans le Borgou. Les Communes ont été sensibilisées sur les procédures de choix des structures d'intermédiation sociale dans la perspective de leur transférer cette étape préalable à la mise en place des ouvrages.

3.2.7 *Le Projet d'Appui aux Communes dans les secteurs de l'Eau et de l'Assainissement*

Le PACEA, financé par la Coopération suisse et mis en œuvre par Helvetas, intervient à N'Dali et Tchaourou dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Le programme a mis à la disposition de ses deux Communes un Chef de service technique qui leur permet d'assurer la maîtrise d'ouvrage. Pour la prochaine phase, le PACEA prévoit d'étendre son action à la Commune de Pèrèrè. Il ressort des difficultés rencontrées, que les élus doivent :

- mieux appréhender leur mission,
- formaliser la concertation avec les Chefs traditionnels et les associations de développement pour prévenir les conflits qui perturbent le fonctionnement normal de l'administration communale et les actions de développement,
- promouvoir l'intercommunalité en se mettant en réseau pour mieux saisir les opportunités de développement.

3.2.8 *Aide et Action*

Aide et Action intervient au Borgou dans deux Communes dont Nikki pour la mise en œuvre du volet éducation du PDC. Elle a aidé la Commune à mettre en place le comité communal d'éducation présidé par la première adjointe au maire. Le comité a élaboré un Plan de Développement de l'Education et se réunit tous les mois pour le mettre en œuvre et étudier les requêtes de financement de la Mairie. Les fonds transitent actuellement par un compte ouvert à la CLCAM. Aide et Action semble favorable à l'évolution de ses procédures dans son prochain protocole avec les Communes pour tenir à la fois compte de la visibilité de la subvention dans le budget communal, de la transparence et de la rapidité des paiements.

Le comité rend compte de ses activités chaque trimestre au conseil communal et à la population par la radio locale. En collaboration avec la SNV, un protocole de partenariat est en cours avec la Commune de Kalalé pour élaborer son PDE.

3.3 Les structures d'appui au développement local

3.3.1 *Le Groupe d'Etudes et de Recherche en Environnement pour le Développement*

Le GERED, créé en 1992, mène des activités de renforcement des capacités et de promotion de la concertation entre les élus et les citoyens dans 9 Communes du Borgou et de l'Alibori dont N'Dali, Nikki, Kalalé et Pèrèrè. Il appuie par ailleurs les groupements de femmes dans la transformation des produits agricoles. Le GERED participe au CADG, un consortium d'ONG (GERED, MRJC, GERAM) qui appuie les producteurs sur la gestion de leurs exploitations dans le cadre du PADSE financé par l'AFD.

Sur financement de la GTZ le GERED appuie la gestion des ressources naturelles dans la Commune de Kalalé à travers le greffage des essences locales (nééré, karité). Il a mis en place dans chaque Arrondissement, l'antenne d'une plateforme de prévention des conflits entre éleveurs agriculteurs et exploitants forestiers autour de la forêt classée des trois rivières.

3.3.2 Unions Communales et Départementale des Producteurs de Coton

L'agriculture est la principale activité économique des Communes de Bembéréké, Kalalé, N'Dali, Nikki, Pèrèrè, Sinendé et Tchaourou. Elle s'est structurée autour de la filière coton et a donné naissance aux organisations de producteurs depuis le village avec les groupements villageois jusqu'au Département à travers l'Union Départementale des Producteurs de Coton. Ces organisations de producteurs ont mené des activités économiques ou sociales au profit de leurs membres : boutiques d'intrants, quincaillerie, véhicules de transport... Elles ont aussi financé des actions d'intérêt général pour l'éducation des jeunes filles au Lycée de Parakou, la construction d'écoles, de centres de santé et de bâtiments administratifs, l'entretien des pistes rurales, l'achat de véhicule pour les autorités locales et l'aide budgétaire au fonctionnement des collectivités locales.

Depuis quelques années, les organisations de producteurs rencontrent des difficultés financières liées à la surconsommation des intrants et à la baisse de la production cotonnière. Le tableau ci-dessous sur l'évolution des dépôts dans les CLCAM du Borgou illustre cette situation.

Tableau 4 : Evolution des dépôts dans les CLCAM des Communes ordinaires du département du Borgou

CLCAM	2001	2002	2003	2004	2005
Bembéréké	214 039 207	215 506 860	254 177 694	293 663 262	329 117 955
Biro	61 904 203	61 704 785	56 491 120	57 289 008	25 985 300
Bouca	69 748 603	87 244 758	150 317 831	105 709 278	48 814 443
Dunkassa	85 578 029	121 614 682	124 243 127	117 394 795	90 472 098
Ina	54 286 866	66 260 574	54 571 904	80 504 059	77 452 281
Kalalé	154 717 249	237 211 942	237 999 062	184 943 837	147 359 210
N'dali	214 037 009	205 688 157	194 089 883	190 543 859	200 742 679
Nikki	315 386 436	287 134 863	302 527 568	302 290 380	281 130 173
Pèrèrè	166 486 020	172 306 260	151 759 178	156 804 264	141 646 307
Sinendé	207 261 514	214 830 499	238 132 307	224 057 949	194 751 472
Tchaourou	135 088 284	137 313 642	154 405 151	169 627 688	194 038 749
TOTAL	1 678 533 420	1 806 817 022	1 918 714 825	1 882 828 379	1 731 510 667

Source : Bouko, Aboudou, Afouda, 2006

Sur financement de la Coopération suisse, deux études ont été menées en 1997 et en 2006 par le LARES. Elles recommandent l'amélioration de la gouvernance des organisations de producteurs et la nécessité d'une synergie entre les différents acteurs de la Commune pour mieux appréhender les droits et les devoirs de chacun.

3.3.3 L'Union Départementale des Organisations Professionnelles d'Éleveurs de Ruminants

L'élevage constitue la deuxième activité économique dans les Communes après l'agriculture. L'Union départementale des organisations professionnelles d'éleveurs de ruminants (UDOPER) est une association d'envergure interdépartementale (Alibori, Atacora, Borgou, Donga et Collines). Elle a un plan triennal de promotion du métier d'éleveur. Elle gère les marchés de bétail, promeut la transformation des produits laitiers et forme les fils d'éleveurs en santé animale.

L'UDOPER a construit des écoles et recruté des enseignants communautaires. Elle organise la concertation entre les élus du Niger et du Bénin pour résoudre les conflits liés à la transhumance. Enfin, elle contribue à la mobilisation des ressources financières des Communes. Le Programme devrait accompagner cette dynamique de professionnalisation et de renforcement des capacités des éleveurs par une éducation appropriée aux enjeux de la promotion de cette activité.

3.4 Les villages et leurs structures

Le village ou quartier de ville est l'unité administrative de base au Bénin, sa population varie de 213 à 6.885 habitants dans les Communes concernées par le Programme. Il regroupe plusieurs localités ou concessions sous l'autorité d'un Chef de village élu par les habitants au lendemain de la conférence nationale en 1990. Le non-renouvellement de leur mandat a décrédibilisé les Chefs de villages auprès des populations. Les élections locales de fin 2007 envisagent de corriger cette situation.

Dans les Communes du Borgou concernées par le programme le village est animé par un certain nombre d'acteurs organisés au sein de : Groupements villageois de producteurs ou d'éleveurs, groupements féminins de transformation ou de commercialisation des produits agricoles, associations de parents d'élèves et clubs de lutte contre la déperdition scolaire, comité de gestion du point d'eau ou associations des usagers de l'eau lorsqu'il existe un mini réseau. Dans le domaine de la santé, le village abrite également le comité de gestion des centres de santé et une mutuelle de santé dont les membres veillent à la qualité des soins. Le programme travaillera dans chaque village avec ces différents acteurs pour les amener à connaître et jouer leur partition.

3.5 Les Arrondissements

L'Arrondissement est un ensemble de villages regroupés pour des raisons purement administratives. Ses limites géographiques ne sont pas toujours clairement définies. L'Arrondissement sert de circonscription électorale pour le choix des conseillers communaux et tend à devenir le champ privilégié des luttes politiques. Les élus communaux sont très préoccupés par la réalisation d'investissement dans leur Arrondissement.

Cette entité hautement politique constituera le champ privilégié des concertations entre élus et habitants. Le Programme s'inspirera de l'expérience des comités d'Arrondissement pour l'éducation des filles, pour accompagner les habitants et leurs élus dans le dialogue nécessaire à l'appropriation et à la mise en œuvre efficace des services publics locaux.

3.6 L'administration communale

Les Communes de Kalalé, N'Dali, Nikki, Pèrèrè et Tchaourou disposent de la plupart des services communaux essentiels à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage. Il s'agit notamment du service de la planification, du service technique chargé de la réalisation des actions, du service des affaires financières chargé du mandatement, du service des affaires économiques chargé de la gestion des équipements et du service du suivi évaluation.

Les Communes de Nikki et Pèrèrè ont créé un service spécifique pour faire remonter les besoins des populations en s'inspirant du PGUD. La Commune de Nikki dispose également d'un registre foncier urbain qui permet de mieux identifier et évaluer les recettes fiscales locales. Cet outil créé par le PADEL il y a dix ans, nécessite une mise à jour. Contrairement à sa mission de mise en synergie des actions de l'Etat et de la Commune, le RFU de Nikki est actuellement l'objet de conflit entre la Mairie et le service des impôts de Nikki. Ce centre couvre par ailleurs les Communes de Kalalé et Pèrèrè qui n'ont que des receveurs auxiliaires.

Les Communes doivent faire le plaidoyer auprès des différents acteurs notamment les sociétés de téléphone et d'électricité et les services de l'Etat pour créer des conditions de vie agréables et attractives sur leur territoire. Les Communes de Pèrèrè, Sinendé et surtout de Kalalé sont concernées par cet indispensable effort de désenclavement.

Les ressources humaines affectées dans les services de la Mairie avec ou sans l'appui des partenaires de la Commune sont généralement jeunes et compétentes, assez aptes à apprendre et à s'améliorer. Il s'agit généralement de cadres ayant des formations universitaires (niveau BAC+4). A titre d'exemple, le service technique de Nikki est dirigé par un ingénieur génie civil assisté par deux collaborateurs ayant le BTS. Ce service est

équipé d'un poste complet de fonçage de puits et de fabrication de buse, géré en régie par la mairie.

3.6.1 La passation des marchés

Chaque Commune a créé par arrêté communal une cellule d'évaluation des offres présidée par un adjoint du Maire. Avec l'appui du projet ADECOI, toutes les Communes font systématiquement un appel d'offres pour leurs travaux. Elles utilisent non seulement les textes officiels sur la maîtrise d'ouvrage public mais aussi un guide en trois fascicules conçu par le projet ADECOI. Les membres de cette cellule ont bénéficié de plusieurs modules standards de formation sur les procédures de passation de marché. Une évaluation des acquis de chaque membre de cette cellule (élu, technicien, tutelle, comptable de la Commune, impôts) permettra d'identifier les besoins d'appuis spécifiques de chacun et de programmer une formation-action dispensée dans le cadre des passations de marché.

3.6.2 La mobilisation des ressources financières

Toutes les Communes rencontrent des difficultés à mobiliser les ressources financières locales prévues par la loi. Les avis d'imposition ne sont pas distribués à temps. La fermeture des deux usines d'égrenage de N'Dali et Nikki constituent un important manque à gagner pour les budgets communaux. La MCI versait par an 63 millions à Nikki et employait 600 personnes désormais au chômage.

3.6.3 L'évolution de la capacité d'autofinancement des Communes

La capacité d'autofinancement d'une collectivité locale est la différence entre les recettes totales et les dépenses de fonctionnement de la Commune. Elle permet d'évaluer la capacité de la Commune à effectuer des dépenses en capital sur ses ressources propres donc à créer des services souhaités par les citoyens. Elle permet aussi aux partenaires financiers de la Commune d'apprécier sa capacité de remboursement des crédits octroyés par les institutions bancaires pour effectuer des investissements importants.

Tableau 5 : Evolution de la capacité d'autofinancement de quelques Communes du Borgou

Communes	2000	2001	2002	2003	2004
Kalalé	562 000	18 862 000	22 542 000	4 840 000	9 040 000
N'Dali	5 723 000	48 091 000	-54 108 000	-22 748 000	5 001 000
Nikki	7 776 000	29 367 000	4 301 000	6 879 000	-15 354 000
Pèrèrè	431 000	8 094 000	4 786 000	1 423 000	-8 734 000
Tchaourou	1 000	8 907 000	8 104 000	5 195 000	-15 478 000

Source : PDM, 2006, rapport de faisabilité de la démarche ECOLOC dans la zone de Parakou

Pour augmenter la capacité d'autofinancement des Communes, l'Etat béninois devrait agir sur trois plans :

Sur le plan institutionnel, l'Etat doit créer des Centres des Impôts et Petites Entreprises composés d'une inspection et d'une recette des impôts à N'Dali, Pèrèrè, Sinendé, Tchaourou et Kalalé. Il doit inciter l'installation de grandes unités dans les Communes en décentralisant les formalités fiscales que les entreprises installées à Parakou sont obligées d'effectuer à Cotonou.

Sur le plan des ressources humaines, l'Etat doit recruter, former et mettre à disposition de ses services des équipes complètes d'agents de tous les niveaux pour assurer le recensement régulier (enquêtes exhaustives quinquennales, enquêtes ciblées annuelles) dès octobre de l'année précédente, le dépouillement et l'émission dès janvier et la distribution des avis dès mars de chaque année. L'Etat doit renforcer les équipes actuellement sur le terrain par des agents permanents et la logistique nécessaire.

Sur le plan législatif, l'Etat doit imaginer de nouveaux mécanismes plus faciles de recouvrement des recettes fiscales au bénéfice des Communes. Trois pistes peuvent être explorées :

- La TVA étant l'impôt le plus facile à recouvrer, l'Etat ne devrait-il pas augmenter le taux de la ristourne attribuée aux Communes ?
- L'Etat pourrait également faire jouer la solidarité entre les Communes qui ont des usines sur leur territoire et celles dont les habitants produisent la matière première en prélevant un certain pourcentage de la taxe sur le chiffre d'affaires des unités de transformation qui serait reversé aux Communes « productrices » de la matière première.
- Enfin l'Etat devrait proposer un mécanisme plus simple de calcul de la taxe de développement local en s'inspirant de ce que font les Communes sur la production de coton. Ceci suppose que de nouvelles filières agricoles et animales sont organisées pour une perception plus aisée des ressources inscrites dans le budget communal.

Les Communes doivent se doter d'outils comme le RFU, élaborer et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation des ressources locales basée sur la sensibilisation des contribuables. Ceux-ci payent plus facilement lorsqu'ils perçoivent les retombées en termes de services publics. La Commune doit impliquer sa population dans la conception et la mise en œuvre de son budget. Des assemblées villageoises d'élaboration du budget et des séances d'évaluation de sa réalisation devraient être régulièrement organisées par des canaux appropriés afin que le citoyen communal appréhende mieux la notion de service public.

3.6.4 *La communication communale*

L'information régulière des populations sur les actions menées par la Commune est indispensable à l'ancrage de la citoyenneté. La radio et la télévision sont les canaux le plus adaptés pour communiquer avec les populations habituées à l'oralité. La Commune de Nikki produit des émissions radiophoniques hebdomadaires sur les antennes de Sutidéra FM 88.9 pour informer les populations sur les activités menées. Kalalè, N'Dali et Pèrèrè n'ont pas de radio sur leur territoire. Avec l'appui du PRODECOM, ces Communes contractualisent avec les radios locales de Nikki, Ségbana et Bémberéké, Deema et la Radio Régionale de Parakou pour informer la population.

La Mairie de Pèrèrè a prévu dans son budget 2007 une enveloppe de 3 millions de FCFA pour financer son plan de communication qui comprendra entre autres activités : l'invitation des populations aux sessions du conseil communal, la sensibilisation au civisme fiscal et la restitution des activités de mise en œuvre du PDC dans les villages. Le plan de communication comprendra deux volets :

- Le premier portera sur les supports écrits en français et en langues locales comme pour aider les néo-alphabètes à asseoir leur maîtrise des langues locales.
- Le second portera sur des canaux audiovisuels avec des spots et des émissions radiophoniques et télévisuelles sur leur PDC et les stratégies de sa réalisation ; le savoir faire traditionnel des griots pourrait être mise à contribution pour mieux faire passer le message au niveau des populations.

3.7 Les services techniques déconcentrés de l'Etat

3.7.1 *Au niveau départemental*

- La Préfecture
- La recette des finances
- La direction départementale du plan
- La direction départementale des impôts
- La direction départementale de l'urbanisme
- La direction départementale des travaux publics
- La direction départementale des mines de l'énergie et de l'eau
- La direction départementale des enseignements primaires et secondaires

- La direction départementale de la santé
- La direction départementale du travail
- La direction départementale des affaires sociales
- La direction départementale du commerce et de l'industrie
- La direction départementale du tourisme

Toutes ces directions sont chargées d'assister la préfecture dans son rôle d'appui conseil aux Communes.

3.7.2 *Au niveau communal*

Les principaux services déconcentrés de l'Etat dans chaque Commune sont la recette perception, la circonscription scolaire, le centre communal de santé, le centre communal de promotion agricole, le centre de promotion sociale, le service d'hygiène et d'assainissement. Le centre des impôts, la subdivision des travaux publics et la zone sanitaire couvrent plusieurs Communes.

3.8 **L'Etat**

L'Etat doit mettre en œuvre ses politiques sectorielles en impliquant les Communes selon un principe de subsidiarité. Les élus déplorent unanimement l'opacité qui règne dans la réalisation des investissements nationaux sur leur territoire. L'absence des élus lors des remises de site prive l'Etat d'un suivi de proximité et d'une possibilité de contrôle des entreprises adjudicataires. Plus grave un poste avancé de gendarmerie a été détruit par les autorités nigérianes à Sandilo sur le territoire béninois parce que la Commune ignorait l'existence de ce bâtiment. Bref l'Etat en général et les Ministères sectoriels en particulier gagneraient à confier certaines tâches pour lesquelles les Communes ont un meilleur savoir-faire, dans la mise en œuvre de la politique nationale.

Du fait de la proximité de Parakou, des Communes comme Pèrèrè et N'Dali par exemple souffrent de l'absence de services déconcentrés de l'Etat. La recette des impôts et la gendarmerie sont mal équipées en termes de logement et de véhicule pour accomplir leur mission respective. Cette situation démotive les agents qui ont le sentiment d'être à la fois abandonnés par l'Etat et mal accueillis par la Commune.

4. **Enjeux et axes de coopération dans le Borgou**

4.1 **Renforcement des capacités et acquis des acteurs locaux**

4.1.1 *Commune et décentralisation*

Toutes les Communes disposent de services, de ressources humaines et de savoir-faire nécessaires à la maîtrise d'ouvrage des compétences transférées. Plusieurs partenaires ont contribué au renforcement de la gestion communale, la plupart poursuivront leur appui afin de consolider ces acquis. Il s'agit notamment du FENU, de l'Union Européenne et de la SNV.

La seconde phase du projet ADECOI mis en œuvre par le PNUD-FENU-FBS devrait, en recherchant la participation d'autres partenaires, s'étendre aux Communes de l'Alibori. Une évaluation finale de la première phase est prévue en octobre 2007. Elle permettra de définir un nouveau Projet qui ne devrait pas démarrer avant le second semestre 2008. Concernant le Département du Borgou, une étroite collaboration sera recherchée avec la Coopération suisse et devrait s'articuler autour des axes suivants :

- La sécurité alimentaire et la réduction de la vulnérabilité des plus pauvres qui est une conditionnalité du financement du Fonds belge de survie.
- La promotion du développement économique local avec l'amélioration des revenus à travers les activités génératrices de revenus et le micro crédit.
- Le renforcement de la gestion communale par l'opérationnalisation d'un Plan d'Action de Redressement Economique, Financier et Institutionnel de la Commune

(PAREFIC), qui devrait permettre d'améliorer la qualité des Planifications communales et de leur mise en œuvre, en incluant l'amélioration de la fiscalité communale.

- L'accompagnement de l'intercommunalité et les relations entre les niveaux préfectoral et communal avec le transfert des compétences aux Communes.

Un atelier conjoint de programmation pour 2008 devrait se tenir courant décembre 2007. Il sera donc impossible de préciser les modalités concrètes de coopération avec ce Projet, avant la fin de l'année 2007.

Outre le projet ADECOI, sur le volet spécifique du renforcement des institutions communales et de leurs capacités de maîtrise d'ouvrage, la SNV dispose à Parakou d'une équipe expérimentée. Elle va également poursuivre son intervention à la demande des Communes du Borgou et appuyer les agents communaux dans l'exercice de leurs activités, de façon à ce qu'ils maîtrisent progressivement les mécanismes et les procédures en vigueur.

Enfin le nouveau Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) de l'Union Européenne envisage dès décembre 2007 de renforcer l'appui institutionnel aux Communes effectué de 2003 à 2006 par le PRODECOM.

Ainsi, malgré le retrait de la coopération américaine, les Communes du Borgou bénéficieront de suffisamment d'accompagnements pour assurer la maîtrise d'ouvrage des services de proximité. Il reviendra l'ASGL-Borgou de mettre l'accent sur les niveaux infra- et intercommunal pour assurer une animation permanente des territoires, en créant des synergies avec les trois autres principaux intervenants :

- Au niveau infra-communal, l'ASGL facilitera la remontée régulière, concertée et hiérarchisée des besoins réels des populations villageoises et leur prise en compte par les institutions communales. Des animateurs de territoire affectés par Commune animeront les villages et les Arrondissements pour faire vivre la participation citoyenne dans la mise en œuvre des politiques publiques.
- Au niveau intercommunal, il appuiera la mutualisation d'un pôle d'expertises. Les communes auront à identifier dans quel domaine la mise en place d'intercommunalité apporte une plus-value et permet des économies d'échelle.

4.1.2 Mobilisation des ressources locales

Tous les services déconcentrés départementaux et communaux sont démunis tant en ressources humaines qu'en matériels de travail pour appuyer efficacement les Communes. Les services les plus en vue sont ceux des impôts et du trésor dont les compétences sur la fiscalité et la comptabilité publique relèvent du domaine régalién de l'Etat. La création d'un service adéquat des impôts (enregistrement, inspection et recette) dans chaque Commune est indispensable à l'amélioration des stratégies nationale et communales. Le code des impôts doit tenir compte des ambitions qu'ont les élus de promouvoir l'économie sur leur territoire et alléger la pression fiscale sur les entreprises. La DGID prévoit de privilégier les Communes du Borgou lors des affectations de 150 agents en cours de recrutement et dans le programme de construction et d'équipement de nouveaux centres. La présence d'agents compétents facilitera l'identification, l'évaluation et le recensement réguliers des gisements fiscaux dont l'imposition serait plus équitable et rentable (GSM, foncier, etc.). Cette présence dans la Commune rendra la sensibilisation des contribuables plus aisée et la mobilisation des recettes fiscales plus facile.

La mobilisation des ressources locales sera prise en compte par le Programme ADECOI à travers son PAREFIC.

Les Communes effectuent des opérations de lotissement pour prélever des ressources financières dans l'ignorance des règles en vigueur. Elles seront appuyées dans la gestion de leur patrimoine foncier par le Millenium Challenge Account, l'Agence Française de Développement et le GTZ à travers la généralisation des registres fonciers urbains (RFU) et des plans fonciers ruraux (PFR).

4.2 Gouvernance locale

Le talon d'Achille de la décentralisation demeure la gouvernance locale tant au niveau départemental que communal. Malgré la création des différents cadres de concertation et en dépit de la dynamique de participation qui a abouti à l'élaboration des PDC, le Préfet du département et les élus communaux ont encore du mal à assurer la coordination des actions menées sur leur territoire respectif. La création du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) constitue une piste de solution pour cette question de fond. L'ASGL devrait accompagner cette volonté au niveau du département et de chaque Commune du Borgou.

4.2.1 Dialogue entre l'Etat et les Communes au niveau départemental

Le Préfet préside la Conférence Administrative Départementale et le Conseil Départemental de Concertation Coordination. Il est l'animateur de l'action gouvernementale dans les Communes de son département. Le décret 2002-376 prévoit trois chargés de mission pour l'assister dans sa mission de tutelle des Communes. Sous contrôle du Préfet, ces chargés de mission :

- assurent la représentation de l'Etat,
- veillent au respect des règlements,
- animent et coordonnent les services de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques nationales en matière d'aménagement du territoire et participe à l'exercice du contrôle administratif du contrôle de tutelle,
- conseillent les responsables et les membres des organes communaux sur trois Communes au plus.

Actuellement, un seul chargé de mission (administrateur civil) est en poste à la préfecture de Parakou où il s'occupe essentiellement de l'appui administratif aux 13 Communes ordinaires du Borgou et de l'Alibori. Pour permettre au Préfet de jouer pleinement sa partition, deux chargés de mission pluridisciplinaires (un économiste-financier et un géographe-aménagiste) sont encore nécessaires pour les Communes du Borgou. Cette équipe doit également assister le Préfet dans la coordination et l'intégration des « projets de territoire » à l'échelle départementale.

Deux options peuvent être envisagées dans la responsabilisation des chargés de mission : une affectation géographique ou une affectation thématique. La première option consisterait à confier, conformément aux dispositions du décret cité ci-dessus, à chaque chargé de mission un ensemble de Communes par exemple celles qui appartiennent à un espace de développement partagé. La deuxième option se présenterait comme suit.

Le premier chargé de mission va préparer et organiser les réunions des instances présidées par le Préfet et suivre la mise en œuvre des décisions prises par les services déconcentrés et les services communaux. Il appuiera le service de la tutelle, du contentieux et de la coopération décentralisée. Il sera donc responsable de la mobilisation de l'expertise des services techniques et de l'évaluation de leurs performances. Il fournira au Préfet des pistes d'action auprès des services déconcentrés départementaux et des Ministères sectoriels.

Le second chargé de mission va analyser le contenu des PDC. Il veillera à la mise en cohérence des différents PDC et projet de territoire, et à leur articulation, à l'échelle départementale avec les stratégies nationales. Il sera chargé d'organiser les conférences budgétaires sectorielles afin de relayer les actions issues des PDC et projets de territoire dans les budgets programmes nationaux. Il suscitera une répartition équilibrée des services par l'harmonisation des actions menées avec la politique d'aménagement de territoire. Son ancrage à la préfecture s'articulera avec le service de la planification et de l'aménagement du territoire.

Le Programme ASGL dans le Borgou mettra à la disposition de la préfecture de Parakou un fonds permettant de prendre en charge les deux chargés de mission rattachés à la Direction Générale de l'Administration Territoriale et nommés en conseil des ministres sur proposition du Ministre de la Décentralisation de la Gouvernance Locale, de

l'Administration et de l'Aménagement du Territoire. Un contrat d'objectifs, régulièrement évalué, sera conclu entre la Coopération suisse et la Préfecture du Borgou pour définir les profils et tâches de ces agents ainsi que les modalités de leur prise en charge progressive par l'Etat.

4.2.2 *Dialogue entre les élus et la société civile au niveau communal*

Dans le cadre de la mise en œuvre des PDC les Communes ont créé par arrêté, des Cadres Locaux de Concertation et de Coordination (CLCC). Mués en Comités Communaux d'Appui et de Concertation (CCAC, conformément à la recommandation du Président de la mission de Décentralisation) ils seront revitalisés et renforcés par une implication plus active de la société civile.

Les rencontres prévues seront préparées, organisées et suivies par les animateurs de territoire (ADT) mis à la disposition de chaque Commune par la Maison des Collectivités Locales. Les ADT seront chargés d'accompagner une dynamique ascendante de concertation depuis le niveau infra-communal (assemblées villageoises et inter-villageoises) jusqu'au niveau communal au sein du CCAC. Ce processus doit asseoir les bases de la citoyenneté communale à travers une charte de territoire qui engagera les élus et leurs populations dans la mise en place des services de proximité, et qui servira de support au dialogue social.

Le réseau « Social Watch¹² » a prévu d'installer dans chaque Commune une cellule locale qui sera le creuset des ONG impliquées dans le contrôle civique de l'action publique. Les membres de ces cellules seront formés au lobbying et au plaidoyer. La formation des membres devrait s'étendre à la citoyenneté communale et permettre l'inclusion des collègues de citoyens proactifs dans le CCAC aux côtés des élus locaux et des services déconcentrés.

Enfin, le CCAC sera le correspondant de l'Organe Présidentiel de Médiation dans la Commune pour la remontée des informations. Il servira ainsi de relais à l'antenne départementale. La composition du CCAC favorisera la circulation optimale de l'information sur les difficultés rencontrées par les citoyens. Il assurera une meilleure gestion des conflits.

4.3 **Services aux populations**

4.3.1 *Planification et aménagement du territoire*

La création du Ministère en charge de la décentralisation, de l'administration et de l'aménagement du territoire est un signal fort de la volonté de l'Etat d'impliquer les communes dans la politique nationale d'aménagement du territoire et de réforme de l'administration territoriale. L'articulation de la politique de décentralisation avec les politiques sectorielles passe par une approche territoriale de la planification à même de corriger les déséquilibres constatés¹³.

Les stratégies conçues par les Ministères techniques ignorent les PDC et n'ont pas permis d'assurer une répartition équilibrée des services de proximité. Le niveau départemental de déconcentration doit servir d'interface entre les politiques nationales et les politiques communales, entre les stratégies sectorielles développées par les Ministères selon les normes admises et les stratégies mises en œuvre par les mairies en partant des besoins réels et dans un souci d'aménagement territorial. Le plan départemental de développement prévu par l'article 7 du décret 2002-376 du 22 août 2002 permettra de donner une dimension territoriale aux politiques sectorielles et une garantie de financement aux PDC et projets de territoire.

Le chargé de mission préfectoral responsable de l'aménagement du territoire mettra en cohérence les investissements communaux et les investissements non communaux à l'échelle du Département. Les projets de territoire deviendront des outils de référence

¹² Social Watch a élaboré un document de projet, remis au Buco dans le cadre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.

¹³ Malgré les appuis apportés, plusieurs villages sont encore enclavés et déshérités

territoriaux, fédérateurs des enjeux de la décentralisation et de la déconcentration. Il faudra les accompagner d'un cadre de dépenses à moyen terme pour avoir la visibilité sur les besoins de financement des communes et des espaces de développement partagé par le biais des crédits délégués.

Au niveau intercommunal des « territoires de développement » l'ASGL-Borgou appuiera une réelle politique d'aménagement du territoire en développant une ingénierie territoriale légère (une « agence territoriale de développement » dont le montage institutionnel reste à clarifier) pour assurer un aménagement équilibré de ces territoires. La coopération intercommunale à l'échelle des « territoires de développement » permettra de tester la mise en œuvre opérationnelles de la stratégie nationale d'aménagement du territoire.

4.3.2 Système de financement des services communaux

Selon l'option retenue après plusieurs concertations, le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) sera un mécanisme budgétaire d'allocation et de dotation aux communes. Il sera créé par décret, logé au Ministère chargé des collectivités locales et géré par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL). Cette commission paritaire sera composée de 9 représentants de l'Etat et de 9 représentants des communes. La CONAFIL analysera les besoins des communes, les ressources disponibles et définira les dotations nécessaires à chaque collectivité locale. Elle sera dotée d'un secrétariat permanent (2 cadres de haut niveau et 1 secrétaire) chargé de préparer les décisions et de suivre leur mise en œuvre. Les dotations de fonctionnement et d'investissement du FADeC transiteront par le circuit du trésor public. Chaque commune disposera d'un compte géré par le receveur percepteur dont le maire sera l'unique ordonnateur. Le contrôle des dépenses sera confié à l'Inspection Générale des Finances.

Pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement, l'étude sur le FADeC, a évalué les besoins moyens de financement. Ces besoins sont estimés en moyenne à 3.100 FCFA par habitant pour les investissements et à 1.600 FCFA pour le fonctionnement ce qui donne le tableau ci-dessous concernant les communes ordinaires du Borgou :

Tableau 6 : Différentes hypothèses de financement des communes issues de l'étude sur le FADeC

Hypothèse basse		2150 F /habitant	1600 F/habitant	
Communes	Population	Investissement	Fonctionnement	Total
Bembéréké	120 713	259 532 950	193 140 800	452 673 750
Kalalé	108 961	234 266 150	174 337 600	408 603 750
Ndali	73 423	157 859 450	117 476 800	275 336 250
Nikki	115 402	248 114 300	184 643 200	432 757 500
Pèrèrè	50 683	108 968 450	81 092 800	190 061 250
Sinendé	86 636	186 267 400	138 617 600	324 885 000
Tchaourou	119 217	256 316 550	190 747 200	447 063 750
Total	675 035	1 451 325 250	1 080 056 000	2 531 381 250

Hypothèse moyenne		3100 F /habitant	1600 F /habitant	
Communes	Population	Investissement	Fonctionnement	Total
Bembéréké	120 713	374 210 300	193 140 800	567 351 100
Kalalé	108 961	337 779 100	174 337 600	512 116 700
Ndali	73 423	227 611 300	117 476 800	345 088 100
Nikki	115 402	357 746 200	184 643 200	542 389 400
Pèrèrè	50 683	157 117 300	81 092 800	238 210 100
Sinendé	86 636	268 571 600	138 617 600	407 189 200
Tchaourou	119 217	369 572 700	190 747 200	560 319 900
Total	675 035	2 092 608 500	1 080 056 000	3 172 664 500

Dans le cadre de son Programme de « renforcement de la gouvernance locale », la Coopération suisse contribuera financièrement aux ressources du FADeC à travers le mécanisme retenu dans le manuel de procédure en cours d'élaboration. Les étapes prévues pour abonder les budgets communaux sont les suivantes :

1. Signature de l'Accord entre la république du Bénin et la Confédération suisse,
2. Emission par la direction générale du Budget d'un ordre de recette,
3. Recouvrement par le Trésor public de l'ordre de recette,
4. Appel de fonds de la recette générale des finances à la coopération suisse,
5. Versement de la subvention dans le compte du Trésor public,
6. Avis de crédit de la BCEAO à la Recette générale des finances,
7. Quittance de la Recette générale des finances à la coopération suisse,
8. Information de la CONAFIL de la disponibilité des fonds par la Recette générale des finances,
9. Inscription des fonds dans les livres du Trésor public,
10. Décision de répartition des dotations aux communes par la CONAFIL,
11. Mandatement de l'ordonnateur délégué,
12. Traitement du mandat par la Direction générale du trésor, la recette générale des finances, le service de la dépense et le service de la trésorerie,
13. Envoi du Bordereau de transfert des recettes à la recette des finances du Borgou qui notifie la recette aux receveurs percepteurs,
14. Appel de fonds du receveur percepteur traité par le service des collectivités locales du Trésor,
15. Transfert des fonds dans le compte des recettes perceptions,
16. Information des maires de la disponibilité des fonds.

4.3.3 Observations sur les conditionnalités du FADEC

Le FADEC a supprimé un certain nombre de principes pédagogiques nécessaires à l'autonomisation et la performance des communes. Il s'agit du cofinancement des investissements qui devraient inciter les collectivités locales à mobiliser les ressources locales de leur territoire et construire une citoyenneté communale. Mais aussi de la présentation des dossiers devant des instances paritaires pour cultiver la capacité de négociation et de codécision des élus.

Pour promouvoir les démarches de démocratie participative essentielles à la gouvernance locale, la Coopération suisse mettra en place un fonds intercommunal d'appui et de conseil (FIAC) qui permettra aux communes d'entrer en dialogue avec les acteurs locaux et de soutenir les initiatives innovantes des services communaux, des opérateurs économiques et des animateurs de la société civile dont les actions entrent dans le champ de l'intérêt général.

4.4 La capitalisation des bonnes pratiques et le management des connaissances

La capitalisation des bonnes pratiques et leur diffusion s'amorceront dans le cadre de rencontres interdépartementales. Le lancement du Programme en novembre pourrait servir de cadre pour créer cette dynamique d'échanges de savoir-faire entre les acteurs des départements de l'Alibori, du Borgou et des Collines. Cette première session pourrait prendre la forme d'un panel sur « *La plus-value de la concertation élus-population dans la mise en œuvre des PDC.* » Différents animateurs du panel aborderont des thèmes comme :

- Le rôle de l'animation territoriale dans la structuration des relations entre les communes et les acteurs « communautaires » de son territoire.
- L'intérêt des instances paritaires (élus-population) de concertation et de décision pour la réalisation d'infrastructures de proximité et la fourniture de services de base.
- L'implication des habitants aux côtés de leurs élus dans les actions de développement local.
- L'intérêt d'un Service Intercommunal d'Appui aux Communes.

A la suite de ces exposés, les débats et échanges seront poursuivis dans le cadre d'un programme de travail précis pour l'année 2008 sur une ou plusieurs thématiques bien ciblées.

De son côté, l'Association Nationale des Communes du Bénin prévoit de diffuser les bonnes pratiques issues des expériences en cours dans les communes. Cette dynamique pourrait également être appuyée par le Programme de la Coopération suisse.

5. Proposition de montage institutionnel

5.1 Partenaires et concernés

Conformément aux décisions politiques du Gouvernement béninois d'accroître le niveau des responsabilités aux échelons communaux, les partenaires privilégiés du Programme seront les Conseils communaux. Institutionnellement le Programme dépendra de la DGAT qui participera à la conception, au suivi et à l'évaluation permanente des activités. Des liaisons techniques seront établies avec les services techniques de l'administration. Ces derniers joueront le rôle d'appui à la planification en respect de la politique nationale sectorielle, de contrôle de conformité aux normes, d'appui technique voire d'exécutant pour certains types de travaux relevant de leur domaine de compétence et de responsabilité.

Sur le terrain, les acteurs principaux de la décentralisation au quotidien sont les villageois(e)s en tant qu'entité et acteur porteur de changement. Le Programme travaillera avec les structures villageoises existantes, coopératives et associatives, les projets intervenant dans la zone ainsi qu'avec toutes les ONG présentes.

Les bureaux d'études et autres prestataires de services interviendront à la demande des différentes collectivités territoriales et organisations locales sur base de contrat d'entreprise.

Le Programme devra valoriser les acquis antérieurs en renforçant la responsabilité et la compétence des acteurs-clés :

- **Les villageois(es) et représentants de la société civile** qui seront renforcés et responsabilisés en tant qu'acteur(trice)s-clefs du territoire : ces acteurs seront amenés à jouer un rôle important dans l'élaboration des politiques publiques.
- **Les institutions communales** qui seront renforcées dans leurs fonctions de maîtrise d'ouvrage et de coordination des actions sur leur territoire, en harmonie avec les besoins locaux dans une logique d'aménagement spatial cohérent des territoires.
- **Les services techniques** déconcentrés de l'Etat aux niveaux départemental et communaux et tous les acteurs institutionnels intervenant sur le champ public qui seront impliqués dans la mise en œuvre du Programme.
- **Les prestataires de services** à savoir les entreprises, les cabinets, les ONG : ces acteurs privés seront impliqués dans la fourniture de service d'intérêt général.
- **La Maison des Collectivités Locales** qui jouera un rôle de supervision, et de promotion de l'animation territoriale ; elle fournira également de l'appui conseil aux Communes.

La stratégie se fonde sur les dynamiques individuelles ou associatives repérées/existantes dans les Communes, les bureaux d'études compétents et professionnels, des personnes-relais entre le village et les pouvoirs publics, en somme, l'ensemble des acquis des années de recherche-action de la Coopération suisse dans le Borgou.

En ce qui concerne la collaboration avec l'Etat, le Programme appuiera la mise en œuvre de la politique de décentralisation avec l'expérience en matière de conception des stratégies locales de développement. De la même façon, il tentera d'encourager et de respecter la coordination et la planification locales avec les collectivités responsables des actions de développement.

Pour mettre en synergie tous les acteurs aussi bien sur le plan horizontal (services techniques de l'Etat, élus, société civile) que vertical (macro, méso, micro) l'ASGL-Borgou envisage de revitaliser les structures prévues par les textes.

Une analyse comparative de l'approche des différents partenaires du Programme ASGL-Borgou fait ressortir les éléments stratégiques essentiels qui devraient constituer le cadre de collaboration.

5.2 Niveau local, infra-communal

A la base, dans chaque village et quartier de ville, l'ASGL-Borgou animera une assemblée générale organisée autour du Chef de village ou de quartier et de son conseil. Cette assemblée composée des habitants du village centre et des localités périphériques va s'approprier les perspectives du PDC afin d'échanger sur les potentialités et les besoins du village pour sa mise en œuvre. Elle désignera en son sein un animateur villageois chargé de porter ses priorités auprès des autres villages de l'Arrondissement

A l'échelle de l'Arrondissement, une assemblée sera constituée, autour du Chef d'Arrondissement, des Chefs de village, des animateurs villageois et de personnes ressources. Elle esquissera une synthèse des priorités villageoises et définira les axes d'une charte entre la commune et ses citoyens, portés par le Chef d'Arrondissement auprès du conseil communal.

D'un point de vue opérationnel cette « participation citoyenne » nécessite :

- La constitution d'un réseau de « gorado » villageois qui participent à l'identification, la négociation, le suivi des réalisations et la gestion des actions.
- La formalisation d'un dispositif d'identification et de suivi des projets, constitué de représentants villageois et de la société civile intégrés dans le CCAC (ex-CLCC mis en place par la SNV).
- La contractualisation sous la forme d'une « Charte de territoire » entre les élu(e)s communaux et les représentant(e)s des communautés, d'un Plan de développement pluriannuel qui assure la prise en compte des priorités communautaires par la Commune et les services déconcentrés de l'Etat.
- La reconnaissance de ces « Chartes de territoire » par les autres intervenants dans la zone, comme étant un document de référence pour les investissements de proximité.
- La contractualisation de la gestion des services publics entre les Communes, les associations d'usagers et/ou des fermiers professionnels.

5.3 Niveau méso, communal, intercommunal et départemental

5.3.1 Implication régulière des habitants dans la définition, le suivi de l'exécution et la gestion des actions

Au niveau communal, un CCAC créé par arrêté communal sera renforcé et redynamisé à travers la conception et la mise en œuvre d'une charte de territoire entre la commune et la société civile. La charte définira les engagements des élus et des populations pour la réalisation des services de proximité cohérents avec les objectifs du PDC.

5.3.2 Maîtrise d'ouvrage communal des investissements réalisés sur leur territoire

Le Programme exploitera les résultats de l'audit organisationnel et financier des institutions communales (SAFIC du PNUD) et contractualisera avec les Communes et ses différents partenaires (SNV, RTI, ADECOI...) l'appui à la mise en œuvre d'un plan d'actions de redressement financier et institutionnel des collectivités.

5.3.3 *Coopération intercommunale à l'échelle de « territoires de développement »*

Au niveau intercommunal, le programme renforcera l'Association des Communes du Borgou (ACOB) qui animera la conception de projets de territoire élaborés par les communes ayant un intérêt partagé. Ces projets de territoire seront des outils de négociation entre les communes-membres de l'espace de développement partagé et l'Etat.

L'ASGL :

- Accompagnera la création de groupements intercommunaux.
- Signera un accord-cadre avec les autres projets et ces groupements intercommunaux qui précisera la maîtrise d'ouvrage intercommunale du programme et les différents appuis des partenaires.
- Intégrera des actions de promotion économique dans un cadre élargi d'une politique économique intercommunale en collaboration avec le PDM.

5.3.4 *Articulation de la politique de décentralisation avec les politiques sectorielles*

Au niveau départemental, le Programme appuiera la Préfecture dans le fonctionnement du Conseil de concertation et de coordination. Celui-ci sera élargi à la conférence administrative avec une société civile renforcée pour valider et suivre la mise en œuvre des projets de territoire qui devront être une synthèse des politiques nationales et des PDC sur les espaces de développement partagé, à l'échelle du Département.

- Intégration progressive des actions liées aux politiques sectorielles : hydraulique rurale, éducation, santé, environnement, activités économiques..., dans un cadre territorial cohérent et selon des procédures structurées à l'échelle intercommunale.
- Implication des services déconcentrés de l'Etat dans la mise en œuvre du programme, en collaborant avec le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) et la Conférence Administrative Départementale (CAD).
- Coordination des prestations des services techniques de l'Etat par le Préfet.
- A terme, alimentation du Fonds de Développement Local par des « ressources affectées » aux programmes sectoriels, selon les procédures de transfert aux collectivités locales des ressources extérieures prévues aux budgets des Ministères.

Pour renforcer le dialogue entre l'Etat et les communes au niveau départemental, le Programme mettra deux chargés de mission à disposition de la Préfecture du Borgou. La prise en charge pourrait consister en un appui budgétaire ciblé dans le cadre du décret 2002-376.

5.3.5 *Systèmes financiers et politiques de cofinancement des investissements*

Un outil financier sera mis en place pour donner aux Communes une capacité d'investissements et d'actions en réponse aux priorités de leurs citoyens, exprimées dans les « Chartes de territoire ». Intégré au FADeC, il cherchera à donner un rôle aux populations, en créant des organes décisionnels paritaires (constitué des Maires et de représentants de la société civile) pour l'octroi des cofinancements.

5.4 Niveau macro, interdépartemental ou national

5.4.1 *Stratégie de collaboration effective et permanente entre les projets et harmonisation des approches méthodologiques*

Mise en place d'un « Conseil interdépartemental de concertation et de coordination » entre l'Alibori, le Borgou et les Collines, composé de Maires, de représentants des communautés villageoises et de la société civile.

5.4.2 *Animation permanente de la vie locale et communale et de la mobilisation des habitants*

- Signature d'un accord-cadre entre la Maison des Collectivités Locales (MCL), les « territoires de développement » intercommunaux et la Coopération suisse pour la

gestion d'une équipe de 7 animateurs « de territoire » (un par Commune) chargés de mobiliser la population du territoire communal.

- Recrutement par la MCL, d'agents contractuels de niveau BAC + 4, et mise à disposition de ce personnel aux intercommunalités, pour animer le programme dans les localités concernées.
- Prise en charge par la Coopération suisse des coûts de fonctionnement complémentaires¹⁴ de cette équipe d'animation.

5.4.3 Pilotage du Programme

Au niveau national, un comité interministériel de pilotage composé de la DGAT, de la DAT, de la MCL, de la DGTCP, de la DGID de la DUA, etc. sera mis place pour accompagner le Programme et les communes sur la base des politiques nationales en vigueur. La coordination du Programme sera sous la responsabilité de la DGAT, qui assurera le secrétariat technique du comité.

Des réflexions seront menées sur les outils méthodologiques qui permettront de promouvoir les dispositifs promus dans l'Alibori, le Borgou et les Collines au niveau national, auprès des autorités béninoises. Le Programme participera à la création d'un comité national de concertation et de coordination pour partager et capitaliser les meilleures pratiques et s'assurer que les outils mis en place par les programmes sont en adéquation avec les grandes orientations du Gouvernement en matière de décentralisation, de lutte contre la pauvreté, de l'aménagement du territoire et de toute orientation stratégique sectorielle. Ce comité donnera des avis sur les textes législatifs et réglementaires relatifs à la décentralisation, coordonnera les actions des intervenants entre eux et avec les bailleurs de fonds, vérifiera la cohérence des programmes avec les objectifs de développement du pays.

5.4.4 Coordination des activités du Programme

Elle sera déléguée par la DDC à un régisseur sur la base d'un cahier des charges conforme à l'Accord de coopération :

- La gestion du projet dans le cadre des documents approuvés (plans d'opération, budgets...
- La préparation de la procédure de choix des prestataires (termes de références dossiers de consultation, appels d'offres etc...).
- La tenue du tableau de bord.
- Les relations avec les partenaires.
- La rédaction des rapports d'activités.

La coordination du CIDR au Bénin aura en charge la gestion financière des fonds de la DDC et du fonds de développement par le circuit du trésor public. Pour ce dernier, une convention de gestion sera signée entre la DDC et les Communes ou associations intercommunales partenaires.

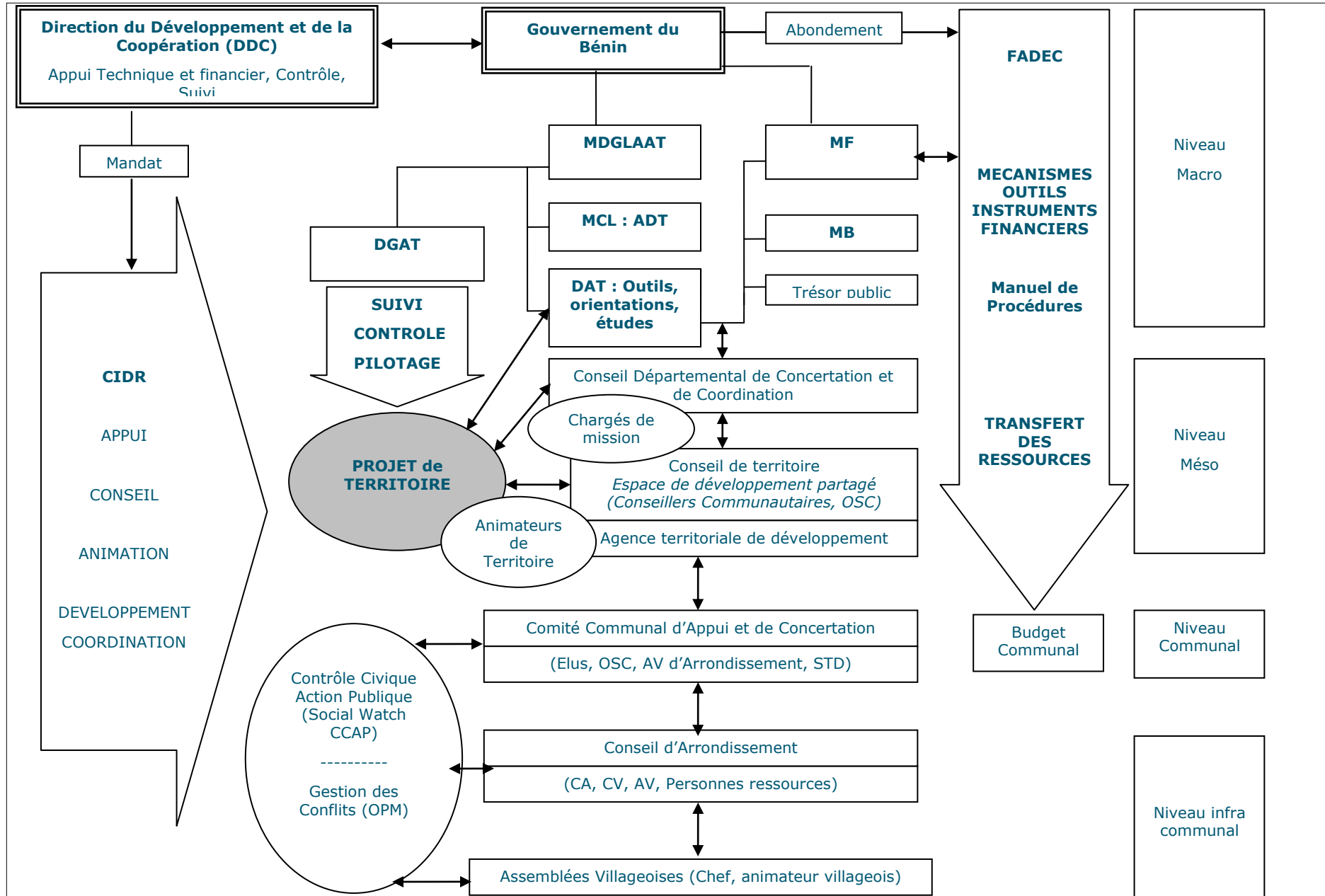
5.5 Dispositif institutionnel pour la mise en œuvre du Programme ASGL-Borgou

Cf. au schéma de la page suivante.

Légende :

- Liens hiérarchiques
- ↔ Interrelations
- > Mandats / financement

¹⁴ Contractuellement non pris en compte par la MCL.



6. Objectifs du Programme

6.1 Objectifs globaux

Le Programme de la Coopération suisse entend apporter une contribution à la politique nationale béninoise, dans quatre domaines principaux :

- L'amélioration des conditions de vie des hommes, des femmes et des enfants dans les 7 communes ordinaires du Borgou.
- L'instauration de mécanismes favorisant la participation des acteurs de la société civile à la définition des politiques publiques locales, en synergie avec d'autres programmes de la DDC.
- La consolidation du rôle de la commune comme important moteur du développement local en articulation avec les politiques nationales.
- Le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités territoriales décentralisées communales et de l'administration locale déconcentrée de l'Etat.
- L'accompagnement et le renforcement de la dynamique de regroupement des Communes en « territoire de développement ».

Riche de son expérience dans le Borgou, la Coopération suisse sera invitée à contribuer aux débats et à la recherche de solutions pragmatiques qui permettent aux communes de réaliser des investissements au profit des populations de leur territoire suivant des modalités de décaissement satisfaisantes et efficaces d'un fonds d'investissement.

6.2 Objectif spécifique du Programme

La société civile, les opérateurs économiques et les communes se concertent au sein de « territoires de développement » pour fournir des services de bonne qualité et en quantité suffisante, répondant aux besoins des populations.

Cette démarche doit permettre aux populations de bénéficier effectivement de services de base, fournis par la Commune en synergie avec l'Etat et la société civile.

- **Sur le plan institutionnel**, les Communes assureront la maîtrise d'ouvrages des infrastructures, de l'initiative à la gestion et l'entretien.
- **Sur le plan économique**, les Communes vont acquérir les capacités de mobilisation des ressources financières, de plaidoyer pour inciter les entreprises à s'installer sur leur territoire et de recherche de financement.
- **Sur le plan technique**, les services communaux appuyés par les services déconcentrés de l'Etat auront la maîtrise technique des ouvrages.
- **Sur le plan social**, l'éducation, l'eau potable, les soins de santé primaires et une grande partie des priorités villageoises seront satisfaites.

7. Résultats attendus et activités

7.1 Description du Programme

Le Programme « Gouvernance locale » dans le Borgou devrait être prévu pour couvrir trois mandats d'élus locaux. La première phase 2007-2011 permettra d'initier une concertation et une coordination des acteurs et des actions aux échelles départementale et des « territoires de développement », pertinentes pour aborder certaines problématiques telles que le développement économique local, l'aménagement des territoires... etc. la seconde phase consolidera les outils et les acquis. La troisième phase permettra d'autonomiser les dispositifs.

Au-delà de son objectif principal d'apporter un appui à la gouvernance locale pour la fourniture de services de bonne qualité et en quantité suffisante et améliorer les conditions de vie des populations, le Programme s'est fixé un certain nombre d'objectifs secondaires :

- Appuyer institutionnellement l'Etat, la Commune et la société civile par le renforcement des capacités des services dans leurs tâches respectives d'assistance, de gestion et de contrôle.
- Apporter une meilleure connaissance des ressources locales.
- Mettre en œuvre des solutions durables pour résoudre le problème de l'éducation dans les villages.
- Faciliter l'appropriation des droits et devoir du citoyen par les villageois ;

Sa stratégie consistera à :

- Donner la priorité aux acteurs et actrices locaux, à leurs pratiques et projets, ainsi qu'à la structuration intercommunale de « territoires de développement ».
- Appuyer le renforcement organisationnel des partenaires civils pour leur recherche de moyens et ressources tels que la formation, l'information...
- Accompagner le processus de décentralisation, tant au niveau politique (articulation pouvoir public et société civile) que sur le terrain, en soutenant innovations et expérimentations nécessaires à l'exercice souple des responsabilités (droit et tâches, transparence, arbitrage, séparation des fonctions, contrôle etc...).
- Favoriser la création de fonds locaux de développement, gérés par des instances paritaires (élus et acteurs de la société civile) destinés à financer des investissements et services de proximité en relais des budgets communaux et sectoriels.

7.2 Résultats attendus

Résultat attendu 1 : Les femmes, les hommes et la société civile participent à la gestion des affaires publiques par le biais de mécanismes durables de concertation et de communication.

Résultat attendu 2 : La majorité des femmes et des hommes, particulièrement dans les zones défavorisées, accède à des services de qualité.

Résultat attendu 3 : Le financement du développement local est intégré au système d'investissement public.

Résultat attendu 4 : Des « territoires de développement » intercommunaux assurent la gestion de services collectifs et mutualisent leur capital humain et financier.

Résultat attendu 5 : Les services déconcentrés de l'Etat sont renforcés dans leur fonction de régulation et d'accompagnement des Communes.

Résultat attendu 6 : Les expériences et acquis du Programme sont systématiquement partagés et alimentent la réflexion pour l'élaboration des politiques publiques aux niveaux macro, méso et local.

Résultat attendu 7 : L'égalité homme/femme est effective dans toutes les activités en relation avec le Programme où les intérêts des femmes et des hommes sont pris en compte de manière équitable.

7.3 Principales activités

7.3.1 *Les femmes, les hommes et la société civile participent à la gestion des affaires publiques par le biais de mécanismes durables de concertation et de communication*

La participation des citoyen(ne)s dans les prises de décisions et la gestion des ressources est un enjeu majeur de la réussite du processus de décentralisation. Si dans de nombreux cas, les élus se sentent redevables vis à vis de l'Etat et/ou de leurs partis politiques, ils s'y sentent beaucoup moins vis à vis des habitants des collectivités qu'ils gèrent. La nouveauté de la fonction, le manque de formation, les habitudes d'un pouvoir centralisé, le manque d'exigence de la part des citoyens en sont une part des raisons.

La majorité des décisions est prise par les élus et les services de l'Etat avec une faible consultation des citoyens. Pourtant les organisations de la société civile (comités de

territoire dans les Collines, par exemple) ont permis l'implantation et la gestion d'équipements de type publics (points d'eau, écoles...).

Les causes de cette faible mobilisation des citoyens et de leurs organisations sont nombreuses : crainte des élus quant au partage du pouvoir, manque de formation et d'outils, faible information des citoyens sur les enjeux de la décentralisation, faible impulsion de l'Etat, manque de moyens financiers et de ressources humaines...

La taille de la Commune ne lui permet pas de gérer directement une approche participative mise en œuvre dans les quartiers et villages. La Coopération suisse devrait proposer des orientations stratégiques en matière de relation entre le pouvoir communal (conseil municipal, Chefs d'Arrondissement, Chefs de quartiers et de villages) et les citoyen(ne)s, de façon à améliorer la « gouvernance locale » :

- Mettre en place un dispositif d'animation des territoires, s'appuyant sur un « corps d'animateurs de territoires », pérennisé au sein de la Maison des Collectivités Locales.
- Favoriser un espace de dialogue entre les habitants et les pouvoirs publics locaux et la contractualisation des plans d'investissements locaux entre ces deux acteurs.
- Promouvoir l'institutionnalisation d'instances paritaires de décision, aux échelles communale et intercommunale, qui permettraient de concilier l'approche communautaire (par la demande) et la maîtrise d'ouvrage communale.
- Conduire des actions de sensibilisation et de formation sur les principes et les enjeux de la décentralisation et les rôles, droits et obligations de chacun dans le processus de décentralisation
- Favoriser le recours des citoyens et des communes à l'OPM pour régler les conflits.

Le premier volet d'activités concernera la mobilisation des dynamiques locales afin de développer le rôle des populations dans l'expression des besoins de base et engager leur participation dans les instances de concertation avec les autorités communales.

La mobilisation de la population ne pourra se maintenir sans un travail d'animation soutenu. La promotion d'une équipe d'animation locale permettra à la Coopération suisse d'accompagner l'émergence et le renforcement de compétences infra-communales avec des animateurs endogènes chargés de pérenniser la dynamique. La mission de ce dispositif d'animation territoriale sera de renforcer le dialogue entre les Communes et les habitants du territoire dans les choix et la gestion de leur développement, en codécision. Les collectivités doivent témoigner de leur aptitude à faire, sur la base des demandes sociales de base (éducation, santé, hydraulique etc...), des choix cohérents et appropriés et à les traduire de façon maîtrisée en réalisations tangibles et durables.

L'animation et la mise en réseau de ces équipes (GIC-Collines, APIDA-Alibori et le Borgou), animés par la MCL devraient permettre de capitaliser les nombreuses expériences de développement local et de diffuser les pratiques les plus efficaces et pertinentes en matière de « participation citoyenne ».

La gouvernance concerne également le droit de regard sur les institutions par ceux qui les ont missionnés. L'un des critères essentiels d'une bonne gouvernance réside dans les mécanismes de communication entre les instances élues et les citoyens de façon à permettre une transparence dans la gestion des affaires publiques.

Les Communes (élus et personnels), les services déconcentrés de l'Etat, les populations et acteurs économiques ne se sont pas encore appropriés les principes et enjeux de la démocratie à la base et de la participation des populations à la gestion du développement local. Beaucoup méconnaissent les rôles, droits et obligations de chacun dans le processus. Il semble donc important en amont et en parallèle des autres activités programmées de conduire de manière transversale des actions de sensibilisation et de formation sur (1) les principes et les enjeux de la décentralisation, (2) les rôles, droits et obligations de chacun dans le processus de décentralisation.

Pour permettre le droit de regard des habitants sur les activités communales et favoriser la « citoyenneté communale », un système de diffusion des informations sur les investissements réalisées par les Communes pourrait être suggéré. La

communication pourrait porter sur l'ensemble de la politique de développement communal.

7.3.2 *La majorité des femmes et des hommes, particulièrement dans les zones défavorisées, accède à des services de qualité*

Les Communes n'ont pas les moyens ni l'organisation suffisante pour réaliser les actions définies dans leur PDC. Une mise en œuvre progressive dans les villages leur permettra d'affiner les projets, d'opérer des priorités spatiales et sectorielles, d'acquérir les compétences et de mobiliser les ressources nécessaires, en recherchant des complémentarités avec les acteurs privés et publics (départementaux et étatiques).

La majorité des acteurs locaux sont focalisés sur des résultats tangibles et immédiats (la réalisation d'infrastructures de qualité) et « exigent » des Communes une certaine efficacité pour répondre à leurs besoins. La consolidation de la décentralisation vise, dans le respect des principes de la bonne gouvernance, à positionner la Commune en capacité de devenir un élément moteur du développement local. Le Programme cherchera à renforcer la Commune dans ses fonctions de maîtrise d'ouvrage et de coordination des actions sur son territoire, en harmonie avec les besoins locaux dans une logique d'aménagement spatial cohérent.

Les Communes devraient acquérir progressivement la capacité de produire durablement des services et des infrastructures publics et ainsi acquérir la crédibilité qui leur fait encore défaut aujourd'hui.

Le processus de décentralisation au Bénin initié à la conférence nationale de février 1990 est devenu une réalité en février 2003. Chaque Commune a élaboré dans la foulée de l'installation des élus locaux, son plan de développement communal avec :

- Un diagnostic faisant l'état des lieux de son territoire par secteur depuis les villages.
- Une problématique suivie d'une vision avec des orientations stratégiques, des objectifs de développement et un cadre logique d'intervention dont les résultats privilégient le développement économique, la santé, l'éducation, la qualité des services, la gouvernance locale et la promotion de l'intercommunalité.
- Un cadre institutionnel de mise en œuvre du PDC composé du conseil communal et de représentants élus des services communaux, des services de l'Etat, des organisations de la société civile et des partenaires.

Le Programme s'appuiera sur ce cadre institutionnel pour agir aux niveaux infra-communal et intercommunal suivant un programme d'activités concerté avec les élu(e)s communaux, les agents techniques, les représentant(e)s des communautés et les acteurs de la société civile. La démarche se concrétisera par la contractualisation entre ces différents acteurs d'un plan d'actions pluriannuel appelé « Charte de territoire », qui assurera la prise en compte des priorités communautaires par la Commune et les services déconcentrés de l'Etat.

Dans la cadre de ce résultat, les principales activités menées en collaboration avec les autres programmes intervenants auprès des Communes du Borgou seront les suivantes :

- Renforcer les communes dans ses fonctions de coordination des actions sur son territoire.
- Faire un diagnostic participatif dans chaque village et élaborer, négocier et contractualiser une charte de territoire entre les populations et les élus à l'échelle de chaque « territoire de développement ».
- Mettre en place un cadre institutionnel composé de tous les acteurs pour suivre la mise en œuvre du PDC et de la charte.

7.3.3 *Le financement du développement local est intégré au système d'investissement public*

Pour les Communes, l'un des problèmes majeurs à résoudre réside dans l'insuffisance de moyens financiers correspondant aux compétences transférées, que ce soit au niveau local ou national. Les citoyens sont réticents à payer l'impôt et préfèrent cotiser de manière volontaire pour la mise en œuvre d'investissements qu'ils jugent nécessaires

plutôt que de payer un impôt dont ils ne contrôlent pas l'utilisation, parfois peu transparente. En ne prenant pas en compte le niveau communal dans ses procédures d'investissement, l'Etat fragilise les collectivités locales dans sa mission d'aménagement du territoire et de développement.

Le Gouvernement béninois est en train de réfléchir à un dispositif d'appui à l'investissement des Communes et/ou des associations de Communes : Le Fonds d'Appui au Développement des Communes¹⁵ (FADeC), afin d'améliorer la qualité des services de proximité que les Communes rendent aux populations. Le Programme devrait intégrer ce dispositif.

A l'instar de l'expérience des Collines, une des conditions requises pour alimenter le budget programme national ou accéder au « droit de tirage » du FADeC sera l'obligation de la participation et de la codécision des populations. Cet accès aux financements nécessitera la création, au sein des Communes, d'un espace public de débat et de délibération et la participation des ultimes bénéficiaires (les usagers) à l'ensemble du processus, depuis le diagnostic à la restitution et de l'identification à la gestion des ouvrages de proximité. Ces débats renforceront des liens de réciprocité entre les villages et la collectivité locale.

Au niveau départemental, la coopération suisse pourra se proposer de soutenir le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC), qui serait « l'instance de pilotage du budget programme départemental et du fonds d'investissement ».

Au niveau national, la coopération suisse pourra appuyer la définition d'une stratégie de transfert financier pour permettre aux Communes de réaliser les investissements de proximité (aide budgétaire à l'Etat ou aux collectivités, fonds de développement, appui par projets) :

- Appuyer la clarification des modalités de fixation et de distribution des dotations de l'Etat aux Communes : conception et mise en place des mécanismes de financement des Communes (fonctionnement et investissement).
- Développer les instruments et les compétences des Communes en matière de création de recettes propres.
- Appuyer la réflexion et la mise en place de l'instrument de financement des investissements au niveau communal : Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC, au stade de l'étude actuellement).

7.3.4 *Des « territoires de développement » intercommunaux assurent la gestion de services collectifs et mutualisent leur capital humain et financier*

En adéquation avec la politique nationale d'aménagement du territoire, le Programme appuiera l'association des Communes en espaces de projet ou « territoire de développement », partageant des ressources humaines, économiques, financières et naturelles. La formation de ces territoires permettra de constituer des espaces de création de richesses et de développement tout en remédiant aux disparités de taille et de moyens entre les Communes.

Le regroupement se fera dans le cadre d'une décision consensuelle des Communes et sur la base de réalités socioculturelles, écologiques, agricoles, économiques et sociales. Ainsi ces associations pourront opter pour la formation d'aires socioculturelles homogènes afin de favoriser le désir profond des populations de vivre ensemble, ou encore de bassins de production homogènes dans les territoires à vocation agricole. Les regroupements autour de problèmes et menaces communs ainsi qu'autour d'atouts et opportunités qui peuvent être partagés, sera privilégié.

Une étude du LARES réalisée avec l'appui de la Coopération suisse, a dressé, à titre indicatif, une carte des « territoires de développement ». Dans la zone d'intervention du Programme, elle a identifié trois intercommunalités potentielles :

¹⁵ Si le FADeC n'est pas opérationnel avant la mise en œuvre du programme, celui-ci devra mettre en place un mécanisme de financement alternatif pour les actions de proximité.

- Kalalé, Nikki et Pèrèrè pourraient se regrouper au sein d'une entité appelée le « Cœur du pays Bariba ».
- Bembéréké et Sinendé constitueraient le territoire des « les Monts du Borgou »
- N'Dali et Tchaourou partageraient avec Parakou le territoire du « Ouémé supérieur ».

Pour apporter conseil et appui aux Communes, le Programme de la Coopération suisse mettra à la disposition des intercommunalités un dispositif d'appui-conseils¹⁶, soutenu financièrement sur une période limitée. Sa mission sera de fournir une assistance à l'harmonisation des budgets programmes communaux au niveau départemental et à la maîtrise d'ouvrage communale, en relation avec le budget programme national. Elle pourra porter sur tout ou partie des activités de préparation et de mise en œuvre des projets (infra- et inter-)communaux, de l'élaboration du projet jusqu'au suivi de son exécution.

La mutualisation de cette expertise à une échelle intercommunale devrait permettre la prise en charge progressive des coûts de cette prestation par les Communes. L'intercommunalité sera par la suite étendue plus largement à une « ingénierie territoriale » pour assurer une bonne gouvernance et un développement des territoires.

Deux principales options de pérennisation du service pourraient être envisagées :

- Un groupe de prestataires privés auquel les collectivités territoriales achèteraient des services.
- Un dispositif piloté par les Communes elles-mêmes, au sein d'intercommunalités adaptées aux situations et aux besoins.

Dans un souci de cohérence et d'efficacité, la seconde solution faciliterait l'adaptation de l'échelle de décision à la nature de la mission.

7.3.5 *Les services déconcentrés de l'Etat sont renforcés dans leur fonction de régulation et d'accompagnement des Communes*

Le rôle des services de l'Etat est bien évidemment central dans la mise en œuvre des réformes de décentralisation. Au Bénin, les représentants de l'Etat ne doivent intervenir qu'en tant que contrôleur du respect de la loi et appui-conseils. Le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales est dans de nombreux cas perçu par les services de l'Etat, déconcentrés ou non, comme un abandon forcé de leurs prérogatives et est souvent mal vécu. Ceci est d'autant plus vrai quand les services de l'Etat n'ont pas reçu les formations nécessaires pour repenser leur rôle et ne disposent pas de directives claires. Pourtant l'accompagnement de l'Etat et l'exercice d'un contrôle adéquat est nécessaire aux collectivités pour qu'elles puissent exercer au mieux leurs compétences.

La Coopération suisse facilitera des réformes à plusieurs échelons de gouvernement (y compris au niveau départemental qui a un rôle administratif et politique). Elle appuiera le fonctionnement (voire la mise en place) des instruments dont l'Etat s'est doté, pour piloter la réforme :

- Mettre à la disposition de la Préfecture du Borgou deux chargés de mission pour accompagner et contrôler la décentralisation au niveau communal.
- Concilier les appuis au développement communal et ceux du pôle institutionnel étatique.
- Appuyer les cadres de collaboration entre les différents acteurs du développement local, à l'échelle départementale.
- Appuyer la mise en œuvre de la déconcentration, au service des Communes.
- Assurer un ancrage institutionnel national du Programme auprès des instances de pilotage de la réforme décentralisation-déconcentration : DGAT, MCL, DAT... et faciliter la diffusion des acquis du programme.
- Appuyer les instances de pilotage de la réforme : MCL, DGAT....

¹⁶ En complémentarité et à la suite du projet ADECOI, et en synergie avec la SNV.

La mise en place de politiques sectorielles par l'Etat dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique par exemple, s'oppose souvent au respect des mandats de maîtrise d'ouvrage locale des collectivités territoriales. Trop souvent l'articulation entre priorités nationales et priorités locales est défailante et, outre le non-respect du rôle de planification des collectivités, cette lacune peut entraîner la mise en place d'infrastructures inadaptées. Cependant, un certain nombre de programmes sectoriels peuvent être considérés comme des réussites et ont eu un impact positif sur les conditions de vie des populations. Une des questions qui préoccupent aussi bien l'Etat, les populations, les collectivités que les bailleurs est de ne pas perdre ces acquis dans le cadre d'une politique de décentralisation.

La coopération suisse devra :

- Œuvrer pour une meilleure coordination des interventions concentrées sur les mêmes territoires, dans le Département du Borgou.
- Participer activement à la coordination nationale des appuis externes et de favoriser une harmonisation des interventions et procédures selon la logique du gouvernement béninois.
- S'adapter et se conformer au calendrier d'évolution du processus des réformes fixé par le Gouvernement béninois.
- Alimenter la réflexion sur l'intégration des problématiques liées à la décentralisation et la déconcentration, dans les projets sectoriels.

7.3.6 *Les expériences et acquis du Programme sont systématiquement partagés et alimentent la réflexion pour l'élaboration des politiques publiques aux niveaux macro, méso et local*

La capitalisation d'expériences est devenue incontournable pour la DDC et contribue à améliorer la qualité et la pertinence des actions menées.

Dans le cadre du présent Programme, la gestion du savoir aura pour objectif de valoriser les connaissances acquises au sein du Programme pour améliorer les pratiques en matière de développement local au Bénin. Le Programme devra donc partager les connaissances acquises de ses expériences avec ses pairs et les institutions publiques ou privées. Il devra :

- Mettre en formes de manière explicite ses savoirs, savoir-faire et savoir-être.
- Recenser régulièrement, valider les acquis professionnels de son personnel et partenaires de terrain, et faciliter leur apprentissage.
- Tester des approches novatrices.
- Mettre en place un système de gestion et de communication de la documentation et autres mises en forme de la connaissance.

Au Bénin, la DDC s'impliquera dans la création et/ou le renforcement de réseaux thématiques visant à confronter et valider des enseignements et des pratiques capitalisées, à mener des travaux méthodologiques sur des problématiques à forts enjeux et à échanger sur les approches, les outils et les modalités de gestion mises au point. Ces réseaux auront également pour objectifs de produire des travaux et de communiquer sur les résultats afin de participer à l'élaboration des politiques publiques et à la mise en œuvre des stratégies sectorielles.

7.3.7 *L'égalité homme/femme est effective dans toutes les activités en relation avec le Programme où les intérêts des femmes et des hommes sont pris en compte de manière équitable*

L'égalité femmes/hommes constitue un axe transversal dans toutes les actions de la DDC qui a pour objectif principal de promouvoir l'équité et l'égalité entre les hommes et les femmes. Le document de politique de la DDC, intitulé « Promouvoir l'égalité hommes/femmes » a cinq principes fondamentaux :

- L'analyse indispensable des rapports sociaux entre les sexes est à la base de tous les projets/programmes.
- Toutes les interventions s'appuient sur les stratégies endogènes et prennent en compte les intérêts, besoins et priorités des femmes et des hommes.

- La Coopération suisse agit aux différents niveaux : macro (dialogue politique), méso (développement institutionnel et relations entre organisations) et micro (Communes, familles).
- Les actions spécifiques pour réduire directement les inégalités sont promues.
- L'égalité des chances au sein de tout le système DDC (bureau de coopération et programmes) et des partenaires (organisations de la société civile, Ministères et directions décentralisées) est encouragée.

Le Programme défendra les intérêts stratégiques des femmes, en évitant, au travers de ses activités, les discriminations faites aux femmes et en favorisant leur éducation politique dans le but de l'émergence et du développement du leadership féminin.

Il pourrait promouvoir la constitution d'une « commission consultative femmes et territoire », composée de citoyennes. Cette commission aurait pour mandat d'aviser le conseil communal sur les impacts de ses politiques sur les citoyennes. Les instances paritaires de décision, aux échelles communale et intercommunale devront avoir une représentation significative des femmes.

Le rapprochement entre groupes de femmes et politique communale sera non seulement un objet d'action, mais également un objet de recherche à développer. Il sera essentiel de documenter les effets de l'implication des femmes sur les politiques des institutions locales.

De manière spécifique, le Programme va :

- Internaliser une compétence spécifique « gender analysis » au sein de l'équipe de coordination du programme.
- Organiser des formations pour harmoniser la compréhension du concept théorique et l'appropriation de l'approche par l'équipe du Programme et des organisations partenaires.
- Exploiter les études socio-anthropologiques afin de mieux connaître le contexte socioculturel dans lequel se développent le Programme ainsi que les relations de genre qui s'y développent et qui influencent les rôles, responsabilités, besoins et priorités des femmes et des hommes.
- Planifier des actions spécifiques de promotion de l'égalité femmes / hommes dans les appuis aux institutions et Communes, mais aussi dans le dialogue politique (niveau macro).
- Définir et suivre des indicateurs pour apprécier spécifiquement la réduction des disparités femmes / hommes : accès aux instances de prise de décision et la participation au débat communautaire sur le développement local... 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.

7.4 Calendrier des activités

La première phase se déroulera du 1^{er} juin 2007 au 31 mai 2011. Les activités de communication et d'information débuteront le 2^{ème} trimestre 2007 et la conception des outils pédagogiques continueront pendant toute la première phase.

La déclinaison des principales activités en tâches concrètes et l'élaboration du chronogramme précis se fera au cours des tous premiers mois de la mise en œuvre opérationnelle du Programme en associant les principaux acteurs concernés.

8. Moyens humains

Au niveau de Cotonou, la responsabilité du Programme sera confiée au Correspondant DTDC au Bénin sous la direction du Chargé de suivi au siège du CIDR. Il assurera la coordination des activités avec un coordinateur représentant de la DDC.

Le profil des membres permanents de la Cellule d'Appui aux Territoires du Borgou est ainsi défini :

- Un(e) assistant(e) technique (technicien(ne) territorial(e) spécialiste en développement local et aménagement du territoire).
- Un(e) coordinateur(rice), qui a vocation à devenir directeur(rice) exécutif(ve) de l'ACOB, à terme.
- Un(e) spécialiste en « gender analysis ».
- Sept animateur(rice)s de territoire (pri(e)s en charge sur le budget de l'Etat).
- Personnel d'appui.
- Un(e) administrateur(rice)/comptable/secrétaire.

Le Programme pourra recruter du personnel complémentaire à temps partiel pour certaines actions.

En tant que régisseur de la D.D.C., le correspondant du CIDR à Cotonou aura pour rôles essentiels :

- L'appui technique aux maîtrises d'ouvrage et d'œuvre du Programme.
- L'appui spécifique à l'animation et la communication.
- La coordination et la gestion financière des différentes activités.
- La facilitation des négociations entre les partenaires concernés.
- La concertation/coordination avec les autres programmes d'appui aux Communes dans le Borgou : ADECOI, SNV, RTI, PACEA, Aide et Action, World Education, LASDEL, RECADEL, etc.
- L'accompagnement des relations institutionnelles et politiques au niveau national.
- L'appui institutionnel à la Préfecture.

9. Appréciation globale

9.1 Chances

- Les acteurs principaux sont les villageois(e)s, qui s'organisent pour suivre le mandat de leurs conseillers communaux et aspirer à de meilleurs services de proximité.
- La répartition des rôles entre villageois(es)/élu(e)s, prestataires de services, services techniques de l'Etat et bailleurs de fonds correspond à la démarche de décentralisation en cours.
- Le service public est renforcé.
- Les villageois(e)s expriment leur vision de développement de leur territoire. Ils utiliseront la combinaison des autres acteurs du Programme pour la concrétisation de cette vision.
- Les Communes assurent la maîtrise d'ouvrage, elles élaborent des programmes de développement et de mise en valeur de leurs potentialités en vue d'améliorer les conditions de vie des administrés : accès à l'éducation de qualité à l'eau potable, aux soins de santé,... et plus généralement aux services publics.
- Les usager(ère)s des services sont directement favorisé(e)s par la proximité des équipements.
- Les savoir-faire locaux sont renforcés.
- Un effet de synergie est attendu avec les autres programmes de la DDC et des autres partenaires au Borgou.
- Les investissements humains et matériels du Programme sont pérennisés à travers la responsabilisation des acteurs concernés et la mutualisation au sein de « territoires de développement ».
- La zone est géographiquement et humainement très bien connue par la DDC.
- Les populations ont beaucoup d'estime pour la Coopération suisse, connaissent ses modes d'intervention et adhèrent pleinement à son approche.
- Le Gouvernement est décidé à mettre en œuvre le document de stratégie opérationnelle pour la mise en œuvre de la déclaration politique nationale d'aménagement du territoire au Bénin.

9.2 Risques

- Le village risque d'être, en amont, l'otage d'un exercice de gestion du développement décentralisé relativement verrouillé dans lequel il n'est qu'une étape peut-être pas la plus importante, et en aval, le récipiendaire d'ouvrages « négociés », où les besoins à la base auraient été passés au crible de leur compatibilité avec les schémas d'aménagement supra-locaux.
- Les bailleurs de fonds ont à cœur de renforcer la légitimité de la Commune et risque de provoquer une trop forte concentration de ressources et des pouvoirs sur cet unique acteur.
- La participation des citoyens peut être perçue par les élus des Communes comme trop contraignante.
- Les acteurs locaux sont « Habiles » à adopter des stratégies qui leur permettent de bénéficier de l'aide sans s'engager pleinement dans le processus que nous avons l'intention d'expérimenter.

10. Evaluation

10.1 Suivi

Le suivi interne sera assuré par un comité de pilotage associant le CIDR, le BUCO, les différents Ministères et Directions concernés... Ce comité de pilotage élaborera un tableau de bord constitué des indicateurs qualitatifs et quantitatifs des diverses actions menées.

Les réunions trimestrielles CIDR / DGAT / BuCo / Partenaires examineront les comptes rendus de la coordination, qui rédigera un rapport technique et financier annuel.

Le Bureau de Coordination de la Coopération suisse et la DGAT seront systématiquement associés aux moments forts du Programme.

Le suivi du projet sera effectué avec les acteurs impliqués dans sa mise en œuvre et sur un mode maîtrisable par chacun d'eux. Il sera basé sur un outil de suivi-évaluation-programmation (SEP), bâti à partir des indicateurs de résultat du cadre logique, au cours de la première année. Les informations seront recueillies par des animateurs villageois (gorado) appuyés par les ADT et seront exploitées par la structure de gestion du projet, qui gèrera le SEP et assurera la diffusion des résultats auprès des élus et des habitants.

Au-delà des données recueillies et des indicateurs suivis dans le cadre du SEP, un certain nombre d'autres éléments devront également être régulièrement collectés, suivis et documentés.

Tableau 7 : Informations nécessaires par niveau spatial

Niveau du suivi	Nature des informations nécessaires	Responsable
Villages	Données quantifiées des réalisations ; Nombre et nature des bénéficiaires par type d'appui ; Savoir-faire locaux ; Capacités des Animateurs villageois ; Amélioration de l'accès aux services de base.	ADT
Territoire communal	Données quantifiées des réalisations ; Évolution organisationnelle et des capacités des Comités de territoire ; Évolution des financements communaux ; Avancement des étapes de mises en œuvre des PDC ; Compétences locales, surtout des élus et services communaux.	ADT
Inter-communalité	Données de réalisations agrégées par territoire et par thème ; Nombre et nature des bénéficiaires par type d'appui ; Données de base sur les Communes et villages ; Évolution de la prise en charge communale des dispositifs, et des capacités de gestion ; Évolution du fonctionnement des structures de gestion ; Institutionnalisation, reconnaissance des instances paritaires.	Coordinateur
Département	Données d'impact agrégées sur l'ensemble de la zone d'intervention ; Recensement des prestataires et de leurs compétences ; Évolution « géopolitique » locale.	Coordinateur
National	Évolution du cadre institutionnel, en particulier de la décentralisation et de l'aménagement du territoire : réglementation, législation, politique...	BuCo

Par ailleurs le Programme assurera un suivi de la réduction des disparités d'accès aux instances de prise de décision entre les femmes et les hommes au sein des organisations et structures appuyées. L'objectif de cet outil est d'évaluer le renforcement de la présence et du pouvoir des femmes dans les instances de prise de décision des organisations partenaires.

Les informations seront collectées par la CAT du Programme et consignées sur une feuille de suivi des incidences. La fréquence de passage est décidée par le Programme. Les informations collectées seront ensuite synthétisées et analysées en vue de changements éventuels dans les stratégies du Programme et ses planifications opérationnelles et annuelles.

10.2 Evaluation

Un bilan annuel sera réalisée avec la participation des villageois(es) et élu(e)s communaux de la zone à l'aide d'une enquête réalisée par un membre de la CAT mandaté par le comité de pilotage.

Une mission d'évaluation externe finale associant des compétences requises est prévue fin 2010.

Annexe : Cadre logique du Programme ASGL dans le Département du Borgou

Objectifs et résultats	Indicateurs	Hypothèses et conditions préalables
1. Objectifs globaux		
<p>Le Programme de la Coopération suisse entend apporter une contribution à la politique nationale béninoise, dans cinq domaines principaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'amélioration des conditions de vie des hommes, des femmes et des enfants dans les 7 communes ordinaires du Borgou. - L'instauration de mécanismes favorisant la participation des acteurs de la société civile à la définition des politiques publiques locales, en synergie avec d'autres programmes de la DDC. - La consolidation du rôle de la commune comme important moteur du développement local en articulation avec les politiques nationales. - Le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités territoriales décentralisées communales et de l'administration locale déconcentrée de l'Etat. - L'accompagnement et le renforcement de la dynamique de regroupement des Communes en « territoire de développement ». 		
2. Objectif spécifique de la phase (2007-2011)		
<p>La société civile, les opérateurs économiques et les communes se concertent au sein de « territoires de développement » pour fournir des services de bonne qualité et en quantité suffisante, répondant aux besoins des populations.</p>	<p>Domaines d'impact : Qualité des services publics locaux dans les villages ; Conditions de vie des habitants du Département du Borgou ; Implication des élus locaux et maîtrise des rôles de chaque acteur dans le cadre de la « gouvernance locale » ; Participation citoyenne ; Coopération et solidarité intercommunales ; Aménagement équilibré des "territoires de développement".</p>	<p>La politique nationale engagée en faveur de la moralisation des services publics est effectivement mise en œuvre. Les gouvernements nationaux et locaux issus des prochaines élections (2007, 2008) soutiennent les orientations actuelles de la politique menée par la Coopération suisse dans le Borgou. L'Etat maintient ses contributions au budget communal et/ou procède au transfert de moyens correspondant au transfert de compétences. Les lois sur l'intercommunalité et l'aménagement du territoire sont votées et adoptées. Les Communes mutualisent leurs efforts à travers la création de territoires de développement et la mise en œuvre de projets de territoire.</p>

Objectifs et résultats	Indicateurs	Hypothèses et conditions préalables
3. Résultats attendus		
<p>R.1 : Les femmes, les hommes et la société civile participent à la gestion des affaires publiques par le biais de mécanismes durables de concertation et de communication.</p>	<p>En moyenne, plus de 50% des ménages participent aux assemblées villageoises. Au moins 80% des « porte-parole » sont pris en charge par leur village mandants. Au moins 60% des conseillers communaux et des représentants mandatés de la société civile participent aux « assemblées de territoire ». Le fonctionnement des Instances de représentation des habitants est pris progressivement et régulièrement en charge par les budgets communaux. 80% des personnes qui font recours aux démembrements de l'OPM dans le Département du Borgou et les points focaux au niveau des Communes sont satisfaits des services rendus. La confiance s'est instaurée entre l'OPM et les populations au niveau local. Les données sont désagrégées selon le sexe.</p>	<p>Les lois sur la décentralisation favorisent la participation des populations. Les démembrements de l'OPM aux niveaux départemental et communal sont installés et fonctionnels.</p>
<p>R.2 : La majorité des femmes et des homes, particulièrement dans les zones défavorisées, accède à des services de qualité.</p>	<p>Les actions menées sur les territoires du Borgou sont répertoriées et coordonnées par les services communaux de planification. Le taux d'accessibilité géographique des services de base a été améliorée de 25% (SIG). Les services communaux de planification assurent la maîtrise d'œuvre de la révision des PDC. Au moins 80% des réalisations sont de qualité satisfaisante. 80% des infrastructures publiques sont régulièrement utilisées. Le niveau d'entretien des équipements réalisés par les Communes est satisfaisant dans 60% des cas. Les Communes ont régulièrement inscrit dans leur budget les dotations nécessaires à l'entretien des ouvrages.</p>	<p>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 acteurs extérieurs reconnaissent le rôle de la Commune. Les Ministères techniques permettent aux Communes de participer à la définition des politiques sectorielles.</p>

Objectifs et résultats	Indicateurs	Hypothèses et conditions préalables
3. Résultats attendus		
R.3 : Le financement du développement local est intégré au système d'investissement public.	<p>Les recettes non-fiscales des Communes augmentent de 10% tous les ans.</p> <p>Le taux effectif de réalisation des recettes prévues aux budgets communaux a été en moyenne supérieur à 60%.</p> <p>Les Communes cofinancent les « actions de proximité » menées sur leur territoire (selon un pourcentage défini au niveau national).</p> <p>Les Communes libèrent leur participation financière aux investissements dans les délais requis.</p> <p>La mise à disposition des fonds suisses à travers le Trésor Public fonctionne dans 80% des cas à la satisfaction des acteurs.</p>	La situation socio-économique au Bénin permet aux Communes de mobiliser des fonds propres significatifs.
R.4 : Des « territoires de développement » intercommunaux assurent la gestion de services collectifs et mutualisent leur capital humain et financier.	<p>Des services intercommunaux d'appui-conseils sont mis en place à l'échelle de trois "territoires de développement".</p> <p>Chaque Commune a sollicité les services intercommunaux au moins deux fois par an.</p> <p>La prise en charge des coûts de fonctionnement des intercommunalités est effective et conforme aux pourcentages fixés dans le programme 2007-2011.</p> <p>Au moins 75% des membres participent aux réunions des Instances intercommunales.</p> <p>Les instances des « territoires de développement » sont des interlocuteurs-clefs des partenaires techniques et financiers dans le Département du Borgou.</p>	<p>Les lois sur l'intercommunalité sont votées et les décrets d'application pris.</p> <p>Les lois sur l'aménagement du territoire sont votées et les décrets d'application pris.</p> <p>Les sept Communes restent solidaires et membres des structures intercommunales.</p>
R.5 : Les services déconcentrés de l'Etat sont renforcés dans leur fonction de régulation et d'accompagnement des Communes.	<p>Les Services Techniques Déconcentrés (STD) de l'Etat interviennent au moins deux fois par an auprès de chaque Commune pour les conseiller et les appuyer dans l'élaboration de leurs projets et programmes.</p> <p>Les STD de l'Etat assurent un suivi des actions de développement menées par les Communes.</p> <p>Les politiques sectorielles sont pleinement intégrées sous maîtrise d'ouvrage communale.</p> <p>Le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination se réunit au moins quatre fois par an.</p>	<p>La Préfecture accepte de collaborer avec le Programme.</p> <p>La DAT s'investit dans la conception du Programme.</p>

Objectifs et résultats	Indicateurs	Hypothèses et conditions préalables
3. Résultats attendus		
R.6 : Les expériences et acquis du Programme sont systématiquement partagés et alimentent la réflexion pour l'élaboration des politiques publiques aux niveaux macro, méso et local.	L'expérience et le savoir-faire du Programme sont enregistrés dans des bases de données documentaires. Un système de partage des informations (connaissances) du Programme est mis en place entre plusieurs bailleurs de fonds et entre les bailleurs de fonds et leurs partenaires.	Les autres bailleurs de fonds acceptent de partager leur propre savoir.
R.7 : L'égalité homme/femme est effective dans toutes les activités en relation avec le Programme où les intérêts des femmes et des hommes sont pris en compte de manière équitable.	30% des représentants dans les instances de prise de décision sont des femmes. 40% des participants aux débats communautaires sur le développement local sont des femmes. Les projets d'investissements se positionnent clairement par rapport aux groupes marginalisés.	Les élus locaux et la coordination du Programme offrent des espaces de dialogue et d'expression aux femmes. Des femmes leaders souhaitent s'impliquer dans les prises de décision.
Conditions préalables au démarrage des activités		
Les éléments et indicateurs contractuels sont élaborés entre les Communes et ses principaux partenaires et entre les Communes et l'Etat.		
Un groupe de travail réunissant des représentants du MFE et du Trésor Public est mis en place pour définir les procédures de gestion des fonds d'appui.		
Un groupe de travail réunissant des représentants des Ministère ad hoc, des Communes, du CIDR et des ADT est mis en place pour définir le statut des animateurs au sein d'une fonction publique territoriale.		
Un contrat est signé entre l'Etat et la DDC pour arrêter les modalités de prise en charge et de gestion des ADT sur la période 2008-2010.		
La DDC a signé un contrat avec l'OPM pour arrêter les modalités d'appui de		

