

Document de programme

Programme Appui Suisse au renforcement de la
Gouvernance Locale dans le Département du Borgou
Coopération Bénin / Suisse

Phase 2 ; 1er Janvier 2012 – 31 Décembre 2015

Aout 2011

SOMMAIRE

1. CONTEXTE DE LA SECONDE PHASE DU PROGRAMME ASGOL	1
1.1 - PRESENTATION GENERALE DU BORGOU	1
1.2- COHERENCE DE L'INTERVENTION AVEC LES STRATEGIES NATIONALES DU BENIN.....	1
1.3- JUSTIFICATION CONCERNANT LA POLITIQUE DE LA DDC.....	3
2. PRINCIPAUX ACTEURS INTERVENANT DANS LE BORGOU	4
2.1 – LES PROGRAMMES DE LA COOPERATION SUISSE DANS LE BORGOU	4
2.1.1 – <i>Champ de la gouvernance locale</i>	4
2.1.2 – <i>Champ du développement économique</i>	5
2.1.3 – <i>Champ de l'éducation</i>	5
2.1.4 – <i>Champ de la santé</i>	6
2.2 – LE PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION, LA DECONCENTRATION ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL, PA3D	7
2.3 - PROGRAMME D'APPUI A LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES ET SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT AU NORD –BENIN, PAGRESEA	8
2.4 – PROGRAMME D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT, PADSEA	8
2.5 - PROGRAMME D'APPUI AUX COMMUNES DANS LE SECTEUR EAU & ASSAINISSEMENT (PACEA)	9
3. DEFIS DE LA DECENTRALISATION DANS LE BORGOU	10
3.1 – LA MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE	10
3.2 – LA MOBILISATION DES RESSOURCES	13
3.3 – L'INTERCOMMUNALITE	16
3.4 – L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	19
4. PROPOSITION DE MONTAGE DE LA SECONDE PHASE DU PROGRAMME ASGOL	22
4.1 – PARTENAIRES DU PROGRAMME	22
4.1.1 – <i>Partenaires au niveau national</i>	22
4.1.2 – <i>Partenaires au niveau départemental</i>	23
4.1.3 – <i>Partenaires au niveau communal et infra communal</i>	25
4.2 – ENJEUX DE DEVELOPPEMENT	26
4.3- OBJECTIFS DU PROGRAMME	29
4.3.1 - <i>Objectifs globaux</i>	29
4.3.2 - <i>Objectifs spécifiques</i>	29
5. RESULTATS ATTENDUS ET ACTIVITES	30
5.1 - DESCRIPTION DU PROGRAMME	30
5.2 - EFFETS ET ACTIVITES	31
5.2.1 - <i>Effets</i>	31
5.2.2 – <i>Extrants et activités</i>	31
6. MODALITES D'EXECUTION DU PROGRAMME	48
6.1 – OUTILS D'APPUI AU PROGRAMME	48
6.1.1 – <i>Le Fonds de Développement des Territoires (FDT)</i>	48
6.1.2 – <i>Fonds d'Appui Institutionnel (FAI)</i>	49
6.2 – MODALITES DE GESTION DU PROGRAMME	49

6.2.1 - Le cadre légal et les responsabilités des parties	49
6.2.2 - Gestion de la contribution financière	50
6.3 – STRUCTURE DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI	51
6.3.2 - Comité d'orientation	51
6.3.3 – Comité technique départemental.....	52
6.3.4 – Gestion du programme.....	53
6.4 – BUDGET DU PROGRAMME	54
6.4.1 - Financement de la Coopération Suisse.....	54
6.4.2 – Financement du gouvernement béninois.....	54
6.4.3 - Contribution des communes du Borgou	55
6.5 – PLANIFICATION DES ACTIVITES DU PROGRAMME	56
6.6 – SUIVI ET EVALUATION	57
7. OUTILS DE MESURE DE L'ATTEINTE DES RESULTATS.....	58
7.1 – TABLEAU DU CADRE LOGIQUE	58
7.2 - CADRE DE RENDEMENT	66
7.3 – CADRE DE MESURE DU RENDEMENT	68
8. FICHES DE POSTE.....	76
8.1 EXPERT : MOBILISATION DES RESSOURCES LOCALES	76
8.2 – EXPERT : MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE	77
8.3 - EXPERT : INTERCOMMUNALITE	78
8.4 – EXPERT AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	79

1. Contexte de la seconde phase du programme ASGoL

1.1 - Présentation générale du Borgou

Le Borgou est l'un des 12 Départements du Bénin regroupant huit (08) communes à savoir : Parakou, Nikki, Pèrèrè, Kalalé, Tchaourou, Sinendé, Bembèrèkè et N'Dali. De type soudano – guinéen, le climat de la région se caractérise par une grande saison des pluies (avril à octobre) et une grande saison sèche (novembre à mars). La pluviométrie varie en général entre 1100 et 1200mm, mais peut atteindre 1400mm certaines années ou à certains endroits (Kalalé).

La zone se caractérise par une homogénéité de ses sols : sols ferrugineux tropicaux de fertilité moyenne et sensibles au lessivage. Ces sols quoique peu profonds, sont souvent riches en éléments minéraux et donc favorables aux cultures telles que l'igname, le sorgho, le soja. La végétation est composée de savanes boisées, arborées et arbustives. On y rencontre de forêts claires par endroits. Les espèces ligneuses les plus répandues sont le karité et le néré, sans doute en raison de leur utilité économique. La zone regorge de nombreux plans et cours d'eau : le fleuve Opkara le long de la frontière Tchaourou-Nigéria, les trois rivières dans la commune de Kalalé, la Sota, la Tassiné, le Bourri, le fleuve Ouémé, des retenues d'eau, des bas-fonds.

La plus importante ressource naturelle de Kalalé est sa forêt classée des trois rivières qu'elle partage avec les communes de Ségbana, Kalalé, Gogounou et Bembèrèkè. Cette forêt occupe environ la moitié de l'espace de la commune. Hormis leurs vastes surfaces cultivables, les communes de Nikki, de Pèrèrè, de N'Dali et de Parakou ne présentent pas une potentialité naturelle particulière. Par contre, Tchaourou qui a 25% de son territoire occupé par des forêts classées (soit une superficie de 1.725 Km²) est, non seulement riche en bonnes surfaces cultivables et pastorales, mais dispose aussi des gisements assez importants de granite à Wari-Marou (dans l'arrondissement de Bétérou), de pierres ornementales à Bétérou et des indices de sable continental à Gokanna. En réalité, c'est la commune, non seulement la plus vaste de la région et de tout le pays, mais surtout la mieux pourvue en ressources naturelles dans la zone.

1.2- Cohérence de l'intervention avec les stratégies nationales du Bénin

La seconde phase du programme ASGoL se doit d'être en cohérence avec les deux principales stratégies qui la concernent : La politique nationale de décentralisation et de déconcentration et la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.

Issu de la « Conférence des forces vives de la Nation », le principe de la réforme de l'administration territoriale a permis d'ancrer la décentralisation dans la constitution de 1990. Mais il a fallu attendre 1999 pour voir les premières lois votées avec : sur le plan des compétences transférées, une triple distinction entre les compétences propres des communes, les compétences partagées et les compétences déléguées ; sur le plan de l'accompagnement de l'Etat, une déconcentration aux niveaux départemental et communal en appui aux communes.

Un important travail de préparation de la décentralisation a ensuite été abattu sur le plan réglementaire. C'est ainsi que pas moins d'une trentaine de décrets d'application des principales lois de base de la décentralisation et de la déconcentration a été prise. Ces décrets d'application ont ainsi

concerné plusieurs domaines dont l'étendue et les limites des compétences communales, l'exercice de la tutelle, ainsi que les questions de gestion des ressources humaines et financières.

D'autre part, la Maison des Collectivités Locales (MCL) ainsi que la Mission de Décentralisation¹ (MD) avec l'appui du Gouvernement et des partenaires techniques et financiers ont aussi travaillé à l'élaboration de plusieurs guides, instruments et outils à la disposition des communes.

Les premières élections locales organisées en 2003 ont ainsi vu l'installation de nouvelles autorités communales dans les 77 communes dont 3 à statut particulier.² Le bilan de l'exercice des communes en un mandat et demi est aujourd'hui mitigé tant les contraintes à une réelle maîtrise d'ouvrage ont été nombreuses parmi lesquels les politiques sectorielles, les transferts des ressources, les capacités au niveau local, etc.

La décentralisation des politiques sectorielles est un exemple patent de ces contraintes structurelles. Un exercice d'estimation du coût des compétences transférées aux communes montre qu'entre 2004 et 2009, l'Etat a continué à dépenser en moyenne 7,35% du Budget Général de l'Etat soit l'équivalent de 51 milliards de FCFA par an à la place des communes pour financer des actions qui entrent dans les domaines de compétences de ces dernières. C'est-à-dire que malgré les textes de la décentralisation, l'Etat continue à mettre en œuvre 67% des dépenses publiques dans les domaines transférés aux communes.

Malgré ces contraintes, il faut retenir que des avancées notables ont été enregistrées. Il s'agit tout d'abord de la mise en place du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) qui désormais pilote les différents aspects de développement institutionnel, spatial et administratif de la décentralisation et de la déconcentration ; c'est le porteur politique de la décentralisation qui manquait jusqu'ici au sein du Gouvernement. Puis en avril 2008, la création du Fonds de Développement des Communes (FADEC) vient combler le vide en ce qui concerne le financement des communes. Son rôle est de fédérer les ressources destinées au fonctionnement et à l'investissement des communes provenant aussi bien de l'Etat que des Partenaires Techniques et Financiers.

La Politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC) adoptée en 2009 renforce le processus de décentralisation et confirme la vision du développement territorial comme élément transversal de toutes les politiques publiques du pays. Elle met l'accent sur la nécessaire complémentarité entre décentralisation et déconcentration sans laquelle la territorialisation des politiques publiques ne peut se faire.

Parallèlement à la mise en œuvre de la décentralisation, le gouvernement béninois a engagé une réflexion sur la dimension territoriale du développement avec les espaces de développement partagés, la création d'intercommunalités et l'élaboration de projets de territoire. C'est ainsi que dès 2002, l'adoption de la déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT) qui consacre la prise de conscience de la problématique d'aménagement du territoire va ouvrir la voie à l'élaboration de nombreux documents de planification aux niveaux national et local. Enfin en

¹ Cette structure n'existe plus

² Les élections de la mandature en cours ont eu lieu en 2008 et beaucoup de conseils communaux ont été renouvelés.

2011, l'élaboration d'un Agenda Spatial complète utilement la réflexion sur un pays dont les disparités spatiales ne cessent de se creuser du fait des dynamiques différenciées d'urbanisation, de croissance économique et d'accès aux services publics locaux de base.

Le programme ASGOL contribue à la réalisation des objectifs de la décentralisation et de la déconcentration, notamment en construisant la maîtrise d'ouvrage communale autour de la fourniture des services publics locaux de qualité aux populations. Pour ce faire ASGOL prête une attention particulière à une meilleure articulation entre déconcentration et décentralisation afin de matérialiser le principe d'assistance-conseil des services déconcentrés de l'Etat aux communes.

La stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté 2007-2009 met l'accent sur trois axes : accélération de la croissance, développement des infrastructures, renforcement du capital humain, promotion de la bonne gouvernance et d'un développement équilibré et durable de l'espace national. Ces axes stratégiques découlent de l'analyse des déterminants de la pauvreté au niveau national.

En effet, l'analyse des différentes statistiques sur la pauvreté au Bénin montre une situation préoccupante en la matière avec une aggravation de la pauvreté monétaire - entre 2002 et 2006 (résultat de l'enquête QUIBB) ; puis entre 2007 et 2009, une incidence accrue, portée à 35,21% en 2009 contre 33,3% en 2007 (EMICoV 2009-2010) - une profondeur et sévérité de la pauvreté en hausse. Même s'il est noté un recul de la pauvreté non monétaire (31% en 2007 contre 40% en 2009), il semble que globalement, la proportion de personnes cumulant pauvreté monétaire et non monétaire est estimée à 13,6% en 2009 contre 7,8% en 2007 soit une progression de 5,8 points.

Avec presque un habitant sur deux touché par la pauvreté monétaire en fin des années 90, le Borgou semble avoir fait quelques progrès entre 2000 et 2006 où l'incidence de la pauvreté est passée de 48% à 39%. Il faut cependant noter des différences énormes de pauvreté non monétaires entre Parakou et les autres communes.

A quelques encablures de l'échéance des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), l'objectif de réduction de la pauvreté semble difficile à atteindre et certains secteurs font face à d'importants défis qui compromettent l'atteinte des cibles relatives aux OMD. En outre, les disparités entre les régions et entre les sexes restent à un niveau élevé, ce qui compromet grandement l'équité et l'équilibre du territoire national.

Le programme ASGOL contribue à la lutte contre la pauvreté en travaillant à améliorer l'accès aux services sociaux de base pour tous. Ces services élaborés et mis en œuvre par les communes sont de meilleure qualité, répondant largement plus aux besoins des populations. Ils bénéficient par ailleurs d'une proximité avec les populations qui sont plus enclines à assurer l'entretien prolongeant ainsi la durabilité du service.

1.3- Justification concernant la politique de la DDC

En Afrique de l'Ouest, c'est avec l'objectif de réduire la pauvreté que la DDC s'engage dans les pays prioritaires que sont le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Elle concentre principalement ses efforts dans les domaines de l'éducation de base/la formation professionnelle, le développement rural/l'économie locale et elle soutient les processus de gestion des affaires publiques au niveau des communes. Dans le cadre de ses projets en Afrique de l'Ouest, la DDC privilégie un partenariat

inclusif avec l'ensemble des acteurs de développement au niveau local, régional et international. Les autorités publiques, les ONGs, la société civile, les donateurs et le secteur privé figurent parmi ses principaux partenaires.

Le Bureau de Coordination de la Coopération suisse au Bénin a retenu comme axes prioritaires : l'Etat Local et la décentralisation (appui à la SRP, appui à la mise en œuvre et l'appropriation sociale de la décentralisation) ; l'économie locale (appui au développement des économies locales et aux acteurs) et l'éducation (renforcement aux systèmes d'éducation et de formation). La santé est définie comme un secteur de transition. Quant aux orientations de la stratégie de la coopération suisse au Bénin, elles mettent un accent particulier sur : empowerment et ownership des acteurs à la base ; concentration dans les zones défavorisées des départements du Borgou et de l'Alibori ; alignement et harmonisation avec les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté ; recherche systématique et documentation des impacts du développement ; intégration conséquente des thèmes genre et gouvernance dans toutes les activités ; partenariats d'analyse, d'apprentissage et d'actions critiques et constructives ; résultats et échanges des expériences sur les niveaux local, régional et national.

De manière générale, l'action de la Coopération Suisse au Bénin s'inscrit dans la lutte contre la pauvreté et œuvre activement pour que son action d'appui puisse influencer la bonne gouvernance et l'égalité entre les femmes et les hommes. La Coopération Suisse au niveau central s'engage directement afin que les effets obtenus par toutes ces actions puissent s'ancrer au niveau des politiques du gouvernement et au niveau des pratiques des autres partenaires du gouvernement, en vue d'assurer la diffusion des expériences et de promouvoir l'apprentissage.

Enfin, le programme ASGoL contribue aux priorités de la Coopération Suisse au Bénin en travaillant, entre autres, au renforcement de la décentralisation et des processus démocratiques au niveau local au travers de la participation de la société civile au processus de prise de décisions et au contrôle du secteur public; au soutien aux communes dans l'accomplissement de leurs tâches.

2. Principaux acteurs intervenant dans le Borgou

2.1 – Les programmes de la Coopération Suisse dans le Borgou

2.1.1 – Champ de la gouvernance locale

Appui Suisse à la Promotion de l'Education des Filles (ASPEF) : L'objectif général du programme est de contribuer à la réduction des inégalités régionales et de genre dans la formation des cadres aptes à accompagner le processus de décentralisation au Bénin.

La démarche stratégique du programme s'appuie sur un partenariat avec les acteurs locaux du système éducatif. Elle est mise en œuvre à travers : (a) un dialogue social autour de la problématique de l'éducation des filles avec les communes, les associations de parents d'élèves (APE), les associations des mères, les établissements scolaires et universitaires, le corps enseignant, les élèves filles et étudiantes ; (b) un dialogue politique au niveau local et national pour l'amélioration de la scolarisation des filles, mais aussi de la qualité et de l'offre de l'éducation ; (c) un encadrement pédagogique des allocataires pour accroître leur niveau de connaissances générales et les apprêter à mieux réussir leur formation. Un appui méthodologique est donné aux allocataires dans leurs matières principales. Des sorties pédagogiques et conférences/débats sont organisées sur des

thèmes d'actualité, de même qu'une initiation à l'outil informatique ; (d) la mise à disposition des allocataires d'une allocation mensuelle, de frais d'inscription et d'achat d'ouvrages scolaires et d'une assurance santé en vue de leur maintien dans le système scolaire.

2.1.2 – Champ du développement économique

Appui Suisse à la Population Agricole et Pastorale (ASPAP) : Ce programme vise le développement durable des systèmes de production agro-pastoraux au niveau des exploitations familiales en appuyant les productrices et producteurs dans la définition et la mise en œuvre de leurs stratégies de développement et en renforçant les capacités des organisations paysannes à assumer leur rôle dans la promotion de l'économie locale.

Ce programme s'articule sur trois volets : (a) le développement des systèmes de production agro-pastorale sur la base de l'approche «développement par le rêve», approche qui consiste à amener les producteurs (trices) à définir leur vision et à les accompagner dans leur réalisation. Ce volet est mis en œuvre par une équipe de nationaux formée à ladite approche (ONG APIDev) ; (b) l'appui aux organisations paysannes (OP) mis en œuvre par le LARES, à travers le renforcement des capacités de ces organisations aux niveaux communal et infra communal ; (c) le dialogue politique au niveau local et national pour l'amélioration de l'accès aux moyens de production.

Le champ du Développement Economique Rural (DER) : Ce nouveau champ, en construction par la Coopération Suisse au Bénin, s'explique par les deux contradictions du Borgou : une zone avec des potentialités énormes et produisant les principales cultures d'exportation du Bénin (coton, anacarde, etc.) ainsi que les cultures vivrières (maïs, igname, etc.) d'une part et de l'autre une zone qui connaît les taux les plus élevés de pauvreté, plus importants que la moyenne nationale.

Les principaux axes de ce champ sont la productivité des organisations paysannes, la formation professionnelle et rurale, l'infrastructure communale pour le développement économique à l'attention des organisations paysannes et artisanales et enfin le plaidoyer des faitières paysannes afin qu'elles soient une force de proposition en lien avec les ministères.

2.1.3 – Champ de l'éducation

Appui Suisse à l'Alphabétisation et à l'Education des Adultes (ASAEA) : L'objectif général du programme est de faire de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes au Bénin un vecteur de contenus éducatifs et culturels susceptibles de mettre en valeur les ressources locales et de contribuer à l'émancipation des communautés d'une manière équitable selon le genre et le statut social.

La démarche stratégique du programme s'appuie sur un partenariat avec les acteurs au niveau local et au niveau de l'état à travers : (a) un appui-accompagnement des communautés pour l'appropriation du programme d'alphabétisation; (b) un appui-accompagnement des acteurs techniques pour le renforcement de leurs capacités; (c) un dialogue politique au niveau local et national pour la promotion de la recherche-action en vue d'influencer les conditions – cadre.

Programme d'appui à l'éducation et à la formation des enfants exclus du système éducatif (PAEFE). Ce programme vise le développement et l'institutionnalisation d'une nouvelle offre éducative pour les enfants de 9 à 15 ans socialement et structurellement exclus du système éducatif, en partenariat

avec les acteurs de la décentralisation, des services déconcentrés et des organisations de la société civile.

Le choix pédagogique du PAEFE est une approche bilingue (langues nationales et français) avec comme base l'approche Alphabétisation et Formation intensive des 9-16 ans pour le Développement (AFI/D) mise au point par SOLIDAR SUISSE/OSEO en partenariat avec le ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation (MEBA) du Burkina Faso. L'approche AFI/D sera reconstruite et altérée pour le contexte béninois, à travers la prise en compte de ses spécificités et d'autres éléments pédagogiques pertinents.

La période préparatoire de 9 mois du PAEFE, allant de septembre 2010 à mai 2011, a permis d'engager le dialogue avec les divers acteurs locaux du département du Borgou, d'approfondir les connaissances sur les alternatives éducatives de la sous-région, de définir les grandes orientations du PAEFE et d'élaborer un plan global des curricula pour tout le cursus de 4 ans et les curricula détaillés de la 1^{ère} année.

2.1.4 – Champ de la santé

Projet de construction et/ou de réhabilitation de 24 centres de santé (CS24) : L'objectif général du projet est de contribuer à l'amélioration de l'accessibilité géographique et de l'équité des soins et des services de santé des femmes, hommes et enfants des zones bénéficiaires.

La démarche stratégique du projet est basée sur : (a) la construction d'infrastructures correspondant aux réalités socio-économiques du milieu ; (b) la réalisation à coût modéré de centres de santé fonctionnels et viables ; (c) l'utilisation de ce qui existe dans la mesure du possible ; (d) l'implication et le renforcement de la participation des populations au processus de décision, de mise en œuvre et d'évaluation ; (e) la mise en valeur du secteur privé et des ressources locales.

Appui Suisse à la Santé (ASSan) : Le programme a pour objectif de contribuer à l'amélioration de l'état de santé de la population dans les départements des Collines et du Borgou, notamment des groupes les plus vulnérables (pauvres, femmes et enfants) touchés par les principaux problèmes de santé, surtout en milieu rural.

La démarche du programme est la suivante : (a) appui – accompagnement axé sur le renforcement des Zones Sanitaires et sur le niveau secondaire de prestations de soins, notamment des hôpitaux de zone, publics, privés sociaux, associatif ou confessionnel ; (b) renforcement institutionnel des acteurs nationaux ; (c) appui budgétaire aux Directions Départementales de la Santé et aux hôpitaux de Zone appuyés ; (d) médiation Sociale (MS) pour le développement organisationnel des hôpitaux et l'amélioration des relations entre les prestataires de soins d'une part et entre les prestataires et les usagers d'autre part ; (e) valorisation des savoirs médicaux endogènes et (f) dialogue politique.

Appui Suisse aux Mutuelles de Santé (ASMUS) : Le programme vise l'accessibilité financière des hommes et des femmes défavorisés des départements du Borgou et des Collines aux soins et services de santé de qualité à travers le développement et la pérennité de mutuelles de santé autogérées.

Le programme est mis en œuvre à travers : (a) la mise en place et le renforcement de l'ancrage des mutuelles de santé autogérées ; (b) le développement d'une gouvernance efficace et participative ;

(c) la gestion professionnelle et efficiente de l'assurance maladie ; (d) le renforcement institutionnel des mutuelles et de leur représentant légal, le Réseau Alliance Santé et (e) l'alliance stratégique et la bonne collaboration avec les acteurs intervenant dans l'offre des soins.

2.2 – Le Programme d'Appui à la Décentralisation, la Déconcentration et le Développement économique local, PA3D

Prenant la suite du projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou, ADECOI, l'objectif global du PA3D est de contribuer à l'atteinte des OMD dans le Département du Borgou et à une amélioration durable des conditions de vie des populations. Il est financé par le FENU, le PNUD et le Fonds Belge de Survie.

L'objectif spécifique est de renforcer les capacités des communes et des acteurs locaux à stimuler efficacement le développement économique local et à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire, en particulier des femmes et des groupes vulnérables.

Les résultats immédiats (produits) des activités entreprises dans le cadre du projet sont principalement au nombre de 5.

Un meilleur pilotage de la décentralisation au niveau sectoriel : L'objectif est d'adapter le cadre institutionnel, financier et organisationnel de la décentralisation et de la déconcentration aux exigences de la lutte contre la pauvreté au niveau local et de renforcer la capacité des pouvoirs publics à en assurer un meilleur pilotage à travers une expérience localisée de décentralisation sectorielle impliquant particulièrement le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, accompagnant les communes et les services déconcentrés dans la fourniture d'un service public local de qualité.

Des infrastructures locales mieux adaptées à la réduction de la pauvreté : La réalisation stratégique recherchée ici est une amélioration marquée de la contribution du Fonds de Développement Local (FDL) à la réalisation d'infrastructures publiques sous la maîtrise d'ouvrage des communes. Les améliorations privilégiées concernent l'orientation plus économique des initiatives retenues, leur insertion dans une perspective intercommunale et l'importance accordée à l'entretien.

Un appui mieux adapté des communes à la mise en valeur des filières agricoles stratégiques : L'objectif est ici d'en arriver à une contribution plus significative et immédiate des communes à des initiatives de réduction de l'insécurité alimentaire parmi les groupes les plus défavorisés grâce à une meilleure prise en compte de tous les aspects (disponibilité, accessibilité, sécurité, utilisation) de la sécurité alimentaire dans les Plans de Développement Communaux, à un appui ciblé aux filières agricoles les plus prometteuses et des mesures concrètes permettant de cibler les groupes vulnérables et marginaux. Cet axe d'intervention constitue le deuxième pilier du PA3D. Il s'adresse directement à ce qui a été déterminé comme le « problème pivot » auquel le projet entend s'attaquer, soit l'insécurité alimentaire persistante dans plusieurs secteurs et auprès de plusieurs sous-groupes de la population du Borgou, et ce malgré un bilan agricole globalement positif – sur papier tout au moins.

Un renforcement des interventions des communes en appui au développement économique : L'objectif est ici de contribuer au renforcement des capacités des collectivités locales pour stimuler un développement économique local. Cette composante aura pour point de départ le Système

d'Analyse Financière et Institutionnelle des Communes (SAFIC) et visera à aider les Collectivités Territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'actions communaux et intercommunaux de redressement économique et financier. La réflexion sera ensuite élargie pour exploiter l'ensemble des flux commerciaux du Nord-Bénin et déboucher sur la problématique d'aménagement du territoire promue par le Gouvernement à travers un programme d'investissements structurants dans lequel le FENU se positionnerait non pas comme instance de décaissement, mais comme accompagnateur du renforcement des capacités.

Une amélioration pérenne des politiques publiques et de la gouvernance économique locale : L'objectif est de favoriser l'émergence de politiques publiques locales plus efficaces et plus en phase avec les besoins des populations à travers le renforcement des acteurs privés et l'émergence d'une citoyenneté économique locale.

2.3 - Programme d'Appui à la Gouvernance des Ressources et Services d'Eau et d'Assainissement au Nord -Bénin, PAGRESEA

Le Programme d'Appui à la Gouvernance des Ressources et Services d'Eau et d'Assainissement (PA-GRESEA) au Nord-Bénin est un programme qui a été conçu sous l'initiative d'ICCO (Worldwide Commitment) avec la participation active de 7 ONGs nationales, sous-régionales et internationales, ayant une expérience confirmée dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement (BUPDOS, CEBEDES, CREPA-Bénin, Helvetas-Bénin, PNE-Bénin, PROTOS et SNV-Bénin). Ce programme a une durée de vie de 30 mois (juillet 2010 à fin 2012).

Les objectifs globaux du programme sont : Améliorer les conditions de vie des populations rurales et semi-urbaines au Nord-Bénin ; Renforcer la participation de la société civile à la gouvernance des ressources et services d'Eau et Assainissement au Bénin ; Contribuer à la consolidation de la démocratie locale ; Appuyer la valorisation durable des ressources en eau (et terres) ; Promouvoir la bonne gouvernance.

Les résultats attendus de ce programme sont : (a) Les acteurs locaux dans deux communes pilotes ont mis en place les mécanismes pour une gestion adéquate des ressources et services Eau et Assainissement ; (b) La maîtrise d'ouvrage locale pour le secteur est renforcée pour l'ensemble des 4 départements et promue au niveau national ; (c) Les acteurs non-étatiques ont renforcé leurs compétences, leur collaboration et force de proposition pour une contribution adéquate au dialogue politique ; (d) Les outils et mécanismes sont développés pour une participation citoyenne béninoise à la démarche de Vision Partagée pour le bassin du fleuve Niger.

Le programme concerne exclusivement les 4 départements du Nord Bénin : Borgou, Alibori, Atacora et Donga.

2.4 – Programme d'Appui au Développement du Secteur de l'Eau et de l'Assainissement, PADSEA

Le but du programme est d'améliorer les conditions de vie de la couche la plus pauvre de la population du Bénin dans les zones rurales et semi-urbaines, en assurant un meilleur accès à l'eau potable et l'amélioration du niveau d'hygiène. Ceci sera assuré à travers les 6 composantes du programme :

a) Appui budgétaire sectoriel pour : a) le fonctionnement de la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) et ses démembrements et b) pour un appui aux activités eau et assainissement des communes.

b) Appui Institutionnel à la Direction Générale de l'Eau et le Ministère en charge de l'Energie et de l'Eau pour appuyer le développement des capacités des institutions dans le contexte décentralisé.

c) Appui au secteur privé à travers le Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et moyennes Entreprises (CePEPE) qui appuie le développement des capacités du secteur privé à travers des cours de formation et de l'encadrement sur place, ainsi que le développement des structures civiles (médiateur et comité paritaire public-privé).

d) L'appui à l'Eau et à l'Education à l'Hygiène qui assure l'accès à l'eau potable (forage muni des pompes à motricité humaine, puits cimentés modernes et Adductions d'Eau Villageoises et Postes d'Eau Autonomes) dans les quatre départements, Alibori, Atlantique, Borgou et Zou.

e) Composante assainissement qui exécute des latrines publiques et scolaires dans huit départements, ainsi que l'éducation à l'hygiène dans les écoles et la promotion des latrines publiques.

f) Etablissement des Adductions d'eau dans 500 grands villages en cofinancement (pot commun) avec la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Commission de l'Union Européenne.

Une mission de reformulation et de fusion des programmes PADSEA (Programme d'Appui au Développement du Secteur de l'Eau et de l'Assainissement) et PPEA (Programme Pluriannuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement) des Pays-Bas, avec le Danemark, a séjourné au Bénin en novembre 2008. Le programme révisé met l'accent sur l'intégration effective des particularités du PADSEA dans le programme néerlandais.

Le nouveau programme a été validé lors d'un atelier regroupant toutes les structures intéressées fin janvier 2009. Après plusieurs consultations, le programme final a été présenté au Ministère des Affaires Etrangères du Danemark le 22 juin 2009. Ensuite, un accord de coopération entre les deux ambassades a été signé le 3 juillet 2009, pour permettre le démarrage effectif du nouveau programme à partir du 1er janvier 2010.

2.5 - Programme d'Appui aux Communes dans le secteur Eau & Assainissement (PACEA)

Le PACEA a vu le jour en 2004 avec comme objectif de sécuriser et développer l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement au niveau communal à travers le renforcement de la concertation des parties prenantes à la faveur des acteurs/trices à la base pour établir et maintenir des systèmes d'opération et de gestion viables et durables. Le PACEA s'intègre dans une approche sous-régionale de Helvetas avec des initiatives pareilles au Mali et au Burkina Faso.

Le PACEA intervient dans les départements du Borgou et de l'Atacora. Les premières communes sélectionnées sont pour le Borgou N'Dali et Tchaourou et pour l'Atacora Kérou, Kouandé et Péhunco. A partir de 2008, les communes de Tanguiéta (Atacora) ainsi que celles de Sinendé et de Nikki (Borgou) ont été intégrées.

Les principales interventions concernent quatre volets : (a) Création des conditions d'un développement durable du secteur Eau & Assainissement aux niveaux communal, inter- et infra-

communal: appui à la maîtrise d'ouvrage, renforcement des capacités des acteurs/trices à la base, facilitation d'un cadre de concertation communale et départementale ; (b) Approvisionnement en eau potable à travers la mise en place des systèmes d'opération et d'entretiens viables et durables: mise à l'échelle des modèles de gestion testés, montage d'un mécanisme financier de prise en charge des coûts récurrents de la maintenance des ouvrages ; (c) Renforcement de l'offre en matière d'hygiène et d'assainissement en milieu semi-urbain: appui à la mise en place des services Eau et Assainissement communaux, appui à la sensibilisation VIH/Sida, facilitation de l'éclosion d'initiatives privées ; (d) Amélioration du taux d'accès à l'eau potable à travers la réhabilitation, l'extension et la construction d'infrastructures hydrauliques: appui à la mise en œuvre des projets inscrits aux PDC, élaboration d'une assiette de technologies appropriées.

3. Défis de la décentralisation dans le Borgou

3.1 – La maîtrise d'ouvrage communale

L'un des défis importants de la décentralisation dans le Borgou est la maîtrise d'ouvrage communale vue sous tous ses aspects : de la capacité institutionnelle de la commune à la qualité de la gouvernance en passant par les dispositifs de contre-pouvoir au niveau local pour les populations locales et les instruments de la gouvernance³.

La gouvernance dans le Borgou est probablement plus que dans les autres parties du Bénin une préoccupation importante. Avec des espaces locaux fortement politisés, le jeu des acteurs s'en ressent et les coalitions locales, nécessaires à la mise en œuvre de projets de développement, font défaut.

Plus qu'ailleurs en effet, les joutes politiques nationales déteignent fortement sur les communes ; elles sont fortement relayées au niveau local et les mêmes polarisations se ressentent dans les communes, amplifiées par des considérations socio-anthropologiques locales. Les responsables nationaux (députés, ministres, entourage de la Présidence, etc.) ainsi que la plupart des chefs traditionnels prennent parti dans les oppositions politiques locales faisant des communes un « espace de bataille permanent » entre partis politiques nationaux laissant au second plan les enjeux locaux de développement.

Résultat, les enjeux locaux qui auraient dû être au centre des énergies sont supplantés par les enjeux nationaux et les maires, les acteurs locaux et les conseils municipaux sont perçus comme des représentants locaux des acteurs nationaux plus enclins à s'opposer qu'à se coaliser pour le développement local.

Dans ce contexte, peu d'acteurs locaux échappent à cette polarisation et arrivent à garder leur neutralité. Ceci explique la faible structuration de la société civile et quant elle existe, et le peu d'articulation entre ses différentes activités. Les actions menées dans le cadre de la première phase du programme ASGoL ont certes permis de mettre à la disposition des populations des moyens de pression pour la fourniture des services locaux, mais elles ont été très vite lues par les maires

³ Pour plus de détails, lire Alain Zomadi (2011) « La maîtrise d'ouvrage communale dans les communes du Borgou », éclairage à la formulation de la seconde phase du programme ASGoL

comme étant des initiatives d'opposants mauvais perdants ou futurs adversaires aux élections locales.

Si les réunions du conseil municipal sont tenues régulièrement (au moins toutes les réunions ordinaires), certaines pratiques du fonctionnement des instances ne participent pas à l'ancrage d'une bonne gouvernance au niveau local. Les résultats de l'autoévaluation participative de la gestion communale réalisée par le Projet d'Appui à la Déconcentration, à la Décentralisation et au Développement économique local (PA3D) sont édifiants à cet égard. Les réunions mensuelles de l'exécutif municipal qui regroupent le maire, les adjoints et les chefs d'arrondissement se tiennent sporadiquement. En effet, les textes prévoient une douzaine de réunions par an de l'exécutif communal (à raison d'une réunion par mois) mais des communes comme Bembêrèkè, N'Dali, Pèrèrè, Sinendé tiennent moins de neuf réunions par an. Quant aux commissions permanentes, elles sont peu fonctionnelles quant elles existent. En effet, la loi prévoit trois commissions par conseil qui doivent se réunir avant le conseil municipal pour instruire les dossiers à l'ordre du jour. En principe, elles doivent aussi s'autosaisir sur des dossiers spécifiques, mais ce n'est pas le cas dans la pratique.

Pour de nombreux acteurs locaux, le fonctionnement des instances prévues par la loi (réunion du conseil municipal, de l'exécutif communal, des conseils d'arrondissement, etc.) ressemble à un « figurantisme institutionnel »⁴ sans grande consistance. Dans la plupart des cas, les réunions de ces instances connaissent une très faible affluence. La raison invoquée par les membres de ces instances est la non prise en charge financière de leur participation, faisant des arriérés d'indemnités de sessions un point de conflit avec les maires.

Pourtant la gouvernance locale dispose d'un potentiel important dans le Borgou avec l'existence et le fonctionnement des services jugés essentiels pour le plein exercice des compétences qui sont dévolues par les textes de la décentralisation aux communes. Le PA3D en dénombre 10 : le Secrétariat Général, le Service de l'état civil (SEC), le Service des Affaires Financières (SAF), le Service de la Planification et du Développement Local (SPDL), le Service Technique (ST), le Service des Affaires Domaniales (SAD), le Service des Affaires Economiques (SAE), le Service de Suivi-Evaluation (SSE), le Service de l'Information, de la Communication et de la Documentation (SICD) et le Service des Affaires Générales (SAG). Certaines communes en ont plus (cas de Bembêrèkè – cf. Alain Zomadi, éclairage sur la maîtrise d'ouvrage communale dans le Borgou). Dans toutes les communes, ces services disposent (a) d'un local abritant le personnel, (b) ont délivré au cours de l'année écoulée des prestations aux populations et (c) disposent d'un responsable et d'un personnel pour sa fourniture.

Cependant, la capacité institutionnelle des cadres communaux du Borgou n'aide pas à une bonne maîtrise d'ouvrage communale. Les communes du Borgou, comme leurs homologues des autres régions du Bénin, connaissent des contraintes importantes de capacité. Peu attractives avec des niveaux de salaires bas, elles se caractérisent par un déficit de cadres compétents qui impacte sur une réelle mise en œuvre de la maîtrise d'ouvrage communale. L'une des raisons en est la faible adéquation/poste des cadres municipaux. Sur la base de six responsables clés des services communaux, un peu plus de la moitié des cadres ont un profil adéquat au poste occupé. A Sinendé et à N'Dali par exemple, moins de 50% des cadres communaux occupent la fonction pour laquelle ils

⁴ Pour plus de détails, lire Cather Nansounon (2011) « Le jeu des acteurs locaux dans le Borgou », éclairage à la formulation de la seconde phase du programme ASGoL.

possèdent les compétences et aptitudes requises. Le rapport du PA3D sur l'autoévaluation de la gouvernance locale dans le Borgou met ainsi l'accent sur les nécessaires corrections à apporter afin de rendre plus opérationnelle l'institution municipale. Cette correction peut se faire à l'occasion de nouveaux recrutements suite à des vacances de postes.

Les textes d'orientation de la décentralisation prévoient une articulation avec la déconcentration afin de renforcer la maîtrise d'ouvrage communale. Les services déconcentrés de l'Etat sous l'impulsion de la Préfecture essaient de mettre en place un plan d'assistance-conseil (PAC) généralement peu mis en œuvre⁵. En effet, à l'exception faite des services déconcentrés de l'Etat au niveau communal, la capacité d'encadrement des services localisés au chef-lieu du département se heurte aux contraintes de moyens financiers. Les dotations financières (fonds du Programme d'Investissement Prioritaire-PIP issus des Budgets-Programmes par Objectif-BPO) venant des directions centrales suffisent à peine à l'exécution des tâches des ministères au niveau local.

La mise à disposition des communes du savoir faire des services déconcentrés de l'Etat, pour exercer leurs compétences propres, a pour objectif d'appuyer le conseil communal et l'administration communale dans le développement des capacités nécessaires à l'exercice du développement économique et social. Cet objectif se concrétise à travers les actions d'information, de conseil, de documentation, de plaidoyer pour le compte des communes, de formation/perfectionnement, de mise en réseau pour favoriser un apprentissage collectif des communes en matière des bonnes pratiques de la gouvernance locale et de suivi-accompagnement dans l'action. Le Cadre Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) est utilisé par le service de la tutelle de la préfecture pour approuver les PDC (une autre forme aussi d'assistance-conseil)⁶.

Les deux derniers Plans Annuels d'Assistance Conseil aux communes (2009 et 2010) élaborés par la Préfecture et soumis au Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) pour inscription aux budgets respectifs des ministères n'ont pas connu de financement. Résultat, le niveau de mise en œuvre du PAC est anecdotique, il a été de 12% en 2010.

Tous ces constats sans être exhaustifs, montrent l'ampleur du problème de la maîtrise d'ouvrage communale et ses multiples facettes. Ils montrent que l'atteinte de la maîtrise d'ouvrage communale est importante dans l'accompagnement de long terme et la construction d'une coalition d'acteurs locaux nécessaire d'une part à l'exécution des programmes/projets locaux de développement et d'autre part au développement de processus de contrepouvoir « positif » pour l'émergence d'une véritable maîtrise d'ouvrage communale.

⁵ Pour plus de détails, se référer à Alain Zomadi sur l'éclairage sur « la maîtrise d'ouvrage communale dans le Borgou »

⁶ Des problèmes financiers se posent aussi pour la tenue des sessions du CDCC. Les sessions ordinaires sont utilisées pour valider les PDC. Or toutes les communes n'envoient pas à temps leur PDC et cela nécessite la multiplication de sessions extraordinaires qui a une incidence financière sur le budget et les ressources financières de la préfecture déjà insuffisantes.

3.2 – La mobilisation des ressources

Les communes du Borgou peinent à mobiliser des ressources suffisantes pour le financement de leurs plans de développement communaux. Plusieurs raisons sont à l'origine de cette faiblesse des ressources propres des communes⁷.

Parakou est un cas particulier, c'est pourquoi l'analyse se fera sur les autres communes pour ne pas biaiser les résultats. Le tableau ci-dessous donne un premier aperçu du niveau de mobilisation des ressources locales. Deux indicateurs sont présentés : le **Produit Local Brut (PLB)** qui est à la fois un indicateur de la création annuelle de richesses et un indicateur du potentiel fiscal de la commune ; les **recettes propres** des communes qui regroupent les produits issus des taxes et impôts perçus localement, sans les transferts de l'Etat. Le **taux de prélèvement** est le rapport entre la création annuelle de richesse et la somme des taxes et impôts prélevés localement. Le taux de prélèvement donne une idée du montant prélevé par la commune sur la création annuelle de richesse.

Tableau 1 : Taux de prélèvement par commune en 2010

	Bembèrèké	Kalalé,	Ndali,	Nikki	Pereire	Sinende	Tchaourou	Moyenne
Produit Local Brut (PLB)	23 143	15 000	8 000	34 000	5 000	11 714	12 000	85 714
Recettes propres	81	40	45	59	20	41	78	283
Taux de prélèvement	0,35%	0,27%	0,56%	0,17%	0,40%	0,35%	0,65%	0,33%

Source : F yatta (2008) comptes économiques spatialisé du Benin ; H Agossou (2011) NB : Recettes propres et Produit Local Brut en millions de francs CFA

A l'exception de Parakou où le taux de prélèvement est de 1%, la situation des 7 autres communes est préoccupante. Ainsi en moyenne, de l'ensemble des 7 communes du Borgou, le taux de prélèvement est de 0,33% ; ce qui veut dire que sur 100 F CFA de valeur ajoutée créée dans la zone, les communes ne collectent que 0,33 F CFA. Cette moyenne cache d'importantes disparités entre les communes. Certaines communes comme Tchaourou et N'Dali sont nettement au dessus avec un taux de prélèvement 2 fois supérieur à la moyenne du Borgou. Cela veut dire qu'avec la même économie, ces communes auront deux fois plus de ressources que les autres, toutes choses étant égales par ailleurs. A Tchaourou et N'Dali, sur 100 francs CFA de richesses créées, les communes prélèvent 0,65 et 0,56 Francs CFA. Certaines communes comme Nikki et Kalalé affichent les plus mauvais scores de mobilisation des ressources propres avec des niveaux de prélèvement respectivement de 0,17% et de 0,27%. Elles sont en dessous de la moyenne du Borgou. Sinendé, Pèrèrè et Bembèrèké font comme la moyenne de la zone.

Le faible niveau de mise en œuvre du plan d'assistance-conseil (PAC) par les services déconcentrés de l'Etat en faveur des communes, particulièrement la Direction Départementale des Impôts (DDI) Borgou/Alibori explique dans une grande part la faible mobilisation des ressources au niveau local. Souvent et en toute illégalité, les communes se trouvent dans l'obligation de distribuer les avis d'imposition et de réaliser elles-mêmes les recouvrements. Les tentatives de prise en charge financière de cette assistance-conseil de la Direction Départementale des Impôts par les communes se heurtent généralement à la modicité des ressources propres locales ; surtout dans les cas où les sommes à consacrer à l'assistance-conseil de la DDI par les communes sont supérieures à celles dont les communes peuvent s'attendre à collecter.

⁷ Pour plus de détails, lire Hervé Agossou (2011) « La mobilisation des ressources dans les communes du Borgou », éclairage à la formulation de la seconde phase du programme ASGoL.

Mais les contraintes que rencontre la DDI ne sont pas que financières. Elles sont aussi d'ordre organisationnel. En effet, la carence en effectif suffisant et en qualité de personnel à la DDI est aussi une des contraintes à la mobilisation des ressources propres. Les exemples sont édifiants : l'inspection de Nikki couvre aussi Kalalé et Pèrèrè. La recette perception de Bembèrèkè couvre aussi Sinendé. L'Inspecteur n'a disposé pendant longtemps que d'un seul agent pour remplir les avis d'imposition. Ce problème est si crucial qu'il arrive à l'Inspection des Impôts d'utiliser certains de leurs chauffeurs lettrés pour remplir les avis d'imposition en toute illégalité. Le résultat est que généralement les avis d'imposition ne sont distribués qu'en fin d'année fiscale, ce qui compromet d'office le recouvrement.

Le manque de personnel n'est pas seulement l'apanage de la DDI . Cette contrainte se situe aussi au niveau communal. Le service de mobilisation des ressources locales est souvent le parent pauvre des services communaux ; l'exemple extrême étant la commune de Kalalé où l'agent en charge de la mobilisation des ressources locales doit parcourir seul 18 marchés et points de vente. Les collecteurs sont aussi souvent en nombre insuffisant et/ou de moralité douteuse, hérités du temps des sous-préfectures.

Certaines imprécisions des textes d'orientation de la décentralisation, particulièrement en ce qui concerne la collecte des taxes locales ont desservi les efforts de mobilisation des ressources locales⁸. Il en est de même aussi pour les retards accusés à l'opérationnalisation de certaines ressources comme la taxe de développement local (TDL) qui est pendant longtemps restée sans instrumentation, même si « illégalement » certaines communes du Borgou n'ont pas attendu les textes d'application pour l'appliquer⁹. Dans ce contexte, les sommes collectées ont connu une gestion peu transparente. En exemple, le prélèvement à la source avait permis une contribution des groupements villageois de 53 millions à Kalalé pour l'année fiscale 2004 – 2005. Cette somme n'est nullement inscrite dans les comptes de la commune. Cependant cette potentialité que constitue la TDL risque de se tarir car la réforme du secteur du coton a eu une double conséquence : la chute vertigineuse de la production de coton dans la zone, principal produit d'exportation d'une part et le démantèlement des organisations paysannes qui étaient de grandes pourvoyeuses de ressources.

Pour donner une idée de la marge de manœuvre des communes en matière de mobilisation des ressources locales, il faut retenir que le seul relèvement de 1,5% du prélèvement de l'économie locale du Borgou représenterait des ressources fiscales propres de 1,286 milliards de francs CFA pour les communes de la zone au lieu des 364 millions de ressources propres. La taxation à hauteur de 1% du stock de capital privé résidentiel apporterait 1 milliard supplémentaire aux sept communes.

⁸ Auparavant, la taxe sur les gros porteurs était gérée par le Ministère en charge des collectivités locales et de la décentralisation qui imprimait les tickets valeur et organisait la collecte en collaboration avec les syndicats des transporteurs gros porteurs. Les tergiversations apparues depuis l'avènement de la décentralisation sur les responsabilités des uns et des autres ont créé un vide dans lequel les différents syndicats se sont engouffrés en collectant cette taxe à leur profit. Pour les communes, il est de plus en plus difficile de remettre cette situation en cause.

⁹ Dans ces communes, les élus locaux ont devancé les textes en instaurant une contribution au développement local sur les tonnages mais aussi sur le bétail. Enfin, le développement de la patente foraine a aussi permis d'assurer des revenus importants aux communes.

L'atteinte de ces niveaux de prélèvement aussi bien sur l'économie locale que sur le stock de capital privé résidentiel apporterait six fois plus de ressources aux communes. Ce niveau de ressources n'est pas exceptionnel compte tenu des charges liées au peuplement ; car parallèlement, les communes de la zone devront mettre annuellement 1 milliard de francs CFA pour l'entretien du stock de capital public de fonction locale (écoles, routes, dispensaires, etc.). De nos jours le niveau des dépenses d'entretien du stock de capital public de fonction locale mis en œuvre par les communes est presque 10 fois inférieur au niveau d'entretien théorique requis.

Ces ordres de grandeurs en matière de mobilisation des ressources locales constituent les enjeux de la décennie prochaine pour les maires. ASGoL devrait y contribuer en capitalisant sur les travaux effectués dans le cadre des exercices SAFIC réalisés par le Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives locales dans le Borgou (ADECOI) puis par le Projet d'Appui à la Déconcentration, la Décentralisation et au Développement économique local (PA3D). Ces ordres de grandeurs doivent interpeller les communes ainsi que la tutelle nationale et locale. Les efforts doivent être concentrés sur la déperdition des ressources fiscales le long de la chaîne fiscale (Assiettes, Enrôlement, Recouvrement) afin d'assurer un élargissement de l'assiette des différents impôts.

Cependant, il est important de développer dans le cadre d'ASGoL 2 un volet important de communication et de sensibilisation à l'attention des acteurs locaux et des producteurs. En effet, mobiliser les ressources et augmenter le taux de prélèvement sur l'économie doivent être bien explicités. Cela ne voudrait nullement signifier qu'il faut augmenter le taux de chaque impôts. ASGoL 2 devrait aussi travailler au renforcement de la proximité entre les producteurs locaux et les communes du Borgou afin non seulement de renforcer l'action économique des communes vers les productions locales, mais aussi de sensibiliser les organisations paysannes à contribuer à la Taxe de Développement Local (TDL) qui devrait permettre de renforcer l'autonomie financière communale. Le lien avec le nouveau champ DER permettra de renforcer la mobilisation des ressources auprès des organisations de producteurs.

Pour de nombreux observateurs de la vie communale dans le Borgou, les raisons de la faible mobilisation des ressources locales se trouvent dans la part de plus en plus croissante que prennent les transferts, notamment du FADEC. Le tableau ci-dessous montre que la part des recettes propres dans les recettes totales de fonctionnement ne dépasse guère la moitié pour toutes les communes. Certaines communes comme Sinendé, Pèrèrè et Kalalé doivent les deux-tiers de leurs ressources aux transferts. Cette situation n'est pas de nature à encourager les élus locaux à développer des stratégies de mobilisation de ressources.

Tableau 2 : Données sur la mobilisation des ressources locales

	Bembèreké	Kalalé,	Ndali,	Nikki	Pereire	Sinende	Tchaourou
Recettes propres / Recettes de fonctionnement 2010	51,57%	33,53%	42,69%	40,98%	30,65%	34,61%	47,42%
Recettes fiscales / Recettes propres 2010	74,06%	49,33%	73,80%	62,54%	76,98%	78,03%	34,49%
Variation 2003-2010 Ressources propres	63,97%	25,00%	93,83%	6,21%	85,64%	124,67%	226,03%
Ressources propres par habitant 2003	516	315	340	553	255	286	221
Ressources propres par habitant 2010	717	334	559	498	400	543	610
Variation Ressources propres par habitant 2003-2010	38,95%	6,03%	64,41%	-9,95%	56,86%	89,86%	176,02%
Variation Ressources propres par habitant 2008-2009	-43,18%	21,51%	-52,75%	-9,25%	20,00%	-9,20%	-9,24%
Variation 2008-2009 Recettes fiscales	-48,08%	2,51%	-53,55%	-17,82%	21,40%	-11,11%	-41,44%

Source : H Agossou (2011)

Cependant, il faut reconnaître qu'en valeur absolue, les ressources propres des communes ont partout augmenté depuis le premier mandat des maires (2003 – 2008). Ainsi, les taux de variations ont atteint les 226% à Tchaourou ou 125% à Sinendé. N'Dali, Bembêrèkè et Pèrèrè atteignent des taux entre 60% et 100%. Les communes de Kalalé et de Nikki connaissent les plus faibles variations. Mais ces variations en valeur absolues peuvent cacher des surprises car elles peuvent être le fait d'une augmentation mécanique de la population entre 2003 et 2010. Pour isoler l'effet de la population, l'analyse de la variation du niveau de ressources propres par habitant est plus pertinente. Les données montrent que l'ampleur des variations est plus faible en comparaison de l'analyse en valeur absolue exception faite de Tchaourou où la variation du niveau de ressources propres par habitant est de 176%. Pour la commune de Nikki, cette variation est négative (-10%).

Le tableau ci-dessus montre aussi que la mobilisation des ressources locales est fortement tributaire des décisions nationales et des dispositions de la loi des finances chaque année. Ainsi, les deux dernières lignes du tableau montrent l'effet de la loi des finances 2009 sur les ressources propres des communes. En effet, de nouvelles dispositions avaient été introduites dans le Code Général des Impôts, telle la suppression de l'outillage industriel dans le calcul de la patente et du foncier bâti ainsi que la suppression du paiement de la patente par les nouvelles entreprises. Sur le plan national, cela a occasionné une perte estimée à plus d'un milliard huit cent vingt trois mille sept cent quatre vingt dix mille deux cent soixante quatre (1 823 790 264) FCFA.

Pour les sept communes du Borgou, le manque à gagner a été estimé à 140 millions de francs CFA soit 37% de leurs ressources propres. Bembêrèkè, Tchaourou et N'Dali ont ainsi perdu la moitié de leurs recettes fiscales ; Nikki et Sinendé dans des proportions moindres avec respectivement -17% et -11%. Quant aux communes de Kalalé et Pèrèrè, elles semblent ne pas avoir été touchées négativement. Pour donner une meilleure idée, Tchaourou a perdu plus de 70% de ses patentes et Bembêrèkè s'est trouvé en 2009 avec des patentes du niveau de 2003.

Cet exemple montre comment une décision de politique nationale peut annihiler une décennie d'effort de mobilisation des ressources locales. C'est pourquoi, le programme ASGoL 2 accordera une attention particulière à l'ancrage avec l'Association Nationale des Communes du Bénin afin d'assurer une veille sur le cadre institutionnel national.

3.3 – L'intercommunalité

La décentralisation béninoise ne considère qu'un seul niveau de collectivités locales : les communes. Dans l'architecture institutionnelle du Bénin, le niveau départemental n'est pas une entité décentralisée mais une entité déconcentrée dirigée par un Préfet. Dès lors, la meilleure instrumentation pour la mise en commun des initiatives afin d'aborder les problématiques du Borgou est l'intercommunalité.

La première forme d'intercommunalité initiée par la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) du MDGLAAT est les Espaces de Développement Partagé. Ces espaces ont été définis sur la base de considérations socioculturelles et économiques et devrait en permettre la mise en commun des moyens humains et financiers autour de projets de territoires. Trois EDP existent dans le Borgou. Il

s'agit du territoire Oly (Kalalé, Nikki, Pèrèrè,) du territoire de l'Ouémé Supérieur (Parakou, Tchaourou, N'Dali) et du territoire Ouénou Bénou (Sinendé, Bembèrèkè).

Dans la première phase d'ASGoL, les trois EDP ont été installés en décembre 2009 et leurs organes mis en place. Il s'agit des assemblées générales - composées de la totalité des conseils municipaux des communes membres à laquelle il faut adjoindre d'autres acteurs locaux (30% de chaque conseil municipal) - et des conseils de territoire (organes décisionnels des EDP où siègent élus, représentants de la société civile et des opérateurs économiques). Mais très vite, les EDP mis en place se sont heurtés à plusieurs contraintes.

La première contrainte a été l'appropriation des EDP sur le terrain. En effet, le travail de re-précision des EDP qui avait eu lieu en 2004, n'a pas fait l'objet de retour sur le terrain notamment auprès des principaux acteurs communaux. Ceci était d'autant plus nécessaire que les principaux acteurs des communes qui avaient participé aux discussions préliminaires avaient été remplacés par d'autres moins imprégnés de la démarche. Ce manque de retour des promoteurs des EDP à la base pour entériner les regroupements communaux ainsi que le manque de flexibilité du découpage retenu ont été mal compris par certaines catégories d'acteurs locaux. Enfin, la réflexion sur les statuts a omis les acteurs locaux.

La seconde contrainte a été le financement des instances des EDP. Dans un contexte où même les réunions des conseils municipaux ont du mal à se tenir faute de moyens financiers, les instances des EDP largement plus importantes en nombre engendrent des coûts de fonctionnement importants. Certes les textes mentionnent des droits d'adhésion des communes membres – encore que le pourcentage de cette cotisation qui devait être fixée par l'assemblée générale ne l'est pas encore – mais aucune cotisation n'a été payée. Les quelques réunions tenues (AG ou conseil de territoire) ont été financées par les fonds de la première phase du programme ASGoL.

La troisième contrainte a été l'animation des EDP. Tout le processus mis en place a grandement été articulé plus sur le contenant que le contenu. Alors que toute l'énergie aussi bien de la DAT que d'ASGoL était focalisée autour des textes, des instances et des modalités de fonctionnement de ces instances, le plus important c'est-à-dire le contenu a été occulté laissant les EDP tournés à vide. Pour corriger cette dérive, la première phase d'ASGoL a essayé d'unir les acteurs de territoires autour de projets économiques. Mais sur la base de 3 projets de territoire avec une moyenne de 200 millions par projet, l'exercice a très vite trouvé ses limites. Les montants qui pouvaient être engagés par ASGoL et le PA3D, respectivement 50 millions et 100 millions FCFA se révélaient en deçà de la demande. En outre, ces projets concurrençaient le secteur privé en positionnant les communes et les EDP directement comme opérateurs par exemple pour des installations de transformation de produits agricoles.

Finalement, par manque de financement, les EDP se sont plus ou moins éteints. Une seule, celle de Ouénou Benou regroupant les communes de Sinendé et de Bembèrèkè a survécu autour d'un projet de piste rurale. Une cellule technique intercommunale ainsi qu'une cellule intercommunale de passation de marché ont été mises en place pour conduire à bien le projet, chapeautées par le conseil de territoire. Enfin, ce dernier a délibéré pour transformer l'EDP en EPCI.

C'est dans ce contexte qu'est prise la loi 2009-17 du 13 août 2009, portant modalités de l'intercommunalité au Bénin. Elle institue la mise en place d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) comme seules structures intercommunales reconnues par l'Etat. Elle n'interdit pas le regroupement de communes sous une forme associative (de droit privé) mais constitue un frein aux Espaces de Développement Partagés (EDP) qui ne peuvent pas bénéficier de fonds publics pour la maîtrise d'ouvrage déléguée. Or avant cette loi, la maîtrise d'ouvrage pouvait être déléguée aux EDP, seuls les EPCI peuvent maintenant en bénéficier.

C'est aussi dans ce contexte qu'émerge l'Association des Communes du Borgou (ADECOPB). Tenant la première session de son conseil d'administration le 22 mai 2009, l'ADECOPB ambitionne le double rôle de lobbying et de plaidoyer mais aussi de réflexion sur la stratégie de développement économique local, la promotion du tourisme, la maîtrise d'ouvrage intercommunale. Dans la première phase d'ASGoL, elle a effectué l'attribution du Fonds de développement des territoires (FDT) pour financer les projets des communes dans le cadre du programme ASGoL. Elle a aussi capitalisé sur la réflexion globale sur le développement économique local conduit par le Programme d'Appui Suisse au Renforcement de l'Economie Locale (ASREL). Pendant les différents ateliers et rencontres, les acteurs des communes du Borgou ont acquis une culture commune des enjeux économiques et urbains qui émergent dans le Département. Une charte du développement économique local a été finalisée. Les réunions de l'ADECOPB sont la preuve de la vitalité et de l'adhésion des membres au vu des questions structurelles traitées et de l'affluence des membres.

Sur le contenu, l'intercommunalité a de quoi fonctionner et les sujets ne manquent pas. Des stratégies intercommunales sont en effet nécessaires pour les infrastructures et équipements publics marchands de la zone constituée de marchés locaux, de marchés à bétail, de magasins de stockage de produits, de gares routières, de barrages et de retenues d'eau.

Les marchés locaux sont le lieu par excellence où les populations vendent des vivriers pour acquérir des produits manufacturés de première nécessité. Malgré les grosses quantités de produits agricoles dont regorge la zone, il n'existe pas un seul marché de produits agricoles. L'absence de marchés de vivriers contribue à l'inorganisation des filières agricoles et rend plus difficile l'imposition des produits vivriers. Les communes de la zone gagneraient financièrement à créer des marchés pour les produits vivriers. Par ailleurs, le développement du commerce le long des frontières des communes avec le Nigeria dépendra de l'amélioration des infrastructures et équipements marchands frontaliers.

Pour le bétail, il est plus qu'important de dégager une stratégie intercommunale compte tenu de l'énorme potentiel du Borgou. Pour le moment les stratégies sont individuelles. La commune de Nikki est la mieux pourvue en marchés à bétail avec 15 marchés essaimés sur l'ensemble de la commune. Les marchés les plus animés sont ceux de Biro et de Sakabansi. Mais c'est la commune de Kalalé qui abrite le plus important marché à bétail du Département du Borgou : le marché de Derrassi. Le marché de Guèma (le seul marché à bétail de Parakou) est le deuxième plus grand du Département.

Les magasins de stockage des produits agricoles sont largement insuffisants du fait d'une approche segmentée de ce problème à l'échelle du Borgou. Nikki a le plus grand magasin (le magasin mis en place par l'ONASA : l'Office National pour la Sécurité Alimentaire). Celui de N'Dali vient en deuxième position, mais les plus grosses quantités sont stockées dans des magasins individuels. L'insuffisance de magasins contribue à l'inorganisation des marchés de vivriers et accroît les coûts de manutention

et de stockage. L'émergence d'une stratégie intercommunale de collecte, de transport et de stockage des produits agricoles contribuerait à la nécessaire redynamisation des productions agricoles du Borgou par une meilleure structuration des filières.

Zone de production agricole importante, de transit d'importants tonnages de produits et de ravitaillement des pays de l'arrière-pays, le Borgou souffre d'une carence d'équipements. Les gares routières concentrées dans les chefs-lieux des communes sont faiblement aménagées et leurs emplacements sont généralement inadéquats (cas de la gare centrale de Parakou qui est installée au centre-ville, en face de l'hôtel de ville). Il n'y a pas de parkings gros porteurs dans la zone, bien que la densité du trafic le long de la Route Nationale Inter-Etat N°2 (la route Cotonou-Malanville) justifie pleinement la construction de parkings à Parakou et à N'Dali. Ces quelques constats mettent en avant l'urgence d'une approche plus systémique de la question.

Enfin, la problématique territoriale ne saurait être complète sans la question de l'accessibilité interne du Borgou. L'intégration économique du Borgou est en grande partie tributaire de la fluidité économique qui elle-même suppose une accessibilité globale de la zone grâce à la suppression des obstacles et barrières aux flux de marchandises et de personnes. Une stratégie à l'échelle du Borgou devrait être développée d'autant plus que l'accessibilité est loin d'être acquise dans la zone.

3.4 – L'aménagement du territoire

Zone de mutations profondes par excellence, le Borgou connaît de profonds changements sur le peuplement et sur les activités économiques. Les analyses rétrospectives de la zone montrent un fort mouvement d'immigration caractérisé par un taux de croissance de la population de la zone. Cette immigration prend principalement place en zone rurale et s'apparente à un processus de colonisation des terres agricoles. Ces dernières sont essentiellement mises en valeur pour les cultures spéculatives (coton principalement) et subsidiairement sur les cultures vivrières qui ne concernent que le marché local et régional.

Mais cette forte immigration essentiellement agricole se conjugue à une urbanisation importante pour donner une image encore plus forte de la mutation en cours dans le Borgou. C'est ainsi que le taux d'urbanisation est plus élevé que la moyenne nationale. Même si la dernière décennie a vu la colonisation des terres agricoles se renforcer plus vite que la croissance des centres urbains, il n'en demeure pas moins que la tendance à une forte urbanisation continue. Mais la rupture ou la prolongation de cette tendance est en grande partie tributaire de la production cotonnière mais aussi de l'installation du port sec qui devrait permettre de faciliter les échanges avec des pays comme le Niger, le Mali et le Burkina. La poursuite de cette tendance va renforcer plus que jamais les relations villes campagnes et les flux de marchandises et de personnes entre les deux milieux urbain et rural. La dynamique de l'armature urbaine du Borgou, avec les croissances différenciées des centres urbains devrait amplifier les flux de personnes et de marchandises et renforcer conséquemment l'intégration entre les milieux urbain et rural.

La plupart des analystes font le pari d'un assèchement de l'immigration agricole dans la zone. Quant à la raison de ce tarissement, quatre thèses s'opposent. Certains analystes suggèrent que le seuil d'accueil de nouveaux colons est presque atteint. Mais cette assertion ne résiste pas à l'analyse car la zone demeure encore l'une des régions les moins peuplées du pays (28 habitants/km² contre 59

habitants pour la moyenne nationale). Autant dire que le potentiel d'accueil de nouveaux colons reste encore entier. D'autres analystes pensent plutôt que c'est l'augmentation de la productivité agricole qui va mettre fin à l'immigration dans les zones rurales du Borgou. Cette augmentation de la productivité - qui implique l'utilisation de moins de travailleurs pour une unité de production - va libérer le surplus de main d'œuvre de la zone qui devra s'insérer dans les autres circuits de l'activité économique urbaine. Un troisième groupe d'analystes pointe du doigt la fatigue des sols qui pourrait constituer un frein structurel à l'expansion des cultures de rentes. Enfin un dernier groupe d'analystes invoque les fluctuations du cours des productions de rentes sur le marché international pour expliquer un désengagement des producteurs et donc un ralentissement de l'immigration agricole.

Par contre le débat sur les alternatives est moins riche. La seule alternative se trouverait essentiellement sur les autres productions agricoles, notamment celles qui concernent le marché local et régional et nourrissent la fonction de « consommation » de la ville. On note en effet des spécialisations autres que le coton qui sont fonction des habitudes culturelles et de la vocation des espaces

N'Dali et Parakou se spécialisent progressivement dans les productions fruitières et maraîchères en raison de leur accès à la Route Inter-Etats Cotonou-Malanville, de leurs terres très adaptées (Sirarou, Tamarou, localités péri-urbaines de Parakou) et de la proximité de Parakou qui est le centre principal de regroupement et de commercialisation des fruits en direction de la région septentrionale du pays. N'Dali est la première commune fruitière de la zone. Parakou occupe le second rang. Le manque de suivi des filières fruitières par le CeRPA ne permet pas d'avoir des statistiques fiables pour leur bonne prise en compte dans le produit intérieur brut local.

Nikki, Tchaourou et Pèrèrè quant à elles sont plus spécialisées dans la production de maïs et de l'igname. Nikki est le premier producteur de maïs de la zone (30% de la production) ; Tchaourou celui de l'igname avec une moyenne annuelle de 20% de la production. L'accès de Tchaourou au grand marché nigérian explique sa spécialisation (le Nigéria est un gros consommateur de cossettes d'igname et les villes telles que Shaki, Sèpètèri, Igboho et Kishi constituent les principaux débouchés de la cossette de Tchaourou).

Tchaourou est également le bassin de la production d'anacarde avec en moyenne 4500 tonnes par an. Cette culture est produite dans toutes les communes de la zone et constitue la deuxième culture de rente après le coton. L'immigration massive des colons agricoles venus des départements de la Donga et de l'Atacora a permis à Tchaourou de devenir la première puissance agricole du Nord-Bénin. L'igname représente la première source de recettes dans la commune. Sa production contribue à 82,64% des revenus agricoles. La filière karité, qui constitue également une source appréciable de revenus et qui dispose d'un marché international important et en bonne croissance, reste peu structurée. L'augmentation de cette production dépendra de la capacité de la zone à changer le mode de production de cette culture, mode jusqu'ici basé sur les récoltes dans les champs et les brousses.

Quant à la culture du manioc, les terres de la zone s'y prêtent assez bien. Mais c'est surtout Tchaourou et Nikki qui sont les principaux producteurs. Ces deux communes totalisaient pour la

campagne agricole 2005/2006 72% de la production de la zone et 34% de la production départementale (au même titre que Bembêrèkè), soit un volume total de 102 mille tonnes.

A Bembêrèkè les principales cultures sont le maïs, le manioc, le karité et l'anacarde. A Sinendé, le coton et l'arachide ne pèsent que le tiers de la production locale. Ce sont les racines et les tubercules qui prédominent.

Enfin, Kalalé est le pôle cotonnier de la région avec près de 46% de la production annuelle suivie de Nikki avec 20% de la production.

Si ces productions semblent promettre une alternative crédible aux productions de rente, leur impact sur l'aménagement de territoire dépendra de l'organisation de leurs filières. Résultat, on assiste à un bradage des productions agricoles du fait de l'inorganisation des circuits de commercialisation.

Toutes ces productions agricoles devraient permettre d'organiser des échanges villes-campagnes plus efficaces dans le sens d'une meilleure contribution à l'économie locale. En effet, les productions de rente concernent généralement le commerce au loin (exportation) alors que les autres productions contribuent à structurer le Borgou en entraînant des emplois de plus en plus importants. A chaque emploi primaire est lié en amont un emploi de fabrication d'intrant et en aval un emploi de transformation. En outre, plus le niveau d'urbanisation augmentera, plus les échanges induits par les villes de la zone vont polariser un espace plus grand, qui dépasse largement les frontières de l'hinterland classique.

Les réflexions en matière d'aménagement du territoire doivent anticiper le fonctionnement du territoire dans cette optique de renforcement des interactions entre villes et campagnes. Par exemple un aménagement des villes au service de leur hinterland rural doit être une priorité en prenant en compte les centres de collecte, de conditionnement et de commercialisation des productions vivrières qui devraient avoir des infrastructures adéquates. Cette infrastructure pourrait ainsi offrir un cadre idéal d'organisation de toute la filière en relation avec les marchés ruraux environnants. D'autre part, tout développement d'une industrie de transformation doit prendre en compte la capacité énergétique de la zone. Or, la puissance produite s'avère plus qu'insuffisante dans la perspective d'un développement du secteur agro-industriel de la zone. Les infrastructures de stockage et de transport des productions des zones concernées jusqu'aux autres centres urbains et à Parakou posent d'innombrables problèmes d'adéquation. Ces deux exemples montrent que les villes de la zone doivent davantage être aménagées en fonction des services qu'elles doivent rendre à l'hinterland rural.

Enfin, cela pose le problème de la pertinence des instruments de planification à adapter à des problématiques structurelles alliant des échelles de planification différentes. En effet, la structuration actuelle des documents de planification à l'échelle des territoires part du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) au Schéma Directeur d'Aménagement Communal (SDAC) en passant par le Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement (STAD) pour les espaces intercommunaux. L'échelle du département n'étant pas retenue par la DAT pour l'élaboration de

document de planification, reste la démarche Ecoloc¹⁰ issue du programme ASREL qui a mis à la disposition des acteurs locaux un ensemble d'instruments.

Somme toute, il est évident que l'enjeu de l'aménagement du territoire a jusqu'ici été peu documenté, à tort, compte tenu des mutations rapides et profondes qui caractérisent le Borgou. Le programme ASGoL2 contribuera à renforcer les capacités des acteurs du Département du Borgou à anticiper ces transformations en actionnant sur des leviers adéquats.

4. Proposition de montage de la seconde phase du programme ASGoL

4.1 – Partenaires du programme

4.1.1 – Partenaires au niveau national

Les partenaires au niveau national sont la Direction Générale de la Décentralisation et la Gouvernance Locale (DGDGL), la Direction Générale de l'Administration du Territoire (DGAT), la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), la Maison des Collectivités locales (MCL) et l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB).

La Maison des Collectivités Locales est un partenaire important de la mise en œuvre du programme. En effet, dans le cadre de sa mission de renforcement, d'harmonisation et d'extension à l'ensemble du territoire national des apports en ingénierie technique, administrative et financière dont auront besoin les élus et les cadres locaux pour gérer les communes, la MCL s'est engagée dans la généralisation de mise à disposition des **animateurs de territoires** dans les communes du Bénin. Tirant des enseignements dans d'autres Départements du Bénin, les animateurs de territoire ont été déployés dans les communes du Borgou durant la première phase d'ASGoL et ont fait leur preuve. Ils constituent un pan important du dispositif de la seconde phase d'ASGoL et devront être positionnés à l'ADECOB pour animer les différentes communes.

La Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) et la Direction Générale de l'Administration du Territoire (DGAT) sont les pendants nationaux de la décentralisation et de la déconcentration. Ainsi, si les aspects liés aux processus de décentralisation et aux communes relèvent de la DGDGL, ceux liés à la déconcentration et à l'assistance-conseil aux communes par les services déconcentrés de l'Etat relèvent de la DGAE. La maîtrise d'ouvrage communale pour fournir des services publics locaux aux populations tels que souhaités par la seconde phase d'ASGoL est tributaire de la manière dont ces deux directions générales abordent la problématique. Il est ainsi

¹⁰ La démarche ECOLOC prévoit trois phases : la phase des études d'une durée; la phase de dialogue politique et de concertation d'une égale durée ; et la phase de mise en œuvre des stratégies de développement local et de relance économique qui démarre après la phase de concertation. Elle permet de mesurer et comprendre les économies locales ainsi que les transformations de longue durée qui les affectent, et qu'il existe un certain nombre de leviers locaux qui devraient permettre aux responsables et opérateurs locaux d'agir sur le devenir économique et social à long terme de leur localité et de son hinterland, en vue d'anticiper les transformations structurelles et de maximiser l'impact d'éventuelles interventions extérieures (qu'elles soient le fait de l'Etat, des partenaires au développement, ou des interventions des acteurs non étatiques)

important que les deux structures travaillent en étroite collaboration pour d'une part bénéficier d'un appui direct des réflexions en cours au niveau central, mais aussi tirer les leçons des expérimentations en cours dans le Borgou d'autre part.

La Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) est en charge de la répartition des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)¹¹.

La CONAFIL travaille non seulement à la répartition des ressources du FADeC non affectées venant des partenaires techniques et financiers, mais aussi à renforcer les capacités des communes béninoises pour la mobilisation des ressources locales. Cette problématique est traitée au travers de l'amélioration des relations entre l'administration fiscale et les communes, l'analyse comparative de l'évolution et des ratios de ressources propres des communes depuis le premier mandat des maires (2003 – 2008), la formation des receveurs-percepteurs, etc.

La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) a été un des partenaires de la première phase du programme ASGoL. Les missions de la DAT sont articulées, entre autres, autour de la promotion de l'intercommunalité de forme associative, la promotion des Pôles de Développement et le renforcement du niveau d'équipement à l'échelle locale. Dans la première phase d'ASGoL, la DAT a accompagné la mise en place et l'animation des Espaces de Développement Partagé (EDP). Si la seconde phase d'ASGoL ne retient plus les EDP comme hypothèse centrale, elle appuiera cependant des initiatives d'intercommunalité qui verront le jour ainsi que la mise en place d'un système d'information géographique (SIT) pour chacune des communes du Borgou¹².

L'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), créée le 06 Novembre 2003, est le résultat de la volonté commune des collectivités locales béninoises et des élus locaux de disposer d'un creuset de défense des intérêts des communes qui serait un outil de développement des communes et de promotion du bien-être des population. Elle a pour principales missions de défendre les intérêts des populations locales et d'assurer un adéquat transfert des compétences et des ressources correspondantes.

L'ANCB sera le principal acteur de la fonction de plaidoyer et de lobbying au niveau national afin de rendre le cadre institutionnel national plus favorable. Une réflexion sera développée en ce sens pour la mise en place d'un cadre de concertation régulier entre l'Etat et les communes sur les contraintes rencontrées dans la mise en œuvre du processus de transferts des compétences et des ressources.

4.1.2 – Partenaires au niveau départemental

Les partenaires au niveau départemental sont de deux types : les partenaires institutionnels et les non institutionnels.

Les partenaires institutionnels regroupent la Préfecture et ses services déconcentrés de l'Etat et l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOb).

¹¹ Créés respectivement par les Décrets n°2008-274 et 276 portant création, attributions, organisation et fonctionnement qui ont été signés le 19 mai 2008

¹² Une expérience serait déjà en cours dans la commune de NDali

La Préfecture, dirigée par un Préfet, est l'institution qui représente l'exécutif national au niveau départemental. Les responsables des services déconcentrés de l'Etat assistent le Préfet de département dans son rôle de coordination des activités au niveau départemental. Le préfet est chargé : de la tutelle des collectivités territoriales décentralisées ; de l'installation des conseils communaux ou municipaux dans les huit jours qui suivent la proclamation des résultats des élections ; de la mise en œuvre des projets à caractère départemental ; de la supervision, de l'harmonisation et du contrôle de toutes les activités des services techniques déconcentrés du Département.

Dans le cadre de ses attributions d'autorité de tutelle des communes dans le Département, le Préfet approuve entre autres le budget communal et ses modifications en cours d'exercice ; les modalités de mise en œuvre des impôts, droits et taxes locaux et la fixation des tarifs et autres ressources non fiscales ainsi que leur modalité de perception ; le montant, la durée, la garantie et les modalités de remboursement des emprunts ; le montant, la garantie et les modalités d'octroi et de remboursement des avances de prêts ; l'élaboration de tous les documents d'urbanisme ; etc.

L'Association pour le Développement des Communes du Borgou a été créée le 25 décembre 2004. Les membres de l'association sont les huit (8) communes du Borgou à savoir : Bembèrèkè, Kalalé, Parakou, Pèrèrè, N'Dali, Nikki, Sinendè et Tchaourou.

Les objectifs tels que formulés par l'assemblée générale sont : Contribuer au renforcement de la démocratie et de la décentralisation ; Défendre les intérêts des communes membres ; Développer l'intercommunalité sur les plans économique, social, culturel et autres en mettant en place des espaces de concertation entre les communes, les organisations de la société civile et les habitants sur les questions de développement local ; Assurer le rôle d'interface entre les communes membres, les associations sœurs, les pouvoirs publics et les partenaires techniques et financiers ; Promouvoir la solidarité, le partenariat et la coopération entre les communes du Borgou d'une part, et entre ces dernières et les autres communes d'autre part ; Participer à l'intermédiation lors des conflits au sein des conseils communaux ; Développer, capitaliser et fructifier les expériences de gestion communale pour renforcer les capacités des communes membres ; Favoriser la participation des citoyens au développement de leur territoire, en les impliquant dans la planification, la réalisation et le suivi d'actions de proximité, en cohérence avec les plans de développement communaux ; Contribuer à améliorer l'offre de services communaux en réponse aux besoins socio-économiques de base des habitants, en lien avec les stratégies nationales de développement ; Participer à la sensibilisation et au développement d'une citoyenneté locale, fondement du civisme fiscal ; Promouvoir la création de services d'intérêt et d'utilité intercommunaux.

L'ADECOB travaille aujourd'hui à faire de l'intercommunalité un levier de l'amélioration des conditions de vie des populations du Borgou. Partie prenante de la mise en œuvre de la première phase d'ASGoL, l'association sera un partenaire central dans la mise en œuvre de la seconde phase du programme. Elle abritera l'unité de gestion du programme.

Les partenaires non institutionnels regroupent les organisations de producteurs, éleveurs, artisans, etc¹³. Elles ont été créées pour accompagner les producteurs ruraux et autres acteurs (transporteurs de passagers, transporteurs de produits vivriers, ...) par les producteurs eux-mêmes. Il s'agit de :

¹³ Pour une liste exhaustive et une analyse complète, lire Emmanuel Berny, 2011.

L'Union Départementale des Producteurs de Coton : L'agriculture est la principale activité économique du Borgou. Elle s'est structurée autour de la filière coton et a donné naissance aux organisations de producteurs depuis le village avec les groupements villageois jusqu'au Département à travers l'Union Départementale des Producteurs de Coton. Ces organisations de producteurs ont mené des activités économiques ou sociales au profit de leurs membres : mise en place de boutiques d'intrants, quincaillerie, véhicules de transport, etc.. Elles ont aussi financé des actions d'intérêt général pour l'éducation des jeunes filles au Lycée de Parakou, la construction d'écoles, de centres de santé et de bâtiments administratifs, l'entretien des pistes rurales, l'achat de véhicule pour les autorités locales et l'aide budgétaire au fonctionnement des collectivités locales. Avec la réforme du secteur du coton et la crise qui en est suivie, le rôle de ces organisations a été en grande partie affaibli par l'assèchement de leur financement.

L'Union Départementale des Organisations Professionnelles d'Éleveurs de Ruminants : L'élevage constitue la deuxième activité économique dans les Communes après l'agriculture. L'Union départementale des organisations professionnelles d'éleveurs de ruminants (UDOPER) est une association d'envergure interdépartementale voire régionale (Alibori, Atacora, Borgou, Donga et Collines). L'union dispose d'un plan triennal de promotion du métier d'éleveur. Elle gère les marchés à bétail, promeut la transformation des produits laitiers et forme les fils d'éleveurs en santé animale. L'UDOPER a autrefois construit des écoles et recruté des enseignants communautaires. Elle organise la concertation entre les élus du Niger et du Bénin pour résoudre les conflits liés à la transhumance. Enfin, elle contribue à la mobilisation des ressources financières des Communes.

La Chambre Interdépartementale d'Agriculture du Borgou/Alibori : c'est un établissement public autonome à caractère professionnel. Elle est dotée d'une assemblée plénière de délégués consulaires élus et a un mode de représentation indirecte avec des élections de désignation des membres au niveau village pour le niveau arrondissement, puis du niveau arrondissement pour le niveau communal. Il faut noter que les élus sont composés à 70% par des membres individuels, à 20% par des représentants des producteurs agricoles et à 10% par des représentants des projets, des fournisseurs d'intrants, etc. Mais cette institution semble disposer de peu d'autonomie financière et d'un déficit de légitimité qui la place en porte à faux avec les producteurs du Borgou.

La Chambre Interdépartementale des métiers (CIM) : c'est un établissement public doté de la personnalité morale et placé sous tutelle de l'artisanat. Son assemblée plénière est composée de représentants des 11 branches d'activités ; chacune subdivisée en corps de métier. Disposant d'un meilleur système de représentation par corps de métier, la CIM travaille à renforcer sa légitimité auprès de ses membres grâce en grande partie au financement du Bureau d'Appui aux Artisans (BAA).

4.1.3 – Partenaires au niveau communal et infra communal

Les acteurs institutionnels du programme au niveau communal et infra-communal sont les conseils municipaux, les cadres communaux d'appui et de concertation (CCAC) et le conseil d'arrondissement (CA).

Les Conseils Communaux sont les organes élus des communes qui élisent l'exécutif en leur sein. Selon les dispositions de la loi 2007-28 du 24 septembre 2007, le nombre des conseillers communaux varie de 9 à 49 membres dépendant de la taille de la commune en population. Les conseils

communaux ont en charge la conduite des programmes de développement de la commune ainsi que le contrôle de l'action du maire.

La seconde phase du programme ASGoL sera grandement articulée autour des conseils communaux qui seront sensibilisés à ses principaux axes et aux modalités de mise en œuvre ; particulièrement le dispositif incitatif en matière de mobilisation des ressources locales.

Les Cadres Communaux d'Appui et de concertation (CCAC) sont des émanations locales créées par arrêté communal qui regroupent les maires et leurs adjoints, les chefs d'arrondissements, les démembrements locaux des services déconcentrés de l'Etat, les organisations de la société civile, les organisations de producteurs et les animateurs d'arrondissement.

Les Conseils d'Arrondissement sont des structures légales non dotées de personnalité juridique et d'une autonomie financière. Ils regroupent les chefs de villages, les conseillers communaux élus de l'arrondissement, les chefs d'arrondissement, les organisations de la société civile, les organisations de producteurs, les démembrements locaux des services déconcentrés de l'Etat et les animateurs villageois.

Les acteurs non institutionnels recoupent ceux du niveau national évoqués plus haut et sont les briques de base des organisations de producteurs.

Les Unions Communales de Producteurs (UCP) sont censées avoir remplacé les unions communales des producteurs de coton depuis la réforme, mais ce n'est pas le cas partout. Dans certains cas, les élections pour renouveler les instances font encore défaut. A ces unions communales de producteurs se superposent aussi des unions communales par filières dont les plus importantes sont concernées par le maïs, l'anacarde, le soja, etc.

4.2 – Enjeux de développement

4.2.1 – Les enjeux pour la coopération suisse

Le programme ASGoL2 s'inscrit dans la vision de la Division Afrique de l'Ouest (DAO) de la coopération suisse : *L'Afrique de l'Ouest, et en particulier les populations des pays prioritaires sont en mesure d'exploiter leurs potentiels en faveur d'un développement équitable et durable, ceci de leurs propres forces et en coopération avec les acteurs internationaux publics, privés et de la société civile. La DDC contribue avec ses partenaires africains, suisses et internationaux à la réalisation des objectifs du millénaire dans les pays prioritaires et au renforcement d'une région capable de s'insérer de manière plus équilibrée dans la mondialisation.*

Cette vision implique une action beaucoup plus axée sur la construction des mécanismes institutionnels et des capacités qui assurent la durabilité des actions bien après la fin des interventions de la coopération suisse¹⁴. Plus particulièrement, la coopération suisse devrait, par l'intermédiaire du programme ASGoL intervenir sur les enjeux suivants :

¹⁴ Les orientations de la DAO sont :

- Renforcer les capacités des institutions publiques et de la société civile pour la gestion de leurs politiques et mise en œuvre des plans de développement. En particulier, les systèmes de gestion des biens publics

L'amélioration du processus de décentralisation au Bénin. Les processus de décentralisation appellent l'instauration d'une subsidiarité intelligente dans la sphère publique, particulièrement entre l'Etat et les collectivités locales ; elles supposent par ailleurs plusieurs avantages. L'efficacité allocative est la première ; elle traduit la meilleure adéquation de l'offre de services à la demande du fait d'une définition des services par les populations elles-mêmes. L'efficacité fiscale vient du fait que les populations sont plus enclines à participer au financement des actions qu'elles ont définies elles-mêmes. L'efficacité productive quant à elle désigne les économies faites dans les dépenses publiques du fait d'une meilleure connaissance des coûts locaux.

Malgré les actions de plaidoyer développées par l'Association Nationale des Communes du **Borgou** (ANCB), ces avantages de la décentralisation tardent à se matérialiser pleinement au Bénin. La faute à plusieurs contraintes dont la plus importante est liée à la mauvaise qualité des arrangements institutionnels entre l'Etat et les collectivités locales et qui se traduisent par un transfert incomplet des compétences aux communes. L'une des causes vient aussi du fait que la décentralisation se met en œuvre « à l'aveugle » du fait de l'insuffisance des expérimentations sur le terrain. Le programme ASGoL devrait offrir un cadre d'expérimentation pertinent dont les principaux enseignements vont concourir à interroger l'arsenal juridique et institutionnel de la décentralisation au Bénin. C'est là que l'association des Communes du Borgou (ADECOP) peut servir d'éclaireur pour non seulement expérimenter un certain nombre d'approches, mais nourrir le dialogue national sur les enseignements qui en découlent.

La place des collectivités locales dans la mise en œuvre des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Au Bénin comme dans les autres pays d'Afrique de l'Ouest, les progrès dans la réalisation des OMD sont certes encourageants, mais largement en deçà des cibles fixés pour l'année butoire de 2015. L'analyse de l'évolution des indicateurs relatifs aux OMD au niveau sectoriel révèle une situation contrastée. Selon le secteur, les évolutions tendanciennes laissent entrevoir une chance d'atteindre les cibles fixées pour 2015 (Education, Santé et Eau). Il est vrai que les effets néfastes des crises alimentaires, énergétiques, financières et économiques et des changements climatiques ont impacté l'atteinte des OMD au Bénin. Peu de cibles seront atteintes et de plus en plus d'analystes pointent du doigt l'insuffisante implication de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB).

Les OMD recouvrent les services classiques donnés aux populations, particulièrement les plus pauvres. L'accès à l'eau, à l'éducation et à la santé pour ne citer que de ceux-là, sont au cœur des compétences des communes au Bénin et ailleurs. De la capacité des communes à opérer ces services

(éducation, santé, gouvernance, ressources naturelles) sont renforcés. ;

- Accroître la capacité des acteurs publics et de la société civile en relation avec leur positionnement et leur participation équitable dans les négociations et dans la défense de leur intérêt au niveau régional et global ;
- Promouvoir la facilité d'accès à des services de base de qualité, équitables et adaptés ainsi que des moyens de production et de revenu pour les segments défavorisés de la population ;
- Promouvoir le développement de la production et la diversification de l'économie, de la création d'emplois et de la gouvernance économique ;
- Exercer de l'influence et mobiliser du soutien pour un développement durable et équitable en Afrique de l'Ouest à travers des organisations de plaidoyer et de recherche ainsi que le dialogue politique à tous les niveaux.

dépend l'atteinte des objectifs fixés pour les OMD par les pays. La coopération suisse au développement devrait mettre au cœur de ses actions le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale pour améliorer l'accès des populations à une gamme plus vaste et variée de services publics locaux. De ce point de vue l'ANCB et l'ADECOB dans leur rôle de défense des prérogatives des communes sont à l'avant-garde de cette négociation particulièrement pour une plus grande décentralisation des politiques sectorielles qui portent l'écrasante majorité des services publics locaux.

Le renforcement des capacités institutionnelles et financières des communes. La prise de textes d'orientation de la décentralisation (lois, décrets et arrêtés d'application) ne peut être une fin en soi ; encore faut-il que les communes puissent mettre en œuvre les compétences transférées. Pour cela, les communes doivent disposer des ressources humaines à même d'élaborer, de planifier et de mettre en œuvre les programmes et projets de développement et plus particulièrement les services publics locaux. De l'autre, les communes doivent aussi disposer de ressources financières qui leur permettent de mettre en œuvre directement les actions planifiées et de rendre compte aux populations.

Toutes les estimations réalisées au Bénin sur l'état du transfert de ressources afin de mettre en œuvre les compétences transférées sont édifiantes. L'Etat central continue à dépenser plus de 80% du budget des compétences qui ont été par ailleurs transférées. De même la situation des ressources humaines des collectivités locales ne permet pas de faire des communes des entités capables de fournir des services durables. En effet, le personnel communal est souvent pléthorique, sous formé, mal rémunéré et peu motivé car n'ayant aucune perspective de carrière. Cette situation de carence en matière de ressources humaines et financières n'est pas de nature à permettre aux communes béninoises de s'investir pleinement de leurs compétences. Le renforcement des capacités des communes fait partie des principales préoccupations de l'ANCB qui a développé un plaidoyer actif aussi bien auprès de l'Etat qu'auprès de la coopération internationale. Si un début de solution a été trouvé sur les ressources humaines avec la prochaine création du centre de formation des communes, le problème des ressources financières reste quant à lui tout entier.

Ces trois enjeux sont autant de défis que devrait relever la coopération suisse au Bénin. Pour les relever, entre autres les leviers suivants devront être actionnés :

Le couplage décentralisation – déconcentration. Il est plus qu'évident que la décentralisation ne veut pas dire moins d'Etat, mais mieux d'Etat. Cette réalité a cependant du mal à être mise en pratique aussi bien dans les programmes et projets que par les principaux acteurs de la décentralisation eux-mêmes. La coopération suisse au Bénin mettra l'accent sur la mise en place d'un cadre de concertation entre l'Etat et les communes non seulement au sein du comité de pilotage mais en exploitant les enseignements de terrains pour une meilleure efficacité de l'appui des administrations centrales aux communes.

La subsidiarité au sein de la sphère publique. Elle implique le relèvement du niveau de décentralisation des dépenses publiques qui devrait permettre de tirer tous les avantages de la proximité avec les populations qui caractérise les communes. La place des communes béninoises dans la fourniture des services publics locaux dépend en grande partie de la place qu'elles prendront dans la mise en œuvre des dépenses publiques. Pour l'heure, cette place est très faible ; l'Etat

continuant à mettre en œuvre plus de 95% des dépenses publiques. Cette situation est préjudiciable à la décentralisation et à la démocratie locale et annihile tous les avantages attendus de la subsidiarité.

La participation dans la gestion publique locale. Les vertus de l'implication des populations, des organisations socioprofessionnelles et des organisations non gouvernementales dans la gestion publique locale ne sont plus à démontrer. Non seulement elle permet une meilleure définition des programmes en rapport avec la demande des populations, mais en outre elle permet d'assurer une meilleure efficacité en termes de coûts et de délais de mise en œuvre. Ce processus permet enfin de formaliser durablement la redevabilité des autorités envers leurs populations, la transparence dans la gestion des affaires publiques. Dans ce cadre, le renforcement des capacités de la société civile contribue grandement à l'amélioration de la qualité de la gouvernance locale.

La facilitation de l'activité économique. L'amélioration des conditions de vie des populations passe nécessairement par une génération d'emplois et de revenus au niveau local. L'approche par l'offre qui consiste à offrir des structures d'éducation et de santé ne résout pas le problème si les populations n'ont pas les moyens d'y accéder. Il est aujourd'hui unanimement reconnu que la meilleure manière de lutter contre la pauvreté est de créer de la richesse qui sera ensuite distribuée entre les groupes sociaux. La coopération suisse devrait accompagner les efforts des communes béninoises pour la mise en place de certains services particuliers qui facilitent l'activité économique dans le cadre d'une intercommunalité bien comprise.

Cette focalisation sur les enjeux et les leviers est en totale adéquation avec les instruments et les démarches préconisées par la Division Afrique de l'Ouest de la Coopération Suisse.

4.3- Objectifs du programme

4.3.1 - Objectifs globaux

Les objectifs globaux du programme sont :

- (i) L'amélioration des conditions de vie des hommes, des femmes et des enfants dans **sept communes du Borgou** par l'accès à des services publics de qualité ;
- (ii) L'instauration de mécanismes favorisant la participation des acteurs de la société civile à la définition des politiques publiques locales ;
- (iii) La consolidation du rôle de la Commune comme important moteur de développement local, en articulation avec les politiques nationales ;
- (iv) Le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités territoriales décentralisées et de l'administration locale déconcentrée de l'Etat ;
- (v) L'accompagnement et le renforcement de la dynamique de regroupement des communes en territoires de développement et à l'assemblage de territoires intercommunaux.

4.3 .2 - Objectifs spécifiques

L'objectif spécifique est ainsi formulé :

« La concertation avec les acteurs locaux (Producteurs, Société Civile, ONGs, etc.) et l'articulation réussie entre décentralisation et déconcentration permettent aux communes de fournir des services publics locaux de qualité, répondant aux besoins des populations ».

Cet objectif spécifique s'appuie sur les hypothèses suivantes :

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale par le repositionnement des communes au cœur de la fourniture des services publics locaux ;

La mobilisation des ressources locales propres des communes par un renforcement des capacités des communes et une amélioration du cadre d'évolution des opérateurs privés et du cadre de vie des populations ;

L'aménagement du territoire par une anticipation des transformations structurelles sur le plan du peuplement urbain et rural et de la dégradation de l'environnement ;

L'intercommunalité par une mutualisation des ressources humaines et financières pour juguler les défis du développement.

5. Résultats attendus et activités

5.1 - Description du programme

Le nouveau programme ASGoL 2, au-delà de son objectif de renforcement des capacités des communes pour la fourniture des services sociaux de base, poursuit les objectifs secondaires suivants :

- Mettre les conseils communaux au centre de la mise en œuvre du programme et de la fourniture des services publics locaux ;
- Renforcer l'autonomie financière des communes en construisant le lien entre le prélèvement fiscal et les services fournis aux populations ;
- Elaborer des outils d'aide à la décision, préalables indispensables à l'élaboration de stratégies de développement crédibles et durables par les communes ;
- Améliorer l'environnement institutionnel national de la décentralisation pour une assistance plus efficiente des administrations centrales aux administrations communales.

Dans cette phase, la stratégie du programme consistera à :

- Accompagner les capacités institutionnelles des communes en mettant prioritairement l'emphase sur les processus et l'action ;
- Faciliter la concertation entre les principaux acteurs des communes autour des mécanismes durables de fourniture des services publics locaux ;
- Faire de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale le vecteur du développement institutionnel des communes ;
- Susciter le dialogue et la concertation aux niveaux départemental et national sur l'assistance conseil et les transferts de compétences et de ressources.

5.2 - Effets et activités

5.2.1 - Effets

Résultat 1 : Les communes sont renforcées dans leur mission de fourniture de services publics locaux de qualité aux populations.

Résultat 2 : L'offre des services est adaptée à la demande grâce à la participation des hommes et des femmes à la gestion locale.

Résultat 3 : La mobilisation des ressources locales renforce le financement du développement local.

Résultat 4 : L'intercommunalité a permis de prendre en compte les enjeux supra communaux et d'aménagement du territoire.

Résultat 5 : Le cadre institutionnel national est plus favorable aux communes et à la décentralisation.

5.2.2 – Extrants et activités

Effet 1 : Les communes sont renforcées dans leur mission de fourniture de services publics locaux de qualité aux populations

La fourniture des services publics locaux est au centre des processus de décentralisation en général. Elle se pose comme le prolongement de l'autonomie financière et de la personnalité juridique des collectivités locales. La décentralisation au Bénin offre trois niveaux de responsabilités aux communes : les compétences propres, les compétences partagées et les compétences déléguées.

Pour exercer ces compétences, les communes doivent maîtriser une ingénierie et une organisation efficaces de leurs services propres. Ainsi, certains services communaux fonctionnels sont essentiels à la prise en charge de plein exercice des compétences communales. Tout d'abord, les services nécessaires à la bonne mise en œuvre de tous les autres services que sont le secrétariat général, le service administratif et financier, le service de la planification et les services techniques. Puis des services connexes comme les services des affaires domaniales, économiques, le suivi-évaluation ainsi que la documentation et la communication accompagnent la mise en œuvre des autres services. Les services d'Etat civil occupent une place particulière dans les communes en fournissant une des prestations essentielles aux populations.

Cette organisation a pour finalité la fourniture aussi bien de services sociaux comme l'éducation, la santé, l'hygiène, etc. que de services économiques. De plus en plus, les préoccupations de développement économique local prennent de l'importance. Les services économiques des communes doivent mettre de plus en plus l'accent sur la promotion économique. D'autre part, ces services intègrent aussi les services communautaires (initiatives locales) qui découlent de la contribution d'associations de populations et/ou de groupements socio-professionnels.

Le renforcement des communes dans leur mission de fourniture des services publics locaux passe par des ressources humaines de qualité dans une large mesure et en quantité dans une moindre mesure. Ainsi, l'adéquation profil/poste des cadres municipaux n'est pas toujours respectée faisant du renforcement de leurs capacités un credo à mettre en œuvre.

Le renforcement de la capacité des collectivités locales à fournir des services publics locaux passe par l'atteinte de trois extrants :

Extrant 1.1. Un dispositif d'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale est mis en place.

La maîtrise d'ouvrage est l'entité porteuse du besoin, définissant l'objectif du projet, son calendrier et le budget consacré. La maîtrise d'ouvrage est à l'origine de l'expression fonctionnelle des besoins, représente très fréquemment les intérêts de l'utilisateur final de l'ouvrage que sont les populations. Pour les communes, la maîtrise d'ouvrage couvre le spectre de l'ensemble des actions, projets, programmes liés au développement économique et social et à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Parallèlement à l'assistance-conseil des services déconcentrés de l'Etat, le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale peut se faire par un dispositif d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Dans le cas des communes du Borgou, il portera entre autres sur la délivrance de services physiques et non physiques, la réalisation des infrastructures, le suivi des conventions et contrats, la gestion du partenariat (par exemple le Partenariat Public Privé) pour ne citer que ceux-là. L'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale sera articulée autour des thématiques clés qui conditionnent le succès de la mise en œuvre d'ASGoL2, particulièrement la maîtrise d'ouvrage communale, la mobilisation des ressources locales, l'intercommunalité, et l'aménagement du territoire.

L'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale suppose que le donneur d'ordre est la commune. Elle peut mettre en œuvre ou pas les recommandations, car elle a l'ultime décision. Chaque année, des conventions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage seront élaborées entre chacune des communes et le programme ASGoL autour des éléments de sa demande/besoin. Puis, le programme conjointement avec les communes, s'attèlera à mettre en œuvre la convention signée.

Bloc d'activités 1100. Appui à la maîtrise d'ouvrage communale

1110 : Elaboration des conventions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage des communes

1120 : Mise en œuvre des conventions

Extrant 1.2. L'articulation entre décentralisation et déconcentration est réussie.

Les services déconcentrés de l'Etat souvent mieux outillés et disposant d'une meilleure expérience se révèlent comme une opportunité à exploiter dans un contexte où la déconcentration au Bénin quadrille bien le territoire national. Ainsi, dans le chef-lieu du Borgou-Alibori, pas moins d'une quarantaine de services déconcentrés de l'Etat y sont localisés. Les services déconcentrés de l'Etat doivent conformément aux textes d'orientation de la décentralisation contribuer plus au renforcement des capacités institutionnelles des communes.

Prévue par le décret n°2007-629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance conseil aux communes, son opérationnalisation participe du renforcement de la capacité des communes à fournir des services publics locaux. Outre l'appui au conseil communal et l'administration communale dans le développement des capacités nécessaires pour assurer la promotion du développement économique et social, l'assistance conseil a aussi pour mission de

réaliser la synergie et la cohérence entre les stratégies nationales et les actions de développement à la base. Le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) a édité en 2008 un guide sur l'assistance-conseil aux communes. Au niveau Départemental, un programme annuel d'assistance-conseil (PAC) est élaboré par chaque préfecture.

Mais trois problèmes minorent l'impact de l'assistance-conseil dans le Département. Le premier est lié à la coordination de l'assistance conseil dans le sens d'une cohérence des interventions. Les directions départementales des services de l'Etat existent en nombre impressionnant, (une quarantaine dans le Borgou) et cette pléthore de services pourrait poser des problèmes importants de coordination pour la Préfecture. Le second est lié à l'inexistence de cadre de concertation. En effet, si les PAC sont élaborés sur la base des besoins des communes, aucun cadre de concertation prévu par les textes réglementaires au Bénin ne comporte en son sein les communes et les services déconcentrés de l'Etat. Le Conseil Départemental de Coordination et de Concertation (CDCC) regroupe la Préfecture, les communes, les principaux leaders locaux alors que la Conférence Administrative Départementale (CAD) ne regroupe en son sein que la Préfecture et les services déconcentrés de l'Etat. Les deux acteurs principaux liés par l'assistance-conseil à savoir les communes et les services déconcentrés ne se retrouvent pas dans un même cadre de concertation. Le troisième problème est lié aux contraintes budgétaires au niveau de l'Etat qui affaiblissent les potentialités de l'assistance conseil par les services déconcentrés de l'Etat. Dans le Borgou, les plans annuels d'assistance conseil (PAC) aux communes des deux dernières années (2009 et 2010) n'ont pas reçu le financement escompté du niveau central. C'est une contrainte majeure à une meilleure matérialisation de la maîtrise d'ouvrage communale.

Le programme Appui Suisse à la Gouvernance Locale dans le Borgou financera une partie de l'assistance conseil aux communes, notamment celle liées aux activités directe du programme. Ce besoin d'assistance conseil des communes sera défini chaque année, en rapport avec les activités prévues par les communes, par les animateurs de territoire et mis en cohérence par la Préfecture.

Bloc d'activités 1200. Assistance-conseil des services déconcentrés de l'Etat

1210 : Elaboration du plan annuel d'assistance conseil

1220 : Mise en œuvre du plan d'assistance conseil aux communes

Extrant 1.3 Les Conseils Communaux et les cadres municipaux sont formés

La fourniture des services publics locaux par les communes est grandement tributaire de leur niveau de développement institutionnel. Ce dernier questionne le niveau des cadres chargés de faire fonctionner les institutions communales ainsi que les capacités des élus locaux à comprendre les enjeux de la décentralisation.

Souvent, les institutions communales souffrent d'une carence de compétences en ressources humaines. De nombreux outils ont déjà été utilisés dans la zone pour évaluer le niveau de compétence des cadres locaux ainsi que l'adéquation entre leurs profils et postes. C'est pourquoi, le programme ASGoL2 contribuera à la mise en œuvre des principales recommandations de l'évaluation participative faite avec l'appui du PA3D, particulièrement la formation. Les besoins seront précisés en

concertation avec les communes et des modules de formation seront délivrés en mettant l'accent sur le renforcement des cadres municipaux dans leur contexte quotidien de travail. C'est pourquoi la formation inclura le suivi « in situ » des cadres formés afin de les aider dans les problématiques qu'ils traitent quotidiennement.

La qualité de la gouvernance locale est aussi en grande partie tributaire de la pro-activité des conseils communaux. L'un des pré-requis pour le bon pilotage des communes par les conseils communaux, est la bonne connaissance des textes d'orientation de la décentralisation. Particulièrement le guide des maires et du conseiller communal devront être vulgarisés mais aussi les questions liées au transfert de compétences et de ressources, l'exercice de la tutelle, la passation des marchés, etc. L'accent mis sur le conseil municipal tranche avec les habitudes passées où l'emphase était mise sur le Maire. Cette nouvelle approche est plus en phase avec l'esprit et la lettre des textes de la décentralisation. Les Maires ne sont en effet que l'exécutif des conseils communaux qui représentent les populations et qui ont la charge de piloter la fourniture des services sociaux de base. Les Maires sont chargés de mettre en application les décisions du conseil communal.

Le renforcement des capacités des cadres et des conseils communaux capitalisera sur les acquis de nombreux programmes, institutions et projets aux niveaux national et local. Ainsi, les modules de formation élaborés par la Maison des Collectivités Locales (MCL), les projets en cours ou clôturés dans le Borgou, les services déconcentrés de l'Etat seront exploités.

Enfin, le renforcement des institutions municipales passe aussi par les échanges d'expériences. C'est pourquoi, quatre réseaux seront formés : le réseau des secrétaires généraux des communes, celui des chefs des services techniques, le réseau des chefs de services financiers et celui des chefs de service de la planification et du développement local. Le programme ASGoL2 contribuera à la structuration de ces réseaux ainsi qu'à la tenue d'une réunion annuelle de chacun d'eux pour échanger sur les problématiques rencontrées dans l'exercice de leur fonction.

Bloc d'activités 1100. Renforcement des capacités

1310 : Formation

1320 : Echanges d'expérience

Effet 2 : L'offre des services est adaptée à la demande par la participation des hommes et des femmes à la gestion locale

La seconde phase d'ASGoL, axée autour de la maîtrise d'ouvrage communale, ne doit pas occulter les autres acteurs de la gestion publique locale. Il faut en effet éviter de placer le balancier de l'autre côté en passant d'une situation où les communes étaient en périphérie des activités à une situation où elles sont seules aux commandes. Le premier principe d'ASGoL2 est certes de mettre les communes au cœur, mais aussi de rendre la gestion locale plus collégiale en associant toutes les autres catégories d'acteurs en privilégiant la concertation dont l'objectif est de (i) partager l'information et discuter avec les acteurs pour s'assurer que leurs intérêts sont bien pris en compte, de (ii) développer une vision du futur et de (iii) gérer des conflits d'intérêts.

L'adaptation de l'offre des services communaux à la demande des populations est un objectif largement perfectible dans bon nombre de communes du Borgou. Cela passe par la mise à

contribution des populations à toutes les étapes de l'action municipale, de l'identification des actions, projets, programmes à leur mise en œuvre.

Cette nécessaire participation des populations se pose comme la condition de l'adaptation des services. Mais dans le Borgou comme ailleurs, les élus locaux rechignent à « revenir » aux populations pour les choix cruciaux à opérer alors que la démocratie participative ne peut que renforcer la démocratie représentative. Les élus locaux doivent comprendre le gain politique à consulter la population et le gain économique à dimensionner qualitativement et quantitativement les services à la demande.

Dans le même ordre d'idée, les dispositifs de contre-pouvoir sont à encourager afin de s'assurer qu'aucune décision unilatérale ne vienne minorer la qualité des services aux populations. Il s'agira de capitaliser sur les acquis de la première phase d'ASGoL qui avait développé avec plus ou moins de succès des dispositifs de contre-pouvoir dans les communes du Borgou.

Mais ces dispositifs ont été plus ou moins mal vécus par certains maires qui assimilaient ce processus de renforcement d'un contre-pouvoir dans leurs communes à un processus de réhabilitation d'adversaires politiques qualifiés de « mauvais perdants ». Certains maires allant jusqu'à parler d'opération de financement d'adversaires politiques. Du coup, les deux camps se sont crispés et au lieu d'assister à un dialogue sain autour des préoccupations locales, on est souvent tombés dans le piège de la politique politicienne. La seconde phase d'ASGoL devrait travailler à « déminer » ce processus pour le rendre plus favorable à la gestion locale.

Extrait 2.1 Le dispositif d'animation territoriale est renforcé.

En faisant des anciennes Sous-préfectures des entités décentralisées, la décentralisation au Bénin a donné naissance à un type particulier de collectivités locales, ni urbaines, ni rurales, mais qui disposent en son sein des deux milieux. C'est un cas singulier en Afrique ; c'est donc si justement que cette singularité a fait l'objet d'innovation institutionnelle qu'est le dispositif d'animation territoriale déjà mis en œuvre dans la première phase d'ASGoL.

Expérimentée dans les collines par le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR), l'animation territoriale a montré toute sa valeur ajoutée et a permis de prendre en compte les disparités de services publics locaux. Dans un territoire aussi hétérogène que les communes béninoises en général et du Borgou en particulier où les centres urbains cohabitent avec des bourgs ruraux et des villages, il va s'en dire que les disparités en matière de demande de services sont importantes. Le travail d'animation du territoire a ainsi permis de remonter les demandes spécifiques au niveau communal pour leur prise en compte dans les Plans de Développement Communal (PDC).

Pour ce faire, les animateurs de territoires (ADT) ont contribué à mettre en place des cadres de concertation au niveau infra communal. Le conseil d'arrondissement élargi regroupe les chefs de villages de l'arrondissement, les conseillers communaux de l'arrondissement, le chef d'arrondissement ainsi que les organisations de la société civile, les organisations de producteurs et les animateurs villageois. De même le cadre communal d'appui et de concertation (CCAC) a permis de mettre autour d'une table le Maire et ses adjoints, les chefs d'arrondissements, les services déconcentrés de l'Etat, les organisations de la société civile, les producteurs et les animateurs

d'arrondissements. Ces cadres de concertation animés par les ADT ont donné des résultats probants sur la qualité de la gouvernance locale.

La seconde phase d'ASGoL mettra l'accent sur le renforcement de l'animation territoriale ainsi que l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale en général pour les activités multiformes menées par les animateurs.

Bloc d'activités 2100. Animation territoriale

2110 : Animation des cadres de concertation

2120 : Assistance à la maîtrise d'ouvrage communale

Extrait 2.2 Un système d'information territoriale est mis en place dans chaque commune.

Les disparités spatiales se conjuguent souvent avec des disparités d'infrastructures d'équipement et de services ; si ce ne sont pas ces disparités d'infrastructures et d'équipements qui accentuent les disparités spatiales. C'est pourquoi la connaissance de la localisation spatiale des différents équipements et infrastructures participe à la mise en place d'une offre de services équitable et de qualité aux populations. Selon le principe « On ne gère pas ce que l'on ne mesure pas », la seconde phase du programme ASGoL va s'atteler à mettre en place un système d'information territoriale (SIT) pour chaque commune du Borgou.

Cette activité se basera sur les acquis de la première phase du programme où des données importantes ont été collectées par les animateurs de territoire sur les infrastructures et équipements, leur localisation et leur état de fonctionnement. Ces données sont brutes et n'ont pas fait l'objet de traitement et de mise en cohérence aux différents niveaux infra communal et communal.

Le SIT va intégrer entre autres les réseaux de partenariats de la commune et permettra une gestion plus efficace des partenariats. Cela va faciliter la mise en synergie : qui concerne la mise en place d'une base de données (BD) et/ou d'un Système d'Information Territoriale sur les partenaires et les projets/programmes exécutés à l'échelle communale permettant aux acteurs d'obtenir une vision plus globale des champs d'actions, des lieux et espaces d'intervention, des technologies et des équipements réalisés, des coûts de réalisation, des entreprises privées ou associations de réalisation/réhabilitation et de maintenance/entretien d'ouvrages, des bureaux d'études, des ressources financières – leurs sources et modes opératoires, des partenaires et une meilleure connaissance des acteurs, des modes de gestion des ouvrages, du registre foncier urbain (RFU), etc. ; ce qui contribuerait à une mise en cohérence des démarches et initiatives à l'échelle communale. La BD faciliterait par ailleurs des mises en relation entre partenaires travaillant dans une même zone géographique et/ou avec les mêmes acteurs, etc.

Les avantages liés à la BD et au SIT sont entre autres (i) le positionnement des infrastructures à construire, (ii) la répartition spatiotemporelle des infrastructures (concentration), (iii) la circulation de l'information en temps réel entre les acteurs. La mise en place d'une BD et d'un SIT entraînerait inévitablement à une réorganisation des services techniques communaux et des économies à réaliser tiendraient au progrès organisationnel (amélioration de la gestion interne de la collectivité,

amélioration des relations avec les partenaires, amélioration de la qualité des services aux citoyens communaux).

La seconde phase d'ASGoL mettra en place des systèmes d'information géographique adossés à des bases de données pour chaque commune. Ce SIG sera un outil important d'aide à la décision pour le conseil communal, le conseil d'arrondissement élargi ainsi que le cadre communal d'appui et de concertation afin d'assurer des services publics locaux à tous.

Bloc d'activités 2200 : Système d'Information Territoriale

2210 : Elaboration des bases de données

2220 : Elaboration des SIT

Extrant 2.3 Des infrastructures et équipements sont réalisés ou réhabilités

La réhabilitation et/ou la réalisation des infrastructures et équipements seront un volet important de la seconde phase du programme ASGoL. Prioritairement dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'artisanat et de l'agriculture. Les équipements seront choisis à la double condition d'être dans le Plan de Développement Communal (PDC) et le Plan annuel d'Investissement (PAI) des communes.

La réhabilitation d'infrastructures et d'équipements ne doit pas être négligée et doit retenir le même intérêt que la construction d'ouvrages neufs. En effet, la réhabilitation a l'avantage de concerner des infrastructures et équipements déjà en services mais qui présentent des défauts du fait d'une carence d'entretien. Reconstruire le même équipement ailleurs pourrait même être contreproductif en n'assurant pas le même niveau de fréquentation.

Pour ce faire, les animateurs de territoires seront mis à contribution pour l'identification des infrastructures et équipements qui souffrent d'une carence d'entretien. Les mêmes animateurs travailleront à identifier les microréalisations de proximité, nécessaires à l'amélioration des conditions de vie des populations. Aussi bien pour la réhabilitation que pour les microréalisations, seront privilégiés les domaines de l'éducation et de la santé.

Bloc d'activités 2300. Equipements et infrastructures de proximité

2310 : Réhabilitation d'équipements et infrastructures

2320 : Microréalisation de proximité

Effet 3 : La mobilisation des ressources locales renforce le financement du développement local

Le point sur la mise en œuvre des plans de développement communaux (PDC) montre s'il en était encore besoin l'importance du financement du développement local. La faible mise en œuvre des PDC de première génération remet au premier plan la mobilisation des ressources locales comme l'une des clés de la fourniture des services publics de base.

Dans la première phase du programme ASGoL, la mobilisation des ressources locales n'a pas été une des préoccupations premières. ; l'accent ayant été mis sur la nécessaire complémentarité des actions avec le Programme d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement Economique Local (PA3D). Parallèlement au PA3D se menait aussi le programme Appui Suisse à la Relance de l'Economie Locale (ASREL) axé en grande partie sur les questions économiques et financières à l'échelle du Borgou, tout en mettant à disposition des acteurs des informations intéressantes sur la mobilisation des ressources de chacune des communes.

La seconde phase du programme ASGoL contribuera à la mise en œuvre des recommandations issues du précédent Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou (ADECOT) plus particulièrement du Système d'Analyse Financière des Collectivités locales (SAFIC). L'objectif visé par le SAFIC était d'améliorer la gestion locale à partir d'un diagnostic exhaustif de la situation institutionnelle, financière et économique de la collectivité décentralisée à travers l'élaboration et l'exécution de plans d'actions pour le redressement institutionnel, économique et financier des communes (PARIEFIC).

Le programme ASGoL2 contribuera à l'actualisation et à la mise en œuvre des plans d'actions pour la mobilisation des ressources locales. Le plan d'actions concerne aussi bien le volet institutionnel de la commune (organisation des services) que le volet fiscal (recensement fiscal, recouvrement, etc.). Dans ce cas une étroite collaboration sera mise en place avec le PA3D pour mettre en œuvre les différentes actions couvrant aussi bien la mobilisation des ressources que la gestion financière.

Le programme Appui Suisse à la Relance de l'Economie Locale (ASREL) a mis en œuvre l'outil Economie Locale (ECOLOC) qui a produit un ensemble de données rétrospectives et futures sur l'activité économique, ses composantes, ses interrelations ainsi que les acteurs et leurs logiques notamment par rapport au développement économique local (DEL). Ces données et informations ont fait l'objet de concertations entre acteurs du Borgou qui devraient être contractualisées dans une charte locale signée par tous les acteurs et par une feuille de route élaborée lors d'un forum sur le développement économique local organisé en décembre 2010. Le programme ASGoL contribuera à la mise en œuvre de cette feuille de route en étroite collaboration avec l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOT) et le PA3D.

Structure des travaux de ASGoL 2				
1000- Maîtrise d'ouvrage communale	2000 - Services publics Locaux	3000 - Financement du développement local	4000 - Aménagement du territoire	5000 - Politique de Décentralisation
1100 - Maîtrise d'ouvrage communale	2100 - Animation Territoriale	3100 - Mobilisation des ressources locales	4100 : Animation de l'intercommunalité	5100 : Fonction tribunitienne et de plaidoyer
1110 : Elaboration des conventions 1120 : Mise en œuvre des conv.	2110 : Cadres de concertation 2120 : Assistance à la MOC	3110 : Elab. de la stratégie 3120 : Mise en œuvre	4110 : Mise en œuvre PS 4120 : Renf. de capacité	5110 : Veille stratégique 5120 : Dossiers spécifiques
1200 - Assistance-conseil services déconcentrés de l'Etat	2200 - Information Territoriale	3200 - Amélioration qualité de la dépense publique locale	4200 : Animation économique	5200 - Renforcement institutionnel de l'ANCB
1210 : Définition du PAC 1220 : Mise en œuvre du PAC	2210 : Base de données 2220 : Elaboration SIT	3210 : Entreprises locales 3220 : Producteurs et artisans	4210 : Stratégies, études 4220 : Promotion du DEL	5210 : Appui aux membres 5220 : Renf. Capacités
1300 - Renforcement des capacités	2300 : Equipements et infrastructures de proximité	3300 - Transparence dans la gestion publique locale	4300 - Appui aux EDP	5300 - Diffusion et capitalisation
1310 : Formation 1320 : Echange d'expériences	2310 : Réhabilitation 2320 : Microréalisations	3310 : Publication des actes 3320 : Réédition des comptes	4310 : Etudes, analyses 4310 : Dynamiques en cours	5310 : Ateliers / séminaires 5320 : Publication

Extrant 3.1 Une stratégie particulière est développée pour la TDL et les équipements commerciaux.

Le Borgou est une zone d'excellence de production de coton, mais aussi de noix d'anacarde, de noix de karité, de soja et de l'arachide. Il est vrai que le potentiel le plus important est le coton qui est le premier produit d'exportation du pays. Le coton a aussi permis un important développement du vivrier qui profite de la logistique et de l'organisation de la production cotonnière.

Le Borgou occupe la 2ème place dans la production du maïs sur le plan national avec environ le quart de la production nationale. Quant à l'igname, avec une production moyenne annuelle de 166 335 tonnes, le Borgou produit plus de 70% de la production nationale. Les statistiques montrent que la commune de Nikki à elle seule produit près du tiers de la production nationale. Cette même commune se révèle être la première commune en terme de production de maïs.

Toutes ces potentialités font de la taxe de développement local (TDL) un futur pourvoyeur d'importantes ressources pour les communes du Borgou. Mais ce potentiel peut être grippé par une insuffisante sensibilisation des associations de producteurs qui, pour le moment, ne voient aucun retour en termes de services publics locaux (services économiques surtout). Comme signalé plus haut, dans le passé, les associations de producteurs ont financé d'importances infrastructures socio-collectives au bénéfice des populations suppléant ainsi les communes.

Le Borgou est aussi par excellence une zone de commerce compte tenu des potentialités agricoles mentionnées plus haut et d'un élevage florissant. Tout cela fait du Borgou une zone privilégiée qui attire les commerçants du Bénin, mais aussi du Burkina, du Nigeria, du Niger et du Mali. Les échanges commerciaux s'estiment ainsi en milliards chaque semaine principalement au sein des équipements commerciaux. Ainsi, les marchés urbains et les marchés à bétail constituent de véritables places fortes financières où l'importance des flux financiers est insoupçonnée.

Le programme ASGoL2 développera une stratégie particulière à l'endroit de la taxe de développement local et des équipements commerciaux afin de collecter des ressources additionnelles pour les communes.

Bloc d'activités 3100. Mobilisation des ressources locales

3110 : Elaboration de la stratégie de mobilisation des ressources locales

3120 : Mise en œuvre de la stratégie de mobilisation des ressources locales

Extrant 3.2 La qualité de la dépense publique locale aura été améliorée

L'amélioration de la qualité de la dépense publique locale est le premier pendant de la mobilisation des ressources locales. En effet, les mauvais choix de dépenses publiques locales, le gaspillage et l'absence de services publics locaux ne sont pas de nature à renforcer la mobilisation des ressources locales. C'est pourquoi, il est important de travailler à rendre la dépense publique plus efficace et plus utile pour les populations.

L'utilité de la dépense publique locale est perçue par les populations par le biais des opportunités économiques qu'elle offre aux producteurs locaux et cela dans deux directions.

La première est la contribution des dépenses publiques locales à la levée de certaines contraintes au développement économique locale. La construction d'équipement et d'infrastructures neufs devrait prendre en compte certains aspects de facilitation de l'activité économique, particulièrement pour l'artisanat et l'agriculture. Le programme ASGoL2 mettra l'accent sur l'identification de ces infrastructures et équipements et le cas échéant leur réalisation afin de promouvoir l'économie locale et l'intercommunalité. Un lien étroit sera noué avec le nouveau champ DER en cours de formulation.

L'utilité de la dépense publique locale est aussi perçue au travers de sa contribution à l'économie locale. Il est généralement relevé que les marchés publics exécutés dans les communes le sont à 95% par des entreprises venant généralement d'ailleurs, pour ne pas dire de la capitale économique du pays. Il est dans ce contexte important de faire en sorte que les entreprises locales soient prioritaires dans l'exécution des marchés publics alloués par les communes en renforçant leurs capacités via le Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et moyennes Entreprises (CePEPE). Ce faisant, les communes distribuent des revenus aux entreprises et aux ménages et contribuent de ce fait à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Le programme ASGoL 2 travaillera dans ces deux directions à améliorer la qualité de la dépense publique locale pour crédibiliser le prélèvement fiscal des communes. Ce faisant, les populations seront plus enclines à payer leurs impôts et taxes.

Bloc d'activités 3200. Amélioration de la qualité de la dépense publique locale

3210 : Appui aux petites entreprises locales

3220 : Identification des équipements productifs des producteurs et artisans

Extrait 3.3 La transparence dans la gestion publique locale est instituée

La transparence dans la gestion publique est le troisième pendant de la mobilisation des ressources locales. Il est en effet important pour les élus locaux de rendre compte des sommes à eux confiées par les populations, les contribuables, l'Etat et les PTF pour la mise en œuvre des services publics locaux. Il est vrai que cela n'a pas été jusqu'ici la principale préoccupation des communes qui se sont limitées à élaborer le budget communal exécuté dans leurs communes sans publicité. Mais il est aussi important de prolonger la sensibilisation pour un plus grand civisme des populations à payer les impôts locaux.

La transparence dans la gestion publique locale peut se faire sous plusieurs modalités. Tout d'abord, les séances publiques du conseil municipal peuvent être la première modalité. Cependant, il est nécessaire de procéder au préalable à une sensibilisation des populations pour une meilleure participation aux séances du conseil ; ce qui n'est pas le cas actuellement. Afin d'assurer la compréhension de tous, il est aussi nécessaire de procéder à la traduction des débats du conseil communal. Des séances de réédition publiques des comptes des communes peuvent aussi être organisées sur la base d'un planning connu de tous. Le planning indiquera aussi les sites web, les jours et heures des séances relayées par les médias (radios locales, journal local spécialisé, etc.). Ces séances seront aussi de préférence en langues locales. Enfin, les radios communautaires peuvent aussi être le vecteur de cette réédition des comptes suivie si nécessaire de débats/échanges avec quelques citoyens.

Le programme ASGoL2 en collaboration avec le PA3D travaillera à la mise en œuvre de ces activités sur le renforcement de la transparence dans la gestion publique locale dans les communes. Elle capitalisera sur les acquis de l'expérience déjà menée par la commune de Sinendé en matière de réédition des comptes.

Bloc d'activités 3300 : Transparence dans la gestion publique locale

3310 : Publication des actes communaux

3320 : Réédition des comptes communaux

Effet 4 : L'intercommunalité a permis de prendre en compte les enjeux supra communaux et d'aménagement du territoire

A l'échelle supra communale, le programme ASGoL2 travaillera à la compréhension de la problématique de l'aménagement du territoire. Pour y parvenir, le programme mettra un point particulier au renforcement de l'intercommunalité comme vecteur de la mise en synergie des actions des différentes communes.

Diverses menaces aujourd'hui fédèrent les sensibilités et les prises de conscience des élus locaux et leurs populations. La colonisation des terres agricoles s'est doublée d'une forte spéculation du foncier rural qui menace l'équilibre de la zone. En effet, de mystérieux spéculateurs achètent des centaines d'hectares pour des buts non encore élucidés. La dégradation de l'environnement qui se perçoit déjà par la disparition de larges superficies de forêts entières se pose comme une menace existentielle pour les populations. L'absence de lignes directrices d'aménagement spatiales dans le Borgou donne naissance à des zones de développement anarchiques par exemple sur les axes Parakou-Tchaourou ou Parakou-Ndali.

L'intercommunalité se nourrit tout d'abord d'une ambition qui doit fédérer les acteurs de la région. Le cas de l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOP) est illustratif de cette ambition qui a animé les maires et les conseils municipaux de la zone. D'ailleurs cette perception est renforcée par le processus « bottom up » qui a mis en place l'association et non un processus « top down » guidé par l'association nationale des communes du Bénin (ANCB).

Basée sur la loi 1901, l'intercommunalité du Borgou se finance sur les cotisations des communes membres qui semblent poser un certain nombre de problèmes quant à leur régularité et leur effectivité. Avec la loi 2009-17 portant modalités de l'intercommunalité au Bénin qui rend illégale la gestion de fonds publics par toute institution intercommunale autre qu'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI), l'ADECOP devrait innover.

Pour mettre tout cela en cohérence avec l'action des différentes communes, l'Association de Développement des Communes du Borgou (ADECOP) a été mise en place et regroupe aussi bien des élus que des acteurs locaux. Le programme ASGoL2 travaillera à renforcer les capacités de l'ADECOP à porter et animer un projet de territoire qui puisse juguler les enjeux de l'aménagement du territoire et du développement économique local du Borgou. Les actions du projet de territoire

pourraient être portées après par chacune des communes en maîtrise d'ouvrage communale directe ou par un EPCI qui viendrait à naître et qui porterait un objet du projet de territoire.

Extrant 4.1 Les capacités institutionnelles de l'ADECOB sont renforcées

L'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOB) est l'institution qui porte pour l'instant l'intercommunalité des sept communes du Borgou. Elle est chargée d'animer le projet de territoire et d'accompagner les communes dans leur contribution à sa mise en œuvre.

Il est vrai que cette association a été mise en place par la volonté des acteurs du Borgou qui ont senti la nécessité de fédérer leurs actions dans un cadre intercommunal. Mais l'ADECOB souffre de sa spontanéité et de son enthousiasme ; c'est-à-dire que le contenu n'a pas encore connu un début de mise en œuvre. En effet le secrétariat permanent de l'ADECOB n'est pas encore structurée en différentes fonctions à rendre aux communes et des activités structurantes tardent à se mettre en place pour crédibiliser son action.

Dans le cadre du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACTE), l'élaboration d'un plan stratégique de l'ADECOB a été lancée. Ce plan devrait faire une analyse institutionnelle de l'ADECOB et faire des propositions de renforcement institutionnel notamment par la définition de services et l'élaboration de profil de personnel clé. Cette activité n'est pas allée à son terme du fait de la clôture du PACTE.

Le programme ASGOL2, en capitalisant sur le plan stratégique partiellement élaboré, va appuyer l'ADECOB dans le sens d'une mise en œuvre de ses principales recommandations. Un accent particulier sera donné à la mise en œuvre du plan de renforcement des capacités de l'ADECOB.

Bloc d'activités 4100 : Animation de l'intercommunalité

4110 : Mise en œuvre du plan stratégique

4120 : Renforcement des capacités

Extrant 4.2 La promotion économique est mise en œuvre

Le Borgou s'est doté d'un projet de territoire dans le cadre du programme ASREL. Ce dernier a été mis en œuvre par la démarche Ecoloc. Un processus ECOLOC porte sur une ville moyenne et sa zone d'influence économique. Il s'agit en fait d'une approche d'aménagement du territoire qui s'intéresse aux capitales régionales, une approche urbano - rurale qui met l'accent sur les interactions entre les milieux urbain et rural.

Le programme appui suisse à la relance de l'économie locale (ASREL) a permis de mettre à la disposition du Borgou un certain nombre d'acquis. D'abord elle a élaboré un ensemble d'informations cohérentes, rétrospectives et prospectives sur l'économie du Borgou, les acteurs, les enjeux, les dynamiques, le tout exprimé en termes quantitatifs, qualitatifs, et spatiaux ; le tout résumé dans un cadre de référence dénommé « Tableau de bord de l'économie locale ». Puis ASREL a permis de discuter et d'élaborer : (i) des stratégies de développement communal : lien entre production locale et niveau de prélèvement public local, liens entre investissements publics locaux et compétitivité des entreprises privées ; liens entre fiscalité locale, patrimoine foncier et immobilier et

dépense publique locale ; liens entre stock de capital public et budget d'entretien ; rôle de l'impôt local dans la relance de l'économie locale ; (ii) des stratégies de développement local : interdépendance villes/campagnes et investissements contribuant à abaisser les coûts de transaction ; développement des partenariats avec le secteur privé et le secteur associatif pour la fourniture des services de base aux populations ; discussion et construction d'un pacte social pour accroître le sentiment d'appartenance et le capital social ; (iii) des stratégies de relance de l'économie locale : identifications des filières porteuses de dynamiques de développement durables ; identification des infrastructures, équipements et services structurants nécessaires à l'amélioration de la compétitivité de l'économie locale ; organisation de la mobilisation de tous les partenaires pour la réalisation effective des projets et programmes de relance; mise en place d'une instance chargée de la promotion de l'économie locale.

Elle identifie un certain nombre de leviers locaux qui devraient permettre aux responsables et opérateurs locaux des sept (07) communes d'agir sur le devenir économique et social à long terme de leurs localités. Un plan d'actions a été élaboré ainsi qu'une feuille de route. Le programme ASGoL2 s'attèlera à appuyer l'ADECOB pour l'animation de ce projet de territoire.

Le programme ASGoL2 contribuera à affiner certaines stratégies et à réaliser des études complémentaires. Le programme contribuera à aborder la promotion économique notamment par l'accompagnement des porteurs de projets mais aussi l'assistance aux communes en matière de renforcement de leur capacité de financement.

Bloc d'activités 4200. Animation économique

4210 : Stratégies, études

4220 : Promotion du DEL

Effet 4.3 Les initiatives de développement sont appuyées au sein des Espaces de Développement Partagés

La première phase du programme ASGoL a permis de mettre en place trois Espaces de Développement Partagés (EDP). Le programme était alors axé sur la délivrance des services à l'échelle de l'intercommunalité que constituent les EDP. Mais contre toute attente la loi 2009-17 du 13 août 2009, portant modalités de l'intercommunalité au Bénin institue la mise en place d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) comme seules structures intercommunales reconnues par l'Etat. Même si cette loi n'exclut pas les autres formes de regroupement, notamment sous la forme associative, elle remet en cause les Espaces de Développement Partagés (EDP).

Les implications de cette loi sont doubles. Tout d'abord elle institue un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) comme délégataire de la maîtrise d'ouvrage intercommunale, mais elle stipule que cette dernière ne peut être déléguée à des associations de type loi 1901, comme le sont tous les EDP, possibilité envisageable avant la loi sur l'intercommunalité. Ainsi, seuls les EPCI pourront désormais accéder aux financements publics destinés à l'intercommunalité.

Même si jusqu'à présent aucun décret d'application n'a été pris, la portée de la loi sur l'intercommunalité demeure déstabilisante. Sur le plan institutionnel, deux chapelles sont à identifier au sein du MDGLAAT : (i) la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) de qui vient l'initiative de la loi sur l'intercommunalité ; (ii) la DAT, organisme sous tutelle du MDGLAAT créé avec un statut d'établissement public à caractère scientifique et qui expérimente la mise en place d'instruments techniques et organisationnels de planification du territoire dont certains sont de nature à concourir à l'émergence d'une intercommunalité de développement (de projet) parmi lesquels figurent les EDP.

Mais en attendant une clarification ministérielle, les EDP existent et sont fonctionnels pour certains. Le programme ASGoL2 réalisera quelques études et analyses complémentaires nécessaire (documentation) et surtout appuiera des dynamiques en cours dans le Borgou.

Bloc d'activités 4200. Appui aux EDP

4210 : Etudes, analyses

4220 : Appui aux dynamiques en cours

Effet 5 : Le cadre institutionnel national est plus favorable aux communes et à la décentralisation

Les processus de décentralisation en Afrique en général et au Bénin en particulier ont connu deux phases. Dans la première phase de la décentralisation, l'accent avait plutôt été mis sur les aspects administratifs et politiques. Une fois les communes installées, la seconde phase a été confrontée à la dure réalité du terrain et naturellement les contraintes d'évolution des communes ont commencé à être identifiées et répertoriées.

Ainsi donc, si les textes **d'orientation** de la décentralisation définissent le cadre d'évolution des communes au Bénin, il n'en demeure pas moins que d'autres décisions politiques et économiques au niveau national ayant trait par exemple au code des marchés, au code des investissements, à la loi des finances, etc. ont d'importantes répercussions sur les ressources des communes, leurs économies locales, les investissements locaux et les petites et moyennes entreprises dans les communes pour ne citer que celles-là. Le cadre institutionnel national n'est donc pas figé, il peut être favorable à un moment et défavorable à un autre compte tenu de la sédimentation de nouveaux textes et décrets dont les implications insoupçonnées peuvent contraindre l'environnement des communes.

Le cadre institutionnel national doit autant que faire se peut institutionnaliser les dynamiques en cours sur le terrain. Il doit donner un cadre juridique sécurisant aux nombreuses initiatives de terrain qui sont les mieux adaptées au développement local. Il peut aussi ouvrir la voie à des nouvelles formes d'expérimentation sur le terrain en ouvrant de nouveaux champs aux communes jouant ainsi le rôle d'avant-garde. L'un dans l'autre, le cadre institutionnel national devra mettre l'accent sur la nécessaire subsidiarité entre l'action de l'Etat et celle des communes.

Deux institutions nationales travaillent à améliorer le cadre institutionnel national dans le but de le rendre plus favorable à l'exercice de la libre entreprise des collectivités locales : l'ANCB et le MDGLAAT. Du fait de sa mission, l'ANCB travaille à favoriser le cadre d'exercice des communes. Le

Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) dans le cadre de sa mission de pilotage de la décentralisation et d'appui aux communes est l'administration centrale qui défend la mise en œuvre de la décentralisation au sein du gouvernement. Le MDGLAAT travaille ainsi à opérationnaliser tous les transferts de compétences et de ressources en collaboration avec les autres départements ministériels.

Extrant 5.1 La fonction tribunitienne et de plaidoyer en faveur de la décentralisation est renforcée au niveau national

Il est important de travailler au niveau national à la mise en place d'un système de veille et de plaidoyer sur l'environnement national de la décentralisation. Deux grands axes peuvent meubler ce système de veille et de plaidoyer au niveau national.

Le premier axe est celui des textes d'orientation de la décentralisation. Depuis la mise en place des communes au Bénin, tous les acteurs sont unanimes à reconnaître que deux types de problèmes se posent. Dans un premier temps certaines lois et non des moindres attendent des textes d'application (décrets et arrêtés) pour les rendre opérationnelles. Les longs délais d'attente de ces textes d'application dans certains cas font peser le spectre d'une remise en cause du principe même de la prise en charge effective des compétences par les communes. Dans un second temps, même quand des textes d'application sont pris en application des lois, le décalage est trop important entre la législation et la pratique. Les pratiques, notamment de certaines administrations centrales, à la rétention des compétences et/ou des fonds au niveau national est monnaie courante. Il est donc plus que jamais nécessaire de mettre l'accent sur l'intégrale application des lois sur le transfert de compétences et de ressources aux communes.

Le second axe est celui de s'assurer que toutes les autres législations soit qui existent ou soit qui sont élaborées progressivement ne contraignent pas les lois de la décentralisation. En effet, dans la pratique on amende la loi des collectivités locales mais celle des autres législations ayant un impact sur l'élaboration et la mise en œuvre du processus de décentralisation reste inchangée. L'adaptation des autres législations à la décentralisation en général est une exigence de l'émergence des situations favorables à l'amélioration des conditions de vie des populations. Il est donc important de travailler à analyser et adapter toutes les autres législations nationales qui contraignent la mise en œuvre de la décentralisation. La loi des finances fait évidemment partie des priorités de la fonction de plaidoyer au niveau national.

Bloc d'activités 5100 : Fonction tribunitienne et de plaidoyer

5110 : Veille stratégique

5120 : Dossiers spécifiques

Extrant 5.2 Les capacités institutionnelles de l'ANCB sont renforcées

Selon ses textes, l'Association Nationale des Communes du Bénin a pour but de constituer un cadre commun de défense des intérêts et de promotion du développement des communes béninoises. Elle a pour objectifs principaux de :

- contribuer au renforcement de la décentralisation ;

- accompagner les communes dans l'animation de la vie locale ;
- favoriser la participation de tous les acteurs locaux au développement des communes ;
- développer, capitaliser et fructifier les expériences de gestion communale pour renforcer les capacités des communes membres ;
- promouvoir l'administration communale ;
- servir d'interface entre Communes et Pouvoirs Publics, Communes et Partenaires pour représenter et défendre les intérêts des communes ;
- promouvoir la solidarité, le partenariat et la coopération entre les communes du Bénin d'une part et entre celles-ci et les communes d'autres pays d'autre part.

Mais pour atteindre ces objectifs, l'ANCB doit se renforcer institutionnellement ; cela participe de la construction d'un dialogue équilibré et informé entre acteurs de la décentralisation au niveau national. Il est en effet important pour l'ANCB d'être à hauteur des enjeux de la décentralisation en ayant une compréhension fine des problématiques.

Le programme ASGoL2 mettra un appui spécifique pour renforcer la cellule d'appui-conseil aux membres de l'ANCB, mais aussi les capacités des cadres techniques du secrétariat permanent de l'association.

Bloc d'activités 5200 : Renforcement institutionnel de l'ANCB

5210 : Appui à la cellule d'appui conseil aux membres

5220 : Renforcement des capacités

Extrait 5.3 Les fonctions de capitalisation et de diffusion au niveau national sont renforcées.

Bon nombre d'expérimentations se font au niveau local. Elles ont besoin d'être répertoriées, analysées et restituées dans un format qui permette aux autres acteurs n'ayant pas pris part de s'imprégner des enseignements. De l'autre, certaines lois importantes pour la mise en œuvre du processus de décentralisation sont souvent méconnues au niveau national et méritent d'être explicitées et vulgarisées à l'attention des maires et des conseils municipaux.

D'autre part, la fonction de capitalisation et de diffusion concerne la publication de dossiers spécifiques. Sur la base des sujets de lobbying et de plaidoyer, des études particulières et des éclairages pointus seront commandités à des consultants pour mieux préparer l'argumentaire en faveur de la décentralisation. Il sera procédé à la publication de ces études, analyses, dossiers et éclairages afin de les partager avec les principaux acteurs nationaux (parlementaires, ministères, partenaires techniques et financiers, ONGs, etc.).

L'organisation d'ateliers et de séminaires techniques sur les acquis du programme ASGoL2 dans le Borgou est de nature à permettre non seulement leur diffusion auprès des acteurs autres que ceux du Borgou mais aussi leur prise en compte dans les politiques au niveau national. Ces ateliers à l'attention du secteur privé, des administrations centrales et des communes et des agences de coopération permettront d'ancrer la nécessité d'une démarche de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale.

Toutes ces activités se baseront sur une réelle stratégie de communication et de diffusion. Il s'agira d'élaborer une politique de communication à l'attention des médias (télévision, radio et journaux) et de la mettre en œuvre.

Bloc d'activités 5300 : **Appui aux EDP**

5310 : Ateliers / séminaire

5320 : Publication

6. Modalités d'exécution du programme

Sur la base des recommandations de l'évaluation de la première phase du programme ASGoL, trois principes importants structurent les modalités de mise en œuvre :

1. Les communes du Borgou assurent la maîtrise d'ouvrage communale ; elles sont donc au centre des actions du programme ;
2. La définition des activités à mettre en œuvre fait du renforcement institutionnel de communes un des objectifs centraux du programme ;
3. Le rôle d'assistance conseil des autres acteurs met en avant plus un rôle d'accompagnement et d'impulsion que de substitution.

6.1 – Outils d'appui au programme

Le programme ASGOL2 disposera de deux outils le Fonds de Développement des Territoires (FDT) qui sera essentiellement géré par les communes et le Fonds d'Appui Institutionnel (FAI) géré par l'unité du programme.

Ces deux fonds ne prennent pas en compte les montants destinés à financer les conventions particulières dans le cadre de la mise en œuvre du programme. Il s'agit des conventions avec l'ANCB et avec le MDGLAAT.

6.1.1 – Le Fonds de Développement des Territoires (FDT)

Le Fonds de Développement des Territoires (FDT) a deux composantes : une composante destinée à renforcer la capacité des communes à réaliser des équipements neufs ou à assurer l'entretien des équipements existants (90%) et une seconde composante destinée à financer les initiatives des femmes élues locales (10%).

Le dispositif mis en place pour abonder le budget des communes du Borgou respecte les procédures et les textes en vigueur. Les subventions du FDT sont des transferts inconditionnels dans le sens où leur utilisation est discrétionnaire respectant ainsi le principe de libre administration des communes. Cependant les principes de transparence et de respect des procédures de finances publiques doivent être respectés.

La clé de répartition entre les différentes communes prendra en compte le critère incitatif. Ainsi, 5% du montant annuel de la composante sera réservée pour financer les 2 premières communes (à

l'exclusion de Parakou) qui se seraient illustrées dans la mobilisation des ressources propres, la transparence dans la gestion publique locale ainsi que le pourcentage de contractualisation des entreprises locales pour les marchés publics locaux.

Pour les 95% restants, la répartition entre les différentes communes est arrêtée comme suit : la commune de Parakou reçoit 5% du montant. La répartition du reste sera faite sur la base de critère de la population et de la superficie. Les deux tiers du montant seront répartis au prorata de la population et le tiers restant en fonction de la superficie.

La composante destinée à financer les initiatives des femmes élues locales fera l'objet d'un comité d'examen de projets soumis.

Un manuel de procédures sur la gestion du FDT sera élaboré par l'unité de gestion du programme en collaboration avec la Coopération Suisse et le Ministère des Finances.

6.1.2 – Fonds d'Appui Institutionnel (FAI)

Le Fonds d'Appui Institutionnel financera toutes les activités qui ne sont pas des investissements neufs ou de l'entretien d'équipements existants. Il sera géré par l'unité de gestion du programme près de l'ADECOB.

Le Fonds d'Appui Institutionnel concerne ainsi toutes les activités d'appui à la maîtrise d'ouvrage (formation, appui aux services déconcentrés de l'Etat, etc.), d'appui aux services publics locaux (cadres de concertation, conventions, etc.), du financement du développement local (meilleure mobilisation des ressources propres et amélioration de la qualité de la dépense publique, transparence, etc.), d'aménagement du territoire (animation d'intercommunalité, accompagnement des privés, etc.) et le plaidoyer au niveau national.

6.2 – Modalités de gestion du programme

6.2.1 - Le cadre légal et les responsabilités des parties

La convention qui sera signée entre le Gouvernement Béninois et le bureau de la Coopération Suisse au Bénin définira le cadre légal de la mise en œuvre du programme.

Pour la partie béninoise, la mise en œuvre du programme est de la responsabilité du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), représentée par la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL). Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) autorisera l'utilisation de comptes dans des banques primaires pour les communes qui seront approvisionnés sur une base semestrielle.

Pour la partie Suisse, la Direction du Développement et de la Coopération, représentée par le Bureau de la Coopération Suisse au Bénin est responsable pour la Coopération Suisse. La partie Suisse confie la réalisation du programme à l'Association de Développement des Communes du Borgou (ADECOB).

6.2.2 - Gestion de la contribution financière

La gestion des Fonds de la Coopération Suisse se fera selon le double principe de la gestion directe réalisée par les communes et de la gestion classique réalisée par l'unité de gestion du programme.

La gestion directe réalisée par les communes

La mise en œuvre du Fonds de développement des territoires (FDT) se fait par des banques primaires ; ce qui nécessite une dérogation spéciale qui fera l'objet d'une demande motivée au Ministre de l'Economie et des Finances. Sur cette base, les communes vont ouvrir des comptes dans des banques primaires qui seront alimentées par le programme.

Cette option, tout en permettant de renforcer la maîtrise d'ouvrage communale, assure la traçabilité des financements ainsi que la consolidation du budget communal, a l'avantage de raccourcir les délais de disponibilité des fonds (expériences du FADeC et d'autres fonds de PTF comme le FDL du PA3D) et ainsi permettre un meilleur respect des délais de mise en œuvre du programme.

L'ouverture des comptes pour les communes dans des banques primaires est aujourd'hui entièrement institutionnalisée. Cette dernière vient du fait que depuis quelques mois, une nouvelle nomenclature budgétaire et comptable des communes du Bénin prévoit une rubrique sur des lignes budgétaires dans des banques primaires. Cela permet ainsi de consolider les comptes des communes y compris les comptes logés dans des banques primaires de la place.

Le montant inscrit dans le Fonds de Développement des Territoires (FDT) est prévisible chaque année, ce qui permet aux communes de les inscrire dans leur Plan Annuel d'Investissement (PAI). Les communes sont ensuite responsabilisées pour la mise en œuvre des actions identifiées, avec l'appui de l'ADECOB qui gère le programme. La gestion directe de ces fonds fait l'objet d'une convention entre les communes et la Coopération Suisse afin de sauvegarder la transparence nécessaire à leur bonne utilisation. Une procédure de non objection sera mise en place en trois temps :

- Les services financiers du Bureau de la Coopération Suisse au Bénin vérifient la conformité du dossier de non objection sur le plan financier et de la légalité des pièces jointes ;
- Le chargé de programme du Bureau de la Coopération Suisse au Bénin vérifie les éléments de conformité par rapport aux actions inscrites dans le FDT ;
- L'avis de non objection est signifié aux maires par le Bureau de la Coopération Suisse au Bénin avec copie à l'ADECOB.

Sous la double signature de l'ordonnateur (le maire) et du comptable (le Receveur-Percepteur), les communes réaliseront les dépenses convenues avec le programme sous leur maîtrise d'ouvrage, après l'avis de non objection délivré par le Bureau de la Coopération Suisse au Bénin. Le compte sera alimenté sur une base semestrielle sur la base des activités prévues par le plan de travail de l'année.

La gestion classique par l'unité de gestion du programme

Le secrétaire permanent de l'ADECOB en tant que coordonnateur du programme assure la gestion administrative, technique et comptable.

Un compte dans une banque primaire est ouvert à Parakou pour les autres dépenses du programme. Ce fonds ne pourra pas dépasser un plafond à fixer avec la Coopération Suisse au Bénin.

Ce compte sera régulièrement approvisionné sur une base semestrielle et après justification des dépenses précédemment réalisées.

Du traitement des marchés publics

La transparence et la rigueur est de règle dans la mise en œuvre des activités du programme. Pour l'attribution des marchés et l'adjudication des marchés publics de fournitures, travaux, services, c'est la législation béninoise qui doit être appliquée.

La mise en œuvre du Fonds de développement des territoires (FDT) par les communes doit se faire selon la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes et le code des marchés publics au Bénin fixant le fonctionnement des commission d'attribution des marchés ainsi que les décrets d'application.

Une formation sera délivrée aux commissions d'attribution des marchés des communes du Borgou afin de les doter d'outils clairs d'appréciation des offres techniques et financières.

6.3 – Structure de mise en œuvre et de suivi

6.3.2 - Comité d'orientation

Un comité d'orientation de la seconde phase du programme sera mis en œuvre au niveau national. Il est l'instance privilégiée pour discuter et évaluer le cadre d'application de la conduite des diverses activités d'accompagnement du programme. Il veille à l'atteinte des résultats en fonction de l'objectif et du but du programme. Il a pour mandat de s'assurer que toutes les conditions notamment institutionnelles sont réunies pour favoriser l'atteinte des résultats et de capitaliser et de diffuser les enseignements du programme ASGoL2.

Le comité d'orientation vérifiera la cohérence des activités du programme avec les objectifs de développement au niveau national et formule les recommandations sur les correctifs à apporter. Sa composition est la suivante :

- Deux représentants du MDGLAAT, la DGDGL et la DAT
- Deux représentants du Ministère de l'Economie et des Finances, les Impôts et le Trésor ;
- Un représentant du Ministère des Affaires Etrangères ;
- Un représentant du Ministère de l'Analyse Economique, du Développement et de la Prospective ;
- Un représentant de la Commission Nationale des Finances Locales ;
- Deux représentants de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) : le Président et le Secrétaire permanent ;
- Deux représentants de l'Association des Communes du Borgou (ADECOP) : le Président et le Secrétaire permanent ;
- Un représentant de la Coopération Suisse ;

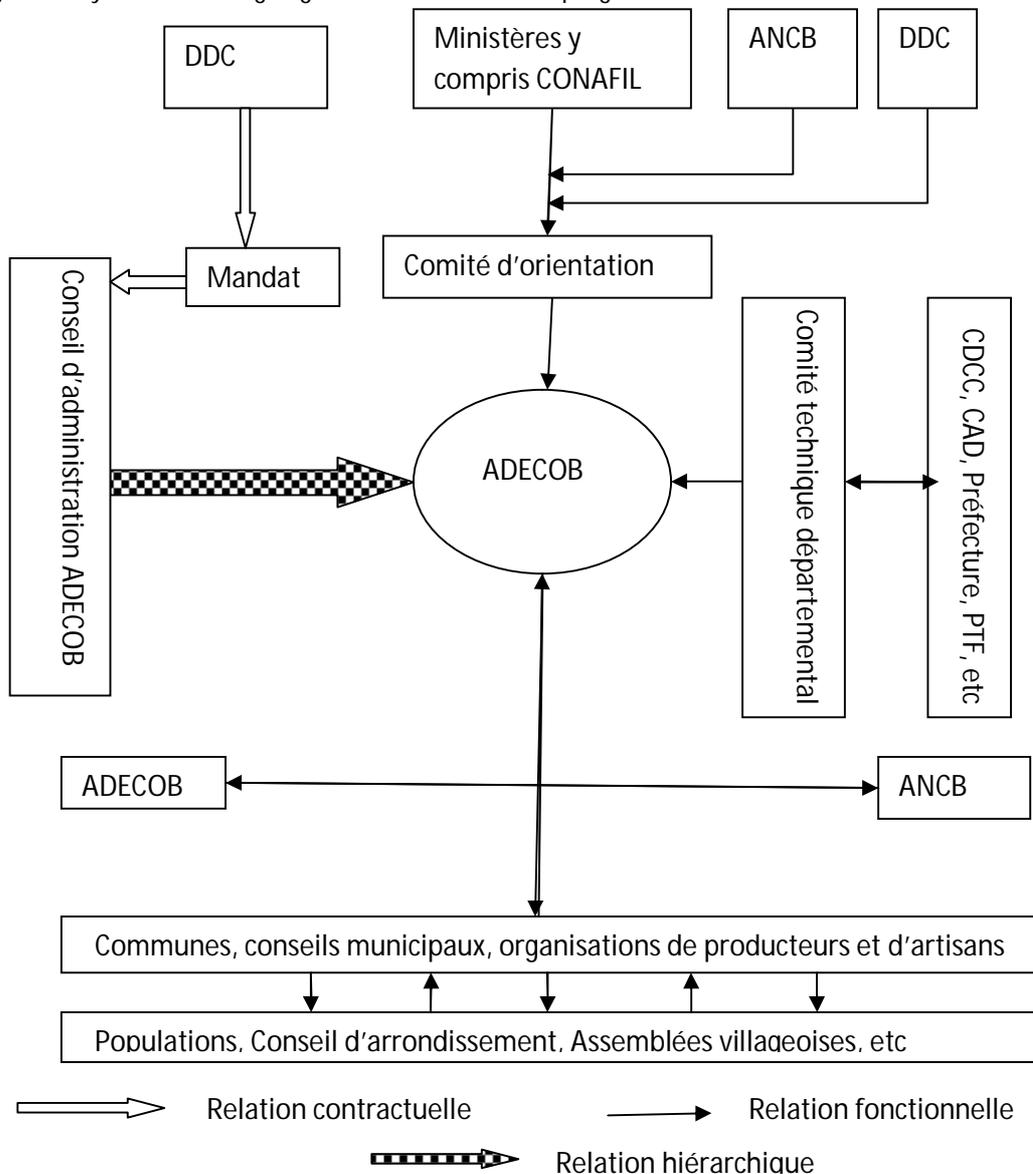
Le comité d'orientation qui se réunit une fois par an est présidé par la DGDGL du MDGLAAT ; la vice-présidence est assurée par l'ANCB.

6.3.3 – Comité technique départemental

Un comité technique de suivi du programme est mis en œuvre au niveau départemental. Sa mission est :

- D'approuver les plan annuels d'activités ;
- D'approuver les rapports d'activités ;
- De s'assurer de la pleine collaboration des services déconcentrés de l'Etat ;
- D'assurer la coordination avec les interventions des autres partenaires techniques et financiers intervenant dans le Borgou ;
- D'échanger sur les expériences en cours dans les communes e en tirer les enseignements.

Figure 1 : Synthèse de l'organigramme fonctionnel du programme



Le comité technique se réunit deux fois par an. Il est présidé par le Préfet du Département et est composé des représentants des structures suivantes :

- Le Préfet du Département ;
- Les maires des 7 communes concernées par le programme ;
- Le représentant de l'ADECOB ;
- Les services déconcentrés principaux de l'Etat ;
- Les programmes et projets intervenant dans le champ de la gouvernance locale au Borgou ;
- Les représentants des organisations paysannes et artisanales.

6.3.4 – Gestion du programme

Dans l'optique de la conduite du programme par ADECOB, le principe retenu est celui de **de** l'internalisation d'ASGoL dans l'ADECOB. Cela veut dire que le programme est géré par les ressources humaines de l'ADECOB, complétées le cas échéant par de nouvelles ressources humaines à recruter.

Le personnel complémentaire sera recruté par l'Association de Développement des Communes du Borgou (ADECOB) en collaboration avec le Bureau de la Coopération Suisse au Bénin. Le personnel sera basé à NDali dans des locaux de l'ADECOB à identifier.

Le secrétaire permanent de l'ADECOB fera office de coordonnateur, chargé d'assurer la mise en œuvre du programme, de coordonner les activités ainsi que la gestion administrative et financière de l'unité de gestion.

le coordinateur est complété par une secrétaire-standardiste, un comptable chargé de la gestion financière du programme et un personnel d'appui.

Outre ce personnel chargé de la gestion administrative et financière, le secrétariat permanent de l'ADECOB est composé de plusieurs ressources, appelées chargés de programme qui sont des experts, chargés d'animer l'appui aux communes par les hypothèses principales du programme :

- L'expert « Mobilisation des Ressources Locales » chargé d'appuyer les communes à mettre à contribution leur potentiel fiscal, à assurer l'amélioration de la qualité de la dépense publique et à institutionnaliser le mécanisme de réédition des comptes ;
- L'expert « Maîtrise d'Ouvrage Communale » chargé d'appuyer les communes dans la mise en œuvre des activités, le renforcement des capacités et la mise en œuvre du plan d'assistance conseil avec les services déconcentrés de l'Etat ;
- L'expert « Intercommunalité » chargé d'appuyer les initiatives développées au sein des Espaces de Développement Partagés et du Borgou et la coordination des animateurs de territoire (ADT) ;
- L'expert « Aménagement du territoire et Développement Economique Local » chargé de soutenir la réflexion sur l'aménagement du territoire et le DEL dans le Borgou et d'assurer l'appui aux porteurs de projets privés.

Ces chargés de programme seront positionnés en assistants à la maîtrise d'ouvrage des communes du Borgou.

A l'heure actuelle, l'ADECOB dispose ou envisage de recruter le secrétaire permanent, la secrétaire-assistante, l'expert Développement Economique Local et le comptable. Toutes ces ressources humaines ne sont pas encore opérationnelles mais devront l'être sous peu.

Avant la signature du contrat, l'ADECOB devrait avoir comme ressources humaines disponibles le secrétaire permanent qui fera office de coordonnateur, le comptable, l'expert DEL et la secrétaire-assistante au secrétaire permanent. L'ADECOB devrait aussi se munir d'un manuel de procédures

6.4 – Budget du programme

Le budget du programme est financé selon les trois sources suivantes : la Coopération Suisse au Bénin, le Gouvernement Béninois et les communes du Borgou.

6.4.1 - Financement de la Coopération Suisse

Le financement de la coopération suisse concerne les rubriques suivantes :

Le Fonds de Développement des territoires, FDT	800 millions de FCFA
Le Fonds d'Appui Institutionnel	450 millions de francs CFA
Les coûts internes et externes de la conduite du programme	350 millions de francs CFA

Une autre lecture financière du programme est possible ; celle de sa répartition selon la gestion axée sur les résultats. Ainsi, la répartition du budget total à l'atteinte des 5 effets du programme est estimée comme suit :

Effet 1 : Les communes sont renforcées dans leur mission de fourniture de services publics locaux de qualité aux populations : Cent Soixante Dix Millions de francs CFA (170 000 000 F CFA) ;

Effet 2 : L'offre de services est adaptée à la demande grâce à la participation des hommes et des femmes à la gestion publique locale : Neuf Cent Vingt millions de francs CFA (920 000 000 F CFA) ;

Effet 3 : La mobilisation des ressources renforce le financement du développement local : Cent Cinquante Millions de francs CFA (150 000 000 F CFA)

Effet 4 : L'intercommunalité aura permis de juguler des enjeux supra-communaux et d'aménagement du territoire : Cent ~~Quatre~~ Quatre Vingt Dix Millions de francs CFA (190 000 000 F CFA)

Effet 5 : Le cadre institutionnel national est plus favorable aux communes et à la décentralisation : Cent Soixante Dix Millions de francs CFA (170 000 000 F CFA)

6.4.2 – Financement du gouvernement béninois

Le financement du gouvernement béninois prendra en charge les salaires et le budget de fonctionnement des animateurs de territoire. Le niveau de cette contribution sera estimée en collaboration avec les structures centrales concernées.

6.4.3 - Contribution des communes du Borgou

Les communes du Borgou contribuent au programme pour l'entretien des infrastructures et équipements et le fonctionnement des intercommunalités. Cette contribution fera l'objet d'une évaluation plus précise au démarrage du programme.

Pour les coûts de conduite du programme, l'évaluation de la contribution financière des communes du Borgou est un préalable important. Ce préalable s'explique par le fait que la seconde phase du programme ASGoL est mise en œuvre par l'ADECOB. C'est en effet le programme de l'ADECOB et dans cet esprit, le financement de la Coopération Suisse doit être considéré comme une contribution financière à l'ADECOB pour la mise en œuvre de son propre projet.

Ce nouveau montage de la seconde phase du programme ASGoL a des implications pour la gouvernance et la gestion financière de l'ADECOB. Un tel montage implique en effet l'inexistence d'une unité de programme, parce que le programme est mis en œuvre par les ressources humaines propres de l'ADECOB dans le cadre d'un redimensionnement du secrétariat permanent. Dès lors, la question de la pérennité du secrétariat permanent se pose. Elle appelle à un plan de cofinancement de l'ADECOB aux dépenses d'opération du programme afin d'assurer à terme une durabilité de la capacité d'intervention de son secrétariat permanent.

Le tableau ci-dessus fait les prévisions des contributions des communes au fonctionnement du secrétariat permanent de l'ADECOB. En 2011, les cotisations des communes à l'ADECOB s'élèvent à Dix Sept Millions Cinq Cent mille francs CFA (17 500 000 F CFA). Trois niveaux de cotisations sont définis comme suit : Un millions Cinq Cent mille (1 500 000 F CFA) pour Sinendé, Pérère et Kalalé ; Deux millions (2 000 000 F CFA) pour Ndali, Nikki, Bembereke et Tchahourou ; Cinq Millions (5 000 000 F CFA) pour Parakou.

Dans la perspective de la mise en œuvre de ASGoL2 par ADECOB, deux scénarios d'évolution des cotisations des communes ont été établies en accord avec les maires membres : un premier scénario de 15% de hausse annuelle (scénario 1) et un second scénario de 20% de hausse annuelle des cotisations des communes (scénario 2). Cependant pour ces différents scénarios, il a été convenu avec le maire de Parakou que la contribution de sa commune ne devrait en aucun cas dépasser la somme de Huit millions de francs CFA.

Tableau 3 : Prévisions d'évolution des cotisations des communes à l'ADECOB.

N°	Communes	2011	2012		2013		2014		2015		2016	
			Scénario	Scénario 2								
1	Bemberèkè	2 000 000	2 300 000	2 400 000	2 645 000	2 880 000	3 041 750	3 456 000	3 498 013	4 147 200	4 022 714	4 976 640
2	Kalalé	1 500 000	1 725 000	1 800 000	1 983 750	2 160 000	2 281 313	2 592 000	2 623 509	3 110 400	3 017 036	3 732 480
3	N'Dali	2 000 000	2 300 000	2 400 000	2 645 000	2 880 000	3 041 750	3 456 000	3 498 013	4 147 200	4 022 714	4 976 640
4	Nikki	2 000 000	2 300 000	2 400 000	2 645 000	2 880 000	3 041 750	3 456 000	3 498 013	4 147 200	4 022 714	4 976 640
5	Parakou	5 000 000	5 750 000	6 000 000	6 612 500	7 200 000	7 604 375	8 000 000	8 000 000	8 000 000	9 200 000	9 600 000
6	Pèrèrè	1 500 000	1 725 000	1 800 000	1 983 750	2 160 000	2 281 313	2 592 000	2 623 509	3 110 400	3 017 036	3 732 480
7	Sinendé	1 500 000	1 725 000	1 800 000	1 983 750	2 160 000	2 281 313	2 592 000	2 623 509	3 110 400	3 017 036	3 732 480
8	Tchahourou	2 000 000	2 300 000	2 400 000	2 645 000	2 880 000	3 041 750	3 456 000	3 498 013	4 147 200	4 022 714	4 976 640
	TOTAL	17 500 000	20 125 000	21 000 000	23 143 750	25 200 000	26 615 313	29 600 000	29 862 578	33 920 000	34 341 965	40 704 000
	Contribution aux coûts d'opération	14 000 000	16 100 000	16 800 000	18 515 000	20 160 000	21 292 250	23 680 000	23 890 063	27 136 000	27 473 572	32 563 200

Ainsi, les cotisations des communes vont passer de Dix Sept Millions Cinq Cent mille francs CFA (17 500 000 francs CFA) en 2011 à Trente Six Millions Deux Cent Quatre Vingt Huit Mille francs CFA (33 920 000 F CFA), soit une hausse d'un peu moins de 100% (94%) sur la période pour le scénario le plus optimiste et 70% de hausse pour le scénario de moins optimiste.

Ces cotisations des communes membres de l'ADECOB seront consacrées à Quatre Vingt pour cent (80%) aux coûts d'opération du secrétariat permanent de l'ADECOB. Ces coûts comprennent les salaires des permanents (secrétaire permanent, assistante, comptable et les 4 experts) et du personnel d'appui (gardiens, personnel d'entretien, chauffeurs, agent de liaison), et les coûts de fonctionnement (carburant, eau, électricité, réparation/entretien des voitures).

Il est dès lors important d'estimer le taux de couverture des coûts d'opération par les cotisations des membres de l'ADECOB. Le tableau ci-dessous est la simulation de la couverture de la contribution des communes aux coûts d'opération et ce pour les deux scénarios retenue à savoir 15% et 20% de hausse annuelle des cotisations des communes sur la période 2011-2015.

Le taux de couverture des coûts d'opération varie de 25,88% en 2012 à 38,40% en 2015 pour le scénario de 15% de hausse annuelle de la contribution des communes et de 27,00% à 43,62% de taux de couverture pour le scénario de 20% de hausse annuelle de la couverture des communes.

Tableau : Taux de couverture des contributions des communes aux coûts d'opération de l'ADECOB

Année	Scénario 15%	Taux de couverture	Scénario 20%	Taux de couverture
2 012	16 100 000	25,88%	16 800 000	27,00%
2 013	18 515 000	29,76%	20 160 000	32,41%
2 014	21 292 250	34,23%	23 680 000	38,06%
2 015	23 890 062	38,40%	27 136 000	43,62%

Cet effort interne de l'ADECOB pour mobiliser les cotisations de ses membres est un gage d'engagement des communes à améliorer la gouvernance des communes et de pérennisation des services à ses membres.

6.5 – Planification des activités du programme

Un atelier de planification des activités du programme se tiendra dès le début des activités de l'an 1 afin de préciser, en accord avec les différents acteurs concernés par la mise en œuvre du programme, l'ordre de priorité des activités.

Cette planification devra aussi prendre en compte la capacité de mise en œuvre du secrétariat permanent de l'ADECOB. En effet, le secrétariat permanent est en construction sur le plan des capacités et cela demande une montée en charge progressive de l'institution qui devrait être optimum pas avant dix huit (18) mois.

Dans ce contexte, un certain nombre d'activités primordiales devraient être organisées au cours de la première année afin de s'assurer les conditions d'une montée en puissance de l'ADECOB. Ces activités recouvrent :

- l'organisation d'un atelier de planification regroupant tous les acteurs concernés par la mise en œuvre ;

- l'information et la sensibilisation des conseils communaux du Borgou sur les activités et les buts du programme ainsi que les impératifs de transparence, de bonne gestion et d'amélioration des ressources propres des communes ;
- l'organisation d'une formation regroupant les chargés de programme et le secrétaire permanent de l'ADECOB ainsi que les points focaux du programme dans les communes sur la gestion axée sur les résultats ;
- le lancement des activités des composantes sur la maîtrise d'ouvrage communale et sur les services publics locaux qui permettent de préparer les communes à conduire les autres activités. Il s'agit de :
 - l'élaboration et de la mise en œuvre des conventions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale ;
 - l'animation des cadres de concertation afin d'identifier les services et infrastructures qui feront l'objet de travaux de réhabilitation ou de constructions neuves ;
- la définition et la mise en œuvre du plan de renforcement des capacités de l'ADECOB et l'élaboration des conventions avec les opérateurs ;
- le lancement des travaux d'évaluation du potentiel fiscal des communes, notamment par l'analyse de la chaîne fiscale ;
- la constitution des bases de données sur les territoires avec l'appui des animateurs de territoire (ADT),

6.6 – Suivi et évaluation

L'unité de gestion du programme ASGoL élaborera un système de suivi évaluation des activités en collaboration avec le comité de pilotage, le comité technique départemental et les institutions partenaires de la mise en œuvre du programme.

Le suivi-évaluation est important pour la bonne gouvernance du programme en permettant d'analyser progressivement les résultats du programme et surtout les ajustements à mettre en œuvre pour assurer un meilleur impact du programme.

Pour ce faire, le programme dispose d'un cadre de rendement et d'un cadre de mesure du rendement qui précise les indicateurs, la méthode de collecte de ces indicateurs ainsi que les différentes institutions chargées de la collecte et de l'analyse des indicateurs. Ces outils seront revus par les principaux acteurs de la mise en œuvre du programme à son démarrage afin de les adapter et d'en partager une compréhension commune.

Chaque année un rapport de rendement ainsi qu'un rapport financier sera élaboré afin d'assurer un suivi optimum des activités du programme.

7. Outils de mesure de l'atteinte des résultats

7.1 – Tableau du cadre logique

Finalité:	
La concertation avec les acteurs locaux (Opérateurs privés, Société Civile, ONGs, etc.) et l'articulation réussie entre décentralisation et déconcentration permettent aux communes de fournir des services publics locaux de qualité, répondant aux besoins des populations »	
<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participation citoyenne ; ▪ Coopération et solidarité intercommunales ; ▪ Implication active et efficiente des collectivités territoriales dans la lutte contre la pauvreté ▪ Conditions de vie des habitants du Département du Borgou. ▪ Consolidation de l'Etat de droit suite à un meilleur équilibre des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Association Nationale des Communes du Bénin, ANCB ▪ Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOP) ▪ Direction Régionale du Développement Borgou-Alibori ▪ Ministère de l'Economie et des Finances ▪ Secrétariat du DSRP ▪ Documents et enquêtes DSRP ▪ Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT)
<i>Hypothèses d'impact :</i>	
<ol style="list-style-type: none"> (1) Le dispositif législatif et réglementaire est revu afin de mieux accompagner les dynamiques en cours sur le terrain. (2) Les gouvernements nationaux et locaux issus des élections présidentielles (2011) et locales (2013) soutiennent les orientations actuelles de la politique menée par la Coopération Suisse dans le Borgou. (3) Le FADeC est le mécanisme institutionnel qui fédère les contributions aussi bien du gouvernement béninois que des PTFs. (4) L'autonomie financière des communes est renforcée par une meilleure mobilisation de leurs ressources propres (5) Les Communes mutualisent leurs efforts à travers la création de territoires de développement et la mise en œuvre de projets de territoire 	

Outcome 1 :	Indicateurs	Sources des données	Facteurs externes
Les communes sont renforcées dans leur mission de fourniture de services publics locaux de qualité aux populations	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 50% du plan annuel d'assistance conseil aux communes du Borgou est réalisé (12% seulement en 2010). ▪ 7 conventions d'assistance conseil à la maîtrise d'ouvrage communale sont signés entre chacune des 7 communes et des prestataires de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compte rendu d'activités d'ADECOP et de l'ANCB ▪ Compte rendu d'activités du MDGLAAT ; ▪ Compte rendu des activités de la coordination ASGoL2 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faiblesse du niveau de décentralisation des politiques sectorielles ▪ Existence de modules de formation adaptés

	<p>services</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 100% des élus communaux sont formés aux textes d'orientation de la décentralisation ▪ 100% des cadres municipaux du Borgou sont formés dans leur domaine de compétences ▪ 4 ateliers de capitalisation sont organisés à l'attention des élus et des cadres municipaux. 		
<p>Output 1.1 : Un dispositif d'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale est mise en place</p> <p>Activités</p> <p>1.1.1 Elaboration des conventions d'assistance conseils</p> <p>1.1.2 Mise en œuvre des conventions d'assistance conseils</p>			
<p>Output 1.2 : L'articulation entre décentralisation et déconcentration est une réussite</p> <p>Activités</p> <p>1.2.1. Définition du PAC</p> <p>1.2.2. Mise en œuvre du PAC</p>			
<p>Output 1.3 : Les conseils communaux et les cadres municipaux sont formés</p> <p>Activités</p> <p>1.3.1Formation</p> <p>1.3.1Echanges d'expérience</p>			
Coût outcome 1 :			

Outcome 2:	Indicateurs	Sources des données	Facteurs externes
L'offre des services est adaptée à la demande grâce à la participation des hommes et des femmes à la gestion locale.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sept systèmes d'information territoriale sont mis en place dans chacune des communes ▪ Au moins 80 % des réalisations sont de qualité satisfaisante. ▪ 80 % des infrastructures publiques sont régulièrement utilisées. ▪ 50% des projets montés par les animateurs de territoire sont réalisés ▪ 80% des villages sont touchés par l'animation territoriale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compte rendu d'activités d'ADECOCB ; ▪ Enquêtes et entretiens ▪ Compte rendu d'activités sur la mise en œuvre des PDC 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faibles capacités institutionnelles au niveau local ▪ Difficultés de collaboration entre les opérateurs du secteur privé, les associations de producteurs, les communes, etc. ; ▪ Non institutionnalisation de l'animation territoriale dans le dispositif législatif et réglementaire de la décentralisation ▪ Faible niveau de mise en œuvre de l'assistance conseil des services déconcentrés aux communes.
Output 2.1 : Le dispositif d'animation territoriale est renforcé			
Activités 2.1.1. Cadres de concertation 2.1.2. Assistance à la MOC.			
Output 2.2 : Un système d'information territoriale est mis en place dans chaque commune			
Activités 2.2.1. Base de données 2.2.2. Elaboration de SIT			
Output 2.3 : Des infrastructures et équipements sont réalisés ou réhabilités			
Activités 2.3.1 Réhabilitation ; 2.3.2 Microréalisations			
Coût outcome 2			

Outcome 3:	Indicateurs	Sources des données	Facteurs externes
-------------------	--------------------	----------------------------	--------------------------

<p>La mobilisation des ressources locales renforce le financement du développement local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les recettes des équipements commerciaux (marchés, marchés à bétail, abattoirs, gares routières, etc.) augmentent de 100% sur la durée du programme. ▪ Le taux effectif de recouvrement de la taxe de développement local est supérieur à 70 %. ▪ Les communes prennent en compte dans leurs budgets 100% des dépenses requises d'entretien de leur patrimoine communal. ▪ Au moins 5 communes sur 7 procèdent chaque année à la réédition des comptes aux populations. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Budget des communes ▪ Compte rendu d'activités d'ADECOB et de l'ANCB ; ▪ Compte rendu d'activités du CONAFIL 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mauvaise situation socio-économique au Bénin Non prise en compte de L'ANCB dans le processus d'élaboration de la loi des finances ▪ Incivisme fiscal prononcé dans le Borgou ▪ Démantèlement des organisations paysannes
<p>Output 3.1 : Une stratégie particulière aura été développée pour la TDL et les équipements marchands</p> <p>Activités</p> <p>3.1.1. la stratégie est élaborée 3.1.2. Mise en œuvre de la stratégie</p>			
<p>Output 3.2 : La qualité de la dépense publique locale aura été améliorée</p> <p>Activités</p> <p>3.2.1 Entreprises locales 3.2.2 Appui aux Producteurs et artisans</p>			
<p>Output 3.3 : La transparence dans la gestion publique est adoptée</p> <p>Activités</p> <p>3.3.1 : Publication des actes 3.3.2 : Réédition des comptes</p>			
<p>Coût outcome 3 :</p>			

Outcome 4:	Indicateurs	Sources des données	Facteurs externes
<p>L'intercommunalité a permis de prendre en compte les enjeux supra communaux et d'aménagement du territoire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chaque Commune a sollicité auprès de l'ADECOCB une assistance à la maîtrise d'ouvrage communale au moins deux fois par an. ▪ Au moins 75 % des membres participent aux réunions de l'ADECOCB. ▪ Le projet de territoire fédère les actions des communes, des services déconcentrés de l'Etat et des partenaires techniques et financiers dans le Département du Borgou. ▪ Le taux de recouvrement des cotisations des communes membres de l'ADECOCB est supérieur à 70% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compte rendu d'activités de l'ADECOCB ▪ Compte rendu d'activités de la DAT ; ▪ Compte rendu d'activités de l'ANCB 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faiblesse de l'expérience en matière d'intercommunalité au Bénin ; ▪ Insécurité juridiques de certaines formes intercommunalités ;
<p>Output 4.1 : Les capacités institutionnelles de l'ADECOCB sont renforcées</p> <p>Activités</p> <p>4.1.1 Mise en œuvre du plan stratégique ; 4.1.2 Renforcement de capacité ;</p>	<p>Accroissement du trafic du site</p>		
<p>Output 4.2 : La promotion économique à l'échelle du Borgou est mise en œuvre</p> <p>Activités</p> <p>4.2.1 Stratégies, études ; 4.2.2 Promotion du DEL ;</p>			

Output 4.3 : Les initiatives en cours dans les EDP sont appuyées			
Activités 4.3.1 Etudes, analyses ; 4.3.2 Dynamiques en cours			
Coût outcome 4 :			

Outcome 5:	Indicateurs	Sources des données	Facteurs externes
Le cadre institutionnel national est plus favorable aux communes et à la décentralisation.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tenue régulière de la journée de la Commune béninoise. ▪ Prise en compte de l'ANCB dans le processus d'élaboration de la loi de finances ▪ Nombre de textes législatifs et réglementaires amendés du fait de l'action de l'ANCB. ▪ 4 publications réalisées sur la capitalisation, diffusion des enseignements du programme ASGoL2. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compte rendu d'activités de l'ANCB ▪ Compte rendu d'activités du MDGLAAT ; ▪ Compte rendu des activités de la coordination d'ASGoL2 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contraintes particulières de décentralisation des politiques sectorielles ▪ Tensions de trésorerie au niveau national
Output 5.1 : La fonction tribunitienne et de plaidoyer en faveur de la décentralisation est renforcée au niveau national Activités 5.1.1 Veille stratégique 5.1.2. Dossiers spécifiques			
Output 5.2 : Les capacités institutionnelles de l'ANCB sont renforcées			

Activités			
5.1.1 Appui aux membres			
8.1.2. Renforcement de capacités			
Output 5.3 : La fonction de capitalisation et de diffusion est renforcée au niveau national			
Activités			
5.2.1 Ateliers / Séminaires			
5.2.2 Publication			
Coût outcome 5 :			

7.2 - Cadre de rendement

ACTIVITÉS	RAYONNEMENT	EXTRANTS	EFFETS	IMPACT
Composante 1000 : maîtrise d'ouvrage communale	Administrations centrales Opérateurs de services Services déconcentrés de l'Etat ADECOP	1.1 Un dispositif d'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale est mis en place. 1.2 L'articulation entre décentralisation et déconcentration est réussie 1.3 Les Conseils communaux et les cadres municipaux sont formés	1. Les communes sont renforcées dans leur mission de fourniture de services publics locaux de qualité aux populations..	Participation citoyenne
Composante 2000 : Services publics locaux	DAT ADECOP Communes	2.1 Le dispositif d'animation territoriale est renforcé. 2.2 Un système d'information territoriale est mise en place dans chaque commune. 2.3 Des infrastructures et équipements sont réalisés ou réhabilités	2. L'offre de services est adaptée à la demande grâce à la participation des hommes et des femmes à la gestion publique locale	Coopération et solidarité intercommunales Implication active et efficiente des collectivités locales dans la fourniture des services et la lutte contre la pauvreté
Composante 3000 : Financement du développement local	Communes Direction Départementale des Impôts ADECOP ONGs Opérateurs	3.1 Une stratégie particulière est développée pour les TDL et les équipements commerciaux. 3.2 La qualité de la dépense publique locale aura été améliorée 3.3 La transparence dans la gestion publique est instituée	3. La mobilisation des ressources renforce le financement du développement local	Conditions de vie des habitants du département du Borgou.

Composante 4000 : Aménagement du territoire	DAT, ADECOB, ANCB	<p>4.1 – Les capacités institutionnelles de l'ADECOB sont renforcées ;</p> <p>4.2 La promotion économique à l'échelle du Borgou est mise en œuvre</p> <p>4.3 Les initiatives en cours dans les EDP sont appuyées</p>	<p>4. L'intercommunalité aura permis de juguler des enjeux supra-communaux et d'aménagement du territoire</p>	<p>Consolidation de l'Etat de droit suite à un meilleur équilibre des rapports entre l'Etat et les collectivités locales.</p>
Composante 5000 : Processus de décentralisation	MDGLAAT MEF ANCB	<p>5.1 La fonction tribunitienne et de plaidoyer en faveur de la décentralisation est renforcée au niveau national</p> <p>5.2 Les capacités institutionnelles de l'ANCB sont renforcées</p> <p>5.3 Les fonctions de capitalisation et de diffusion au niveau national sont renforcées.</p>	<p>5. Le cadre institutionnel national est plus favorable aux communes et à la décentralisation</p>	

7.3 – Cadre de mesure du rendement

RESULTATS	INDICATEURS DE RENDEMENT	SOURCES DE DONNÉES	MÉTHODE DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNÉES	FRÉQUENCE DE CUEILLETTE ET D'ANALYSE	RESPONSABILITÉ DE COLLECTE ET D'ANALYSE
<p>Participation citoyenne ;</p> <p>Coopération et solidarité intercommunales ;</p> <p>Implication active et efficiente des collectivités locales dans la fourniture des services publics locaux et la lutte contre la pauvreté</p> <p>Conditions de vie des habitants du département du Borgou.</p> <p>Consolidation de l'Etat de droit suite à un meilleur équilibre des rapports entre l'Etat et les collectivités locales.</p>	<p>L'indice de développement humain de la zone</p> <p>Niveau d'accès aux services sociaux de base dans le Borgou</p> <p>Taux de pauvreté de la zone et du pays</p> <p>Niveau de partage fiscal entre les paliers d'administration étatique</p>	<p>Statistiques de l'INSAE</p> <p>Statistiques du PNUD, Banque Mondiale</p> <p>Statistiques du Ministère des Finances et du Budget</p>	<p>Analyse des statistiques</p>	<p><u>Base</u> : 2011</p> <p><u>Complété</u> : 2015</p>	<p>MDGLAAT, ANCB, DDC</p>
<p>Effet 1.</p> <p>Les communes sont renforcées dans leur mission de fourniture de services publics locaux de qualité aux populations</p>	<p>La qualité des rapports entre les communes et les services déconcentrés de l'Etat</p>	<p>ANCB, ADECOB, MDGLAAT, Communes</p>	<p>Entretiens</p> <p>Interviews</p>	<p><u>annuelle</u></p>	<p>ADECOB, Cellule de coordination de ASGoL2</p>
	<p>Le nombre et la pertinence des formations reçues par les élus locaux et les cadres municipaux</p>	<p>ANCB, ADECOB, MDGLAAT, Communes, PTFs</p>	<p>Inventaire et entretiens</p>	<p><u>Annuelle</u></p>	<p>MDLGAAT, ADECOB, Cellule de coordination de ASGoL2</p>

RESULTATS	INDICATEURS DE RENDEMENT	SOURCES DE DONNÉES	MÉTHODE DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNÉES	FRÉQUENCE DE CUEILLETTE ET D'ANALYSE	RESPONSABILITÉ DE COLLECTE ET D'ANALYSE
	Les délais de mise en œuvre des activités d'ASGoL2	Communes, ADECOB, rapports d'activités ASGoL2	Analyse des rapports d'activités d'ASGoL2	<u>annuelle</u>	Coordination ASGoL2
Effet 2. L'offre de services est adaptée à la demande grâce à la participation des hommes et des femmes à la gestion publique locale	Le degré d'implication des acteurs locaux dans le choix des services publics locaux	Communes, ADECOB	Analyse des comptes rendus de déroulement des processus locaux	<u>Annuelle</u>	Coordination ASGoL2 et ADECOB
	Le niveau de correspondances entre les actions du PDC et les demandes des populations	Communes, ADT	Analyse des comptes rendus de déroulement des processus locaux	<u>Base</u> : 2011 <u>Complété</u> : 2015	Coordination ASGoL2 et ADECOB
	Le taux de couverture en matière de santé et d'éducation	Communes, ADECOB, ONGs, Producteurs	Inventaire	<u>Base</u> : 2011 <u>Complété</u> : 2015	Coordination ASGoL2 et ADECOB
Effet 3. La mobilisation des ressources renforce le financement du développement local	Le degré de sensibilisation des acteurs locaux (Conseils communaux, Producteurs, Sages) dans la sensibilisation fiscale	Communes, DDI	Entretiens	Base : 2011	Coordination ASGoL2 et ADECOB
	La qualité des rapports entre l'administration fiscale et les communes	Communes, DDI	Entretiens et Analyse du contenu de rapports	Base 2011 Complété 2013	Coordination ASGoL2 et ADECOB

RESULTATS	INDICATEURS DE RENDEMENT	SOURCES DE DONNÉES	MÉTHODE DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNÉES	FRÉQUENCE DE CUEILLETTE ET D'ANALYSE	RESPONSABILITÉ DE COLLECTE ET D'ANALYSE
	Le degré d'autofinancement de la mise en œuvre des PDC	Communes, ADECOB	Analyse des PDC, analyse des rapports de mise en œuvre des PDC	Base 2011 Compété : 2013	Coordination ASGoL2 et ADECOB
Effet 4 L'intercommunalité aura permis de juguler des enjeux supra-communaux et d'aménagement du territoire	Existence d'un projet de territoire	Communes, ADECOB	Rapport d'activités de l'ADECOB	Base 2011	Coordination ASGoL2 et ADECOB
	Degré de satisfaction des communes par rapport à l'ADECOB	Communes	Entretiens avec les conseils communaux	Base 2014	Coordination ASGoL2 et ADECOB
	Le nombre de porteurs de projets aidés	Communes, organisation socioprofessionnelles	Inventaires, entretiens	2015	Coordination ASGoL2 et ADECOB
Effet 5. Le cadre institutionnel national est plus favorable aux communes et à la décentralisation	Degré de décentralisation des budgets des compétences transférées	MDGLAAT, ANCB	Analyse des programmes	Base : 2015	Coordination ASGoL2, ANCB, MDGLAAT
	Respect de l'autonomie financière des communes	MDGLAAT, ANCB	Analyse des nouveaux textes législatifs et réglementaires sur le secteur privé, le code des investissements, le code des marchés, etc.	Base 2015	Coordination ASGoL2, ANCB, MDGLAAT

RESULTATS	INDICATEURS DE RENDEMENT	SOURCES DE DONNÉES	MÉTHODE DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNÉES	FRÉQUENCE DE CUEILLETTE ET D'ANALYSE	RESPONSABILITÉ DE COLLECTE ET D'ANALYSE
	Prise en compte de la dimension spatiale dans les politiques sectorielles	Ministères sectoriels, ANCB, MDGLAAT	Analyse des compte-rendus d'activité des ministères sectoriels	Base 2015	Coordination ASGoL2, ANCB, MDGLAAT
Extrant 1.2 Un dispositif d'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale est mis en place	Le degré de mise en œuvre des conventions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage	Communes, ADECOB	Analyse des conventions	Annuelle	ADECOB, Coordination ASGoL2, MDGLAAT
	La qualité et la pertinence des actions de la commune	Communes ADECOB	Analyse des documents de planification	Annuelle	ADECOB, Coordination ASGoL2, MDGLAAT
Extrant 1.2 L'articulation entre décentralisation et déconcentré est une réalité dans le Borgou	La qualité des rapports entre les communes et les services déconcentrés de l'Etat	Communes, Services déconcentrés	Entretiens	Annuelle	ADECOB, Coordination ASGoL2
	Le niveau de couverture des besoins d'assistance conseil aux communes	Communes, ADECOB, Préfecture	Analyse de la mise en œuvre du plan d'assistance conseil	Base 2011 Complété 2015	ADECOB, Coordination ASGoL2
	La qualité du rôle de coordination de l'assistance conseil par la Préfecture	Communes, ADECOB	Entretien	Annuelle	ADECOB, Coordination ASGoL2
Extrant 1.3 Les Conseils communaux et les cadres municipaux sont formés	Le niveau de compréhension des textes d'orientation de la décentralisation	Conseils communaux	Compte rendu des conseils communaux	Base 2011 Complété 2015	ADECOB, Coordination ASGoL2

RESULTATS	INDICATEURS DE RENDEMENT	SOURCES DE DONNÉES	MÉTHODE DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNÉES	FRÉQUENCE DE CUEILLETTE ET D'ANALYSE	RESPONSABILITÉ DE COLLECTE ET D'ANALYSE
	Le niveau technique des cadres communaux	ADECOB, Services techniques de l'Etat	Rapports de l'ADECOB	Base 2011 Complété 2015	ADECOB, Coordination ASGoL2
Extrant 2.1. Le dispositif d'animation territoriale est renforcé	Le degré de couverture des villages de la commune	Communes, ADECOB	Analyse des plans d'action des ADT	Annuelle	ADECOB, Coordination ASGoL2, MCL
	Le degré de mise en œuvre des actions identifiées par les ADT	Communes, ADECOB	Analyse des plans d'action des ADT	Annuelle	ADECOB, Coordination ASGoL2, MCL
Extrant 2.2 L'information territoriale est disponible	La qualité des informations contenues	Communes, usagers	Entretiens, test sur les SIT	Base 2014	DAT, coordination ASGoL2
	Le degré de convivialité du SIT	Communes, usagers	Entretiens, tests sur les SIT	Base 2014	DAT, coordination ASGoL2
	Le champ de couverture du SIT	Communes, usagers	Entretien	Base 2014	DAT, coordination ASGoL2
Extrant 3.1 Une stratégie particulière aura été développée pour les équipements commerciaux et la TDL	Degré de sensibilisation des organisations de producteurs, des artisans et autres acteurs	Organisation socioprofessionnelles, Chambres d'agriculture, etc	Interviews Entretiens	Base 2013	Coordination ASGoL2, ADECOB
	Le nombre d'émissions radio réalisées	Groupements socioprofessionnels, radios	Entretiens	Base 2013	Coordination ASGoL2, ADECOB

RESULTATS	INDICATEURS DE RENDEMENT	SOURCES DE DONNÉES	MÉTHODE DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNÉES	FRÉQUENCE DE CUEILLETTE ET D'ANALYSE	RESPONSABILITÉ DE COLLECTE ET D'ANALYSE
	Le nombre des séances publiques de sensibilisations	Populations, groupements socioprofessionnelles, etc.	Entretiens Interviews.	Base 2013	Coordination ASGoL2, ADECOB
Extrant 3.2 La qualité de la dépense publique locale aura été améliorée	La perception des dépenses publiques locales par les populations et les producteurs	Populations	Entretiens Interviews	Annuelle	Coordination ASGoL2, ADECOB
	Le nombre d'opérateurs locaux ayant exécutés des marchés de TP de la commune	TP	Inventaire	Annuelle	Coordination ASGoL2
Extrant 3.3 La transparence dans la gestion publique est instituée	La régularité des séances de réédition des comptes	Communes	Analyse des programmes d'activités des communes	Annuelle	Coordination ASGoL2, ADECOB
	L'amélioration des taux de recouvrement des impôts	Population	Entretiens, Interviews	Annuelle	Coordination ASGoL2, ADECOB
Extrant 4.1. Les capacités institutionnelles de l'ADECOB sont renforcées	Le degré de mise en œuvre du plan d'action de l'ADECOB	PTFs, communes, Préfecture	Analyse des compte-rendus d'activités, entretiens	Base 2014	Coordination ASGoL2
	Le niveau de satisfaction des communes	Conseils communaux, maires, opérateurs	Interviews Entretiens	Base 2013	Coordination ASGoL2

RESULTATS	INDICATEURS DE RENDEMENT	SOURCES DE DONNÉES	MÉTHODE DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNÉES	FRÉQUENCE DE CUEILLETTE ET D'ANALYSE	RESPONSABILITÉ DE COLLECTE ET D'ANALYSE
Extrant 4.3 La promotion économique à l'échelle du Borgou est mise en œuvre	Pertinence des stratégies élaborées	PTFs, communes, Préfecture	Analyse des stratégies élaborées	Base 2014	Coordination ASGoL2
	Nombre de porteurs de projets appuyés	Chambre consulaires, organisation des producteurs et artisans, ADECOB	Inventaire, entretiens, interviews	Base 2015	Coordination ASGoL
Extrant 4.2 Les initiatives en cours dans les EDP sont appuyées	La pertinence des options du projet de territoire	PTFs, communes, Préfecture	Analyse des compte-rendus d'activités, entretiens	Base 2014	Coordination ASGoL2
	Le nombre de projets mis en œuvre	PTFs, communes, ADECOB	Inventaires, Entretiens Interview	Base 2014	Coordination ASGoL2
Extrant 5.1. La fonction tribunitienne et de plaidoyer en faveur de la décentralisation est renforcée au niveau national	Le nombre de débats télévisés, d'ateliers de sensibilisation et de rencontres	Compte rendu d'activités de l'ANCB, journaux, télévisés, etc.	Inventaire	annuelle	Coordination ASGoL2
	Le nombre de textes sur la décentralisation initiés ou relus	ANCB	Analyse des comptes rendus d'activités	Annuelle	Coordination d'ASGoL2
Extrant 5.2 Les capacités institutionnelles de l'ANCB sont renforcées	Taux de recouvrement des cotisations des membres	ANCB, communes	Inventaire, entretiens, interviews	Annuelle	Coordination d'ASGoL2
	Qualité des dossiers élaborés par l'ANCB	Communes, associations régionales de communes	Analyse	Annuelle	Coordination d'ASGoL2

RESULTATS	INDICATEURS DE RENDEMENT	SOURCES DE DONNÉES	MÉTHODE DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNÉES	FRÉQUENCE DE CUEILLETTE ET D'ANALYSE	RESPONSABILITÉ DE COLLECTE ET D'ANALYSE
Extrait 5.3. Les fonctions de capitalisation et de diffusions sont renforcées au niveau national	Le nombre d'études, d'analyses et de synthèses publiées	ANCB	Inventaire	Annuelles	Coordination ASGoL2
	Le nombre d'émissions radio-télévisées, articles de journaux, etc.	ANCB, journaux,	Analyse des coupures de journaux, écoute des émissions radio-télévisées, etc.	Annuelle	Coordination ASGoL2

8. Fiches de poste

8.1 Expert : Mobilisation des ressources locales

Description des fonctions : Sous l'autorité du coordonnateur, l'expert « Mobilisation des Ressources Locales » chargé d'appuyer les communes à mettre à contribution leur potentiel fiscal, à assurer l'amélioration de la qualité de la dépense publique et à institutionnaliser le mécanisme de réédition des comptes.

Il est principalement chargé de :

- Organiser en collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat une évaluation du potentiel fiscal des communes ;
- Mettre en place pour chacune des communes un protocole d'analyse de la déperdition des ressources locales le long de la chaîne fiscale particulièrement aux trois nœuds suivants : assiette, émissions et recouvrements ;
- Définir les niveaux de performances à atteindre en matière de mobilisation des ressources locales dans le cadre de conventions liant les communes et les services déconcentrés de l'Etat ;
- Mettre en place une réflexion sur les équipements commerciaux et la Taxe de Développement Local (TDL) et contribuer à son opérationnalisation en collaboration avec les communes et les services déconcentrés de l'Etat ;
- Définir la demande d'appui aux PME-PMI locales pour un renforcement de capacités par le CePEPE afin de faciliter leur accès aux marchés publics des communes ;
- S'assurer d'une bonne prise en compte de la demande des producteurs et des artisans en matière de services publics locaux ;
- Définir la méthodologie de réédition des comptes en collaboration avec les communes à mettre en place par l'opérateur choisi ;

Qualifications requises :

=> Une formation supérieure de type Comptabilité, Finances, Gestion, Administration ;

=> Une formation complémentaire en gestion des collectivités locales / développement local sera un atout ;

=> Une expérience de 5 ans en matière de gestion des collectivités locales au Bénin et/ou en Afrique ;

=> Une bonne prédisposition au travail de groupe et une grande capacité à nouer des partenariats et à travailler en équipe

8.2 – Expert : Maîtrise d’Ouvrage Communale

Description des fonctions : L’expert « Maîtrise d’Ouvrage Communale » chargé d’appuyer les communes dans la mise en œuvre des activités, le renforcement des capacités et la mise en œuvre du plan d’assistance conseil avec les services déconcentrés de l’Etat ;

Il est principalement chargé de :

- identifier les modules de formation élaborés à l’attention des élus locaux et des cadres municipaux et coordonner leur mise en œuvre ;
- Identifier les thèmes annuels de réunion des réseaux des cadres municipaux, assurer leur animation ainsi que leur structuration ;
- Tirer profit du travail d’identification de la demande d’assistance conseil des communes et la demande infra-communale de services par les animateurs de territoire ;
- Travailler en articulation avec la Préfecture et les services déconcentrés de l’Etat pour la finalisation du plan annuel d’assistance conseil aux communes et sa mise en œuvre ;
- Elaborer en coordination avec toutes les communes des conventions annuelles d’appui à la maîtrise d’ouvrage communale et assurer le suivi de leur mise en œuvre ;
- Assurer le suivi des équipements et infrastructures communales à réhabiliter et/ou à réaliser sur financement de ASGoL 2
- Coordonner la mise en place de base de données communales et l’élaboration des systèmes d’information territoriale.

Qualifications requises :

=> Une formation supérieure de type Genie civil / Aménagement/urbanisme ;

=> Une formation complémentaire en gestion des collectivités locales / développement local sera un atout ;

=> Une expérience de 5 ans en matière de gestion des collectivités locales au Bénin et/ou en Afrique ;

=> Une bonne prédisposition au travail de groupe et une grande capacité à nouer des partenariats et à travailler en équipe

8.3 - Expert : Intercommunalité

Description des fonctions : l'expert « Intercommunalité » chargé d'appuyer les initiatives développées en intercommunalité dans le Borgou et la coordination des animateurs de territoire (ADT) ;

Il est principalement chargé de :

- Apporter un appui aux cadres de concertation intercommunale et infra-communale dans le Borgou ;
- Apporter un appui aux dynamiques en cours dans les Espaces de Développement Partagés (EDP) et à la mise en place d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ;
- Coordonner les animateurs de territoire dans leur travail de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale et d'identification de la demande infra-communale de services locaux ;
- Piloter les études ou analyses concises commanditées dans le cadre du renforcement de l'intercommunalité dans le Borgou ;
- Coordonner le processus de renforcement institutionnel de l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOP) ;
- Apporter un appui à l'organisation des activités de l'ADECOP : réunions statutaires, ateliers/séminaires, etc
- identifier des thématiques / problématiques relatives à l'intercommunalité et les faire traiter à l'échelle appropriée
- Qualifications requises :
 - => Une formation supérieure de type Aménagement du Territoire / Planification / Sciences Politiques / Sciences économiques / Urbanisme ;
 - => Une formation complémentaire en gestion des collectivités locales / développement local sera un atout ;
 - => Une expérience de 5 ans en matière de gestion des collectivités locales au Bénin et/ou en Afrique ;
 - => Une bonne prédisposition au travail de groupe et une grande capacité à nouer des partenariats et à travailler en équipe

8.4 – Expert Aménagement du Territoire

Description des fonctions : L'expert « Aménagement du territoire et Développement Economique Local » chargé de soutenir la réflexion sur l'aménagement du territoire et le DEL dans le Borgou et d'assurer l'appui aux porteurs de projets privés.

Il est principalement chargé de :

- Apporter un appui à l'animation du projet de territoire à l'échelle du Borgou, notamment en ce qui concerne les questions environnementales et de développement économique local ;
- Accompagner les opérateurs privés, porteurs de projets, pour la matérialisation de leurs projets et la facilitation des formalités ;
- Piloter la réflexion sur l'agenda spatial du Borgou en vue de définir les vocations des différentes zones et freiner l'exploitation anarchique des ressources naturelles ;
- Animer une fonction de promotion du développement économique local à l'attention des opérateurs du secteur privé ;
- Contribuer à l'identification des thématiques / problématiques relatives à l'intercommunalité afin de les faire traiter à l'échelle appropriée
- Appuyer les réflexions, analyses ou études en cours sur les potentialités économiques du Borgou axées les infrastructures et équipements dont la carence constitue un frein au DEL ;
- Contribuer en relation avec les services déconcentrés de l'Etat à la réflexion sur l'aménagement du territoire ;

Qualifications requises :

=> Une formation supérieure de type Aménagement du Territoire / Planification / Sciences Politiques / Sciences économiques / Urbanisme ;

=> Une formation complémentaire en gestion des collectivités locales / développement local sera un atout ;

=> Une expérience de 5 ans en matière de gestion des collectivités locales au Bénin et/ou en Afrique ;

=> Une bonne prédisposition au travail de groupe et une grande capacité à nouer des partenariats et à travailler en équipe