

DOSSIER TECHNIQUE ET FINANCIER

**PROGRAMME D'APPUI À LA MISE EN ŒUVRE DES PDC
DANS LES COMMUNES DES DÉPARTEMENTS
DU MONO, DU COUFFO, DE L'ATACORA ET DE LA DONGA
BENIN**

BEN 04 010 01

LISTE DES ACRONYMES

ACAD	Association des communes de l'Atacora et de la Donga
ADECOI	Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou
AFD	Agence Française de Développement
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
AT	Assistance Technique
BEPC	Brevet d'Etude du Premier Cycle
CAD	Conférence Administrative Départementale
CCS-RAT	Cellule de Concertation et de Suivi de la Réforme de l'Administration Territoriale
CDT	Conseil de Développement Territorial
CDCC	Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CNRA	Commission Nationale de la Réforme Administrative
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
CT	Collectivité Territoriale
CTB	Coopération Technique Belge
DAE	Direction de l'Administration d'Etat (DGAT)
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DCE	Délégation de la Commission Européenne
DCL	Direction des Collectivités Locales (DGAT)
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DGAT	Direction Générale de l'Administration Territoriale
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DSCR	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FDL	Fonds de Développement Local
FENU	Fonds d'Equipeement des Nations-Unies
FIP	Fonds d'initiative projet
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IGF	Inspection Générale des Finances
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MECPD	Ministère d'Etat en Charge de la Planification et du Développement
MD	Mission de Décentralisation
MDEF	Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances
MRAI	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
MSPCL	Ministère de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PADEAR	Programme d'appui au développement du secteur eau potable et assainissement en milieu rural dans l'Atacora et la Donga
PAI	Plan Annuel d'Investissement
PAMRAD	programme d'appui au monde rural dans l'Atacora et la Donga
PDC	Programme de Développement Communal
PDDC	Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal
PGUD	Programme de Gestion Urbaine Décentralisée
PIB	Produit Intérieur Brut
PNDCC	Projet National d'Appui au Développement Conduit par les Communautés

PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PTF	Partenaire Technique et Financier
RAT	Réforme de l'Administration Territoriale
RGF	Recette Générale des Finances
SCAC	Service de Coopération et d'Actions Culturelles (Ambassade de France)
SDAC	Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune
SG	Secrétaire Général
SMCL	Structure Mixte de Concertation Locale
SNV	Netherlands Development Organisation
TDR	Termes de Référence
UAC	Unité d'Appui Conseil (ADECOT)
UE	Union Européenne

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ACRONYMES	2
TABLE DES MATIERES	4
1 ANALYSE DE LA SITUATION	6
2 ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE L'INTERVENTION	10
2.1 PRINCIPES STRATÉGIQUES ET MÉTHODOLOGIE DE L'INTERVENTION	10
2.1.1 <i>Cohérence de l'intervention avec les interventions des autres partenaires techniques et financiers</i>	<i>10</i>
2.1.2 <i>Cohérence de l'intervention avec les principes qui fondent le processus de décentralisation.....</i>	<i>10</i>
2.1.3 <i>Cohérence de l'intervention avec le contexte institutionnel béninois</i>	<i>12</i>
2.1.4 <i>Cohérence de l'intervention avec la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.....</i>	<i>12</i>
2.2 BÉNÉFICIAIRES.....	13
2.2.1 <i>Public cible.....</i>	<i>13</i>
2.3 PARTENAIRES.....	13
2.3.1 <i>Partenaires institutionnels</i>	<i>13</i>
2.3.2 <i>Partenaires d'exécution</i>	<i>14</i>
2.4 ZONE D'INTERVENTION.....	14
2.4.1 <i>Du point de vue des infrastructures sociales</i>	<i>15</i>
2.4.2 <i>Du point de vue des capacités institutionnelles.....</i>	<i>15</i>
2.4.3 <i>Enjeux et problèmes à résoudre</i>	<i>16</i>
3 PLANIFICATION OPÉRATIONNELLE.....	18
3.1 OBJECTIF GLOBAL	19
3.2 OBJECTIF SPÉCIFIQUE	19
3.3 RÉSULTATS ET ACTIVITÉS	19
3.3.1 <i>Résultat 1 : les communes renforcent leurs capacités d'administration et de bonne gouvernance</i>	<i>19</i>
3.3.2 <i>Résultat 2 : les communes fournissent des services publics répondant aux attentes des usagers.....</i>	<i>22</i>
3.3.3 <i>Résultat 3 : les communes génèrent une dynamique de développement territorial et mettent en place un cadre de facilitation des initiatives à caractère économique et culturelle.....</i>	<i>23</i>
3.3.4 <i>Résultat 4 : les services de l'Etat travaillent en synergie avec les communes et les cadres d'actions publics concertés fonctionnent dans le département.....</i>	<i>26</i>
3.4 INDICATEURS ET MOYENS DE VÉRIFICATION	27
3.4.1 <i>Indicateurs de performances.....</i>	<i>27</i>
3.4.2 <i>Indicateurs de réalisation et d'impact des activités</i>	<i>27</i>
4 PLANNING FINANCIER (EN €).....	28
5 MODALITÉS D'EXÉCUTION.....	30
5.1 OUTILS D'APPUI DU PROJET.....	30
5.1.1 <i>Financement du développement communal : le Fonds de Développement Communal.....</i>	<i>30</i>

5.1.2	<i>Renforcement des capacités des communes et des Préfectures en matière de développement local</i>	34
5.2	MODALITÉS DE GESTION DU PROJET	37
5.2.1	<i>Cadre légal et responsabilités des parties</i>	37
5.2.2	<i>Gestion de la contribution financière belge</i>	37
5.2.3	<i>Marchés publics</i>	39
5.3	STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE ET SUIVI	39
5.3.1	<i>Structure mixte de concertation locale</i>	39
5.3.2	<i>Comité d'Orientation Technique</i>	41
5.3.3	<i>Unité de gestion et unité d'appui-conseil</i>	41
5.3.4	<i>Suivi et évaluation</i>	44
5.4	AUDITS	44
5.5	CLÔTURE DU PROJET.....	45
5.6	RESSOURCES	46
5.6.1	<i>Ressources humaines</i>	46
5.6.2	<i>Ressources financières</i>	46
6	ANNEXES	47
6.1.1	<i>Cadre logique</i>	47
6.1.2	<i>Calendrier d'exécution</i>	52
6.1.3	<i>Terme de référence du personnel long terme</i>	53

1 ANALYSE DE LA SITUATION

Le programme d'appui à la mise en œuvre des plans de développement communaux des communes des départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga est un programme d'appui au développement institutionnel qui vise à renforcer les capacités des communes concernées à jouer leur rôle politique, administratif, économique, social et culturel dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale et de la décentralisation.

De fait, la décentralisation qui s'est traduite par la mise en place des communes en charge dorénavant de la gestion des affaires locales et du développement doivent dorénavant assumer, dans des logiques de collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat, leurs nouvelles responsabilités notamment en matière d'administration du territoire et de développement local. Elles fondent d'importants espoirs en matière de développement économique et social, ainsi que d'aménagement et d'intégration du territoire.

Le programme consiste en une mise à disposition de ressources financières, humaines et techniques au profit des communes et des préfectures dans les quatre Départements concernés en vue qu'ils jouent ensemble leur rôle en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques locales et de développement. Le programme organise à cet effet un dispositif de financement du développement local pour financer les plans de développement communaux ainsi qu'un dispositif de renforcement des capacités des acteurs (assistance technique, formation, équipement, études et conseil). Ce dispositif vient s'insérer dans le cadre institutionnel et procédural béninois pour répondre aux besoins des acteurs décentralisés et déconcentrés dans le cadre de la réalisation de leurs tâches et de leurs missions.

ETAT DES LIEUX : UN ÉLAN « RALENTI » MAIS PORTEUR D'ESPOIR

Les premières élections communales ont permis d'asseoir les Conseils communaux et de désigner les Maires des 88 communes du pays. Les administrations communales se sont installées en bénéficiant des infrastructures et du personnel des anciennes administrations sous-préfectorales.

Après 4 années d'exercice, le processus présente un bilan mitigé avec une forte dynamique du démarrage des collectivités territoriales mais qui se trouve confrontée à de nombreuses difficultés et lenteurs qui freinent les initiatives et ralentissent la réforme.

Les communes et leurs organes se sont toutes mises en place et ont élaboré leur programme de développement communal (PDC), mais elles se trouvent face à des problèmes majeurs qui ne leur ont pas permis encore de réellement jouer leur rôle en matière de développement et d'assumer les pouvoirs que la loi leur confère.

- Une réelle dynamique communale

Les administrations communales se sont installées et ont organisé leurs services techniques dans la mesure de leurs moyens. Il est à noter qu'il existe une forte différence de capacités entre les communes des chefs-lieux de Département qui ont bénéficié d'infrastructures et de moyens humains et techniques déjà en place et fonctionnels dans les anciennes circonscriptions par rapport aux communes rurales qui étaient auparavant déjà très démunies.

Les communes ont toutes élaboré leur programme de développement selon un processus participatif qui a créé des attentes très fortes aussi bien de la part des élus que des citoyens mais que les faibles ressources financières ne permettent pas de réaliser. Cette situation est une source importante de frustration pour tous les acteurs locaux et qui par ailleurs ne facilite pas le civisme fiscal local.

La mise en place des communes a généré également une dynamique de structuration et de représentation des communes avec la création d'associations au niveau national (avec l'Association Nationale des Communes du Bénin – l'ANCB) ainsi que départemental (avec l'Association des Communes de l'Atacora Donga – ACAD – et l'Association des Communes du Mono Couffo – APMC -). L'ensemble de ce mouvement associatif de collectivités territoriales est incontournable pour renforcer la démocratie béninoise, pour promouvoir le dialogue entre les acteurs institutionnels aux différents échelons du territoire et surtout, pour promouvoir de nouvelles dynamiques de solidarité et de développement fondé sur les initiatives locales. Ce mouvement nécessite d'être appuyé et constitue un espace d'intervention en vue de renforcer les capacités des communes¹.

Cette dynamique a été permise à la fois grâce à un travail technique et réglementaire important et grâce à la mise en place d'un appui conjugué au démarrage des communes des partenaires au développement.

Parmi le travail de préparation de la décentralisation figurent un grand nombre de textes d'application des lois et la traduction de certains documents de la décentralisation en langues nationales. Les instruments mis à la disposition des collectivités locales sont nombreux et variés :

- 25 décrets d'application des cinq lois de base dont les dix derniers visent à résoudre les problèmes rencontrés au cours des deux premières années de mise en œuvre de la décentralisation : (i) étendue et limites des compétences de l'Etat et des communes, (ii) exercice de la tutelle, (iii) crise qui ébranle les conseils communaux entraînant des destitutions de maires, (iv) gestion communale des ressources humaines et financières...;
- De nombreux documents et outils relatifs à la planification / programmation du développement communal, à la gestion budgétaire et comptable des communes, à la communication et à l'appropriation du contenu de la décentralisation, notamment :
 - Le guide pour la planification du développement communal;
 - Le guide à l'usage du maire, ordonnateur de la commune;
 - Le guide à l'usage du receveur percepteur, comptable de la CT;
 - Le guide du maire ;
 - Le guide du conseiller communal ou municipal;
 - La nomenclature des comptes par nature des communes;
 - Les modalités de gestion des crédits déconcentrés;
 - Les différents plans de communication ;
- Mais il existe d'importants problèmes de capacités des institutions à jouer leur rôle : Malgré la dynamique engagée dans le cadre de la réforme, le processus se trouve confronté à trois problèmes majeurs :
 - L'insuffisance de ressources financières, humaines et techniques pour jouer leur rôle en matière de développement :

¹ Certaines coopérations accompagnent déjà les associations des communes, par exemple la coopération danoise dans le Zou, la coopération française dans les Collines, la GTZ dans l'Atacora Donga. Au niveau du Borgou, le projet ADECOI possède au sein de son instrument de financement, un volet d'appui à l'intercommunalité. Dans le cadre du partenariat national de l'eau, il est envisagé la promotion de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) suivant également une approche de bassin et de communauté de communes élargie aux acteurs non étatiques

- Sur les ressources financières, et malgré un accroissement des recettes globales des communes ², les communes n'ont pu consacrer pour leurs investissements que 600 F CFA par habitant en 2005. Leurs charges de fonctionnement pour la même année se montent à une moyenne de 2.300 F CFA par habitants.
- Le total des subventions prévues pour les communes représente moins de 1% des ressources nationales. Les versements des subventions prennent des retards importants ⁴ et les ressources relatives à la fiscalité locale ne sont ni suffisantes ni suffisamment recouvrées ;
- Sur les ressources humaines : les communes ont « hérité » du personnel des anciennes sous-préfectures dont les capacités sont faibles (la majorité des 95 agents permanents de l'Etat émergeant sur le budget national pour les 88 communes n'ont pas le niveau du BEPC).
- Sur 2.800 agents communaux, moins de 10% sont des cadres de catégorie A ou B, alors que les évaluations des besoins s'élevaient à plus de 300 cadres (88 secrétaires généraux et au plus de 230 responsables de services).
- Sur les ressources techniques : si ce n'est pour les communes qui bénéficient d'un appui de la part d'un partenaire au développement, la plupart des communes ne bénéficient que de peu de matériel de travail : très peu d'équipement informatique, peu de moyen de déplacement et de communication, des bâtiments vétustes et pour la plupart trop exigus pour loger tous les services techniques nécessaires.

Cette insuffisance des ressources ne concerne pas seulement les communes, mais elle concerne également les services déconcentrés de l'administration territoriale, les préfectures, pourtant en charge de missions spécifiques dans le cadre de la décentralisation : l'assistance – conseil des communes, le contrôle de la légalité des actes des communes (tutelle) et la coordination des services déconcentrés de l'Etat ⁵.

Les préfectures ont des crédits délégués restreints qui ne leur permettent pas de faire face à toutes les charges de fonctionnement, notamment celles liées à la

² 18,8 milliards F CFA en 2003, 23,8 milliards F CFA en 2004 et 19,6 milliards F CFA en 2005

³ 8.000 F CFA de dépense de fonctionnement par habitant dans les communes urbaines et 1.000 dans les communes rurales

⁴ mi-2006, l'Etat n'avait versé que 2% du montant total des subventions à transférer aux communes

⁵ Pour assurer leurs missions par rapport aux collectivités ainsi que leurs missions d'intérêt général, les préfectures disposent de huit services coordonnés par un Secrétaire Général : le Service des Affaires Générales (administration générale et réglementation, affaires sociales, culturelles, sportives et religieuses ainsi que gestion des ressources humaines), le Service des Affaires Financières (chargées de la prévision, de l'exécution et du suivi du budget de la préfecture, des crédits délégués et du matériel), le Service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (en charge des statistiques, des questions économiques, du plan, du développement, de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets), le Service Tutelle, Contentieux et Coopération Décentralisée (mandaté pour le contrôle de légalité, la gestion des contentieux, l'assistance-conseil aux communes, le suivi des dynamiques d'intercommunalité, les relations avec les ONG et la coopération décentralisée), le Service Communication, Archives et Documentation (pour les relations publiques et la gestion de la mémoire institutionnelle de la préfecture), le Secrétariat Administratif, le Service de Transmission et le Service Chiffre travaillant sur les messages codés.

En complément, des Chargés de Mission sont prévus pour assister le préfet dans la représentation territoriale de l'Etat, le contrôle de légalité, la coordination de l'action des services de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques nationales en matière d'aménagement du territoire, de suivi et d'appui-conseil des communes et aussi en terme de médiation lors de la gestion des conflits

mission d'assistance et de conseils aux communes. Les charges de missions encore en nombre très réduit restent confrontés à la modicité des conditions de travail qui leur sont faites.

Dans les Départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga concernés par le projet, plus de la moitié des agents seront admis à la retraite d'ici 2010. D'autre part, seuls 10% de ces agents sont des cadres de la catégorie A. A ces carences liées au vieillissement des agents et à leurs niveaux faibles de formation, il faut ajouter leur manque de formation et de vision par rapport à leurs nouvelles missions.

- L'absence de la réalisation effective des transferts des compétences sectorielles de l'Etat notamment en matière des infrastructures sociales.

En janvier 2005, un comité paritaire Etat - Communes de suivi des transferts de compétences a été installé avec pour missions de définir avec les ministères sectoriels les modalités pratiques de mise en œuvre des transferts de compétences aux communes, d'assurer en liaison avec les ministères concernés la mise en œuvre effective du transfert des compétences et de suivre le processus de transfert. Malgré la recommandation de ce comité de prendre un décret en vue de consacrer la maîtrise d'ouvrage communale en ce qui concerne les compétences à transfert différé, aucun décret n'a encore été pris.

- La grande faiblesse des services déconcentrés de l'Etat qui n'ont pas suffisamment engagé les réorganisations, les redéfinitions de tâches et des modes de faire nécessaires pour accompagner, coordonner et impulser la réforme et appuyer les communes.
- Ces problèmes spécifiques autour desquels le projet devra s'articuler sont amplifiés du fait d'une certaine confusion au niveau de l'Etat quant à l'impulsion et au pilotage du processus. De fait, après la mise en place des collectivités territoriales et dans les suites de leur démarrage, le cadre d'intervention de l'Etat n'est pas clair :
 - Ni du point de vue de la stratégie d'appui du processus et d'accompagnement des communes dont il existe un projet mais qui n'a pas encore à ce jour été adopté ;
 - Ni du point de vue des institutions en charge du processus parmi lesquels la DGAT devra normalement se retrouver au centre du processus en lieu et place de la Mission de Décentralisation qui, jusqu'à ce jour, remplissait le rôle de pilotage et d'impulsion de la réforme ;
 - Ni du point de vue des missions de l'administration centrale et déconcentrée qui n'ont encore de vision claire sur la stratégie ni sur leurs plans d'action respectifs.

Il est néanmoins important de signaler que cette situation est en partie générée par un processus de réflexion interne du gouvernement engagé sous l'égide du Président de la République en vue de prendre le temps d'établir un bilan du processus et un état des lieux de la décentralisation et de tenir dans ce cadre un forum national à l'issue duquel des stratégies devront être définies et adoptées en vue de l'approfondissement et du renforcement du processus.

A cet égard, la décentralisation semble constituer un axe important de la politique du Président qui, durant sa campagne électorale, plaçait la réforme parmi les défis politiques importants pour le pays.

2 ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE L'INTERVENTION

2.1 Principes stratégiques et méthodologie de l'intervention

En vue de définir les termes et les modalités de l'intervention, il est essentiel de préciser certaines options stratégiques sur lesquelles le dispositif devra s'articuler en vue de garantir l'efficacité de son intervention aussi bien en terme d'impact qu'en terme de durabilité et d'appropriation.

De fait, la décentralisation constitue un processus institutionnel en évolution continue qui recouvre des dimensions politiques, sociales, économiques et techniques qui s'imbriquent et qui concernent une grande multiplicité d'acteurs dans tous les secteurs d'activité. Les enjeux politiques, économiques et sociaux sont importants à tous les niveaux, d'autant qu'ils remettent bien souvent en cause des positions établies et que les changements qu'ils promeuvent concernent aussi bien l'Etat que les autres acteurs de la société dans leurs rôles et dans leur organisation.

Il s'agit également d'éviter à tout prix d'importer un modèle préétabli pour traduire pourtant des principes « universels » relatifs à la reconnaissance du droit à la libre administration des populations mais dont les modalités de mise en œuvre doivent s'inventer et être appropriées par tous les Béninois.

Dans ce sens, l'essentiel de ces principes stratégiques relèvera de la nécessité d'une cohérence de l'intervention à tous les niveaux : une cohérence des interventions des partenaires au développement entre eux, une cohérence des interventions par rapport aux principes et aux enjeux qui fondent la décentralisation et une cohérence par rapport au cadre institutionnel béninois du processus.

2.1.1 Cohérence de l'intervention avec les interventions des autres partenaires techniques et financiers

Le premier principe stratégique est la promotion de la cohérence de l'intervention avec les interventions des autres partenaires techniques et financiers. Les programmes actuelles sont PNDCC, ADECOI, PDL Collines, PDL Alibori, PGDP, PAD, PADDAT, PDDC, FIVIS II, PGUD II, PAACO, PAZI, PARTUVA, et le Projet hollandais. Voir le titre 3 'Contexte sectoriel'.

2.1.2 Cohérence de l'intervention avec les principes qui fondent le processus de décentralisation

L'intervention se doit forcément de proposer une approche, d'articuler des objectifs, d'appliquer des modes de faire et de réaliser des activités qui soient cohérents avec les principes même qui fondent la décentralisation :

- La promotion d'une gouvernance locale : la décentralisation permet à la fois qu'elle exige de porter au niveau local les principes d'une gouvernance démocratique fondée sur le respect des mêmes principes qui la fondent au niveau national.

Ces principes de pluralisme et d'action publique concertée, de participation de tous les acteurs au processus de décision, de bonne gestion des ressources et de promotion des droits et des libertés fondamentales notamment sont constitutifs de la décentralisation et doivent constituer des principes à promouvoir à tous les niveaux de l'action

publique locale. Ils doivent intégrer les contenus et le sens des appuis qui seront apportés aux institutions locales.

- Une approche de développement institutionnel : la décentralisation qui a généré dans le paysage institutionnel la naissance de nouvelles institutions en charge d'administrer le territoire de la commune en partenariat avec l'administration centrale et déconcentrée ainsi qu'avec les acteurs non étatiques implique autant qu'elle nécessite des logiques d'action publique concertée. Il s'agit d'une logique d'acteurs qui ont à travailler ensemble pour définir, mettre en œuvre et évaluer les politiques locales de développement et d'aménagement du territoire. En vue de permettre et de promouvoir cette participation et cette concertation continue entre les structures, l'intervention doit d'abord et avant tout s'attacher à renforcer leurs capacités.

La décentralisation implique ainsi une approche de développement institutionnel qui sous-entend :

- La responsabilisation : le projet devra positionner les institutions locales dans leurs rôles et leurs responsabilités, notamment les services de la Préfecture dans leur rôle d'appui-conseil des CT, les Communes dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage, etc. Il est impératif d'éviter que le projet ne vienne se substituer à un acteur béninois ;
- Le renforcement des capacités des acteurs à jouer leur rôle : le projet doit organiser une « mise à disposition » de ressources et de moyens pour que les institutions concernées aient des capacités renforcées pour remplir leurs missions. A ce titre, le projet ne sera pas enfermé dans une liste d'appuis (financiers, techniques et matériels) prédéfinie, mais il aura la possibilité de répondre aux besoins évolutifs des institutions concernées ;
- Les résultats du projet seront les résultats des communes : les résultats d'un programme de développement institutionnel sont directement liés aux résultats des activités des institutions appuyées. Le projet devra s'évaluer sur la base du fonctionnement du processus décentralisé d'administration du territoire et non pas sur la réalisation de ses activités ;
- Une approche processus souple et évolutive d'accompagnement dans l'action : l'intervention doit présenter la souplesse et les capacités de s'adapter aux besoins évolutifs des institutions et ceci de manière continue (approche d'accompagnement) : les appuis devront répondre aux besoins évolutifs des institutions. Ceci nécessite que le projet définisse au préalable des principes et des domaines d'intervention plutôt que des activités particulières ;
- Les institutions bénéficiaires sont au centre du dispositif : le processus d'intervention doit mettre les institutions bénéficiaires au centre du dispositif et des procédures, dans une logique de responsabilisation. Les institutions décentralisées doivent assumer la maîtrise d'ouvrage (le pouvoir de décider, de faire ou de faire faire, d'évaluer) de leur développement, pouvoir que la réforme leur confère. Dans ce même sens, les appuis du projet seront délivrés sur demande explicite et justifiée des institutions bénéficiaires et non de manière automatique ;
- Le projet consiste en une mise à disposition de ressources : l'intervention doit essentiellement s'efforcer d'offrir les « outils » nécessaires au développement institutionnel, la formation, la communication, l'équipement et les infrastructures, le financement des initiatives et des plans d'action des institutions, les moyens techniques, méthodologiques et conceptuels pour

développer des outils de travail aussi bien qu'un cadre législatif et réglementaire et des procédures adaptées.

2.1.3 Cohérence de l'intervention avec le contexte institutionnel béninois

L'approche de développement institutionnel implique que le projet s'inscrive dans le paysage institutionnel béninois, soit :

- L'intégration du projet dans le dispositif organisationnel des institutions en charge de la décentralisation :
 - La DGAT au niveau national en charge dorénavant du pilotage de la réforme qui assurera à ce titre la tutelle administrative du projet ;
 - Les institutions préfectorales des Départements concernés qui logera une partie de l'assistance technique ;
 - Les institutions communales dans les 4 Départements concernés en logeant au niveau des associations départementales des communes une assistance technique ;
- L'intégration des modalités du projet dans le dispositif procédural de la décentralisation :
 - L'appui financier aux communes devra correspondre au circuit de financement national des communes selon les procédures et conformément aux clés de répartitions qui auront être définies par les autorités béninoises conformément à la loi : un transfert de l'Etat central vers le budget des communes ;
 - L'appui technique du processus sera organisé dans la mesure du possible dans une logique d'appui et d'accompagnement des acteurs institutionnel en charge de cet appui (les préfectures et les association des communes) ;
- L'intégration dans le dispositif stratégique béninois : le projet devra être cohérent et conforme aux stratégies nationales d'appui et de renforcement du processus de décentralisation. A ce titre, il devra se positionner comme un outil de renforcement de ce dispositif national dans le respect des options qui y seront définies et non comme un appui « supplémentaire ».

Au même titre, le projet devra respecter les options stratégiques béninoises de la réforme, notamment par rapport à l'importance du couple décentralisation-déconcentration.

2.1.4 Cohérence de l'intervention avec la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté

Dans la SCRD, la décentralisation constitue clairement le cadre d'une approche qui vise à promouvoir un développement équilibré du territoire qui doit venir compléter, traduire et opérationnaliser au niveau local les orientations politiques sectorielles.

Une approche de développement communal avec la mise en œuvre des plans de développement communaux doit permettre ainsi de promouvoir une nouvelle approche du développement. A ce titre, la commune ne doit pas être seulement perçue comme une structure qui répond aux besoins des populations mais également comme un acteur pivotale pour promouvoir et faciliter le développement économique local. C'est dans ce sens que le projet doit s'inscrire également dans cette logique en promouvant une approche d'élaboration de plans communaux de développement qui dépasse une simple analyse des besoins des

populations mais qui propose une vision stratégique du développement de la commune partagée par ses habitants.

C'est à travers le prisme de cette vision partagée que les priorités pourront être dégagées. Au-delà de satisfaire les besoins, il s'agit que la commune mette en place un cadre et un environnement propice aux initiatives privées et au développement économique local.

Ce principe inspire la nature des appuis qui seront apportés aux communes.

2.2 Bénéficiaires

2.2.1 Public cible

Quatre catégories de bénéficiaires seront concernées par le projet : les populations des Départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga, leurs communes, le Associations départementales des Communes de ces 4 Départements et les services de l'Etat en charge de la RAT au niveau national et départemental :

- Les populations, en tant que citoyens des communes, représentent les bénéficiaires finaux de l'ensemble des activités, les interventions ayant vocation à concourir à l'amélioration de leurs conditions de vie et à la réduction de la pauvreté. Plus particulièrement, la société civile et le secteur privé sont concernés dès lors que, dans le respect des principes de bonne gouvernance locale et de par leurs initiatives, ils sont les premiers partenaires des institutions communales en vue du développement des économies locales ;
- Les 25 communes des 4 départements concernés qui, dans le cadre des pouvoirs et des responsabilités que la décentralisation leur confère en matière d'administration du territoire et de développement local, recevront un appui budgétaire pour financer leur PDC et accéderont aux services d'appui et de renforcement institutionnel (études, équipement, formation, communication, etc.) ;
- Les Associations Départementales des communes des 4 Départements concernés en leur qualité de structure de représentation de l'ensemble des collectivités locales du département qui se verra institutionnellement renforcée en vue de mieux répondre aux préoccupations de leurs membres ;
- Enfin, les services de l'Etat concernés par la RAT et prioritairement la DGAT et les préfectures des 4 Départements concernés dans leurs rôles par rapport à la décentralisation. L'appui aux préfectures sous entendu un appui aux services techniques déconcentrés

2.3 Partenaires

2.3.1 Partenaires institutionnels

Les partenaires institutionnels du projet seront les institutions gouvernementales membres du Comité de pilotage : le MDEF, le MSPCL, le MDEF et le MAE.

D'autre part, s'agissant d'un programme d'appui au développement institutionnel où les bénéficiaires sont précisément les acteurs, les partenaires institutionnels du projet seront également les communes et leurs associations départementales ainsi que la DGAT et les préfectures.

2.3.2 Partenaires d'exécution

Pour les mêmes raisons liées à la nature même d'une approche de développement institutionnel, les partenaires institutionnels seront également des partenaires d'exécution, essentiellement les préfectures dans leur rôle d'appui-conseil des communes et les associations départementales dans leur rôle d'appui et de conseil de leurs membres.

D'autre part, le projet pourra faire appel à des structures (secteur privé et ONG) en vue de la mise en œuvre de certaines activités de formation, d'appui-conseil et/ou d'études techniques.

2.4 Zone d'intervention

Tenu compte du contexte politique, social et économique et du processus de décentralisation, le projet interviendra dans deux zones géographiques distinctes qui comprennent chacune deux Départements (soit 4 Départements) composés ensemble de 25 Communes : les Départements du Mono et du Couffo au sud-ouest du Bénin et les Départements de l'Atacora et de la Donga situés dans le nord-ouest :

DPTS	COMMUNES	POP. ⁶	REMARQUES
MONO (286 villages)	Athiémé	39.481	* 224 hab/km ²
	Bopa	80.268	* Agriculture, pêche et élevage
	Comé	58.396	* petite industrie (huile, eau, textile)
	Grand-Popo	40.335	*forts atouts touristiques
	Houéyogbé	84.492	
	Lokossa	88.065	Chef-lieu actuel du Mono-Couffo
COUFFO (368 villages)	Aphlaoué	116.988	* Agriculture, élevage et pêche
	Djakotomey	96.832	* forte densité de 218 hab/km ²
	Dogbo	86.948	
	Klouékamné	93.324	
	Lalo	89.685	
	Toviklin	60.910	
ATACORA (384 villages)	Boukoubé	60.568	* Département agricole (sorgho et riz)
	Cobly	46.660	* Potentiel touristique
	Kérou	62.632	* 28 hab/km ²
	Kouandé	80.261	
	Matéri	83.821	
	Nattitingou	85.620	Chef-lieu actuel de l'Atacora-Donga
	Péhunco	55.082	
	Tanguiéta	54.819	
	Toucountouna	30.154	
DONGA (188 villages)	Bassila	81.511	* 65% de population « urbaine »
	Copargo	50.820	* Agriculture
	Djougou	181.895	* 31 hab/km ²
	Ouaké	45.836	
Total :	25 communes	1.884.102	

Les deux zones d'interventions qui sont confrontés à peu près aux mêmes problèmes et aux mêmes défis présentent néanmoins certaines caractéristiques différentes :

⁶ INSAE/RGPH3/Février 2002

- La zone sud-ouest présente les taux de ruralité les plus importants par rapport à la zone Nord-Ouest plus « urbaine » ;
- Par contre, la zone du Nord-Ouest présente une densité de l'ordre de 8 fois moins importante que dans le Sud-Ouest qui présente en conséquence d'importants problèmes liés à la pression foncière

2.4.1 Du point de vue des infrastructures sociales

Au-delà d'une situation socio-sanitaire dans la zone d'intervention qui se trouve bien en deçà des moyennes nationales sauf peut-être pour le Département du Mono, les départements de l'Atacora et de la Donga présentent une situation généralement meilleure que celle qui prévaut dans les départements du Mono et du Couffo :

- En terme d'éducation, les départements du Nord ont bénéficié d'investissements plus importants que dans les départements du Sud mais ils présentent les mêmes besoins en personnel qualifié ;
- En terme de santé, les besoins en personnel qualifié et en médecins sont importants, aucune commune hormis Natitingou n'étant aux normes par rapport au ratio population/médecin ;
- En termes d'accès à l'eau, les départements du Nord disposent à peu près de deux fois plus de points d'eau que les deux départements du Sud. Néanmoins, les quatre Départements présentent ensemble un besoin de plus de 8.000 points d'eau nécessaires pour corriger le déficit d'accès à l'eau potable.

Cette différence s'explique notamment du fait d'une forte concentration de l'aide au Nord du Bénin.

2.4.2 Du point de vue des capacités institutionnelles⁷

- Sur le profil des élus : les élus présentent généralement des bonnes capacités pour assumer leur tâches, aussi bien par rapport à l'expérience qu'ils présentent (moyenne d'âge entre 43 et 48 ans), qu'à leur niveau d'études (60% présentent un niveau minimum du BAC avec 90% des maires), et à leur connaissance de la fonction publique (63% des élus ont servi dans l'administration avec une prédominance d'enseignants).

Il est néanmoins important de rappeler que les conseils communaux et que les maires seront renouvelés fin 2008 avec la tenue des élections communales.

- Sur les ressources matérielles : l'ensemble des infrastructures communales ne répond pas aux besoins de l'administration locale, ni en place disponible ni souvent en état. D'autre part, les communes ne disposent quasiment pas de moyens de déplacement. Enfin, au niveau des équipements bureautiques, si ce ne sont les matériels octroyés par certaines agences de coopération (ordinateurs), les communes ne disposent à peu près d'aucun équipement performant (informatique, télécommunication, photocopies, etc.).
- Sur les ressources financières : le manque de ressources financières constitue le premier problème majeur qui se traduit à la fois sur les ressources matérielles mais aussi sur les ressources humaines de l'administration communale.

⁷ Cf. ci-dessus le point 1.2.2. sur les problèmes des capacités des acteurs

Par rapport au budget des communes, la situation présente plusieurs problèmes cumulés :

- L'Etat n'a pas jusqu'à présent eu les moyens de respecter ni les montants ni les délais des transferts financiers prévus aux communes ;
- Les ressources des communes ne permettent absolument pas le financement de leurs PDC : elles disposent en moyenne de l'ordre de 200 F CFA de dotation moyenne de l'Etat par habitant et par an alors que l'ensemble des PDC des quatre Départements concernés nécessite de mobiliser un total de 35.000 F CFA par habitant (soit une moyenne de près de 8.000 F CFA par an et par habitant) ;
- Malgré d'importants efforts en matière de mobilisation des ressources locales et un accroissement quasi général des recettes propres des communes, ces dernières sont de l'ordre de 850 F CFA par habitant par an, soit plus de dix fois moins que le besoin nécessaire pour financer les PDC ;
- Sur les ressources humaines des administrations locales ⁸ :
 - Les communes ne disposent pas d'un personnel en nombre suffisant ni qualifié. Elles ont d'une part hérité des personnels des anciennes sous-préfectures en nombre insuffisant et dont le niveau ne dépassait pas le BEPC et elles n'ont pas suffisamment de moyens pour recruter de nouveaux cadres. La plupart des communes rurales ne disposent d'aucun cadre en matière de développement pour assurer la maîtrise d'ouvrage et les travaux publics, la gestion financière, la communication...
 - Les Préfectures souffrent également de problèmes de nombre et de formation de leurs agents par rapport à leurs missions.

2.4.3 Enjeux et problèmes à résoudre

Les enjeux du processus de décentralisation aujourd'hui tournent clairement autour du lancement d'une dynamique de développement.

Le cadre de l'administration territoriale décentralisée est en place, il s'agit que les acteurs y mettent du contenu et jouent leurs rôles, essentiellement en matière de développement local. Il s'agit de donner maintenant sens à la réforme qui se résume encore trop à sa dimension de réorganisation administrative au détriment des enjeux de développement.

- Les communes ont mis en place une administration minimum et ont élaboré leurs plans de développement, il s'agit maintenant qu'elles financent ces plans et réalisent les investissements prioritaires qu'elles ont identifiés et que, dans ce cadre, elles génèrent une nouvelle dynamique locale qui permettra d'inscrire les futurs nouveaux plans de développement dans des logiques mieux orientées sur une vision d'avenir que sur les seuls besoins des populations.

Ceci nécessite qu'elles renforcent encore leurs capacités (essentiellement en matière de maîtrise d'ouvrage et de gestion financière) et qu'elles aient des moyens financiers.

Même si la décentralisation a déjà permis à de nombreuses communes de bénéficier d'équipements socio-collectifs, il reste nécessaire de donner un élan au processus dans le sens de « réalisations » effectives, pour éviter que la réforme ne s'enlise dans ses logiques purement administratives et que les inerties attachées aux anciennes habitudes

⁸ Cf. détails ci-dessus

ne maintiennent les rapports de force dans le sens d'une administration centrale et déconcentrée « autoritaire » et les attitudes des populations dans des logiques d'assistanat.

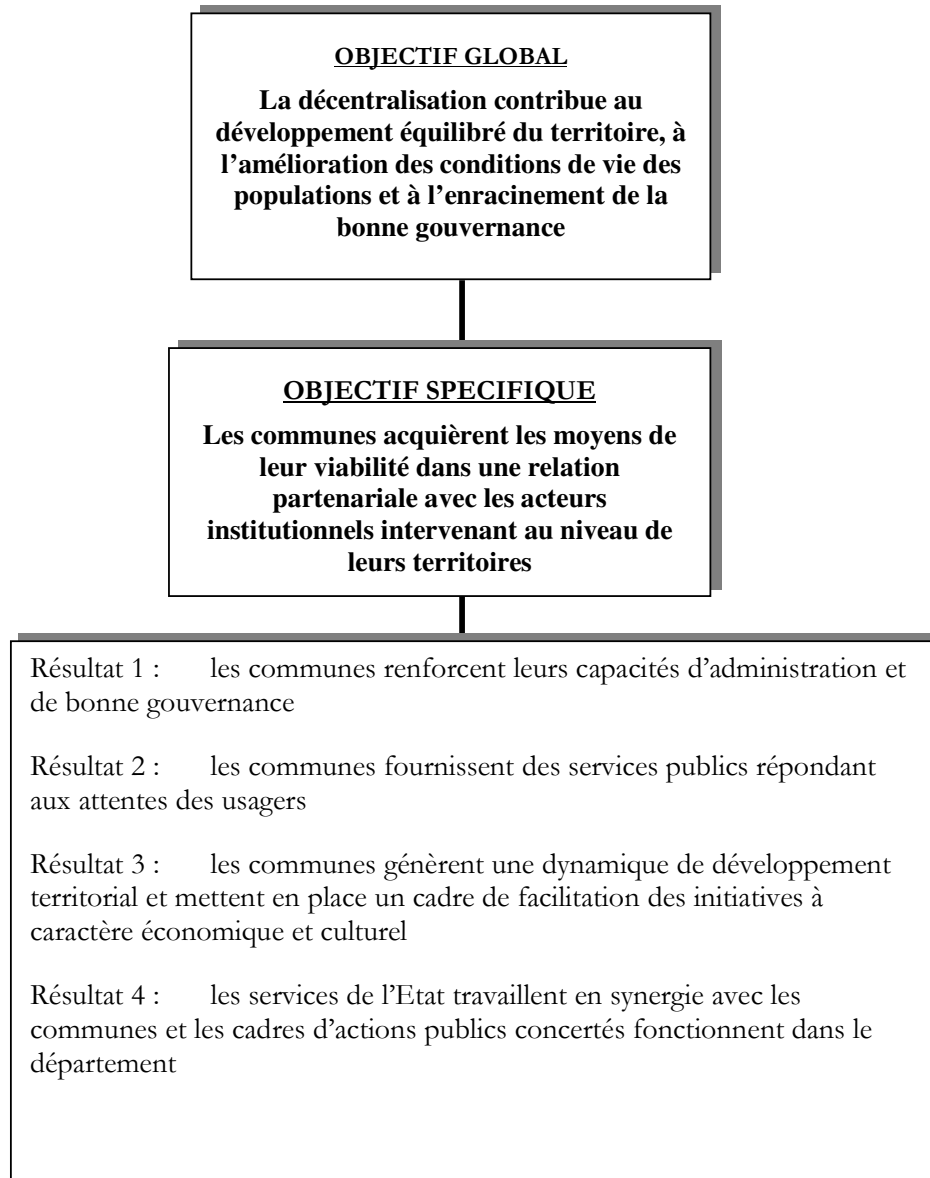
- Les préfectures ont défini des premiers plans stratégiques relatifs à leurs nouveaux rôles. Elles n'ont néanmoins ni les moyens ni les méthodes pour rentrer dans ces nouvelles logiques qui d'autre part ne correspondent pas encore parfois aux idées qu'elles se font de l'intérêt du processus ni de la nécessaire évolution du rôle de l'Etat. Il est essentiel aujourd'hui de les engager dans la dynamique du développement local et de les y responsabiliser.

Dans ce contexte, un projet d'appui à la décentralisation devra :

- S'articuler de manière équilibrée autour des institutions déconcentrées et décentralisées dans le sens de leurs responsabilités et responsabilisations respectives et des partenariats qu'ils doivent organiser entre eux ;
- Apporter aux institutions en charge de l'administration du territoire les ressources nécessaires en vue de renforcer leurs moyens humains (assistance technique et formation), financiers (financement des PDC) et techniques (équipement, études et expertises, initiatives) et permettre aux communes de promouvoir une nouvelle dynamique de développement local.

Il s'agit de donner sens au processus engagé formellement depuis 4 ans et de générer un cadre qui favorisera en conséquence les initiatives de tous les acteurs au niveau local.

3 PLANIFICATION OPÉRATIONELLE



3.1 Objectif global

L'objectif global est défini en cohérence avec les objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté et de manière cohérente et harmonisée avec l'objectif global des principales interventions des autres PTF, à savoir :

« la décentralisation contribue au développement équilibré du territoire, à l'amélioration des conditions de vie des populations et à l'enracinement de la bonne gouvernance »

3.2 Objectif spécifique

L'objectif spécifique est formulé d'une part de manière à positionner la commune au centre du dispositif du projet en tant que bénéficiaire mais aussi, conformément à l'approche de développement institutionnel présentée ci-dessus, comme acteur (de son rôle institutionnel, politique et administratif), d'autre part en mettant en valeur l'importance de ses relations et de ses « partenariats » avec les autres acteurs institutions avec lesquelles la commune partage ses responsabilités de développement local (services déconcentrés et société civile) :

« Les communes acquièrent les moyens de leur viabilité dans une relation partenariale avec les acteurs institutionnels intervenant au niveau de leurs territoires »

3.3 Résultats et activités

Les résultats qui sont formulés selon une approche d'acteur concernent donc à la fois les communes (les trois premiers résultats) et les services déconcentrés (le quatrième résultat) :

- Les trois premiers résultats renvoient chacun à un rôle fondamental des collectivités locales : l'administration locale et la gouvernance pour le premier résultat, les services sociaux apportés aux populations pour le second et, pour le troisième, la promotion du développement et de l'économie locale. Ces trois volets relatifs au rôle de la commune sont intimement liés et complémentaires ;
- Le quatrième résultat se réfère aux capacités des services déconcentrés de l'administration territoriale à jouer leur rôle dans le nouveau contexte de la décentralisation et au fonctionnement des espaces de gouvernance locale, de concertation et de coordination.

3.3.1 Résultat 1 : les communes renforcent leurs capacités d'administration et de bonne gouvernance

Ce premier résultat relatif à la capacité de fonctionnement des communes se réfère directement à la dimension organisationnelle et administrative de la commune attachée à la notion d'administration locale.

Il s'agit ici que les communes mettent en place une organisation et des services efficaces et fonctionnels, notamment en matière d'état civil, de gestion du foncier, de promotion d'une gouvernance locale participative, transparente et de communication, d'assainissement et de gestion du cadre de vie, etc.

L'administration communale doit devenir un animateur de la vie locale et le gestionnaire du cadre de cette vie locale. Cette dimension renvoie directement à la notion de citoyenneté locale et place la commune devant la responsabilité de promouvoir à la fois que de générer cette nouvelle dynamique de citoyenneté locale.

Ce résultat renvoie à des sous-résultats relatifs au rôle d'administration locale de la commune :

- Résultat 1.1 : Les services communaux sont mieux organisés et plus fonctionnels ;
- Résultat 1.2 : Les communes sont équipées en outils de travail
- Résultat 1.3 : Les communes disposent de méthodes et de procédures de travail, notamment en matière de mobilisation et de gestion des finances locales, d'élaboration des PDC, de maîtrise d'ouvrage ;
- Résultat 1.4 : Les élus et les agents des communes ont des compétences renforcées pour réaliser leurs tâches ;
- Résultat 1.5 : Les principes de bonne gouvernance locale sont promus et respectés : la gestion transparente et équitable des ressources, des processus participatifs de programmation du développement local et de prise de décision, la promotion du pluralisme social, etc. ;
- Résultat 1.6 : Les communes définissent et mettent en œuvre des stratégies de communication.

Au-delà de l'intervention directe et de l'accompagnement continu de l'assistance technique, ces appuis institutionnels pourront faire l'objet de financements spécifiques de la part du projet, soit à la demande des communes bénéficiaires⁹, soit dans le cadre d'initiatives du projet¹⁰ conformément au plan de travail qui aura été défini en concertation avec l'ensemble des partenaires concernés (communes, associations communales, préfetures, ANE, DGAT).

Au-delà de ces financements spécifiques et ponctuels, le projet s'attachera à promouvoir l'inscription de ces besoins dans le budget des communes et leur financement à travers leurs propres ressources (dotations ou ressources locales).

Ce premier résultat relatif aux capacités d'administration locale de la commune donnera lieu aux modalités opérationnelles suivantes¹¹ :

ACTIVITES	MOYENS	MODALITES
0. Evaluation des capacités institutionnelles des communes (diagnostics institutionnels) et élaboration de plans de renforcement des capacités des communes	<ul style="list-style-type: none"> • AT projet • Rencontres et préparation de l'évaluation (formation, outils méthodologiques) sur financement du Fonds d'initiative projet 	<ul style="list-style-type: none"> • la méthodologie de cette évaluation sera commune à celle du nouveau Projet d'appui à la décentralisation financé par la CE • Cette activité constitue un préalable aux activités d'appui du projet • L'évaluation et l'élaboration du plan d'action seront réalisés par les communes elles-mêmes avec l'appui du projet
1.1. Elaboration des	<ul style="list-style-type: none"> • AT projet 	Le projet peut avoir recours à

⁹ Cf. le fonds de renforcement des capacités

¹⁰ Cf. le fonds d'Initiative Projet

¹¹ Le tableau n'est pas exhaustif mais indicatif des activités qui apparaissent incontournables

organigrammes, des cadres organiques (description des tâches et des qualifications requises, etc.), d'un manuel de procédures des communes ; Recrutement de personnel ; Identification des prestataires de la commune ; etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Recrutement de personnel communal sur le FDC (si budgétisé) • Réflexions intercommunales (fonds d'Initiative projet) • Expertises et AT sur le Fonds de renforcement des capacités 	des AT ponctuelles sur le Fonds d'initiative projet
1.2. Equipement des communes : réhabilitation/extension, mobilier, bureautique, moyens de transport, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • FDC (si budgétisé) • Fonds de renforcement des capacités 	Actions conformes au plan de renforcement des capacités définis
1.3. Elaboration de méthodes (guides méthodologiques) et de procédures, notamment en matière de mobilisation et de gestion des finances locales, de programmation de leur PDC, d'élaboration de budgets, de maîtrise d'ouvrage, d'entretien des infrastructures, de gestion de l'environnement, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • AT projet • AT ponctuelles sur le Fonds de renforcement des capacités 	Analyse des méthodes et capitalisation des résultats (ADECOI, PRODECOM, PDDC) avec éventuellement une AT ponctuelle sur le Fonds d'initiative projet (dans le cadre du Comité d'orientation technique)
1.4. Formation des élus et des agents des communes, notamment à l'utilisation des guides méthodologiques	<ul style="list-style-type: none"> • AT projet • Fonds de renforcement des capacités (formations spécifiques) • Fonds d'Initiative Projet (élaboration des modules et formations générales) 	Cette activité peut être menée en partie conjointement avec le projet de la CE Elle devrait dans ce cadre être coordonnée par le Comité d'orientation technique
1.5. Promotion des principes de bonne gouvernance locale : formation et sensibilisation, procédures, formation civique des citoyens, promotion des partenariats avec les acteurs de la société civile, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • AT projet • Fonds d'Initiative projet 	Cette activité constitue une dimension horizontale qui consiste à promouvoir les principes de bonne gouvernance dans les activités de renforcement des capacités (formation, outils méthodologiques, etc.)
1.6. Elaboration et mise en œuvre d'une stratégie de communication communale	<ul style="list-style-type: none"> • AT projet • AT et sous-traitances ponctuelles (Fonds de renforcement des capacités) • FDC (si budgétisé) 	Il s'agit de promouvoir une administration communale qui communique avec les citoyens ainsi qu'avec ses partenaires (services déconcentrés, autres communes, administration centrale, etc.)

3.3.2 Résultat 2 : les communes fournissent des services publics répondant aux attentes des usagers

Ce résultat se réfère au rôle de prestataire social des communes à l'égard de leurs populations en matière de santé, d'éducation, d'indigence, d'hydraulique et d'hygiène, etc.

Il s'agit de promouvoir une administration locale qui réponde aux besoins sociaux des citoyens et qui s'attache à améliorer leurs conditions sociales.

Les premiers PDC élaborés par les communes tournent essentiellement autour d'investissements sociaux. Ceci démontre bien l'immense besoin des populations et la situation souvent sinistrée des infrastructures sociales dont elles ont héritées au démarrage de la communalisation.

Le fonds d'appui au financement du développement local qui sera mis en œuvre dans le cadre du présent projet permettra aux communes de réaliser et/ou d'améliorer les investissements sociaux qu'elles auront retenus dans leur PDC et inscrits dans leur budget.

Au-delà de la réalisation des investissements sociaux, ce résultat renvoie aux sous-résultats suivants :

- Résultat 2.1 : Les communes identifient et priorisent les besoins sociaux et les attentes des populations ;
- Résultat 2.2 : les études de faisabilité des investissements sociaux sont réalisées (études technique, financière et d'exploitation) ;
- Résultat 2.3 : les communes réalisent leurs investissements sociaux (maîtrise d'ouvrage) ;
- Résultat 2.4 : les communes mettent en place des dispositifs de gestion participative des investissements sociaux (exploitation et entretien) ;
- Résultat 2.5 : les communes identifient et mettent en œuvre des services sociaux générateurs de revenus (pour services rendus).

Ce volet du projet sera piloté de manière à promouvoir des collaborations et des initiatives intercommunales sinon même départementales, que ce soit par rapport à des initiatives communales qui dépassent les seuls intérêts d'une commune, à des aspects relatifs à la gestion et au partage de certaines ressources humaines. Les associations départementales des communes seront spécifiquement impliquées dans cette dynamique.

ACTIVITES	MOYENS	MODALITES
0. Etat des lieux et analyse de la situation et des besoins des populations	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête communale 	Partie du diagnostic communal (voir activité 0 du résultat 1)
2.1. Concertation communale dans le cadre de l'élaboration/actualisation de leurs PDC et débats en Conseil communal	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontres communales (Budget commune et fonds d'initiative projet) • AT ponctuelles (fonds de renforcement des capacités) • Bases de données (fonds d'initiative projet) 	Activités liées également aux activités relatives au résultat 3

2.2. Réalisation des études de faisabilité et élaboration des budgets	<ul style="list-style-type: none"> • AT ponctuelles (FDC, Fonds de renforcement des capacités) 	Activités liées également aux activités relatives au résultat 3
2.3. Réalisation des ouvrages	<ul style="list-style-type: none"> • AT projet • AT ponctuelles (FDC, Fonds de renforcement des capacités) 	Activités liées également aux activités relatives au résultat 3
2.4. Mise en place des systèmes de gestion et d'exploitation des infrastructures sociales	<ul style="list-style-type: none"> • AT projet 	
2.5. Promotion d'investissements sociaux générateurs de revenus	<ul style="list-style-type: none"> • Concertations intercommunales (ADC) • AT projet • Etudes ponctuelles (Fonds d'initiative projet via les ADC) 	Activités liées également aux activités relatives au résultat 3

3.3.3 Résultat 3 : les communes génèrent une dynamique de développement territorial et mettent en place un cadre de facilitation des initiatives à caractère économique et culturelle

Au-delà de la satisfaction des besoins sociaux des populations et conformément aux enjeux de la décentralisation et à l'approche stratégique proposée ci-dessus, la commune a en charge la promotion de son développement économique.

Cette responsabilité qui se réfère à un des principaux enjeux de la RAT et de la décentralisation renvoie à deux dimensions :

- Une dimension relative à des initiatives communales de développement économique : qu'il s'agisse d'infrastructures économiques d'intérêts collectifs (comme les gares routières, les marchés, les parcs à bétail, les abattoirs, les greniers à céréales, etc.) ou même d'initiatives économiques communales proprement dites (par exemple des aménagements agricoles en vue de mettre les jeunes au travail comme à Lokossa, ou l'exploitation d'une filière comme le bois, etc.) qui traduisent des options de développement retenues et adoptées dans le PDC et inscrites au budget, la commune est un acteur institutionnel dorénavant en charge du développement de son territoire et, à ce titre, en charge de générer de la richesse. Cette dimension est fondamentale et porteuse d'avenir. Mais elle constitue l'enjeu qui implique les efforts les plus importants en matière de changement d'attitude, en matière de renforcement des capacités institutionnelles, en matière de respect des principes de bonne gouvernance...

Cette dimension du nouveau rôle de la commune en matière de développement économique exige une importante amélioration et un approfondissement du processus de programmation du développement et de planification. Une telle dynamique de développement ne peut se faire sans l'élaboration d'une vision partagée de l'avenir, fondée sur une identification complète des forces et des faiblesses du territoire et de

ses ressources à tous les niveaux et traduite ensuite en plans de développement et en plans d'action annuels et en un budget qui les traduisent.

Cette dimension requiert un accompagnement étroit, continu et multiple des communes en vue de donner un contenu aux administrations communales et aux espoirs qu'elles fondent. Elle constitue une des justifications fondamentales de la réforme.

Cette dimension renvoie à des sous-résultats :

- Résultat 3.1 : les communes élaborent leurs plans de développement communaux (diagnostics territoriaux, vision stratégique partagée de l'avenir, plan de développement, plan d'action annuel, budget) ;
 - Résultat 3.2 : les communes réalisent leurs PDC.
- Une seconde dimension vient compléter la dimension d'initiative économique communale. Il s'agit du rôle de promotion et de gestion du cadre de l'initiative privée et locale. L'action communale doit constituer un levier qui stimule les dynamiques locales créatrices de richesses dans tous les secteurs. La commune a pour rôle de mettre en place un cadre de facilitation des initiatives et des entreprises sur son territoire. Cette responsabilité est clairement énoncée dans la loi¹² qui se réfère à la création par la commune des conditions favorables au développement des capacités contributives des populations, au rayonnement territorial par le renforcement des savoir-faire locaux dans les secteurs culturel, sportif, économique et de la protection de l'environnement. Il s'agit aussi bien d'un rôle de promotion que de soutien de l'initiative locale, qu'elle soit le fait d'individus, d'entreprises privées et/ou d'associations ou groupements.

Cette dimension de subventionnement est à la fois réactive (prise en compte des initiatives sur le territoire et répondre à certains besoins d'appuis) et pro-active (permettre à des initiatives locales privées d'être appuyées par la commune dans des secteurs qui auront été identifiés dans les PDC comme des secteurs porteurs et qui auront fait l'objet de postes budgétaires).

Ce résultat implique que la commune peut financer (et/ou co-financer), à partir du fonds de financement du développement communal qui lui aura été transféré, des activités de développement économique dès lors qu'elles auront été retenues dans leur PDC et, forcément, inscrites dans leur budget.

Mais il implique également des actions d'accompagnements et de renforcement des capacités des communes :

- Des activités de formation des agents mais aussi éventuellement de certaines institutions locales directement impliquées dans la mise en œuvre des volets relatifs au développement économique des PDC ;
- Appui à la réalisation d'études techniques et à la maîtrise d'ouvrage (faisabilité, budgétisation, réalisation, contrôle, etc.);
- Des actions d'appui à la programmation du développement économique : soutien aux réflexions stratégiques sur les politiques d'accompagnement des dynamiques locales, soutien à l'établissement de diagnostics territoriaux, soutien aux concertations et à l'élaboration de visions stratégiques du développement local, à la mise en place d'une base de données, etc.

¹² Cf. l'article 82 de la loi 97-029

Cette deuxième dimension renvoie à des sous-résultats attendus :

- Résultat 3.3 : Les communes identifient clairement les dynamiques locales d'initiative et les filières porteuses (lors des diagnostics territoriaux) ;
- Résultat 3.4 : Les communes définissent des procédures/dispositifs d'appui aux opérateurs économiques locaux

Ce résultat qui vient compléter le résultat 2 renvoie aux activités suivantes :

ACTIVITES	MOYENS	MODALITES
0. Etat des lieux et diagnostic (dynamiques et filières)	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête communale • Formation des élus, des agents des communes et de représentants du secteur privé aux logiques de développement économique 	<p>Partie du diagnostic communal (voir activité 0 du résultat 1)</p> <p>Cette activité sera appuyée par des activités de formation sur le développement économique</p>
3.1. Concertation communale dans le cadre de l'élaboration de leurs PDC et débats en Conseil communal	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontres communales (Budget commune et fonds d'initiative projet) • AT ponctuelles (fonds de renforcement des capacités) • Bases de données (fonds d'initiative projet) 	<p>Activités liées également aux activités relatives au résultat 2</p>
3.2. Réalisation des études de faisabilité et élaboration des budgets et réalisation des ouvrages	<ul style="list-style-type: none"> • AT ponctuelles (FDC, Fonds de renforcement des capacités) • AT projet 	<p>Activités liées également aux activités relatives au résultat 2</p>
2.3. Identification des acteurs économiques et définition d'une politique de promotion des économies locales	<ul style="list-style-type: none"> • AT projet • AT ponctuelles (FDC, Fonds de renforcement des capacités) 	
2.4. Mise en place du dispositif de promotion et d'appui aux initiatives économiques locales	<ul style="list-style-type: none"> • AT projet • AT ponctuelles (FDC, Fonds de renforcement des capacités) 	

3.3.4 Résultat 4 : les services de l'Etat travaillent en synergie avec les communes et les cadres d'actions publics concertés fonctionnent dans le département

Ce quatrième résultat concerne spécifiquement la DGAT, les Préfectures et les services déconcentrés de l'Etat à la fois dans le cadre de leurs nouveaux rôles dans le cadre de la décentralisation (pilotage de la réforme, tutelle, appui-conseil, promotion du développement territorial, etc.) et dans celui dorénavant de la promotion d'une action publique concertée entre les services déconcentrés et décentralisés.

Le développement territorial sera impulsé par une action concertée et coordonnée des Préfectures et des Communes qui constituent en quelque sorte les deux jambes d'un même corps. La décentralisation ne portera ses fruits que si les structures déconcentrées de l'Etat assument à leur niveau la part de la réforme qui leur revient : la prise en compte de nouveaux rôles de tutelle et d'appui-conseil qui nécessitent de revoir l'organisation, les compétences, les procédures et les moyens de travail notamment des préfectures, la nécessité de mettre en place de nouveaux outils de programmation du développement des départements qui s'articulent aussi bien sur les PDC que sur les plans de développement nationaux et qui intègrent les deux dynamiques, la mise en place de nouveaux outils d'aménagement du territoire, l'exigence de promouvoir une action publique concertée et des partenariats entre les préfectures et les communes notamment à travers les organes de coordination et de concertation.

Ce résultat renvoie ainsi à des sous-résultats : des activités de renforcement des capacités de la DGAT, des préfectures et des services techniques déconcentrés :

- Les cadres et les agents des préfectures et des services déconcentrés ont des compétences renforcées pour assurer leurs tâches ;
- Les préfectures sont équipées ;
- Des procédures de travail de la Préfecture relatives à la tutelle et à l'appui-conseil des communes et des outils méthodologiques du développement départemental sont élaborées ;
- Une base de données départementale est mise en place et opérationnelle ;
- Les CDCC et CAD se réunissent et leurs décisions sont suivies.

ACTIVITES	MOYENS
4.1 La formation des cadres et des agents des préfectures	<ul style="list-style-type: none"> • AT projet • Sous-traitance (fonds de renforcement des capacités et fonds d'initiative projet)
4.2 Financement d'équipement	Fonds de renforcement des capacités
4.3 Elaboration de manuels de procédures et méthodologiques	<ul style="list-style-type: none"> • AT projet • AT ponctuelles (fonds d'initiative projet)
4.4 Financement d'une base de données	Sous-traitance (Fonds de renforcement des capacités)
4.5 Financement des CDCC et des CAD ainsi que de procédures de suivi des décisions	Fonds de renforcement des capacités

3.4 Indicateurs et moyens de vérification

3.4.1 Indicateurs de performances

Les indicateurs de performance relatifs au niveau d'atteinte des objectifs spécifiques dans les communes d'intervention mesureront les évolutions d'impact social (évolution de ratios de couverture, d'accès et de fréquentation des services sociaux), économique (évolution des revenus et de la situation économique) et de gouvernance locale (évolution de la confiance des citoyens dans la commune) d'une part et, d'autre part, l'impact des activités du projet sur les capacités institutionnelles des communes à jouer leurs rôles.

Ces indicateurs nécessitent essentiellement que le projet réalise à intervalles réguliers un travail d'enquête systématique ainsi qu'une évaluation des capacités institutionnelles des communes. Cette démarche est importante en vue également de nourrir les réflexions et d'évaluer les actions en cours de réalisation. Un partenariat avec une université béninoise pourra être recherché en vue de la mise en place d'un dispositif d'évaluation-recherche continue dans les 4 départements concernés.

3.4.2 Indicateurs de réalisation et d'impact des activités

Au-delà des indicateurs de réalisation (taux de consommation budgétaire, activités du projet, etc.), il est important que le projet définisse des indicateurs d'impact spécifiques pour chaque résultat qui soient simples et évaluables de manière continue en vue d'orienter le projet dans l'action.

Le développement institutionnel répond aussi à des logiques qui relèvent de l'attitude et de la psychologie des agents des institutions. Ceci nécessite de conférer au projet une capacité d'adaptation et d'évolution de ses activités. Ceci oblige à connaître en temps réel les effets des actions engagées.

Il s'agira essentiellement d'indicateurs qui nécessitent, comme pour les indicateurs de performance, de mener auprès des populations cibles un travail d'enquête et d'observation permanente sur l'évolution de leurs conditions de vie et sur leur perception de ces évolutions.

Le projet proposera à son démarrage les modalités d'une telle démarche qui pourra être engagée dans le cadre du fonds d'initiative projet.

4 PLANNING FINANCIER (en €)

	U	PU	année 1		année 2		année 3		année 4		TOTAL	mode
			Q	montant	Q	montant	Q	montant	Q	montant		
VOLET A LES COMMUNES ACQUIERENT LES MOYENS DE LEUR VIABILITE												
Fonds de Développement Local				1,000,000		3,000,000		2,000,000		1,000,000	7,000,000	cogestion
Fonds de Renforcement des Capacités				300,000		400,000		400,000		249,920	1,349,920	cogestion
Fonds d'Initiative Projet				200,000		150,000		100,000		50,000	500,000	cogestion
SOUS-TOTAL VOLET A				1,500,000		3,550,000		2,500,000		1,299,920	8,849,920	
VOLET Z GENERAL MEANS												
Ressources humaines												
Coordinateur AT international (1)	h/m	12,000	12	144,000	12	144,000	12	144,000	12	144,000	576,000	régie
Coordinateur national (1)	h/m	2,000	12	24,000	12	24,000	12	24,000	12	24,000	96,000	cogestion
Coordinateurs Cell. Appui-Conseil (2)	h/m	2,200	20	44,000	24	52,800	24	52,800	24	52,800	202,400	cogestion
Agents Cellules Appui-Conseil (9)	h/m	1,500	90	135,000	108	162,000	108	162,000	108	162,000	621,000	cogestion
Responsable financier (1)	h/m	1,300	12	15,600	12	15,600	12	15,600	12	15,600	62,400	cogestion
secrétaires comptables (3)	h/m	1,000	30	30,000	36	36,000	36	36,000	36	36,000	138,000	cogestion
Chauffeurs Mécaniciens (5)	h/m	700	52	36,400	60	42,000	60	42,000	60	42,000	162,400	cogestion
Commis/Nettoyeurs/Gardiens (3)	h/m	220	33	7,260	36	7,920	36	7,920	36	7,920	31,020	cogestion
sous-total RH				436,260		484,320		484,320		484,320	1,889,220	
moyens logistiques												
Véhicules berlines	n	18,000	4	72,000							72,000	cogestion
Véhicule 4 x 4	n	34,580	1	34,580							34,580	cogestion
Équipement informatique et bureautique	n	1,873	16	29,960							29,960	cogestion
Équipement bureaux	n			14,400							14,400	cogestion
Abonnement internet	mois	150	12	1,800	12	1,800	12	1,800	12	1,800	7,200	cogestion
Sous-total logistique				152,740		1,800		1,800		1,800	158,140	
frais de fonctionnement												
Carburant/Entretien véh/Assurances	mois	2,890	12	34,680	12	34,680	12	34,680	12	34,680	138,720	cogestion
Location bureaux	mois	2,000	12	24,000	12	24,000	12	24,000	12	24,000	96,000	cogestion
Fournitures/Téléphone/Electricité/Entr.	mois	2,500	12	30,000	12	30,000	12	30,000	12	30,000	120,000	cogestion
Sous-total frais de fonctionnement				88,680		88,680		88,680		88,680	354,720	
audits/évaluation												
Audits				20,000		20,000		20,000		20,000	80,000	régie
Monitoring et évaluations projet						25,000		18,000		25,000	68,000	régie
Sous-total audits-évaluation				20,000		45,000		38,000		45,000	148,000	
SOUS-TOTAL VOLET Z				697,680		619,800		612,800		619,800	2,550,080	
TOTAL CONTRIBUTION BELGE				2,197,680		4,169,800		3,112,800		1,919,720	11,400,000	
TOTAL CONTRIBUTION PARTENAIRE											1,856,707	

* La contribution à charge de la Partie béninoise est répartie comme suit :

- 809.723 Euros à charge de l'Etat béninois et qui consiste en une contribution béninoise au fonds de financement des investissements des communes ;
- 1.046.984 Euros à charge des communes qui consiste en une augmentation progressive de la mobilisation de leurs ressources propres de 380 F Cfa par habitant sur la durée de l'intervention. Cette augmentation de la mobilisation des ressources locales représente une moyenne de 50% des ressources locales mobilisées actuellement sur une seule année, soit une croissance de l'ordre de 12,5% par an.

5 MODALITÉS D'EXÉCUTION

Les modalités de mise en œuvre du présent projet ont été développées dans la logique et le respect des principes stratégiques développés ci-dessus et en tenant compte de différents éléments :

- La volonté de s'inscrire et de se fondre dans le système de gestion des finances publiques béninois ;
- Le respect de l'autonomie de gestion et de la maîtrise d'ouvrage des communes ;
- Eviter les actions d'intervention directe par une unité de gestion de projet au profit d'une approche d'accompagnement et de facilitation au profit des acteurs du développement local ;
- Réduire l'impact et l'isolationnisme caractérisant généralement les approches projets en s'inscrivant dans une dynamique et une démarche multi-bailleurs.

Ces principes s'inscrivent en droite ligne des propositions de la commission mixte bénino-belge dans le cadre du PIC de mai 2004.

« La leçon majeure à tirer de ces deux années de mise en œuvre du projet ADECOI est que les communes sont capables de gérer leurs propres affaires si les moyens techniques et financiers leur sont transférés comme cela devrait l'être. »

*Rapport de capitalisation
projet ADECOI, sept. 2005*

5.1 Outils d'appui du projet

Le projet disposera de deux outils principaux : un fonds de financement du développement communal et un fonds de renforcement des capacités des acteurs du développement local.

Il mettra également à disposition un fonds d'initiatives projet et une assistance technique multidisciplinaire.

5.1.1 Financement du développement communal : le Fonds de Développement Communal

Il s'agira d'apporter des moyens financiers aux communes pour qu'elles réalisent les investissements prioritaires prévus dans leur PDC et qu'elles renforcent leurs capacités en matière de maîtrise d'ouvrage et de gestion de leurs investissements. Cela signifie :

- (i) d'une part le financement d'actions liées à la modernisation de l'administration communale afin qu'elle puisse rendre des services de qualité, efficaces et efficients ;
- (ii) d'autre part, le financement de ses investissements prioritaires.

Le dispositif de financement se conformera au processus des transferts financiers de l'Etat aux budgets des Communes que la décentralisation exige dans le respect des règles et des procédures des finances publiques béninoises.

Il est prévu de mettre en place ce dispositif de financement des communes de la manière la plus conjointe et harmonisée avec le FENU, DANIDA et la CE qui appuient déjà ou qui se préparent à appuyer les budgets des communes.

Cette approche d'appui budgétaire pour permettre aux communes de financer leurs PDC et d'améliorer leurs services offerts aux populations permet de positionner les acteurs dans leurs rôles et leurs responsabilités.

Le projet mettra à disposition des Communes, via le Trésor Public, un Fonds de Développement Communal qui est conçu comme un instrument financier en soutien non pas à des micro-projets ponctuels, mais bien aux budgets des communes en vue de leur permettre le financement de leurs investissements en matière de développement local et de réduction de la pauvreté.

Les ressources du FDC représentent des dotations discrétionnaires au budget des communes, auxquelles s'appliquent les principes de libre administration, d'autonomie et de responsabilité de maîtrise d'ouvrage.

Les ressources du FDC sont gérées par les communes bénéficiaires selon les procédures de la comptabilité publique et les principes de la bonne gouvernance, en particulier par rapport à la transparence et à l'efficacité.

A travers un passage par le système du Trésor Public central et une inscription au budget général de l'Etat, le FDC contribuera à appuyer ou à renforcer la mise en place d'un système de transfert budgétaire de l'Etat vers les communes.

Il intègre les principes suivants :

- La prévisibilité des financements à travers une information permettant une inscription aux budgets des communes ;
- La transparence à travers un mécanisme d'allocation unique et harmonisé selon une formule utilisée pour l'ensemble des fonds d'investissements transitant via le trésor public ;
- Le décaissement rapide avec une attention spécifique qui sera portée aux délais de transfert des fonds du trésor vers les comptes des communes pour éviter des retards dans l'exécution des PAI.

LES PROCEDURES DE GESTION DU FONDS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

La gestion du fonds de développement communal fera l'objet d'un manuel de procédures qui sera préparé en début d'intervention avec le Ministère des Finances, la Commission européenne, DANIDA et le FENU¹³, à moins qu'un manuel général pour le financement des investissements des communes ne soit préparé par le gouvernement sur base de l'étude FADEC¹⁴.

Dans ce cas, la CTB pourrait contribuer à la mise en place du dispositif du FADEC qui aura été défini.

a) *Modalités générales*

Le fonds ne peut financer que des actions retenues dans le PDC et le PIA de la commune et inscrites à leur budget ;

- Le fonds peut servir à financer des activités d'investissements ainsi que de fonctionnement et de modernisation de l'administration communale selon un ratio de 80/20 ;

¹³ Le FENU et DANIDA utilise déjà un système de financement des investissements communaux à travers le Trésor Public au niveau central qui est fonctionnel et pour lesquels il existe des manuels de procédures. Il serait donc opportun de capitaliser sur ces expériences pour améliorer le système.

¹⁴ Etude actuellement en cours qui sera terminée vers Juin 2007

- Le fonds est limité aux communes des départements de l'Atacora, Donga, Mono et Couffo, soit 25 communes, dès lors qu'elles ne bénéficient pas déjà d'une aide budgétaire de même nature et d'un même ordre de grandeur que celui auquel elles pourraient bénéficier au titre du présent projet ;
- Ce fonds est une aide directe aux budgets des communes et respectent donc les procédures budgétaires, comptables et de contrôles en vigueur pour les fonds publics au Bénin. Dans ce sens, les fonds devront être inscrits chaque année au budget tant au niveau central qu'au niveau des communes. Les communes inscriront explicitement les recettes liées au fonds dans leur budget ainsi que les dépenses correspondantes financées sur ces ressources.
- Cet appui financier d'un montant de 7 MEUROS sera apporté en huit tranches semestrielles tranches selon la répartition (indicative) suivante : 1 MEuros la première année, 3 MEuros la seconde année, 2 MEuros la troisième année et 1 MEuros la quatrième année.
- La clé de répartition des appuis entre les différentes communes concernées par le projet sera celle définie par le Gouvernement dans le respect des principes de péréquation requis par la loi via le dispositif du FADEC ou de tout autre dispositif transitoire mis en place par le Gouvernement à cet effet. Néanmoins, le projet veillera à intégrer dans la clé de répartition des appuis au bénéfice des communes spécifiquement considérées dans la zone d'intervention, des critères spécifiques relatifs aux performances des communes en vue de gratifier les bonnes pratiques.

Cette performance sera évaluée selon 4 critères : le taux d'accroissement des budgets d'investissements des communes (hors aide budgétaire), le Taux d'exécution des budgets communaux, le Taux d'exécution des budgets d'investissements des communes et le Taux de mobilisation des ressources propres des communes.

A son démarrage, la coordination du projet aura pour tâche en concertation étroite avec les représentants des communes bénéficiaires de définir les indicateurs d'évaluation des critères proposés et le mécanisme d'imputation de ces évaluations annuelles sur la répartition des droits de tirage des communes considérées. Ce travail sera réalisé également en y associant les acteurs concernés par la problématique nationale du financement des investissements locaux.

b) Principales étapes de mise en œuvre

- La préparation :
 - Signature d'une convention entre le projet et le MDEF
 - Ouverture d'un compte à la Recette Générale du MDEF à Cotonou.
- La budgétisation :
 - Les fonds sont inscrits au budget général de l'état à travers la loi des finances (sur base des tranches annuelles prévues dans la convention entre le projet et le MDEF) ;
 - La commune est informée de son allocation budgétaire avant la préparation du budget communal ;
 - Le fonds est inscrit au budget de la commune bénéficiaire (tant en recettes qu'en dépenses et dans les sections investissements et fonctionnement)

- Les transferts :
 - L'approvisionnement du compte de la Recette Générale du MDEF par les ordonnateur et co-ordonnateur du projet sur demande des responsables du projet deux fois par an ;
 - Les transferts du compte RG MDEF au RP de la commune par l'intermédiaire de la RP du département se feront conformément aux procédures nationales en vigueur.
- L'exécution des dépenses par la commune :
 - Le maire exécute la dépense au travers de la passation de marchés publics dans le respect des seuils établis ;
 - Après approbation par la cellule des marchés publics, le CC, la tutelle, le maire attribue le marché ;
 - Après exécution de la prestation conformément au CS, la facture du prestataire est liquidée par le service financier de la commune ;
 - Le maire émet le manda de paiement ;
 - Paiement par le RP après les contrôles de régularité habituels.
- Le réapprovisionnement du compte de la commune est trimestriel sur base des rapports d'activités et des besoins en trésorerie.

c) *mécanismes de contrôle*

Les mécanismes de contrôle relatifs à la gestion du fonds de développement communal comprendront les niveaux suivants:

1. le contrôle interne au niveau des communes bénéficiaires : Il s'agit de se conformer au manuel de procédures régissant la gestion du fonds de développement communal, ainsi qu'à toutes autres procédures administratives, financières et comptables prescrites par les lois et règlements en en vigueur au Bénin.
2. l'intervention des organes de contrôle des finances publiques : la gestion du fonds de subvention peut faire l'objet de contrôle par les différents organes chargés du contrôle des finances publiques au Bénin (en particulier l'Inspection Générale des Affaires Administratives du Ministère de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales, l'Inspection générale des finances du Ministère des Finances et de l'Economie, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême
3. l'audit annuel des comptes : cet audit sera réalisé par un cabinet d'audit externe recruté par la CTB sur la régie belge. L'auditeur appliquera les directives générales en matière d'audit ainsi que les principes figurant dans les règles comptables de la CTB.
4. En dehors du contrôle interne et de l'audit annuel, une révision des comptes et de la tenue de la comptabilité du projet peut être réalisée par la CTB qui se réserve le droit de l'entreprendre à tout moment, soit par ses propres experts comptables, soit par un expert désigné à cet effet.

5.1.2 Renforcement des capacités des communes et des Préfectures en matière de développement local

Le renforcement des capacités des acteurs du développement local sera effectué avec trois outils :

- Un fonds de renforcement des capacités ;
- Un fonds d'initiative projet (FIP)
- Un dispositif d'assistance technique, d'appui-conseil et d'accompagnement dans l'action.

a) *Le Fonds de renforcement des capacités*

L'objectif est ici également de responsabiliser les différentes communes dans le renforcement de leurs capacités. Il s'agit de mettre en place un fonds de renforcement des capacités qui sera géré selon les principes de la responsabilisation et la pro-activité des communes dans leurs choix, leurs décisions et leur gestion.

Jusqu'à présent et dans le cadre des projets d'appui à la décentralisation, les activités de formation et d'appui conseil ont été confiées et gérées par des partenaires externes (EMAC, projets, ..). Les Communes pouvaient donc difficilement apprécier le coût voire même dans certains cas l'opportunité de ces formations et de ces appuis par rapport à leurs besoins et à leurs priorités propres. Pour préparer les communes, le présent projet confiera différentes activités de gestion de ces fonds aux CT. Cela signifie que les CT seront ainsi à même de mesurer le renforcement des capacités déterminantes pour elles.

Chaque commune réalisera avec l'appui du projet un diagnostic organisationnel et une évaluation de ses capacités qui servira de base à la préparation d'un plan de formation et de renforcement des capacités. Pour financer les actions de ce plan, les Communes se verront attribuer des montants nominaux (droits de tirage). Les Communes pourront alors prioriser les appuis et les offres de formations et d'appui disponibles (UAC, SNV,...) voire même demander des activités spécifiques au projet.

Ces appuis feront l'objet de conventions annuelles signées entre la commune bénéficiaire et les responsables du projet (visées par l'association départementale et ou la préfecture). et libérés aux différents prestataires de service sur base de contrats signés par les communes .

Ce fonds de renforcement des capacités sera géré directement par les responsables du projet, selon le mode de la cogestion.

A) modalités de mise en œuvre

Les principes directeurs de la gestion de ce fonds devront être définis en détails par le projet de manière participative au début de l'intervention. Parmi ces principes, nous attirons l'attention sur certains points :

- A l'instar du fonds de développement local, les communes éligibles se verront attribuer non pas une attribution financière globale pour toute la durée du projet, mais des plafonds annuels nominaux, connus d'avance et prévisibles, permettant le financement des plans de formations. Ces montants devront être inscrits au budget de la commune. Ces montants pourront être revus chaque année (notamment en fonction

des programmes de renforcement des capacités mais également en fonction de la performance des communes) ;

- L'allocation de ces fonds aux différentes communes sera définie en fonction d'une formule simple et équitable et à partir de critères convenus de commun accord entre les partenaires ;
- Une fois le fonctionnement défini et les allocations fixées, l'UAC et les communes signeront une convention ;
- Le fonds financera des activités prioritaires dans le plan de formation et de renforcement des capacités de la commune lui-même fondé sur un diagnostic organisationnel et sur une évaluation des capacités

Ce fonds sera également accessible aux associations départementales des communes ainsi qu'à la préfecture.

Pour les préfectures, le fonds sera géré selon les mêmes principes en vue de mettre en œuvre les plans stratégiques des préfectures par rapport à leurs nouvelles tâches de tutelle, d'appui/conseil des collectivités territoriales et de coordination des actions de développement. Ce fonds pourra donc soutenir des activités telles que :

- La formation du personnel ;
- Le suivi, l'évaluation et le contrôle des communes ;
- L'accompagnement et le renforcement des activités de coordination départementale ;
- La collecte de données départementales, la mise en place d'une base de données et la production et diffusion de statistiques et d'informations ;
- Des petits équipements et outils de travail ;
- Le renforcement des Régisseurs-payeurs (notamment l'informatisation de leurs services)

Pour les associations des communes de l'Atacora, Donga et du Mono, Couffo, des petits appuis en équipement et la mise en place d'un centre de documentation pourront être appuyés.

B) principales étapes de mise en œuvre

1. dans un but d'efficacité et de transparence, les activités soumises au financement de ce fonds devront avoir reçu l'aval d'un Comité d'Orientation départemental composé d'élus communaux, de représentants de la préfecture et des responsables du projet . Un plan d'action sera présenté annuellement à ce comité et revu, le cas échéant, à mi-année.
2. établissement d'une convention entre le projet et la commune/préfectures/association... ou autre entité bénéficiaire concernée.
3. transfert des fonds par les responsables du projet :

Les fonds permettant la mise en oeuvre du plan d'action seront libérés en deux tranches. Une première tranche en début d'année (janvier) et une seconde tranche en juillet. La seconde tranche sera libérée sur base d'une remise, par l'entité bénéficiaire concernée, d'un rapport d'activités et de suivi budgétaire.

b) *Le Fonds d'Initiatives Projet*

Parallèlement au fonds de renforcement des capacités, les responsables du projet co-géreront un Fonds d'Initiative Projet (FIP) visant à soutenir des actions de renforcement de capacités qui pourraient venir compléter et/ou renforcer les activités d'accompagnement et qui ne seraient pas priorisées par les différentes institutions concernées dans le cadre de leurs plans d'actions mais qui découleraient logiquement du cadre de l'intervention.

Il pourrait s'agir d'activités de formation sur l'utilisation d'outils ou de manuels dans des domaines tels que la planification du développement (par exemple un nouveau guide pour la préparation des PDC¹⁵), de maîtrise d'ouvrage ou encore d'amélioration des procédures de mobilisation des ressources. Ce fonds pourra également servir à des activités de communication, d'études diligentées par la DGAT ainsi que de mise à disposition d'expertise spécialisée issues des communes belges pour apporter des appuis et effectuer des accompagnements dans des domaines précis identifiés dans les plans de formation des communes.

Ce fonds sera co-géré sur base de plans d'action annuels approuvés par le comité d'orientation départemental.

c) *Le dispositif d'assistance technique*

Pour accompagner les différents acteurs dans leurs nouveaux rôles, un dispositif d'assistance technique sera mis en place. Conformément aux principes du projet, cette assistance sera intégrée au maximum dans le dispositif institutionnel décentralisé et déconcentré béninois.

L'assistance technique sera donc logée au sein des associations départementales des communes d'une part et de la préfecture d'autre part. Les équipes seront cependant sous la responsabilité et l'autorité d'un coordinateur départemental qui assurera la coordination, la gestion et la cohérence générale du travail de l'équipe. Ce dispositif croisé a également comme objectif de faciliter une meilleure collaboration entre les services déconcentrés de l'administration territoriale et les communes.

Le dispositif d'intervention ainsi composé de deux équipes (une équipe dans chacune des deux zones d'intervention) sera lui-même coordonné, appuyé, géré, suivi et évalué par un assistant technique international logé auprès de la DGAT.

Ce dispositif d'assistance technique veillera également à compléter et à capitaliser l'assistance technique d'autres interventions de la Belgique et d'autres bailleurs de fonds :

- Dans l'Atacora-Donga, l'équipe sera calibrée pour compléter et renforcer l'AT du PDDC déjà active depuis plusieurs années dans les domaines de la communication, de la maîtrise d'ouvrage communale, de l'intercommunalité, de la planification du développement et du développement économique ;
- Elle viendra également en renfort et complément de l'AT à la maîtrise d'ouvrage communale mise à disposition de l'ACAD (début 2007 à fin 2008) par le projet PAMRAD financé par la coopération belge
- De manière générale, un partenariat dans l'appui conseil sera développé avec le projet ADECOI du FENU, ceci en vue de :

¹⁵ Il faudrait cependant tenir compte du fait que la Mission décentralisation et la Maison des Collectivités en collaboration avec les structures compétentes du Ministère en charge de la planification avait élaboré un guide de planification dans le cadre de l'élaboration des PDC de première génération.

- capitaliser l'expérience ADECOI : Une fois en place, l'équipe du projet pourra bénéficier d'un cadrage de départ de l'équipe ADECOI tant pour les outils et les guides méthodologiques utilisés que pour le fonctionnement du projet ;
- suivi technique commun des projets et programmes : les projets et programmes du FENU, de DANIDA, de la CE, de la GTZ, de la Coopération française et de la CTB mettront en place un dispositif de suivi technique conjoint et partagé à travers un comité d'orientation technique.

5.2 Modalités de gestion du projet

5.2.1 Cadre légal et responsabilités des parties

Le cadre légal est fixé par la Convention Spécifique relative au projet signée le 18 octobre 2006.

Pour la partie béninoise l'entité responsable de l'exécution est le Ministère de la Sécurité publique et des Collectivités locales (MSPCL) représenté par la Direction générale de l'Administration Territoriale. L'ordonnateur, chargé de liquider et ordonnancer les dépenses est la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances.

Pour la partie belge, la Direction Générale de la Coopération au Développement est l'entité administrative et financière responsable de la contribution belge au projet. La partie belge confie la réalisation de ses obligations pour la mise en œuvre et le suivi du projet à la Coopération Technique Belge. A ce titre, la CTB, assure le rôle de co-ordonnateur, chargé d'approuver les dépenses, à travers son Représentant Résidant à Cotonou.

5.2.2 Gestion de la contribution financière belge

Cette contribution sera gérée selon le principe de la cogestion, à l'exception des quelques lignes budgétaires gérées directement en régie belge, relative à l'assistance technique, au suivi-évaluation et audits.

Dès la signature de la Convention de Mise en œuvre du projet entre l'Etat belge et la CTB, la partie béninoise ouvrira un compte en FCFA, à la banque centrale ou dans une banque commerciale de la place, à l'initiative de l'ordonnateur et du co-ordonnateur. Ce compte, appelé « compte-mère » sera actionné par leur co-signature et alimenté par la CTB sur une base trimestrielle, conformément à ses procédures internes.

En fonction des différents leviers d'appui mis à disposition par le projet, différents types de gestion seront appliqués, répondant à des règles de suivi et de contrôle distinctes.

On distinguera ainsi trois types de gestion :

- la gestion directe par les communes
- la cogestion 'classique'
- la régie belge

a) *Gestion directe effectuée par les communes (Fonds de développement communal)*

Comme explicité précédemment ce fonds est régi par une convention conclue entre le projet et le MDEF, ainsi qu'un manuel de procédures.

Sur cette base un compte est ouvert à la Recette Générale du MDEF.

Deux fois par an, après approbation des plans de travail par la structure mixte de concertation locale, l'ordonnateur et le co-ordonnateur alimentent à partir du compte-mère ce compte de la Recette générale du MDEF.

Le compte de la recette Générale alimente ensuite les comptes (recette perception) des communes selon les procédures nationales en vigueur.

Les communes sont entièrement responsabilisées pour la gestion financière des activités relative à ces fonds. Le réapprovisionnement de leur compte est trimestriel et sur base des rapports d'activités et des besoins de trésorerie, conformément aux règles en vigueur au Bénin.

Les procédures de suivi et de contrôle relatives au fonds de développement communal sont reprises plus en détail au chapitre 5.5.1.1 ci-dessus.

b) *Cogestion classique (fonds de renforcement des capacités, fonds initiatives projet et coût généraux)*

Le Coordinateur national du projet (désigné par la DGAT), en tant que « responsable » et l'Assistant technique international, en tant que « co-responsable », en assurent la gestion technique, administrative et comptable.

Ils ont accès à tout document administratif, financier ou technique concernant les apports tant béninois que belges. Ils sont conviés à participer à toute réunion relative à l'exécution du projet et des structures de tutelle afin d'émettre un avis technique quant aux sujets traités.

Un compte est ouvert, dans une banque commerciale, actionné sous leur double signature, en vue d'y domicilier le fonds de roulement.

Ce fonds aura un plafond initial de 25.000.000 FCFA qui pourra être revu à la hausse jusqu'à un montant maximal de 100.000.000 CFA, à la demande des responsables du projet et selon les besoins appréciés par l'ordonnateur et le co-ordonnateur.

Ce fonds de roulement pourra être utilisé pour le paiement de facture ne dépassant pas 10.000.000 CFA. Au-delà de ce seuil le recours au compte-mère est requis.

Le fonds de roulement financera les activités éligibles au fonds de renforcement des capacités, au fonds d'initiative projet ainsi que les coûts généraux du projet.

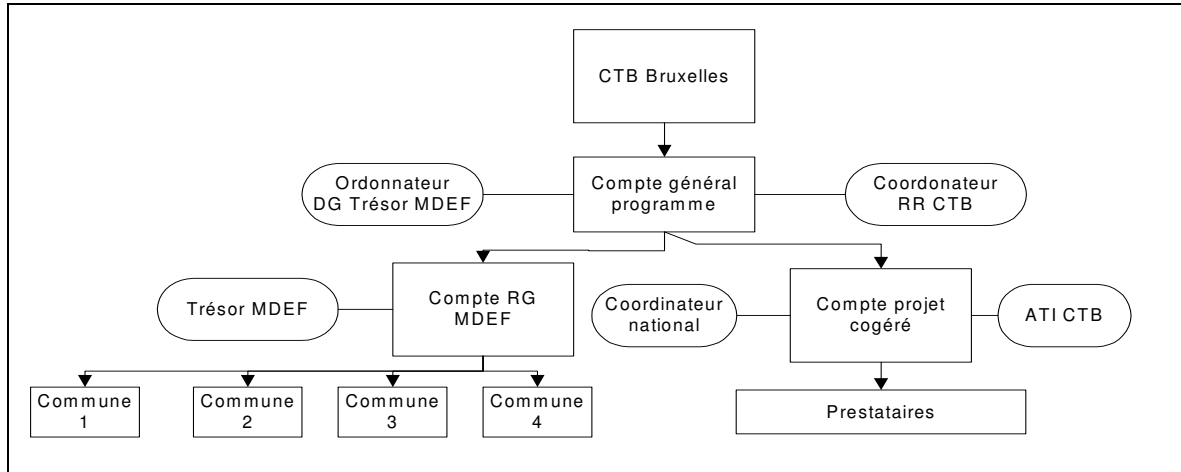
Mensuellement, les responsables du projet transmettront à l'ordonnateur et au co-ordonnateur un rapport comptable et les pièces justificatives y afférentes. Après vérification, l'ordonnateur et le co-ordonnateur feront réapprovisionner si nécessaire le fonds de roulement.

Des sous-comptes projets pourront également être ouvert dans des banques commerciales au niveau des deux départements concernés sous la double signature du coordonnateur départemental de l'UAC et d'un assistant technique.

c) Régie (assistance technique internationale, suivi-évaluation et audits)

Les postes budgétaires relatifs à l'Assistant Technique International, aux missions de suivi-évaluation et aux audits indépendants seront gérés en régie belge.

Schéma des flux de la contribution financière belge :



5.2.3 Marchés publics

Pour l'attribution des contrats et l'adjudication des marchés publics de fournitures, travaux et services, la législation béninoise en matière de marché public est d'application

Pour le fonds de développement communal dont les communes ont la gestion et la maîtrise d'ouvrage, l'attribution sera effectuée conformément à la Loi n° 98- 028 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes et du code des marchés publics au Bénin (Art 125 et 126) fixant le fonctionnement des commissions.

Pour le fonds de renforcement des capacités et d'autres activités de gestion du projet, gérées selon le principe de la cogestion classique, la législation béninoise des marchés publics sera d'application. Toutefois les marchés supérieurs à 10.000.000 CFA nécessiteront l'approbation préalable de l'ordonnateur et du coordonnateur.

Les postes soumis à la régie belge (Assistance technique, suivi -évaluation, audits) seront régis selon les procédures belges des marchés publics.

Les conditions d'attributions des marchés, les critères et méthodes d'évaluation des offres, la gestion financière et comptable et les audits seront décrits dans un manuel de procédures.

5.3 Structures de mise en œuvre et suivi

5.3.1 Structure mixte de concertation locale

Conformément à la Convention Spécifique, une structure de pilotage du projet sera mise en place pour superviser la bonne exécution du projet dans son ensemble.

Composition

Elle sera composée de représentants :

- Du Directeur de la Coordination des Ressources Extérieures du Ministère du MDEF (président) ;
- Du Directeur Général de l'Administration Territoriale du MSPCL (vice-président)

- Du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique du MDEF (ordonnateur du projet);
- Du Directeur de la Programmation et de la prospective du MSPCL
- Des préfets des départements concernés ;
- D'un représentant de l'association départementale des communes concernées;
- du Directeur Europe du Ministère des Affaires Etrangères ;
- du Représentant Résident de la CTB, co-ordonnateur du projet

Ou de leurs représentants respectifs

Compétences et attributions

La SMCL aura les compétences et attributions suivantes :

- donner un avis motivé sur le DTF en vue de son approbation par les Parties
- superviser l'exécution des engagements pris par les Parties
- apprécier l'état d'avancement du projet et l'atteinte des résultats sur la base des rapports d'exécution du projet
- approuver les plans d'activités du projet
- approuver les ajustements ou les modifications éventuelles des résultats intermédiaires, tout en respectant l'objectif spécifique et l'enveloppe budgétaire fixés par la CS
- faire des recommandations aux autorités compétentes des 2 parties dans le cadre de la mise en œuvre du projet et de l'atteinte de son objectif spécifique
- initier à tout moment des missions d'évaluation technique ou d'audit financier
- veiller au bon déroulement de l'exécution du projet
- superviser la clôture du projet et approuver le rapport final

La SMCL peut inviter, en qualité d'observateur ou d'expert, toute personne qui apporte une contribution au projet.

Organisation

La SMCL établit son règlement intérieur.

Elle est convoquée et présidée par le Directeur de la Coordination des Ressources Extérieures du MDEF ou son délégué.

La SMCL se réunit ordinairement chaque semestre sur invitation de son président ou de façon extraordinaire à la demande d'un membre.

La SMCL prend ses décisions selon la règle du consensus.

Chaque réunion fait l'objet d'un procès-verbal signé par le Président et le secrétaire de séance .

La SMCL se réunit également avant la fin des activités du projet afin d'examiner la proposition de rapport final et de préparer les formalités de clôture. La SMCL tient aussi une réunion avant l'échéance de la convention spécifique afin d'approuver le rapport final et d'assurer les formalités de clôture.

Mécanismes d'approbation des adaptations du DTF

A l'exception de l'objectif spécifique du projet, de la durée de la Convention spécifique, et des budgets totaux définis dans la Convention spécifique du 18 octobre 2006 pour lesquels une éventuelle modification doit se faire par un échange de lettres entre les Parties belge et béninoise, le Ministère de la Sécurité Publique et des Collectivités locales, responsable pour l'exécution du projet et la CTB peuvent adapter le présent Dossier Technique et Financier, en fonction de l'évolution du contexte et du déroulement du projet.

Pour les aspects ci-dessous, l'approbation préalable de la SMCL est requise :

- les formes de mise à disposition de la contribution de la Partie belge et de la Partie béninoise,
 - les résultats, y compris leurs budgets respectifs,
 - les compétences, attributions, composition et mode de fonctionnement de la structure mixte de concertation locale,
 - le mécanisme d'approbation des adaptations du DTF,
 - les indicateurs de résultat et d'objectif spécifique
 - les modalités financières de mise en œuvre de la contribution des parties.
 - Un planning financier indicatif adapté est joint le cas échéant.

La partie béninoise et la CTB informent l'Attaché de la coopération et la DGCD si de telles modifications sont apportées au projet.

5.3.2 Comité d'Orientation Technique

Ce Comité sera mis en place de manière conjointe avec les projets et programmes d'appui à la décentralisation mis en œuvre par la CTB, DANIDA, la GTZ, la Coopération Française et le FENU.

Il aura pour objet de promouvoir, de systématiser et de renforcer les collaborations et les échanges d'expérience, d'harmoniser les approches et les modes de faire, de capitaliser et de développer ensemble certains outils méthodologiques, d'organiser des activités conjointes notamment en matière de formation et d'assistance-conseil.

Ce comité sera responsable, entre autre, de la validation des plans d'actions éligibles au fonds de renforcement des capacités du projet.

A ce niveau le comité sera composé d'élus communaux, de représentants de la préfecture, des responsables du projet, ainsi que des AT et/ou responsables de projets d'autres bailleurs intervenant dans le renforcement des capacités au niveau du département.

5.3.3 Unité de gestion et unité d'appui-conseil

L'intervention sera mise en œuvre sous la coordination d'une Unité de gestion composée d'un coordinateur national, mis à disposition de l'intervention par la DGAT, responsable du projet et d'un AT international, coresponsable.

Le coordinateur national et l'ATI partageront la responsabilité de la gestion technique du projet. Ils devront préparer, avec l'aide de l'UAC, les plans opérationnels annuels d'activités, les rapports d'exécution et de suivi, qui seront soumis, à travers le comité d'orientation technique, à l'approbation de la structure mixte de concertation locale.

L'unité de gestion comprendra encore un personnel administratif : une secrétaire-comptable et un chauffeur.

Par ailleurs, dans chacune des deux zones de l'intervention, une unité d'appui-conseil mise en place. Elle sera installée dans le respect des principes de cohérence du programme. Cette unité complétera et travaillera en synergie avec les autres interventions dans secteur, se fondera dans le dispositif institutionnel béninois et respectera le cadre institutionnel de la décentralisation en respectant les principes fondamentaux.

Le dispositif sera structuré comme suit :

- Dans l'Atacora et la Donga, l'équipe du projet comportera :
 - Un coordinateur (coordination des formations, communication, M&E) ;
 - Un expert en gestion financière ;
 - Un expert en mobilisation et en gestion des finances locales ;
 - un expert en maîtrise d'ouvrage (programmation du développement et mise en œuvre des investissements)¹⁶ ;

Le coordinateur sera logé au sein de l'équipe de coordination du PDDC auprès de la préfecture. Les experts seront logés à l'ACAD avec les experts du PDDC.

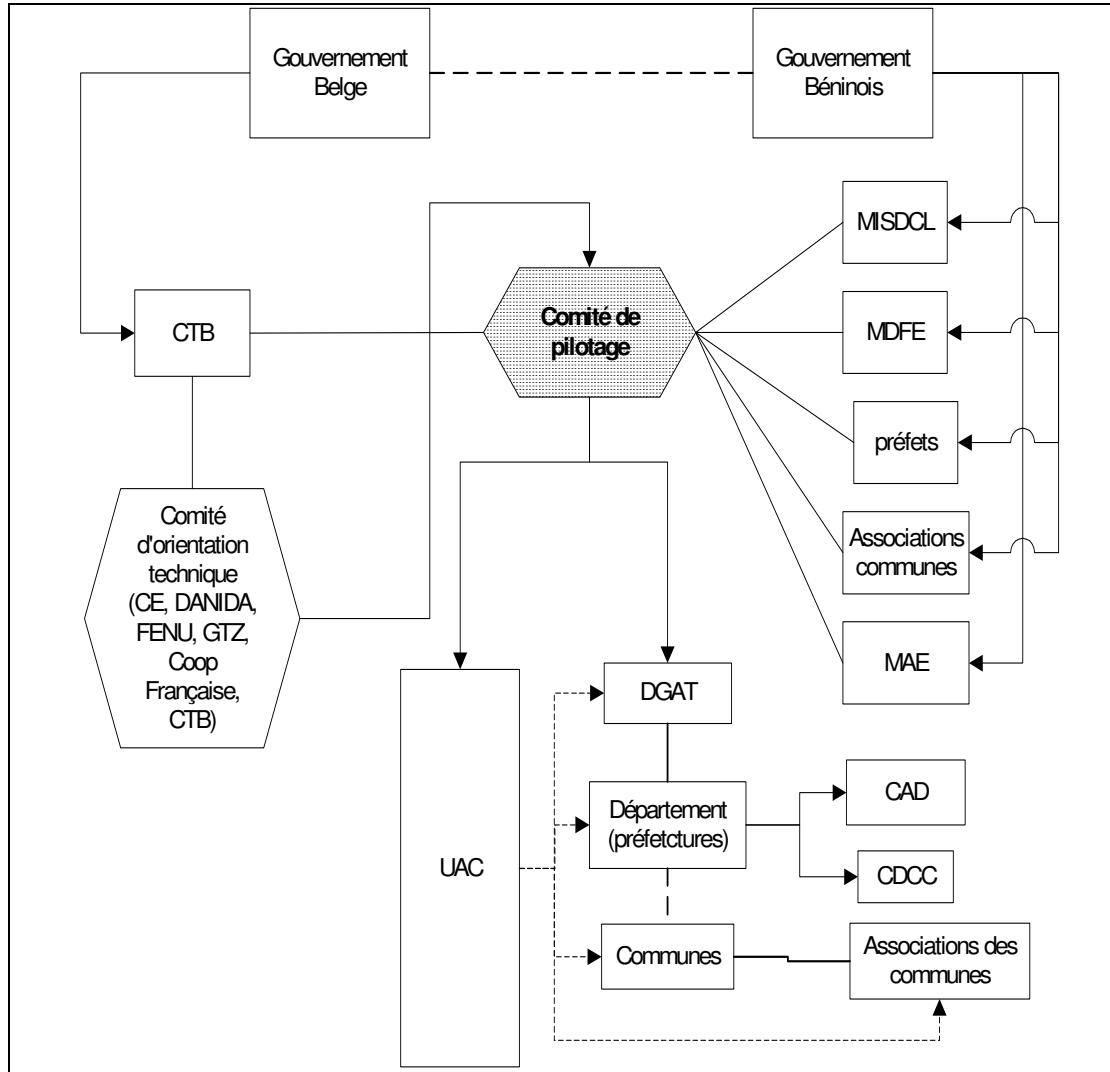
- Dans le Mono et le Couffo, s'agissant du seul projet d'appui à la décentralisation dans ces départements, l'équipe sera composée de :
 - Un coordinateur (Communication, formation, suivi et évaluation) ;
 - Un expert en maîtrise d'ouvrage ;
 - Un expert en gestion des finances locales ;
 - Un expert en mobilisation des recettes fiscales locales ;
 - Deux experts en planification du développement.

Quatre experts seront logés au sein de l'ACMC et un au sein de la préfecture. Le coordinateur sera logé en dehors des institutions concernées.

L'ensemble du dispositif d'appui conseil travaillera sous la coordination technique de l'Assistant technique international qui sera basé à la DGAT (MSPCL), entité responsable de l'exécution du programme.

¹⁶ Une synergie sera recherchée également ici avec l'AT à la maîtrise d'ouvrage communale, en place au sein de l'ACAD depuis début 2007 et jusque fin 2008, dans le cadre du projet PAMRAD financé par la coopération belge.

L'ORGANIGRAMME FONCTIONNEL DE L'INTERVENTION



5.3.4 Suivi et évaluation

L'UAC, sous la supervision des responsables du projet (coordinateur national et assistant technique international), mettra en place et exploitera un système de suivi-évaluation continu avec les institutions concernées en vue d'alimenter la réflexion de la structure mixte de concertation locale et du comité d'orientation technique. Ce système permettra d'analyser l'impact de l'intervention et de définir, le cas échéant, les ajustements à mettre en place pour optimiser les résultats attendus.

Les indicateurs de base sont présentés dans le cadre logique. Ils feront l'objet d'un approfondissement lors de l'élaboration du système de suivi-évaluation. Une attention particulière sera apportée à la bonne gouvernance et à l'évolution des capacités financières des collectivités locales tant au niveau de leur fonctionnement que de leurs investissements.

Une évaluation externe à mi-parcours sera organisée.

Une évaluation finale par un bureau indépendant aura lieu au cours du dernier trimestre de l'intervention accompagnée d'un audit final du projet.

Le système de monitoring et d'évaluation de l'impact du projet sur les populations des communes se fondera sur la base d'une étude référentielle effectuée lors de la première phase du projet. Ce processus devra permettre de suivre l'impact du projet par rapport à des objectifs concrets de réduction de la pauvreté mais également de tenir informées les populations.

Chaque mois, l'UAC produira un compte-rendu financier et technique. L'unité de gestion du projet établira en outre chaque semestre un rapport d'activité complet selon les canevas CTB qui comprendra un rapport narratif des activités, une analyse des résultats et un rapport financier.

Le suivi du programme se fera sur la base des éléments suivants :

- Le DTF et le cadre logique de l'intervention ;
- Des études référentielles (situation des populations et capacités institutionnelles) et des budgets des communes ;
- Les rapports d'activités par l'unité de gestion
- Des documents de capitalisation et de diffusion des expériences.
- De la contribution du projet à la réflexion sur le processus de décentralisation (intervention auprès de la DGAT).

5.4 Audits

Les procédures de suivi et de contrôle relatives au fonds de développement communal sont reprises plus en détail au chapitre 5.1.1 ci-dessus et seront approfondies par le manuel de procédures prévu à cet effet.

Par ailleurs, les audits financiers relatifs à l'entière contribution belge se feront annuellement, conformément au règlement intérieur de la CTB. Les audits sont financés en régie belge par une firme externe. La firme d'audit doit être certifiée indépendante. Les termes de référence des audits seront préparés par la CTB et présentés à la SMCL.

Ces audits pourront porter sur l'examen du respect des procédures administratives et financières de gestion des fonds des comptes cogérés et du compte spécifique ouvert au trésor public ainsi que des pièces comptables tant au niveau central qu'au niveau local. Ils auront

pour objet de vérifier si les fonds ont été utilisés conformément à la convention de financement (voir p 32) et au manuel de procédure sur la gestion de fonds. Les audits seront effectués selon les standards internationaux communément acceptés et pourront comprendre, à la discrétion des auditeurs, des tests sur les transactions et les mécanismes de contrôle relatif au budget du projet.

Plus précisément les audits pourront porter sur :

- L'analyse et le contrôle des déboursements et l'utilisation des taux des change
- Analyse et le contrôle des procédures pour les déboursements du trésor et des autorités locales
- Analyse et vérification de l'éligibilité des dépenses (légalité, régularité, conformité, matérialité)
- Analyse et évaluation des procédures spécifiques adoptées pour les dépenses du projet
- La réconciliation des dépenses avec les extraits bancaires
- D'autres points pourront éventuellement être ajoutés en concertation avec la Partie béninoise

Les rapports d'audits seront présentés à la SMCL.

Des audits 'ad hoc' pourront encore être réalisés si jugé nécessaire, à la demande du MSPCL ou de la CTB.

5.5 Clôture du projet

Ce projet rentre dans une logique de développement institutionnel et de réforme de l'administration qui ne peut s'envisager que sur le long terme. Dans ce sens et tout en respectant la durée de 48 mois du présent projet, les AT du projet devront 6 mois avant la fin du projet et sur base d'une analyse de l'évolution du processus et de l'impact des activités du projet proposer les besoins éventuels des communes.

Sous la responsabilité du coordinateur du projet et de l'AT international, ils élaboreront le rapport final sur les aspects financier et opérationnel, qui sera soumis à la SMCL pour approbation. Ce rapport sera rédigé conformément au canevas établi par la CTB et contiendra un inventaire de leçons apprises.

L'unité de gestion fera également le nécessaire pour payer toutes les factures concernant le projet et prendre des mesures permettant ne plus devoir consentir de dépenses après la clôture du projet. Un état de frais engagés mais non encore facturés par les fournisseurs prestataires au moment de la clôture des comptes sera élaboré et présenté à la SMCL..

L'unité de gestion s'assurera également des formalités de fin de contrat du personnel du projet, ainsi que du personnel recruté pour la mise en œuvre des activités, à moins que ce dernier ne soit repris par des communes ou leurs associations.

La SMLC proposera à la décision des Etats Partenaires l'allocation des biens meubles et immeubles et du reliquat éventuel du budget en tenant compte de l'objectif général et l'objectif spécifique du projet. La partie béninoise prendra toutes les mesures nécessaires au bon fonctionnement et au maintien en état des infrastructures, des locaux et des équipements, telles que des dispositions institutionnelles, administratives, budgétaires.

5.6 Ressources

5.6.1 Ressources humaines

L'intervention sera mise en œuvre sous la coordination d'une Unité de gestion composée d'un coordinateur national, mis à disposition de l'intervention par la DGAT et d'une AT internationale appuyée par un personnel administratif (un responsable administratif et financier, une secrétaire-comptable et un chauffeur).

Dans chacune des deux zones de l'intervention, une unité d'appui-conseil sera mise en place composée :

- Pour la zone relative aux départements du Mono et du Couffo, d'un coordinateur et de six agents (maîtrise d'ouvrage, gestion financière, mobilisation des ressources locales, planification et développement) dont 4 logés au sein de l'ACMC et un à la Préfecture ;
- Pour la zone relative aux départements de l'Atacora et de la Donga, d'un coordinateur et de trois agents qui viennent compléter l'équipe du PDDC-GTZ (gestion financière, mobilisation des ressources locales et maîtrise d'ouvrage qui seront logés avec l'équipe du projet PDDC à la coordination régionale dans l'attente que l'ACAD soit en mesure de mettre à leur disposition des bureaux.

Chaque unité d'appui-conseil sera appuyée par un personnel administratif (secrétariat et comptabilité) et deux chauffeurs.

Le programme pourra également éventuellement faire appel au Service Volontaire de la Coopération au Développement (SVCD)¹⁷.

5.6.2 Ressources financières

La contribution de la Belgique s'élève à un montant de 11.400.000 Euro pour la période prévue de quatre années ventilée comme suit :

- Fonds de développement local : 7.000.000 Euros
- Fonds de renforcement des capacités : 1.349.920 Euros
- Fonds d'initiative projet : 500.000 Euros
- Assistance technique et ressources humaines : 1.889.220 Euros
- Fonctionnement, suivi, M&E : 660.860 Euros

Une contribution béninoise d'un montant de 1.856.707 Euros est prévue pour venir s'ajouter à la contribution belge :

- 809.723 Euros pour le gouvernement et qui consiste en une contribution béninoise au fonds de financement des investissements des communes ;
- 1.046.984 Euros pour les communes qui consistent en une augmentation progressive de la mobilisation de leurs ressources propres de 380 F Cfa par habitant sur la durée de l'intervention. Cette augmentation de la mobilisation des ressources locales représente une moyenne de 50% des ressources locales mobilisées actuellement sur une seule année, soit une croissance de l'ordre de 12,5% par an.

¹⁷ <http://www.btcctb.org/showpage.asp?iPageID=1663>

6 ANNEXES

6.1.1 Cadre logique

Objectifs/résultats	Indicateurs de performance	Moyens de vérifications	Hypothèses
Objectif Global			
La décentralisation contribue au développement équilibré du territoire, à l'amélioration des conditions de vie des populations et à l'enracinement de la bonne gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de l'Indice de Pauvreté Humaine 3 (IPH3 : santé, hydraulique) • Indicateurs de la SRP relatifs à la décentralisation et à la RAT • Indicateurs liés aux services sociaux : évolution du taux d'accès à l'eau, évolution du ratio de scolarisation au primaire et du taux de scolarisation des filles ; niveau d'accès à l'éducation de base • Indicateurs économiques : évolution du revenu des ménages ; évolution de la part du budget de l'Etat effectivement transférée aux communes • Indicateurs de gouvernance : évolution du taux de satisfaction et de confiance des populations dans la commune 	<ul style="list-style-type: none"> • Publications de l'INSAE • Rapport cellule de suivi SCRP • Statistiques officielles (Ministères sectoriels, MSPCL, MDEF) • Rapport de suivi de la SCRP • Budget de l'Etat 	

Objectif Spécifique	Indicateurs d'impact dans les 25 communes du projet		De l'objectif spécifique à l'objectif global
<p>Les communes acquièrent les moyens de leur viabilité dans une relation partenariale avec les acteurs institutionnels intervenant au niveau de leurs territoires</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Appréciation par les usagers des services proposés par les CL • Taux d'accroissement des budgets des collectivités • Taux de réalisation budgétaire • Evolution du niveau des investissements par an par habitant • Evolution du rapport ressources financières locales propres sur ressources financières totales • Comptes communaux audités • Evolution des taux des transferts financiers sectoriels des ressources de l'Etat vers les communes 	<ul style="list-style-type: none"> • Base de données ANCB • Enquêtes projet • Budget de l'Etat • Budget des communes • Rapport Chambre des Comptes 	<ul style="list-style-type: none"> • la mise en oeuvre de stratégies nationales relatives à l'appui du processus ainsi qu'aux transferts des ressources sectorielles liées aux compétences transférées, • l'inscription au budget de l'Etat des subventions et des dotations générales et sectorielles qui seront transférées aux communes, • l'effectivité des transferts financiers de l'Etat, • la réorganisation de l'administration centrale dans le cadre d'une nouvelle répartition des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales et du recentrage de leurs rôles sur leurs fonctions régaliennes, • la clarification et la mise en œuvre d'une réforme de la fiscalité locale qui apparaît indispensable.

Résultats et activités	Indicateurs de résultats		Des résultats à l'objectif spécifique
<p>Résultat 0 : Le dispositif d'appui est mis en place :</p> <ul style="list-style-type: none"> Le fonds de financement du développement communal Le fonds de renforcement des capacités Le fonds d'initiative Projet Les cellules d'appui-conseil L'unité de gestion projet 	<ul style="list-style-type: none"> Convention avec le MDEF Convention avec la DGAT et l'ANCB Taux de consommation budgétaire des fonds Rapports d'activités 		
<p>Résultat 1 : les communes renforcent leurs capacités d'administration et de bonne gouvernance</p>	<ul style="list-style-type: none"> Amélioration du niveau de qualification du personnel communal : évolution du ratio cadres de catégorie A et B sur personnel total dans les communes ; nombre de personnels et élus formés dans le cadre des activités du projet et hors projet ; nombre et type de formations et d'appui-conseil réalisées au bénéfice des élus et de leurs personnels Evolution des capacités institutionnelles des communes Taux de réalisation budgétaire Taux de recouvrement des cotisations des CL à l'Association départementale Actions de communication et de 	<ul style="list-style-type: none"> Budget des communes Budget des associations départementales Compte-rendus conseils communaux Rapport d'évaluation des capacités institutionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> Ressources humaines disponibles ; Civisme social et politique ;

	<p>capitalisation mises en place par les associations départementales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fréquence et publicité des réunions du Conseil communal • Taux de consommation sur la ligne de renforcement des capacités 		
<p>Résultat 2 : les communes fournissent des services publics répondant aux attentes des usagers</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre et nature des infrastructures sociales réhabilitées et/ou construites • Evolution des normes sectorielles (nbre d'habitant par point d'eau, par centre de santé, par école, etc.) • Accroissement des taux de fréquentation des infrastructures sociales • Taux de consommation budgétaire des communes sur le fonds de développement local • Evolution du niveau de satisfaction des besoins sociaux des populations 	<ul style="list-style-type: none"> • Base de données ANCB • statistiques Ministères sectoriels • Revues des finances locales • Enquête projet • 	<ul style="list-style-type: none"> • Effectivité des transferts sectoriels de l'Etat • •
<p>Résultat 3 : les communes génèrent une dynamique de développement territorial et mettent en place un cadre de facilitation des initiatives à caractère économique et culturelle</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement de la couverture des charges récurrentes liées aux investissements dans les budgets communaux • Evolution des dépenses d'investissement par habitant • Taux de consommation budgétaire (tirage des communes) • Nombre et nature des investissements • Evolution du niveau de revenu des populations 	<ul style="list-style-type: none"> • Budget des communes • Base de données ANCB • Rapport projet • Données INSAE • 	<ul style="list-style-type: none"> • Environnement favorable à l'initiative (accès au crédit, à l'information, procédures, etc.) •

	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution de la situation de l'emploi dans la commune 		
<p>Résultat 4 : les services de l'Etat travaillent en synergie avec les communes et les cadres d'actions publics concertés fonctionnent dans le département</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration du niveau de qualification du personnel de la préfecture : évolution du ratio cadres de catégorie A et B sur personnel total ; nombre de personnels et élus formés dans le cadre des activités du projet et hors projet ; nombre et type de formations et d'appui-conseil réalisées au bénéfice des agents de la préfecture ; • Taux de consommation sur la ligne de renforcement des capacités • Niveau de fonctionnement des CAD et des CDCC et de suivi des décisions • Nombre et nature des rencontres des préfectures et des communes 	<ul style="list-style-type: none"> • Nature et nombre des formations • Rapport projet • Données base de données DGAT • Compte-rendus des réunions des CAD et des CDCC • Enquête projet • 	<ul style="list-style-type: none"> • L'Etat met en œuvre une politique nationale de déconcentration de ses ressources humaines et budgétaires. •

6.1.2 Calendrier d'exécution

La période de démarrage estimée des opérations est le dernier trimestre 2007. Le projet aura une durée d'exécution de 4 ans.

Après la formulation et l'accord entre les partenaires sur le DTF, le programme sera mis en œuvre.

La mise en œuvre du programme comportera un aspect séquentiel, en phase progressive :

- Une phase de préparation et de démarrage d'une durée de quatre à six mois qui concerne :
 - Le recrutement du personnel du projet et leur formation par rapport à leurs tâches ;
 - L'élaboration des manuels de procédures relatifs aux fonds qui doivent être mis en place ;
 - L'état des lieux et l'évaluation des outils méthodologiques déjà en œuvre par les différents projets déjà en place (essentiellement ADECOI et PDDC) ;
 - La formalisation des collaborations avec le PDDC, ADECOI et les autres projets « partenaires » (et la mise en place du Comité d'orientation technique) et la finalisation de cadres d'intervention partagés ;
 - L'évaluation des capacités institutionnelles des communes et des préfectures et la réalisation des diagnostics territoriaux ;
 - La préparation logistique de l'installation de l'assistance technique dans les départements ;
 - Elaborer les plans de travail ;
 - L'élaboration d'une stratégie de formation des acteurs ;
 - Identifier et mobiliser tous les intervenants susceptibles d'intervenir dans la mise en œuvre des plans d'action et de finaliser une approche contractuelle d'appui ;
 - L'élaboration d'un dispositif d'évaluation continue de l'impact du projet et la définition des valeurs référentielles.
- Une phase de réalisation des activités du programme qui s'étend jusqu'au milieu de la 4^{ème} année ;
- Une phase parallèle de mise en place et d'opérationnalisation des fonds d'appui au plus tôt à partir du milieu de la première année et pour une période de 36 mois pour le fonds de financement du développement communal et de 42 mois maximum pour les fonds de renforcement des capacités et d'Initiative projet ;

Une troisième phase consistera dans les 6 derniers mois du projet à mettre en place au niveau des institutions des dispositifs d'évaluation du développement local en vue de leur permettre de corriger les orientations et d'appuyer les grilles de priorisation et de décision. Cette troisième phase devrait également permettre de définir les termes d'une éventuelle nouvelle intervention d'appui.

6.1.3 Terme de référence du personnel long terme

6.1.3.1 ASSISTANT TECHNIQUE INTERNATIONAL

Désignation du poste : Co-responsable du programme,
Assistant technique international

Lieux d'affectation : Cotonou (+ missions régulières Atacora / Donga / Mono / Couffo)

Durée de l'intervention : 48 mois

Description des fonctions : Sous l'autorité générale du Représentant de la CTB chargé du Bénin et dans le respect des directives de la Structure Mixte de Concertation Locale, le co-responsable du programme sera logé au sein de la DGAT. Il travaillera en étroite collaboration avec les services centraux et déconcentrés de l'administration territoriale.

Avec le coordinateur national du projet, l'AT est responsable de la gestion technique, administrative et financière du projet.

A ce titre, il est principalement chargé, avec celui-ci, de :

- Définir les orientations et stratégies de l'intervention ;
- Superviser l'ensemble des activités de l'intervention, assurer la cohérence des activités avec la stratégie et la politique du Gouvernement
- Suivre et contrôler l'exécution progressive des activités en conformité avec la programmation établie ainsi que l'affectation et l'utilisation des budgets qui y ont été alloués. En particulier, assurer la conduite des activités prévues au démarrage du programme et superviser les activités de suivi et d'évaluation ;
- Coordonner et superviser toutes les relations de l'intervention avec les institutions gouvernementales concernées ainsi que les relations avec les services de l'administration territoriale des Départements concernés;
- Assurer et maintenir la cohérence du programme par rapport aux principes et aux enjeux de la décentralisation, par rapport au cadre institutionnel béninois du processus et enfin par rapport aux autres PTF
- Superviser tous les processus de préparation de signature et de suivi des conventions avec les partenaires et bénéficiaires du projet ;
- Assurer la préparation de tous les rapports financiers et techniques de l'intervention à l'intention de la Structure Mixte de Concertation Locale et participer à toutes les réunions de cette dernière.
- Exercer la coresponsabilité administrative et financière du projet et, entre autres, planifier les dépenses et suivre l'évolution des budgets, approuver les engagements de dépenses (co-signature du fonds de roulement), superviser les marchés publics, contrôler et signer la comptabilité
- Assurer la responsabilité de la clôture opérationnelle et financière de l'intervention à la fin de la période d'exécution

- Assurer une assistance technique directe dans les domaines du programme;
- Assurer la diffusion régulière et élargie de tous les documents produits à tous les partenaires concernés ;

En outre, son appui technique sera requis particulièrement pour les points suivants :

- Appuyer le MSPCL et la DGAT dans ses activités de mise en œuvre de la RAT et de la décentralisation en collaboration avec les autres assistants techniques et les services ad hoc du Ministère
- Superviser la préparation des manuels de procédures et documents stratégiques ;
- Contribuer à l'élaboration et à l'appréciation des rapports techniques du projet
- Veiller à la mise en place et au bon fonctionnement du comité d'orientation technique
- Apporter une assistance technique à la préparation des termes de référence de toutes les études et activités, analyser leurs résultats et veiller à leur exploitation ;
- Coordonner les actions de communication du programme ;
- Participer à la concertation et à l'harmonisation des procédures des bailleurs de fonds impliqués dans l'appui à la décentralisation au Bénin
- Veiller à la capitalisation, à la valorisation et à la diffusion des expériences du projet
- Assurer la prise en compte des thèmes transversaux de la coopération belge;

Qualifications requises :

- Formation universitaire de type Sciences Politiques/Sciences sociales/Droit, etc. ;
- Un troisième cycle relatif au développement local constituera un atout supplémentaire et à la planification ;
- Expériences de 10 ans minimums en matière de développement local et de décentralisation en Afrique ;
- Expérience de gestion et de coordination de projets ;
- Bonne connaissance de l'Afrique de l'Ouest en général et, si possible, du Bénin ;
- Parfaite connaissance de la langue française.

6.1.3.2 COORDINATEURS REGIONAUX (2) :

Désignation du poste : Responsables régionaux

Lieux d'affectation : Djougou et Lokossa

Durée de l'intervention : 48 mois

Description des fonctions : Sous la supervision directe du responsable du programme et dans le respect des directives de la Structure Mixte de Concertation Locale, les deux coordinateurs « régionaux » seront chacun responsable de la mise en œuvre et de la coordination des activités du programme l'un dans les départements de l'Atacora et de la Donga (basé à Djougou), l'autre dans les départements du Mono et du Couffo (basé à

Lokossa). Ils travailleront en étroite collaboration avec les préfets des départements concernés ainsi que les Maires des communes concernées.

Ils seront principalement chargés :

- Dans le respect des procédures et méthodes définies, assurer, superviser, coordonner et suivre dans leur zone la réalisation des activités du programme, notamment : appui à la définition de plans locaux de communication et de mobilisation des acteurs, appui à la mise en place d'une administration communale minimum, appui à l'évaluation du potentiel fiscal des communes, appui à la programmation du développement territorial, appui à la mobilisation des ressources locales, appui à la mise en œuvre du plan de formation...
- Assurer la cohérence et la stratégie du projet et veiller au bon fonctionnement technique, administratif et financier des activités en étroite collaboration avec le responsable du projet ;
- Préparer les plans de travail ainsi que les rapports d'activités régionaux;
- Assurer une assistance technique directe dans les domaines du programme;
- Assurer au niveau local la prise en compte des thèmes transversaux et, essentiellement, de la gestion des problèmes de sécurité alimentaire et de protection des groupes vulnérables;
- Organiser et appuyer le dispositif de suivi/évaluation de l'intervention ;
- Apporter une assistance technique à la préparation des termes de référence de toutes les études et activités, analyser leurs résultats et veiller à leur exploitation ; superviser l'élaboration de toutes les conventions du programme ainsi que les procédures d'appel d'offre et d'adjudication des marchés ;
- Coordonner les actions de communication du programme aux niveaux des Départements et des Communes ;
- Assurer toute autre activité requise pour la bonne marche du programme.

Qualifications requises :

- Formation universitaire de type Sciences Politiques/Sciences sociales/Droit, etc. ;
- Un troisième cycle relatif au développement local constituera un atout supplémentaire et à la planification ;
- Expériences de 10 ans minimums en matière de développement local et de décentralisation en Afrique et/ou dans l'animation rurale et/ou le développement communautaire, familiarisés avec les processus de participation locale et de mobilisation sociale ;
- Expérience de gestion et de coordination de projets ;
- Parfaite connaissance du Bénin ;
- Parfaite connaissance de la langue française et d'une ou de plusieurs langues nationales parlées dans les zones de l'intervention.

6.1.3.3 RESPONSABLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER :

Désignation du poste : RAF

Lieux d'affectation : Cotonou

Durée de l'intervention : 48 mois

Description des fonctions : Sous la supervision du responsable du programme et dans le respect des directives de la Structure Mixte de Concertation Locale, le RAF travaillera en étroite collaboration avec les autres membres de l'équipe ainsi qu'avec la DGAT.

Il sera principalement chargé de :

- Préparer et coordonner la planification et la mise en œuvre des activités du projet au niveau financier ;
- Superviser l'ensemble des procédures d'appel d'offre, de passation des marchés avec les prestataires de services ;
- Préparer les documents de fond, dresser les états de décaissement et analyse des coûts par catégorie de dépenses et tenir à jour la comptabilité du projet ;
- Sous la supervision des responsables du programme, assurer tous les aspects de la gestion financière du programme ;
- Préparer les rapports financiers détaillés et complets ;
- Assurer toutes les tâches relatives à l'achat et à l'utilisation de l'équipement et superviser tous les aspects logistiques ;
- Réaliser les analyses périodiques devant porter sur les procédures administratives, financières et comptables et sur les mécanismes de gestion et proposer les améliorations jugées utiles ;
- Préparer les rapports financiers périodiques selon les procédures en vigueur ;
- Assurer toute autre activité requise pour la bonne marche du projet ;
- Assurer la clôture financière de l'intervention.

Qualifications requises :

- niveau d'études jusqu'au Master, de préférence dans le domaine de l'économie ou de la gestion publique ;
- 5 ans d'expérience professionnelle dans le domaine du développement et dans le contexte d'un pays en développement ;
- très bonne expérience dans le pilotage des audits (termes de référence, accompagner, etc.), le suivi des recommandations,
- très bonne expérience de la mise en place des audits et l'accompagnement des institutions dans la gestion de qualité ;
- très bonne connaissance (parlée et écrite) du français;

- bonnes aptitudes à la communication, la présentation, la rédaction et la formation ;
- aptitude à faire participer, impliquer et consulter les fonctionnaires et les autres AT.
- toute expérience professionnelle au sein de Ministères des Finances, du Budget, et/ou de la Planification, et/ou au sein de départements de la Planification et/ou des Finances de ministères sectoriels, et/ou au sein de départements de la Planification et/ou des Finances à des échelons inférieurs du gouvernement, constitue un atout ;
- toute expérience et connaissance du processus PRSP, de la réforme PFM, des systèmes M&E au niveau national, de la décentralisation fiscale, de l'appui budgétaire et/ou des approches SWAp est un atout ;
- toute expérience professionnelle préalable à la CTB et au Bénin sera considérée comme un plus

6.1.3.4 LES AGENTS REGIONAUX :

Désignation du poste : Conseillers thématiques régionaux

Lieux d'affectation : Six conseillers pour les départements du Mono et du Couffo et trois conseillers pour les Départements de l'Atacora et de la Donga

Durée de l'intervention : 48 mois

Description des fonctions : Sous la supervision des responsables régionaux du programme et en collaboration étroite avec les Préfets et sous-préfets, les Maires, les Conseillers et les agents communaux, les conseillers constituent chacun dans un domaine spécifique, un dispositif d'appui de proximité des Communes et des Préfectures.

A ce titre, ils sont chargés de suivre sur le terrain la réalisation des activités du projet en général et, en particulier, d'apporter dans ce cadre, des appuis continus aux Communes des Départements et aux Préfectures. Ils sont également chargés d'observer et d'analyser les problèmes relatifs au processus de décentralisation et de faire remonter les informations.

Qualifications requises :

- Formation supérieure et expérience au Bénin dans un ou plusieurs parmi les domaines concernés : maîtrise d'ouvrage et travaux publics (2 conseillers), gestion des finances locales (2 conseillers), fiscalité locale et mobilisation des ressources (2 conseillers), planification et développement local (2 conseillers), administration civile (1 conseiller) ;
- Très bonne connaissance socio-économique et culturelle du Bénin ;

Expérience de terrain et d'assistance technique déterminante.