
Coopération bénino-allemande

**Document stratégique pour le pôle
d'intervention prioritaire**

Décentralisation et développement communal

Novembre 2002



Sommaire

Sommaire.....	1
Liste des abréviations	2
1. Résumé.....	3
2. Contexte de départ.....	3
2.1 Contexte et situation par rapport à la politique structurelle globale.....	3
2.2 Problèmes centraux : déficits et potentiels.....	4
2.3 Autres bailleurs de fonds et évaluation de la contribution allemande à ce jour.....	6
3. Objectifs et stratégies	7
3.1 Objectifs du pays partenaire	7
3.2 Objectifs de la coopération allemande	7
3.3 Définition de la stratégie commune	8
3.4 Groupes cibles	10
3.5 Objectifs quantitatifs et qualitatifs communs, et délais estimés	10
3.6 Complémentarité avec les autres bailleurs de fonds	13
4. Pertinence de la contribution allemande.....	13
5. Instruments et procédures.....	14
5.1 Instruments à mettre en œuvre par la coopération allemande	14
5.2 Niveaux d'action	16
5.3 Acteurs et prestations de contrepartie	16
5.4 Conditions préalables nécessaires à la coopération	16
6. Thèmes du dialogue engagé dans le pôle d'intervention prioritaire.....	16

Liste des abréviations

AfD	Agence française de Développement
CD	Coopération au développement
CDG	Carl-Duisberg-Gesellschaft e.V. (Société Carl Duisberg)
CF	Coopération financière
CT	Coopération technique
DANIDA	Danish International Development Assistance (coopération danoise au développement international)
DED	Service allemand de développement
DGAT	Direction Générale de l'Administration Territoriale
DSE	Fondation allemande pour le développement international
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FES	Fondation Friedrich Ebert
FMI	Fonds monétaire international
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Coopération technique)
HSS	Fondation Hanns Seidel
IDH	Indice de développement humain
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH (société issue de la fusion de la CDG et de la DSE)
KAS	Fondation Konrad Adenauer
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Coopération financière)
MCCAG-PD	Ministère Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la Prospective et du Développement
MCL	Maison des Collectivités Locales
MD	Mission de Décentralisation
MEHU	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
MFE	Ministère des Finances et de l'Économie
MISD	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation
ONG	Organisation non gouvernementale
PDGG	Participatory Development and Good Governance
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTTE	Pays pauvres très endettés
S&E	Suivi et évaluation
UE	Union Européenne

1. Résumé

La République du Bénin qui, depuis 1990, adhère résolument au principe de la décentralisation, a adopté en 2000 l'ensemble des lois portant sur la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale, puis, en 2001, les décrets nécessaires à l'organisation des élections communales. La mise en œuvre rapide des réformes et la tenue des élections communales constituent une *conditio sine qua non* pour la suite du processus de développement au Bénin.

Forte de sa longue expérience dans ce domaine (notamment dans le département de l'Atacora au nord-ouest du pays), la coopération allemande, conjointement avec le gouvernement béninois, s'est donnée pour objectif global de faire progresser le processus de décentralisation et de concourir à la création de communes performantes et opérationnelles. Celles-ci devraient être en mesure d'établir une infrastructure communale, de renforcer leur économie locale et de mobiliser les ressources financières afin de pouvoir s'acquitter pleinement de leur mission. La coopération poursuit une approche complémentaire de développement communal et d'appui aux réformes qui vise à tous les niveaux et à des régions pilotes bien spécifiées. A moyen terme, il est prévu d'adopter une approche programme qui offrira plus de souplesse dans la planification, la mise en œuvre et le suivi de ses composantes constitutives qui seront identifiées et harmonisées entre elles.

Dans l'approche de promotion du développement communal, les compétences de gestion et de management des agents communaux et les capacités des communes en matière de planification et d'exécution sont renforcées afin qu'elles puissent remplir leur mission conformément aux besoins. Il faut par ailleurs assurer la viabilité financière des communes. Le concours à la mise en œuvre de la réforme visera, en conséquence, à appuyer les institutions publiques chargées de la décentralisation (Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, MISD ; Direction Générale de l'Administration Territoriale, DGAT ; Mission de Décentralisation, MD ; Maison des Collectivités Locales, MCL), à harmoniser la planification nationale et communale du développement et du budget, à harmoniser la programmation des investissements publics y afférent (Ministère Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la Prospective et du Développement, MCCAG-PD ; Ministère des Finances et de l'Économie, MFE ; Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, MEHU) et, enfin, à renforcer les capacités d'assistance-conseil et de pilotage des Préfectures en matière de développement régional et communal. La population rurale des départements de l'Atacora et de la Donga ainsi que la population de certaines villes secondaires sélectionnées constitueront, dans un premier temps, les groupes cibles prioritaires. Seront les intermédiaires en revanche, les élus communaux, le personnel de l'administration communale et des services déconcentrés ainsi que les représentants des organisations non gouvernementales (ONG) et des initiatives de base.

2. Contexte de départ

2.1 Contexte et situation par rapport à la politique structurelle globale

Le processus de démocratisation entamé par la République centraliste du Bénin a beaucoup progressé depuis 1990. Trois élections présidentielles et parlementaires avec à chaque fois un taux de participation élevé, une situation de droits de l'homme stable, une sécurité juridique étant garantie dans une large mesure et la reconnaissance du principe de décentralisation (art. 150 et suivants de la constitution) constituent l'expression concrète de ce processus.

Simultanément, la situation économique a connu une évolution positive au cours de la période de référence.

En revanche, l'évolution sociale suscite bien d'inquiétudes. Avec une 158^{ème} place (sur 173) sur l'échelle de l'*Indice de développement humain* (IDH) en 2000 et un revenu par habitant de 380 \$ US en 2000, le Bénin compte parmi les pays les plus pauvres du monde. Il s'y ajoutent des inégalités importantes entre hommes et femmes relatives à l'accès aux ressources et à la participation aux processus politiques ainsi que de fortes disparités régionales. Ainsi, par exemple, les départements de l'Atacora et de la Donga, situés au nord-ouest du pays, affichent l'IDH le plus faible. Les jeunes sans emploi dans les zones rurales et les femmes de toutes les couches sociales figurent parmi les groupes sociaux les plus touchés des phénomènes précités.

Conformément à la constitution, l'ensemble des lois portant sur la réforme de l'administration territoriale a été élaboré au cours de ces dernières années. Ce cadre juridique est entré en vigueur le 09 mars 2000. En août 2001, les décrets relatifs à l'organisation des élections communales et à la mise en place des communes ont été adoptés. Le Ministère de l'Intérieur, par le biais de sa Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT), est chargé de diriger la préparation et la mise en œuvre de la réforme. Néanmoins, jusqu'à ce jour, le processus de la réforme révèle des dysfonctionnements qui handicapent son bon déroulement, tels que la lourdeur des procédures administratives ou la corruption encore présente donnant en particulier aussi une mauvaise image de la fonction publique. Le soutien résolu par tous les acteurs politiques constituera un gage de réussite primordial pour l'aboutissement de la réforme. Les élections communales prévues pour le 15 décembre 2002 confirmeront la volonté du Gouvernement du Bénin à mener ce processus à un bon terme.

La définition du pôle d'intervention prioritaire dit « Décentralisation et Développement communal » tient compte des grandes lignes de la politique de développement du Gouvernement fédéral allemand, concourant aussi à la mise en œuvre du Programme d'Action 2015 de lutte contre la pauvreté. Relatif à cet objectif, ce sont deux aspects qui méritent d'être mis en relief: d'une part, les mesures envisagées au titre du développement communal promettent de contribuer à l'objectif du Bénin d'améliorer l'offre en infrastructure sociale et économique. D'autre part, la participation effective des populations au niveau communal permettra aux groupes pauvres de mieux développer leurs capacités créatrices et productives. Figurant parmi les cinq principes cardinaux de la coopération allemande, la participation de la population au processus politique constituera à la fois un indicateur primordial pour le dialogue politique et un des champs d'actions prioritaires dans le cadre des interventions soutenues.

Dans ce même ordre d'idées, il convient de citer le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) récemment adopté. Celui-ci retient parmi les objectifs prioritaires le renforcement de la bonne gouvernance, de la démocratie et du dialogue social et la décentralisation.

2.2 Problèmes centraux : déficits et potentiels

A ce jour, l'administration publique du Bénin affiche deux problèmes majeurs :

A) Le principal obstacle à un processus de développement ancré au niveau local est le système administratif centralisé et **la structure hiérarchisée de l'administration qui ne laisse aucune marge de décision et d'action** au niveau local. Il s'y ajoute un manque d'autonomie financière au niveau des six départements actuels, douze dans l'avenir, et des 77

sous-préfectures. Cette hiérarchie empêche la bonne circulation d'informations, condition sine qua non pour le fonctionnement efficace des différentes structures administratives. La mission des niveaux supérieurs ne semble pas suffisamment orientée vers des services d'assistance-conseil et de suivi. De même, sur le niveau local et départemental, l'autonomie de gestion et la marge de manœuvre des structures étatiques restent très limitées. Rares sont les cas qu'une coordination ou une concertation entre les différents niveaux aient effectivement lieu. Présentement, la déconcentration des ministères sectoriels visant, entre autres, au renforcement de leurs structures locales et départementales et la répartition d'une partie des budgets d'investissement sectoriels au profit des communes ne semblent pas très avancées. Dans leur état actuel, les services déconcentrés de l'Etat n'ont pas les capacités pour rendre aux futures communes, les services d'assistance technique souhaités dans la cadre du développement local.

B) La structure centralisée de l'administration a pour effet que les sous-préfectures (ou les futures communes) **ne sont pas suffisamment qualifiées pour mener à bien leurs missions**. Il convient de souligner surtout le manque de matériel et de ressources financières. Ainsi, les 77 sous-préfectures ne disposent ni des moyens nécessaires ni de personnel qualifié, ce qui se répercute sur la motivation des agents locaux et sur l'image de l'administration locale au niveau de la population. Rares sont par ailleurs les femmes qui occupent des fonctions dirigeantes dans l'administration locale.

Un autre vice des structures communales est le défaut de prise en charge ou *d'appropriation* (*ownership*) et la possibilité réduite pour la population de participer activement à l'organisation de la vie économique et politique des communes.

Dans le contexte des déficits mentionnés ci-dessus, un des obstacles au développement réside dans l'insuffisance des infrastructures sociales et économiques dans les villes et les communes. Compte tenu de ce qui précède, un **premier potentiel de développement** réside dans la mise en œuvre de mesures de développement communal ciblées et dans la création de nouvelles sources de revenus pour les communes. À long terme, les villes et communes institutionnellement et financièrement renforcées peuvent ainsi, d'une part, fournir des prestations de services sans aide extérieure et, d'autre part, apporter une contribution substantielle à la promotion de l'économie locale. Bénéficieront d'une économie et d'une administration locale renforcée aussi bien les populations défavorisées que la commune dans son intégralité.

La réforme de l'administration territoriale déjà adoptée représente le **principal potentiel de développement** en ce qui concerne l'élimination de ces déficits. Cette réforme s'articule autour de deux axes : d'une part, la transformation des sous-préfectures en unités autogérées (collectivité territoriale décentralisée) avec transfert de compétences et mise à disposition de ressources (décentralisation), d'autre part, la revalorisation du rôle des préfets, qui, à l'avenir, coordonneront les structures administratives déconcentrées des ministères sectoriels au niveau des départements (déconcentration). Ce dernier axe s'accompagne d'un dédoublement du nombre de départements de 6 à 12. Une fois que la décentralisation sera effective, l'expertise locale pourra être utilisée de façon plus ciblée, ce qui permet d'introduire des solutions mieux adaptées aux réalités du terrain. Elle permettra en même temps de renforcer la participation égale des femmes et des hommes et d'intégrer ainsi convenablement leurs besoins spécifiques dans la planification communale du développement.

La préparation et la mise en œuvre de la réforme ont mis en évidence les problèmes suivants, auxquels la future coopération bénino-allemande sera chargée d'apporter des solutions :

- Le manque de coordination en matière d'organisation technique et financière et de transfert des compétences de l'État aux communes, entre le Ministère de l'Intérieur chargé de diriger la réforme et les ministères sectoriels ;
- l'absence d'un système d'assistance-conseil et d'appui technique pour les communes ;
- le manque de connaissances des agents locaux relatif à la future mission de l'administration communale et sa structure organisationnelle ;
- l'absence de structures de formation pour les agents locaux et surtout
- le report des élections communales.

2.3 Autres bailleurs de fonds et évaluation de la contribution allemande à ce jour

Les réformes de décentralisation et le développement communal jouissent de l'appui d'un grand nombre de bailleurs de fonds bi- et multilatéraux dont les interventions visent de différentes régions et de différents aspects. Les Pays-Bas, la France, le Danemark et les États-Unis, pour ne citer que ceux-ci, sont engagés a) sur le plan local, dans la mise en place des structures communales (administration financière, infrastructure, bonne gestion des affaires publiques, etc.), b) sur le plan national, dans l'assistance technique aux ministères et institutions chargés de mettre en œuvre la réforme et dans le renforcement des structures administratives (appareil judiciaire, campagnes d'information sur la décentralisation, etc.). Des partenaires multilatéraux, tels que la Banque mondiale, le PNUD et l'UE, interviennent dans les domaines de la modernisation de l'infrastructure locale, du renforcement des capacités locales et de la réforme de décentralisation. Le forum de coordination PDGG (*Participatory Development and Good Governance*) qui se réunit régulièrement cherche à harmoniser les contributions des différents bailleurs de fonds.

La coopération allemande poursuit à ce jour une approche intégrée, qui vise, par le biais d'interventions complémentaires au niveau des sous-préfectures, des structures déconcentrées, des préfectures et des ministères, à conjuguer un concours à la mise en place d'un environnement propice à la réforme avec la mise en œuvre (parfois expérimentale) d'éléments constitutifs de la réforme. A ce titre, la coopération apporte, entre autres, un assistance-conseil au Ministère de l'Intérieur dans l'aménagement du cadre juridique et institutionnel du processus de décentralisation. Un autre projet porte sur l'harmonisation de la planification du budget et du développement aux niveaux communal, régional et national. Le département de l'Atacora représente, jusqu'à ce jour, la région prioritaire d'interventions.

Par ailleurs, des interfaces existent avec d'autres projets de la coopération: le développement villageois, l'élaboration de plans d'actions environnementales en milieu urbain et la protection de l'environnement dans les communes à travers l'exploitation durable des ressources. Le travail des fondations politiques, telles que la Fondation Konrad Adenauer (KAS), la Fondation Friedrich Ebert (FES) et la Fondation Hanns Seidel (HSS), constitue un complément rationnel et nécessaire à la coopération gouvernementale. Elles soutiennent la société civile à travers des actions de sensibilisation aux principes démocratiques, la promotion de la presse et du rôle des femmes ainsi que par des campagnes d'information sur la décentralisation.

La prise en compte de la dimension « genre » et en particulier la promotion des femmes sont assurée, entre autres, par le soutien ciblé de groupes de femmes dans le domaine communal (DED) et par le financement d'une experte genre (DED) à la Préfecture de l'Atacora.

Grâce à cette stratégie et la longue expérience de coopération, notamment dans le Département de l'Atacora, la coopération allemande bénéficie d'une très bonne image dans ce pôle d'intervention prioritaire. La coopération franco-allemande dans le cadre de l'assistance-conseil à la décentralisation, mérite d'être considérée comme une réussite particulière. De

plus, la coopération étroite et constructive entre la GTZ et le DED a évolué positivement et a su créer des effets de synergies importantes à et entre tous les niveaux de l'administration – (Ministère, Préfecture, Sous-préfecture). Pourtant, dans le passé, le succès des mesures en matière de planification décentralisée du développement et d'assistance-conseil au processus de réforme restait limité suite aux conditions cadres défavorables. (telles que la répartition floue des compétences, le manque de ressources humaines et financières, etc.).

3. Objectifs et stratégies

3.1 Objectifs du pays partenaire

La décentralisation constitue, depuis 1990, l'objectif politique primordial du Gouvernement du Bénin, comme il est également stipulé dans les art. 150 et suivants de la constitution. Le Programme d'Action 2001-2006 du Gouvernement reprend, de façon explicite, cet objectif tout en le liant à l'enjeu de la consolidation de la démocratie et de la bonne gouvernance.

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) souligne lui aussi l'importance primordiale des structures administratives démocratiques et performantes par rapport à la mise en œuvre d'une politique de développement orientée vers la lutte contre la pauvreté. Sous cet angle, la décentralisation a en fait pour objectif essentiel de créer sur le plan politique locale, des conditions favorables à la lutte contre la pauvreté. Les objectifs secondaires sont les suivants : le renforcement des capacités communales de gestion ; l'élaboration de plans de développement communal ; et le renforcement de la politique d'information sur le développement local. Ces objectifs sont soulignés dans le DSRP par l'énumération de mesures et d'actions concrètes de la future politique gouvernementale au Bénin.

En dépit des problèmes rencontrés dans l'application des lois adoptées et portant sur la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale, la volonté politique du Bénin de traduire la décentralisation et la déconcentration en réalité est clairement perceptible. La preuve en est l'organisation des élections communales qui, après avoir été à plusieurs reprises reportées par le passé, sont à présent prévues pour le 15 décembre 2002.

3.2 Objectifs de la coopération allemande

L'objectif de la coopération allemande à moyen et long termes est **le fonctionnement effectif, efficace et à l'écoute du citoyen des organes gouvernementaux démocratiquement légitimés et des structures administratives et gouvernementales légitimées sur le plan local. Cela doit permettre de renforcer la société civile, y compris l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, et de contribuer à lutter contre la pauvreté sur le plan local.**

La coopération allemande a pour but d'accompagner le processus de réforme à travers une assistance-conseil technique et de concourir à l'amélioration, à court terme, du cadre institutionnel et juridique de la décentralisation, afin que la mise en œuvre des réformes puisse démarrer aussitôt après les élections communales. Des mesures de développement communal à réaliser dans des départements et des villes secondaires choisis, étant particulièrement touchés par le manque d'infrastructures communales, permettront la mise en place durable d'une infrastructure sociale et économique et contribueront directement à l'amélioration des revenus municipaux (taxes et impôts).

Il est possible de définir les sous-objectifs suivants :

- a) **Préparation des structures gouvernementales** (Ministère, Préfecture) quant à leur future mission de prestataire de services (fonction d'orientation, appui technique, tutelle communale) à l'égard des futures administrations locales. Il convient en particulier de soutenir la **phase de lancement** de la décentralisation à l'issu des élections communales ;
- b) **Renforcement des compétences des administrations** communales y compris son **personnel** dans le cadre d'un système d'assistance-conseil et d'appui à mettre en place au niveau départemental et local – ceci notamment par rapport à un management efficace et adéquat des communes selon leur mission ;
- c) **Amélioration des relations entre l'administration locale et la population/ société civile**, afin que la commune soit mieux acceptée ;
- d) **Renforcement des communes en matière de gestion financière et de budgétisation de leurs propres ressources financières**. Cet objectif inclut également la **formulation d'une politique communale active de promotion de l'économie locale** afin d'augmenter durablement les revenus et l'emploi. Cela permet non seulement de contribuer de façon substantielle à la lutte contre la pauvreté, mais aussi d'assurer le financement des communes ;
- e) **Création d'infrastructures communales** suffisantes et durablement exploitées ;
- f) **Renforcement des créations d'associations** entre les futures communes.

La **participation des femmes** est considérée comme **objectif transversal** d'une approche de développement communal durable et répondant aux besoins de toute la population. Il convient avant tout de souligner la participation des femmes au conseil communal et aux affaires communales, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de plans de développement communal.

3.3 Définition de la stratégie commune

La partie béninoise et la partie allemande poursuivent ensemble l'objectif global suivant :

La République du Bénin est un État doté d'administrations communales autogérées, efficaces et opérationnelles. La population participe activement et à droits égaux à la vie politique, économique et sociale des communes. La décentralisation et le développement communal contribuent à la réduction durable de la pauvreté.

La stratégie commune pour atteindre cet objectif global repose **A)** sur une approche globale d'appui à la mise en œuvre de la réforme de décentralisation sur le plan communal, régional et central et **B)** sur une approche cohérente du développement communal, dans un premier temps limitée aux départements de l'Atacora et de la Donga et à certaines villes secondaires sélectionnées. La situation socio-économique de ces régions justifie cette priorisation géographique. L'objectif de la décentralisation ne peut être atteint qu'à travers un effort bien conjugué de l'ensemble des partenaires au développement, la coopération allemande en faisant partie. La mise en programme des différentes interventions – tout en tenant compte de ceux-ci en voie de création dans les deux autres pôles d'intervention prioritaire – est censée permettre de capitaliser les expériences acquises aux différents niveaux d'intervention et de donner une impulsion plus vigoureuse sur la mise en place des nouvelles structures dans ce domaine.

A) L'approche globale d'appui à la réforme aux différents niveaux d'intervention, communal, régional et central, a pour but de permettre une articulation plus cohérente des activités entre les différents niveaux et, notamment, de garantir aux communes la marge de manœuvre nécessaire compte tenu de leur mission, une fois la décentralisation effectuée. Cette composante stratégique s'articulera autour des axes suivants :

- A.1** Appui aux institutions gouvernementales chargées de mettre en œuvre la décentralisation (MISD, DGAT, MD, MCL) et des ministères chargés de la planification du développement, du budget et des investissements (MCCAG-PD, MFE, MEHU) ainsi que des préfectures et communes dans la prise en charge efficace de leurs missions ;
- A.2** Renforcement des capacités d'assistance-conseil et de suivi des Préfectures et des structures déconcentrées. Cet appui devrait les rendre capable d'assurer, en coopération avec les communes, un développement économique et social équilibré du Département. Elles seront par ailleurs chargées de coordonner les services déconcentrés des ministères sectoriels, d'exercer la tutelle sur les communes et à la fois de les conseiller en matière de développement local ;
- A.3** Harmonisation et mise en application, au niveau national, départemental et communal, de la planification du développement, du budget et des investissements en tenant compte des objectifs du DSRP ;
- A.4** Mise en place d'un système de péréquation financière intercommunale;
- A.5** Création et développement institutionnel d'une association nationale des communes.

B) L'approche de développement communal a pour but de créer des communes opérationnelles qui sont dotées de l'infrastructure socio-économiques selon les besoins des populations. Les communes doivent être en mesure de faire valoir leurs intérêts auprès du pouvoir central (par ex. dans le cadre de l'association précitée), de promouvoir leur économie locale et de mobiliser les ressources financières nécessaires à accomplir la mission qui leur est dévolue. Cette approche comprend les éléments stratégiques suivants :

- B.1** Renforcement des compétences administratives et de gestion (notamment en matière de finances et de budget) des élus locaux et des agents de l'administration locale, lesquels agissent à l'écoute des citoyens et dans l'intérêt des citoyens ;
- B.2** Renforcement de la représentation des femmes dans l'administration locale, notamment dans des fonctions directrices, suite à un soutien ciblé ;
- B.3** Accomplissement effectif et efficace des missions communales, identifiées conformément aux besoins des citoyens et étant sensible à la dimension du genre. A ce titre, il importera à mettre en place d'abord des procédures de planification locales adaptées à la mission des communes, puis d'un système de suivi et évaluation susceptible de fournir des données palpables du développement économique et social de la commune, notamment en ce qui concerne le domaine des finances locales et budgétaire.
- B.4** Planification, budgétisation, installation et exploitation durable de l'infrastructure socio-économique sur la base des plans de développement communal, établis avec la participation la plus large possible de la population ;
- B.5** Assurer la marge de manœuvre financière des communes, notamment à travers l'exploitation des nouvelles sources de recettes locales et la mise en place d'une politique communale de promotion de l'économie locale. Une stratégie communale visant à dynamiser l'économie locale est bel et bien censée apporter une impulsion significative au processus de développement ;
- B.6** La large participation de la société civile aux décisions communales et l'ancrage durable du concept *d'ownership* au niveau de la population. Il convient d'intégrer aux nouveaux forums communaux notamment des groupes de femmes.

Les approches décrites sont complémentaires dans la mesure où l'appui aux administrations communales contribue aussi bien à l'amélioration des conditions de vie qu'il soutient

également les communes dans le processus de décentralisation. Ceci est d'autant plus que le processus de décentralisation est un processus relativement long.

Dans les deux domaines, il y a naturellement des interactions avec les deux autres pôles d'intervention prioritaire de la coopération bénino-allemande. Ainsi, par exemple, le pôle d'intervention prioritaire « Gestion intégrée des ressources en eau et adduction d'eau potable », qui vise à améliorer l'approvisionnement en eau des villes et des zones rurales, est-il en même temps une contribution au développement communal au sens défini ci-dessus. Dans le pôle d'intervention prioritaire « Environnement/ Protection et Gestion durable des Ressources naturelles en Milieu rural », une des approches capitales vise au développement organisationnel des institutions publiques et des organisations non gouvernementales œuvrant dans ce secteur. Il faudra par conséquent être attentif afin d'assurer une étroite complémentarité entre les trois pôles d'intervention prioritaire.

3.4 Groupes cibles

Le processus de décentralisation concerne l'ensemble de la population, tandis que le groupe cible dans le domaine du développement communal n'est, dans un premier temps, que la population des départements de l'Atacora et de la Donga ainsi que de certaines villes secondaires. L'amélioration de l'infrastructure vise à faciliter l'accès de ces populations aux prestations communales et améliorer ses conditions d'habitat et de revenus. Les principaux bénéficiaires seront les femmes et les jeunes sans emploi, des couches les plus défavorisées de la population. Par ailleurs, l'orientation de l'administration locale vers les services communaux accroîtra la participation de la population à la vie politique, économique et sociale des communes.

Les élus locaux figurent dans une position d'intermédiaire. Le but est de les appuyer dans la prise en charge de leur future mission. Par ailleurs, il convient également de considérer le personnel des différents niveaux administratifs comme des intermédiaires. La possibilité leur est offerte d'élargir leurs compétences administratives et de renforcer leurs responsabilités et leur autonomie. L'objectif à long terme est qu'ils adoptent un comportement moderne à l'écoute du citoyen face à la population et aux électeurs. Enfin, les collaborateurs et collaboratrices des organisations non gouvernementales impliquées ainsi que des initiatives de base, lesquels sont plus fortement intégrés aux processus de développement au sens de l'objectif de participation accrue, ont également un rôle d'intermédiaire. Au sein de ces deux groupes, les femmes sont sous-représentées aux postes de responsabilités. Il convient par conséquent de renforcer leurs capacités et de sensibiliser leur environnement social afin que des mesures soient prises pour améliorer leur accès aux ressources et leur contrôle sur ces ressources, sans pour autant augmenter leur charge de travail.

3.5 Objectifs quantitatifs et qualitatifs communs, et délais estimés

Les objectifs et indicateurs mentionnés ci-dessous doivent être remis dans le contexte de la stratégie commune formulée au point 3.3. Pris dans leur ensemble, ceux-ci reflètent l'image d'un « État doté de d'administrations communales autogérées, efficaces et opérationnelles » – au sens de l'objectif global.

A) Pour l'approche globale d'appui à la réforme dans le processus de décentralisation,
on peut formuler les indicateurs suivants :

N°	Objectifs	Indicateurs	Délais
A.1	Les institutions gouvernementales chargées de mettre en œuvre la décentralisation (MISD, DGAT, MD, MCL), les ministères chargés de la planification du développement, du budget et des investissements (MCCAG-PD, MFE, MEHU) ainsi que les préfectures et communes assument correctement leurs missions.	La réforme de l'administration territoriale est rapidement appliquée : dans l'année qui suit les élections communales, les 77 sous-préfectures sont transformées en administrations locales ; Introduction de procédures pour la planification du développement, du budget et des investissements.	Au plus tard fin 2003 2003
A.2	Les préfectures et les structures déconcentrées sont renforcées dans leur mission d'assistance-conseil et de suivi et exercent cette fonction de façon adéquate.	La part des projets de budget établis par les communes, qui sont contrôlés et rejetés par les préfectures, diminue. En 2005, 95 % des projets de budget communaux seront traités dans les délais par la préfecture.	2005 2005
A.3	La planification du développement, du budget et des investissements est harmonisée au niveau national, départemental et communal et est mise en œuvre en tenant compte des objectifs du DSRP.	Les investissements programmés par le biais des budgets communaux dans les régions pilotes sont pris en considération dans le plan d'investissement national.	2005
A.4	Un système de péréquation financière intercommunale est mise en place.	Après 3 ans, 75 % des communes subventionnées dans les régions pilotes reçoivent leurs subventions dans les délais impartis.	2006
A.5	Création et développement institutionnel d'une association nationale des communes.	L'association nationale des communes prend une part active aux processus politiques de prise de décisions concernant les affaires communales.	2005

B) L'approche de développement communal visant à promouvoir des communes opérationnelles et efficaces peut donner lieu aux indicateurs suivants :

N°	Objectifs	Indicateurs	Délais
B.1	Les compétences administratives et de gestion des élus locaux et des agents de l'administration locale œuvrant à proximité du citoyen sont renforcées.	Qualification d'au moins 1 employé administratif par an d'une commune pilote. Les habitants des communes utilisent les bureaux d'information (bureaux du citoyen) : nombre d'utilisateurs en hausse chaque année. Forte participation aux réunions du conseil communal : 75 % des conseillers sont présents.	2007 2007

N°	Objectifs	Indicateurs	Délais
B.2	Suite à un soutien ciblé, la représentation des femmes dans l'administration locale, notamment à ses postes de responsabilités, est renforcée.	D'ici 2008, 30 % des postes à pourvoir dans l'administration locale, même aux échelons supérieurs, seront occupés par des femmes (valeurs de base à déterminer ultérieurement).	2008
B.3	Les missions communales (par ex. établissement et exploitation durable de l'infrastructure communale) sont identifiées conformément aux besoins et en étant sensible à la dimension du genre, et sont accomplies de façon effective et efficace par les communes.	Un plan de développement communal à moyen terme est établi sur la base d'une analyse du rôle respectif des hommes et des femmes et est révisé après 5 ans.	2008
B.4	L'infrastructure socio-économique des communes est planifiée, budgétisée, installée et exploitée dans une optique de durabilité avec la participation la plus large possible de la population.	Dans chacune des villes secondaires soutenues, de nouvelles infrastructures sont mises en place après 5 ans et sont exploitées durablement.	2007
B.5	La marge de manœuvre financière des communes est assurée.	Établissement d'un budget intégrant les recettes des ressources propres à la commune (ex. émanant d'une <i>taxe de développement local</i>) ; Établissement et mise en œuvre d'un plan d'action communal pour la promotion de l'économie locale.	2007 2006
B.6	La société civile (des régions pilotes) est largement impliquée dans les décisions communales : le concept d' <i>appropriation (ownership)</i> est durablement ancré dans l'esprit de la population.	La population a un droit de consultation dans les commissions du conseil communal et le nombre de demandes augmente chaque année ; Les femmes et les groupes défavorisés sont convenablement représentés dans les comités de gestion communaux.	2007 2005

Il convient de faire évoluer les indicateurs mentionnés ci-dessus, le cas échéant en adaptant la stratégie en conséquence. Ici aussi, il est souhaitable de s'inspirer du catalogue d'indicateurs du DSRP béninois. Dans le cadre du programme futur d'appui à la décentralisation et au développement communal, des indicateurs d'impact adéquats sont développés.

Les **jalons** mentionnés ci-dessous marquent au contraire déjà nettement les progrès réalisés dans le domaine de la décentralisation et par là-même dans la consolidation du processus de démocratisation. Au nombre de ceux-ci, notamment :

- La réussite de l'organisation des élections communales au cours du quatrième trimestre 2002 avec un taux de participation élevé.
- Des représentants ou représentantes de la société civile se présentent aux élections et sont élu(e)s.
- Le transfert de fonctions est organisé entre les sous-préfectures nommées et les maires élus.
- Le premier budget est établi et validé par le préfet.

- Les premières stratégies de recettes sont développées et mises en œuvre.
- Création d'une association des communes.
- Création de (nouveaux) forums (en plus du conseil communal), dans lesquels la société civile peut faire valoir ses intérêts.

Les processus de décentralisation sont très complexes et nécessitent que de nombreux acteurs, intervenant à différents niveaux de l'État, changent leur manière de penser. Pour que les nouvelles institutions puissent fonctionner dans un contexte de transformation des domaines d'attribution, il faut en particulier que le personnel des institutions concernées change de comportement. Les nouveaux droits et devoirs de la société civile et des membres des conseils communaux, ainsi que la prise en compte des intérêts des femmes, nécessitent un changement d'attitude aussi bien de la part des agents administratifs que de la part de la population locale. Ces changements demandent une période d'accoutumance et d'apprentissage. En ce sens, la réalisation de ces objectifs nécessite un temps raisonnable.

3.6 Complémentarité avec les autres bailleurs de fonds

Les interventions des Pays-Bas, qui cherchent à élaborer deux à trois plans de développement communal dans l'Atacora d'ici 2002, et de la France, qui prévoit un renforcement institutionnel des administrations municipales de Bohicon, Natitingou et Kandi, complètent les efforts de la partie allemande. Le Danemark soutiendra également le développement communal dans des villes secondaires par la mise en place d'un fonds réservé à l'infrastructure. Il est par conséquent nécessaire d'harmoniser étroitement les différentes interventions à des fins de synergie.

Enfin, il convient de renvoyer à l'Union Européenne et sa stratégie de coopération au Bénin. Comme le présente le programme indicatif national pour le 9^{ème} Fonds Européen de Développement, outre les actions prioritaires à proprement parler concernant la construction de routes et la santé, des mesures isolées sont également prévues dans le domaine de l'administration et de la décentralisation. Le « Programme de Gestion Urbaine » essentiellement financé par la Banque mondiale prévoit la réhabilitation et la construction nouvelle d'infrastructures urbaines.

Étant donné qu'il peut y avoir des recoupements régionaux, il convient de veiller à une harmonisation étroite entre les bailleurs de fonds bi- et multilatéraux : une plus grande imbrication des activités, une analyse d'impact complémentaire et une définition coordonnée de la priorisation géographique entre les bailleurs de fonds bi- et multilatéraux sont nécessaires afin de répondre de façon adéquate aux défis croissants, notamment après les élections communales. Il convient ici de renforcer le rôle du Bénin dans la coordination des bailleurs de fonds. Les expériences faites à ce jour avec le forum de coordination PDGG peuvent être considérées comme extrêmement positives.

4. Pertinence de la contribution allemande

La réussite de la préparation et de la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale et la tenue des élections communales joueront un rôle significatif dans la poursuite du processus de démocratisation et de la lutte contre la pauvreté au Bénin et doivent, à ce titre, être soutenues par la coopération allemande au développement. Les activités prévues dans le cadre du pôle d'intervention prioritaire « Décentralisation et développement communal » ont également une importance capitale pour les deux autres pôles d'intervention prioritaire de la coopération allemande au Bénin, intitulée respectivement « Environnement/ Protection et

Gestion durable des Ressources naturelles en Milieu rural » et « Gestion intégrée des ressources en eau et adduction d'eau potable », dans la mesure où elles influent de façon déterminante sur les conditions cadre de ces domaines.

La coopération allemande au développement dans le pôle d'intervention prioritaire « Décentralisation et développement communal » contribuera à rapprocher l'État béninois de sa population, à accroître la légitimité et l'acceptation des actions gouvernementales et à offrir des prestations publiques plus efficaces et plus à l'écoute du citoyen. Le développement des structures communales et l'élargissement des possibilités de participation de la population renforceront la société civile dans sa participation politique, dans ses possibilités d'organisation économique et sociale ainsi que dans sa capacité à contrôler l'action gouvernementale. Ce faisant, il s'agira en particulier d'améliorer également la participation paritaire des femmes.

Les interventions dans le domaine de la décentralisation et du développement communal permettent ainsi d'améliorer le cadre pour la lutte contre la pauvreté au sens du programme d'action du gouvernement fédéral allemand et pour l'ancrage du DSRP béninois au plan communal. La coopération allemande se démarque des autres bailleurs de fonds par son intervention simultanée aux trois niveaux d'action (national, régional et local), les autres bailleurs de fonds se limitant à un ou deux niveaux d'intervention. La mise en place d'un programme permettra la coordination optimale et l'imbrication des activités dans l'organisation structurelle et opérationnelle du processus de réforme ainsi que la coordination de l'action des différents partenaires dans les régions pilotes. En même temps, grâce à son approche systémique à tous les niveaux avec les éléments décrits au point 3.3, la contribution allemande sera plus visible et plus efficace.

L'appui au développement communal a notamment pour but de renforcer la capacité d'action financière des communes. Un tel objectif contraste nettement avec les activités de la majeure partie des autres bailleurs de fonds et permet de déployer des effets structurants considérables grâce à sa reproductibilité sur tout le territoire national. L'étroite coopération mise en place avec les projets soutenus par DANIDA, qui ont également pour but de renforcer et diversifier la base des revenus communaux, offrira des effets de synergie.

5. Instruments et procédures

5.1 Instruments à mettre en œuvre par la coopération allemande

L'objectif consiste à élaborer un programme pour la décentralisation et le développement communal, lequel comportera les instruments mentionnés ci-après et pour lequel de nouvelles composantes devront éventuellement être développées. Une première mission à ce propos a eu lieu en mois de septembre.

L'élaboration du futur programme dans le pôle d'intervention prioritaire stimulera l'étroite coopération des organisations allemandes (KfW, GTZ, DED, le cas échéant « InWEnt » (Internationale Weiterbildung und Entwicklung), issu de la fusion de DSE et CDG) et favorisera les échanges avec les fondations politiques et les ONG allemandes œuvrant au Bénin. On veillera en permanence à procéder à une répartition claire des missions et à l'harmonisation des domaines d'intervention avec les autres bailleurs de fonds.

Coopération technique (CT) :

Grâce au projet « Appui à la réforme administrative/ décentralisation », les institutions des différents niveaux seront conseillées pour la mise en œuvre de la réforme de l'administration

territoriale et préparées à leur future mission. En même temps, le projet « Appui à la planification décentralisée du développement » doit renforcer l'aptitude des communes et de la préfecture de la région pilote ainsi que du Ministère chargé de la Coordination de l'Action gouvernementale, de la Prospective et du Développement (MCCAG-PD) à concevoir et mettre en œuvre un plan de développement et un plan budgétaire harmonisés et orientés vers la lutte contre la pauvreté.

Conformément aux intentions du futur programme, le développement communal (dans un premier temps dans des communes urbaines et rurales pilotes) est considéré comme un complément rationnel aux projets cités. Dans l'éventuelle composante de programme « Appui au développement communal », il faudra attacher une attention particulière à la marge de manœuvre financière des communes. Cela signifie avant tout le renforcement de la politique budgétaire et fiscale des communes afin que celles-ci soient en mesure d'acquérir une base financière solide et qu'elles disposent ainsi de bonnes conditions de départ pour améliorer les services communales.

Au niveau ministériel, l'assistance-conseil pour la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale est assurée par la CT (GTZ). En ce qui concerne la formation initiale et continue du personnel administratif, il sera à envisager de faire bénéficier en particulier les agents de la fonction publique béninoise des formations continues de longue durée en administration publique organisées par la DSE. De même, il conviendrait d'envisager des mesures de formation technique et pratique, non universitaire, pour le personnel. Les fondations politiques devraient en revanche couvrir la formation et la qualification des titulaires d'un mandat politique, ce qui, en raison de la dimension politique, ne peut pas être pris en charge par la coopération gouvernementale.

L'envoi par le DED de volontaires du développement chargés de soutenir le processus de décentralisation au niveau local est un instrument essentiel pour aider à la mise en place d'une administration locale qui est à l'écoute du citoyen et orientée vers les services communales. L'appui apporté à la base par le DED aux organisations non gouvernementales béninoises et à la société civile représente un autre instrument important. Le DED continuera d'élargir ses activités dans ce domaine et les complétera par des actions de promotion de l'économie communale.

Coopération financière (CF) :

L'instrument de la CF est mis en œuvre par la KfW ayant pour but de développer l'infrastructure dans certaines villes secondaires sélectionnées et de soutenir également le développement urbain dans le cadre du développement communal. Les communes seront à moyen terme chargées de la planification, de l'installation et de l'entretien ainsi que de la planification budgétaire et financière de l'infrastructure et y seront préparées par la CT et la CF. Dans ce cadre, il convient de veiller à ce qu'à moyen terme les communes proposeront un mélange équilibré de prestations sociales et économiques de base.

Dans une perspective plus large, il conviendrait d'examiner comment l'approche actuelle de la CF pourrait être étendue dans une dimension régionale, par exemple au travers de la création d'un fonds communal pour l'infrastructure, voire d'un fonds national pour le développement communal.

5.2 Niveaux d'action

L'appui au processus de réforme concerne aussi bien le niveau de l'administration nationale (ministère) que le niveau régional (département, préfecture, structures déconcentrés) et le niveau local (sous-préfecture, ultérieurement communes). L'assistance-conseil auprès de l'administration communale et des élus locaux atteste de l'action proche de la base menée par la coopération allemande. A cela s'ajoute des mesures d'appui (développement des capacités, promotion des institutions) en faveur de la société civile. Les thèmes transversaux, à savoir la prise en compte de la dimension du genre et la lutte contre la pauvreté, sont pris en considération à tous les niveaux d'action.

5.3 Acteurs et prestations de contrepartie

Les ministères, structures déconcentrés, administrations locales de l'Atacora et organisations de la société civile sont les partenaires de coopération actuels et futurs. Le MISD, la DGAT, la MD, la MCL et le MEF, notamment, auront un rôle capital à jouer dans la mise en œuvre de la réforme de décentralisation et la mise en place des mécanismes de péréquation financière au niveau des communes. Les prestations des partenaires concernent à ce jour la mise à disposition de bureaux, d'équipements et de personnels pour les projets. L'implication du personnel administratif et des décideurs dans les projets de la coopération (p.ex. par la mise en place de comités de coordination et d'orientation sous direction béninoise), déjà pratiquée à ce jour, devra encore être renforcée de manière à pérenniser les acquis.

En vue de la mise en œuvre de la stratégie, il paraît être nécessaire d'augmenter les prestations monétaires et non-monétaires devant être fournies par le maître d'œuvre du projet. À l'avenir, il sera systématiquement demandé des contributions financières pour des mesures ponctuelles, ce qui permettra de renforcer durablement l'engagement et l'identification (« *appropriation* ») du partenaire avec ces mesures. Cette idée sera notamment appliquée dans le projet d'association « Fonds d'Infrastructures pour villes secondaires », dans lequel les communes bénéficiaires fourniront 5 % du total des investissements.

5.4 Conditions préalables nécessaires à la coopération

- A) Tenue des élections communales le 15 décembre 2002
- B) Mise en œuvre de la réforme de décentralisation immédiatement après les élections

6. *Thèmes du dialogue engagé dans le pôle d'intervention prioritaire*

- Révision du document stratégique pour le pôle d'intervention prioritaire en ce qui concerne le renforcement de l'approche par programme, la prise en compte du contenu du DSRP du Bénin et l'évolution des indicateurs en fonction des missions retenues ;
- Processus de mise en œuvre du DSRP en ce qui concerne le renforcement de la participation de la population locale ;
- Renforcement du rôle du Bénin dans la coordination des actions des différents bailleurs de fonds ;
- Effets à long terme de la décentralisation ;
- Politique budgétaire et politique de dépenses orientées vers la lutte contre la pauvreté et la prise en compte de la dimension du genre ;
- Rôle de la promotion de l'économie locale.

Fait à Cotonou, le 21 novembre 2002

Pour la Délégation
du Gouvernement de la
République du Bénin

Pour la Délégation
du Gouvernement de la
République fédérale d'Allemagne

M. Vissinto A. d'Almeida
Directeur Europe au Ministère
des Affaires Etrangères et
de l'Intégration Africaine

M. Heinrich Lehne
Chef de la Division „Afrique centrale,
Afrique de l'Ouest II et Madagascar“ au
Ministère Fédéral Allemand de la
Coopération économique et du
Développement