



MDGLAAT

MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION, DE LA GOUVERNANCE LOCALE,
DE L'ADMINISTRATION ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



ANCB

ASSOCIATION NATIONALE DES COMMUNES DU BENIN

CAPITALISATION

DES ACTIONS DU PACTE EN MATIERE DE RENFORCEMENT DES COMMUNES **SYNTHESE GENERALE**





CAPITALISATION

SYNTHESE GENERALE

PACTE

Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
Cellule de Coordination du PACTE



La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union Européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de PACTE et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union Européenne

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION GÉNÉRALE	5
1.1.	Evolution du contexte	5
1.2.	Rappel des objectifs du Programme	6
1.3.	Dispositif de mise en œuvre du programme	7
1.4.	Bénéficiaires du PACTE	9
II.	LES ÉLÉMENTS DE SUCCÈS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE	9
II.1.	Principaux résultats obtenus par le PACTE	9
II.1.1.	Gestion des Ressources Humaines	9
II.1.2.	Maîtrise d’Ouvrage Communale	10
II.1.3.	Finances Locales des Collectivités et Développement économique local	12
II.1.4.	Associations des communes	13
II.1.5.	Fonctionnement des communes et bonne gouvernance	15
II.2.	Les bonnes pratiques mises en œuvre par les communes	16
II.3.	Evolutions ou changements durables du fait directement ou indirectement du PACTE	19
II.3.1.	Evolution de la typologie des communes	19
II.3.2.	Evolutions des AR/AD	22
II.3.3.	Evolution de l’ACNB	22
II.4.	Les outils (guides et manuels) élaborés dans le cadre des appuis du PACTE	23
II.4.1.	Outils méthodologiques d’appui des communes dans l’établissement des feuilles de route de mise en œuvre des PDC	24
II.4.2.	Guide d’élaboration des budgets à base zéro dans les communes du Bénin	25
II.4.3.	Manuel sur la reddition des comptes administratifs des communes	25
II.4.4.	Outils méthodologiques sur la démarche d’accompagnement des communes dans les domaines de la gestion des ressources humaines et de l’organisation des services	25
II.4.5.	Outils et méthodes d’organisation inter et intra services dans les communes	26
II.4.6.	Guide d’accompagnement des communes dans la création et/ou l’amélioration des services urbains	26
II.4.7.	Guide de gestion déléguée des infrastructures communales	27
II.4.8.	Guides à l’usage des Chefs d’arrondissement, des Chefs de village/quartier sur les bonnes pratiques de gestion	27
III.	LES INNOVATIONS À LA BASE DES SUCCÈS ENREGISTRÉS	28
III.1.	Le processus : diagnostic-typologie-plan d’action	28
III.2.	L’approche : appui à la carte.	28
III.3.	Une validation inclusive du processus et des outils	29
III.4.	Base de données dynamique	29
IV.	LES LEÇONS / ENSEIGNEMENTS	30
IV.1.	. Une démarche originale	30
IV.1.1.	La progressivité	30
IV.1.2.	« Le faire faire » par l’utilisation de l’expertise	30
IV.1.3.	L’engagement des communes sur la base d’un contrat d’objectifs	31
IV.1.4.	. L’adaptation du contenu des formations au niveau des apprenants	31
IV.2.	Les limites (écueils) de l’approche de mise en oeuvre du programme	31
V.	PROPOSITIONS POUR L’APRÈS PACTE.	33
V.1.	. Travailler à l’harmonisation des appuis aux communes	33
V.2.	. Dissémination des outils élaborés et institutionnalisation de leur utilisation	34

SIGLES ET ABBREVIATIONS

AD/AR	Association Départementale / Association Régionale
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
AT	Assistance Technique
CE	Commission Européenne
CF	Convention de Financement
CFED	Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du FED
CL	Collectivité locale
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
DUE	Délégation de l'Union Européenne
DCL	Direction des Collectivités Locales (MDGLAAT)
DED	Deutscher Entwicklungs Dienst
DGAE	Direction Générale de l'Administration d'Etat (MDGLAAT)
DGDGL	Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (MDGLAAT)
DP	Devis Programme
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IGAA	Inspection Générale des Affaires Administratives (MGLAAT)
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FED	Fonds Européen de Développement
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MRAI	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
ON	Ordonnateur National du FED
PACTE	Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (FED)
PAI	Plan Annuel d'Investissement
PDC	Plan de Développement Communal
PDDC	Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (GIZ)
PIN	Programme Indicatif National (UE)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADEC	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PRODECOM	Programme d'Appui au Démarrage des Communes (FED)
RAT	Réforme de l'Administration Territoriale
SCRP	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
TDR	Termes de Référence
UE	Union Européenne

I. INTRODUCTION GÉNÉRALE

Ce travail de capitalisation se situe dans le cadre de l'achèvement des activités du PACTE qui a démarré en juillet 2008 et se termine en juin 2011. En général, les motifs de capitalisation après la mise en œuvre d'un projet de développement se cherchent dans la justesse des résultats finaux obtenus et dans la profondeur des changements occasionnés dans l'espace d'impact du projet. Dans le cas présent du PACTE, l'occasion est saisie par les responsables du projet pour mettre en lumière le bilan du projet (succès et échecs). En même temps, ce processus de capitalisation, est une occasion offerte aux porteurs du projet (initiateurs et bailleurs de fonds) pour s'informer sur la justesse de leurs choix et les enseignements à tirer du montage institutionnel et du dispositif d'opérationnalisation. Pour ce qui est des bénéficiaires, la capitalisation sert surtout à fixer les connaissances acquises à développer les mécanismes et les supports pour pérenniser ces acquis. Préalablement à cette capitalisation générale, quatre études de capitalisation ont été réalisées sur les thématiques suivantes : gestion des ressources humaines, finances communales, maîtrise d'ouvrage communale, services aux populations.

La structure du présent document est organisée pour répondre à ces trois motivations (i) le bilan de l'intervention, (ii) les leçons apprises et (iii) le processus de pérennisation des acquis.

I.1. EVOLUTION DU CONTEXTE

De 2008 à ce jour, l'évolution du contexte de la décentralisation peut se résumer en ceci : malgré quelques résistances au changement, le processus de la décentralisation au Bénin se poursuit résolument grâce à une volonté politique clairement affichée de l'ancrer comme système d'administration pour le pays.

Les quelques résistances en question...

Les résistances les plus significatives sont notées, paradoxalement, au niveau même des communes. En effet, depuis le 13 août 2009 que la loi sur l'intercommunalité a été promulguée, elle n'est toujours pas appliquée parce que les modalités de regroupement retenues par cette loi remettent en cause certains fondements des associations de communes existantes. A défaut des clarifications à établir par décrets d'application de cette loi, les communes et leurs associations peinent à établir le lien entre les AD/AR existantes et les initiatives d'intercommunalité à asseoir.

Par ailleurs, ces mêmes collectivités locales ont tout le mal du monde à s'accorder pour faire fonctionner convenablement leur association nationale, censée assurer leur représentation ainsi que le plaidoyer/lobbying pour la prise en compte de leurs préoccupations. Suite à son congrès de novembre 2008, l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) a connu une crise qui a duré près de 18 mois pendant laquelle, les cotisations des membres n'étaient plus payées par plus de 2/3 d'entre elles..

Pour ce qui est du niveau gouvernemental, il est relevé un certain retard dans la mise en œuvre d'une politique nationale de déconcentration des ressources humaines et financières. Un ministère spécifiquement dédié à la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale a été créé (MDGLAAT) et une nouvelle organisation conçue à partir de 2009 a abouti à la création de deux directions générales : Direction Générale de l'Administration d'Etat (DGAE) et Direction

Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL). Par contre seuls 6 préfets et 6 préfectures sont en place alors que l'organisation administrative en prévoit 12.

La décentralisation en construction

En vue de mieux asseoir l'ancrage de la décentralisation au Bénin, des décisions importantes ont été prises pendant ces trois dernières années ou sont en préparation. L'inscription dans le budget général de l'Etat des subventions et des dotations sectorielles transférées aux communes a été effective à partir du budget 2010 pour 4,48 milliards contre un montant prévisionnel de 9,48.

Les transferts financiers de l'Etat aux communes se sont poursuivis tant pour le fonctionnement que pour les investissements, passant de 6,39 milliards en 2006 à 16,42 milliards en 2010. Toutefois, pour l'exercice 2010, on note une baisse de près de 5,0 milliards des transferts non affectés en 2010, en même temps que les premiers transferts provenant des ministères sectoriels pour 4,58 milliards.

Les procédures nationales de contrôle et d'audit des comptes des communes se mettent progressivement en place. Un premier audit des 77 communes a eu lieu en juillet et août 2010 (IGAA et IGF).

Concernant le statut des personnels territoriaux, un projet de texte est fin prêt et sera prochainement introduit dans le circuit de son vote par l'Assemblée Nationale.

Il est important de souligner que toutes ces dispositions étaient des préalables ou même des conditionnalités au décaissement de l'aide budgétaire sectorielle de l'Union Européenne (Convention de Financement PACTE). Leur avènement signifie, dans une certaine mesure, un contexte favorable à l'atteinte des résultats du programme.

Une volonté politique affichée en faveur d'un ancrage plus solide de la décentralisation

A travers la politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC) officiellement lancée le 18 novembre 2010, il transparait clairement la volonté de faire de la décentralisation la réforme pour le devenir du pays. En effet, dans sa transcription textuelle, «Faire des collectivités territoriales des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé qui assure le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre inter régional », cette volonté ne souffre d'aucune ambiguïté..

1.2. RAPPEL DES OBJECTIFS DU PROGRAMME

A la suite du PRODECOM et partant des leçons retenues de sa mise en œuvre, le Gouvernement du Bénin et la Commission Européenne ont convenu de poursuivre leur coopération dans le cadre de l'appui et du renforcement des communes du Bénin à travers le Programme d'Appui à la Décentralisation. Par une subvention d'un montant de 15 millions d'Euros, la Commission Européenne voulait à travers le Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACTE),

contribuer aux efforts du gouvernement « d'améliorer les conditions de vie sociale et économique des populations dans un contexte de gouvernance démocratique au niveau local ».

L'objectif spécifique du programme, compte tenu de l'évolution du contexte et des acquis des actions mises en œuvre depuis 2003¹, s'inscrivait dans une logique d'accompagnement et de responsabilisation des acteurs du développement communal : « les communes, nouveaux espaces de citoyenneté, fournissent des services aux usagers, mobilisent les moyens de leur viabilité et assurent leur mission de facilitation du développement local au sein d'un environnement institutionnel adapté aux enjeux de la réforme ».

Pour atteindre les objectifs du programme, trois résultats ont été ciblés. Autour de chacun de ces résultats s'est dessinée une composante mise en œuvre par un acteur différent. Les trois composantes sont :

Composante 1 : Les communes renforcent leurs capacités d'administration et de promotion du développement local à travers l'ANCB, mandatée par elles pour leur apporter des services de proximité et participer en leur nom au dialogue sur les politiques nationales ;

Composante 2 : Les communes mettent en œuvre leur PDC et assurent dans ce cadre les services administratifs, sociaux, économiques et culturels répondant aux enjeux du développement communal et intercommunal ;

Composante 3 : Les institutions en charge du pilotage de la mise en œuvre de la RAT et de la tutelle des collectivités locales améliorent l'exercice de leurs missions dans une optique d'administration de développement.

Les volets 2 et 3 ayant été respectivement mis en œuvre par la DUE et la GIZ ne seront pas traités dans ce travail de capitalisation. Il s'agira ici de s'appesantir sur les appuis apportés aux communes et associations de communes et la démarche de l'équipe d'Assistance Technique du PACTE (Egis Bdpa / AMM) pour en capturer les principaux enseignements en vue de mieux renseigner le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'actions futures d'appui aux communes.

Toutefois, en termes d'enseignements, le dispositif de mise en œuvre du programme en soi (appui budgétaire, renforcement des communes, appui aux structures étatiques), de façon simultanée, a sans aucun doute favorisé l'atteinte des résultats globaux. Il en sera justement question dans le chapitre sur les leçons et les enseignements.

1.3. DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

La maîtrise d'ouvrage du programme d'appui à la décentralisation est assurée par le Ministère de l'Economie et des Finances, Ordonnateur National du FED. Quant à la maîtrise d'œuvre, elle est confiée au Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT).

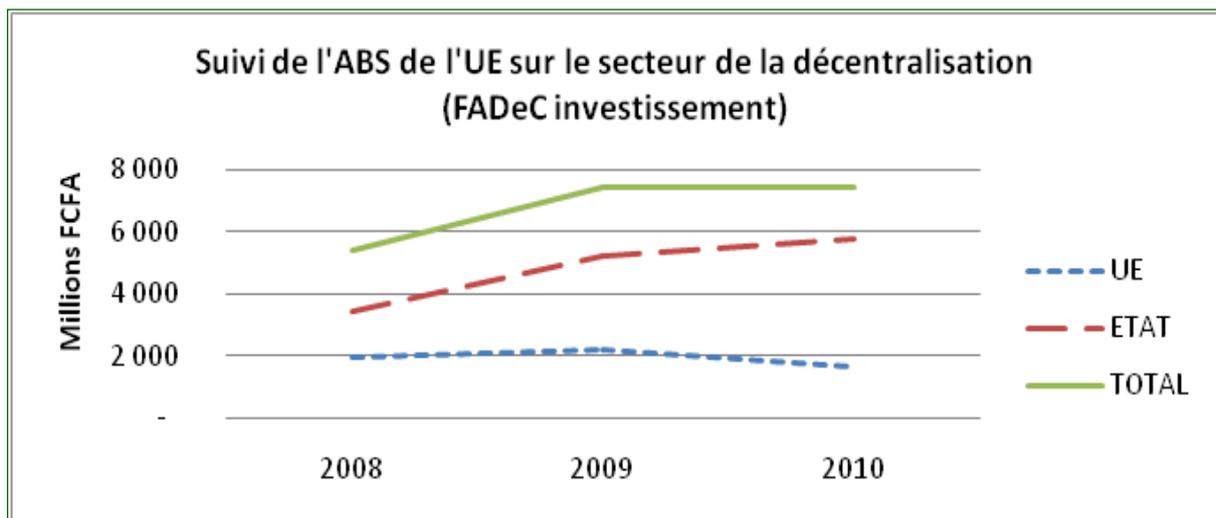
Pour l'opérationnalisation du programme, comme mentionné plus haut, les trois composantes sont mises en œuvre par des acteurs différents.

La première composante qui concerne le renforcement des capacités des communes et des associations de communes a été mise en œuvre dans un esprit d'approche projet avec une maîtrise

¹ PRODECOM 2003-2006, financement Union Européenne

d'œuvre déléguée à un opérateur international en l'occurrence, le Bureau Egis Bdpa en partenariat avec l'Association des Municipalités du Mali (AMM). En théorie, ce dispositif projet a été prévu pour loger auprès de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB). Ceci sans doute dans un souci de faciliter le transfert des connaissances et des acquis pour leur pérennisation, déjà pendant la mise en œuvre du projet. Pour des raisons différentes propres à chacune des parties prenantes, (que nous ne traiterons pas dans ce document car ne constituant pas l'objet de la capitalisation), le projet a été mis en œuvre avec un niveau de participation/implication plutôt faible de l'ANCB, de l'avis même de son équipe et de celui de l'équipe du projet. Dans le chapitre réservé aux perspectives et à la pérennisation des acquis du projet, il sera de nouveau, question du rôle qui doit être celui de l'ANCB et des dispositions qui s'imposent pour l'y conforter.

Pour la deuxième composante, qui devrait permettre aux communes de mettre en œuvre leur PDC, il a été mis en place une aide budgétaire en appui au financement des budgets communaux à travers le budget général de l'Etat. Pour ce faire, la DUE s'est appuyée sur la commission ad hoc (CONAFIL), dotée d'un secrétariat permanent chargée de la mise en œuvre du FADeC DUE et sur des interventions de l'équipe d'assistance technique de Egis Bdpa responsable pour la première composante.



Quant à la composante trois, elle a été mise en œuvre par un Etat membre, en l'occurrence l'Allemagne à travers la GIZ. Des actions complémentaires ont également été mises en œuvre avec l'assistance technique (PONADEC).

Ce montage est en soi une innovation par l'envergure spatiale qu'il donne au programme et par la diversité des appuis et des responsables de la mise en œuvre des différentes composantes. Tous les intervenants, bien que responsabilisés sur des thématiques différentes, concourent conjointement au même objectif final. Les appuis budgétaires octroyés aux communes à travers le FADeC et les appuis aux institutions et à la tutelle des communes ont favorisé l'introduction des outils de travail du PACTE ainsi que leur application en situation réelle.

1.4. BÉNÉFICIAIRES DU PACTE

Les bénéficiaires finaux de la mise en œuvre de ce programme sont les populations. En effet, tout l'appui qui est apporté vise explicitement à rendre les acteurs appuyés capables de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations du Bénin. Les travaux de capitalisation effectués à ce stade ne sont pas allés dans le sens de mesurer le niveau de satisfaction de ces populations par rapport aux services offerts par les structures et instances appuyées. Ce travail devra être effectué, dès que possible, pour parachever ce processus.

Les bénéficiaires intermédiaires sont justement les communes et les associations de communes ayant, à leur tête, l'ANCB en sa qualité de structure de représentation des collectivités locales. A la fin du programme, l'ANCB devrait se retrouver institutionnellement renforcée en vue de mieux répondre aux préoccupations de ses membres.

Les services centraux et déconcentrés de l'Etat impliqués dans la mise en œuvre de la RAT sont également bénéficiaires de ce programme.

II. LES ÉLÉMENTS DE SUCCÈS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE

Cette cinquième mission de capitalisation, même avec la vocation d'être synthétique et transversale, n'est pas une compilation des travaux effectués précédemment par les différentes équipes de capitalisation. Elle se focalisera en effet sur le processus de mise en œuvre du PACTE pendant que les quatre premières missions ont traité des domaines thématiques. Toutefois, elle s'en inspirera fortement, entre autres, pour documenter ce chapitre II.

II.1. PRINCIPAUX RÉSULTATS OBTENUS PAR LE PACTE

II.1.1. Gestion des Ressources Humaines

En matière de GRH, le but visé par le PACTE était d'amener les communes bénéficiaires à assurer une meilleure gestion de leurs ressources humaines et favoriser la mise en place d'une organisation de ces ressources adaptée aux besoins et aux réalités économiques des communes.

Pour y parvenir, il a été préparé et exécuté les activités reprises ci-dessous en précisant chaque fois le type de communes ayant bénéficié de l'appui ainsi que les acteurs communaux directement concernés :

LES PRINCIPAUX APPUIS APPORTÉS PAR LE PACTE		NOMBRE ET SITUATION DES COMMUNES BÉNÉFICIAIRES	ACTEURS LOCAUX CONCERNÉS PAR L'APPUI
1	Appui à la gestion et à l'organisation des ressources humaines	50 communes au total présentant un ratio habitants /employé très élevé, un ratio de cadre/service inférieur à 1 et un taux d'encadrement en deçà de 12%.	Maire et adjoints, SG, Chefs de service
2	Appui à l'organisation inter et intra services	40 communes ayant bénéficié de l'activité d'appui à la Gestion des Ressources Humaines (111 et 112). Il est cependant élargi à des communes ayant déjà un minimum de cadres pour permettre un travail sur la réorganisation des services	Maire et adjoints, SG, Chefs de service
3	Amélioration des services et gestion des ressources humaines de grandes communes	7 communes ayant une bonne couverture en cadres et en personnel dont Cotonou	Maire et adjoints, SG, Chefs de service

A la fin du programme, la plupart des communes appuyées ont amélioré les conditions de gestion des ressources humaines et ont pris des mesures correctives.

La mission de capitalisation sur les questions de GRH rapporte que, globalement, on note chez les bénéficiaires un sentiment de satisfaction par rapport aux actions menées par le programme. Ce sentiment se fonde sur les améliorations perceptibles dans la gestion des ressources humaines du fait, en grande partie, des appuis apportés et des outils mis à disposition.

Les échanges avec les agents des services techniques des communes, rencontrés au niveau de quatre communes dans le cadre de la présente mission de synthèse ont permis de confirmer que dans leur grande majorité, les agents approuvent la démarche du PACTE et lui reconnaissent des résultats tangibles dans les différents domaines.

Les chefs de service GRH rencontrés affirment même qu'ils ont une meilleure maîtrise de leurs ressources humaines grâce aux connaissances acquises et aux outils mis à leur disposition. Ceci a contribué à améliorer le fonctionnement général de la commune, à faire baisser certaines tensions entre agents et à améliorer l'offre de services aux usagers.

II.1.2. Maîtrise d'Ouvrage Communale

Au démarrage du programme en 2008, la plupart des communes non accompagnées n'appréhendaient ni le contenu, ni l'importance de la maîtrise d'ouvrage dans un contexte de bonne gestion communale. Elles n'utilisaient presque pas les outils normalisés en la matière. C'est sans doute ce qui explique que, pour la totalité de ces communes, les PDC et les PAI étaient très largement surdimensionnés et n'avaient aucune concordance avec leurs réelles capacités de mobilisation des ressources financières.

En vue de pallier ces lacunes et d'amener les communes à respecter les dispositions légales et

réglementaires en matière de maîtrise d’ouvrage, le PACTE a préparé et conduit la mise en œuvre des activités ci-dessous :

LES APPUIS DU PACTE EN MATIÈRE DE MAITRISE D’OUVRAGE			
	Les principaux appuis apportés par le PACTE	Nombre et situation des communes bénéficiaires	Acteurs locaux concernés par l’appui
1	Etablissement des feuilles de route	18 Communes n’ayant pas de partenaires permanents et/ou présentant une évolution importante en terme d’urbanisation ainsi que des potentialités économiques locales.	Equipes communales (personnel et conseillers communaux avec une réelle implication/participation des chefs d’arrondissement)
2	Apport de compétence en maîtrise d’ouvrage communale	25 Communes (n’ayant pas de partenaires d’appui) possédant les ressources humaines suffisantes (service technique) pour mettre en œuvre leur maîtrise d’ouvrage sur les investissements communaux.	Maires, CCPM, ST, SDLP, SAF, RP
3	Appui à l’amélioration/ création de services urbains	13 communes (généralement de plus de 100 000 habitants) en voie d’urbanisation ou urbanisées (communes de la catégorie B et C).	Maire, SG, ST, SDLP, SAF
4	Elaboration du guide et formation des acteurs communaux sur la mise en gestion déléguée des infrastructures communales	77 élus communaux - 154 cadres des communes : - 12 cadres des Préfectures	Pdt/CCPM ; C-ST ou C-SDLP, C-SAF Service de la Tutelle, Chargé de Mission

Les effets conjugués de ces différentes actions ont contribué à modifier considérablement les conditions de la gestion économique dans les communes appuyées. Ainsi, en 2010, dans 81% des communes, le PDC 2 a été élaboré. Dans 18 cas, l’approche « feuille de route du PDC » a été implémentée avec succès et a permis de renforcer les capacités de planification des élus.

Toutes les communes accompagnées disposent désormais des outils techniques de planification, de passation et de gestion des marchés, d’entretien des investissements, de suivi-évaluation du PAI. Il ressort, du rapport de capitalisation des actions en matière de la maîtrise d’ouvrage, que les procédures de passation des marchés sont de plus en plus conformes à la réglementation. Il est noté en effet que 87% des communes ont mis en place les commissions d’ouverture des offres et de réception des ouvrages. Ce taux était de 81% en 2007. Pour ce qui est des plans de passation des marchés, 60% des communes les ont élaborés à ce jour alors qu’en 2007 ils n’existaient que dans 42% des communes. Le nombre de communes disposant concomitamment de ces deux outils (CCPM + PPM) a doublé sur la même période.

II.1.3. Finances Locales des Collectivités et Développement économique local

L'évaluation des capacités institutionnelles des communes du Bénin réalisée en 2008 a conduit à l'établissement d'un diagnostic des communes basé sur l'existence ou non des conditions minimum pour l'exercice de leurs missions. Cette évaluation a révélé que les communes ne remplissent pas les conditions nécessaires à cet effet. L'évaluation des capacités a révélé, entre autres, que :

- Les budgets des communes sont établis suivant des techniques peu adéquates de prévision pour 79% des communes (absence de sincérité des budgets);
- les prévisions de ressources propres basées sur la règle de la pénultième année ou sur celle de la pénultième année corrigée qui se sont révélées irréalistes, lors de l'exécution des budgets ; ces prévisions hasardeuses de ressources budgétaires ont eu pour conséquence des prévisions de charges non assurées à l'exécution, ce qui ne permet pas le respect du principe d'équilibre réel des budgets communaux ;
- que les recettes propres des communes comparées à leurs dépenses de personnel aboutissent au constat selon lequel 20% des communes (soit 15 communes) ne couvrent pas de leurs recettes propres leurs dépenses de personnel.

Afin de contribuer à inverser ces tendances, le PACTE a mis en œuvre les activités ci-après :

FINANCES LOCALES ET DÉVELOPPEMENT			
	Les principaux appuis apportés par le PACTE	Nombre et situation des communes bénéficiaires	Acteurs locaux concernés par l'appui
1	Amélioration des ressources propres des communes	15 communes ayant des fonds propres par habitants inférieurs à 1.000 FCFA en 2007.	Maire, adjoints, SG, CSAF, CST, CSPDL, RP
2	Informatisation de la gestion budgétaire et comptable des communes	12 communes (SAF et RP) ayant des ressources propres élevées (supérieures à 75 M FCFA) et ne bénéficiant pas d'un appui permanent d'un partenaire et 9 communes en complément de l'intervention des autres PTF.	C-SAF et RP
3	Elaboration des budgets à base zéro	09 communes ayant des budgets de fonctionnement très élevés (supérieurs ou proches de 200 M FCFA). Cette démarche étant peu diffusée cet appui n'est pas lié à l'absence d'un appui permanent d'un partenaire.	Pdt Commissions Af. Eco. Et Financières, SG, C-SAF, autres Chefs Services
4	Appui à l'économie locale, et élaboration des projets de territoire «	- Un Espace de Développement Partagé (EDP), 2 projets de territoire à caractère économique, - Appui au GIC Collines (entrepreneurs solidaires)	Acteurs communaux, secteur privé
5	Appui à l'élaboration et formation des acteurs communaux sur l'élaboration des comptes administratifs des communes	231 bénéficiaires (élus, cadres des communes et agents des services déconcentrés de l'Etat)	Pdt commission Affaire Economique. et Financières, C-SAF, RP - 12 cadres des Préfectures (Tutelle)

La mise en route du guide d'élaboration du budget à base zéro élaboré par le PACTE devrait concourir à affiner les prévisions budgétaires des communes et à rendre plus sincère les budgets des communes à partir de 2011.

Concernant les ressources financières des communes, il est enregistré en moyenne au niveau des communes accompagnées des départements de l'Atlantique, de l'Ouémé et du Plateau une augmentation de 47,6% des recettes propres contre 22% sur un plan national. A ce niveau ce sont surtout les outils d'identification des gisements fiscaux, de liquidation et de suivi des ressources mis à la disposition des communes pilotes, qui constituent une réelle avancée. S'ils sont vulgarisés, ces outils permettront d'accroître réellement les ressources propres des communes.

Les acteurs communaux estiment qu'à présent, avec l'appui et les outils fournis par le PACTE, le processus d'élaboration du compte administratif ainsi que les atouts et enjeux du compte administratif sont mieux compris et appropriés par la plupart d'entre eux.

II.1.4. Associations des communes

En vue d'amener les associations des communes à mieux jouer leur rôle et leur permettre de disposer de divers documents de gestion les activités ci-dessous ont été initiées pour l'ANCB ainsi que les associations départementales et régionales de communes.

Synthèse des appuis à l'Association Nationale des communes du Bénin

Activités	Brève description et objectifs
Renforcement des compétences techniques, et sur l'analyse des politiques sectorielles	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Implication à part entière de l'ANCB dans le PACTE : processus recrutement experts et bureaux d'études, restitution des études et missions d'appuis aux communes, ateliers départementaux, ✓ Appui à l'analyse du budget général de l'état (chaque année), ✓ Étude sur les relations entre les communes et la SONEB (2011)
Contribution à la mise en œuvre de plaidoyers initiés par l'ANCB	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaboration de méthodes et conception de plaidoyers pour l'ANCB (formation – action) – 1^{er} trim.2010 ✓ Financement d'opérations de plaidoyers (appui technique et coûts directs) – 4^{ème} trim.2010 : <ul style="list-style-type: none"> ○ mobilisation des ressources financières internes, ○ Statut des agents des collectivités locales (en plusieurs étapes).
Réorganisation fonctionnelle de l'ANCB et renforcement de ses compétences	<ul style="list-style-type: none"> Appui à l'élaboration du plan stratégique 2010-2014 de l'ANCB Accompagnement de l'ANCB pour fonctionnement plus performant (BEN, SAP, CIDOCOL) : <ul style="list-style-type: none"> ✓ plan de réorganisation fonctionnel – 4^{ème} trim.2010), ✓ Équipement et formations – 4^{ème} trim. 2010 et 1^{er} trim.2011), ✓ appui à l'organisation de plusieurs réunions internes (2009 à 2010)
Amélioration des conditions d'échange avec les AD / AR	<ul style="list-style-type: none"> Etablissement de conventions de partenariat entre l'ANCB et les AR/AD en précisant les rôles et tâches de chacun, les synergies et stratégies d'actions. <ul style="list-style-type: none"> ✓ prise en charge des rencontres départementales entre le BEN/ANCB et les AD/AR – 3^{ème} trim.2010, ✓ Cadrage de la convention
Fournitures de services et d'informations aux communes	<p>Production et diffusion de documents :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Compilation des PDC/SDAC de 1^{ère} génération du CDRom, ✓ Élaboration de la base de données PACTE + module cartographique, ✓ Édition de l'Agenda des Communes, ✓ Documentaire audiovisuel sur les bonnes pratiques, ✓ Emission « communes à la une » sur l'ORTB, ✓ Diffusion de documents sur divers supports, ✓ Capitalisation des bonnes pratiques: Gestion des ressources humaines, Maîtrise d'ouvrage communale, finances locales, services aux populations, capitalisation générale ✓ Diffusion des outils de capitalisation, <p>La plupart des documents sont ou seront disponibles sur le site Web de l'ANCB et du MDGLAAT :</p> <ul style="list-style-type: none"> www.ancb-benin.org www.decentralisation.bj

Tableau synthétique des appuis aux associations départementales et régionales de communes

Association	Animation de réunions (vie associative)	Révision / relecture des textes	Plan stratégique et plan d'actions	Plan de communication	Manuel de procédures
ACAD			X	X	X
ACAL	X	X	X	X	X
ACMC	X	X	X	X	X
ADéCoB		X	X	X	X
APIDA				X	
CCO	X	X	X	X	X
CCP	X	X	X	X	X
UCC	X	X	X	X	X
UCOZ		X	X	X	X

En termes de résultats, cinq des associations accompagnées disposent désormais de plans stratégiques assortis de plans d'action. Elles ont chacune un plan de communication et, dans cinq des associations, il a été élaboré un manuel de procédures administratives, budgétaires, financières et comptables ;

II.1.5. Fonctionnement des communes et bonne gouvernance

En 2008, de nombreux élus distinguaient à peine la différence entre une session ordinaire et une session extraordinaire du conseil communal. Les maires eux-mêmes ne savaient pas tous qu'ils étaient tenus de rendre compte par écrit de leur gestion au conseil communal et les rapports des conseils d'arrondissement ne parvenaient presque pas, dans les délais requis, à la commune. C'est dans ces conditions que le PACTE s'est fixé comme objectifs d'impliquer davantage les élus à la gestion communale et d'organiser les services dans les arrondissements pour améliorer les services offerts aux citoyens. Les activités ci-dessous ont été initiées et réalisées.

AUTRES DOMAINES			
	Les principaux appuis apportés par le PACTE	Nombre et situation des communes bénéficiaires	Acteurs locaux concernés par l'appui
1	rôle et tâche des élus communaux – bonne gouvernance	les conseils communaux de 27 communes présentant des faiblesses dans leur fonctionnement.	Elus communaux, SG, Chef Services
2	développement des services de proximité dans les arrondissements	19 communes fortement étendues dont les services d'arrondissement sont les principales sources de contact avec les populations (communes faiblement urbanisées)	Maire, Adjoint, SG, CA, CV

Ces activités ont permis d'inverser les tendances tant sur le plan des rapports entre le maire et le conseil communal (tous les maires font aujourd'hui un rapport au conseil communal même

si cela se fait oralement dans 48% d'entre elles qu'entre les conseils d'arrondissement et les communes (dans les 2/3 des communes contre 1/3 en 2008). Toutefois, près d'un quart des communes ne tiennent pas leurs 4 sessions ordinaires dans les délais.

Enfin, les 3/4 des communes diffusent régulièrement des informations par les radios locales sur les décisions du conseil communal. L'analyse des politiques sectorielles

Selon la démarche adoptée par le programme et validée par l'ensemble des acteurs, le but recherché par la mise en œuvre de ces actions est de permettre, au terme du PACTE, que chaque commune accompagnée ait pu progresser à son rythme, en fonction de ses ressources humaines et financières, assurant ainsi une meilleure appropriation des actions engagées.

Après avoir survolé les principaux résultats atteints par le programme au cours des trois dernières années, il importe à présent de s'interroger sur l'avènement de changements souhaités ou non mais imputables aux résultats ci-dessus annoncés. Il faudra toutefois garder à l'esprit que certains outils élaborés ne sont pas encore totalement appropriés par tous les acteurs et leur utilisation correcte mériterait un accompagnement complémentaire. Les changements et les évolutions qui ne sont qu'à peine perceptibles aujourd'hui, requièrent une poursuite dans l'effort pour apparaître au grand jour très prochainement.

II.2. LES BONNES PRATIQUES MISES EN ŒUVRE PAR LES COMMUNES

Du fait des différents appuis du PACTE, des changements notables dans le comportement des agents sont enregistrés à différents niveaux. De nombreuses pratiques qui constituaient jadis, de véritables entraves au bon fonctionnement des communes ont été abandonnées ou corrigées. Les évolutions constatées au niveau des communes, de 2008 à 2011, sont en partie imputables à une combinaison des différents changements de pratiques ci-dessous évoqués. Ces nouvelles attitudes des acteurs communaux sont relevées dans tous les secteurs dans lesquels le programme a entrepris des actions de renforcement.

Au cours des travaux de capitalisation thématiques conduits au niveau des communes bénéficiaires de l'appui du PACTE, les acteurs eux-mêmes ont révélé ce qu'ils estiment être désormais de bonnes pratiques au niveau de leurs communes respectives. Ces nouvelles pratiques sont considérées, par la plupart de ces acteurs, comme des avancées indiscutables pour la gouvernance locale et l'offre de services aux populations par les autorités communales.

Les bonnes pratiques qui sont le plus souvent relevées sont :

En matière de finances locales

Grâce à l'informatisation de la gestion budgétaire et comptable des communes :

- Les titres de recettes, les titres de dépenses et autres documents budgétaires sont édités automatiquement ;

- La traçabilité de toutes les opérations budgétaires et comptables est désormais une réalité ;
- Le traitement des données est devenu plus rapide ;
- Les situations financières sont plus fiables et sont élaborées à la bonne date ;
- La visibilité dans les tâches exécutées par les intermédiaires de recettes est effective ;
- Il y a un abandon progressif des tâches manuelles.

Les appuis pour l'accroissement des ressources propres a favorisé :

- La maîtrise de la technique d'identification des gisements de ressources non fiscales
- La mise en œuvre de procédures idoines d'assiettes des ressources non fiscales ;
- L'instauration de dialogue permanent entre les autorités locales et la population en vue de l'adhésion cette dernière à la politique d'accroissement des recettes propres de la commune ;
- Le suivi rigoureux des agents collecteurs ;
- La création de brigade de recouvrement ;
- Les prévisions plus réalistes des recettes et dépenses ;

En matière de maîtrise d'ouvrage communale

Dans ce domaine, de l'avis même des acteurs communaux :

- Un certain formalisme commence à s'observer dans la mise en œuvre des activités de l'administration communale (planification, passation des marchés, gestion des infrastructures, organisation des services techniques et urbains) à partir des différents outils de maîtrise d'ouvrage. Par exemple, il n'est plus possible d'engager le lancement d'un Dossier d'Appel d'Offre sans que l'ensemble des cadres aient travaillé à sa confection pour accompagner la Commission de Passation de Marchés (CPM) ;
- Il n'est plus possible de planifier la réalisation de projets sans concertation et surtout sans impliquer les Chefs d'Arrondissement dans l'initiation et le suivi des investissements qui se font sur le territoire communal ;
- Le choix des modes de passation de marchés échappent de moins en moins à la CPM.

En matière de gestion des ressources humaines

- Le formalisme commence là aussi à se développer pour les différentes réunions municipales, même si les notes de synthèse SG/maires sont encore trop rares et doivent être systématisées ;
- Le présentéisme augmente, non seulement grâce aux outils de contrôle, mais aussi parce que les différents services comprennent mieux leur rôle dans le bon fonctionnement de la commune et l'amélioration des services à offrir aux citoyens (50% des communes disent que le PACTE a eu un impact positif sur le présentéisme) ;
- Le planning des congés : de nombreux arriérés de congés avaient été relevés par le diagnostic approfondi de la mission GRH. La mission de capitalisation a pu constater que 61% des communes ont, à ce jour, élaboré leur plan de congés et commencé à l'exécuter pour certaines.
- Les outils d'administration de base existent et sont utilisés;
- Les modalités de recrutement du personnel communal sont connues et 66% des nouveaux recrutements qui ont eu lieu après les interventions du programme se sont passées selon les règles en vigueur ;
- Les interférences politiques sur le fonctionnement administratif semblent être moins fréquentes.

En termes d'offre de services des communes

- Les principaux changements de pratiques énumérés par les interviewés lors des missions de capitalisation sont assez évocateurs de l'amélioration qui s'opère progressivement dans les relations communes □ usagers: « avant on était dans une logique où on fait ce qu'on peut faire, maintenant on est dans une logique où il faut satisfaire la clientèle, du moins ne pas la mécontenter, lui expliquer » ; « on remarque chez les agents une amélioration de la volonté de mieux faire ». « il y a maintenant, mieux qu'avant, un meilleur accueil au niveau des services d'état civil ».... ;
- La réorganisation des services a abouti à l'adoption de nouveaux organigrammes : chaque agent connaît sa position.
- La circulation de l'information s'est améliorée avec un début d'organisation dans la gestion des archives, l'organisation de réunion périodique (réunion entre le maire et chefs services, maire avec les CA et ses adjoints, entre le SG et les chefs services...) audience foraine pour une reddition de compte aux populations.

II.3. EVOLUTIONS OU CHANGEMENTS DURABLES DU FAIT DIRECTEMENT OU INDIRECTEMENT DU PACTE

Dans l'appréciation de l'impact, le temps imparti ne permet pas de descendre jusqu'au niveau des populations pour savoir si l'offre de services de base aux citoyens par les autorités communales s'est améliorée. Nous nous contenterons de considérer les évolutions perceptibles au niveau des trois principaux groupes cibles que sont les communes, les AD/AR, l'ANCB qui ont reçu l'appui. Ce qu'ils en ont fait et comment cela s'apprécie par les populations pourra faire l'objet d'une étude au cours du démarrage du prochain programme annoncé pour poursuivre dans l'appui que l'UE apporte à la décentralisation au Bénin.

II.3.1. Evolution de la typologie des communes

A la suite du diagnostic, un groupage des communes avait été effectué par le programme sur la base de trois critères clés : (i) le ratio d'encadrement, (ii) le nombre de cadres par service et (iii) la capacité d'autofinancement de la commune. Pour chaque critère des valeurs de classification ont été arrêtées et avec le croisement des données pour chaque commune, celle-ci a été considérée virtuellement dans un des trois groupes, A, B ou C. Les communes classées dans le groupe A sont celles ayant un nombre faible de cadres, des moyens financiers limités à court terme. Les communes ayant des cadres en nombre limité mais un potentiel financier existant ont été classées dans le groupe B et les communes ayant des cadres ainsi que du personnel en nombre conséquent (grosses communes), et des moyens financiers déjà exploités sont celles du groupe C.

En trois ans, plusieurs facteurs ont pu, plus ou moins, influencer cette classification des communes ; mais puisque le PACTE a décidé déjà, dans son plan d'actions, de travailler à faire évoluer ces trois critères dans les communes accompagnées, d'une part et, d'autre part, que de nombreuses activités ont été menées dans ce sens, on est en droit de comptabiliser à son actif les évolutions enregistrées de 2008 à ce jour dans cette typologie.

C'est ainsi qu'on constate que le pourcentage de communes pour lesquelles les ressources propres ne pouvaient pas couvrir les dépenses de personnel est passé de 20% en 2008 à 13% seulement en 2010. Ceci s'explique par les efforts consentis à la fois dans la maîtrise des dépenses de personnel et aussi dans l'accroissement des recettes propres. Au même moment la part des communes qui avaient des dépenses de personnel inférieures aux ressources propres et des ressources propres inférieures aux dépenses de fonctionnement est passée de 53 à 76%.

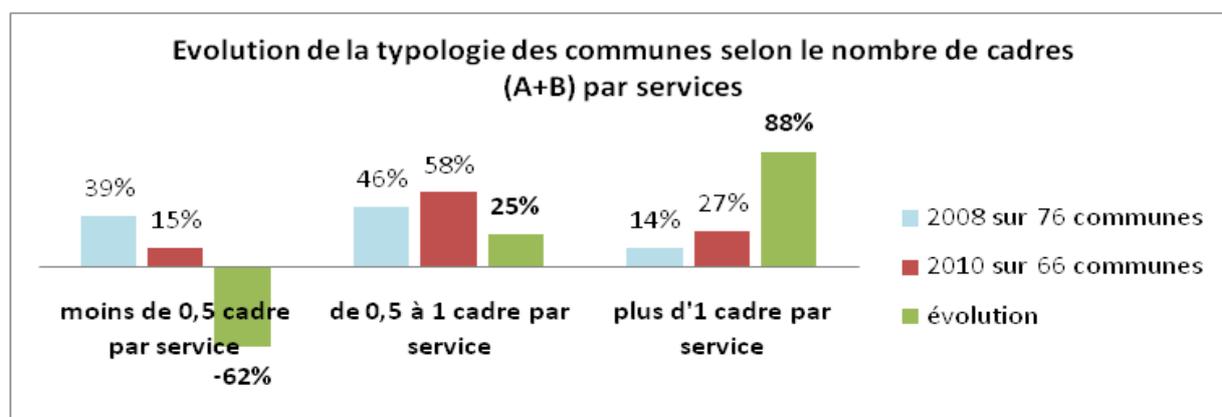
Le phénomène pervers introduit sans doute par l'abondement des budgets des communes par le FADeC est cependant que, la part des communes qui avaient des ressources propres supérieures à leurs dépenses de fonctionnement a chuté de 28% en 2008 à 12% seulement en 2010. Les observateurs estiment que cet abondement a provoqué un relâchement dans l'effort au niveau des communes les plus nanties. Sur un plan graphique, ces commentaires donneraient ceci :

ÉVOLUTION DE LA TYPOLOGIE SELON LE TAUX D'ENCADREMENT
(A+B)/(AUTRES CATÉGORIE)



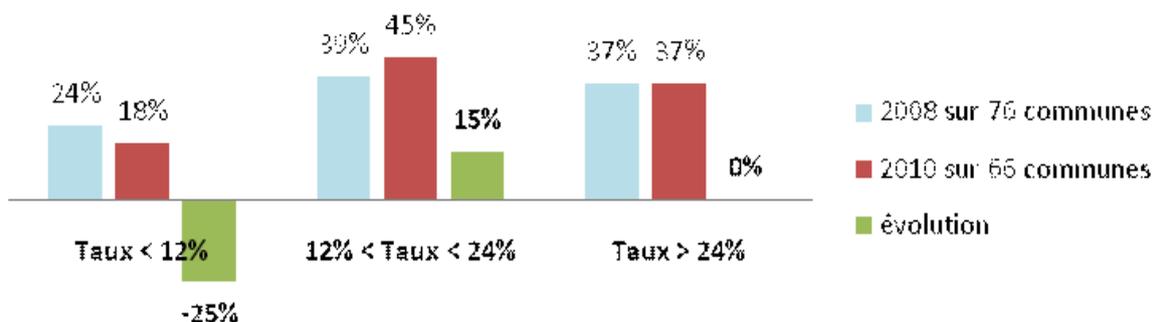
RP : recettes propres DP : dépenses de personnel DF : dépenses de fonctionnement

Pour ce qui est de la classification des communes selon le nombre de cadres par service, les enquêtes organisées en 2010 montrent que des progrès réels ont été réalisés. Deux chiffres sont évocateurs à suffisance à ce sujet : la part des communes avec un cadre pour deux services a diminué considérablement de (-62%) pendant que la part des communes avec plus d'un cadre par service a évolué de 88%. Le graphique ci-après explicite ces commentaires.



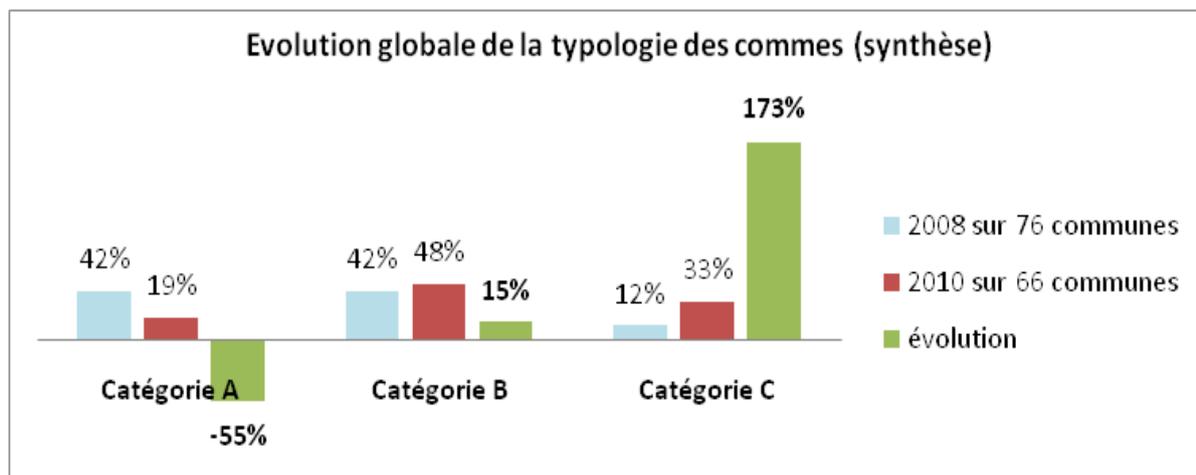
Toutefois, par rapport au ratio d'encadrement, la marge de progression est encore extensible. Le groupe de communes avec un taux supérieur à 24% n'a relativement pas grossi. Il est vrai par ailleurs que le nombre de communes en dessous de 12% a baissé et que le groupe compris entre 12% et 24% a enregistré une évolution de 15% environ (cf. graph. ci-dessous).

EVOLUTION DE LA TYPOLOGIE SELON LE TAUX D'ENCADREMENT
(A+B)/(AUTRES CATÉGORIE)



De façon synthétique, ces différentes évolutions modifient les parts des groupes de communes dans la typologie (base 2008) comme suit en 2011.

GROUPES DE COMMUNES	2008		2011		EVOLUTION
	Nbre	%	Nbre	%	
A Communes ayant un nombre faible de cadres, des moyens financiers limités à court terme	32	42%	12	19%	-55%
B Communes ayant des cadres en nombre limité mais un potentiel financier existant	32	42%	31	48%	15%
C Communes ayant des cadres ainsi que du personnel en nombre conséquent (grosses communes), et des moyens financiers déjà exploités	12	16%	21	33%	173%
TOTAL	76	100%	64	100%	



En conclusion, comme il était attendu au début du projet, de nombreuses communes ont progressé d'une catégorie (A vers B, B vers C), tendant à confirmer que les communes ont également progressé sur le développement de nouveaux services, une meilleure utilisation des ressources humaines, matérielles et financières et l'amélioration de leurs ressources propres. Elles ont également enregistré des avancées en matière de gouvernance.

Ainsi les communes sont mieux outillées pour assurer le développement de leur territoire sur le plan technique et humain.

Toutefois ces progrès doivent être consolidés. Un suivi en interne, coordonné par le Secrétaire général de commune, et un suivi externe assuré par le MDGLAAT et l'ANCB, permettront de vérifier que les outils mis en place et les bonnes pratiques développées donnent toujours des résultats positifs.

Enfin l'amélioration des ressources propres sera un point critique pour maintenir la dynamique actuelle.

II.3.2. Evolutions des AR/AD

Les associations de communes n'ont pas répondu au questionnaire qui a permis au programme d'apprécier l'évolution entre 2008 et 2010.

Il faudra simplement, noter à titre de rappel, que les associations de communes avaient été catégorisées sur la base de dix critères en relation avec la fonctionnalité de l'association, sa capacité d'autofinancement et son opérationnalité.

Il ressort, du rapport général de mission du bureau d'études qui a accompagné les associations, que « les acteurs des associations bénéficiaires de cet appui portent un grand intérêt à la mission » et que ceux-là auraient reconnu que la mission venait « combler un besoin pour lequel ils cherchaient, depuis leur création, des partenaires techniques et financiers » et que ce sera la fin de la « navigation à vue ».

Dans ces conditions, il n'y a pas de raisons de douter d'une évolution certaine au niveau de ces associations dès lors que l'ensemble des documents nécessaires à leur fonctionnement ont été mis à disposition.

II.3.3. Evolution de l'ACNB

Sans aucune espèce de cynisme, on est tenté de dire que le cas de l'ANCB est, pour le PACTE, « l'exception qui confirme la règle » pendant ces trois années. En effet, comme indiqué plus haut, toutes les activités planifiées pour accompagner l'ANCB n'ont pas été exécutées. A la fin du programme, pendant que partout ailleurs, au niveau des bénéficiaires des appuis du PACTE, il est enregistré des évolutions importantes, la situation est restée stagnante, voire s'est détériorée par rapport à certains points, au niveau de cette association.

Aujourd'hui comme au démarrage du projet en 2008, l'ANCB doit améliorer sa visibilité interne et externe, être plus proactive sur les dossiers à enjeu national, se doter des capacités lui permettant d'assurer, comme cela fait partie de sa vocation, des services plus importants à ses membres... Une exécution correcte du plan d'action qui avait été élaboré après le diagnostic de

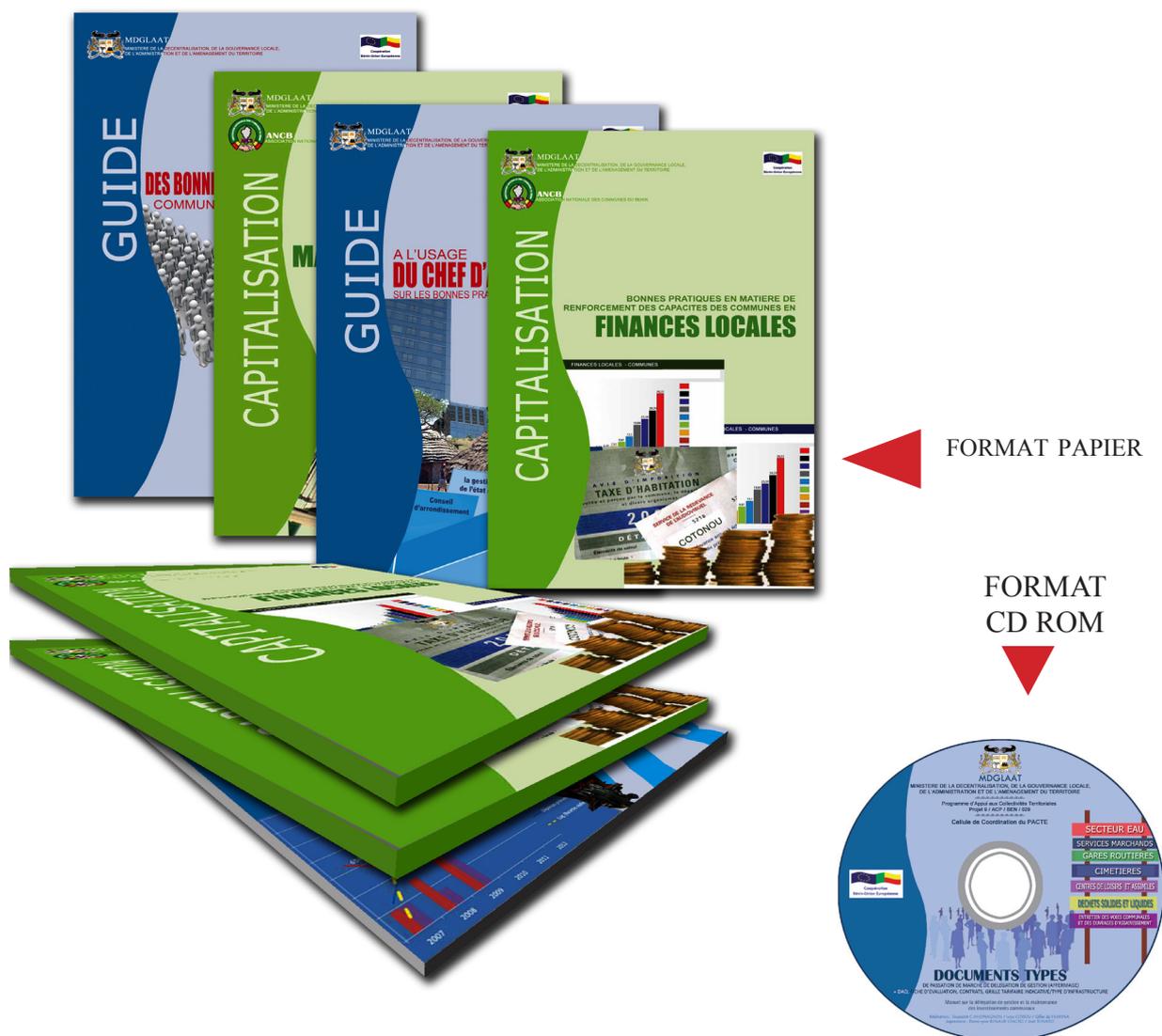
2008 aurait certainement contribué, aujourd'hui, à donner à l'association, un visage différent.

II.4. LES OUTILS (GUIDES ET MANUELS) ÉLABORÉS DANS LE CADRE DES APPUIS DU PACTE

Il apparaît nettement que cette période de trois ans du PACTE a été aussi, largement mise à profit pour la conception des approches, l'élaboration des outils et leur implémentation pour s'assurer de leur efficacité. Il vient s'ajouter à ce qui existait déjà huit groupes d'outils pour constituer un véritable trésor de techniques et d'astuces au service du bon fonctionnement des communes du Bénin et même d'ailleurs.

CONTENU	DESTINATAIRES CIBLES	FORMAT LOCALISATION
GESTION DES RESSOURCES HUMAINES - ORGANISATION DES SERVICES		
Outils méthodologiques sur la démarche d'accompagnement des communes dans les domaines de la gestion des ressources humaines et de l'organisation des services	Maire, SG, Chefs de service : SAG, RH, tous services	Papier et PDF, Sites internet MD-GLAAT et ANCB
Outils et méthodes d'organisation inter et intra services dans les communes + 3 guides des bonnes pratiques à destination du Maire, du SG et des Chefs de service	Maire, SG Chefs de service : SAG, RH, tous services	Papier et PDF Sites internet MD-GLAAT et ANCB
GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE		
Guide d'élaboration des budgets à base zéro dans les communes du Bénin	Maire, SG, Chefs de services : SAF, RP, SDLP, ST	Papier et PDF Sites internet MD-GLAAT et ANCB
Manuel sur la reddition des comptes administratifs des communes	Maire, SG Chefs de services : SAF, RP	Papier et PDF Sites internet MD-GLAAT et ANCB
MAÎTRISE D'OUVRAGE		
Outils méthodologiques d'appui des communes dans l'établissement des feuilles de route de mise en œuvre des PDC	Maire et élus (CA), SG Chefs de service : SDLP, ST, SAF	Papier et PDF Sites internet MD-GLAAT et ANCB
Guide d'accompagnement des communes dans la création et/ou l'amélioration des services urbains	Maire, SG Chef de service : ST	Papier et PDF Sites internet MD-GLAAT et ANCB
Guide de gestion déléguée des infrastructures communales	Maire, élus (CCPM) Chefs de services : ST, SAF	Papier et PDF CD-Rom (annexes) Sites internet MD-GLAAT et ANCB
CITOYENNETE - SERVICES AUX ARRONDISSEMENTS		
Guide à l'usage des Chefs d'arrondissement, des Chefs de village/quartier sur les bonnes pratiques de gestion des activités	Maires et élus CA, CV, CQ Secrétaire d'arrondist	Papier et PDF Sites internet MD-GLAAT et ANCB

II.4.1. Outils méthodologiques d'appui des communes dans l'établissement des feuilles de route de mise en œuvre des PDC



La Feuille de Route a été conçue pour opérationnaliser le PDC des communes qui reçoivent peu d'aide technique et financière des partenaires. Elle est conçue de façon à dynamiser l'économie locale, anticiper la croissance urbaine et augmenter leurs forces en contribuant au développement intercommunal.

La Feuille de Route aide l'équipe communale à :

- Actualiser son PDC,
- Conduire une stratégie de développement durable,
- Définir un Plan d'investissement triennal: choix démocratique des projets finançables par un budget estimé,
- Mieux communiquer et s'engager auprès des populations sur les actions à réaliser en 3 ans, sur des lieux précis, avec des responsables identifiés,
- Faciliter le contrôle des autorités d'Etat (Préfet),

- Présenter aux partenaires les projets à soutenir techniquement et financièrement.

II.4.2. Guide d'élaboration des budgets à base zéro dans les communes du Bénin

Le guide d'élaboration des budgets à base zéro, décrit la démarche méthodologique d'élaboration du BBZ. Cette démarche prend en compte les spécificités des finances locales ainsi que l'objectif des activités des collectivités territoriales. Le guide permet essentiellement :

- d'amener les acteurs budgétaires de la commune à comprendre la démarche méthodologique d'élaboration du BBZ et à se l'approprier ;
- d'assister les Autorités locales dans la définition des stratégies de planification des BBZ ;
- d'apporter l'appui technique nécessaire aux communes en vue d'une prévision sincère de leurs ressources budgétaires et d'une meilleure maîtrise des coûts de leur fonctionnement.

II.4.3. Manuel sur la reddition des comptes administratifs des communes

Le compte administratif est l'instrument par lequel, le maire rend compte de sa gestion au conseil municipal devant lequel, il est responsable et qui, en définitive lui donne ou pas, quitus de sa gestion. C'est un document de synthèse qui présente les résultats de l'exécution du budget. Il compare, à cette fin :

- d'une part, les autorisations se rapportant à chaque chapitre et à chaque article du budget
- d'autre part, les réalisations effectives constituées par le total des émissions nettes de titres de recettes et des émissions nettes de mandats de paiement correspondant à chaque article budgétaire.

Il est établi à l'aide de la comptabilité administrative ou budgétaire (base engagement) tenue par l'ordonnateur au cours de l'exercice budgétaire :

Dans ce guide, il est traité dans une première partie les opérations préalables à l'élaboration du compte administratif et dans une deuxième partie, le processus même d'élaboration du CA avec l'ensemble des outils requis à cet effet.

En annexe, il est fourni un modèle de CA et les éléments du bilan (présentation croisée par fonction et par nature).

II.4.4. Outils méthodologiques sur la démarche d'accompagnement des communes dans les domaines de la gestion des ressources humaines et de l'organisation des services

Le guide de la GRH est destiné à la fois à des structures d'accompagnement et d'encadrement des communes et à des agents responsables de la gestion des ressources humaines au niveau de ces communes. Il comporte le maximum d'outils permettant une gestion optimale des ressources humaines dans le contexte actuel des communes du Bénin.

Ce guide traite de la GRH dans les communes en six domaines avec, pour chaque domaine, les

différents outils, leur utilité, leur manipulation et leur usage pour la décision communale. Il s'agit des outils ci-après :

- Les instruments de gestion des ressources humaines avec des outils comme : (la fiche de poste, le dossier administratif individuel, le dossier administratif individuel de renseignements, la gestion du présentéisme/absentéisme) ;
- L'évaluation des performances du personnel communal ;
- La formation des personnels ;
- Le recrutement (besoin en personnel, processus de recrutement, méthode de sélection...) ;
- Les outils de diagnostic (situation des besoins, tableau des emplois, indicateurs structurels) ;
- L'organisation municipale (choix organisationnels, centres de responsabilité, projet de ville/projet d'administration...).

II.4.5. Outils et méthodes d'organisation inter et intra services dans les communes

Ce guide des bonnes pratiques de gestion communale est destiné au maire, à son secrétaire général et à ses chefs de services. Il constitue un ensemble d'astuces et d'outils leur permettant de rendre plus performant le fonctionnement de l'administration communale.

Il comporte deux parties :

- une partie qui retrace les principes et normes de l'administration communale ;
- et une deuxième partie qui présente un ensemble d'outils de management à l'usage de l'Administration communale.

II.4.6. Guide d'accompagnement des communes dans la création et/ou l'amélioration des services urbains

L'objectif poursuivi est d'apporter au maire, à l'ensemble des élus et à l'administration communale, un accompagnement (outil pratique, conseils, recommandations) pour la création ou l'amélioration des services urbains, dans un souci de la recherche de l'efficacité en matière de fourniture des services urbains aux populations.

Ce guide veut favoriser la mise en place d'une gestion urbaine performante à travers un service urbain ayant les capacités requises pour assurer de façon efficace les tâches de gestion urbaine au chef-lieu de la commune et dans les chefs-lieux d'arrondissement qui ont un degré d'urbanisation relativement important ; plus spécifiquement :

- d'évaluer les besoins en matière de gestion urbaine (voirie, assainissement, eau potable, déchets solides et liquides, espaces verts, environnement, etc.) ;
- d'apprécier les capacités réelles en terme de réponse de la commune ;
- de poser un diagnostic sur la situation des services urbains ;
- de définir les actions à conduire pour rendre opérationnels les services urbains (création ou amélioration du service urbain, identification des recrutements ou formations nécessaires, définition des outils et procédures à mettre en place, etc.) ;

- de rationaliser les coûts et l'efficacité des services rendus pour les communes qui ont déjà développé des services urbains
- de mettre en place un dispositif interne de suivi-évaluation des services urbains mis en place ou améliorés.

Le guide est articulé autour de ces principaux objectifs. Il intègre les outils d'analyse des besoins et de diagnostics en services urbains des communes et des indications utiles pour la proposition et la mise en place d'un dispositif technique pour la création ou l'amélioration des services urbains.

II.4.7. Guide de gestion déléguée des infrastructures communales

Le manuel sur la délégation de gestion et maintenance des investissements communaux conçu à l'usage des communes du Bénin ambitionne de :

- Fournir les informations générales sur la thématique « Délégation de gestion et maintenance des investissements communaux » ;
- Renseigner sur le fondement juridique de la délégation de gestion et maintenance des Investissements communaux ; dresser un répertoire des investissements communaux susceptibles d'être mis en gestion déléguée et établir une liste des agences de maîtrise d'ouvrage déléguée agréées et structures assimilées susceptibles d'être consultées pour la délégation de gestion (gestion et maintenance) ;
- Donner les conseils d'utilisation du manuel pour la délégation de gestion et maintenance des investissements communaux et mettre à la disposition des communes les documents types pour la passation de marché de délégation de gestion (gestion et maintenance) et le suivi des marchés passés.

II.4.8. Guides à l'usage des Chefs d'arrondissement, des Chefs de village/quartier sur les bonnes pratiques de gestion

Le guide des bonnes pratiques de gestion à l'usage du Chef d'arrondissement permettra à cette autorité de disposer d'un outil pertinent pouvant garantir l'efficacité des services de proximité, réduire la pénibilité des populations et accroître par la même occasion la crédibilité des services de l'arrondissement.

Il comporte sept parties qui sont :

- La gestion des activités du Conseil d'arrondissement ;
- la gestion de l'état civil par le Chef d'arrondissement ;
- les délégations de signature du Maire au Chef d'arrondissement ;
- le rôle du Chef d'arrondissement dans le processus de légalisation d'une convention de vente de terrain ;
- les séances foraines de remplissage des fiches informatisées des cartes nationales d'identité ;
- la réalisation et la gestion des infrastructures de proximité et du développement local ;
- le programme et les rapports des activités du Chef d'arrondissement.

Le guide des bonnes pratiques à l'usage des chefs de village et de quartiers de ville suit le

même schéma. Il traite surtout de questions essentielles telles que celles relatives à l'état civil, l'implication du Chef de village dans le processus de légalisation d'une convention de vente de parcelles et la gestion des conflits de voisinage.

Il comporte trois parties qui sont :

- La gestion des activités du conseil de village ou de quartier de ville ;
- Les diverses activités de gestion de proximité dans lesquelles le chef de village ou de quartier de ville est impliqué ;
- la programmation et les rapports des activités du chef de village ou de quartier de ville.

III. LES INNOVATIONS À LA BASE DES SUCCÈS ENREGISTRÉS

III.1. LE PROCESSUS : DIAGNOSTIC-TYPOLOGIE-PLAN D'ACTION

Pour mieux cibler son intervention, le PACTE a, dès son démarrage en 2008, procédé à un diagnostic global des moyens dont disposent les communes en termes de ressources humaines et financières notamment. Ce diagnostic global a aussi permis de mettre en évidence les dysfonctionnements de la gestion communale et d'identifier les facteurs et marges de progrès pour chaque commune afin de définir les actions de renforcement à mener. Le diagnostic a donc fourni à l'équipe la situation de référence sans laquelle il n'aurait pas été possible, trois ans après, de mesurer les progrès réalisés.

Le croisement des données financières et de celles sur les ressources humaines collectées à l'occasion du diagnostic a abouti à une typologie des communes du Bénin en trois groupes homogènes en termes de besoins d'appui (cf. Chap.2.3.1.).

En fonction de cette typologie des communes, un plan d'actions a été élaboré et mis en œuvre. Ceci devrait permettre, à la fin du programme, (i) que les communes professionnalisent leurs administrations et anticipent les évolutions futures tout en valorisant les potentialités économiques existantes ; (ii) que les associations de communes renforcent leur positionnement institutionnel et développent des services envers les communes et (iii) que la communication entre les acteurs de la décentralisation contribue à la cohérence des interventions et à leurs synergies.

Il s'agit donc d'une démarche globale, pensée à l'avance et rigoureusement exécutée. Les résultats obtenus et les changements opérés ne sont donc pas le fait du hasard mais bien celui d'une stratégie élaborée et conduite avec professionnalisme.

III.2. L'APPROCHE : APPUI À LA CARTE.

L'évaluation des capacités institutionnelles des communes a abouti à une typologie des communes du Bénin en trois groupes et en 8 catégories. Théoriquement, les communes qui se retrouvent dans la même catégorie ou, de façon plus large, dans le même groupe, ont les mêmes problèmes et les mêmes besoins d'appui. Cependant, dans l'opérationnalisation des appuis et

des formations, il faut aussi intégrer le fait que chaque commune est un cas spécifique avec ses différences et ses réalités.

Ceci appelle une précaution supplémentaire qui consiste à organiser les appuis selon le profil de chaque commune. C'est partant de cette considération que le PACTE a décidé d'intervenir au cas par cas pour mettre en œuvre ses appuis dans les domaines du fonctionnement et de la coordination des services, de la mobilisation et de la gestion des ressources financières propres, de la planification, de la passation des marchés et de l'entretien des infrastructures.

Cette logique d'intervention exclut bien entendu les formations ou les appuis groupés qui n'ont qu'un impact très superficiel ; elle gagne de ce fait en profondeur en termes de connaissances acquises par l'apprenant à la fin de la mission. Elle impose aussi d'assurer une cohérence entre les appuis donnés à une même commune pour lui permettre de faire des progrès dans son fonctionnement global, pour lui faire changer de catégorie : appréhender la spécificité communale dans son ensemble.

III.3. UNE VALIDATION INCLUSIVE DU PROCESSUS ET DES OUTILS

Le PACTE n'avait pas, durant ces trois années, l'exclusivité de l'appui aux communes du Bénin et, pour preuves, il a choisi d'intensifier ses actions dans les quatre départements qui ne bénéficiaient d'aucun appui de partenaires extérieurs. C'est-à-dire qu'ailleurs, il y avait déjà des partenaires. Dans ce cas, pour assurer une certaine cohérence avec ce qui se pratique par les autres accompagnateurs des communes, il fallait partager ses produits et approches avec les autres et intégrer dans sa démarche les avis de ceux-ci. C'est dans ce cadre que des ateliers départementaux et nationaux ont été organisés autour des résultats du diagnostic institutionnel de 2008 et du bilan du programme en 2011. Ces rencontres ont permis d'informer sur la démarche globale du PACTE et de valider les approches et outils proposés. Ceci a pour avantage de faciliter, dans un second temps, l'utilisation de ces outils par d'autres. C'est pour ce même but que le PACTE a diffusé systématiquement sur les sites web de l'ANCB : www.ancb-benin.org et du MDGLAAT : www.decentralisation.bj, tous les outils élaborés et validés.

Au niveau national, en vue de l'amélioration du cadre national d'exécution du programme, l'équipe d'AT du PACTE a appuyé la collecte et l'analyse des données pour les revues sectorielles successives et exécuté, pour le compte de la DUE, des tâches spécifiques en lien avec l'aide budgétaire sectorielle (FADeC). Par l'accompagnement des missions de terrain, l'élaboration d'un guide de contrôle et la formation des inspecteurs et mission test, le PACTE a aussi contribué au renforcement des capacités de l'Inspection Générale des Affaires Administratives.

D'autres actions non moins importantes, menées par le programme comme la conception du dispositif de Suivi et d'Evaluation de la PONADEC ou des appuis à des structures comme la DGDGL et la DGAE, ont contribué à l'amélioration du cadre national en matière de réforme administrative et de démocratie locale.

III.4. BASE DE DONNÉES DYNAMIQUE

Le PACTE a mis en place un système informatique de gestion des données collectées au niveau des 77 communes et associations de communes du Bénin. Le dispositif comporte un SIG qui

permet d'extraire des cartes de situation. Il est cependant important de signaler qu'il s'agit là d'une des « choses qui s'usent lorsqu'on ne s'en sert pas ». Le PACTE finissant, il importe qu'un acteur s'engage à reprendre cet outil précieux et à l'utiliser pour mieux informer sur l'évolution de la décentralisation au Bénin et la progression des communes.

IV. LES LEÇONS / ENSEIGNEMENTS

IV.1. UNE DÉMARCHE ORIGINALE

On se rappelle, au vu de la démarche globale du PACTE, que l'appui à la décentralisation se réalise avec et au compte d'acteurs (élus, agents des communes et autres) non préparés à leurs missions et fonctions. Ces nouveaux responsables du développement à la base se retrouvent par ailleurs dans des conditions de travail peu favorables à la limite hostiles à l'occasion. Au niveau des communes du Bénin, il manque en effet, pour la grande majorité d'entre elles, des ressources humaines bien formées, des ressources financières suffisantes, une société civile bien organisée et capable d'orienter les décisions des autorités locales par des prises de position citoyennes...).

Entreprendre d'appuyer ces communes, c'est donc accepter de relever d'importants défis, tant le besoin d'appui/accompagnement de celles-ci est toujours immense. Les acquis des programmes précédents comme le PRODECOM étaient encore très fragiles au démarrage du PACTE. Dans ces conditions l'approche d'intervention prend toute son importance et constitue une des clés pour un succès. C'est d'ailleurs en tirant les leçons de la mise en œuvre du PRODECOM que le PACTE, dans sa démarche, a opté pour une construction progressive qui privilégie une réelle capacitation des acteurs locaux. Pour y arriver, le PACTE a adopté les attitudes ci-après pour maximiser ses résultats.

IV.1.1. La progressivité

La démarche de la mise en œuvre du PACTE est bâtie sur la nécessité d'établir une cohérence des différentes activités sur une même commune et une cohérence vis-à-vis des groupes de communes tels que déterminés par la typologie dans un premier temps. Il est ensuite envisagé d'intervenir en suivant une certaine progressivité :

- i. Sensibiliser les élus sur l'importance de la matière de l'appui ;
- ii. Etablir et valider le diagnostic thématique au niveau de la commune et retenir un plan d'action pour l'implémentation ;
- iii. Former le personnel et implémenter les instruments ;
- iv. Envisager l'avenir ;
- v. Obtenir un engagement de la commune sur ses souhaits d'amélioration pour la suite.

IV.1.2. « Le faire faire » par l'utilisation de l'expertise

Le PACTE intervient par l'intermédiaire d'un dispositif de consultants ayant développé une expertise en matière d'appuis aux communes. Lorsque cela s'est avéré nécessaire, les modules de formation ou d'accompagnement ainsi que les outils ont été préparés avec l'appui de ressources extérieures. Les prestataires nationaux sont ensuite formés et mis à la disposition des communes.

Les appuis sont dispensés sur site, sous forme de formation/action pour permettre aux experts recrutés à cet effet de mieux appréhender les réalités spécifiques de la commune, de mieux adapter la formation aux capacités du cadre à former et surtout d'assurer la pérennisation de cette formation dans le cadre d'un suivi sur la durée

IV.1.3.L'engagement des communes sur la base d'un contrat d'objectifs

Dans l'esprit du plan d'actions élaboré en 2008, il s'agissait de signer entre le PACTE et chacune des 77 communes du Bénin ce contrat d'objectifs par lequel des indicateurs intermédiaires sont retenus pour chaque commune et dont le niveau d'atteinte détermine, pour la période suivante, les actions à mettre en œuvre. Cette signature de convention n'a pas eu lieu et nous verrons plus loin que ceci a constitué une des limites du programme.

L'engagement des communes appuyées a néanmoins été requis dans la collaboration entre ces communes et les prestataires mis à leur disposition. Cet accord de principe (non formalisé) a permis de convenir d'un programme de travail entre les prestataires et les bénéficiaires des appuis.

IV.1.4.L'adaptation du contenu des formations au niveau des apprenants

Les principes de progressivité et de marge de progrès dans les différents domaines d'appui des communes, notamment le fonctionnement de l'administration communale, la gestion des finances locales, la maîtrise d'ouvrage et le développement de l'économie communale, ont été appliqués différemment selon les groupes de communes.

Il a fallu passer par un diagnostic au niveau des communes qui n'ont pas le minimum pour fonctionner dans le domaine, jusqu'à la mise en place d'outils spécifiques pour améliorer les performances des communes qui disposent déjà des conditions minimales.

Les niveaux d'intervention ont concerné la mise en place des conditions minimales (groupes A), le renforcement des capacités pour utiliser les outils de base (groupes B et C) et enfin la recherche de l'efficience là où les conditions requises existent déjà (groupe C).

IV.2. LES LIMITES (ÉCUEILS) DE L'APPROCHE DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

Avec le recul, l'expérience du PACTE fournit quelques enseignements sur ce qu'il aurait fallu faire autrement ou ne pas faire du tout.

Appropriation-désengagement

Il aurait fallu impliquer davantage les associations régionales et départementales de communes dans le processus d'identification des besoins des communes et de mise en œuvre des activités. Au début du projet, il s'imposait, en plus des activités de renforcement des associations de communes, de convenir d'un plan de désengagement et de transfert progressif des apprentissages et des outils. Dans certaines communes visitées, les responsables déplorent par exemple que les communes ne soient pas rendues autonomes pour le recrutement d'un prestataire informaticien.

En cas de panne sur les logiciels ou le dispositif informatique, chaque commune doit faire recours à quelqu'un de Cotonou.

Il est vrai que, selon les documents de base du programme, c'était l'ANCB qui était désignée pour prendre à son compte les acquis du PACTE, mais les divergences d'interprétation sur les modalités de mise en œuvre intervenues, dès le début, entre l'ANCB et le PACTE laissaient déjà entrevoir cette issue tortueuse.

Maintenant que le programme est en fin de phase on s'aperçoit, qu'aucune structure ne semble préparée pour porter le suivi de l'utilisation efficace des outils et des connaissances mis à disposition par le PACTE. Dans son processus de désengagement, le PACTE a mis l'accent sur la capitalisation, mais il reste toujours à désigner les acteurs institutionnels devant prendre en charge la pérennisation (institutionnalisation) de ces produits capitalisés.

Les contrats d'objectifs entre le PACTE et les communes n'ont pas été signés

L'offre de services devrait être conditionnée à un minimum d'engagement du bénéficiaire et ceci aurait pu être formalisé (protocole de collaboration entre le PACTE et chaque bénéficiaire). Ce genre de conventions peut paraître comme une simple formalité mais dans certains cas, ces conventions peuvent constituer des obligations (morales) pour la planification et la prise en charge sur fonds propres de certains coûts relatifs à la mise en œuvre des actions (frais de repas) ou tout au moins éviter certaines attitudes qui ont retardé quelques fois les activités (absence de prise en charge, par le PACTE, des participants aux activités).

Ces engagements doivent être requis également par rapport à l'accueil des prestataires et au respect des agendas et programmes convenus. C'est aussi à ce niveau qu'il aurait fallu obtenir l'engagement de chaque commune de poursuivre les bonnes pratiques acquises et l'utilisation des outils au delà du PACTE.

Système de suivi des prestataires

Le dispositif de suivi des prestataires par l'équipe du PACTE n'a pas suffi pour garantir une bonne exécution (nombre élevé de prestataires envoyés en même temps sur le terrain sur différents domaines sur l'ensemble du territoire avec son lot de télescopages et de surcharge au niveau des bénéficiaires).

Le rôle de l'ANCB dans la mise en œuvre du programme

La collaboration avec l'ANCB a été perturbée par des divergences dans l'interprétation des termes de la collaboration et par la crise momentanée qu'a traversée l'association. Cette perturbation dans la collaboration entre l'ANCB et l'équipe du projet est un motif supplémentaire de conduire à terme ce processus de capitalisation car, initialement retenue pour s'approprier progressivement les acquis du PACTE, l'ANCB est, de l'avis de plusieurs observateurs, mal préparée à cette mission aujourd'hui.

En attendant de nouvelles dispositions pour le portage de la pérennisation des acquis, par exemple une ANCB renforcée ou une direction nationale responsabilisée, le PACTE doit achever son pro-

cessus de capitalisation et en laisser les produits finaux entre les mains du maître d'ouvrage du programme qui se chargera d'assurer une phase transitoire qui mènera à la responsabilisation définitive d'un acteur national.

Un certain cloisonnement des interventions

Il est relevé par certains le manque d'une logique globale qui montre les liaisons qu'il y a entre les différents types d'appuis du programme.

En effet, quelques prestataires de service utilisés par le PACTE estiment que la cohérence des appuis se limite au niveau des thèmes. Par exemple, sur la question de la GRH, les différents éléments se tiennent et sont coordonnés par commune, de même que pour la maîtrise d'ouvrage communale ou la gestion des finances locales. C'est entre ces différents domaines que la cohésion est faible pour l'espace communal et le lien n'a pas été suffisamment mis en évidence lors de l'exécution du programme, au point qu'en certains endroits, il a été enregistré quelques chevauchements et des télescopes entre les prestataires.

Il est attendu aussi du PACTE qu'il fournisse un répertoire des prestataires en matière d'appuis aux communes. Un tel document doit renseigner sur la qualité des prestataires, leur localisation géographiques et, bien entendu, leurs contacts.

V. PROPOSITIONS POUR L'APRÈS PACTE.

V.1. TRAVAILLER À L'HARMONISATION DES APPUIS AUX COMMUNES

Sur la base des résultats obtenus par le PACTE, l'ANCB, les AD/AR ainsi que les services du Ministère en charge de la décentralisation doivent envisager de commencer à négocier avec l'ensemble des partenaires intervenant dans le domaine de la décentralisation, un minimum d'harmonisation des pratiques et des outils utilisés.

Il faut se féliciter du nombre de plus en plus croissant de partenaires techniques et financiers qui décident d'accompagner la décentralisation au Bénin ainsi que les communes et leurs associations. Cependant, ne pas être en mesure d'orienter et de canaliser ces appuis constituerait une grosse lacune dans le mécanisme de renforcement des acteurs et d'ancrage de la réforme.

Dans le cadre de la coordination de l'aide au développement inscrite dans la déclaration de Paris, les autorités nationales et les PTF doivent s'accorder pour analyser et confirmer la pertinence des outils élaborés et décider de leur institutionnalisation. C'est la seule condition pour que chaque nouvel intervenant ne se croit pas obligé de tout repenser et d'élaborer ses propres outils et approches.

V.2. DISSÉMINATION DES OUTILS ÉLABORÉS ET INSTITUTIONNALISATION DE LEUR UTILISATION

Les 8 outils élaborés par le PACTE sont en cours d'impression, sans doute pour constituer des packages (mallettes) d'outils qui seront mis à la disposition de l'ensemble des communes du Bénin.

Les services du Ministère en charge de la question de la décentralisation et/ou les associations de communes doivent être accompagnés et renforcés pour prendre en charge :

- Une large diffusion des outils (distribution à grande échelle des outils, organisation des formations en cascade sur l'utilisation de ces outils) ;
- La mise en place d'un dispositif de suivi de l'utilisation des outils ;
- L'évaluation périodique de l'amélioration du fonctionnement des communes en lien avec l'utilisation des outils ;
- L'organisation d'échanges entre communes pour partager de bonnes pratiques relatives à l'utilisation des outils.

V.3. CLARIFIER LE RÔLE DE L'ANCB

L'association nationale des communes du Bénin n'est pas une structure publique créée pour l'accomplissement des missions publiques au Bénin mais une association de droit privé, qui a pour vocation première : la représentation des communes du Bénin, le plaidoyer/lobbying pour la prise en charge des préoccupations de ses membres adhérents. Elle est, dans ces conditions, habilitée à rendre subsidiairement des services de médiation, d'appui à la négociation, se constituer garante d'une ou de plusieurs communes dans leurs opérations avec tiers, si nécessaire. Elle peut collecter et diffuser, au niveau de ses membres, des informations nécessaires à leur fonctionnement, etc.

Au-delà, lui appartient-il de concevoir et de mettre en œuvre des appuis techniques aux communes ou entreprendre de les renforcer par rapport à leurs missions ? Cette catégorie d'activités requiert une certaine expertise et un niveau d'organisation et de structuration bien au point qu'on ne retrouve généralement qu'au niveau de l'Etat à travers ses services techniques et/ou au sein de structures de projets mises en place avec l'appui des PTF. Les soubresauts récents que l'association a connus peuvent laisser croire qu'elle n'a pas encore acquis cette dimension.

Dans le contexte béninois actuel, il y a comme un besoin de débat autour de cette question du rôle de l'ANCB. En effet, de nombreux acteurs pensent que l'ANCB doit jouer à la fois un rôle de représentant des communes qui en fait une sorte de syndicat qui interpelle le gouvernement sur les questions relatives à l'avancement de la réforme et sur les conditions des communes, en même temps, être responsabilisée pour assurer le renforcement des capacités des communes, dans quel cas, disposer des moyens pour cela de la part de l'Etat et des PTF.

Si, après tout, c'est quand même à l'ANCB d'assurer l'appui technique aux communes, il y a un besoin de renforcement et d'organisation. Ce même constat avait été fait déjà il y a trois ans. Le renforcement qui n'a pas pu avoir lieu pendant la mise en œuvre du PACTE doit être pris en charge à travers des subventions directes à l'association qui se chargera elle-même de la conception et de la mise en œuvre des actions de son renforcement. Ce renforcement de l'ANCB est une condition nécessaire pour le transfert, à son niveau, des acquis du PACTE et sa responsabilisation pour leur pérennisation, si c'est ce choix qu'en font les béninois.

