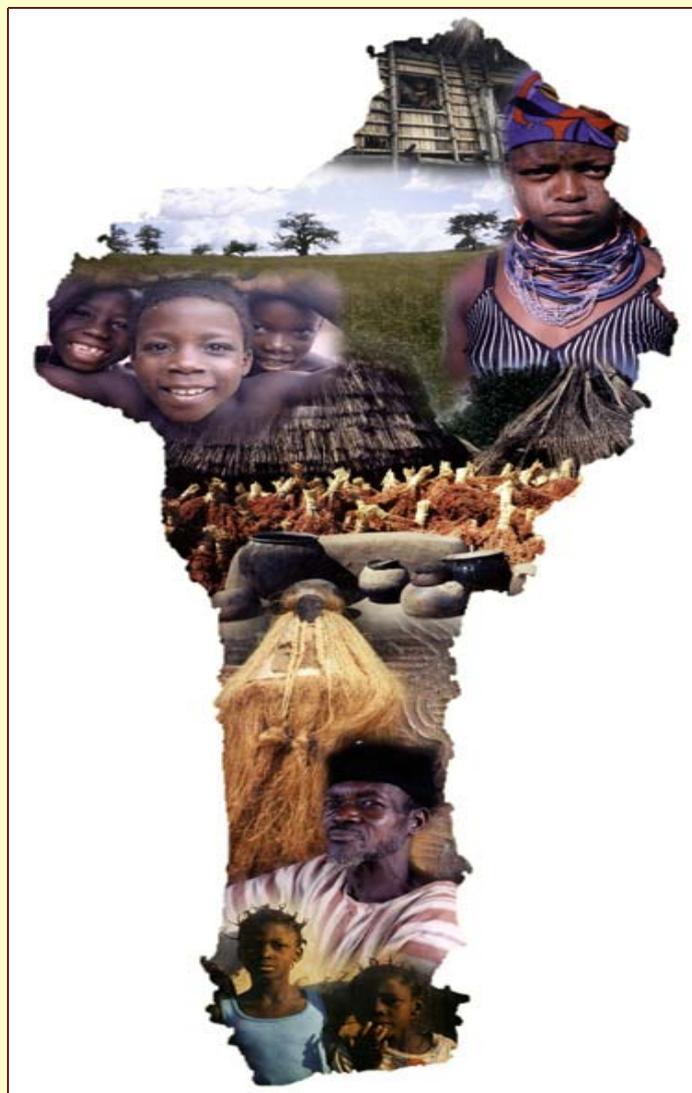


REPUBLIQUE DU BENIN

Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale et de  
l'Administration et de l'Aménagement du Territoire



**PONADEC**

**POLITIQUE NATIONALE DE DÉCENTRALISATION ET DE DÉCONCENTRATION**

DOCUMENT CADRE DE POLITIQUE

Juillet 2008



**DOCUMENT CADRE DE POLITIQUE****Juillet 2008**

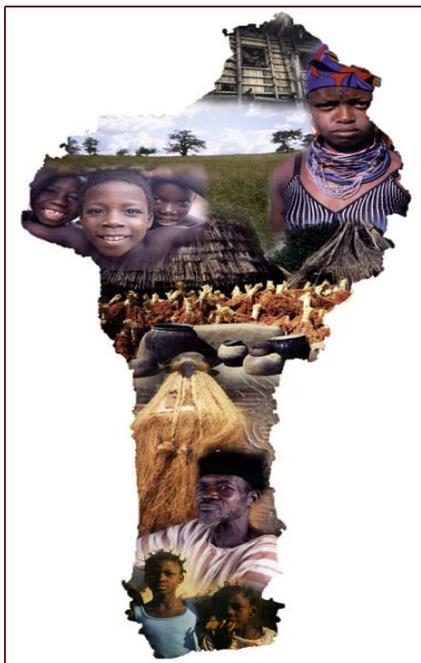
## Sommaire

<u>Résumé-Synthèse du document cadre.....</u>	<u>5</u>
<u>A. La décentralisation et la déconcentration en 2008.....</u>	<u>6</u>
<u>B. La Politique de décentralisation / déconcentration.....</u>	<u>7</u>
<u>C. La stratégie de mise en œuvre de la PONADEC.....</u>	<u>8</u>
<u>D. Les moyens indispensables à mobiliser .....</u>	<u>11</u>
<u>1. DECENTRALISATION ET DECONCENTRATION EN 2008.....</u>	<u>13</u>
<u>1.1. Le processus de mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration..</u>	<u>14</u>
<u>1.2. Des acquis incontestables et un bilan global mitigé.....</u>	<u>17</u>
<u>1.3. Enjeux et perspectives : changer d’approche .....</u>	<u>22</u>
<u>1.4. Une approche nouvelle doit donc être mise en œuvre.....</u>	<u>26</u>
<u>2. QUELS ENGAGEMENTS A L’HORIZON 2013 et 2018 ?.....</u>	<u>27</u>
<u>2.1. La vision de la décentralisation et de la déconcentration au Bénin.....</u>	<u>28</u>
<u>2.2. Les objectifs assignés à la PONADEC.....</u>	<u>30</u>
<u>2.3. Les principaux effets attendus de la PONADEC.....</u>	<u>31</u>
<u>3. LA MISE EN ŒUVRE DE LA PONADEC.....</u>	<u>33</u>
<u>3.1. La stratégie de mise en œuvre.....</u>	<u>34</u>
<u>3.2. Le volet préparatoire et les trois volets opérationnels.....</u>	<u>40</u>
<u>3.3. Calendrier de mise en œuvre.....</u>	<u>58</u>
<u>3.4. Le contenu de chaque phase.....</u>	<u>59</u>
<u>3.5. Le dispositif de pilotage, de suivi et de coordination.....</u>	<u>62</u>
<u>3.6. Hypothèses, risques et flexibilité.....</u>	<u>68</u>

<b><u>4. LES MOYENS A MOBILISER.....</u></b>	<b><u>70</u></b>
<b><u>4.1. L'engagement des acteurs.....</u></b>	<b><u>71</u></b>
<b><u>4.2. Moyens financiers.....</u></b>	<b><u>72</u></b>
<b><u>4.3. Autres moyens.....</u></b>	<b><u>78</u></b>
<b><u>4.4. Activités .....</u></b>	<b><u>80</u></b>
<b><u>5. LE PLAN D'ACTIONS PRIORITAIRES.....</u></b>	<b><u>81</u></b>

**Les annexes, dont le Plan d'Actions Prioritaires, sont présentées dans un volume séparé.**

**Le CD-rom accompagnant le présent document contient la version électronique du rapport, des annexes et des documents préparatoires.**



## PONADEC

POLITIQUE NATIONALE DE DÉCENTRALISATION ET DE DÉCONCENTRATION

### Des modalités d'élaboration participatives

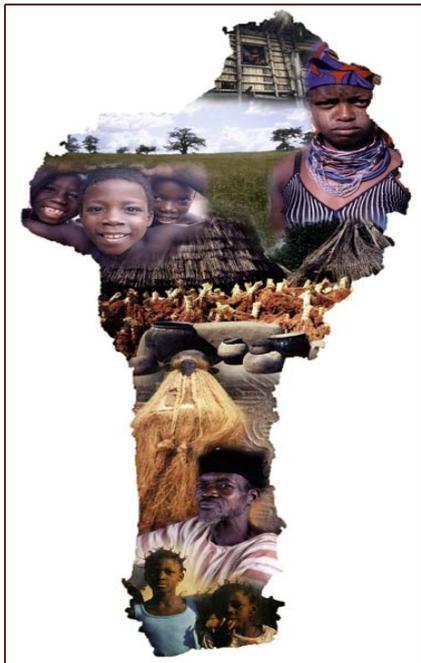
Le présent document de Politique Nationale de Décentralisation et Déconcentration a été élaboré selon une approche participative associant largement les acteurs concernés. En final, les études et projets préparatoires ont fait l'objet de deux séminaires interdépartementaux et d'un séminaire national de validation en juin 2008.

Les observations, suggestions et recommandations formulées à ces occasions ont été largement reprises dans le présent document final.

Plusieurs partenaires ont apporté leur soutien au gouvernement du Bénin dans l'exercice préparatoire à la formulation de la PONADEC, il s'agit notamment de la Délégation de la Commission Européenne, de l'Ambassade du Royaume de Belgique, du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) ainsi que du programme PDDC mené par la GTZ.

## Liste des sigles, abréviations et acronymes

2D : Décentralisation et déconcentration	l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin	MEHU : Ministère de l'Environnement, de Habitat et de l'Urbanisme
BP : Budget Programme	MEPS : Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire
CAD : Conférence Administrative Départementale	MS : Ministère de la santé
CCRA : Comité de Coordination de la Réforme Administrative	MMEE : Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau
CDCC : Commission Départementale de Concertation et de Coordination	MO : Maîtrise d'Ouvrage
CDMT : Cadre de Dépenses à Moyen Terme	MOD : Maîtrise d'Ouvrage Déléguée
CNCRA : Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative	MRAI : Ministère des réformes administratives et institutionnelles
CS : Circonscription Scolaire	MTFP : Ministère du Travail et de la Fonction Publique
KFW : Coopération Financière Allemande	OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
GTZ : Coopération Technique Allemande	ONG : Organisation Non Gouvernementale
CS : Circonscriptions Scolaires	OSD : Orientations Stratégiques de Développement (« Bénin émergent »)
CT : Collectivités Territoriales	PDC : Plans de Développement des Communes
CONAFIL : Commission Nationale des Finances Locales	PAP : Programme d'Actions Prioritaires de la PONADEC
DAT : Délégation à l'Aménagement du Territoire	PDDI : Programme Départemental de Développement Intersectoriel
DD : Direction Départementale	PIP : programme d'investissements publics
DGAT : Direction Générale de l'Administration du Territoire (MDGLAAT)	Plan 2D : Plan de Décentralisation et de Déconcentration
DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté	PTF : Partenaires Techniques et Financiers
EDP : Espaces de Développement Partagés	RAT : Réforme de l'Administration Territoriale
EPS : Enseignement Primaire et Secondaire	RH : Ressources Humaines
FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes	SCRP : Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
FED : Fonds Européen de Développement	SDE : Services Déconcentrés de l'Etat
IC : Institution Communale	SGM : Secrétaire Général du Ministère
MAEP : Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche	SIG : système d'information géographique
MCL : Maison des Collectivité Locales	SIGFIP : Système Informatique de Gestion des Finances Publiques
MD : Mission de décentralisation	SONEB : Société Nationale des Eaux du Bénin
MPDEAP : Ministre d'État chargé de la Prospective, du Développement et de l'Évaluation de l'Action publique	TP : Travaux Publics
MEF : Ministère de l'Economie et des Finances	ZS : Zones Sanitaires
MDGLAAT : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de	



**PONADEC**  
**POLITIQUE NATIONALE DE DÉCENTRALISATION ET DE DÉCONCENTRATION**

Résumé-Synthèse du document cadre

## A. LA DÉCENTRALISATION ET LA DÉCONCENTRATION EN 2008

---

Au cours de cette année 2008, se sont tenues des élections communales et municipales pour la deuxième mandature ainsi que celles des conseils de villages, de quartiers et d'arrondissements. A l'aube de cette deuxième mandature, le moment est propice pour tirer un premier bilan et dégager les enjeux pour la période à venir afin d'orienter la présente politique nationale de décentralisation et de déconcentration.

Si le processus de décentralisation a été long à se mettre en place (lancé par la Conférence des Forces vives de la Nation et traduit dans la Constitution de 1990, il faudra attendre 2003 pour la tenue des élections communales), par contre il est irréversible. Les 77 communes sont maintenant ancrées dans le paysage politique. Les orientations politiques et stratégiques du pays, à travers les OSD et la SCRP, reconnaissent la place des collectivités territoriales et le besoin de disposer d'une administration rénovée et déconcentrée.

L'exercice de la première mandature est à saluer. Dans un contexte difficile, avec de forts déficits en ressources humaines et financières, les équipes communales et municipales ont réussi à définir et mettre en oeuvre leur plan de développement communale, à hauteur des moyens disponibles, à investir dans la fourniture de services aux populations, à exécuter chaque année leur budget. Les problèmes rencontrés, certaines dérives, ne remettent nullement en cause le processus de décentralisation.

Néanmoins le bilan reste mitigé eu égard aux limites suivantes :

- si le législateur a bien défini les transferts de compétences à opérer au profit des collectivités territoriales, par contre les différentes administrations centrales sont réticentes à concrétiser ces transferts, limitant ainsi la capacité d'action des collectivités territoriales ;
- les transferts de ressources aux communes sont insuffisants pour leur permettre d'assumer leurs fonctions, notamment en matière d'investissements où ils sont quasi inexistantes alors que les fonds sont disponibles mais « confisqués » par les ministères sectoriels ;
- si la déconcentration a connu certaines avancées, notamment dans les secteurs sociaux, force est de constater les limites de cette déconcentration au niveau de la délégation des crédits et de la qualification des ressources humaines, la gestion des différents programmes sectoriels restent la plupart du temps centralisée limitant la marge de manœuvre des services déconcentrés pour les adapter aux spécificités des territoires et aux besoins des communes ;
- la place de l'Institution Communale avec ses prérogatives n'est pas encore bien comprise par nombre d'acteurs, l'approche communautaire reste prédominante dans la plupart des secteurs sans que cette approche n'ait évolué pour tenir compte des compétences dévolues par la loi aux communes.

**L'absence d'une articulation des processus de décentralisation et de déconcentration aboutit (i) à une dualité des mécanismes de programmation avec d'une part les PDC et, d'autre part, la programmation des ministères sectoriels qui ne prend pas en compte ces PDC, et (ii) au maintien du cloisonnement des interventions sectorielles qui restent pour la plupart des secteurs dans une approche verticale et descendante. Cette approche rend difficile la coordination de l'action publique au niveau des départements et l'émergence d'une dynamique de développement territorial. En effet, cette dynamique exige une forte articulation entre l'action des collectivités territoriales et celles des administrations de l'Etat. **L'absence de liens entre la réforme territoriale et la réforme de l'Etat est une des raisons majeures de cette situation ainsi que l'absence de liens entre la SCRP, les stratégies sectorielles et les capacités d'intervention des communes.****

L'analyse des contraintes rencontrées dans la mise en œuvre du processus de décentralisation et de déconcentration ne prête à aucune ambiguïté : (i) **l'absence d'objectifs et de stratégie opérationnelle en matière de décentralisation et de déconcentration** n'a pas permis de coordonner les actions et de les insérer dans un cadre global et cohérent ; (ii) **l'absence d'une volonté politique forte** portant ce processus de décentralisation et de déconcentration explique le maintien d'un statut quo sur les éléments clés nécessaires au changement et les difficultés à la modernisation de l'Etat dont le processus de décentralisation et de déconcentration aurait du être le moteur s'il avait été arrimé à la réforme de l'Etat.

Si le contexte reste inchangé, il est certain que le pays hypothèque ses possibilités de rentrer dans le groupe des pays émergents. Pourtant ce ne sont pas les orientations nationales qui sont en cause, les Orientations Stratégique de Développement (OSD) et la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SCRIP) ont clairement défini les orientations en matière de développement et la place de chaque acteur. Les orientations fixées et les objectifs définis sont plus que jamais d'actualité. Mais leur mise en œuvre nécessite **des ruptures qualitatives nécessaires dans la gestion des politiques publiques**. La PONADEC apporte des réponses pour opérer un part importante de ces ruptures.

## B. LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION / DÉCONCENTRATION

---

**Le Bénin émergent dépend d'un développement équilibré de l'ensemble du territoire national et d'une réduction effective de la pauvreté.** Ce développement passe par une croissance économique forte et l'accès des populations aux services sociaux et doit concerner l'ensemble du territoire national. Il s'appuie sur la valorisation des ressources et potentialités locales, base de la création d'emplois. Il tient compte de la nécessité de réduire les disparités spatiales en matière d'équipements, condition pour créer un environnement favorable au développement local.

Le développement à la base qui en découle, vise d'une part le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité des espaces ruraux et, d'autre part, la création des pôles de développement et de compétitivité autour des villes moyennes. Il n'est possible que s'il combine la mise en œuvre d'un agenda spatial, qui oriente le développement des grandes infrastructures structurantes, avec une **territorialisation des politiques publiques** qui laisse une marge de manœuvre nécessaire aux acteurs locaux pour adapter celles-ci aux spécificités de chaque territoire (potentialités, contraintes, poches de pauvreté, dynamiques locales...).

Or, **sans véritables décentralisation et déconcentration, la territorialisation des politiques publiques est impossible.** D'une part, **le processus de décentralisation doit être mené à son terme** car des pans entiers de la lutte contre la pauvreté relèvent des collectivités territoriales du fait des prérogatives que la loi leur reconnaît, tant en matière de fourniture de services de base, qu'en matière d'impulsion du développement local. Les collectivités territoriales ne peuvent assumer ce rôle que si les transferts de compétences et de moyens sont effectifs, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

D'autre part, **le processus de déconcentration doit être accéléré** car l'administration publique ne peut être efficace que si elle s'organise sur la base d'un échelon déconcentré disposant de capacités suffisantes pour lui permettre d'exécuter les politiques et les stratégies sectorielles en tenant compte des spécificités et des potentialités des territoires.

Assurer un développement territorial équilibré demande une adaptation du mode de gouvernance et de fonctionnement de l'administration. Territorialiser l'action publique implique une meilleure coordination cette action au niveau déconcentré et une mise en synergie des différents acteurs autour d'objectifs de développement partagés.

**La décentralisation et la déconcentration vont donc devenir les éléments moteurs de la modernisation de l'Etat** dont l'une des finalités reste la croissance et la réduction de la pauvreté et dont l'un des moyens est le développement territorial. C'est à cette fin que la Politique Nationale de

Décentralisation et Déconcentration, PONADEC, a été conçue. La PONADEC est une politique destinée à faciliter l'atteinte des objectifs de développement fixés par le gouvernement en faisant du territoire un levier de développement. C'est une politique transversale et intersectorielle.

L'aboutissement de la Politique Nationale de Décentralisation et Déconcentration s'exprime dans **une vision à 10 ans** ainsi définie :

« 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, en s'appuyant sur une administration efficace et déconcentrée, 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. »

En d'autres termes, la PONADEC se traduit par la mise en place d'une gouvernance territoriale efficiente impulsant le développement à base. Elle assure une articulation forte des politiques de décentralisation, de déconcentration et d'aménagement du territoire. L'objectif général de la PONADEC est de :

« Créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base. »

Trois objectifs spécifiques en découlent :

- Mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire harmonieuse et équilibrée, intégrant l'ensemble du territoire national pour atteindre un développement durable et équitable.
- Assurer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance territoriale par une administration modernisée et efficace.
- Réduire le niveau de pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et la valorisation des potentialités économiques des communes.

## C. LA STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PONADEC

---

La PONADEC se traduit par **5 orientations stratégiques** pour atteindre les objectifs fixés ainsi que par des engagements des principaux acteurs du processus de décentralisation et de déconcentration liés à chacune de ces orientations. La mise en œuvre de la PONADEC se réalisera autour de **3 volets opérationnels et d'un volet préparatoire** indispensable pour prendre les mesures et les décisions nécessaires à la conduite du processus. L'exécution de la PONADEC est prévue sur une période de 10 ans (2009-2018) suivant trois phases successives. Un **Plan d'Actions Prioritaires** (PAP) définit les activités et les moyens à mobiliser pour opérationnaliser la PONADEC.

### Les orientations

Ces cinq orientations traduisent les choix du gouvernement qui guideront son action en matière de décentralisation et de déconcentration et qui s'imposeront à l'ensemble des acteurs publics.

#### **1ère orientation : Le développement territorial est au cœur des politiques publiques.**

Cette orientation sous-tend l'ensemble de la PONADEC, elle en constitue le fil directeur. A cet effet le gouvernement s'engage à (i) mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire visant à réduire les disparités entre les territoires, (ii) territorialiser les politiques sectorielles, (iii) accorder une attention particulière aux espaces frontaliers et transfrontaliers, (iv) faire évoluer le mode de programmation des investissements publics, (v) améliorer la fonctionnalité des cadres de concertation que sont le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) et la Conférence Administrative Départementale (CAD).

## **2ème orientation : La décentralisation et la déconcentration sont les moteurs de la modernisation de l'Etat.**

Sans une concrétisation du processus de décentralisation sur le plan du transfert de compétences et des ressources aux collectivités territoriales, de la déconcentration des attributions et des ressources aux services déconcentrés, le développement territorial restera lettre morte. A cet effet le gouvernement s'engage à (i) accélérer les transferts de compétences et de ressources aux communes, (ii) veiller au recentrage des services centraux sur les fonctions d'orientation et de pilotage des politiques publiques et à la responsabilisation des services déconcentrés, (iii) repenser les échelles d'administration du territoire et rationaliser l'organisation et le fonctionnement de son administration, (iv) veiller à l'application des principes de bonne gouvernance aux différents niveaux de l'administration ainsi que la mise en place d'une gouvernance territoriale concertée.

## **3ème orientation : Le rôle, les compétences et les prérogatives des communes sont reconnues et respectées.**

Les interventions sur le territoire communal doivent obligatoirement respecter leurs prérogatives communales tant en matière de choix des investissements, de maîtrise d'ouvrage et de financement. Parallèlement, les autorités communales instaurent des modes de gouvernance locale qui permettent de renforcer leur articulation avec les différents groupes socioprofessionnels de leur territoire et d'accompagner leur prise d'initiatives qui concourent au développement local. A cet effet, les communes s'engagent, avec un appui de leur tutelle, à (i) renforcer la mobilisation démocratique autour des objectifs de développement du territoire communal, (ii) améliorer la fonctionnalité des instances communales, (iii) travailler avec les services de l'Etat à la mobilisation des ressources locales et en assurer une bonne gestion. Pour sa part, le gouvernement veillera au respect des prérogatives de la commune sur son territoire.

## **4ème orientation : La lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de la politique de décentralisation.**

L'échelle communale est la plus pertinente pour favoriser le développement local, soutenir les activités économiques et mettre en place des services publics essentiels qui amélioreront les conditions de vie des populations, volets indissociables de la lutte contre la pauvreté et qui fondent la SCRP 2006-2011. La lutte contre la pauvreté passe à travers une politique territoriale, la décentralisation est un moyen d'atteindre une partie des objectifs de la SCRP du fait des compétences dévolues aux communes. A cet effet, le gouvernement s'engage à (i) s'assurer de la pleine participation des collectivités territoriales dans le dispositif de lutte contre la pauvreté, (ii) mettre en place les instruments qui inciteront les communes à investir plus dans les domaines clés de la lutte contre la pauvreté, dont le développement économique local, (iii) veiller à la durabilité et à la qualité de la gestion des services publics de base.

## **5ème orientation : Les capacités des acteurs sont renforcées par une meilleure allocation des ressources publiques et un accompagnement adapté.**

La nouvelle répartition des fonctions entre les acteurs, notamment les transferts de compétences aux collectivités locales et la déconcentration, appelle à revoir l'allocation des ressources publiques sans laquelle le processus de décentralisation et de déconcentration restera virtuel. A cet effet, le gouvernement s'engage à (i) opérer une réallocation des ressources publiques en fonction du partage de compétences et en lien avec les besoins de financements des communes et des SDE, (ii) travailler avec les communes sur la mobilisation des ressources locales et mettre en adéquation la fiscalité locale avec les gisements de ressources existants, (iii) mettre en place un dispositif de péréquation des ressources et d'accès à l'emprunt pour les collectivités territoriales, (iv) mettre en adéquation les dispositifs d'accompagnement afin d'avoir une couverture optimum du territoire national, une harmonisation des approches, une capitalisation et une diffusion des bonnes pratiques, ainsi qu'une coordination des dispositifs d'accompagnement.

## Le volet préparatoire et les 3 volets opérationnels

La PONADEC est structurée en un volet préparatoire (mesures et décisions nécessaires au lancement de la politique) et trois volets opérationnels. Le premier volet opérationnel est destiné à mettre en place une politique territoriale au niveau départemental, le deuxième volet est destiné à conduire une véritable déconcentration des administrations publiques, le troisième volet se concentre sur le renforcement de la décentralisation. Au total, quinze résultats à atteindre sont identifiés.

### **Volet préparatoire : mettre en place les conditions de démarrage et de réussite de la PONADEC**

La réussite de la PONADEC dépend en premier lieu des dispositions qui seront prises pour assurer un portage politique fort et un pilotage adéquat de cette politique. C'est l'objet des mesures qui seront prises dans l'immédiat, avant fin 2008.

### **Volet 1 : Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des préfectures**

La territorialisation des politiques publiques nationales passe par l'adaptation de ces politiques en croisant les orientations et les objectifs nationaux avec une approche territoriale prenant en compte les spécificités des territoires et leurs dynamiques, ainsi que leur mise en œuvre au niveau départemental. Pour réussir, cette territorialisation des politiques publiques ce premier volet a défini des résultats à atteindre et des activités pour (i) une **dynamisation du cadre de concertation CDCC** autour d'une vision partagée du développement des territoires du département, (ii) le renforcement des moyens des préfectures pour la coordination de l'action publique (iii) la **mise en place des Plans de Départementaux de Développement Intersectoriel (PDDI)** avec les budgets programmes afférents et un révision du mécanisme de programmation des investissements publics, (iv) une délégation effective des crédits de mise en œuvre des PDDI, et (v) l'exercice effectif par la préfecture des deux volets de la tutelle des collectivités : le contrôle de légalité et l'assistance conseil.

### **Volet 2 : Rendre effective la déconcentration**

La mise en œuvre de cette politique de décentralisation et de déconcentration implique une évolution des ministères sectoriels, évolution qui concerne en premier lieu leurs politiques, stratégies et programmes sectoriels, le dispositif organisationnel, l'allocation des ressources humaines, financières et matérielles mais aussi – et surtout - les modes d'intervention et les rapports avec les autres acteurs notamment les collectivités territoriales. Ce deuxième volet a pour objet de mettre en œuvre au sein de chaque ministère un **plan de décentralisation et de déconcentration** (Plans 2D). Une attention particulière est apportée à **l'évolution des modes opératoires des Services déconcentrés de l'Etat (SDE)** et l'articulation entre les SDE et les collectivités locales suite aux transferts de compétences, notamment dans le cadre de la délivrance de services aux populations sur des fonctions partagées. L'efficacité de l'administration au niveau déconcentré passe aussi par une **rationalisation de l'organisation des services de l'Etat au niveau départemental**.

### **Volet 3 : Mener à son terme le processus de décentralisation**

Ce volet est destiné à assurer un accompagnement des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences. Cet accompagnement s'opère sur plusieurs plans : au niveau **des transferts de ressources** en cohérence avec les besoins de financement des communes, au niveau du **renforcement des ressources humaines** des collectivités territoriales, au niveau de la **mobilisation des acteurs locaux** autour des objectifs de développement du territoire communal et de l'appui au développement économique local, au niveau des **intercommunalités** qui seront promues autour d'intercommunalités de projet ou de gestion de services. Cet accompagnement s'exerce à travers les **dispositifs d'accompagnement technique** qui devront couvrir l'ensemble du territoire et qui se placent dans une logique de renforcement institutionnel des communes. Ce volet prend aussi en compte l'appui aux associations d'élus et de communes et la place de la coopération décentralisée.

## Un phasage en trois temps

### **Phase 1 (2009-2011) : Les fondations de la 2D sont complétées et consolidées**

Cette première phase vise à consolider et compléter les fondations de la décentralisation et de la déconcentration. A l'issue de cette phase, les principaux instruments de la 2D ont été définis et sont mis en application, les acteurs sont formés à leur utilisation. Cette phase correspond à la conception, l'implantation des différents outils et méthodes prévus dans les trois volets opérationnels, notamment nécessaires à la territorialisation des politiques mais aussi à la déconcentration.

### **Phase 2 (2011-2013) : Les acteurs de la 2D disposent d'une capacité institutionnelle satisfaisante pour assurer leurs fonctions.**

A l'issue de cette deuxième phase, les principaux acteurs impliqués dans le processus de décentralisation et de déconcentration disposent, grâce aux outils mis à leur disposition, aux moyens mobilisables et aux actions d'accompagnement, d'une capacité institutionnelle suffisante pour assurer leurs fonctions. Cette deuxième phase poursuit la mise en œuvre des instruments définis en phase 1 et consolide la capacité institutionnelle des acteurs.

### **Phase 3 (2014-2018) : La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin**

A l'issue de cette troisième phase, le processus de décentralisation et de déconcentration aura pleinement contribué à créer les conditions nécessaires à l'émergence du Bénin. La vision définie au lancement de la PONADEC s'est traduite dans les faits : « Les Collectivités Territoriales sont des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé et qui assure le développement harmonieux du territoire national sur la base de la Solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional en s'appuyant sur une administration efficace et déconcentrée. ». Les actions à mener au cours de cette troisième phase seront définies à la fin de la deuxième phase. L'accent sera mis sur la bonne fonctionnalité des instruments de territorialisation.

## **D. LES MOYENS INDISPENSABLES À MOBILISER**

---

La mise en œuvre de la PONADEC s'exécute à travers le **Plan d'Actions Prioritaires (PAP)** qui constitue un programme cadre pour la période 2009-2013 et dans lequel devront s'insérer les différentes interventions en appui au processus de décentralisation et de déconcentration. Ce PAP n'est pas figé, il est flexible, il constitue un cadre de référence et définit les actions prioritaires indispensables à mener. Sur cette base, d'autres actions pourront être identifiées et menées en fonction des avancées acquises ou de nouvelles contraintes à lever ainsi que des ressources financières mobilisées. Le PAP met « le train sur les rails » et développe les outils pour un réel pilotage. Sans un pilotage performant, l'efficacité des moyens injectés sera limitée.

### **Le pilotage de la PONADEC : élément déterminant pour la réussite**

La complexité de la PONADEC du fait de sa transversalité et de son inter-sectorialité, de son interdépendance avec d'autres réformes de l'Etat, des réticences à lever et des enjeux, induit un pilotage sans faille assuré à un niveau interministériel. Ce pilotage doit traduire l'engagement politique fort du gouvernement pour la réussite de la PONADEC.

Le pilotage de la PONADEC sera donc confié à un **comité interministériel de pilotage**, présidé par le MRAI et composé du MDGLAAT (responsable de la mise en œuvre), du MEF, du MPDEAP, du MTFP et auquel l'ANCB est associée à part entière. Le MDGLAAT assure le secrétariat technique du comité de pilotage et assure le suivi de la mise en œuvre du plan d'actions prioritaires.

Le MDGLAAT dispose d'un **secrétariat permanent** pour assurer le suivi de l'exécution de la PONADEC. Deux cadres de haut niveau seront recrutés sous forme contractuelle à cet effet après une sélection par une commission indépendante. Une assistance technique sera positionnée dans ce

secrétariat permanent. Ce secrétariat permanent suivra au quotidien l'exécution de la PONADEC tant au niveau des outils à produire que de leur mise en application.

L'une des premières tâches du Comité de pilotage sera d'élaborer le **Cadre de suivi-évaluation** ainsi que les indicateurs lui permettant d'assurer ses responsabilités au niveau de la coordination et de la mise en œuvre de la PONADEC.

### **Nécessité d'un engagement fort des principaux acteurs**

La réussite de la PONADEC est liée à l'engagement des principaux acteurs sur des points stratégiques. En premier lieu, **l'engagement du gouvernement** est déterminant pour la réussite de la PONADEC. L'atteinte des résultats fixés est liée aux principaux engagements décrits dans les orientations de la PONADEC, on rappellera l'importance des transferts de compétences et de ressources aux communes, la mise en place des Plans Départementaux de Développement Intersectoriels ainsi que des plans de décentralisation et de déconcentration des différents ministères.

En second lieu, **les engagements des Collectivités Territoriales** sont tout aussi importants. Premiers bénéficiaires de la PONADEC, les Collectivités Territoriales doivent s'engager à leur niveau à renforcer la mobilisation démocratique autour des objectifs de développement du territoire communal et à améliorer la fonctionnalité des instances communales. Elles travailleront à améliorer le niveau d'accès aux services offerts leurs habitants et la qualité de ces services, elles s'impliqueront davantage dans la mobilisation des ressources locales et investiront dans le développement économique local.

Enfin, **les engagements des Partenaires extérieurs** conditionnent en grande partie la faisabilité de la PONADEC. Ils doivent s'engager à faire en sorte que leurs programmes et projets sectoriels prennent totalement en compte le fait communal de façon à ce que leurs appuis sectoriels ne contredisent plus leurs appuis à la 2D tout en respectant la législation nationale et les orientations gouvernementales. Plus particulièrement, les partenaires devront s'engager à fournir régulièrement des informations sur l'avancement de leurs programmes et projets afin d'assurer l'exhaustivité et l'efficacité du dispositif de coordination des aides extérieures qui sera mis en œuvre par le Comité de pilotage de la PONADEC. Le respect des mécanismes nationaux, notamment du FADeC, sera un test sur la volonté des PTF de mettre en œuvre la Déclaration de Paris.

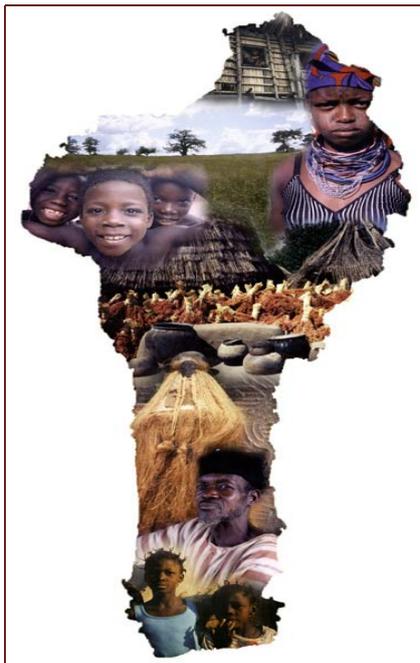
### **Les moyens financiers à mobiliser**

Pour la période 2008/2013, le coût global HT prévisionnel de mise en œuvre de la PONADEC ressort à : **14 milliards de F.CFA hors mesures optionnelles et à 16,5 milliards de F.CFA en y incluant les mesures optionnelles.**

La matrice de financement du PAP ouvre la possibilité de faire évoluer la définition des coûts. Sur la base de ces coûts prévisionnels, un échange avec les ministères concernés et les PTF au sein du groupe de travail « décentralisation » permettra de prendre en compte les financements déjà disponibles et d'adapter les programmes existants ou en cours de montage aux choix définis dans le PONADEC.

### **CDMT et mécanisme de coordination de l'aide : des instruments nécessaires pour faciliter la mobilisation et l'utilisation rationnelle des aides extérieures**

Il sera plus facile pour le Bénin de mobiliser de l'aide extérieure s'il dispose d'un cadre de dépense à moyen terme (CDMT) qui permet de déterminer et de gérer les besoins de financements liés à la PONADEC. Si parallèlement le gouvernement met en place un dispositif de coordination de l'aide extérieure et un mécanisme de suivi de la satisfaction des bénéficiaires-cibles, il pourra attirer plus d'aide sous forme de subventions budgétaires. Ces aides sont globalement plus efficaces que celles provenant d'un nombre variable de projets et de programmes identifiés et gérés indépendamment.



**PONADEC**

**POLITIQUE NATIONALE DE DÉCENTRALISATION ET DE DÉCONCENTRATION**

## **1. DÉCENTRALISATION ET DÉCONCENTRATION EN 2008**

## 1.1. LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA DÉCONCENTRATION

### 1.1.1 Un processus lent mais devenu irréversible

**La Conférence des forces vives de la Nation tenue en février 1990** marque l'ouverture d'une ère de réformes destinées à engendrer des évolutions politiques et institutionnelles majeures pour le Bénin. La Conférence a ainsi décidé de la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration pour souligner sa volonté de rupture avec l'Etat centralisateur et unique décideur.

**La Constitution du 11 décembre 1990** confirme ce principe (Art. 150 à 153) en reconnaissant le droit de libre administration à des collectivités territoriales jouissant de l'autonomie financière et dirigées par des organes élus.

Il faudra néanmoins attendre plus de dix années pour l'organisation des premières élections communales en 2001/2002 et pour l'installation des conseils communaux et municipaux en 2003.

Mais, au cours de cette période, plusieurs chantiers de réformes ont été lancés dont, notamment, les Etats Généraux de l'administration territoriale en 1993 qui ont ouvert la voie à la **Réforme de l'Administration Territoriale (RAT)** et les Etats Généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Etat en 1994 qui ont amorcé la réforme de l'administration. En lien avec l'initiation de ces réformes, des documents d'orientations ont été produits entre 1990 et 2007 et ont alimenté les réflexions plus globales et plus abouties des deux documents de référence qui structurent actuellement l'action gouvernementale, à savoir les **Orientations Stratégiques de Développement Bénin Émergent, 2006-2011 (OSD, 2006)** et la **Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, 2007-09 (SCR, 2007)**.

#### Points à noter : textes et études importants

Sans être exhaustif, outre les OSD (2006) et la SCR (2007), on peut citer : les Actes des États Généraux de l'Administration Territoriale (1993), le Diagnostic de l'environnement institutionnel (1996), le plan d'actions de la réforme administrative au Bénin (2000), la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire au Bénin

#### Points à noter : l'absence d'une politique et d'une stratégie en matière de décentralisation

Si les élections communales ont traduit la volonté de décentralisation exprimée lors de la Conférence des forces vives, par contre elles n'étaient pas adossées à une politique et une stratégie clairement définies en matière de décentralisation. Cette situation explique en partie des difficultés rencontrées.

### 1.1.2 Le cadre institutionnel mis en place

Tirant les enseignements des expériences de décentralisation et de déconcentration dans le monde, partant des spécificités territoriales du Bénin, le législateur a conçu un cadre institutionnel simple composé d'un seul niveau de décentralisation avec 77 communes regroupant 569 arrondissements et 3743 villages et quartiers et d'un seul niveau de déconcentration composé de 12 départements aujourd'hui regroupés au sein de 6

préfectures. Trois communes disposent d'un statut particulier lié à leur niveau d'urbanisation, il s'agit des villes de Cotonou, Parakou et Porto-Novo. Les limites territoriales des communes ont été définies en lien avec celles des anciennes sous-préfectures qui ont été abolies avec l'avènement des communes.

Les élections communales de 2008 ont été couplées avec les élections locales pour les conseils d'arrondissement et les conseils de villages ou de quartiers de ville.

**Concernant la déconcentration, chaque préfecture est dirigée par un Préfet** qui est l'unique représentant du Gouvernement et de chacun des Ministres. Il coordonne les services déconcentrés de l'Etat (SDE), assure le maintien de l'ordre et la tutelle des Communes. Pour ce faire, il dispose de deux organes : (i) la Conférence Administrative Départementale (CAD), organe administratif, présidé par le

Préfet et composé des directeurs et chefs de Services départementaux et (ii) le Conseil Département de Concertation et de Coordination (CDCC), organe consultatif, présidé par le Préfet, qui offre un cadre formel de concertation entre l'Etat, les Communes et la Société Civile, axé sur le développement local et régional, la politique d'équipement et la mise en

#### Points à noter : une décentralisation et une déconcentration à un seul niveau

- La décentralisation béninoise ne comporte qu'un seul niveau, celui de la Commune.
- Pour les 12 Départements créés par la Loi, seules 6 préfectures sont fonctionnelles couvrant chacune 2 départements.
- Le fonctionnement des communes s'appuie sur : (i) un organe délibérant, le conseil communal ou municipal, disposant en son sein de trois commissions permanentes, (ii) un organe exécutif avec le maire et ses adjoints, (iii) une administration et (iv) des conseils consultatifs locaux : les conseils d'arrondissement et les conseils de village ou de quartier de ville.

#### Points à noter : les instruments clés qui ont contribué à la mise en œuvre de la décentralisation

Deux organes sous tutelle du ministère en charge de la décentralisation ont joué un rôle important dans la mise en place de la décentralisation : la **Mission de Décentralisation** (MD) dont le mandat s'achève et qui a été en charge de la conception des orientations, des textes qui ont permis la concrétisation du processus de décentralisation et la **Maison des Collectivités Locales** (MCL) avec un statut d'établissement public à caractère administratif, qui était chargée de développer des outils d'accompagnement des élus et du personnel communal.

cohérence des PDC des communes avec les programmes nationaux. La déconcentration des ministères est calée sur des Directions Départementales et une organisation infra-départementale propres à chaque secteur.

**Au niveau national**, afin de marquer l'importance accordée par le gouvernement au processus de décentralisation et d'assurer une cohérence de l'action gouvernementale en matière de décentralisation et d'aménagement du territoire, un ministère spécifique a été créé à cet effet : le **Ministère de**

**la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire** (MDGLAAT). Ce ministère a l'autorité sur les préfets. De plus, il assure la mise en œuvre du processus de décentralisation. Le nouvel organigramme de ce ministère a fait évoluer l'ex-DGAT en deux directions générales : une direction générale de la décentralisation et de la gouvernance locale, chargée de la mise en œuvre de la décentralisation et une direction générale de l'administration de l'Etat.

Le panorama institutionnel doit être complété en signalant le rôle du **Ministère des Réformes Administratives et Institutionnelles (MRAI)** dont la vocation est la coordination et la mise en cohérence des différentes réformes, du Ministère du Travail et de la Fonction Publique, du Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique en charge des aspects relatifs aux politiques de développement et à la programmation des investissements publics et du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Au niveau des communes, les élus se sont dotés d'une **Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)** et d'associations départementales d'élus ou de communes.

### 1.1.3 Un cadre juridique relativement complet

Sur le plan des textes, cinq lois, plus de vingt-cinq décrets et une dizaine d'arrêtés constituent le cadre juridique d'une nouvelle administration territoriale. Ces textes ont été pris en trois vagues entre 1997 et 2005.

Ces textes ont permis de définir les principes qui régissent la réforme. Ils ont également abordé les aspects liés à l'organisation et au fonctionnement des communes, à l'exercice de la tutelle sur les communes, à leur financement, ainsi que ceux relatifs aux acteurs centraux intervenant dans la décentralisation. Une relecture des textes est en cours. Elle devra permettre de toiletter le dispositif juridique et d'en faciliter l'application.

#### Points à noter : Les compétences dévolues aux Communes par la Loi

*Extrait du rapport du comité interministériel sur les transferts de compétence (2006)* «Au sens générique, la commune a en charge la gestion des « affaires locales » et la répartition des compétences entre l'Etat et les communes se décline en trois types de compétences, à savoir les compétences propres, les compétences partagées et les compétences déléguées.

- **Les Compétences propres.** La Commune exerce ces compétences de manière exclusive. Elles concernent : le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme ; les infrastructures, l'équipement et les transports ; l'environnement, l'hygiène et la salubrité ; les investissements économiques et les services marchands ; la coopération intercommunale et la coopération décentralisée.
- **Les Compétences partagées.** Elles impliquent l'intervention de l'Etat et celle de la commune. Les domaines concernés sont : l'enseignement, l'éducation et l'alphabétisation ; la santé, l'action sociale et culturelle. (NDLR ce qui est des infrastructures et de leur entretien cela relève des compétences propres)
- **Les Compétences déléguées.** Il s'agit de compétences que l'Etat central a déléguées aux communes. Les domaines concernés par ces compétences sont : la police administrative, la protection civile, l'organisation de la consultation démocratique au niveau des villages et quartiers de ville ; la police judiciaire ; la diffusion et l'exécution des lois et règlements ; l'état civil.

Outre ces compétences, les communes à statut particulier exercent des compétences spécifiques en

L'année 2008 a été marquée par l'adoption des décrets relatifs à la mise en place du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) et à l'évolution de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), instruments décisifs dans la stratégie de financement des collectivités territoriales.

## 1.2. DES ACQUIS INCONTESTABLES ET UN BILAN GLOBAL MITIGÉ

---

### 1.2.1. Les acquis : une première mandature réussie

Le bilan de cette première étape de la décentralisation, marquée par l'installation des communes et l'exercice d'une première mandature de 5 ans, dégage **cinq avancées significatives** :

- Du point de vue de la décentralisation, la réforme de l'administration territoriale est un succès. Les 77 communes sont en place et constituent des acteurs incontournables. Grâce aux élections, une nouvelle classe politique est née dans les Communes. La décentralisation a donc contribué à renforcer la démocratie et favorisé l'émergence d'un plus grand nombre d'acteurs directement impliqués dans le débat public.
- Les travaux préparatoires au Forum de la RAT ont été l'occasion de faire un bilan de cette première mandature. Ils montrent que globalement, malgré la faiblesse certaine des communes sur le plan des ressources humaines et financières, la gestion administrative, financière et comptable des communes ainsi que l'exercice du pouvoir communal n'ont pas posé de problèmes majeurs ou de manquements graves remettant en cause la validité du processus.
- L'élaboration des premiers plans de développement communaux (PDC) a favorisé l'émergence d'un débat public autour de l'avenir de la commune. Les communes ont assuré la « maîtrise d'ouvrage » du processus de planification, elles ont investi dans le développement des services à la population. L'intercommunalité balbutiante ouvre la voie à une solidarité entre communes et une meilleure connaissance réciproque des limites de chacun.
- Les partenaires extérieurs du Bénin se sont fortement engagés dans le processus de décentralisation comme détaillé plus bas.
- La place de la décentralisation au sein du dispositif politique et administratif national s'est clarifiée sur un plan conceptuel, notamment dans la vision du Gouvernement à travers les orientations stratégiques de développement du Bénin et la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, ainsi que dans les structures institutionnelles et administratives, à travers la mise en place d'un ministère consacré aux collectivités locales et tout récemment l'adoption d'un fonds d'appui aux collectivités locales (FADeC).

Compte tenu du temps réduit d'une mandature, qui plus est la première, avec des acteurs pour lesquels la décentralisation et l'exercice des fonctions afférentes sont nouveaux, tant pour les administrations centrales que les collectivités, le bilan peut être considéré comme positif et cela dans un contexte qui n'était pas toujours favorable comme le montrent les difficultés rencontrées.

## 1.2.2. Les points à consolider et les freins à lever

Un constat objectif peut être établi à partir de quatre constats relatifs (1) à l'état des transferts de compétences, (2) au niveau de déconcentration, (3) à la place accordée aux communes dans les approches sectorielles, (4) à l'état des ressources et des capacités des communes. Ces quatre éléments clés sont successivement passés en revue afin d'établir un constat objectif de l'avancement de la décentralisation et de la déconcentration.

**L'état des transferts de compétences.** La législation en vigueur est claire sur les compétences à transférer aux Communes et une commission interministérielle a confirmé la nécessité d'opérer ces transferts sans délais pour toutes les compétences de base. Dans la pratique, le constat est la persistance d'une réticence au niveau des administrations centrales et dans tous les secteurs, les transferts de compétences aux communes sont en deçà des dispositions prévues par les textes.

### Points à noter : transfert de compétences, des réticences à lever !

**Le constat lié à la période écoulée** montre pour 4 secteurs clés les limites suivantes. **La santé** commence à reconnaître la maîtrise d'ouvrage communale pour la réalisation de quelques dispensaires et maternités isolées avec des transferts financiers très limités. **L'éducation primaire** n'est pas prête à abandonner la construction des écoles, même si le discours évolue. Aucun transfert financier n'est prévu en direction des communes pour l'investissement, un transfert pour l'entretien courant des écoles est prévu mais pas encore effectif. **Les pistes** sont théoriquement considérées comme transférées, mais comme aucun moyen n'est octroyé aux communes, ce transfert s'apparente plus à un désengagement. Si **l'hydraulique rurale** s'est engagée dans une réelle déconcentration et un travail direct avec les communes, par contre, la maîtrise d'ouvrage communale n'est pas encore reconnue.

**Le niveau de déconcentration.** Le bilan en termes de déconcentration est plus nuancé, des avancées certaines existent dans plusieurs secteurs, notamment dans les secteurs sociaux de l'éducation et de la santé en lien avec le type de services apportés. Globalement le niveau de déconcentration des ressources humaines montre un fort déficit entre Cotonou, ou plus globalement les départements du Sud, et le reste du pays ainsi qu'une forte disparité au sein des départements entre les zones rurales et les villes (Voir l'atlas des disparités spatiales produit par la DAT). Sur le plan de la déconcentration financière, seulement 1,5 % du budget national est déconcentré en 2007, les Services Déconcentrés de l'Etat (SDE) disposent rarement des moyens de leur fonctionnement, les crédits liés à la mise en œuvre des programmes d'activités restent fortement centralisés et les crédits d'investissement sont quasi exclusivement mis en œuvre au niveau central.

## Points à noter : Déconcentration, des avancées inégales et limitées

L'éducation est le secteur qui est le plus déconcentré sur le plan organisationnel à l'échelon infra départemental, au niveau des circonscriptions scolaires (assise territoriale des communes). Mais les directions départementales (DD) restent faibles sur le plan des RH et n'entretiennent pas de liens structurés et réguliers avec les autorités communales. Les crédits délégués, bien que limités, assurent aux DD et aux circonscriptions scolaires (CS) un minimum d'autonomie pour le fonctionnement. La santé est également bien déconcentrée avec des DD et des zones sanitaires (ZS) situées à un niveau intercommunal dans la majorité des cas. La déconcentration du personnel se fait en lien avec la pyramide sanitaire. Néanmoins le manque de personnel médical qualifié dans les ZS est la préoccupation majeure des DD. Le secteur hydraulique est aussi un secteur qui a avancé dans la déconcentration, mais le seul niveau de déconcentration est le département. Cette déconcentration est bien avancée avec une délégation aux DD de la programmation des investissements, de la passation des marchés afférents et du suivi de leur réalisation. Les crédits sont déconcentrés à cet effet, mais ils concernent avant tout les crédits sur ressources extérieures. Le secteur des pistes est certainement le plus en retard en termes de déconcentration, il est même abusif de parler de déconcentration pour ce secteur car les DD n'ont pas réellement de responsabilités.

**La place accordée aux communes dans les approches sectorielles.** De manière générale, l'institution communale n'est pas encore « comprise » comme un élément essentiel de l'organisation de l'État en charge du développement de son territoire. L'approche dite communautaire, fortement ancrée dans les démarches des projets et des programmes, reste dominante sans qu'elle ait évolué pour tenir compte des prérogatives communales. Cette faible prise en compte de la place de la commune joue directement sur la nature des liens qui s'établissent (ou non) entre les services déconcentrés de l'Etat et les autorités communales. Cette approche sert aussi de justification pour limiter les transferts aux communes.

### **L'état des ressources et des capacités des communes.**

Les budgets des communes sont loin de leur permettre d'assumer les compétences transférées. En matière d'investissement, les transferts de ressources du budget de l'État aux communes sont inexistantes alors que paradoxalement l'État, via ses départements ministériels, peine à exécuter son PIP et que certaines dépenses d'investissement devraient être réalisées par les communes au terme des lois de décentralisation. En matière de fonctionnement, les recettes sont caractérisées par de très fortes variations entre les différentes catégories de communes (Cf. étude sur le FADeC). Les transferts de l'Etat représentent 1,26 % de leurs recettes (y compris taxe de voirie et TVA) alors que les estimations en lien avec les objectifs

### Points à noter : revoir la classification des communes

Aujourd'hui il existe deux types de communes : les communes à statut ordinaire et les 3 communes à statut particulier. L'étude sur le FADeC a ouvert des pistes pour une catégorisation plus fine des communes en 3 groupes afin de tenir compte des potentialités différentes en termes de ressources, du niveau d'urbanisation et des conséquences en termes d'équipements et de besoins de financements. Ces propositions seront affinées afin de prendre en compte dans les mécanismes de financement les besoins différenciés des communes en vue d'un développement équilibré du territoire.

du millénaire montrent un besoin de transfert de 4 à 16 % de ces mêmes recettes suivant le niveau souhaité d'atteinte des OMD.

L'analyse du budget de l'Etat et de ses programmes sectoriels montre que les dépenses d'investissement des communes pourraient être couvertes par le simple basculement des fonds existants destinés aux investissements de compétences communales sur le budget communal (environ 56 milliards de FCFA / an disponibles). Par contre, la couverture des besoins de fonctionnement est loin d'être assurée d'autant plus que la tendance laisse apparaître une diminution des transferts. Par ailleurs les dynamiques d'urbanisation de ces dernières années ne sont pas prises en compte avec les incidences en termes d'accélération des besoins d'équipements des villes concernées.

A ces déficits de ressources financières s'ajoutent des **déficits en ressources humaines et des problèmes liés à la gouvernance locale**. Si ces déficits ne remettent pas en cause le bien fondé du processus de décentralisation, ils sont un frein au développement des capacités des communes.

Dernier constat majeur, **l'absence d'une articulation des processus de décentralisation et de déconcentration** qui aboutit (i) à une dualité des mécanismes de programmation avec d'une part les PDC et, d'autre part, la programmation des ministères sectoriels qui ne prend pas en compte ces PDC, et (ii) au maintien du cloisonnement des interventions sectorielles qui restent pour la plupart des secteurs dans une approche verticale et descendante. Cette approche rend difficile la coordination de l'action publique au niveau des départements et l'émergence d'une dynamique de développement territorial. En effet, cette dynamique exige une forte articulation entre l'action des collectivités territoriales et celles des administrations de l'Etat. **L'absence de liens entre la réforme territoriale et la réforme de l'Etat** est une des raisons majeures de cette situation ainsi que **l'absence de liens entre la SCRП, les stratégies sectorielles et les capacités d'intervention des communes**.

Il est résulté des lacunes ci-dessus un certain nombre de dysfonctionnements et d'effets indésirables dont le schéma suivant résume la chaîne de causalité. On notera que cette situation, si elle perdure, réduira considérablement les chances d'atteindre les objectifs fixés par les OSD et que, par conséquent, elle sera un obstacle dans la poursuite de l'émergence du Bénin.

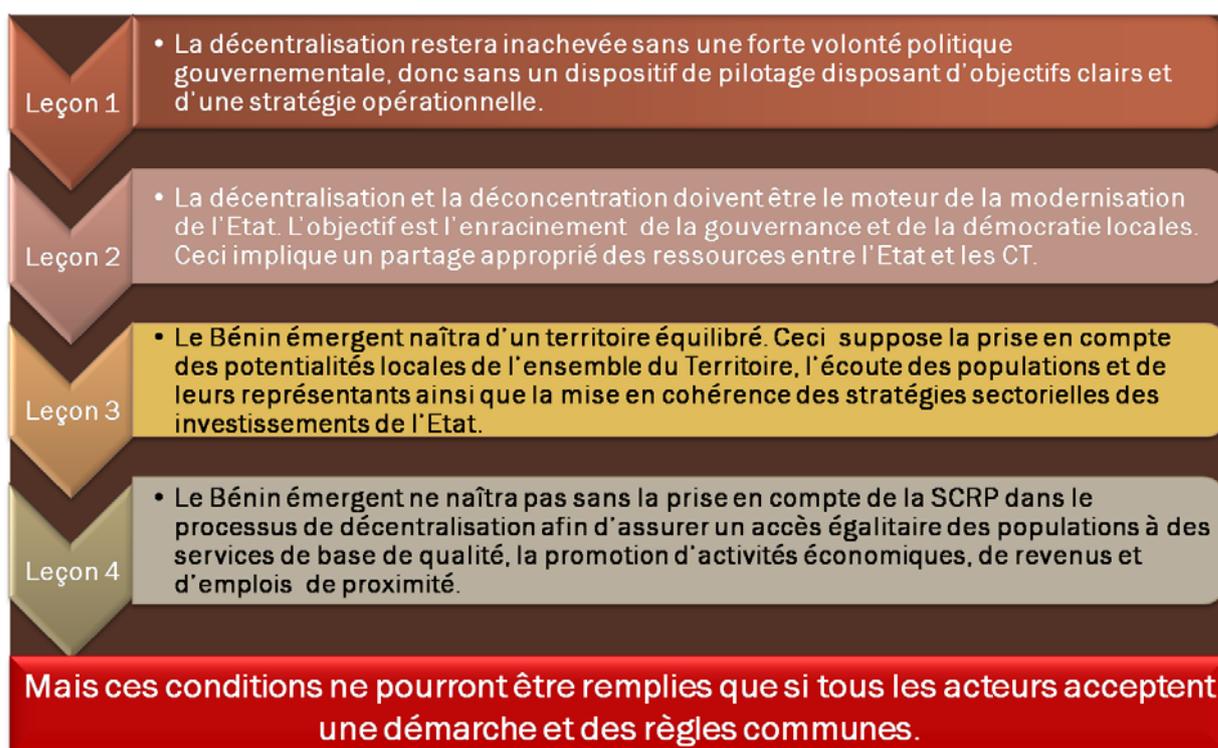


### 1.2.3. Les enseignements tirés du passé

L'analyse des contraintes rencontrées dans la mise en œuvre du processus de décentralisation et de déconcentration ne prête à aucune ambiguïté :

- **L'absence d'objectifs et de stratégie opérationnelle en matière de décentralisation et de déconcentration** n'a pas permis de coordonner les actions et de les insérer dans un cadre global et cohérent. Elle n'a pas permis non plus de donner une « feuille de route » à chaque acteur interne et externe, si bien que les acteurs ont agi en ordre dispersé et en fonction de leur propre vision du processus, voir de leur intérêt propre.
- **L'absence d'une volonté politique forte** portant ce processus de décentralisation et de déconcentration explique le maintien d'un statut quo sur les éléments clés nécessaires au changement et les difficultés à la modernisation de l'Etat dont le processus 2D aurait du être le moteur s'il avait été arrimé à la réforme de l'Etat.

Plusieurs leçons sont ainsi tirées de la période écoulée :



## 1.3. ENJEUX ET PERSPECTIVES : CHANGER D'APPROCHE

### 1.3.1. Rappel des réformes en cours : une prise en compte encore insuffisante de la 2D

Plusieurs réformes sont en cours notamment sur les plans du budget, de la fonction publique, de la réforme de l'administration et de la réforme judiciaire. Si l'aboutissement de ces réformes apportera dans leur domaine respectif des avancées notables, par contre, elles risquent d'être insuffisantes au regard d'une relance du processus de décentralisation et de déconcentration.

Démarrée en 1999, la réforme budgétaire vise à passer d'un budget de moyen à un budget axé sur les résultats pour améliorer la

dépense publique en lien avec les OMD. Plusieurs mesures ont été prises dont la mise en place de Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT), l'introduction des budgets programmes, la déconcentration de la fonction d'ordonnateur au niveau des préfets et la réforme du circuit de la dépense avec le SIGFIP. Cette réforme vise une rationalisation du budget mais, paradoxalement, n'a pas encore abouti à une réallocation des ressources entre les divers échelons et les acteurs.

#### **Rappel d'un postulat de la décentralisation**

La mise en œuvre de la décentralisation repose implicitement sur le postulat qu'un rapprochement de la prise de décision du terrain favorisera une meilleure allocation des ressources (les acteurs locaux ont une meilleure compréhension de la demande locale) et une plus grande efficacité des fonds publics (les acteurs locaux sont capables de produire les services publics à un coût moindre que le niveau central).

#### **Extrait du diagnostic des OSD**

**Lenteur dans la mise en œuvre des réformes.** Les réformes structurelles engagées au cours de ces dernières années ont essentiellement porté sur la privatisation des entreprises publiques, notamment la Société Nationale de Promotion Agricole (SONAPRA), la Société Béninoise d'Eau et d'Electricité (SBEE), l'Office des Postes et Télécommunications (OPT) et le Port Autonome de Cotonou (PAC). Mais la qualité de certaines de ces réformes a été sujette à question. Les réformes budgétaires, quant à elles, visent le renforcement de la situation macro-économique, l'efficacité de la dépense publique, la responsabilisation des ministères sectoriels, le renforcement du cadre fiduciaire et la transparence de l'information comptable et financière. Mais le rythme de mise en œuvre de ces différentes réformes a été ralenti par la faiblesse des capacités humaines et institutionnelles.

La réforme de l'administration piétine à l'image des difficultés rencontrées par la réforme de la fonction publique pour adopter un nouveau statut de la fonction publique. La réforme administrative s'est cantonnée à un assainissement macro-économique et à une réduction drastique des effectifs en 1989 et 1994. Si des évolutions positives ont vu le jour avec la mise en place de directions des ressources humaines dans les ministères, il n'existe pas encore une véritable gestion des ressources humaines notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs, indispensable pour mener à bien un processus de déconcentration. Le MRAI, de son côté, a entamé avec les ministères depuis 2002 un processus de clarification des missions de l'Etat, processus qui vient d'être achevé seulement en 2008, montrant ainsi le peu de volonté des administrations de rentrer dans un processus de changement. Outre cette clarification des missions de l'Etat, le MRAI a ouvert plusieurs

chantiers : la définition d'un Répertoire des Hauts Emplois Techniques, la gestion optimale du temps de travail dans l'administration publique et la simplification des procédures administratives, la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats. Au niveau des collectivités, le statut de la fonction publique territoriale devrait voir le jour prochainement.

L'Etat s'est néanmoins doté d'un dispositif d'impulsion, de coordination et de suivi des réformes à travers la **Commission Nationale Consultative des Réformes Administratives (CNCRA) et le Comité de Coordination de la Réforme Administrative (CCRA)** qui est l'organe de coordination technique et de suivi de la mise en œuvre des réformes à caractère transversal et sectoriel. Il est composé de trois sous-comités : Réforme de l'Administration Publique, Décentralisation / Déconcentration et Finances Publiques. Ce dispositif devrait pouvoir jouer un rôle plus actif dans la mise en cohérence des différentes réformes et la prise en compte du processus de décentralisation et de déconcentration.

### 1.3.2. L'apport des partenaires extérieurs : un apport déterminant mais contradictoire suivant les secteurs

L'aide extérieure joue un rôle considérable dans l'appui à la décentralisation comme la matrice figurant en annexe 3 permet de le constater. On soulignera ici deux points clés :

1. En 2008, 15 projets ou programmes d'appuis concernant la décentralisation et parfois la déconcentration sont en cours de réalisation et ou de préparation,
2. Sur la période 2005/2012 les aides mobilisables au titre de ces programmes sont d'environ 180 M €, soit environ et en moyenne 11 Md F.CFA/an.

(A ces montants s'ajoutent les aides transitant par les programmes sectoriels et qui, demain, devraient revenir aux budgets communaux.)

Cependant, faute d'être coordonnée à partir d'objectifs nationaux, cette aide perd une part de son efficacité et peut être même parfois contre-productive en initiant des actions qui vont à l'encontre des options gouvernementales, notamment par le financement de projets sectoriels dont les approches peuvent fréquemment ignorer le cadre législatif national applicable à la décentralisation ou encore de programmes orientés sur le développement conduit par les communautés avec une approche faisant fi des prérogatives communales. Le cloisonnement au sein d'un même partenaire de ses projets ainsi que le cloisonnement entre PTF rendent encore plus difficile pour l'Etat la recherche d'une cohérence des interventions.

Si cet environnement n'évolue pas profondément, notamment par la mise en œuvre d'un dispositif national de coordination et d'orientation, les financements extérieurs, quel que soit leur montant, ne seront pas en mesure d'appuyer efficacement le Bénin dans sa volonté d'aménagement équilibré.

### 1.3.3. Les perspectives à contexte inchangé sont peu favorables

Si le contexte actuel reste inchangé, le Bénin ne pourra pas obtenir les résultats que la Conférence des Forces Vives de la Nation attendait. Le pays s'écartera du processus de renforcement de la démocratie locale dans lequel il s'est engagé, et hypothéquera ses chances d'intégrer le groupe des pays émergents.

Les principales incidences seront :

- Une faible efficacité et durabilité de l'investissement public avec le maintien des disparités régionales.
- La non mise en valeur des potentialités locales réduisant les investissements privés et donc les flux économiques et la création d'emplois locaux.
- Le maintien des disparités dans l'accès aux services publics et donc le maintien de poches de pauvretés et d'inégalités.

En conséquence, le Bénin sera un pays à 2 vitesses, les conditions pour devenir un pays émergent ne pourront pas être réunies.

Dans un tel contexte, le diagnostic pessimiste posé par les OSD qui est rappelé ci-dessous, resterait sans aucun doute inchangé.

### ***Le diagnostic posé par les OSD***

Les limites de la réforme de l'administration territoriale. La réforme de l'Administration territoriale a connu un tournant décisif grâce à l'organisation des élections locales de décembre 2002 et janvier 2003 ainsi qu'au démarrage effectif des 77 communes de plein exercice, créées en lieu et place des anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines. Plusieurs considérations d'ordre institutionnel handicapent encore la promotion d'un véritable développement régional et local. Les plus importantes sont : (i) l'inadaptation des échelles de développement, (ii) la nécessité de disposer de nouveaux instruments de planification spatiale, (iii) la faiblesse des ressources humaines et financières.

La difficile gestion de l'espace national. Depuis quelques décennies, le Bénin a opté pour la recherche d'un équilibre de développement qui prenne en compte l'étendue du territoire national, les potentialités humaines, les ressources naturelles et les réalisations infrastructurales. Ainsi, par la définition d'une politique d'aménagement du territoire et la réforme institutionnelle qui la sous-tend (décentralisation, création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire, etc.), l'Etat béninois s'est engagé dans un processus de valorisation des régions. Toutefois, les effets de cette réforme sont très peu perceptibles sur le terrain et les défis que pose la gestion de l'espace dans son ensemble apparaissent encore plus importants et variés. Les difficultés rencontrées se rapportent notamment à :

- la méconnaissance des limites exactes des frontières et le manque de viabilisation des espaces frontaliers ;
- l'insuffisance de l'appui de l'administration centrale au développement local ;
- l'absence d'identification et de promotion des pôles de développement régionaux, locaux et communautaires ;
- la viabilisation inadéquate du cadre de vie des citoyens ;
- l'insécurité foncière tant en milieu rural qu'urbain ;
- la dégradation de l'environnement ;
- l'absence de politique de gestion cohérente et synergique des espaces singuliers ;
- la faiblesse de la sécurité publique.

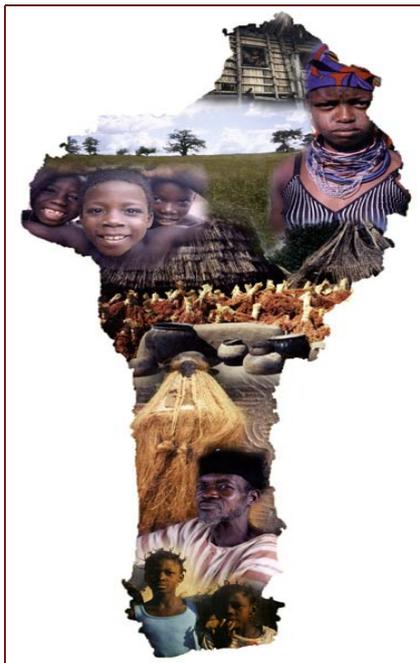
## 1.4. UNE APPROCHE NOUVELLE DOIT DONC ETRE MISE EN OEUVRE

---

Les Orientations Stratégique de Développement (OSD) et la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SCRP) ont clairement défini les orientations en matière de développement et la place de chaque acteur. Les orientations fixées et les objectifs définis sont plus que jamais d'actualité. Mais leur mise en œuvre nécessite **des ruptures qualitatives nécessaires dans la gestion des politiques publiques**. Conformément aux OSD et à la SCRP ces ruptures amènent un changement de rapport entre les acteurs (administration de l'Etat, collectivités territoriales, acteurs de la société civile dont le secteur privé).

Ceci nécessite un changement d'attitude des acteurs : reconnaissance de la place dévolue à chacun d'eux, allocation effective des ressources permettant à chacun d'assumer ses fonctions, mise en place de modes de gouvernance concertée assurant une articulation optimale des interventions de chaque acteur dans le respect de leurs prérogatives respectives.

Ce changement passe par la mise en cohérence des réformes et des démarches pour une réelle prise en compte du processus de décentralisation et de déconcentration. Cette cohérence ne peut être obtenue sans des orientations claires pour mener à bien ce processus et la mise en œuvre d'une stratégie qui s'impose à l'ensemble des acteurs. C'est l'objet de la PONADEC.



**PONADEC**

**POLITIQUE NATIONALE DE DÉCENTRALISATION ET DE DÉCONCENTRATION**

## **2. QUELS ENGAGEMENTS A L'HORIZON**

**2013 et 2018 ?**

## 2.1. LA VISION DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA DÉCONCENTRATION AU BÉNIN

---

### 2.1.1. Le Bénin émergent dépend d'un développement équilibré de l'ensemble du territoire national et d'une réduction effective de la pauvreté

#### **La vision exprimée par les OSD pour la Nation béninoise**

Dans son discours d'investiture, le Président de la République a exprimé son ambition de faire du Bénin « **une société où hommes, femmes et enfants vivent heureux et en paix, dans une Nation véritablement démocratique, unie et solidaire, partenaire visible et reconnu dans l'œuvre de progrès des Nations du monde** ». Cette ambition s'inscrit dans la perspective de la vision exprimée dans « Bénin - Alafia 2025 » qui postulait en 2000 : « *le Bénin est, en 2025, un pays-phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social* ». « Bénin Alafia 2025 » est une profession de foi de tous les Béninois: leur foi en un avenir meilleur pour le pays. « Bénin Alafia 2025 » projetait que le Bénin aurait mis en œuvre avant la fin de l'année 2005 des réformes centrées sur la gouvernance qui auraient permis de :

- consolider les bases institutionnelles de la démocratie ;
- rationaliser la gestion des ressources humaines, financières et institutionnelles ;
- procéder à la formulation et à la mise en œuvre de politiques économiques et sociales pertinentes ;
- **assurer la responsabilisation des collectivités locales dans le cadre d'une décentralisation effective.**

Le développement équilibré du Bénin et la réduction de la pauvreté ne peuvent être atteints dans un Bénin à deux vitesses. Le développement du Bénin passe par une croissance économique forte et l'accès des populations aux services sociaux. Ce développement socio-économique doit concerner l'ensemble du territoire national. Il s'appuie sur la valorisation des ressources et potentialités locales, base de la création d'emplois. Il tient compte de la nécessité de réduire les disparités spatiales en matière d'équipements, condition pour créer un environnement favorable au développement local.

Le développement à la base qui en découle, vise d'une part le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité des espaces ruraux et, d'autre part, la création des pôles de développement et de compétitivité autour des villes moyennes. Il n'est possible que s'il combine la mise en œuvre d'un agenda spatial, qui oriente le développement des grandes infrastructures structurantes, avec une **territorialisation des politiques publiques** qui laisse une marge de manœuvre nécessaire aux acteurs locaux pour adapter celles-ci aux spécificités de chaque territoire (potentialités, contraintes, poches de pauvreté, dynamiques locales...).

## 2.1.2. Sans véritables décentralisation et déconcentration la territorialisation des politiques publiques est impossible

Assurer un développement territorial équilibré demande une adaptation du mode de gouvernance et de fonctionnement de l'administration. La décentralisation et la déconcentration sont les deux instruments indissociables de la réforme de l'administration territoriale pour une amélioration de la fourniture de services publics aux populations.

Des pans entiers de la lutte contre la pauvreté relèvent des collectivités territoriales du fait des prérogatives que la loi leur reconnaît, tant en matière de fourniture de services de base, qu'en matière d'impulsion du développement local. Les collectivités territoriales ne peuvent assumer ce rôle que si les transferts de compétences et de moyens sont effectifs, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. **Le processus de décentralisation doit être mené à son terme.**

L'administration publique ne peut être efficace que si elle s'organise sur la base d'un échelon déconcentré disposant de capacités suffisantes pour lui permettre d'exécuter les politiques et les stratégies sectorielles en tenant compte des spécificités et des potentialités des territoires.

Territorialiser l'action publique implique une meilleure coordination au niveau déconcentré et une mise en synergie des différents acteurs autour d'objectifs de développement partagés. **La déconcentration doit devenir effective à cet effet.**

La décentralisation et la déconcentration deviennent les éléments moteurs pour lever les blocages de l'administration et favoriser la modernisation de l'Etat.

## 2.1.3. Ce constat sous-tend la vision sur laquelle la PONADEC repose

### UNE VISION A 10 ANS (2018)

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, en s'appuyant sur une administration efficace et déconcentrée, 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.

**OSD 2006-2011- Reconstruire une administration au service de l'intérêt général et du développement du secteur privé**

« La bonne gouvernance est au centre de toute gestion efficace des affaires publiques. Elle traduit la capacité des gouvernants à diffuser les bonnes pratiques de fonctionnement, à élaborer les bonnes politiques, à les mettre en oeuvre et à les évaluer. Elle fait référence à la transparence, à l'obligation de rendre compte, à l'obligation de résultats, à la responsabilité au triple plan politique, administratif et économique. »

## 2.2. LES OBJECTIFS ASSIGNÉS À LA PONADEC

---

### 2.2.1. L'objectif global de la PONADEC

La PONADEC est une politique destinée à faciliter l'atteinte des objectifs de développement fixés par le gouvernement en faisant du territoire un levier de développement. C'est une politique transversale et intersectorielle qui concerne l'ensemble des secteurs. Elle est un instrument visant la responsabilisation et la coordination des acteurs locaux mais aussi externes autour d'objectifs de développement territoriaux partagés dans le respect des prérogatives de chacun.

La PONADEC se traduit par la mise en place d'une gouvernance territoriale efficiente impulsant le développement à base. Elle assure une articulation forte des politiques de décentralisation, de déconcentration et d'aménagement du territoire.

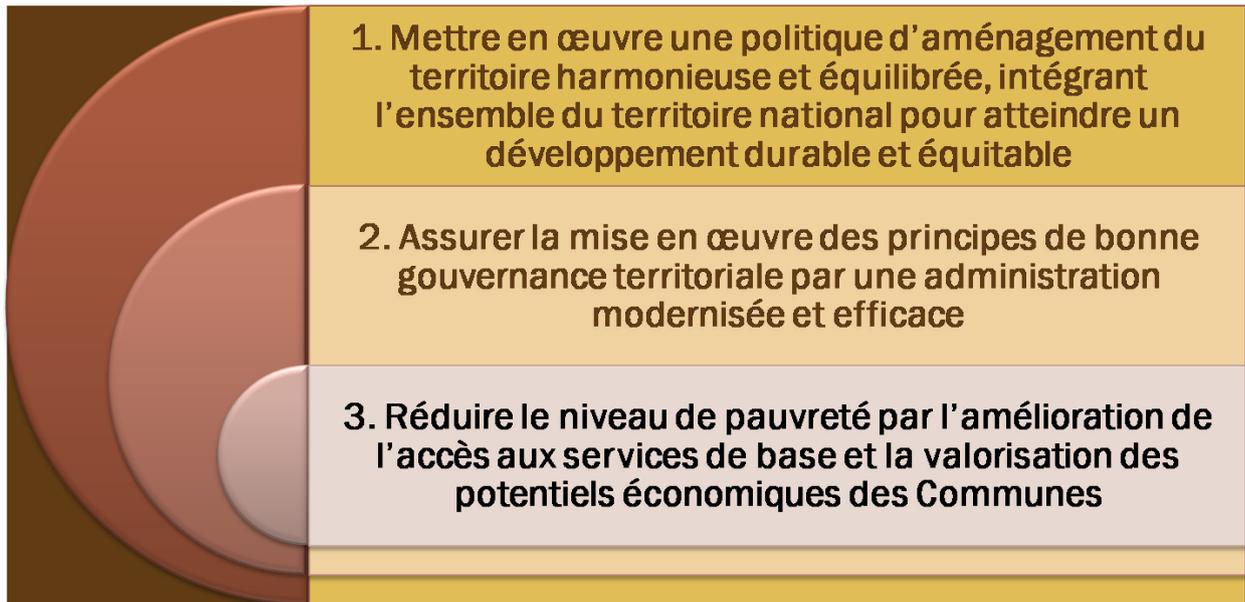
L'OBJECTIF GLOBAL DE LA PONADEC

Créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base.

2013 marquera une étape décisive dans la mise en place de ces conditions

### 2.2.2. Les trois objectifs spécifiques définis pour atteindre l'objectif global

En cohérence avec les Orientations Stratégiques de Développement du Bénin et avec la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, le développement territorial du Bénin est fondé sur : (1) l'implication de l'ensemble du territoire et de son potentiel de développement à la base, (2) une bonne gouvernance territoriale s'appuyant sur une administration moderne et efficace, (3) l'accès des populations aux services de base et la diminution du niveau de pauvreté défini par les OMD.



## 2.3. LES PRINCIPAUX EFFETS ATTENDUS DE LA PONADEC

---

Les principaux effets de la PONADEC sont synthétisés ci-après ainsi que son impact global attendu.

### 2.3.1. Effets en matière de déconcentration et de modernisation de l'Etat

L'efficacité de l'action publique aux échelons déconcentrés est améliorée.

Le ciblage des programmes d'investissements publics répond mieux aux besoins des territoires.

L'administration publique, garante de l'intérêt général, est en mesure d'appuyer le développement des différents secteurs tant sociaux qu'économiques.

Les interventions de l'administration publique facilitent le développement du secteur privé.

### 2.3.2. Effets en matière de décentralisation

Les communes et les intercommunalités assument leur fonction de fournisseur de services publics, dont ceux facilitant le développement économique local. Leurs ressources sont en adéquation avec leurs fonctions.

La place de la Commune est reconnue sur son territoire, la maîtrise d'ouvrage communale est respectée, la bonne articulation des communes avec les groupes socioprofessionnels de son territoire et les services déconcentrés de l'Etat permet de mobiliser les énergies et les ressources nécessaires pour réaliser les PDC.

### 2.3.3. Effets en matière de gouvernance locale

Les élus, les services déconcentrés de l'Etat s'engagent sur les objectifs à atteindre et rendent des comptes sur leurs actions, leurs résultats et la gestion des fonds qui leur sont confiés.

Les espaces de concertation facilitent la définition d'objectifs partagés et la synergie des interventions entre les acteurs publics et privés pour les atteindre.

#### **OSD 2006-2011**

La bonne gouvernance à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la vie nationale doit se concrétiser à travers une **gouvernance concertée**, une administration performante, ainsi qu'une culture de transparence dans la gestion des affaires publiques et privées.

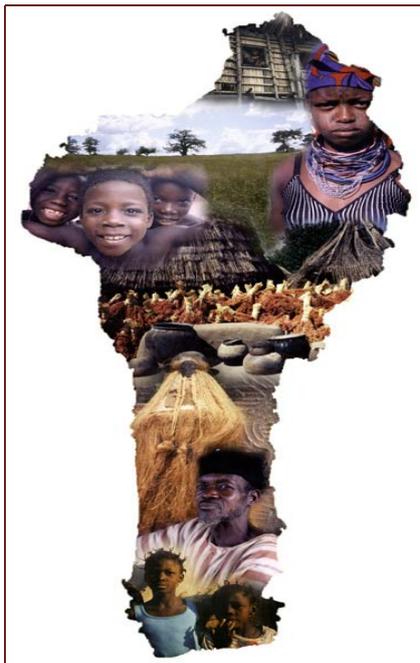
### 2.3.4. L'impact global de la PONADEC

Les dynamiques sociales et économiques locales de l'ensemble des territoires concourent à l'atteinte des objectifs du Bénin Emergent.

Le développement du Bénin est équilibré, les potentialités économiques locales sont valorisées, l'ensemble de la population a accès à des services de qualité.

Les poches de pauvreté sont réduites.

Les conditions pour que le Bénin devienne un pays émergent sont réunies.



**PONADEC**

**POLITIQUE NATIONALE DE DÉCENTRALISATION ET DE DÉCONCENTRATION**

### **3. LA MISE EN ŒUVRE DE LA PONADEC**

## 3.1. LA STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE

---

### 3.1.1. L'approche stratégique et la démarche de la PONADEC

La mise en œuvre de la PONADEC se base sur :

↳ **Des orientations stratégiques complémentaires** et nécessaires à l'atteinte des objectifs spécifiques :

- Elles établissent clairement les lignes directrices qui sont à prendre en compte au niveau des différentes politiques sectorielles.
- Elles renforcent l'articulation et la mise en cohérence des différentes réformes.
- Elles introduisent les éléments de rupture qualitatifs dans les modes de gouvernance.

↳ **Des engagements pris par les acteurs concernés**, en premier lieu le Gouvernement et les collectivités territoriales.

- Les orientations sont traduites en engagements que le Gouvernement entend respecter tant en termes de mesures à prendre que de moyens à mobiliser.
- Les engagements concernent aussi les collectivités territoriales, notamment en termes de gouvernance locale.

↳ **L'identification des facteurs et des points critiques.**

- Les facteurs possibles de blocage de la PONADEC sont connus et des mesures sont prévues pour les lever ou, au moins, en limiter les effets négatifs.

↳ **Une opérationnalisation ciblée autour de trois volets de mise en œuvre assortis d'un plan d'action prioritaire.**

- La forte interdépendance des objectifs à atteindre ainsi que celles des orientations amène à définir trois volets opérationnels pour la PONADEC.
- Un phasage est identifié partant sur une consolidation des fondations de la décentralisation et de la déconcentration pour aller vers une montée en puissance des acteurs locaux.
- Des décisions préalables sont définies ainsi que des mesures transversales.
- Des outils adaptés à la territorialisation des politiques sont définis.
- Le plan d'actions prioritaires (PAP) est avant tout un plan de renforcement et d'accompagnement pour une mise à niveau des principaux acteurs.

↳ **Un dispositif de pilotage.**

- La qualité du dispositif de pilotage conditionne la réussite de la PONADEC. Il doit s'appuyer sur les mécanismes existants et être garant d'une articulation des réformes en cours ayant une incidence sur le processus de décentralisation et de déconcentration.
- Les associations de collectivités territoriales sont impliquées dans le dispositif de pilotage.

↳ **La PONADEC repose sur des valeurs qui guideront l'action publique.**

La mise en œuvre de la PONADEC doit reposer sur une volonté politique forte et constante sans laquelle les ruptures qualitatives nécessaires au changement des modes de gouvernance ne pourront pas intervenir.

### Les valeurs sur lesquelles repose la PONADEC

La transparence, la reddition des comptes, la culture de la performance et la mesure des résultats, l'éthique, le professionnalisme, le respect des règles et des normes, le suivi et l'évaluation et la stricte application de la Loi par tous les acteurs concernés.

#### 3.1.2. Les cinq orientations stratégiques



## 1<sup>ère</sup> orientation :

### Le développement territorial est au cœur des politiques publiques

Cette orientation sous-tend l'ensemble de la PONADEC, elle en constitue le fil directeur. Si l'Etat conserve la main sur les grandes orientations nationales, il opère deux ruptures dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques : la première consiste à tenir compte des spécificités locales et d'une responsabilisation des acteurs locaux et la deuxième à opérer un décloisonnement des politiques pour favoriser une approche intersectorielle du développement. La dynamisation des cadres de concertation est un élément déterminant pour favoriser l'articulation des différents groupes d'acteurs.

A cet effet le gouvernement s'engage à :

- **mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire** visant à réduire les disparités entre les territoires en s'appuyant sur un Agenda spatial pour les grands équipements structurants et sur une territorialisation des programmes d'investissements favorisant le développement des intercommunalités et tenant compte des incidences de l'urbanisation sur les besoins en équipements.
- **territorialiser les politiques sectorielles** afin que celles-ci, sur la base des orientations nationales et des normes sectorielles, s'adaptent aux spécificités de chaque département, s'appuient sur une concertation entre les acteurs, en premier lieu avec les collectivités territoriales, et permettent des synergies et des arbitrages intersectoriels.
- **accorder une attention particulière aux espaces frontaliers et transfrontaliers** qui sont à la fois des espaces à risque et à potentiel, des zones d'échanges mais d'où souvent les conflits émergent. Il s'agit de rattraper des situations de sous-équipement chroniques dans ces zones souvent sensibles.
- **faire évoluer le mode de programmation des investissements publics** pour aller vers la mise en place de **programmes de développement départementaux intersectoriels**, mieux à même de tenir compte des besoins spécifiques des collectivités et de leurs territoires, de faire jouer les leviers possibles. A moyen terme, il s'agit de mettre en place **des modes de contractualisation Etat - Communes** autour de programmes d'investissement pluriannuels.
- **améliorer la fonctionnalité des cadres de concertation** que sont le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) et la Conférence Administrative Départementale (CAD).

## 2<sup>ème</sup> orientation :

### La décentralisation et la déconcentration sont les moteurs de la modernisation de l'Etat.

Sans une concrétisation du processus de décentralisation sur le plan du transfert de compétences et des ressources aux collectivités territoriales, de la déconcentration des

attributions et des ressources aux services déconcentrés, le développement territorial restera lettre morte. Cette orientation appelle des décisions irréversibles dans ces domaines et la mise en place des instruments nécessaires aux évolutions décidées, notamment la définition et la mise en œuvre de plans de décentralisation et de déconcentration au niveau de chaque ministère suivant un cadre et une méthode harmonisés.

A cet effet le gouvernement s'engage à :

- **accélérer les transferts de compétences et de ressources aux communes**, facteur clé qui sera déclencheur d'un changement de rapport entre les acteurs et de l'application effective des lois sur la décentralisation, et à veiller au strict respect de la maîtrise d'ouvrage communale au niveau des différents programmes.
- **veiller au recentrage des services centraux** sur les fonctions d'orientation et de pilotage des politiques publiques et à la responsabilisation des services déconcentrés sur l'adaptation et la mise en œuvre des politiques, des stratégies et des programmes de l'Etat sur leur territoire / circonscription ; à **revoir en conséquence les politiques, stratégies et programmes sectoriels** afin que la dimension décentralisation et déconcentration soit prise en compte.
- **repenser les échelles d'administration du territoire et rationaliser l'organisation et le fonctionnement de son administration** en lien avec les fonctions à exercer dans chaque secteur et le niveau de services à apporter ; à renforcer en conséquence les services déconcentrés de l'Etat, tant les préfectures que les autres services déconcentrés dont les services des finances.
- **veiller à l'application des principes de bonne gouvernance** aux différents niveaux de l'administration ainsi que la mise en place d'une gouvernance territoriale concertée au niveau des Préfectures (cf. rôle CDCC et CAD).

#### Extrait SCRP

« 217. De plus, chaque ministère sera doté d'un plan stratégique de la déconcentration pour une réalisation effective du couplage décentralisation et déconcentration. De même, la coordination et la cohérence de l'action départementale autour du préfet seront renforcées à travers la mise en place de programmes départementaux intersectoriels intégrant tous les Services déconcentrés de l'Etat assortis d'un budget-programme départemental. Pour ce faire, une amélioration sera apportée au fonctionnement des Conférences Administratives Départementales et des Commissions Départementales de Concertation et de Coordination. Le Gouvernement s'emploiera à élaborer et à mettre en œuvre un calendrier de transfert effectif aux communes des prérogatives, des compétences, des activités et des ressources financières et matérielles qui leur sont dévolues au terme des textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation. »

### 3<sup>ème</sup> orientation :

**Le rôle, les compétences et les prérogatives des communes sont reconnues et respectées**

La place de l'Institution Communale est confortée. Elus au suffrage universel direct, les membres du conseil communal ou municipal et les maires sont responsables d'une institution qui est aussi un démembrement de l'Etat. La loi leur reconnaît le rôle de maître d'ouvrage du développement de leur territoire dans les domaines de leurs compétences. Les interventions sur le territoire communal doivent obligatoirement respecter leurs prérogatives tant en matière de choix des investissements, de maîtrise d'ouvrage et de financement.

Parallèlement, les autorités communales instaurent des modes de gouvernance locale qui permettent de renforcer leur articulation avec les différents groupes socioprofessionnels de leur territoire, favoriser leur expression et leur implication dans le développement communal, faciliter et accompagner leur prise d'initiatives qui concourent au développement local.

A cet effet, les communes s'engagent, avec un appui de leur tutelle, à :

- **renforcer la mobilisation démocratique autour des objectifs de développement du territoire communal**, en reconnaissant en premier lieu le rôle primordial des différents acteurs socioprofessionnels du territoire pour concourir au développement à la base ; rechercher une bonne articulation avec les autorités traditionnelles.
- **améliorer la fonctionnalité des instances communales**, notamment celles du conseil communal et des commissions permanentes, commissions qui peuvent être ouvertes aux acteurs concernés du territoire pour améliorer leur implication ; assurer une publicité des délibérations du CC, ainsi qu'une meilleure accessibilité aux services de la commune...
- travailler avec les services de l'Etat à **la mobilisation des ressources locales** et en assurer une bonne gestion.

Pour sa part, le gouvernement veillera au respect des prérogatives de la commune sur son territoire, notamment en **révisant les approches et les modes opératoires des différents programmes sectoriels et de développement**. Les approches de développement, notamment le Développement Conduit par les Communautés, les modes de gestion des équipements publics sont recadrés pour respecter la place des communes. Un travail sur la clarification de la place des autorités traditionnelles dans le processus de décentralisation sera opéré.

#### 4ème orientation :

### La lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de la politique de décentralisation

L'échelle communale est la plus pertinente pour favoriser le développement local, soutenir les activités économiques et mettre en place des services publics essentiels qui amélioreront les conditions de vie des populations, volets indissociables de la lutte contre la pauvreté et qui fondent la SCRP 2006-2011. La lutte contre la pauvreté passe à travers une politique territoriale, la décentralisation est un moyen d'atteindre une partie des objectifs de la SCRP du fait des compétences dévolues aux communes.

A cet effet, le gouvernement s'engage à :

- **s'assurer de la pleine participation des collectivités territoriales dans le dispositif de lutte contre la pauvreté**, et veiller à une bonne articulation des cadres de concertation afin d'éviter leur multiplication et leur éparpillement qui nuit à l'efficacité globale. Le CDCC sera le cadre de concertation fédérateur.
- **mettre en place les instruments qui inciteront les communes à investir plus** dans les domaines clés de la lutte contre la pauvreté, notamment des outils favorisant le **développement économique local** (un instrument comme le FADeC trouve ici tout son sens à travers des guichets dits « affectés ») ; assurer aussi une

mise à disposition de ressources en adéquation avec les objectifs fixés par le gouvernement en matière des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

- **veiller à la durabilité et à la qualité de la gestion des services publics de base** mis en place par les communes et les services déconcentrés de l'Etat, notamment à travers la bonne articulation des acteurs dans leur cogestion.

#### 5<sup>ème</sup> orientation :

**Les capacités des acteurs sont renforcées par une meilleure allocation des ressources publiques et un accompagnement adapté**

La nouvelle répartition des fonctions entre les acteurs, notamment les transferts de compétences aux collectivités locales et la déconcentration, appelle à revoir l'allocation des ressources publiques sans laquelle le processus de décentralisation et de déconcentration restera virtuel. Cette réallocation se fait en tenant compte des possibilités d'amélioration de la mobilisation des ressources locales et la mise en place d'instruments de financements adaptés. Le renforcement des moyens financiers ne peut aller sans un renforcement de capacités, notamment en termes de gestion, tant au niveau des collectivités que des services déconcentrés de l'Etat.

A cet effet, le gouvernement s'engage à :

- **opérer une réallocation des ressources publiques** en fonction du partage de compétences et en lien avec les besoins de financements des communes et des SDE.
- **travailler avec les communes sur la mobilisation des ressources locales** et mettre en **adéquation la fiscalité locale** avec les gisements de ressources existants.
- mettre en place **un dispositif de péréquation des ressources** et d'accès à l'emprunt pour les collectivités territoriales.
- **mettre en adéquation les dispositifs d'accompagnement** afin d'avoir une couverture optimum du territoire national, une harmonisation des approches, une capitalisation et une diffusion des bonnes pratiques, ainsi qu'une coordination des dispositifs d'accompagnement.

### 3.1.3. Les points critiques : mesures préparatoires et décisions stratégiques

La mise en œuvre de la PONADEC, induit d'identifier en amont les points critiques qui se poseront dès le démarrage. Six points critiques sont identifiés, à savoir :

- les modalités de pilotage de la PONADEC et la volonté du gouvernement de la rendre « opposable » à l'ensemble des acteurs ;
- le déblocage des transferts de compétences au profit des Collectivités Territoriales ;
- la déconcentration effective des crédits ;
- la sécurisation des financements pour les collectivités et le renforcement des dispositifs financiers ;

- la mise en cohérence des approches sectorielles, notamment des approches dites « communautaires » avec les lois sur la décentralisation ;
- la mise en place d'un contrôle administratif des préfets et la possibilité effective de recours des maires vis-à-vis des décisions des autorités de tutelle.

Ces points critiques seront pris en compte de manière spécifique notamment dans un volet dit « préparatoire » de la PONADEC qui prévoit des mesures préparatoires et des décisions stratégiques à prendre avant le lancement de la PONADEC (voir chapitre suivant). Le dispositif de pilotage veillera particulièrement à la prise en compte de ces points critiques.

## 3.2. LE VOLET PRÉPARATOIRE ET LES TROIS VOLETS OPÉRATIONNELS

---

### 3.2.1. La démarche opérationnelle de mise en œuvre

La mise en oeuvre de la PONADEC est fondée sur une stratégie qui se décline au niveau opérationnel en trois volets complémentaires exécutés de manière concomitante. La combinaison des résultats attendus de la mise en œuvre de chaque volet concourt à l'atteinte des objectifs de la PONADEC.

Le premier volet est destiné à mettre en place une politique territoriale au niveau départemental, le deuxième volet est destiné à conduire une véritable déconcentration des administrations publiques, le troisième volet se concentre sur le renforcement de la décentralisation. A ces trois volets, s'ajoute l'adoption de mesures à caractère plus transversal indispensables pour la réussite de la PONADEC, mesures principalement contenues dans le volet préparatoire.

La complexité du domaine, les facteurs potentiels de blocage et la forte interdépendance des résultats appellent à (i) mettre en place les conditions nécessaires et préalables au lancement de la PONADEC et (ii) définir un phasage en trois temps.

**La PONADEC n'est pas une politique « sectorielle » au sens d'une politique dont l'application est limitée à un ministère, elle est une pièce maîtresse de la réforme de l'Etat** et s'articule avec différents domaines de celle-ci. Pour cette raison, la mise en œuvre de la PONADEC est pilotée par un comité interministériel auquel participe l'ANCB. Rappelons que la PONADEC s'impose à l'ensemble des ministères qui devront répondre de sa mise en œuvre, chacun en ce qui le concerne.

### 3.2.2. Volet préparatoire : Mettre en place les conditions de démarrage et de réussite de la PONADEC (Mesures préalables et décisions stratégiques)

La réussite de la PONADEC dépend en premier lieu des dispositions qui seront prises pour assurer un portage politique fort et un pilotage adéquat de cette politique. C'est l'objet des mesures qui seront prises dans l'immédiat, avant fin 2008.

Le déroulement de la mise en œuvre de la PONADEC dépend aussi de décisions à prendre par le gouvernement, décisions qui ont une influence directe sur les activités à mener et les besoins de financement. C'est l'objet de la série de décisions à prendre ayant une incidence sur le coût et/ou la programmation des activités.

### **Les mesures à prendre avant fin 2008**

La PONADEC est un document de politique du gouvernement qui s'impose à l'ensemble des acteurs publics, en premier lieu les ministères. Les différentes politiques et stratégies du gouvernement tiendront compte de la PONADEC et de ses implications en matière de décentralisation et de déconcentration. A cet effet, la première mesure sera d'adopter la PONADEC sous forme d'un décret en conseil des ministres, une disposition sera intégrée précisant l'obligation pour chaque politique publique de s'énoncer en cohérence avec les principes de décentralisation et de déconcentration. La PONADEC sera opposable aux différents documents de politique, de stratégie et de programmes ne respectant pas ces principes et les orientations de la PONADEC.

Une série de mesures concerne ensuite la mise en place du dispositif de pilotage de la PONADEC qui, du fait de sa complexité, requerra un dispositif interministériel, un secrétariat permanent et une assistance technique. La mise en place d'un dispositif de coordination des partenaires extérieur et d'un CDMT fait partie des mesures à prendre. L'organisation du suivi évaluation sur une base trimestrielle et annuelle sera initiée dès le lancement de la PONADEC.

La PONADEC ne pourra être appliquée que si elle est comprise par l'ensemble des acteurs concernés. A cet effet, une série de mesures sera prise pour diffuser et vulgariser la PONADEC.

Mettre en œuvre la PONADEC implique que des instruments clés soient opérationnels. Les mesures seront prises pour rendre opérationnels la CONAFIL et le FADEC, instruments décisifs pour le financement des collectivités territoriales. Quatre ministères pilotes, en plus du MEF, seront choisis pour lancer le processus de décentralisation et de déconcentration et leur sein. Le choix de ces ministères sera lié à leur forte incidence sur les grandes compétences transférées aux communes.

### **Les décisions à prendre ayant une influence sur la conduite de la PONADEC (Coût et/ou programmation)**

Les décisions à prendre concernent :

- Le nombre de préfectures à mettre en place d'ici 2013. Cette décision a une influence sur les investissements à prévoir et le redéploiement des ressources humaines.
- La classification des communes. Cette décision est liée à une prise en compte ou non des grandes catégories de communes existantes de fait au Bénin, catégories liées principalement à la densité démographique et aux services à offrir aux populations en tenant compte des dynamiques d'urbanisation, aux ressources propres mobilisables et aux besoins de financements.
- Le reversement au budget de l'Etat du personnel des ex-sous préfectures payé aujourd'hui par les communes. Cette décision permettrait de dégager une marge de manœuvre plus importante pour les communes afin de recruter du personnel de meilleur niveau.
- L'élaboration de l'agenda spatial, document nécessaire pour la programmation des collectivités territoriales et des services déconcentrés dans le cadre d'une territorialisation des politiques publiques.
- La réallocation des ressources pour prendre en compte les incidences de la décentralisation et de la déconcentration dans le budget de l'Etat.
- La sécurisation et la stabilisation des ressources des collectivités territoriales. Cette décision implique de mener une étude fine sur les besoins de financement des communes par catégorie et d'opérer une mise à plat de la fiscalité locale pour une meilleure valorisation des potentialités locales.

### 3.2.3. Premier volet : Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des Préfectures

La territorialisation des politiques publiques nationales passe par l'adaptation de ces politiques en croisant les orientations et les objectifs nationaux avec une approche territoriale prenant en compte les spécificités des territoires et leurs dynamiques, ainsi que leur mise en œuvre au niveau départemental.

A cette fin, les politiques nationales sont adaptées et mises en œuvre au niveau départemental à travers un Programme Départemental de Développement Intersectoriel (PDDI) qui contribue, en articulation avec les PDC des communes et les interventions des autres acteurs, à l'atteinte d'objectifs de développement partagés sur le territoire du département.

Le PDDI regroupe l'ensemble des activités menées par les services déconcentrés sur le département. Il est conçu et mené par les responsables SDE sous la coordination du Préfet avec la Conférence Administrative Départementale (CAD) comme principal outil pour cette coordination. Il se traduit sur le plan budgétaire par un budget programme départemental regroupant les interventions de chaque secteur, le Préfet en est l'ordonnateur secondaire et les Directeurs Départementaux, ou les responsables de structures infra-départementales, les gestionnaires d'activités.

L'articulation de l'action de l'Etat avec les Collectivités Territoriales et les autres acteurs clés du département se réalise au niveau du Conseil Départemental de Coordination et de

Concertation (CDCC). Sans cette articulation, qui doit mener à une vision partagée des priorités de développement sur le département, la territorialisation perd son sens.

Pour réussir, cette territorialisation des politiques publiques appelle à (i) une dynamisation du cadre de concertation CDCC autour d'une vision partagée du développement des territoires du département, (ii) le renforcement des moyens des préfectures pour la coordination de l'action publique (iii) à la mise en place des Plans Départementaux de Développement Intersectoriel avec les budgets programmes afférents et un révision en conséquence du mécanisme de programmation des investissements publics, (iv) une délégation effective des crédits de mise en œuvre des PDDI, et (v) l'exercice effectif par la préfecture des deux volets de la tutelle des collectivités : le contrôle de légalité et l'assistance conseil.

Quatre résultats attendus structurent ce volet.

### **R1 - Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du département.**

Territorialiser les politiques publiques signifie tout d'abord que l'Etat et les collectivités territoriales du département disposent d'une **vision partagée des axes de développement et des besoins d'équipements prioritaires sur le département**. La construction de cette vision partagée n'a pas pour objectif d'aboutir à un outil prescriptif pour les acteurs du territoire départemental mais d'organiser une concertation régulière sur les potentialités du département et de ses territoires, les freins à lever et les besoins d'équipements prioritaires, concertation qui permet (i) à chaque groupe d'acteur de mieux orienter ses propres actions et (ii) de rechercher une meilleure cohérence des actions et une meilleure articulation des interventions.

Le préfet sera l'animateur de cette concertation dont le CDCC constitue le cadre adéquat. Ce travail d'animation du développement territorial contribuera à l'avènement d'une **gouvernance territoriale concertée**

entre les collectivités et les services déconcentrés de l'Etat afin d'optimiser les interventions et l'allocation des ressources publiques en fonction des spécificités du département, de ses potentialités et en lien avec les objectifs de lutte contre la pauvreté. Une concertation régulière au sein du CDCC (3 fois par an) permet aux acteurs de développement du département de s'informer et d'échanger autour des avancées et des freins pour la mise en œuvre de leur programme respectif (PDC pour les communes, PDDI pour les SDE), apprécier leurs impacts sur le développement des communes et l'offre de services et d'ajuster leurs interventions.

*Cette vision partagée est traduite sous forme cartographique simple montrant par secteur les priorités d'équipements, leur hiérarchisation et les responsabilités en lien avec les compétences de chaque acteur. Les échanges au sein du CDCC doivent amener à prendre en compte des incidences d'équipements sur les autres secteurs. Cette priorisation par secteur et intersectorielle permet à chaque acteur d'orienter les financements disponibles à son niveau. A moyen terme, ce mode de concertation ouvre la voie à une contractualisation Etat- collectivités au niveau d'un département ou d'un groupe de communes au sein du département (cf. R5). Les Directions Départementales du Développement sont le bras technique du Préfet pour préparer, animer et suivre ce processus.*

Ce processus de concertation peut démarrer sans attendre, les outils à mettre à disposition sont simples, la difficulté se situe au niveau de la capacité d'animation d'un tel processus. Par ailleurs, les différents cadres de concertation sectoriels existants au niveau des départements seront revus pour devenir des commissions sectorielles des CDCC, préparant ainsi des éléments d'informations et de décisions pour ses travaux.

**Traduction dans le PAP.** Le plan d'actions prioritaires prévoit la définition d'une méthode de dynamisation des CDCC autour de la construction de cette vision partagée des priorités du département ainsi que le suivi par les CDCC de la mise en œuvre des PDC et des PDDI comme support de la gouvernance territoriale concertée à développer.

## **R2 - Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des préfectures sont renforcés**

Le rôle du Préfet évolue sur deux plans : d'une part, il devient **l'animateur du développement territorial** et, d'autre part, il est responsable de la bonne mise en œuvre du PDDI. S'il dispose des instruments adaptés à travers les cadres de concertation, CDCC et CAD, et les budgets programmes des PDDI, il ne pourra mener à bien sa mission que si les préfectures sont renforcées, si les ministères sectoriels rentrent dans cette logique de développement territorial et que la délégation des crédits afférents à la mise en œuvre des PDDI soit effective.

Le renforcement des préfectures induit (i) à une réorganisation de leurs services ainsi qu'un **renforcement qualitatif de ses ressources humaines** et (ii) la définition des modalités et procédures de travail entre la préfecture et les autres SDE. Les nouveaux manuels de procédures seront diffusés et une attention particulière sera apportée aux ressources humaines des préfectures et **aux modes de travail**. L'amélioration de la fonctionnalité des préfectures ne doit pas amener à une inflation des effectifs et des services mais à l'utilisation optimum des SDE comme des directions sectorielles ou transversales de la préfecture.

Le préfet s'appuiera notamment sur la Direction Départementale du Développement pour assurer la conduite technique du processus PDDI et la concertation au sein des CDCC ainsi que la **gestion d'un système d'information départemental** consolidant les données clés des différents secteurs et utiles pour le pilotage et la coordination de l'action publique sur le département. Une attention spéciale sera apportée pour développer les **capacités des acteurs impliqués dans la chaîne de dépenses publiques** afin d'assurer une bonne exécution des programmes et de pouvoir rapidement monter en puissance au niveau des crédits déconcentrés.

**Traduction dans le PAP.** Le PAP prévoit la diffusion des manuels de procédures et guides pour les préfectures, l'actualisation des audits des préfectures, préalable aux actions de renforcement de celles-ci qui s'en suivront (réorganisation, redéploiement et mise à niveau des RH, rénovation des locaux et équipement). La mise en place d'un système d'information départemental sera opérée.

## **R3 - Les Programmes Départementaux de Développement Intersectoriels (PDDI) et les budgets programmes départementaux sont mis en place**

La départementalisation des actions de l'Etat à travers un PDDI est un moyen de traduire dans les faits la territorialisation des politiques publiques en amenant une rupture avec les programmes sectoriels verticaux et cloisonnés dont, par ailleurs, la mise en œuvre est encore fortement centralisée. L'élaboration d'un programme départemental de développement intersectoriel permet de **définir les priorités de l'action de l'Etat au niveau de chaque département**, de faire jouer les leviers intersectoriels et de s'assurer de leur prise en compte par chaque secteur. A cette fin, chaque ministère délègue la **programmation des activités de son secteur et la mise en œuvre aux directions départementales** dans le cadre du respect des orientations, des stratégies et des normes nationales relatives au secteur concerné, et veille à leur bonne réalisation. Les budgets destinés au programme d'activités de chaque secteur sont regroupés au niveau du budget programme du département, traduction budgétaire du PDDI. Le Préfet coordonne la préparation des PDDI et leur exécution. A moyen terme, des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) par département seront conçus.

**Les grandes lignes du mode de préparation d'un PDDI.**

- Lettres de cadrage des ministères en charge du plan et du budget ainsi que des ministères sectoriels.
- Travail de la CAD sur la méthode et le chronogramme de préparation.
- Travail spécifique de chaque DD.
- Consolidation au niveau CAD et arbitrage interne si nécessaire.
- Présentation pour avis consultatifs au CDCC.
- Transmission aux ministères sectoriels concernés pour validation de leur partie et intégration dans les programmes nationaux respectifs.
- Arbitrage entre MEF et ministères concernés et Préfets.
- Adoption des budgets programmes des départements inscrits dans loi des finances.

**Les PDDI ne se traduisent pas par une désresponsabilisation des ministères sectoriels** : ces derniers continuent à cadrer l'intervention des SDE dans leur secteur respectif, les SDE par contre disposent (i) de plus de marge de manœuvre pour adapter le programme d'activités et négocier avec leur directions centrales les objectifs et moyens afférents, (ii) de plus d'autonomie dans la mise en œuvre, autonomie qui n'exclue pas la supervision des services centraux. Les SDE ont à rendre compte de l'avancée du volet PDDI les concernant au Préfet lors des réunions de la CAD mais aussi au niveau de leur ministère technique. Lorsque les services centraux d'un ministère interviennent en supervision ou appui au sein d'un département, ils informent le Préfet de leur venue et du résultat de leur mission.

Les PDDI permettront une meilleure cohérence de l'action départementale autour du Préfet, une meilleure adaptation des interventions aux spécificités du territoire départemental ainsi qu'une meilleure articulation de ces interventions avec celles des autres acteurs. **Le PDDI comprend plusieurs volets d'intervention** : actions de la Préfecture, actions au niveau de la santé, actions au niveau de l'éducation.... Leur mise en œuvre demande tout d'abord l'adaptation de la nomenclature budgétaire et comptable, l'évolution du mode de programmation des investissements publics pour intégrer cette territorialisation. L'accompagnement des Préfectures et des directions départementales est à prévoir sur 3 ans par des équipes multidisciplinaires. La logique de résultats

sur la base d'objectifs précis par secteur sera de mise, ces résultats engagent le Préfet et le SDE concerné vis-à-vis de chaque ministère sectoriel une fois le programme d'activités validé.

**Traduction dans le PAP.** Le PAP prévoit la conception de la méthodologie des PDDI puis l'accompagnement des préfetures dans leur élaboration et leur mise en œuvre progressive sur l'ensemble des départements.

**R4 - L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est assuré efficacement tant dans sa composante contrôle de légalité que dans sa composante assistance conseil.**

Le Préfet poursuit et **renforce le contrôle de légalité des actes des communes**, il veille à la bonne fonctionnalité du service concerné au sein de la préfecture et s'appuie sur un comité technique de contrôle de légalité rassemblant les responsables des SDE des secteurs concernés par les actes des communes. Le guide du contrôle de légalité est largement diffusé et des formations continues sont assurées annuellement pour le personnel préfectoral concerné.

**La fonction d'appui-conseil est mise en œuvre en s'appuyant sur la CAD et à travers un plan d'assistance-conseil** régulièrement remis à jour en fonction des besoins des collectivités territoriales. C'est au travers de la CAD que s'améliorent les modes de travail des SDE en direction des communes.

Le préfet veille, lors de chaque réunion, à ce que les relations de travail avec les communes soient abordées pour chaque secteur, que les décisions soient appliquées, qu'elles concernent les activités courantes autour d'une fonction partagée ou l'assistance conseil. Le CDCC constitue l'opportunité pour que les communes précisent leurs attentes en matière d'assistance conseil, donnent un avis sur l'adéquation et la qualité de l'assistance conseils apportée par les SDE.

**L'assistance conseil** s'organise en réponse aux demandes des collectivités mais aussi en étant proactive en direction de celles-ci. Elle concerne prioritairement :

- la production des actes administratifs et la tenue de l'état civil,
- la mise en œuvre des PDC,
- la fourniture de services de base aux populations,
- le potentiel fiscal à mobiliser sur la commune,
- la mise en place d'intercommunalités (pertinence du périmètre et des compétences déléguées...)

**Les chargés de mission** des préfetures ont un rôle clé dans les relations entre préfetures et communes. Ils assurent un suivi de proximité et constitue un relais efficace de circulation d'information, d'échanges entre ces deux acteurs. Le nombre de chargés de mission auprès des préfets sera augmenté afin de disposer progressivement d'un chargé de mission pour 4 à 5 communes.

Le décret sur l'assistance conseil sera relu afin de s'assurer de son applicabilité, le MDGLAAT mettra aussi au niveau des préfetures une ligne budgétaire destinée à l'assistance conseil.

**Traduction dans le PAP.** Il est prévu la diffusion et l'actualisation du guide d'assistance conseil, la formation des SDE sur ce thème ainsi que la production de guides par secteur sur les investissements de compétences communales. Un suivi de la mise en œuvre des plans d'assistance conseil des CAD sera réalisé. Une ligne de crédits permettra de financer des actions d'assistance conseil qui ne rentrent pas dans les programmes d'activités des secteurs. Les bonnes pratiques seront identifiées et largement diffusées.

**R5 - Les contrats Etat – Communes (ou intercommunalités) sont développés**

En prolongement du travail des CDCC autour d'une vision partagée des priorités de développement et d'équipement sur le département, afin de renforcer l'efficacité des choix publics et de mieux coordonner l'action des communes et de l'Etat, un système de planification contractuelle sera mis en place. Ce système permettra de réaliser des choix communs pour le moyen terme, de prioriser les investissements et de s'engager dans une démarche collective de développement. Dans la mesure du possible, ces contrats seront passés entre l'Etat et les intercommunalités, celles-ci pouvant donner corps aux EDP. Ceci implique que, au préalable, les programmes d'investissement prioritaires aient été territorialisés, qu'une stratégie de l'Etat dans les Préfectures soit définie à travers les PDDI et que les Préfets aient reçu des ministères sectoriels un mandat de négociation.

**Traduction dans le PAP.** *Le plan d'action de la PONADEC prévoit la définition du mode de contractualisation Etat Collectivités à la fin de la première phase et son application à titre de test sur deux groupes de communes avant son adaptation suivant les résultats et sa généralisation.*

#### 3.2.4. Deuxième volet : Rendre effective la déconcentration

Les orientations en matière de décentralisation et de déconcentration sont des orientations politiques majeures fondées sur la conviction que ces deux éléments de gouvernance sont indispensables pour améliorer l'efficacité de l'action publique et pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.

La mise en œuvre de cette politique de décentralisation et de déconcentration implique une évolution en conséquence des ministères sectoriels. Cette évolution concerne en premier lieu leurs politiques, stratégies et programmes sectoriels, le dispositif organisationnel, l'allocation des ressources humaines, financières et matérielles mais aussi – et surtout - les modes d'intervention et les rapports avec les autres acteurs notamment les collectivités territoriales.

A cette fin, **les plans de décentralisation et de déconcentration** (Plans 2D) sont définis et mis en œuvre au niveau de chaque ministère. Une première vague de ministères prioritaires dont le MEF est prise en compte avant une généralisation dans les autres ministères.

La déconcentration permet d'assurer une meilleure efficacité de l'administration dans l'exercice de ses fonctions (fonctions régaliennes et fonctions liées à la fourniture de services) et une bonne articulation avec les collectivités locales suite aux transferts de compétences. A cet effet, une attention particulière sera apportée aux modalités de travail entre les SDE et les autres acteurs, notamment les communes, dans la délivrance de services aux populations sur des fonctions partagées.

L'efficacité de l'administration au niveau déconcentré passe aussi par une rationalisation de l'organisation des services de l'Etat au niveau départemental. Cette rationalisation des services de l'Etat au niveau départemental est rendue nécessaire pour trois raisons principales : (i) le manque de stabilité des structures déconcentrées liées à l'instabilité de l'organisation des ministères et de la répartition des fonctions entre ces derniers ; (ii) le cloisonnement des différents services de l'Etat au niveau départemental qui engendre un manque d'efficacité de l'action publique tant au niveau de l'efficacité (absence de synergie) et qu'au niveau des coûts induits de fonctionnement ; (iii) le besoin d'adaptation des

structures déconcentrées aux contextes et aux spécificités des territoires. Ces évolutions participent à l'amélioration de la gouvernance locale.

Cette déconcentration est un processus qui demande un suivi rapproché pour adapter le rythme, les priorités et les mesures d'accompagnement. Le dispositif de pilotage assurera ce suivi et veillera à la cohérence des plans de décentralisation et de déconcentration avec la PONADEC et à leur bonne mise en œuvre conformément à une feuille de route qui sera définie avec chaque ministère. Ce suivi de la mise en œuvre et des indicateurs liés, notamment en termes d'amélioration de l'accès aux services pour les populations, permettra d'ajuster les mesures d'accompagnement et de renforcement de capacité. A noter que l'instauration au sein de chaque ministère d'une fonction de développement institutionnel apporte une garantie pour un suivi des besoins d'adaptation de l'organisation, de ses objectifs, de ses modes opératoires et de ses relations avec les autres acteurs.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que si chaque ministère assure un pilotage de son secteur, un secteur ne se réduit pas à son administration, mais englobe l'ensemble des acteurs publics et privés concernés. Le pilotage d'un secteur a pour objet de veiller à ce les conditions soient réunies pour l'atteinte des objectifs définis de manière concertée, dans le respect de l'intérêt général, des prérogatives de chacun et avec une allocation appropriée des ressources publiques.

#### **R6 – Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de décentralisation et de déconcentration.**

Dans le cadre du dispositif de conduite des réformes institutionnelles, **une méthode de conception des plans de décentralisation et de déconcentration (plan 2D) est définie**. Elle est appliquée par chaque ministère sous la supervision et avec l'appui d'une équipe indépendante qui veille au respect effectif des principes de la 2D et donne un avis sur l'adéquation du plan 2D de chaque secteur au comité de pilotage. La spécificité de chaque secteur est prise en compte en lien avec le type de service que l'administration doit fournir, le niveau de déconcentration approprié et les avancées déjà acquises à ce niveau.

Ces plans seront élaborés en tenant compte des principes régissant (i) le partage des fonctions entre les acteurs, c'est-à-dire en tenant compte des transferts aux collectivités et au secteur privé, et du partage des

**Le contenu d'un plan de décentralisation et de déconcentration :** (i) la présentation de la stratégie afférente par secteur, (ii) le partage des fonctions entre acteurs et au sein de l'administration, les mécanismes interinstitutionnels à adapter et les textes juridiques nécessitant une adaptation, (iii) le mode de transfert de compétences aux collectivités et au secteur privé avec les conséquences en terme de transfert de ressources et d'accompagnement, (iv) la réorganisation interne au sein du ministère au niveau central et au niveau déconcentré avec l'organisation territoriale adaptée, la déclinaison des fonctions en activités et tâches en distinguant les fonctions régaliennes et pérennes relevant de l'administration, des fonctions liées à la fourniture de services aux populations, (v) les besoins en ressources humaines, matérielles et financières avec un plan de redéploiement et de recrutement, un plan de réallocation des moyens de fonctionnement, un plan de formation (vi) les modalités de co-gestion de la fourniture de services publics avec les collectivités, les usagers et le secteur privé, (vii) les mesures d'accompagnement à prévoir pour la mise en œuvre de ce plan avec leur coût, un chronogramme et les indicateurs de suivi.

fonctions entre les niveaux de l'administration, c'est-à-dire niveaux central, départemental et local ; (ii) l'allocation des ressources humaines, financières et matérielles qui en découle ; (iii) des mécanismes de concertation à mettre en place. Le principe de subsidiarité sera appliqué ainsi que la déconcentration effective de la mise en œuvre des programmes d'activités.

Les indicateurs précis sont définis permettant de suivre l'état des transferts et de la déconcentration tant sur le plan des fonctions que des ressources. Une fois validé, le plan 2D est traduit en une **feuille de route 2D par ministère, dont le ministre rend compte de son avancée en Conseil des Ministres**. Le système de suivi-évaluation de la PONADEC permet d'identifier les facteurs de blocage au niveau de la mise en œuvre des plans 2D et de proposer les mesures correctrices nécessaires. **Ces plans 2D sont évolutifs**, une fonction de développement institutionnel sera implantée au niveau de chaque ministère pour suivre l'évolution de la capacité du ministère et de ses services déconcentrés. Le travail afférent à la déconcentration des ressources humaines et de leur gestion se fera en étroite collaboration avec le MTFP et ses programmes d'appui.

**Traduction dans le PAP.** Le Plan d'actions prioritaires prévoit, une fois la méthodologie de conception des plans 2D adoptée, leurs élaborations au niveau du MEF et de 4 ministères clés et l'appui à leur mise en œuvre au cours d'une première phase avant de les étendre progressivement aux autres ministères. Un plan de renforcement institutionnel prendra en charge les actions transversales aux ministères concernés.

## **R7 - L'organisation des services de l'Etat au niveau déconcentré est rationalisée.**

Cette rationalisation des SDE est un chantier stratégique pour l'Etat. Elle ne peut se faire à la va-vite et constitue un chantier à part entière dans le cadre de la réforme de l'Etat et de sa déconcentration. Pour cette raison, elle rentre dans une deuxième phase dans la stratégie de 2D et constitue un objectif à atteindre à cinq ans. Rappelons que les plans 2D améliorent, dans une première étape, l'existant par secteur y compris l'implantation des services.

Dans cette deuxième phase, l'organisation des services départementaux sera donc revue et stabilisée autour des grandes missions de l'Etat (souveraineté, sociale, éducative, économique, logistique, planification, finance et administrative). Certaines fonctions seront mutualisées dans la mesure du possible en tenant compte de la spécificité de chaque secteur. Il s'agit des fonctions à caractère administratif, GRH, comptable et logistique ainsi que les fonctions de programmation et de suivi-évaluation. En lien avec les besoins d'aménagement du territoire et plus spécifiquement d'implantation des services, le positionnement géographique de chaque service poursuit son évolution pour s'adapter au contexte de population, d'enclavement et aux dynamiques de territoires au sein des départements... L'équipement de ces services sera amélioré avec l'utilisation dans la mesure du possible de locaux communs ainsi que la mise en pool des véhicules de tournées.

Afin de trouver le juste équilibre entre services de proximité et économie de coûts, outre le regroupement de services, il sera analysé au niveau local par secteur à quelle échelle doit se situer un service permanent et pour quel service un système non permanent (par exemple basé sur des tournées, des services ouverts une à deux fois par semaine dans les communes) est possible rapprochant l'administration de l'utilisateur sans toutefois générer des coûts supplémentaires.

*Traduction dans le PAP. Une étude sera lancée à cet effet à la fin de la première phase de la PONADEC. Une fois validés, les choix seront mis progressivement en œuvre au cours de la deuxième phase.*

### **R8 - Les modes opératoires d'intervention des SDE sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux populations.**

En lien avec les transferts de compétences ainsi qu'avec les plans de décentralisation et de déconcentration des ministères, les modes d'intervention des SDE sont revus en conséquence. Chaque ministère produit à l'attention de ses SDE un guide destiné à préciser comment les SDE travaillent par nature de fonction avec les autres acteurs. Des guides spécifiques sont élaborés, ou amendés quand ils existent et quand nécessaire, pour la fourniture de services publics impliquant l'intervention combinée de plusieurs acteurs : SDE, collectivités territoriales, usagers et autres acteurs communautaires. Ces guides ont pour objectif de bien resituer la place de chacun de ces acteurs et de montrer comment leur articulation se met en place dans le cadre soit de co-gestion d'un équipement, soit d'intervention complémentaire de deux ou plusieurs acteurs (par exemple, la collectivité planifie les besoins en lien avec les normes et priorités sur son territoire, elle fournit et entretient l'équipement, l'administration fournit des agents spécialisés et supervise la qualité des services, les usagers participent à la cogestion de l'équipement).

Ces guides aideront les SDE à évoluer dans leur mode de travail avec les collectivités et à chaque acteur de connaître avec exactitude sa place. Une fois les guides (ou manuels de procédures) produits ou révisés, chaque ministère organise leur diffusion et leur vulgarisation au niveau de ses services déconcentrés.

*Traduction dans le PAP. Il est prévu l'actualisation des procédures et des modes opératoires des SDE des différents secteurs en lien avec leurs plans 2D et un appui à leur mise en application sur le terrain.*

### **3.2.5. Troisième volet : Mener à son terme le processus de décentralisation**

La période écoulée (2002 à 2007) correspondait à l'installation des communes, la mise en place du dispositif institutionnel afférent et la réalisation d'actions liées à l'appui au démarrage de ces nouvelles communes. La période qui s'ouvre (2008 à 2013) marque un saut qualitatif dans le processus de décentralisation visant, à travers la PONADEC, la mise en œuvre d'une stratégie cohérente pour lever les blocages actuels et se situant **dans une logique d'accompagnement des collectivités territoriales**. L'objectif vise d'ici cinq ans à ce que les communes disposent des capacités suffisantes pour assumer les fonctions qui leur sont dévolues, contribuant ainsi au développement économique local et à la réduction de la pauvreté.

Cette stratégie implique en premier lieu une **adéquation entre les transferts de compétences aux collectivités et le transfert de ressources** (cf. volet préparatoire avec les décisions stratégiques) et, parallèlement, la disponibilité au niveau des communes de

**ressources humaines qualifiées** leur permettant d'assurer une réelle maîtrise d'ouvrage du développement de leur territoire.

Ces conditions sont insuffisantes, notamment pour atteindre les objectifs assignés dans les PDC, si les communes ne sont pas en mesure de mobiliser les différents acteurs de leur territoire autour de ces PDC. A cette fin, **le mode de gouvernance locale est décisif**. C'est un élément clef de la décentralisation, auquel il est donné corps non pas sous la forme de slogans, mais par des actions qui favorisent une **participation citoyenne** notamment pour l'amélioration du niveau de services aux populations et pour la **dynamisation du développement économique local**.

La montée en puissance des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences est aussi dépendante de la mise en place de **dispositifs d'accompagnement technique** sur l'ensemble du territoire qui se placent dans une logique de renforcement institutionnel des communes. Dans un souci de durabilité et d'adéquation aux besoins, l'ensemble des outils pour l'appui aux communes est à concevoir et à mettre en œuvre avec les représentants des communes au niveau national et départemental, ces outils tiennent compte de la place des SDE dans l'assistance conseil aux CT, place déterminante mais non exclusive. Les dispositifs d'accompagnement sont conçus dans une optique d'un réseau ouvert, harmonisé, facilitant les synergies et piloté par les CT. La coopération décentralisée trouve pleinement sa place dans cet accompagnement si elle respecte les orientations définies et les textes.

Les associations d'élus et de communes sont aussi renforcées afin qu'elles jouent pleinement leur rôle en matière de défense des intérêts de leurs membres, de participation aux organes de pilotage et de concertation et de maîtrise d'ouvrage des programmes d'appui aux collectivités.

Sept résultats structurent ce volet.

## **R9 – Le niveau des ressources financières des collectivités est suffisant pour assumer leurs compétences et exécuter leurs PDC**

Les décisions et les études relatives aux besoins de financement des communes, à leur catégorisation ainsi qu'à l'évolution de la fiscalité locale seront prises au démarrage de la PONADEC (cf. volet préparatoire).

Le MDGLAAT et le MEF veilleront à ce que les transferts de ressources soient effectifs et correspondent aux besoins. La CONAFIL est l'instrument privilégié pour ce suivi, le FADEC l'outil pour opérer les transferts. L'Etat s'engagera à un niveau de transfert sur plusieurs années, tant au niveau des ressources d'investissement que des **dotations d'équilibre en fonction des catégories de communes**.

Le système de suivi permettra de connaître au niveau de chaque secteur la part des crédits relatifs aux compétences communales transférées aux communes et celle restant sous le contrôle des ministères sectoriels.

**Traduction dans le PAP.** Ce résultat se traduit au niveau du PAP par des décisions de transfert financier aux communes.

## R10 – Le niveau des ressources humaines des Collectivités Territoriales est suffisant

Les ressources humaines des collectivités constituent un facteur critique pour leur développement. Pour pallier les causes (cf. l'état des lieux), il est nécessaire de relever leur niveau et de les motiver en rendant plus attractifs et stables les postes occupés. Au cours du volet préparatoire, la décision sera prise de reverser ou non au budget de l'Etat le personnel des ex-sous-préfectures, notamment affectés à des SDE mais à la charge des communes, libérant ainsi des moyens pour les communes de recruter un personnel propre de meilleur niveau.

L'amélioration des RH passe par la définition d'un **référentiel des métiers** et des besoins quantitatifs et qualitatifs des communes, base pour la structuration du corps des fonctionnaires des collectivités territoriales puis un recrutement ciblé ainsi que la définition des besoins de formation. La création à moyen terme d'une **fonction publique territoriale**, destinée à rendre plus attractive cette fonction publique en la sécurisant, marquera un saut qualitatif.

Des appuis sont à apporter aux communes sans attendre dans la gestion de leurs ressources humaines. **L'évolution de la Maison des Collectivités Locales** en un institut chargé de la formation du personnel des collectivités territoriales et des élus, est une réponse pérenne. Si la mise en place de cycles de formation est nécessaire (formation de base, mise à niveau, formation continue), le renforcement de capacité des RH devra aussi et surtout se traduire par un accompagnement ciblé et adapté en rupture avec les formations ponctuelles et sans impacts (cf. Résultat R13 sur les dispositifs d'accompagnement).

**Traduction dans le PAP.** Les activités prévues concernent la définition du référentiel des métiers, un appui à la GRH des communes et au recentrage de la MCL sur la définition et la mise en œuvre de cycles de formation.

## R11 – Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations

La décision de coopération est fondée sur la libre volonté des communes appartenant à un même espace territorial et partageant certaines réalités sociales, culturelles, géographiques et/ou économiques. Elle permet une amélioration notable des effets de la décentralisation dans la fourniture de services de base dans le cadre des intercommunalités de gestion, en autorisant des chemins de développement plus pertinents et en jouant sur les effets de levier et les complémentarités des espaces communaux (cf. EDP) dans le cadre des intercommunalités de projet. Pour ces raisons l'Etat soutiendra les communes qui se lanceront dans ces dynamiques et mettra en place des outils facilitant leur mission.

- « **L'intercommunalité de gestion** » permet de gérer en commun un ensemble d'activités ou de services publics, afin de rendre possible la réalisation d'une infrastructure ou le fonctionnement d'un service qui excède par son ampleur ou par son coût les moyens dont dispose chacune des communes participantes (électrification, adduction d'eau, ramassage des ordures ménagères, entretien des pistes ...), soit une activité qui, par nature, dépasse les limites territoriales des communes (transport, urbanisme, assainissement ...).

- « **L'intercommunalité de projet** » va plus loin. Elle sert à réaliser des projets de développement collectifs, que les communes définissent ensemble. Elles le déclinent ensuite

en actions et réalisations articulées dans une programmation des investissements. Ces formes de coopération qualifiées d'approfondie ou intégrative peuvent être renforcées par l'addition de compétences facultatives et/ou obligatoires et par une fiscalité propre. Les travaux sur les **espaces de développement partagés** (EDP) ouvrent la voie à de telles intercommunalités.

**Traduction dans le PAP.** Afin de favoriser le développement des intercommunalités, le plan d'actions prioritaires de la PONADEC prévoit une étude sur les intercommunalités potentielles, l'adoption du texte sur l'intercommunalité en tenant compte d'une réelle stratégie dans ce domaine, notamment les dynamiques de conurbations, et l'adaptation des outils financiers (FADeC) aux besoins des intercommunalités. A noter que l'appui technique aux communes voulant se lancer dans l'intercommunalité ainsi qu'aux intercommunalités existantes s'opère au travers des dispositifs d'accompagnement (cf. résultat R13).

### **Conurbations et intercommunalité : piste de réflexion**

L'étalement urbain génère de nouvelles conurbations qui ont les mêmes caractéristiques que des communes à statut spécial (Abomey Bohicon ou Seme Podji avec Cotonou dans un « Grand Cotonou »). L'extension des critères des collectivités à statut spécial aux intercommunalités permettra de stimuler le financement des services intercommunaux dans les zones urbaines périphériques où ils manquent cruellement, notamment grâce à la rétrocession de la taxe de voirie et de la TVA aux établissements publics intercommunaux. C'est un des aspects de la prise en compte de l'urbanisation : Ce mécanisme d'incitation donnera aux périmètres décisionnels une plus grande cohérence et lisibilité et permettra en outre de faciliter la rétrocession fiscale par l'Etat dans le cadre de projets concrets de développement. Les établissements intercommunaux gèreront donc l'ensemble des compétences élargies des communes à statut spécial (voirie, circulation, santé, éducation, et équipements marchands). La gestion se fera dans le cadre d'un établissement public intercommunal, doté d'une fiscalité et d'un budget propre.

## **R12 – La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes socioprofessionnels dans le développement de la commune**

La commune est au service de ses citoyens, elle procure des services de base tel que défini par la loi et en fonction des ressources disponibles. Les élus portent un projet de développement de leur territoire, le PDC, devant traduire les aspirations de la majorité des habitants, des différents groupes socioprofessionnels qui donnent vie et développent le territoire au quotidien. Une bonne gouvernance locale se concrétise, d'une part, par une bonne gestion des affaires communales et une « redevabilité » devant les électeurs de cette gestion en lien avec les engagements pris dans le cadre du PDC et, d'autre part, dans l'implication de ces différents groupes socioprofessionnels dans la dynamique de développement communal. L'élection des conseils de villages et de quartiers, des conseils d'arrondissement ouvrent de nouvelles possibilités de rapprochement des élus de leur base.

Les périodes d'élaboration des PDC mais aussi d'actualisation et de définition des plans d'investissement annuels sont des moments clés pour cette implication. Elle nécessite d'identifier sur le territoire de la commune les différents groupes d'acteurs socioéconomiques, formels ou informels, pour organiser des concertations spécifiques en lien avec leurs préoccupations avant d'aller vers des concertations plus globales aboutissant à une vision partagée du développement de la commune et des objectifs prioritaires qui

seront inscrits dans les PDC ainsi que des moyens à mobiliser notamment au niveau des ressources propres de la commune. A cette fin, les conseils de villages, de quartiers et d'arrondissement constituent les relais premiers pour le Conseil Communal. La mise en place de cadres de concertation avec les autorités traditionnelles favorise aussi la mobilisation de l'ensemble des énergies autour du PDC.

Cette implication se concrétise ensuite dans la co-gestion des équipements et des services. Si la commune a pour prérogative de définir les priorités d'équipements en lien avec les compétences transférées et de s'assurer de la bonne gestion des équipements, par contre elle peut choisir différents modes de gestion dont la délégation de gestion à des associations d'usagers par exemple ou à des structures privées plus professionnalisées dans le secteur concerné. **La bonne gouvernance implique de choisir le mode de gestion le plus efficient en terme rapport coût qualité du service offert.**

Le développement du territoire communal ne peut être dissocié de son développement économique qui passe par la valorisation de ses potentialités. Les élus ont à travailler avec les différents acteurs économiques autour d'une véritable stratégie de développement local qui fait, aujourd'hui, souvent défaut dans les PDC. Réalisés au moment où les objectifs du Millénaire mettent de l'avant des objectifs sociaux d'accès aux services, la première vague des plans de développement ont repris les attentes urgentes des populations et ont fait de la fourniture des services de base l'objectif principal des PDC. Les gisements de ressources (agricoles, minières et commerciales) dont disposent les communes, malgré un diagnostic les identifiant, n'ont que rarement fait l'objet d'une démarche de valorisation mise en œuvre à travers le PDC. Or, la prise en compte des questions de développement économique est la seule voie pour permettre aux collectivités locales de générer des ressources propres qui leur assurent une certaine indépendance et leur permettent de s'engager dans un processus de développement autonome. Elle appelle à renforcer ou mettre en place au niveau de chaque commune des **stratégies de développement local.**

**Gouvernance locale et approche communautaire.** La gouvernance locale est aussi tributaire de la reconnaissance de la place de l'Institution Communale sur son territoire. Une rupture est à opérer avec les approches dites « communautaires » qui ne respectent pas cette place, ni les lois, et fragilisent ainsi la construction et la crédibilité de cette Institution Communale. Les approches sectorielles doivent aussi évoluer pour partir d'une approche communale (respect des prérogatives des CT) et définir les bonnes articulations et les modes d'implication de la commune avec les groupes dits « communautaires » notamment en terme de gestion des équipements et de participation à la prise en charge des coûts générés.

**Traduction dans le PAP.** En conséquence, le plan d'actions de la PONADEC prévoit des actions visant à diffuser des guides améliorés pour la programmation communale intégrant les aspects de gouvernance locale et de prise en compte du développement économique, des travaux sur l'articulation des communes et des « communautés », l'appui aux actions de développement local et à l'amélioration du mode d'implication des groupes socioprofessionnels dans la gestion des services et équipements de base, ainsi que des actions de communication.

### **R13 – Les dispositifs d'accompagnement technique sont opérationnels et pilotés par les collectivités territoriales**

Le choix est de promouvoir **un dispositif ouvert d'accompagnement des collectivités** qui permette la mobilisation des différents acteurs en accompagnement des communes dans le respect des principes de base suivants :

- les communes à travers leurs représentants ou leurs associations sont impliquées dans la définition et le pilotage de ces dispositifs,
- ces dispositifs visent un renforcement durable de capacités à travers des outils appropriés par les communes et évitent de mettre en place des cellules de projets qui interviennent en substitution et non en accompagnement,
- ces dispositifs sont déconcentrés, évitent les chevauchements et cherchent une couverture complète du territoire,
- la place des services déconcentrés de l'Etat au travers de leur fonction d'appui-conseil est prise en compte.

La ligne directrice de l'accompagnement est orientée vers un **renforcement institutionnel des communes et des intercommunalités**. Les mécanismes d'appui doivent être suffisamment souples pour s'adapter aux besoins des communes. Des plans de renforcement institutionnel sont à bâtir au niveau de chaque commune en fonction de ses propres priorités.

Des indicateurs de capacités sont définis en lien avec l'ANCB et permettent, d'une part, de guider les besoins et les modalités d'appui et, d'autre part, de fournir à la CONAFIL les éléments de suivi des capacités à prendre en compte dans l'évolution des performances des communes. Les échanges au niveau départemental avec les élus sont favorisés pour bâtir et suivre la mise en œuvre de ces plans de renforcement institutionnel.

L'accompagnement en termes de renforcement de capacités prend plusieurs formes à combiner en fonction des besoins et en rupture avec la multiplication des formations ponctuelles sans lendemain.

C'est un accompagnement ciblé et sur la durée en direction des élus et du personnel communal. Les stratégies d'accompagnement combinent :

- la formation de base sur des domaines précis répondant à un besoin d'amélioration des connaissances du personnel des communes ou des élus, (cette formation de base sera apportée notamment à travers les cycles de formation que proposera la MCL pour le personnel des collectivités territoriales),
- la formation continue destinée à actualiser les connaissances et les développer en lien avec l'expérience de terrain qui alimente le contenu pratique des formations,
- l'accompagnement in situ, qui permet de suivre et d'appuyer les agents et les élus directement en prise avec le quotidien de leur collectivité et de trouver avec eux les solutions adaptées à leurs problèmes spécifiques,
- la mise en relation entre les acteurs devant intervenir de manière conjointe / complémentaire dans la délivrance d'un service, avec un rôle de facilitation dans la compréhension des responsabilités de chacun et d'aide à la structuration des relations (exemple entre une commune et un service déconcentré de l'Etat),
- les échanges entre praticiens / élus de différentes communes autour d'une préoccupation commune ; cette méthode permet de valoriser les savoir faire existants et de mettre en valeur les bonnes pratiques,
- le coaching pour accompagner la définition et la mise en œuvre d'un plan de renforcement de capacités.

La mise en synergie des intervenants et dispositifs permet d'échanger systématiquement sur les méthodes et les résultats. Les données, les outils sont publics et largement diffusés entre les acteurs. L'ANCB, les associations départementales de collectivités et la Maison des Collectivités Locales jouent un rôle moteur dans la dynamisation des dispositifs, la capitalisation et la diffusion des résultats. Le développement du savoir-faire des équipes ou prestataires en accompagnement des communes sera pris en compte, il constitue aujourd'hui un facteur limitant dans l'appui aux collectivités.

**Traduction dans le PAP.** Le plan d'action de la PONADEC débute sur une mise en commun et une évaluation des outils existants, valorisant ainsi les acquis des différents

**Le plan de renforcement institutionnel** est un outil simple, défini entre la commune et le dispositif d'appui, qui engage la commune dans un progrès suivant des étapes adaptées dans les domaines suivants :

- le fonctionnement des organes de l'institution communale (conseil communal, commissions,...) et des espaces de concertation,
- l'administration et la gestion de la commune,
- l'amélioration des ressources notamment financières,
- la maîtrise d'ouvrage,
- le développement des services et la gestion des équipements,
- la mise en œuvre d'une stratégie de développement local.

programmes et institutions (PRODECOM, PDL Collines, le PDDC, ADECOI ... et les produits de la MD et de la MCL) en vue de produire une mallette à outils pour les communes. Une harmonisation des dispositifs d'accompagnement est opérée, l'objectif est de couvrir l'ensemble du territoire avec des cellules d'appui intercommunales dirigées par les CT concernées (une large ouverture est laissée aux CT pour définir la forme la plus appropriées). Un guide renforcement institutionnel est proposé, un espace d'échange est défini. Un pool de prestataires est mis à niveau. Les accompagnements sont opérationnalisés par les différents dispositifs en fonction des besoins des communes et des intercommunalités.

#### **R14 – Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus**

Les communes et leurs élus se sont dotés d'associations destinées à les représenter au niveau national et au niveau départemental. Si l'ANCB constitue l'association nationale, il existe de manière indépendante une association dans chaque département ou par préfecture. Ces associations restent à quelques exceptions encore fragiles. Ces associations ont pour fonctions de défendre les intérêts de leurs membres, d'assurer leur représentation et de fournir des services (exemple accès à une information fiable et compréhensible). Elles ont aussi pour vocation de devenir les maîtres d'ouvrage des actions d'accompagnement des communes.

Afin de mieux préparer ces associations à jouer leur rôle, la stratégie se traduit par une prise en compte par les différents programmes d'un volet d'accompagnement des associations et de leur intégration dans les dispositifs de pilotage de ces programmes. A court ou moyen terme, les programmes d'appui aux communes pourront être mis en œuvre directement à travers le pilotage de ces associations. L'objectif immédiat est de disposer au niveau de chaque département d'associations en mesure de représenter effectivement les CT du département notamment pour défendre leurs points de vue lors des CDCC, de préparer en commun des dossiers politiques et/ou techniques à défendre au niveau de la préfecture ou auprès d'autres partenaires. C'est une condition pour se voir reconnaître une place effective dans les processus de négociation et de décisions inter-acteurs.

**Traduction dans le PAP.** *Le plan d'actions de la PONADEC prévoit à cet effet des audits de capacités des associations départementales et la mise en place, avec l'ANCB, d'actions d'appui à ces associations. Le développement des capacités d'appui propres de l'ANCB aux associations départementales et à ses membres individuels est une priorité.*

#### **R15 – La coopération décentralisée contribue au renforcement de capacités des CT béninoises**

Les coopérations décentralisées constituent des opportunités d'échange d'expériences entre élus et personnel des collectivités notamment en termes de savoir faire. L'extension du réseau de coopération décentralisée sera facilitée, pas seulement au niveau de coopération Nord-Sud mais aussi Sud-Sud du fait des similarités de contexte et de problématiques à résoudre.

Si le développement des actions de coopération décentralisée est recherché, par contre, ces actions doivent s'inscrire dans le respect des orientations nationales et des normes en vigueur au Bénin.

Un mécanisme de suivi des actions de coopération décentralisée sera mis en place ainsi que des interventions des ONG au niveau des communes. Les apports financiers de ces coopérations seront identifiés pour être pris en compte dans le dispositif de coordination des aides extérieures et le futur CDMT.

**Traduction dans le PAP.** *Le plan d'actions de la PONADEC prévoit la définition et la mise en place d'un système de suivi des actions de coopération décentralisée. (L'extension du réseau de coopération décentralisée sera promue via l'ANCB.)*

### 3.3. CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

---

#### 3.3.1. Durée de mise en œuvre

La PONADEC est une œuvre de longue haleine. Elle s'étale sur une période de dix ans, 2009 à 2018, marquée par trois phases successives.

Le déclencheur correspond à l'adoption par le gouvernement du présent document en Conseil des Ministres et sa traduction en un décret. Une phase préparatoire (dernier trimestre 2008) est immédiatement enclenchée pour définir et adopter les mesures et décisions préalables nécessaires au lancement des trois volets opérationnels de la PONADEC début 2009.

Le plan d'actions prioritaires (PAP) de la PONADEC concerne, outre la période préparatoire, les deux premières phases et couvre la période de cinq ans, de 2009 à 2013.

#### 3.3.2. Les 3 phases de mise en œuvre

2009-2011 : La première phase vise à consolider les fondations du processus de décentralisation et de déconcentration.

2011-2013 : La deuxième phase vise à disposer d'acteurs ayant les capacités effectives d'assurer les fonctions qui leur sont dévolues. L'année 2011 est une année de chevauchement des deux phases en fonction des résultats obtenus.

2014-2018 : La troisième phase est une phase d'accompagnement des acteurs dans l'exercice de l'ensemble de leurs fonctions afin qu'ils contribuent pleinement au développement économique et social du Bénin.

Le chronogramme ci-dessous visualise le positionnement dans le temps des principales actions de chaque phase. Le chapitre suivant présente les grandes lignes de chacune de ces phases, volet par volet. Le détail est donné dans l'annexe consacrée au plan d'actions prioritaires (PAP).

Principales actions de la PONADEC (détail : voir l'annexe PAP)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>PHASE 1 : Les fondations de la 2D sont complétées et consolidées</b>										
Les instruments nécessaires à la 2D sont conçus										
Le renforcement des préfectures est opéré										
Les PDDI sont testés sur 3 départements										
Les plans d'assistance conseil aux communes sont mis en œuvre										
Les plans 2D au niveau du MEF et de 4 ministères pilotes sont exécutés										
Les modes opératoires révisés des SDE sont appliqués										
Les transferts de ressources aux communes sont en adéquation avec leurs besoins										
Les dispositifs d'accompagnement apportent un appui continu et adapté										
<b>PHASE 2 : Les acteurs disposent d'une capacité institutionnelle suffisante pour assurer leurs fonctions</b>										
Montée en puissance des PDDI, l'ensemble des crédits sont déconcentrés										
Poursuite du renforcement des préfectures										
Mise en œuvre plans 2D pour 4 autres ministères										
Poursuite des transferts de ressources aux communes										
La fonction publique territoriale est en place										
Mise en place d'un mode de contractualisation Etat-communes et test										
<b>PHASE 3 : La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin</b>										
Achèvement des plans 2D pour l'ensemble des ministères										
Regroupement des SDE au niveau des préfectures (rationalisation et mutualisation)										
Renforcement fonctionnalité des organes de concertation, adaptation des instruments										
Poursuite appui technique et financier aux CT										

### 3.4. LE CONTENU DE CHAQUE PHASE

#### 3.4.1. Phase préparatoire (2008) : mesures préalables et décisions stratégiques

Cette phase préparatoire est destinée à la réalisation du volet préparatoire à la mise en place de la PONADEC. Les mesures définies dans ce volet sont adoptées au cours du dernier trimestre 2008. Les décisions en suspens sont prises et les incidences de ces choix sont intégrées dans le plan d'actions prioritaires, notamment en termes de termes de transferts de compétences aux communes.

#### 3.4.2. Phase 1 (2009/2011) : les fondations de la 2D sont complétées et consolidées

Cette première phase vise à consolider et compléter les fondations de la décentralisation et de la déconcentration. A l'issue de cette phase, les principaux instruments de la 2D ont été définis et sont mis en application, les acteurs sont formés à leur utilisation. (A noter qu'à l'issue de cette première phase, tous les transferts de compétences sur des fonctions de base ont été réalisés.)

Concernant le volet 1, la première phase met l'accent sur :

- La dynamique de concertation entre acteurs autour d'une vision partagée des priorités de développement du territoire départemental (dynamisation des CDCC),

- Le renforcement des préfectures sur le plan humain et matériel afin que les préfets disposent des moyens et des outils pour assurer la coordination de l'action publique sur leur circonscription,
- La conception des PDDI et leur test sur plusieurs départements,
- La fonctionnalité des CAD notamment pour une meilleure articulation des interventions et la mise en œuvre d'un plan d'assistance conseil aux communes.

Concernant le volet 2, la première phase met l'accent sur :

- La conception des plans de décentralisation et de déconcentration et leur mise en œuvre dans 5 ministères clés dont le MEF,
- La redéfinition des procédures et des modes opératoires des SDE notamment par rapport à la fourniture de services aux populations afin que ces modes opératoires marquent une prise en compte effective de la déconcentration et de la décentralisation.

Concernant le volet 3, la première phase met l'accent sur :

- La redéfinition des besoins de financement des communes par catégorie et le transfert effectif des ressources financières destinées à l'investissement et au fonctionnement, el lien avec les transferts de compétences.
- La définition d'un référentiel des métiers des collectivités territoriales et la définition des profils de postes, indispensable pour la mise en place d'une fonction publique territoriale.
- La connaissance des intercommunalités potentielles pour adapter en conséquence la stratégie dans ce domaine.
- La définition des articulations entre les communes et les « communautés » afin de mieux asseoir la gouvernance locale, ainsi que l'accompagnement du développement économique local.

### 3.4.3. Phase 2 (2011/2013) : Les acteurs de la 2D disposent d'une capacité institutionnelle satisfaisante pour assurer leurs fonctions

A l'issue de cette deuxième phase, les principaux acteurs impliqués dans le processus de décentralisation et de déconcentration disposent, grâce aux outils mis à leur disposition, aux moyens mobilisables et aux actions d'accompagnement, d'une capacité institutionnelle suffisante pour assurer leurs fonctions. Un acteur dispose d'une capacité institutionnelle suffisante quand ses fonctions sont bien définies, que ses relations avec les autres acteurs sont bien organisées, qu'il dispose d'une organisation adaptée ainsi que des ressources humaines, financières et matérielles nécessaires et que les textes et les instruments en vigueur permettent l'exercice de ses fonctions.

La première phase a permis de compléter le dispositif pour que l'environnement, tant pour les SDE que pour les collectivités territoriales, soit adapté à une réelle décentralisation et déconcentration. Cette deuxième phase poursuit la mise en œuvre des instruments définis en phase 1 et consolide la capacité institutionnelle des acteurs. (A noter qu'à l'issue de cette deuxième phase, l'ensemble des transferts de compétences prévus par loi est achevé.)

Concernant le volet 1, la deuxième phase met l'accent sur :

- L'accompagnement des CDCC dans le suivi de la mise en œuvre des priorités de développement de leur département et la recherche d'une meilleure articulation des actions des CT, des SDE et de la société civile.
- La poursuite de la mise à niveau des préfectures ainsi que la mise en place d'un système d'information départemental.
- La généralisation des PDDI.
- La poursuite du développement de l'assistance conseil aux communes et l'amélioration du contrôle de légalité.
- La mise en place d'un mode de contractualisation Etat – Communes.

Concernant le volet 2, la deuxième phase met l'accent sur :

- La poursuite de la mise en œuvre des plans de déconcentration et de décentralisation avec une nouvelle vague de 4 ministères.
- La faisabilité d'une rationalisation par regroupement des SDE au niveau des préfectures et son test sur 3 départements.
- Le suivi des SDE dans la mise en œuvre des nouveaux modes opératoires.

Concernant le volet 3, la deuxième phase met l'accent sur :

- La poursuite du financement des communes et l'adaptation des instruments de financement aux besoins des intercommunalités.
- La mise en place de la fonction publique territoriale.
- La poursuite des actions d'appui au développement économique local ainsi que des actions d'appui aux communes entreprises par les dispositifs d'accompagnement technique, dispositifs qui devraient être généralisés sur l'ensemble du territoire.

#### 3.4.4. Phase 3 (2014/2018) : La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin

A l'issue de cette phase dernière phase, le processus de décentralisation et de déconcentration aura pleinement contribué à créer les conditions nécessaires à l'émergence du Bénin. La vision définie au lancement de la PONADEC s'est traduite dans les faits :

**« Les Collectivités Territoriales sont des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé et qui assure le développement harmonieux du territoire national sur la base de la Solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional en s'appuyant sur une administration efficace et déconcentrée. »**

Les actions à mener au cours de cette troisième phase seront définies à la fin de la deuxième phase.

L'accent sera mis sur la bonne fonctionnalité des instruments de territorialisation (CDCC, PDDI...) développés au cours des phases antérieures ainsi que sur l'achèvement de la mise

en œuvre des plans 2D pour les ministères non touchés précédemment. La réorganisation et le regroupement des SDE au niveau des préfectures sont achevés au cours de cette phase. Les appuis techniques et financiers aux collectivités territoriales sont adaptés et se poursuivent, la fonction publique territoriale est devenue attrayante et dispose des cadres de valeur dont les communes ont besoin.

## 3.5. LE DISPOSITIF DE PILOTAGE, DE SUIVI ET DE COORDINATION

---

### 3.5.1. Les acteurs

La mise en œuvre de la PONADEC concerne principalement quatre principaux groupes d'acteurs :

- le gouvernement,
- les administrations publiques (centrales et leurs services déconcentrés),
- les collectivités territoriales,
- les partenaires techniques et financiers.

Le gouvernement est considéré comme un acteur à part entière dans la mise en œuvre de la PONADEC du fait des incidences fortes de la PONADEC sur les politiques publiques, de la nécessité d'un portage de cette politique au plus haut niveau et d'une cohérence de l'action gouvernementale pour la mener à bien.

Les administrations centrales les plus impliquées sont :

- le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Aménagement et de l'Administration du Territoire,
- le Ministère des Réformes Administratives et Institutionnelles,
- le Ministère de l'Economie et des Finances,
- le Ministère du Travail et de la Fonction Publique,
- le Ministère d'Etat chargé de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique.
- Les ministères sectoriels, notamment seront qui seront concernés par la mise en œuvre des plans 2D au cours des phases 1 et 2.

L'Association Nationale des Communes du Bénin représente les collectivités territoriales.

Les Partenaires Techniques et Financiers constituent aussi, de facto, un acteur à prendre en compte du fait de leur poids dans le financement des dispositifs d'appui et des réformes. Le groupe de travail « décentralisation » réunissant le MDGLAAT et les PTF constitue l'interface adéquate avec cet acteur.

A noter l'existence de la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative (CNCRA) (décret n°2005-250) dont le rôle principal est de s'assurer de la cohérence et de l'articulation des différentes réformes. La CNCRA est composée de représentants des administrations, des collectivités territoriales et de la société civile. Lié à cette commission, un Comité de Coordination de la Réforme Administrative (CCRA) regroupe les Secrétaires

Général des ministères, le Secrétaire Général du gouvernement, il a pour rôle d'assurer la coordination technique et le suivi de la mise en œuvre de toutes les initiatives de réformes à caractère transversal et sectoriel. Les CCRA dispose de trois sous-comités dont un pour la décentralisation et la déconcentration.

La Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), organe paritaire Etat – CT, est aussi un « acteur » du dispositif de par l'importance de la question des transferts de ressources aux collectivités territoriales.

### 3.5.2. Le dispositif général

#### Principes

La PONADEC n'est pas la politique du MDGLAAT, elle n'est pas limitée à la réforme de l'administration territoriale, c'est une politique transversale du gouvernement qui s'applique à l'ensemble des acteurs publics.

L'organisation du pilotage de la PONADEC répond aux principes suivants :

- un pilotage interministériel et impliquant la représentation des communes ;
- un suivi en Conseil des Ministres de la mise en œuvre effective de la PONADEC ;
- l'utilisation des structures existantes déjà prévues dans les textes ;
- une interconnexion forte de la PONADEC avec les autres réformes en cours ;
- la mise en place d'un système de S&E et d'indicateurs avec un suivi au niveau départemental et un suivi au niveau national.

#### La nécessité d'un pilotage interministériel

La PONADEC est une politique multisectorielle qui concerne directement plusieurs ministères et plusieurs paliers de l'action publique. Les risques de blocage sont nombreux et le moindre retard ou refus de coopérer par un ministère ou un palier peut avoir des répercussions graves sur l'ensemble du processus. Il est prévu de mettre en place un Comité de pilotage interministériel auquel participera l'ANCB afin de traduire en gestes concrets la volonté politique du gouvernement de faire avancer une réforme qui concerne l'ensemble des acteurs publics du pays. Tout au long de l'exécution de la PONADEC, ce Comité interministériel sera appelé à insuffler une direction politique au processus, à s'assurer que les arbitrages et les décisions nécessaires soient prises en Conseil des ministres et que les questions critiques soient tranchées tout au cours du processus.

Ce **Comité de Pilotage**, présidé par le MRAI, sera composé du MDGLAAT (responsable de la mise en œuvre), du MEF, du MPDEAP, du MTFP et de l'ANCB. Le MDGLAAT assure le **Secrétariat technique** du comité de pilotage et assure le suivi de la mise en œuvre du plan d'actions prioritaires de la PONADEC.

Le Comité de pilotage associe régulièrement de sous-comité décentralisation et déconcentration à ses travaux. (Une réflexion sera ouverte sur la composition du sous-comité décentralisation déconcentration du CCRA qui pourrait devenir, pour simplifier le dispositif, le comité de pilotage sous réserve de la participation de l'ANCB).

Le comité de pilotage se réunit trimestriellement. Entre les sessions du comité de pilotage, le MDGLAAT est chargé d'assurer la coordination de la mise en œuvre de la PONADEC.

Les conclusions et les recommandations du comité de pilotage sont présentées :

- en Conseil des Ministres. Sur la base d'un état d'avancement de la PONADEC et les points critiques rencontrés, le Conseil des ministres prendrait les décisions relevant de ses prérogatives pour assurer le respect par chacune des administrations des engagements du gouvernement ainsi que les mesures permettant de lever les contraintes.
- au Groupe décentralisation des partenaires, l'accent serait mis sur la cohérence des interventions des partenaires par rapport aux orientations de la PONADEC et sur les appuis apportés à la mise en œuvre de cette politique. Le secrétariat permanent de la PONADEC participerait quand nécessaire aux autres groupes thématiques / sectoriels des partenaires pour assurer une prise en compte des principes de la PONADEC au niveau des appuis sectoriels.

**Une conférence annuelle sur la décentralisation, la déconcentration et le développement régional** serait organisée regroupant les préfets, les représentants des associations de communes du niveau départemental et autres acteurs clés. Le gouvernement présenterait à cette occasion son bilan en terme de mise en œuvre de la PONADEC et respect des engagements pris.

### **Le suivi, la coordination de la mise en œuvre et l'évaluation**

Le MDGLAAT dispose d'un **Secrétariat permanent** pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la PONADEC. Deux cadres de haut niveau seront recrutés sous forme contractuelle à cet effet après une sélection par une commission indépendante. Une assistance technique sera positionnée dans ce secrétariat permanent. Ce secrétariat permanent suivra au quotidien l'exécution de la PONADEC tant au niveau des outils à produire que de leur mise en application. Chaque ministère concerné désignera un de ses Directeurs comme l'interface en son sein pour l'application de la 2D. Au niveau des préfectures, le SG assurera cette interface. Le secrétariat permanent prépare chaque trimestre l'état de mise en œuvre du plan d'actions de la PONADEC qui sera présenté au comité de pilotage.

Le MDGLAAT travaillera en étroite collaboration avec le MRAI du fait de la mission de ce ministère en charge de la coordination des réformes administratives et institutionnelles.

Si le MDGLAAT assure une coordination générale de la mise en œuvre du plan d'actions, les responsabilités pour cette mise en œuvre sont partagées entre les acteurs en fonctions des activités à mener. Ainsi le MRAI sera plus spécifiquement chargé de suivre le volet 2 sur la déconcentration. L'annexe sur le PAP présente en détail le partage des responsabilités.

#### **3.5.3. Le Cadre de suivi-évaluation**

Le plan d'action de la PONADEC constitue un programme cadre, il sera mise en œuvre au travers :

- de décisions et mesures adoptées par le Conseils des Ministres,
- des actions propres à chaque ministère qui auront été définies dans les plans décentralisation et déconcentration,

- des programmes d'appui spécifiques à la décentralisation et à la déconcentration dont certains sont déjà en cours (ex. PDDC, PACTE, ...).

Sa mise en œuvre réussie dépend dans une large mesure de la qualité de son pilotage. Ce dernier doit pouvoir disposer à cette fin d'un système de suivi-évaluation fondé sur des indicateurs « agréés ». L'élaboration d'un système d'indicateurs administratifs et stratégiques est un élément constitutif du dispositif de pilotage et de suivi-évaluation de la PONADEC. Il doit faire l'objet d'un large accord entre les parties prenantes et doit s'appuyer dans la mesure du possible sur des initiatives similaires déjà en place, notamment pour la *Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté*.

Le suivi est une composante essentielle de la planification stratégique et d'une gestion axée sur les résultats. C'est l'activité principale qui permet de rendre compte des performances et de l'efficacité des actions. C'est aussi l'activité qui permet de porter des corrections et des ajustements à temps au plan d'action au regard des acquis et des changements dans les conditions. Pour cela, il est impératif que le dispositif de suivi responsabilise au mieux l'ensemble des « exécutants » - notamment les ministères, les collectivités territoriales et les structures déconcentrées - dans la production, l'analyse, la diffusion et l'usage partagé des informations statistiques. La rétention d'information est l'un des obstacles majeurs à la mise en œuvre de toute politique interministérielle particulièrement lorsque des transferts de compétences et de ressources sont en cause.

L'une des premières tâches du **Comité de pilotage** sera d'élaborer le Cadre de suivi-évaluation ainsi que les indicateurs lui permettant d'assurer ses responsabilités au niveau de la coordination et de la mise en œuvre de la PONADEC. De plus, le Comité de pilotage organisera des supervisions régulières au niveau des principaux départements ministériels pour débattre de l'avancée des plans 2D ainsi que des tournées régulières sur un échantillon représentatif de préfectures et de communes.

Le rôle du **Secrétariat permanent** sera multiple :

- s'assurer d'une progression cohérente des différentes activités du fait de leur interdépendance ;
- attirer l'attention du comité de pilotage sur les retards dans la prise de décisions et dans le démarrage des actions et leurs incidences sur le bon déroulement de la PONADEC.
- suivre avec attention la prise en charge des différentes activités par les programmes en cours
- signaler au Groupe décentralisation les actions urgentes à mener et pour lesquels les financements n'ont pu être mobilisés.

**Un tableau de bord** sera produit par le secrétariat permanent avec les indicateurs clés ainsi que l'identification de leurs sources pour s'appuyer, autant que possible, sur les indicateurs déjà produits par les systèmes sectoriels existants ou en cours de mise en place au niveau des préfectures.

**Une méthode et un outil permettant d'identifier les déficits de capacité institutionnelle** dans la mise en œuvre de la PONADEC seront mis en place. Ils permettront d'adapter les appuis à apporter, d'accélérer ou de réduire le rythme dans certains domaines.

**Des évaluations indépendantes** mettront en lumière les avancées et les freins. Vu la complexité de la PONADEC et les enjeux, ces évaluations indépendantes seront réalisées comme suit : une évaluation à mi parcours de la Phase 1, une évaluation finale de la phase 1 et de la phase 2. Chaque évaluation peut conduire à reprogrammer la PONADEC (accélération ou frein) en fonction des résultats observés et des obstacles rencontrés.

#### 3.5.4. Le choix des indicateurs

Suivant la pratique en matière de suivi-évaluation des politiques publiques de nature transversale, le Cadre de suivi et de rendement utilisera des indicateurs de nature administrative, c'est-à-dire reliés à l'opérationnalisation de la PONADEC elle-même, et d'autres plus stratégiques, centrés sur les résultats obtenus.

**Le suivi administratif de l'exécution de la politique** consiste à s'assurer que les responsables des volets et des actions à entreprendre les exécutent selon l'échéancier établi et en rendent des comptes selon une formule établie. Des indicateurs de type administratifs devront être produits à cet effet afin de s'assurer : (i) du suivi de l'exécution des volets dans les différents axes par les ministères ; (ii) du pilotage et de l'avancement du processus ; (iii) de la coordination des démarches de dialogue tant avec les parties prenantes et les partenaires, et (iv) l'organisation des revues annuelles et de mi-parcours.

**Le suivi stratégique** consiste à mesurer ce qui est atteint eu égard aux objectifs stratégiques. Les indicateurs retenus devront permettre (i) de suivre les résultats obtenus suite à la réalisation d'activités; (ii) de mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des différents volets visant à atteindre les objectifs de décentralisation et (iii) de déconcentration et d'en apprécier les impacts en rapport avec les objectifs et la vision de la stratégie.

Les indicateurs suggérés ici ont été retenus sur la base de :

- Fiabilité, robustesse et précision
- Validité (mesure-t-il ce qu'ils sont supposés mesurer ?)
- Facilité d'accès et faible coût de collecte
- Degré d'acceptabilité par l'ensemble des acteurs et parties prenantes
- Compréhensibilité (afin de réduire au maximum le nombre d'indicateurs et de mesures)

### Propositions d'indicateurs de suivi administratif (opérationnalisation)

#### 1. Indicateurs reliés au pilotage de la PONADEC

- Nombre de réunions du Conseil des ministres où des décisions relatives à la PONADEC sont prises sur des questions relevant de ses prérogatives
- Nombre de réunions du Comité de pilotage (cible : quatre réunions par année)
  
- Tenue de la Conférence nationale sur la décentralisation et la déconcentration (cible : une fois l'an)
- Nombre de réunions du Groupe décentralisation où des présentations sur l'état d'avancement de la PONADEC sont faites

## **2. Indicateurs reliés au suivi de la PONADEC**

- Préparation et présentation d'un *État de mise en œuvre de la PONADEC* par le Secrétariat permanent (cible : deux fois l'an)
- Préparation et présentation d'un *État sectoriel de la décentralisation et de la déconcentration* dans les cinq administrations centrales les plus concernées (cible : deux fois par année)
- Préparation et présentation d'un État d'avancement de la PONADEC dans les ministères cibles (cible : une fois l'an) (exécution des Plans 2D)
- Préparation et présentation d'un État d'avancement de la décentralisation et de la déconcentration dans chacun des départements (cible : une fois l'an)

## **3. Indicateurs reliés à l'évaluation de la PONADEC**

- Tenue de l'évaluation à mi-parcours de la phase 1 et de l'évaluation finale de la phase 1
- Tenue de l'évaluation finale de la phase 2

## **Propositions d'indicateurs de suivi stratégique (résultats)**

### **1. Indicateurs reliés à la déconcentration**

- Part des crédits déconcentrés par secteur (fonctionnement et investissement) à la Préfecture et aux directions déconcentrées)
- Volume et part des crédits affectés aux PDDI et exécutés au niveau déconcentré

### **2. Indicateurs reliés à la décentralisation**

- Volume des crédits relevant des compétences communales restant au niveau des ministères sectoriels
- Délais de mise à disposition des communes des montants budgétés

### **3. Indicateurs reliés aux capacités des collectivités locales**

- Part des dépenses des collectivités territoriales dans le total des dépenses du budget de l'État
- Évolution de l'accès aux services par commune en lien avec les normes nationales par secteur

### **4. Indicateurs reliés à la performance des collectivités locales**

- Pourcentage du budget des communes consacré aux investissements par secteurs
- Pourcentage du budget des communes consacré à l'entretien et au fond des équipements de service par secteur

### **5. Indicateurs reliés à l'amélioration des conditions de vie des populations**

- Évolution de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans les communes et départements
- Évolution des indicateurs des OMD au niveau départemental et communal

### **6. Indicateurs reliés à la gouvernance démocratique et participative au Bénin**

- Part des dépenses d'investissement de l'État qui passe par le FADeC/ Volume de l'appui des bailleurs passant par le FADeC

- Augmentation des ressources propres des communes

(Des indicateurs de suivi des activités seront définis résultat par résultat au moment du démarrage de la PONADEC)

## 3.6. HYPOTHÈSES, RISQUES ET FLEXIBILITÉ

---

### 3.6.1. Hypothèses et risques

L'hypothèse de départ est une forte volonté du gouvernement de conduire le processus de décentralisation et de déconcentration à son terme. Les principales implications concernent (i) une réallocation des ressources publiques tant humaines que financières au profit d'une part des collectivités territoriales et, d'autre part, des services déconcentrés de l'Etat, (ii) la territorialisation des politiques publiques à travers notamment la mise en place des PDDI.

La deuxième hypothèse est l'acceptation par les partenaires techniques et financiers du Bénin d'adapter leurs interventions aux principes librement définis par le gouvernement en matière de décentralisation et de déconcentration, conformément à la Déclaration de Paris. L'implication est le respect des compétences communales tant au niveau des approches et modes opératoires des programmes financés qu'au niveau des transferts financiers.

La troisième hypothèse concerne la volonté des élus de travailler à une amélioration de la gouvernance locale et la mobilisation des ressources locales.

Les risques identifiés sont à plusieurs niveaux :

- la PONADEC est vue comme une politique sectorielle verticale relevant d'un seul ministère ou limitée à la réforme de l'administration territoriale (RAT), les différents ministères considèrent qu'elle est de la seule responsabilité du MDGLAAT et n'en tiennent pas compte.
- Le Ministère de l'Economie et des Finances ne soutient pas une réallocation des ressources publiques, rendant caduque le processus faute de moyens affectés aux acteurs décentralisés et déconcentrés. La remise à plat de la fiscalité locale n'est pas opérée limitant les possibilités de mobiliser les ressources locales.
- Le dispositif déconcentré du MEF n'est pas suffisamment renforcé ne permettant pas une bonne gestion des fonds injectés aux préfectures et aux SDE.
- Les directions centrales des ministères ne veulent pas déconcentrer la gestion des programmes à exécuter au niveau départemental, limitant ainsi l'autonomie des SDE et leur marge de manœuvre et freinant la mise en place des PDDI. Elles ralentissent les transferts de compétences pour garder la main sur les ressources destinées aux investissements de compétences communales.
- La coordination des partenaires est insuffisante pour assurer une bonne articulation et éviter les chevauchements d'intervention. Certains conservent une « double » stratégie

en continuant à financer des programmes sectoriels ne respectant pas les principes des 2D.

- La réforme de la fonction publique n'aboutit pas limitant la possibilité de rendre attractifs les postes à l'intérieur du pays et de une progression à la compétence.

### 3.6.2. Flexibilité

La mise en œuvre de la PONADEC permet une relative flexibilité pour adapter le rythme d'exécution. Il reviendra au Comité de Pilotage de faire évoluer ce rythme et de réorienter, quand nécessaire, les moyens sur des activités plus critiques.

Mais cette flexibilité n'a de sens que si une cohérence d'ensemble dans l'avancée est conservée et qu'il n'y a pas de remise en cause des fondements de la PONADEC (accélération des transferts de compétences et de ressources, déconcentration des crédits et mise en place plans 2D, PDDI...). Cette remise en cause peut être due à une mauvaise maîtrise des risques évoqués ci-dessus.

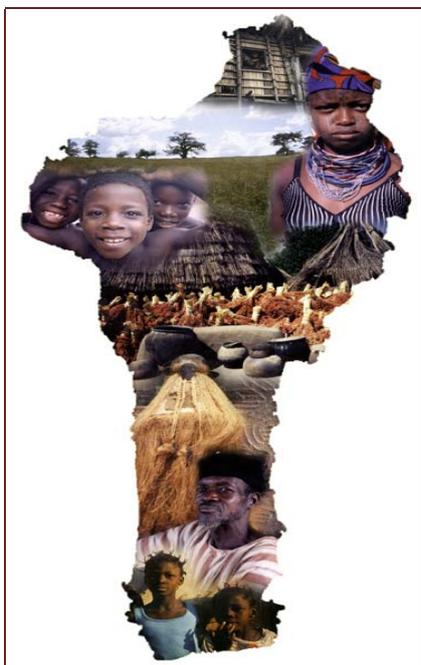
Ces risques identifiés peuvent être minimisés si la PONADEC est portée par le gouvernement. Ce portage se traduira :

- un engagement fort et précis sur le calendrier de transfert de compétence et le suivi de sa mise en œuvre,
- un engagement pluriannuel sur le niveau de financement apporté aux communes dans le domaine de l'investissement et du fonctionnement,
- la mise en place au sein du MEF d'une cellule ad hoc inter-directions rattachée au cabinet du Ministre chargée de définir et de suivre le renforcement des services de déconcentrés du MEF et la capacité d'absorption et de gestion des crédits délégués.

Le suivi régulier par le Conseil des Ministres de l'état d'avancement de la PONADEC, notamment au niveau des transferts et de la mise en œuvre des plans 2D permettra d'interpeller les ministères en retard ou récalcitrants. Le fait d'adopter une feuille de route 2D pour chaque ministère engage l'équipe ministérielle concernée vis-à-vis du gouvernement.

Le poids des élus et le travail de lobbying de l'ANCB notamment au niveau de l'Assemblée nationale sont aussi des moyens pour pousser le gouvernement au respect de ses engagements.

S'il apparaît au vu des résultats du suivi, que les risques n'ont pas été suffisamment limités, il faudra inévitablement reprogrammer en conséquence l'ensemble de la PONADEC.



**PONADEC**

**POLITIQUE NATIONALE DE DÉCENTRALISATION ET DE DÉCONCENTRATION**

## **4. LES MOYENS A MOBILISER**

## 4.1. L'ENGAGEMENT DES ACTEURS

---

### 4.1.1. Les engagements de l'Etat

L'engagement du gouvernement est déterminant pour la réussite de la PONADEC. L'atteinte des résultats fixés est liée aux principaux engagements suivants décrits dans les orientations de la PONADEC. Le gouvernement veillera ainsi à **territorialiser les politiques publiques et faire évoluer en conséquence le mode de programmation des interventions de l'Etat** (PDDI), à assurer la fonctionnalité des cadres de concertation (CDCC). Il accélérera le **transfert de compétences et de ressources aux communes et sécuriser le niveau de ces ressources**, mettra en place les outils facilitant la contribution des communes à la lutte contre la pauvreté et veillera au respect des prérogatives communales.

Le gouvernement obligera les ministères sectoriels à opérer une déconcentration de leurs ressources humaines et de leurs crédits, à adapter leur politique, leurs stratégies et leurs programmes sectoriels pour tenir compte de la 2D. Afin d'être cohérent avec ses choix et de donner aux acteurs les moyens d'assumer les fonctions que l'Etat leur a dévolu, le gouvernement **s'engage à opérer une réallocation des ressources publiques** en lien avec le processus de décentralisation et de déconcentration, ainsi qu'une adaptation de la fiscalité locale.

### 4.1.2. Les engagements des Collectivités Territoriales

Premiers bénéficiaires de la PONADEC, les Collectivités territoriales s'engagent à leur niveau à renforcer la mobilisation démocratique autour des objectifs de développement du territoire communal et à améliorer la fonctionnalité des instances communales.

Elles travailleront à **améliorer le niveau d'accès aux services offerts leurs habitants et la qualité de ces services**, elles s'impliqueront davantage dans la mobilisation des ressources locales et investiront dans le développement économique local.

### 4.1.3. Les engagements des Partenaires extérieurs

Les partenaires extérieurs qui apportent au Bénin un appui important et parfois déterminant dans le domaine de la décentralisation et de la déconcentration doivent, pour mettre fin aux dysfonctionnements et pertes d'efficacité qui peuvent parfois être constatés dans le contexte actuel, **s'engager à reprendre dans leurs programmes et projets, au besoin en les révisant, les objectifs et la stratégie définis par le Gouvernement au travers de la PONADEC.**

Plus particulièrement, les partenaires devront s'engager à fournir régulièrement des informations sur l'avancement de leurs programmes et projets afin d'assurer l'exhaustivité et l'efficacité du dispositif de coordination des aides extérieures qui sera mis en œuvre par le Comité de pilotage de la PONADEC.

Ils doivent enfin s'engager à faire en sorte que leurs programmes et projets sectoriels prennent totalement en compte le fait communal de façon à ce que leurs appuis sectoriels ne

contredisent plus leurs appuis à la 2D tout en respectant la législation nationale et les orientations gouvernementales.

## 4.2. MOYENS FINANCIERS

### 4.2.1. Estimation du coût global prévisionnel de la première tranche quinquennale

Pour la période 2008/2013, le coût global HT prévisionnel de mise en œuvre de la PONADEC, établi selon les modalités indiquées au paragraphe 4.2.2 suivant, ressort à : **14.166.638.000 F.CFA hors mesures optionnelles et à 16.452.738.000 F.CFA en y incluant les mesures optionnelles.**

Le tableau ci-dessous ventile ce coût global prévisionnel par volet opérationnel et isole le coût des mesures optionnelles pouvant résulter de décisions stratégiques à prendre par le Gouvernement au titre du volet préparatoire (second semestre 2008).

<b>Volet</b>	<b>2 008</b>	<b>2 009</b>	<b>2 010</b>	<b>2 011</b>	<b>2 012</b>	<b>2 013</b>	<b>Total</b>
<b>Préparatoire</b>	124	634	317	271	177	177	<b>1 700</b>
<b>Volet 1</b>	0	396	1 032	850	922	378	<b>3 578</b>
<b>Volet 2</b>	0	211	900	1 175	1 316	2 147	<b>5 748</b>
<b>Volet 3</b>	0	291	781	676	761	632	<b>3 140</b>
<b>Total</b>	<b>124</b>	<b>1 532</b>	<b>3 030</b>	<b>2 971</b>	<b>3 176</b>	<b>3 333</b>	<b>14 167</b>
<b>Mesures optionnelles</b>	0	430	600	600	600	56	<b>2 286</b>
<b>Total avec options</b>	<b>124</b>	<b>1 962</b>	<b>3 630</b>	<b>3 571</b>	<b>3 776</b>	<b>3 389</b>	<b>16 453</b>

Pour chacun des volets opérationnels, le détail des coûts prévisionnels de chaque résultat et de chaque activité est repris au Plan d'Actions Prioritaires (PAP) annexé au présent document de politique.

On notera ici que les différentes actions et mesures prévues au titre de la PONADEC ont été classées selon les 6 catégories reprises par le tableau ci-après qui indique également l'importance relative de chaque catégorie dans l'ensemble de la PONADEC :

### Répartition par catégorie de mesures ou d'actions

N°	Types de mesures ou d'actions	En % hors options	En % avec options
<b>Catégorie 1</b>	Mesures institutionnelles ou organisationnelles	<b>4,39%</b>	<b>3,78%</b>
<b>Catégorie 2</b>	Renforcement des moyens (bâtiments et équipements)	<b>42,46%</b>	<b>36,56%</b>
<b>Catégorie 3</b>	Etudes, accompagnements, formations, outils et méthodes	<b>39,09%</b>	<b>33,66%</b>
<b>Catégorie 4</b>	Information, sensibilisation et communication	<b>1,99%</b>	<b>1,71%</b>
<b>Catégorie 5</b>	Recueil d'informations et données (y compris suivi et évaluations)	<b>12,07%</b>	<b>10,39%</b>
<b>Catégorie 0</b>	Mesures optionnelles		<b>13,89%</b>
		<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

En ce qui concerne la catégorie 3 (études, accompagnements, formations et développement d'outils et méthodes) il faut souligner que l'essentiel des activités prévues concerne des missions d'études opérationnelles pour le développement d'outils et méthodes visant à renforcer les capacités des acteurs. Une bonne partie de ces missions sera organisée sous forme d'accompagnements et, dans tous les cas, il sera largement fait appel à l'expertise nationale.

L'assistance technique de longue durée a été limitée au strict minimum nécessaire : (i) un poste auprès du Comité de pilotage pour le développement des outils de gestion et de suivi et pour la formation des utilisateurs, (ii) un poste auprès de la CONAFIL pour appuyer la mise en place de cette structure nouvelle et de ses méthodes de travail et; (iii) un poste auprès de la MCL pour la mise en place des actions de formation des élus et agents locaux qui doivent désormais représenter l'une des activités principales de cette institution.

La répartition et le coût des différentes catégories de mesures par volet et résultat sont récapitulés par le tableau de la page suivante.

**Tableau récapitulatif des coûts prévisionnels par volet, résultat et catégorie de mesures ou d'actions**

Volets	Résultats	Catégories					Total général	
		Options	1	2	3	4		5
V1	R1				166,10		245,85	412,95
	R2		82,65	1537,80	279,40		150,15	2 050,00
	R3	56,10			156,20		73,15	285,45
	R4		183,00		603,75			786,75
	R5		50,00				50,00	100,00
	<b>Total V1</b>	<b>56,10</b>	<b>315,65</b>	<b>1 537,80</b>	<b>1 205,45</b>		<b>519,15</b>	<b>3 634,15</b>
V2	R6		19,25	4 400,00	807,40			5 226,65
	R7		121,45		103,40		46,75	271,60
	R8		100,00		150,00			250,00
	<b>Total V2</b>		<b>240,70</b>	<b>4 400,00</b>	<b>1 060,80</b>		<b>46,75</b>	<b>5 748,25</b>
V3	R10				876,15		115,50	991,65
	R11				23,10		124,85	147,95
	R12				700,05	169,95		870,00
	R13				557,45		200,90	758,35
	R14				50,00		156,60	206,60
	R15		65,45				100,000	165,45
	R9							
	<b>Total V3</b>		<b>65,45</b>		<b>2 206,75</b>	<b>169,95</b>	<b>687,85</b>	<b>3 140,00</b>
VP	D1	1 800,00						1 800,00
	D2							
	D3	50,00						50,00
	D4	250,00						250,00
	D5							
	D6	130,00						130,00
	M1							
M2				470,30			470,30	
M3						255,75	255,75	
M4					111,75		111,75	
M5			77,69	595,10			672,79	
M6						189,75	189,75	
M7								
	<b>Total VP</b>	<b>2 230,00</b>		<b>77,69</b>	<b>1 065,40</b>	<b>111,75</b>	<b>445,50</b>	<b>3 930,34</b>
	<b>Total général</b>	<b>2 286,10</b>	<b>621,80</b>	<b>6 015,49</b>	<b>5 538,40</b>	<b>281,70</b>	<b>1 709,25</b>	<b>16 452,74</b>

#### 4.2.2. Modalités de détermination du coût prévisionnel de mise en œuvre de la PONADEC

Les coûts de la PONADEC pour sa seconde phase quinquennale (2014/2018) ne font pas l'objet d'estimations car cette période est trop lointaine pour qu'il soit techniquement possible d'établir des prévisions crédibles et cela d'autant que la première phase quinquennale devrait considérablement modifier l'environnement si bien que la nature des besoins devrait profondément évoluer durant cette période.

L'estimation du coût global prévisionnel de la PONADEC pour la période 2008/2013 (phase préparatoire 2008 et première phase quinquennale) figurant au paragraphe précédent vise uniquement à définir une enveloppe globale à partir de laquelle il sera possible de déterminer les besoins de financement à moyen terme. Bien entendu, les estimations de coûts, qui reposent actuellement sur des hypothèses de prix unitaires et de quantités, devront être affinées au fur et à mesure de l'avancement de la PONADEC soit par des études de faisabilité soit au moyen d'échanges avec les acteurs chargés de l'exécution et/ou du financement des activités.

Les estimations qui sont ici reprises reposent sur les bases ci-après décrites :

- Les prévisions ont été établies hors inflation mais une provision de 10% pour imprévus a été appliquée chaque année à l'ensemble des coûts. Cette provision devrait a priori pouvoir couvrir le montant des surcoûts liés à la hausse annuelle des prix ;
- Cette même provision pour imprévus permet également de couvrir, pour telle ou telle activité, les dépenses diverses spécifiques qui pourront se révéler nécessaires mais qui ne peuvent être identifiées et prises en compte à partir de coûts standards prévisionnels ;
- Des hypothèses de coûts unitaires pour les différents types de dépenses ont été arrêtées et sont communiquées dans le PAP. Ces hypothèses restent à valider et, au besoin, à adapter pour certaines activités spécifiques ;
- Les quantités appliquées aux coûts unitaires correspondent soit aux quantités standard généralement retenues pour des dépenses équivalentes, soit à des estimations qui seront susceptibles de varier en plus ou en moins lors du lancement des opérations ;
- Les dépenses de personnel de l'Etat ne sont pas comptées car l'on part du principe que la mise en œuvre de la PONADEC se fera à dépenses de personnel inchangées (la création de postes dans les Préfectures et les SDE devant se faire au moyen de transferts de personnels depuis les services centraux) ;
- Les opérations lourdes de construction ou d'extension de bâtiments font l'objet de provisions et les dépenses correspondantes ne pourront être définitivement arrêtées qu'après réalisation des avant-projets et études de faisabilité ;
- Les dépenses de personnel des CT à prévoir au titre du renforcement de leurs ressources humaines ne peuvent actuellement pas être chiffrées faute de l'information de départ nécessaire (besoins en ressources humaines des CT par type d'emplois, grilles salariales, rythme et nature des créations de postes et ressources assurées

correspondantes), par ailleurs ces dépenses devraient être absorbées par le budget des communes dans le cadre des transferts de ressources ;

- Le montant des transferts de crédits du budget de l'Etat vers le FADeC ou les CT n'est également pas chiffré car les chiffres effectifs dépendront de décisions gouvernementales qui restent à prendre. On notera néanmoins que, sauf en ce qui concerne d'éventuelles subventions d'équilibre à verser aux CT par l'Etat, le transfert aux CT des crédits actuellement inscrits au budget de l'Etat pour la réalisation d'investissements relevant des compétences des CT sera sans conséquence sur l'équilibre du budget de l'Etat (le montant de la dépense reste inchangé et seule la structure chargée de la dépense change) ;
- Enfin, pour garantir aux CT des ressources suffisantes pour couvrir à la fois les charges transférées et la relance des investissements de proximité, on ne peut exclure la nécessité d'introduire des modifications dans le montant des ressources transférées par l'Etat aux CT et/ou dans la structure de la fiscalité nationale ou locale actuelle. Le montant de ces dépenses et ressources nouvelles ne pourra être chiffré que lorsque le Gouvernement aura décidé de la nature et de la portée des mesures éventuelles à envisager dans ces domaines.

En conséquence de ce qui précède, on voit qu'il est techniquement impossible de déterminer actuellement le montant des besoins de financements de la PONADEC (différence entre le montant des dépenses totales prévisionnelles et le montant total des diverses ressources mobilisables) et cela d'autant que l'information disponible ne permet pas encore de savoir avec certitude lesquelles des mesures et actions prévues sont déjà financées ou finançables par les importantes ressources mobilisées par les partenaires du Bénin en faveur de la décentralisation et de la déconcentration. L'une des premières priorités du Comité de pilotage sera donc de lever aussi rapidement que possible ces incertitudes au moyen des mesures décrites au paragraphe suivant.

#### 4.2.3. Mesures prévues pour préciser le montant des besoins de financement

Dès sa création, le Comité de pilotage de la PONADEC devra se préoccuper de mettre en œuvre des outils de suivi et de connaissance du contexte notamment dans le domaine financier. A cet effet, les hypothèses de coûts actuellement établies devront être validées et les mesures ci-après permettront de rassembler les données et informations nécessaires dans trois domaines ayant une forte incidence sur les dépenses et ressources :

1. Une étude opérationnelle sur les dépenses obligatoires et les ressources nécessaires aux différentes catégories de CT sera réalisée. Les résultats de cette étude permettront, d'une part, d'évaluer finement le montant des ressources complémentaires devant être progressivement dégagées pour couvrir le montant optimum des dépenses utiles et nécessaires et, d'autre part, d'arrêter une stratégie de mise en adéquation des ressources en lien avec les transferts de compétences ;
2. En fonction des résultats ci-dessus mais aussi de la nécessité de préserver les grands équilibres financiers de l'Etat, différents scénarios budgétaires et fiscaux seront soumis à la décision du Gouvernement pour arrêter le contenu et le calendrier de mesures visant à combler progressivement mais durablement les écarts actuels entre charges et ressources assurées des CT et, particulièrement, des CT les plus défavorisées ;

3. Un dispositif permanent de connaissance, d'orientation et de coordination des aides extérieures sera développé et mis en œuvre. Ce dispositif vise 4 objectifs concrets : (i) éviter les pertes d'efficacité qui résultent de la situation actuelle caractérisée par une aide extérieure importante mais éparpillée et, par conséquent, susceptible de ne pas rencontrer les objectifs gouvernementaux; (ii) redonner aux autorités nationales la maîtrise des flux financiers d'origine extérieure; (iii) orienter l'aide extérieure vers les priorités gouvernementales et vers les secteurs ou les zones négligés et; (iv) disposer en permanence d'une information financière détaillée permettant un pilotage fin de la PONADEC. Il est par ailleurs prévu que ce dispositif sera progressivement étendu à la coopération décentralisée et aux actions des ONG dans les domaines de la décentralisation et de la déconcentration. Ce dispositif est abordé à nouveau au paragraphe suivant mais on signalera ici que la coordination des aides extérieures devra également prendre en compte le fait que de nombreuses aides sectorielles des partenaires du Bénin n'intègrent pas encore suffisamment le fait communal et la législation nationale sur la décentralisation et la déconcentration.

#### 4.2.4. La nécessité de développer un CDMT sectoriel et un dispositif de coordination des appuis extérieurs

On peut légitimement estimer que la PONADEC est de fait une stratégie sectorielle couvrant non pas un champ d'action vertical ministériel mais un champ d'action horizontal et transversal concernant l'ensemble de l'organisation gouvernementale et, au-delà, l'ensemble de l'organisation nationale.

Dans l'approche mise en œuvre par un nombre croissant de partenaires extérieurs, les stratégies sectorielles sont susceptibles de bénéficier de subventions budgétaires relativement importantes. Ces aides sont globalement plus efficaces que celles provenant d'un nombre variable de projets et de programmes identifiés et gérés indépendamment les uns des autres.

Cependant, les partenaires qui utilisent les aides budgétaires, et particulièrement la CE, ne les accordent généralement qu'aux pays et secteurs rassemblant un certain nombre de conditions préalables. Parmi ces conditions préalables, trois sont particulièrement importantes et utiles pour le pays bénéficiaire. Il s'agit de conditions concernant le développement et l'utilisation : (i) d'un dispositif de coordination de l'aide extérieure, (ii) d'un mécanisme de suivi de la satisfaction des bénéficiaires-cibles du secteur et ; (iii) d'un cadre de dépense à moyen terme (CDMT) qui permet de déterminer et de gérer les besoins de financements sectoriels.

#### Points à noter : les conditions pour des subventions budgétaires

La PONADEC est de facto une stratégie dite « sectorielle ». A ce titre, elle a vocation à bénéficier d'appuis extérieurs libérés sous forme de subventions budgétaires. Cependant, les règles attachées à ces appuis particulièrement efficaces et responsabilisant, font qu'ils ne peuvent être accordés que si le secteur dispose notamment des mécanismes suivants :

- Un dispositif performant et permanent de coordination de l'aide extérieure à placer sous la responsabilité de la structure de pilotage de la PONADEC;
- Le développement d'un Cadre sectoriel de Dépenses à Moyen Terme (CDMT);
- Un dispositif de suivi de la satisfaction des bénéficiaires (Communes et populations locales).

Ces trois outils sont prévus par la PONADEC. Lorsqu'ils seront en cours de développement et que les besoins de financements seront déterminés comme indiqué plus haut, il sera donc possible de rechercher les moyens de débloquer une aide budgétaire en faveur du secteur de la 2D.

## 4.3. AUTRES MOYENS

---

### 4.3.1. Mesures législatives et réglementaires

Le MDGLAAT a entamé un travail de toilettage des textes relatifs à la décentralisation. Cette veille sur l'adaptation de la législation et de la réglementation sera permanente et fait partie des fonctions courantes du MDGLAAT. Le MDGLAAT travaille sur ces besoins d'évolutions avec l'ANCB mais aussi les ministères concernés avant l'introduction des propositions au Secrétariat du Gouvernement.

Le Comité de Pilotage de la PONADEC, notamment dans le cadre de la valorisation des résultats du suivi-évaluation, veillera à ce que les instructions ministérielles relatives à l'application de la 2D soient prises et mises en application.

### 4.3.2. Mesures organisationnelles

Les mesures organisationnelles sont principalement liées à la mise en œuvre des plans de décentralisation et de déconcentration des ministères et la rationalisation de l'organisation des services de l'Etat au niveau des préfectures.

Ces mesures seront précisées et adoptées au cours de l'exécution de la PONADEC.

La fonctionnalité des organes de concertation que sont les CDCC et la CAD implique des mesures à prendre au démarrage de la PONADEC.

### 4.3.3. Programmation des besoins en ressources humaines et équipements

Concernant les besoins en ressources humaines, il est difficile de les déterminer aujourd'hui. La PONADEC prévoit plusieurs résultats qui visent une amélioration des ressources humaines des communes mais aussi des services déconcentrés. Les travaux à mener au niveau de l'actualisation des audits des préfectures, lors de la conception des plans 2D, lors de l'élaboration des plans

**Extrait de la composante d'appui à la réforme administrative du programme d'appui à la gouvernance** : « Par ailleurs, l'opérationnalisation et l'efficacité de la modernisation de la gestion des ressources humaines de l'Etat exigent un transfert et une déconcentration de la gestion de ces ressources vers les ministères sectoriels et les structures déconcentrées. En effet, les ministères doivent assumer la gestion opérationnelle et prévisionnelle des effectifs et des compétences de leur personnel central et territorial. C'est l'une des prescriptions des États généraux de la Fonction Publique, qui s'inscrit dans le cadre de la valorisation des ressources humaines et le renforcement des capacités nationales de gestion. Le MTFP, assumant un rôle normatif, appuie les ministères, leurs directions territoriales et les communes dans la gestion directe plus efficace des ressources humaines. Cela implique de compléter le processus de transfert de compétences aux ministères et de développer les capacités d'assistance conseil aux employeurs directs en matière de gestion des ressources humaines. »

de renforcement institutionnel des communes permettront de déterminer ces besoins et de travailler avec les institutions concernées à leur amélioration (renouvellement et redéploiement, mise à niveau et formation continue...). Des travaux seront à mener avec le MTFP et les programmes spécifiques en cours sur ces questions (voir encart sur le programme d'appui à la gouvernance).

Concernant l'équipement, la PONADEC prévoit en priorité la mise à niveau des équipements des préfectures et des services déconcentrés du MEF. Des provisions sont faites au niveau de la mise en œuvre des plans 2D pour les ministères qui seront considérés comme prioritaires. Ici aussi, c'est lors de la mise en œuvre des activités prévues (par exemple conception des plans 2D) que l'identification de ces besoins d'équipements sera effectuée.

#### 4.3.4. Développement d'outils et de méthodes

La PONADEC joue un rôle important dans la conception et/ou la mise en œuvre des instruments nécessaires à la 2D, tant sur le plan de la programmation des investissements, de la territorialisation des politiques, des mécanismes de financement, des organes de gouvernance concertée...

La pertinence, la faisabilité et la qualité de ces instruments seront décisives pour la réussite du processus 2D. Pour cette raison, une part importante des ressources du plan d'actions prioritaires sera consacrée à la conception et l'implantation de ces outils.

Les principaux instruments (organes, mécanismes ou outils) à renforcer ou à concevoir concernent :

- le CDCC avec les guides pour la définition d'une vision partagée des priorités du territoire et le suivi des actions de développement sur le territoire ;
- le système d'information départemental qui sera au service du Préfet, du CDCC mais aussi des CT et des directions départementales et autres acteurs e la société civile ;
- les Plans Départementaux de Développement Intersectoriel (PDDI) ;
- les Plans de Décentralisation et de Déconcentration (plans 2D) pour les ministères,
- les plans de renforcement institutionnel des communes,
- les outils d'appui au développement économique local,
- les outils d'appui aux intercommunalités,
- les mécanismes de financement avec notamment le FADeC et la CONAFIL.

Les outils de pilotage de la PONADEC sont bien évidemment décisifs pour en suivre l'efficacité mais aussi pour disposer d'un outil de suivi de la capacité institutionnelle des différents acteurs concernés car c'est cette recherche de capacité qui sous tend une grande partie des activités de la PONADEC.

#### 4.4. ACTIVITÉS

---

L'annexe sur le Plan d'Actions Prioritaires (PAP) de la PONADEC présente le détail des activités à mener.



## 5.1. CONTENU ET PRÉSENTATION

---

### 5.1.1. Le contenu du PAP

Le Plan d'Actions Prioritaires (PAP) pour 2009-2013, que l'on trouvera en annexe 1 du présent document, comprend les 4 parties suivantes :

1. Un bref rappel des éléments essentiels de la PONADEC;
2. Une présentation du PAP et de ses éléments;
3. Les modalités de gestion du Plan d'action, l'accent étant mis dans cette partie sur les activités prioritaires et souvent déterminantes à prévoir lors de la phase préparatoire;
4. Les composantes du PAP présentées de façon globale et détaillée (par volet, résultat, activité, acteur, catégorie d'activités, coûts, date de mise en œuvre, etc...).

### 5.1.2. La présentation du PAP

Le PAP est disponible sous les deux versions ci-après :

1. Le document papier ci-annexé;
2. Une version électronique sur CD-ROM. Cette version regroupe les fichiers et tableaux constituant le PAP. Facilement utilisable et modifiable, elle constituera pour le dispositif de pilotage de la PONADEC un outil de suivi et de gestion permettant notamment de tester différentes hypothèses et de reprogrammer aisément les activités chaque fois que nécessaire.

## 5.2. UTILISATION ET ACTUALISATION

---

### 5.2.1. Modalités d'utilisation

Le PAP doit être considéré comme une "check-list" permettant à tous les acteurs, et particulièrement au Comité de pilotage, d'avoir à la fois d'avoir une vue d'ensemble de la PONADEC et le rappel de toutes les activités à prévoir chaque semestre durant la totalité des dix années de mise en œuvre de la PONADEC étant entendu qu'à ce stade de développement les activités de la Phase 3 (2014/2018) ne sont qu'esquissées car elles devront être précisées en fin de Phase 2 au vu des résultats obtenus.

Les responsables du suivi et du pilotage devront donc s'appuyer sur le PAP pour assurer le suivi d'une mise en œuvre conforme. A ce titre, et après avoir finalisé le dispositif de suivi et arrêté le montant des besoins de financements résiduels comme indiqué dans le PAP, ils devront :

1. S'assurer des décisions du Gouvernement sur les grandes options qui doivent être tranchées lors de la phase préparatoire (voir plus haut) ;
2. Vérifier le montant et la disponibilité des financements à prévoir pour chaque activité à réaliser et, au besoin, reprogrammer cette activité en fonction du montant des financements disponibles et/ou des coûts de réalisation définitifs;

3. S'assurer de la disponibilité et de la participation des acteurs concernés par la réalisation de chacune des activités prévues par le PAP ;
4. Suivre l'avancement de chaque activité et en mesurer l'impact;
5. Rendre compte régulièrement de l'avancement, des résultats obtenus et des obstacles et imprévus éventuellement rencontrés et proposer à la décision des autorités compétentes les inflexions et modifications à introduire en conséquence dans la consistance et les dates de lancement des activités;
6. Actualiser en conséquence de ce qui précède la programmation du PAP.

### 5.2.2. Modalités d'actualisation et de révision

Le PAP, qui par définition est un programme glissant, peut être révisé ou actualisé en fonction des éléments suivants :

1. Le contenu des décisions gouvernementales notamment pour ce qui est des options stratégiques qui doivent être tranchées lors de la phase préparatoire en 2008;
2. Le choix des acteurs et notamment de la structure chargée de la responsabilité ou du copilotage de telle ou telle activité;
3. Le coût de mise en œuvre de chaque activité et donc la nature et la quantité des moyens à mobiliser pour l'exécution des activités ;
4. La date et le montant des financements disponibles;
5. La date de réalisation des activités (étant entendu que nombre d'activités ne pourront être entreprises que si des activités préalables ont été correctement et complètement achevées) ;
6. L'impact des mesures et activités déjà réalisées et qui peuvent être susceptibles de modifier l'environnement et la nature des problèmes à résoudre.

Les révisions ou actualisations pouvant avoir des effets importants sur la nature même de la PONADEC et/ou sur son rythme d'exécution doivent, avant d'être adoptées, être soumises au Comité de Pilotage et, au besoin, au Gouvernement. Les révisions mineures (comme, par exemple, sur le montant de telle ou telle activité) relèvent de la gestion courante et peuvent donc intervenir sur simple décision du dispositif exécutif et permanent de pilotage.

De façon plus générale, une évaluation des résultats obtenus doit intervenir à la fin de chaque exercice et le PAP doit être reprogrammé pour les exercices suivants en fonction des résultats et enseignements tirés de l'évaluation.