REPUBLIQUE DU BENIN

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

PONADEC

Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration

DOCUMENT CADRE DE POLITIQUE

Janvier 2016

REPUBLIQUE DU BENIN

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

PONADEC

Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration

DOCUMENT CADRE DE POLITIQUE

Janvier 2016

SOMMAIRE

Liste des sigles, abréviations et acronymes - - - - - 6

Résumé-Synthèse du document cadre - - - - - 9

A La décentralisation et la déconcentration en 2008 - - - - - 10

B La Politique de décentralisation / déconcentration - - - - - 11

C La stratégie de mise en œuvre de la PONADEC - - - - - 13

D Les moyens indispensables à mobiliser - - - - - 17

1. DECENTRALISATION ET DECONCENTRATION EN 2008 - - - - - 19

1.1. Le processus de mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration - - - - - 20

1.1.1 Un processus lent mais devenu irréversible - - - - - 20

1.1.2 Le cadre institutionnel mis en place - - - - - 20

1.1.3 Un cadre juridique relativement complet - - - - - 22

1.2. Des acquis incontestables et un bilan global mitigé - - - - - 22

1.2.1. Les acquis : une première mandature réussie - - - - - 22

1.2.2. Les points à consolider et les freins à lever - - - - - 23

1.2.3. Les enseignements tirés du passé - - - - - 26

1.3. Enjeux et perspectives : changer d'approche - - - - - 27

1.3.1. Rappel des réformes en cours : une prise en compte encore insuffisante de la 2D - - - - - 21

1.3.2. L'apport des partenaires extérieurs : un apport déterminant mais contradictoire suivant les secteurs - - - - - 28

1.3.3. Les perspectives à contexte inchangé sont peu favorables - - - - - 28

1.4. Une approche nouvelle doit donc etre mise en œuvre - - - - - 30

2. QUELS ENGAGEMENTS A L'HORIZON 2013 et 2018 ? - - - - - 31

2.1. La vision de la décentralisation et de la déconcentration au Bénin - - - - - 32

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 - - - - - 32

2.1.2. Sans véritables décentralisation et déconcentration la territorialisation des politiques publiques est impossible - - - - - 32

2.1.3. Ce constat sous-tend la vision sur laquelle la PONADEC repose - - - - - 37

2.2. Les objectifs assignés à la PONADEC - - - - - 33

2.2.1. L'objectif global de la PONADEC - - - - - 33

2.2.2. Les trois objectifs spécifiques définis pour atteindre l'objectif global - - - - - 34

2.3. Les principaux effets attendus de la PONADEC - - - - - 34

2.3.1. Effets en matière de déconcentration et de modernisation de l'Etat - - - - - 34

2.3.2. Effets en matière de décentralisation - - - - - 35

2.3.3. Effets en matière de gouvernance locale - - - - - 35
2.3.4. L'impact global de la PONADEC - - - - - 35

3. LA MISE EN ŒUVRE DE LA PONADEC - - - - - 37

3.1. La stratégie de mise en œuvre - - - - - 38

3.1.1. L'approche stratégique et la démarche de la PONADEC - - - - - 38
3.1.2. Les cinq orientations stratégiques - - - - - 39
3.1.3. Les points critiques : mesures préparatoires et décisions stratégiques - - - - - 44

3.2. Le volet préparatoire et les trois volets opérationnels - - - - - 44

3.2.1. La démarche opérationnelle de mise en œuvre - - - - - 44
3.2.2. Volet préparatoire : Mettre en place les conditions de démarrage et de réussite de la PONADEC (Mesures préalables et décisions stratégiques) - - - - - 45
3.2.3. Premier volet : Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des Départements - - - 46
3.2.4. Deuxième volet : Rendre effective la déconcentration - - - - - 51
3.2.5. Troisième volet : Renforcer le processus de décentralisation - - - - - 55

3.3. Calendrier de mise en œuvre - - - - - 62

3.3.1. Durée de mise en œuvre - - - - - 62
3.3.2. Les 3 phases de mise en œuvre - - - - - 62

3.4. Le contenu de chaque phase - - - - - 63

3.4.1. Phase préparatoire (2008) : mesures préalables et décisions stratégiques - - - - - 63
3.4.2. Phase 1 (2009/2011) : les fondations de la 2D sont complétées et consolidées - - - - - 63
3.4.3. Phase 2 (2011/2013) : Les acteurs de la 2D disposent d'une capacité institutionnelle satisfaisante pour assurer leurs fonctions - - - - - 64
3.4.4. Phase 3 (2014/2018) : La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin - - - - - 65

3.5. Le dispositif de pilotage, de suivi et de coordination - - - - - 66

3.5.1. Les acteurs - - - - - 75
3.5.2. Le dispositif général - - - - - 77
3.5.3. Le Cadre de suivi-évaluation - - - - - 79
3.5.4. Le choix des indicateurs - - - - - 80

3.6. Hypothèses, risques et flexibilité - - - - - 82

3.6.1. Hypothèses et risques - - - - - 82
3.6.2. Flexibilité - - - - - 82

4. LES MOYENS A MOBILISER - - - - - 85

4.1. L'engagement des acteurs - - - - - 86

4.1.1. Les engagements de l'Etat - - - - - 86
4.1.2. Les engagements des Collectivités Territoriales - - - - - 86
4.1.3. Les engagements des Partenaires extérieurs - - - - - 86

4.2. Moyens financiers - - - - - 87

4.2.1. Estimation du coût global prévisionnel de la première tranche quinquennale - - - - - 87

4.2.2. Modalités de détermination du coût prévisionnel de mise en œuvre de la PONADEC - - - - 90
4.2.3. Mesures prévues pour préciser le montant des besoins de financement - - - - - - - - - - - 91
4.2.4. La nécessité de développer un CDMT sectoriel et un dispositif de coordination des appuis extérieurs - 92

**4.3. Autres moyens - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

PONADEC

Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration

Des modalités d'élaboration participative

Le présent document de Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration a été élaboré selon une approche participative associant largement les acteurs concernés. En fait, 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 d'Appui à la Décentralisation et au Développement Comnunal (PDDC) mené par la GTZ.

LISTE DES SIGLES, ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

2D	: Décentralisation et déconcentration
ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
BP	: Budget Programme
CAD	: Conférence Administrative Départementale
CCRA	: Comité de Coordination de la Réforme Administrative
CDCC	: Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CDMT	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CNCRA	: Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative
CS	: Circonscription Scolaire
KFW	: Coopération Financière Allemande
GTZ	: Coopération Technique Allemande
CT	: Collectivités Territoriales
CONAFIL	: Commission Nationale des Finances Locales
DAT	: Délégation à l'Aménagement du Territoire
DD	: Direction Départementale
DGAT	: Direction Générale de l'Administration Territoriale (MDGLAAT)
DSRP	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EDP	: Espaces de Développement Partagés
EPS	: Enseignement Primaire et Secondaire
FADeC	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
FED	: Fonds Européen de Développement
IC	: Institution Communale
MAEP	: Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MCL	: Maison des Collectivité Locales
MD	: Mission de Décentralisation
MPDEPPCAG	: Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MDGLAAT	: Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MEHU	: Ministère de l'Environnement, de Habitat et de l'Urbanisme
MEMP	: Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MS	: Ministère de la santé
MMEE	: Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau
MO	: Maîtrise d'Ouvrage
MOD	: Maîtrise d'Ouvrage Déléguée
MRAI	: Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
MTFP	: Ministère du Travail et de la Fonction Publique
MCRI	: Ministère Chargé des Relations avec les Institutions
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OSD	: Orientations Stratégiques de Développement (« Bénin émergent »)
PDC	: Plans de Développement Communaux
PAP	: Programme d'Actions Prioritaires de la PONADEC
PDDI	: Plan Départemental de Développement Intersectoriel
PIP	: programme d'investissements publics
Plan 2D	: Plan de Décentralisation et de Déconcentration
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
RAT	: Réforme de l'Administration Territoriale
RH	: Ressources Humaines
SCRP	: Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDE	: Services Déconcentrés de l'Etat
SGM	: Secrétaire Général du Ministère
SIG	: Système d'Information Géographique
SIGFIP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SONEB	: Société Nationale des Eaux du Bénin
TP	: Travaux Publics
ZS	: Zones Sanitaires

PONADEC

Politique Nationale
de Décentralisation
et de Déconcentration

Résumé-Synthèse du document cadre

A. LA DECENTRALISATION ET LA DECONCENTRATION 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 premières 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 œuvre leur Plan de Développement Communal, 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 inexistants 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 dû 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 Stratégiques de Développement (OSD) et la Stratégie de Croissance pour la 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.* La PONADEC apporte des réponses pour opérer une part importante de ces ruptures.

B. LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION/DECONCENTRATION

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, l*e 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 de 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 économique et la réduction de la pauvreté axées sur un développement territorial équilibré. 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 développement à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé qui assure le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional. »

En d'autres termes, la PONADEC se traduit par la mise en place d'une gouvernance territoriale efficiente impulsant le développement à la 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.

La mise en œuvre de la PONADEC repose sur les principes directeurs ci-après :

- La libre administration des collectivités territoriales telle qu'il ressort des articles 150 à 153 de la Constitution ;
- Le respect de l'autonomie budgétaire des communes ;
- Le couplage de la décentralisation avec la déconcentration ;
- L'exercice de la tutelle par l'Etat sur les collectivités territoriales ;
- L'application de la subsidiarité afin de favoriser l'exercice effectif des compétences transférées aux communes ;
- Le soutien et l'accompagnement de l'Etat aux collectivités territoriales en ressources humaines, financières et matérielles ;
- La promotion de la coopération et de la solidarité intercommunales ;
- La promotion d'une gestion participative dans le cadre de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement en faisant prévaloir une gouvernance concertée ;
- La prise en compte et la valorisation des potentialités économiques, sociales et culturelles des localités et des régions ;
- Le financement de la PONADEC est assuré principalement par les ressources du Budget national, l'aide extérieure pourra venir en appui aux efforts nationaux.

C. LA STRATEGIE 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.

1ere 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).

2eme 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.

3eme 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.

4eme 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.

5eme 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 départements

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 départements pour la coordination de l'action publique (iii) la *mise en place des Plans Départementaux de Développement Intersectoriel* (PDDI) avec les budgets programmes afférents et une 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 le département 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'efficience de l'administration au niveau déconcentré passe aussi par une *rationalisation de l'organisation des services de l'Etat au niveau départemental.*

Volet 3 : Renforcer 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 ». 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 A 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'efficience 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 MDGLAAT et composé du MRAI assurant la vice-présidence, du MEF, du MPDEPPCAG, du MTFP, du MCRI et auquel est associé l'ANCB à part entière. Le MDGLAAT assure le secrétariat technique du comité de pilotage et 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 par appel à candidature ouvert. Une assistance technique, si nécessaire, 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 à 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 prévisionnel de mise en œuvre de la PONADEC s'élève 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 la PONADEC.

A ce montant de 14 milliards de F.CFA (ou 16, 5 selon le scénario) s'ajoutent les contributions au FADeC. En 2008, sur financement du Budget Général de l'Etat, le Gouvernement a transféré un montant de 5 436 000 000 F.CFA au titre du FADeC (investissement non affecté). En 2009, une dotation de 7 436 000 000 F.CFA au titre du FADeC (investissement non affecté) est prévue au Budget Général de l'Etat, à laquelle s'ajoute un montant de 2 534 737 000 F.CFA au titre du FADeC fonctionnement, soit un total de 9 970 737 F.CFA. *Il est donc prévu sur la période 2010/2013, un abondement du FADeC de 10 milliards de F.CFA par an, soit sur la période 2008/2013 un montant de 55,5 milliards de F.CFA.*

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

Le Bénin dispose d'un certain nombre d'outils de mobilisation et de coordination des ressources extérieures, ainsi que de suivi et évaluation des programmes et projets de développement. Il s'agit notamment de la Cellule de Coordination de l'Aide au Développement (CCAD), de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), de la Cellule de Suivi des Projets Economiques et Financiers (CSPEF), de l'Observatoire du Changement Social (OCS), ...

PONADEC

Politique Nationale
de Décentralisation
et de Déconcentration

1.- DECENTRALISATION ET DECONCENTRATION EN 2008

1.1. LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA DECONCENTRATION

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 2002/2003 et pour l'installation des conseils communaux et municipaux en 2003.

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 clairaement définies en matière de décentralisation. Cette situation explique en partie des difficultés rencontrées.

Mais, au cours de cette période, plusieurs chantiers de réformes ont été lancés dont, notamment, les Etat 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 (SCRP, 2007).

Points à noter : textes et études importants

Sans être exhaustif, outre les OSD (2006 et la SCRP (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 (DEPONAT, 2001), le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté, 2003-2005 (2003). A signaler aussi l'étude sur l'Audit d'analyse de cohérence (2006), l'étude de conception du FADeC (2007) et les Actes du forum national sur le bilan de la RAT (2007).

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.

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. Un nouveau découpage territorial est en étude.
- 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.

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 Départemental 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 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.

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.

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 de la Réforme Administrative et Institutionnelle* (MRAI) dont la vocation est la coordination et la mise en cohérence des différentes réformes,

du *Ministère du Travail et de la Fonction Publique* (MTFP), du *Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale* (MPDEPPCAG) 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.

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 MITIGE

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.

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

- 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

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

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 différentiés des communes en vue d'un développement équilibré du territoire.

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 F.CFA / 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 SCRP, 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.

Absence de liens entre la réforme territoriale et la réforme de l'Etat	Absence de liens entre les besoins locaux et décisions centrales	Absence de liens entre la SCRP, les stratégies sectorielles et les capacités d'intervention des CL
Processus de déconcentration bloqué par la frilosité des administrations centrales	Inadéquation des ressources financières transférées aux collectivités locales	Maintien des disparités dans l'accès des populations à des services de base de qualité
Transfert insuffisant des compétences aux collectivités locales	Articulation insuffisante entre les investissements de l'Etat et les PDC	Valorisation insuffisante des potentialités et spécificités locales
Inadéquation de l'organisation et des moyens des Préfectures et SDE	Inadéquation des processus d'appui et de conseil aux collectivités locales	Développement déséquilibré du Territoire national
Maintien d'un modèle administratif suranné insuffisamment attentif à la bonne gouvernance	Réduction des capacités d'intervention et de gestion des CL et frein à l'enracinement de la démocratie locale	Amoindrissement de l'impact de la stratégie de réduction de la pauvreté et maintien des disparités et déséquilibres

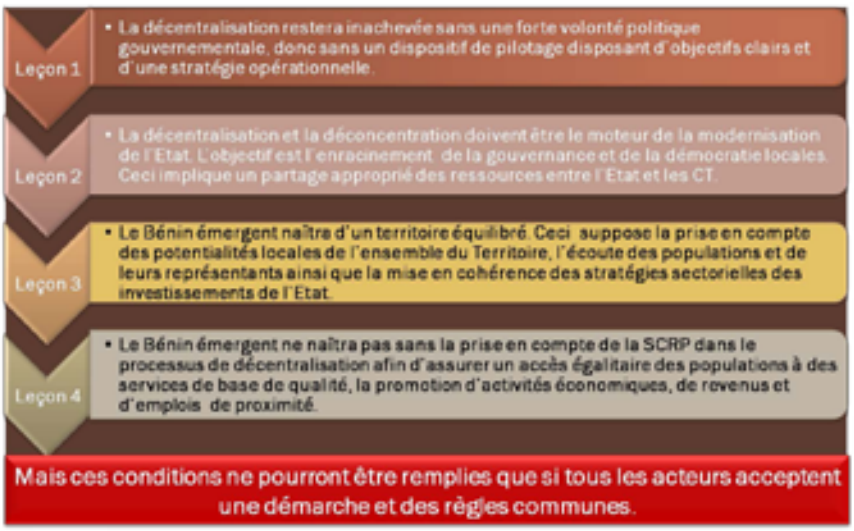
1.2.3. Les enseignements tirés du passé

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 statu quo sur les éléments clés nécessaires au changement et les difficultés à la modernisation de l'Etat dont le processus 2D aurait dû 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

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.

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).

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 hypothèquera 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 deux 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 infrastructurelles. 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 ŒUVRE

Les Orientations Stratégique de Développement (OSD) et la Stratégie de Croissance pour la 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 DECENTRALISATION ET DE LA DECONCENTRATION AU BENIN

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.**

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. »

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 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.

2.2. LES OBJECTIFS ASSIGNES A 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 la base. Elle assure une articulation forte des politiques de décentralisation, de déconcentration et d'aménagement du territoire.

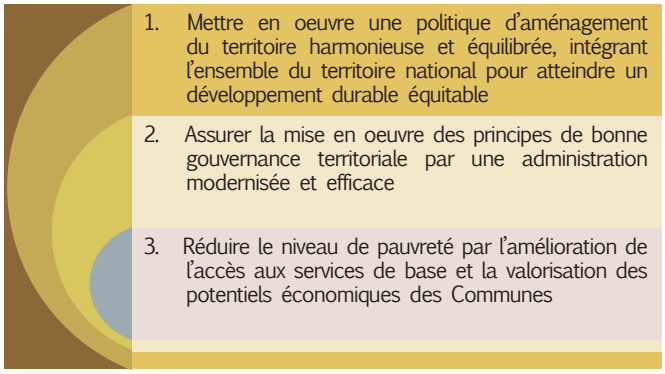
L'OBJECTIF GLOBAL DE LA PONADEC

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'efficience 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

REPUBLIQUE DU BENIN I Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration

3.1. LA STRATEGIE 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 a 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'actions prioritaires.**

- 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.

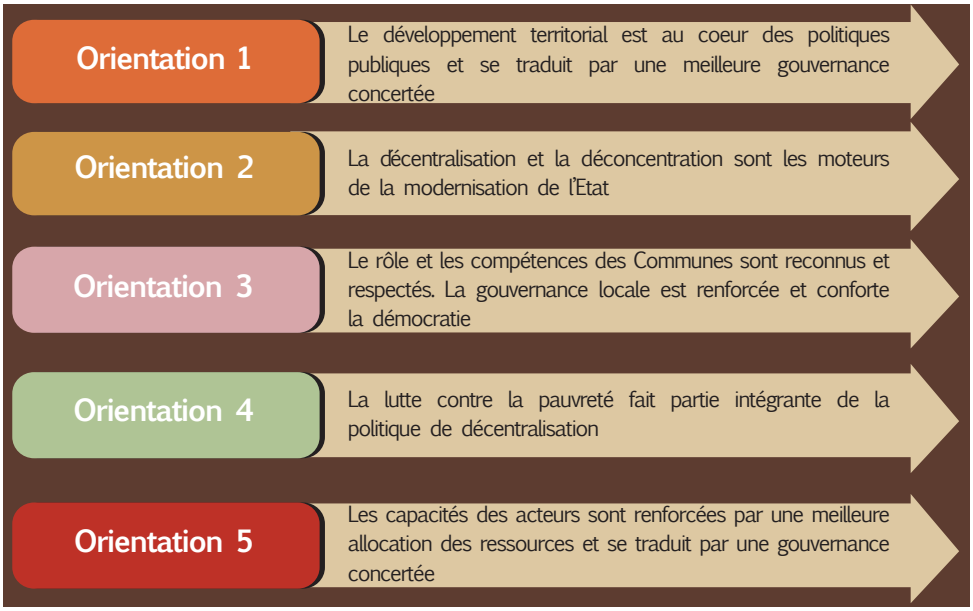
↳ La PONADEC repose sur des valeurs qui guideront l'action publique.

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

Assurer un développement territorial équilibré demande une adaptation du mode de gouvernance et de fonctionnement de l'administration. La décentralisation et la déconcentration.



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. 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).

2eme 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.

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 Conseils Départementaux de Concertation et de Coordination. Le Gouvernement s'emploiera à élaborer et à mettre en oeuvre 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. »

- 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).

3eme 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 que 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 socio-professionnels 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.

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. 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 recoursdes 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 PREPARATOIRE ET LES TROIS VOLETS OPERATIONNELS

3.2.1. La démarche opérationnelle de mise en œuvre

La mise en œuvre 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 en 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.
- 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 Départements

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 des 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 (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 Départementaux

de Développement Intersectoriel avec les budgets programmes afférents et une 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.

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.

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.

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) une réorganisation de leurs services ainsi qu'un r**enforcement 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 déresponsabilisation 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 préfectures 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.

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…)

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.

Les chargés de mission des préfets ont un rôle clé dans les relations entre préfectures et communes. Ils assurent un suivi de proximité et constituent 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 2 à 3 communes.

Le décret sur l'assistance-conseil sera relu afin de s'assurer de son applicabilité, le MDGLAAT mettra aussi au niveau des préfectures 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'actions 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 efficience 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'efficience 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'efficience 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 que 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 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.

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.

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'usager 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 doit se mettre 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 : Renforcer 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.

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.

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 Sèmè-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.

- « *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).

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 tels que définis 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

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 termes de gestion des équipements et de participation à la prise en charge des coûts générés.

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 en 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 identifiants, 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.*

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.

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.

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'actions de la PONADEC débute sur une mise en commun et une évaluation des outils existants, valorisant ainsi les acquis des différents 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 appropriée). Un guide de 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 leurs 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
PHASE 1 : Les fondations de la 2D sont complétées et consolidées										
Les instruments nécessaires à la 2D sont conçus										
Le renforcement des préfectures est opéré										
Les PDDI sont testé 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										
PHASE 2 : Les acteurs disposent d'une capacité institutionelle suffisante pour assurer leurs fonctions										
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										
PHASE 3 : La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin										
Achèvement des plans 2D pour l'ensemble des ministères										
Regroupement des SDE au niveau des préfectures (rationalisation et mutualisation)										
Renforcement fonctionalité 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 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, en 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 la 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 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. »

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 de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale,
- le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle,
- le Ministère de l'Economie et des Finances,
- le Ministère du Travail et de la Fonction Publique,
- les ministères sectoriels 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.

En outre, il convient de signaler l'existence de la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative (CNCRA) (décret n°2005-250 du 6 mai 2005) dont le rôle principal est de s'assurer de la cohérence et de l'articulation des différentes réformes. La CNRA 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 Généraux 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 suivi évaluation 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 MDGLAAT, sera composé du MRAI (vice-présidence), du MEF, du MPDEPPCAG, du MTFP, du MCRI et de l'ANCB. Le MDGLAAT assure le Secrétariat technique du comité de pilotage et le suivi de la mise en œuvre du plan d'actions prioritaires de la PONADEC.

Le Comité de pilotage associe régulièrement le sous-comité décentralisation et déconcentration du CCRA à ses travaux.

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 participera au besoin 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 termes de mise en œuvre de la PONADEC et respecte les 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 sur appel à candidatures ouvert. Une assistance technique, si nécessaire, 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 fonction des activités à mener. Ainsi le MRAI sera plus spécifiquement chargé d'accompagner le MDGLAAT dans le piloltage du 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'actions de la PONADEC constitue un programme cadre, il sera mis en œuvre au travers :

- de décisions et mesures adoptées par le Conseil 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 « agrées ». 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'actions 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 liés 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 annuelle 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 liés 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 liés 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 liés 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 liés 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 liés 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 liés 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 liés 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 liés 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.

Toutefois, dans le cadre du suivi et de l'évaluation, les indicateurs appuyés de valeurs de référence et de valeurs cibles de la PONADEC seront retenus à l'issue d'une étude à réaliser dans ce cadre.

3.6. HYPOTHESES, RISQUES ET FLEXIBILITE

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 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, au besoin, 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 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 cha-que 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 à 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 prévisionnel de mise en œuvre de la PONADEC, établi selon les modalités indiquées au paragraphe 4.2.2 suivant, s'élève à : *14.166.638.000 F.CFA hors mesures optionnelles et à 16.452.738.000 F.CFA en y incluant les mesures optionnelles. A ce montant, s'ajoute l'abondement du FADeC pour un montant de 55,5 milliards de F.CFA.* Le coût induit par le nouveau découpage territorial en préparation sera estimé et budgétisé le moment venu.

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).

Récapitulatif des coûts prévisionnels du PAP pour la période 2008/2013 (en Mio. F CFA)							
Volet	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Préparatoire	124	634	317	271	177	177	1 700
Volet 1	0	396	1 032	850	922	378	3 578
Volet 2	0	211	900	1 175	1 316	2 147	5 748
Volet 3	0	291	781	676	761	632	3 140
Total	124	1 532	3 030	2 971	3 176	3 333	14 167
Mesures optionnelles	0	430	600	600	600	56	2 286
Total avec options	124	1 962	3 630	3 571	3 776	3 389	16 453
Abondement du FADeC	5 500	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	55 500

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

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
Total V1		**56,10**	**315,65**	**1 537,80**	**1 205,45**		**519,15**	**3 634,15**
V2	R6		19,25	4 400,000	807,40			5 226,65
	R7		121,45		103,40		46,75	271,60
	R8		100,00		150,000			250,00
Total V2			**240,70**	**4 400,000**	**1 060,80**		**46,75**	**5 748,25**
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							
Total V3			**65,45**		**2 206,75**	**169,95**	**687,85**	**3 140,00**
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							
Total VP		**2 230,000**		**77,69**	**1 065,40**	**111,75**	**445,50**	**3 930,34**
Total général		**2 286,10**	**621,80**	**6 015,49**	**5 538,40**	**281,70**	**1 709,25**	**16 452,74**

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 en 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 scénari 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.

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).

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.

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 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

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. »

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 de 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'efficience 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. ACTIVITES

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

PONADEC

Politique Nationale
de Décentralisation
et de Déconcentration

5. LE PLAN D'ACTIONS PRIORITAIRES

5.1. CONTENU ET PRESENTATION

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 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.

NOUVEAU PHASAGE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PONADEC

Phasage	Phasage antérieur	Nouveau Phasage
Phase préparatoire	2008	**2009-2015**
Mesures préalables et décisions stratégiques		
Phase 1	2009-2011	**2013-2016**
Les fondations de la 2D sont complétées et consolidées		
Phase 2	2011-2013	**2016-2018**
Les acteurs de la 2D disposent d'une capacité institutionnelle satisfaisante pour assurer leurs fonctions		
Phase 3	2014-2018	**2018-2020**
La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin		

Ce nouveau phasage fait suite à l'évaluation d'étape de la PONADEC réalisée en février 2014 et qui a recommandé, compte tenu du retard enregistré dans la mise en œuvre des actions du PAP, que le Comité Interministériel de Pilotage revoie le phasage. Le nouveau phasage ainsi proposé est issu d'un atelier organisé en octobre 2014 et ayant réunis les différents acteurs en charge de la mise en œuvre et du suivi-évaluation de la politique. Il a fait l'objet d'une validation par le Comité Interministériel de Pilotage lors de sa session ordinaire de mai 2015 tenue à Dangbo.

ANNEXES

Juin 2009

AVEC LE PLAN D'ACTIONS PRIORITAIRES 2009/2018

SOMMAIRE

ANNEXES - - - - - **89**

A.1. Plan d'Action Prioritaire - - - - - 93

1. Les éléments essentiels de la PONADEC - - - - - **94**

1.1 Les objectifs de la PONADEC - - - - - 94
1.2. Les orientations et la stratégie de mise en œuvre - - - - - 94
1.3. Le volet préparatoire, les trois volets opérationnels et les résultats attendus - - - - - 96
1.4. Les phases de mise en œuvre - - - - - 99
1.4.1. Phase préparatoire (2009) : mesures préalables et décisions stratégiques - - - - - 99
1.4.2. Phase 1 (2009/2011) : les fondations de la 2D sont complétées et consolidées - - - - - 99
1.4.3. Phase 2 (2011/2013) : Les acteurs de la 2D disposent d'une capacité institutionnelle satisfaisante - - - - - 99
1.4.4. Phase 3 (2014/2018) : La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin - - - - - 99
1.5. Chronogramme prévisionnel de mise en œuvre - - - - - 101
1.6. Le dispositif de pilotage, de suivi et d'évaluation - - - - - 102
1.6.1. Les acteurs - - - - - 102
1.6.2. L'organisation - - - - - 102
1.6.3. Les outils et les méthodes - - - - - 102
1.6.4. Suivi et évaluations - - - - - 103

2. Les éléments essentiels du PAP - - - - - **103**

2.1. Les objectifs et le rôle du PAP - - - - - 103
2.2. La présentation du PAP - - - - - 104
2.3. Le contenu du PAP - - - - - 104
2.4. Les éléments financiers du PAP - - - - - 105

3. La gestion et le suivi de l'exécution du PAP - - - - - **106**

3.1. Les activités à prévoir lors de la phase préparatoire de la PONADEC - - - - - 106
3.1.1. Activités relevant de la phase préparatoire - - - - - 106
3.1.2. Activités visant à consolider l'information et le cadre décisionnel - - - - - 109
3.1.3. La détermination des besoins de financements résiduels - - - - - 113
3.2. Les activités à prévoir à partir du 1er janvier 2009 (Phases 1, 2 et 3) - - - - - 113
3.2.1. Phase 1 (2009/2011) : les fondations de la 2D sont complétées et consolidées - - - - - 114
3.2.2 Phase 2 (2011/2013) : Les acteurs de la 2D disposent d'une capacité institutionnelle satisfaisante - - - - - 118
3.2.3. Phase 3 (2014/2018) : La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin - - - - - 121

3.3. L'utilisation de la version électronique pour la gestion du PAP - 123
3.3.1. Présentation générale - 123
3.3.2. Les feuilles de coûts unitaires, de devis-type et de devis des activités- - - - - - - - - - - - - - 123
3.3.3. Les feuilles coûts totaux et tableau croisé - 123

**4. Présentation du PAP - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

PONADEC

Politique Nationale
de Décentralisation
et de Déconcentration

A.1. PLAN D'ACTIONS PRIORITAIRES 2009/2018

1. LES ELEMENTS ESSENTIELS DE LA PONADEC

1.1 LES OBJECTIFS DE LA PONADEC

La Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (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 la 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.

La mise en œuvre de la PONADEC permettra d'ici un horizon de 10 ans d'atteindre la situation définie dans la vision suivante :

Faire des Collectivités Territoriales des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé qui assure, le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional.

1.2. LES ORIENTATIONS ET LA STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE

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.

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 :

- mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire visant à réduire les disparités entre les territoires,
- territorialiser les politiques sectorielles,
- accorder une attention particulière aux espaces frontaliers et transfrontaliers,
- faire évoluer le mode de programmation des investissements publics,
- 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 :

- accélérer les transferts de compétences et de ressources aux communes,
- veiller au recentrage des services centraux sur les fonctions d'orientation et de pilotage des politiques publiques et à la responsabilisation des services déconcentrés,
- repenser les échelles d'administration du territoire et rationaliser l'organisation et le fonctionnement de son administration,
- 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).

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 socio-professionnels 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 :

- renforcer la mobilisation démocratique autour des objectifs de développement du territoire communal,
- améliorer la fonctionnalité des instances communales,
- 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.

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,
- mettre en place les instruments qui inciteront les communes à investir plus dans les domaines clés de la lutte contre la pauvreté,
- 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.

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 :

- 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.

1.3. LE VOLET PRÉPARATOIRE, LES TROIS VOLETS OPÉRATIONNELS ET LES RÉSULTATS ATTENDUS

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 pour l'ensemble des 3 volets opérationnels.

Volet préparatoire

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 2009. 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.

Volet 1 : Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des départements

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 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 (PDDI) avec les budgets programmes afférents et une 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.

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'efficience de l'administration au niveau déconcentré passe aussi par une rationalisation de l'organisation des services de l'Etat au niveau départemental, avec un regroupement des services autour des grandes missions de l'Etat pour stabiliser les structures et une mutualisation des fonctions communes de planification, logistique.

Volet 3 : Renforcer 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.

La liste des quinze résultats attendus, détaillés dans le document cadre de la PONADEC, est présentée ci-après :

Volet 1 : Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des départements

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

R2 - Le rôle du préfet dans la coordination de l'action publique est reconnu et renforcé, les préfectures ont les capacités d'exécuter leurs missions.

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

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.

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

Volet 2 : Rendre effective la déconcentration

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

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

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

Volet 3 : Renforcer le processus de décentralisation

R9 - Le niveau des ressources financières des collectivités est suffisant pour assumer leurs compétences et exécuter leurs PDC.

R10 - Le niveau des ressources humaines des Collectivités Territoriales est suffisant.

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

R12 - La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes socio-professionnels dans le développement de la commune.

R13 - Les dispositifs d'accompagnement technique sont opérationnels et pilotés par les collectivités territoriales.

R14 - Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus.

R15 - La coopération décentralisée contribue au renforcement de capacités des CT béninoises.

1.4. LES PHASES DE MISE EN ŒUVRE

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.

1.4.1. Phases préparatoires (2009) : 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 troisième trimestre 2009. Les décisions en suspens sont prises et les incidences de ces choix sont intégrées dans le plan d'actions prioritaires, notamment de termes de transferts de compétences aux communes.

1.4.2. Phase 1 (2009/2011) : Les fondations de la 2D sont complètées 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).

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.

1.4.3. Phase 2 (2011/2013) : Les acteurs de la 2D disposent d'une capacité institutionnelle satisfaisante

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. 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 la loi est achevé).

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

A l'issue de cette 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.

1.5. CHRONOGRAMME PRÉVISIONNEL DE MISE EN ŒUVRE

Le chronogramme suivant visualise l'enchaînement des 3 phases et des principales actions concernées.

Principales actions de la PONADEC	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PHASE 1 : Les fondations de la 2D sont complétées et consolidées										
Les instruments nécessaires à la 2D sont conçus										
Le renforcement des préfectures est opéré										
Les PDDI sont testé 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										
PHASE 2 : Les acteurs disposent d'une capacité institutionelle suffisante pour assurer leurs fonctions										
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										
PHASE 3 : La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin										
Achèvement des plans 2D pour l'ensemble des ministères										
Regroupement des SDE au niveau des préfectures (rationalisation et mutualisation)										
Renforcement fonctionalité des organes de concertation, adaptation des instruments										
Poursuite appui technique et financier aux CT										

1.6. LE DISPOSITIF DE PILOTAGE, DE SUIVI ET D'EVALUATION

1.6.1. 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.

1.6.2. L'organisation

Le pilotage de la PONADEC est assuré par un comité interministériel de pilotage, présidé par le MDGLAAT et composé du MRAI assurant la vice-présidence, du MEF, du MPDEPPCAG, du MTFP, du MCRI et auquel est associé l'ANCB à part entière. Le MDGLAAT assure le secrétariat technique du comité de pilotage et le suivi de la mise en œuvre du plan d'actions prioritaires de la PONADEC.

Le MDGLAAT dispose d'un secrétariat permanent pour assurer le suivi de l'exécution de la PONADEC. Deux cadres de haut niveau seront recrutés sur appel à candidatures ouvert. Une assistance technique, si nécessaire, sera positionnée dans ce secrétariat permanent. Le secrétariat permanent suivra au quotidien l'exécution de la PONADEC tant au niveau des outils à produire que de leur mise en application.

1.6.3. Les outils et les méthodes

Sur le plan de sa mise en œuvre, le plan d'actions de la PONADEC constitue un programme cadre, il sera exécuté au travers :

- de décisions et mesures adoptées par le Conseil 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, ...).

Sur le plan des outils et des 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 (Guide CDCC, système d'information départemental, les Plans Départementaux de Développement Intersectoriel - PDDI -, les Plans de Décentralisation et de Déconcentration 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 décisifs pour en suivre l'efficience 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.

1.6.4. Suivi et évaluation

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. 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.

2. LES ELEMENTS ESSENTIELS DU PAP

2.1. LES OBJECTIFS ET LE RÔLE DU PAP

Le PAP a les objectifs opérationnels ci-après :

1. Définir aussi précisément que possible les résultats attendus de chaque volet et, pour chaque résultat, les principales activités à prévoir pour que le résultat soit obtenu ;

2. Mettre en lumière, à l'intérieur d'un cadre cohérent et complet, les priorités et les liens fonctionnels entre les divers résultats et activités et fixer ainsi un chronogramme prévisionnel de réalisation ;

3. Etablir une estimation des coûts de mise en œuvre pour chaque activité ou résultat et donc pour l'ensemble du PAP et, partant, déterminer les besoins résiduels de financements pour entreprendre les actions de mobilisation des ressources complémentaires nécessaires et pour finaliser le chronogramme de réalisation et le contenu des diverses activités en fonction des résultats de ces recherches ;

4. Identifier les différents acteurs concernés et leurs rôles respectifs dans l'exécution ;

5. Former un outil de suivi et de pilotage tant au niveau de l'atteinte des résultats que de l'implication des acteurs, du respect du chronogramme et des décisions du Gouvernement et/ou que de la mobilisation et de l'utilisation des ressources.

2.2. LA PRÉSENTATION DU PAP

Le PAP est disponible selon les deux présentations suivantes :

1. Le présent document qui reprend les éléments constitutifs du PAP dans sa version de juin 2009;

2. Un classeur Excel remis sous CD-ROM dans lequel les éléments constitutifs pourront, tout au long de l'exécution de la PONADEC, être aisément validés, complétés et actualisés en fonction des décisions prises et des résultats obtenus.

Le PAP sous son format électronique doit constituer l'ossature et le principal outil du système de suivi, d'évaluation et de pilotage. Ses actualisations régulières permettront d'établir et de diffuser à tous les acteurs concernés des états d'avancement et des mesures d'impact qui apporteront aux responsables du pilotage les éléments d'information et de décisions nécessaires pour qu'ils soient en mesure de prendre en temps voulu toutes les mesures d'adaptation qui apparaitront utiles et nécessaires.

2.3. LE CONTENU DU PAP

Le PAP comprend les éléments brièvement présentés ci-dessous et qui sont détaillés dans la quatrième partie du présent document :

1. Les hypothèses de coûts unitaires pour la réalisation des activités prévues ;

2. Les hypothèses de coûts de réalisation de chacune des activités prévues (uniquement présentes dans la version électronique) ;

3. Les tableaux de présentation des volets qui reprennent les résultats attachés à chaque volet et, pour chaque résultat, les principales activités à prévoir. Pour chaque activité retenue les tableaux font apparaître les structures concernées et leur rôle (leader, copilote ou acteur), les phases de réalisation, la classification de l'activité, sa numérotation, les indications sur la méthode de calcul des coûts prévisionnels (devis standard, provision ou forfait), le montant estimatif du coût et la programmation prévisionnelle de la dépense et les sous-totaux et totaux des activités, résultats, volets présentés séparément pour l'ensemble du PAP ;

4. Un tableau croisé dynamique (présent uniquement dans la version électronique) permettant d'effectuer des tris et des sous-totaux à partir de nombreuses variables (acteurs, activités, résultats, volets, etc…) et permettant donc d'élaborer des scénarios alternatifs en fonction des évolutions du contexte et, particulièrement, en fonction des dates de déblocage et des montants définitifs des financements obtenus.

2.4. LES ÉLÉMENTS FINANCIERS DU PAP

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) que l'on trouvera plus loin 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 sur des hypothèses de prix unitaires et de quantités, devront être affinées au fur et à mesure de l'avancement de la PONADEC et de l'exécution du PAP 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 reprises plus loin 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 mais 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) ;

- Le montant des transferts de crédits du budget de l'Etat vers le FADeC ou les CT est chiffré mais dépend 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 parce 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 plus loin.

3. LA GESTION ET LE SUIVI DE L'EXECUTION DU PAP

3.1. LES ACTIVITÉS À PRÉVOIR LORS DE LA PHASE PRÉPARATOIRE DE LA PONADEC

3.1.1. Activités relevant de la phase préparatoire

Pour que l'exécution de la PONADEC se déroule dans les meilleures conditions possibles et avec les meilleures chances de succès, son lancement proprement dit (janvier 2009) est précédé au cours du second semestre 2008 d'une phase préparatoire visant soit à mettre en œuvre les mesures préalables qui sont indispensables à une réalisation conforme et efficace, soit à soumettre au Gouvernement des choix lui permettant d'assoir ses décisions sur des éléments stratégiques et déterminants. Ces deux points sont successivement abordés ci-après.

A. Des mesures préalables nécessaires au bon déroulement des 2 phases quinquennales de la PONADEC

Les mesures préalables à prévoir sont rappelées ci-dessous (se reporter à la quatrième partie pour le détail des activités correspondantes) :

1. Assurer l'opposabilité de la PONADEC.

L'expérience prouve qu'en matière de 2D certains ministères sectoriels répugnent à appliquer les textes en vigueur ou les décisions gouvernementales. Pour éviter autant que faire se peut que la PONADEC ne se heurte à cet obstacle, il convient que cette stratégie soit opposable aux tiers et, plus particulièrement, aux acteurs concernés. Dans cette optique, il convient donc que la PONADEC soit adoptée par décret et, dès lors, il faudra veiller à la préparation du projet correspondant et son inscription à l'ordre du jour d'un Conseil des ministres ;

2. Instituer le dispositif de suivi, d'évaluation et de pilotage.

La PONADEC est une opération complexe et de longue durée. Elle ne peut aboutir sans un pilotage efficace, permanent et soutenu aux plus hauts niveaux de l'Etat. L'une des premières priorités en 2009 sera donc de finaliser rapidement le dispositif, d'en nommer les membres et collaborateurs et de veiller à ce que ce dispositif soit réellement opérationnel notamment en organisant aussi souvent que possible des réunions de coordination et de concertation. A ce titre, les responsables devront préparer un appel d'offres pour le recrutement au début de 2009 d'un assistant technique dont la principale tâche sera d'appuyer la conception et le fonctionnement d'un mécanisme de coordination des aides extérieures ainsi que du dispositif de suivi/évaluation ;

3. Mettre en œuvre le suivi/évaluation.

Il est souhaitable que ce dispositif (suivi trimestriel et évaluations et mesures d'impact régulières) soit fonctionnel au plus tard au début du second semestre 2009 ;

4. Diffuser et vulgariser la PONADEC.

Il s'agit là d'une action qui devra durer tout au long du Programme mais qui prendra une importance particulière lors de son démarrage. Les activités et les financements doivent donc être mis en place au plus tôt et donc avant la fin de 2009 ;

5. Rassembler les moyens d'un fonctionnement satisfaisant de la CONAFIL.

Cette structure va jouer un rôle irremplaçable d'échanges et de dialogues qui sera déterminant dans la réussite de la PONADEC. Il importe donc qu'elle soit totalement fonctionnelle le plus vite possible. A cet effet, les mesures nécessaires rappelées au chapitre 4 ci-après doivent être engagées avant la fin de l'année 2009 ;

6. Assurer l'opérationnalisation du FADeC.

Le FADeC va contribuer puissamment à améliorer et stabiliser la situation financière des CT. Le nécessaire doit donc être entrepris pour qu'il soit en état de remplir ses fonctions ;

7. Faire procéder à la désignation de 4 ministères-pilotes dans le domaine de la D2.

La PONADEC a pour objectif de faire franchir une étape majeure à la déconcentration et à a décentralisation. Mais il s'agit là d'une opération complexe qui exigera d'assez profondes modifications dans l'organisation et la culture administrative des ministères sectoriels. On ne peut donc envisager de la mener d'un coup et avec la totalité des départements ministériels. Il convient, au contraire, de prévoir de la réaliser progressivement et par étapes successives. Dans cette démarche, le MEF doit être considéré comme ultra-prioritaire car la densification des réseaux de paiements et de contrôles permettra sans aucun doute d'accélérer le mouvement de déconcentration en y attachant d'indispensables garanties de bonne gestion financière. La PONADEC prévoit que, outre le MEF, 4 autres ministères devront être désignés ou se porter volontaires pour jouer un rôle de pilotes dans la mise en œuvre des plans 2D. Les ministères sectoriels clés pour l'exercice des compétences communales seront privilégiés notamment ceux en charge de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique, des pistes et de l'urbanisme).

B. Des choix stratégiques à soumettre à la décision du Gouvernement

Lors de la préparation et de la validation de la PONADEC un certain nombre de points critiques ont été identifiés sans qu'il soit possible de leur apporter une réponse assurée et définitive car, dans la plupart des cas, les options pouvant être retenues relèvent de la responsabilité du Gouvernement. Cependant, ces options sont toutes susceptibles d'avoir de forts effets sur le contenu et le déroulement de la PONADEC. Pour plus d'efficacité, et pour intervenir dans un cadre stabilisé et clair, il semble donc préférable de soumettre à la décision du Gouvernement chacun de ces points comme brièvement rappelé ci-après :

1. Décider définitivement du nombre de Préfectures.

A l'heure actuelle le Bénin compte 12 Départements mais seulement 6 Préfectures. Cette situation présente des avantages en termes de concentration de l'action et de maîtrise des coûts mais elle présente aussi des inconvénients car il en résulte que les Préfets sont inévitablement assez éloignés d'une partie des Communes sur lesquelles ils doivent exercer une tutelle administrative et auxquelles ils doivent apporter un appui/conseil. A l'heure actuelle un nouveau projet de découpage territorial est proposé par le Gouvernement, ce qui ammène à reconsidérer la question du nombre de préfectures ;

2. Décider si la classification des communes doit être actualisée.

Les études préparatoires de la PONADEC et les travaux de l'étude sur le FADeC ont montré d'assez fortes disparités entre les communes béninoises qui ne bénéficient pas du statut particulier. En effet, certaines de ces communes ne peuvent prétendre au statut particulier mais elles présentent néanmoins une population importante et une forte urbanisation, souvent en rapide croissance et, dès lors, leurs besoins en équipements et services sont plus sensibles et plus complexes que ceux des autres communes. La création d'une classe spécifique pour

ces communes serait un avantage en permettant d'affiner les stratégies d'appui pour qu'elles correspondent aux besoins réels. Le MDGLAAT devrait donc établir une note et un projet de Décret dans ce sens pour les soumettre à l'examen du Gouvernement ;

3. Décider de la réalisation d'un Agenda spatial.

Un Agenda spatial est un Schéma d'Aménagement du Territoire simplifié qui vise essentiellement à localiser les principaux équipements et infrastructures structurants. Il s'agit donc d'un outil utile car il permet de rationnaliser la politique d'investissement de l'Etat au niveau du Territoire national et des Départements. Un tel outil faciliterait grandement l'élaboration des PPDI et des PDC. Il serait donc souhaitable de proposer au Gouvernement sa réalisation dès 2009 afin que les mesures d'aménagement prévues par la PONADEC s'inscrivent harmonieusement dans un cadre national unifié ;

4. Décider de la réallocation des ressources pour prendre en compte la 2D dans la gestion budgétaire de l'Etat.

La gestion budgétaire de l'Etat ne tient pas encore réellement compte de la 2D et cela constitue un fort obstacle dans la voie d'une déconcentration et d'une décentralisation effectives. Pour lever cet obstacle, des mesures ont été identifiées au titre du volet préparatoire (voir le détail plus bas). Il convient que le MDGLAAT propose au MEF d'en arrêter les modalités de mise en œuvre pour que ce dossier puisse être rapidement soumis à la décision du Gouvernement ;

5. Arrêter les moyens de sécuriser et de stabiliser les ressources des CT.

Les études préparatoires de la PONADEC ont montré que pour la plupart de Communes les ressources mobilisables sont insuffisantes pour faire face aux compétences qui leur ont été transférées par la Loi, pour assurer des services suffisants à leurs populations et même, parfois, pour fonctionner de façon satisfaisante. Ce phénomène est de nature à compromettre les résultats attendus de la décentralisation et qu'il convient donc d'y mettre fin dans les meilleurs délais. Un certain nombre de mesures peuvent être envisagées à cet effet et sont détaillées plus bas. Il est souhaitable que le MDGLAAT soumette ces mesures, après finalisation de leur faisabilité, à la décision du Gouvernement.

3.1.2. Activités visant à consolider l'information et le cadre décisionnel

Dans les conditions actuelles, certaines informations décisives, notamment dans le domaine financier, font défaut ou sont incomplètes. Ces lacunes constituent bien entendu des obstacles dans la mise en œuvre de la démarche rationnelle que la PONADEC entend promouvoir. Il convient donc de faire en sorte qu'elles soient comblées aussi rapidement que possible.

La plupart de ces mesures relèvent de la phase préparatoire et ont été évoquées aux paragraphes précédents. Cependant trois d'entre elles ont une importance cruciale et sont donc plus amplement détaillées ci-après.

A. Le suivi et l'orientation des aides extérieures

L'aide extérieure joue un rôle considérable dans l'appui à la décentralisation comme la matrice figurant sur la version électronique et reproduite plus bas 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,
2. Sur la période 2005/2012 le montant total des aides mobilisables au titre de ces programmes est d'environ 180 M €, soit approximativement et en moyenne 11Md F.CFA/an.

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. De plus, les PTF ne coordonnent généralement pas leurs différents projets, si bien que leurs approches sectorielles peuvent fréquemment ignorer le cadre législatif national applicable à la décentralisation.

Par ailleurs, dans les conditions actuelles, il est extrêmement difficile de déterminer à quelles actions précises et/ou à quelles zones du territoire national ces aides sont affectées. Il en résulte de forts risques de doublons ou de lacunes et, en résultante, de contre-performances. Comme on le conçoit, cette information insuffisante ne permet pas de vérifier avec certitude lesquelles des actions prévues par la PONADEC pourraient faire l'objet, en partie ou totalement, de financements extérieurs. Il est donc impossible de déterminer sur de telles bases le montant des besoins de financements résiduels et il est tout aussi impossible de vérifier si certaines activités des projets et programmes ne vont pas à l'encontre de la stratégie gouvernementale.

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 démarche d'aménagement équilibré.

L'une des principales activités à prévoir durant la phase préparatoire sera donc la mise en œuvre d'un dispositif de connaissance, de suivi, d'orientation et de coordination des aides extérieures. Il est prévu de recruter un assistant technique pour appuyer le Comité de pilotage dans le développement et l'utilisation de cet outil qui doit être opérationnel à partir de 2009.

Les principales étapes à prévoir sont rappelées ci-après :

1. La matrice de la page suivante doit être complétée de façon à recenser l'ensemble des projets en cours ou prévus sur la période 2009/2013 ;

2. Ce premier travail doit permettre d'identifier avec certitude les actions de la PONADEC déjà financées ou pouvant l'être par des appuis extérieurs et, à l'inverse, les actions ne répondant pas aux préoccupations du Gouvernement ;

3. Partant de ces éléments, les responsables nationaux doivent entamer un dialogue avec les PTF pour : (i) réorienter chaque fois que nécessaire les appuis extérieurs et (ii) mettre en place un système permanent de suivi et d'échange d'information permettant d'actualiser en temps réel la matrice de départ.

B. La connaissance précise des charges et des besoins financiers des CT

Il est techniquement impossible d'arrêter les éléments d'une stratégie financière en faveur des communes tant que le montant de leurs charges minima et de leurs ressources assurées ne sont pas connus avec précision.

L'une des premières priorités de la PONADEC et du PAP sera donc d'obtenir toute l'information nécessaire dans ces domaines en réalisant 3 études opérationnelles complémentaires :

1. Une étude sur les charges des CT relevant des compétences transférées, des besoins en équipements et services des populations et, en résultante des dépenses de personnel et de fonctionnement optima à prévoir ;

2. Une étude sur les gisements de ressources propres communales ;

3. Un audit sur les ressources fiscales (propres et transférées par l'Etat).

Cette dernière étude devra déboucher sur la définition d'un système transparent et performant permettant de connaître en permanence avec certitude le détail des ressources fiscales perçues par chaque commune.

Les résultats conjoints des 3 études permettront par ailleurs de :

1. Déterminer le niveau des charges incompressibles et du niveau optimum pour chaque commune ;

2. Comparer ces niveaux de charges avec le niveau actuel des ressources assurées pour mesurer les écarts à combler (dotation d'équilibre) ;

3. Identifier les moyens de combler ces écarts par une meilleure mobilisation des ressources locales et/ou par un redéploiement de la fiscalité locale et de la fiscalité nationale rétrocédée aux communes.

Ces études devront prendre en compte les grandes catégories de communes (cf. catégorisation effectuée lors des travaux sur le FADeC) et leurs résultats permettront d'affiner cette catégorisation.

Matrice d'identification et de suivi des aides extérieures (se reporter à la version électronique du PAP)

1. Caractéristiques des projets et programmes	Belgique	Danemark	Suisse	France/FAC	France/AFD	France/CL	KFW/GTZ	KFW/WV	KFW/KW	NL	BAD	FENU	CE	BM	BM	FNUD
A. Intitulé du projet	PAMPDC	PAD	ASREL	PSDI et ADDAT (si coût d'opération)	PAGED 2	Coop décentral. Lég	PDDC II	PAGWV	PAGKW	PNADEL	PAGFCOM	PAIDI	PACTE	PDDD 2	PNDCC	ADECOM
B. Localisation																
Couverture du Bénin																
Si pas couvert, préciser en rouge pour le(s)quel(s) vous intervenez)																
Atacora																
Alibori																
Donga																
Borgou																
Collines																
Zou																
Oueme																
Plateau																
Mono																
Atlantique																
Littoral																
C. Durée (année et éventuelle d'achèvement)	07/12	06/11	07/11	05/11	05/12	Annuel	07/10	06/10	04/09		07/12	06/13	06/08		05/10	
D. Montant (M euros)	11,2	4,1	5,6	1,5	11	1,05	8,5	4,5	8,1		11,2	7	18	11	22	
II. DOMAINES D'INTERVENTION																
Si cela vous est possible, il serait utile de faire figurer en bleu dans les cellules rouges le montant des financements alloués à chaque domaine d'intervention ou acteur appuyé																
1. Réforme du cadre institutionnel																
Maîtrise d'ouvrage				0,1												
Législation(s) (lois, textes)																
Cadre financier et réglementaire																
Budget et fiscalité				0,2												
2. Appuis aux acteurs																
MDGLAAT				0,1												
MEHU																
Autres ministères: Services centraux																
Autres ministères: Services déconcentrés																
Services fiscaux déconcentrés (recettes et perception)																
Préfectures																
Communes				0,2		1 1,25										
Intercommunalité				0,4												
Associations communales (ANCB, Asso dep)																
Communautés / société civile																
3. TYPES D'APPUIS																
A. Etat et ministères																
Appui budgétaire																
Assistance technique																
Chefs et conseil																
Infrastructures et équipements																
Fiducie																
Formations																
Organisation																
Mode de gestion																
Stratégies de développement																
Autres volets de gestion																
B. Préfectures																
Assistance technique																
Chefs et conseil																
Infrastructures et équipements																
Fiducie																
Formations																
Organisation																
Mode de gestion																
Stratégies de développement																
Autres volets de gestion																
B. communes et intercommunalités																
Appui budgétaire																
Assistance technique																
Chefs et conseil																
Infrastructures et équipements																
Fiducie																
Formations																
Organisation																
Mode de gestion																
Stratégies de développement																
Autres volets de gestion																
C. Associations communales																
Assistance technique																
Chefs et conseil																
Infrastructures et équipements																
Fiducie																
Formations																
Organisation																
Mode de gestion																
Stratégies de développement																
Autres volets de gestion																
D. Communauté / société civile																
Appui budgétaire																
Assistance technique																
Chefs et conseil																
Infrastructures et équipements																
Fiducie																
Formations																
Organisation																
Mode de gestion																
Stratégies de développement																
Autres volets de gestion																

C. Le suivi de l'exécution et la mesure de l'impact de la PONADEC

La mise en œuvre de la PONADEC doit impérativement faire l'objet d'un suivi rapproché ainsi que d'évaluations et mesures d'impact régulières. Les activités et mesures à prévoir à cet effet figurent dans le document de stratégie de la PONADEC et ce point n'est abordé ici que pour rappeler que la mise en place de ce dispositif est indispensable et prioritaire et que l'AT placé auprès du Comité de pilotage et du Secrétariat Permanent sera chargé d'appuyer la conception et le fonctionnement du dispositif.

3.1.3. La détermination des besoins de financement résiduels

Les renseignements et informations recueillis au titre des décisions et études relevant de la phase préparatoire doivent permettre de déterminer avec toute la précision voulue le montant total des dépenses et des ressources sur la période du PAP. Ces informations permettront de déterminer le montant des besoins de financements résiduels (écarts entre ressources et dépenses programmées). Partant de cette information, le Comité de pilotage devra rechercher les moyens de combler ces écarts. A cette fin, deux approches peuvent se combiner :

1. La recherche de financements complémentaires auprès des PTF et auprès du Gouvernement;

2. En fonction des résultats obtenus dans la mobilisation de ressources complémentaires, l'équilibre entre charges et ressources doit être préservé ce qui peut intervenir au moyen d'économies (réduction du coût des activités) et/ou du report dans le temps de certaines opérations.

Comme on le voit, ces activités impliqueront presque inévitablement une reprogrammation du PAP qui pourra intervenir en utilisant la version électronique comme indiqué au paragraphe suivant.

Enfin, il faut souligner que la programmation du PAP est par essence une programmation glissante et qu'il conviendra en conséquence de refaire cet exercice au début de chaque année au vu des résultats obtenus durant l'année écoulée.

Dans cette perspective, le développement et l'utilisation d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) serait sans aucun doute d'une grande utilité. Il est prévu que l'AT placé auprès du Comité de pilotage sera chargé d'appuyer la conception et la mise en œuvre de cet outil.

3.2. LES ACTIVITÉS À PRÉVOIR À PARTIR DU 1ER JANVIER 2009 (PHASES 1, 2 ET 3)

Rappelons que les activités présentées ici ne sont pas figées, elles pourront être précisées ou amendées par l'instance de pilotage de la mise en œuvre de la PONADEC. L'année 2011 sera certainement une année de chevauchement des 2 phases suivant les avancées ou les retards des activités prévues. Les activités sont présentées par phase et pour chaque phase par résultat, sachant qu'un résultat peut s'étaler sur plusieurs phases.

3.2.1. Phase 2 (2009/2011) : Les fondations de la 2D sont completées et consolidées

Volet 1 : « Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des départements »

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

- Il s'agit de lancer la dynamique de concertation des acteurs autour de la définition des priorités du département et le suivi de leur mise en œuvre. A cet effet, il est prévu la définition d'une méthode de dynamisation des CDCC ainsi que l'actualisation du décret les concernant. Les préfets devront sans attendre relancer le fonctionnement des CDCC.

- La formation des CDCC se réalisera en N2 sur la base de guides élaborés en N1. Ces formations et guides viendront conforter la fonctionnalité des CDCC mais ne devront pas être des préalables. Les rencontres des CDCC s'organiseront autour du suivi des avancées ou des freins à la mise en oeuvre des PDC et des PDDI, suivi qui permet d'améliorer l'articulation entre les actions menées par chaque groupe d'acteurs.

- En fin de phase 1 une évaluation de la fonctionnalité des CDCC permettra de procéder aux ajustements des mesures d'accompagnement pour la phase 2.

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

- La priorité est la diffusion des manuels de procédures et des guides pour les préfectures ainsi que des instructions ou directives aux préfets sur le fonctionnement de la CAD.

- Une actualisation des besoins de renforcement des préfectures (équipements, réorganisation, mise en adéquation des RH…) sera faite en N1 avant de lancer en N2 les actions de réorganisation, redéploiement et formation du personnel, rénovation des locaux et équipement. Ces actions de renforcement des préfectures s'étaleront sur la phase 1 et la phase 2.

- La mise en place d'un suivi des actions de l'Etat sur le département sera opérée avec notamment les Directions Départementales du Développement (outils développés en N2 et formation en N2, puis organisation d'atelier d'échanges internes à la CAD dans chaque préfecture sur les résultats de ces actions et difficultés rencontrées).

- Parallèlement un système d'information départemental sera conçu et mis en place (outils développés en N2 et formation en N2 et N3, puis équipement en phase 2 : N4). Ce système d'information puisera dans les bases de données existantes au niveau sectoriel et alimentera la préfecture, la CAD et le CDCC ainsi que les Collectivités territoriales avec les indicateurs clés. Ce système d'information sera installé au niveau des DDD.

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

- La priorité est la définition et l'adoption de la méthodologie d'élaboration des PDDI en N2 avec l'ajustement en conséquence du mode de programmation des investissements publics.

- Les PDDI sont mis en place dans trois préfectures tests en N3 avant d'être généralisés au cours de la phase 2. Un accompagnement est prévu sur trois ans afin que les préfectures et les directions départementales maîtrisent bien l'outil.

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.

- Les priorités sont :

  - La diffusion et la formation sur le guide d'assistance-conseil en N1 puis son actualisation en N2,
  - La mise en place d'une ligne de crédit au niveau des préfectures pour financer les actions d'assistance-conseil, cette ligne sera reconduite et augmentée chaque année en fonction des résultats.
  - L'assistance-conseil appelle à ce que les SDE disposent de guides spécialisés dans leurs secteurs relatifs aux investissements de compétences communales, guides qui permettront un appui à la maîtrise d'ouvrage communale ainsi qu'à la gestion des équipements (Là où les guides existent, ils seront actualisés : vérification des normes, actualisalisation des coûts standards, vérification responsabilités des acteurs…). Cette activité sera étalée sur 2 ans en N2 et N3.
  - La formation des SDE aux méthodes d'assistance-conseils sera réalisée sur 2 ans en N1 et N2.
  - Un crédit sera débloqué dès N1 pour un appui à l'élaboration des PDC, ces derniers devant être formulés en 2009.

- L'assistance-conseil sera structurée au sein d'un plan départemental d'assistance-conseil qui sera élaboré par la CAD et suivi par le préfet. Un crédit de suivi est prévu par préfecture chaque année ainsi qu'un atelier de bilan de l'assistance-conseil tous les deux ans dans chaque préfecture.
- Une formation continue est organisée annuellement pour les agents des préfectures impliqués dans l'exercice du contrôle de légalité.

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

- Concerne la phase 2.

Volet 2 : « Rendre effective la déconcentration »

R6 - Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de décentralisation et de déconcentration.

- La priorité est de définir une méthodologie de conception des plans de décentralisation et de déconcentration, de faire adopter cette méthodologie afin qu'elle soit appliquée dans tous les ministères en commençant

par les ministères prioritaires. Ces plans 2D sont la clé de voûte du processus de décentralisation et de déconcentration. Leur conception ne peut être laissée aux ministères, une équipe technique sera mise en place pour travailler avec chaque ministère à l'élaboration de son plan 2D et veiller à ce que ce plan 2D ne soit pas un plan de « façade » qui recule les décisions stratégiques à prendre.

- Pour cette première phase, les plans 2D seront élaborés pour le MEF et 4 ministères clés Il seront mis en œuvre sur une durée de 4 ans et donc à cheval sur la phase 1 et 2.

- La consolidation des plans 2D permettra de dégager les mesures transversales d'accompagnement qui seront mises en œuvre au travers d'un plan de renforcement institutionnel, les autres mesures propres à chaque secteur étant contenues dans le plan 2D du secteur concerné.

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

Ce résultat n'est pas prioritaire au moment du démarrage de la PONADEC, sachant qu'une première rationalisation des SDE est opérée au travers des plans 2D. Ici, en lien avec les grandes missions de l'Etat, il est visé une réorganisation plus profonde des services de l'Etat au niveau départemental par une fusion de certains services et/ou mutualisation de fonctions communes. A la fin de la première phase, il sera uniquement réalisé une étude de faisabilité de cette rationalisation qui sera mis en œuvre au cours des phases 2 et 3.

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

Ce résultat est directement lié à la mise en œuvre des plans 2D des ministères. Il est présenté de manière distinct pour le mettre en exergue mais il sera bien un résultat des plans 2D.

Les actions prévues au cours de la première phase concernent les ministères prioritaires en matière de 2D :

- l'élaboration ou la relecture des procédures/modes opératoires des SDE des différents secteurs et la formation de formateurs pour aller les implanter sur le terrain au sein des SDE ;
- La mise en application au niveau des SDE à travers un appui à l'évolution de leurs modes opératoires (appui via les formateurs préparés à cet effet).

Volet 3 : « Renforcer le processus de décentralisation »

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

En prolongement de la décision n°6 sur la sécurisation des financements des communes et les résultats de l'étude sur leurs besoins de fi-nancements, les mesures de transferts financiers seront prises et mises en oeuvre. Les priorités sont :

- le basculement des fonds déjà existant au budget de l'Etat pour les investissements de compétences communales sur le budget des communes via le FADeC,

- la définition et le versement des dotations d'équilibre en fonction des catégories de communes.

A noter que la mobilisation des ressources communales et leur bonne gestion est le résultat des appuis apportés par les dispositifs d'accompagnement d'une part, mais aussi de la capacité des services déconcentrés du MEF (Trésor et Impôts) à assumer leur rôle en matière de définition des assiettes, de recouvrement…

R10 - Le niveau des ressources humaines des Collectivités Territoriales est suffisant

- La priorité en phase 1 est de définir le référentiel des métiers et les profils de postes, action indispensable pour mieux cibler les recrutement des communes, préparer les modules de formation.
- La phase 1 sera aussi consacrée au recentrage de la MCL pour en faire un institut de formation performant aux services des collectivités territoriales. Le PAP prévoit aussi le financement des cycles de formation.

L'appui à la GRH des communes s'opérera via les actions d'accompagnement (Résultat 13).

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

Les priorités sont à deux niveaux :

- réaliser l'étude sur les intercommunalités potentielles et les perspectives de d'élargissement des communes à statut particulier,
- adopter le texte sur l'intercommunalité après avoir élaboré une stratégie intercommunale alimentée par le résultat de l'étude ci-avant.

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

- La priorité au cours de la première phase est une étude sur l'articulation entre les communes et les « communautés », « communauté » étant entendu au sens large c'est-à-dire les différents groupes sociaux professionnels vivant sur le territoire de la commune, y compris les autorités traditionnelles.
- Un cadre de concertation entre élus et société civile sera promu, facilitant l'articulation entre ces deux groupes d'acteurs sur chaque commune.
- Un appui sera apporté aux communes souhaitant améliorer la gestion des équipements publics par une meilleure implication des groupes professionnels concernés et/ou des usagers.
- Au cours de la première phase, les actions d'accompagnement du développement économique local seront financées ainsi que la construction d'une capacité d'appui dans ce domaine des directions départementales du développement.

R13 - Les dispositifs d'accompagnement technique sont opérationnels et pilotés par les collectivités territoriales

Ce résultat est l'un des plus importants car il conditionne l'appui aux communes. Le développement des dispositifs d'appui sur le territoire est un atout considérable, reste à établir une synergie et une harmonisation des méthodes.

- La priorité est une mise en commun et une évaluation des outils existants, valorisant ainsi les acquis des différents 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

- La priorité est de disposer d'un état des lieux des capacités des associations départementales, à cet effet un audit de capacités sera fait avec l'ANCB.
- Sur la base des résultats de l'audit de capacités, mise en place au sein de l'ANCB d'un dispositif d'appui aux associations départementales,
- .Appui à l'ANCB dans la mise en place d'un service de conseils aux communes (cf. programme PACTE).

R15 - La coopération décentralisée contribue au renforcement de capacités des CT béninoises

- La première action concerne la définition d'un mécanisme de suivi des actions de coopération décentralisée.

3.2.2. Phase 2 (2011/2013) : Les acteurs de la 2D disposent d'une capacité institutionnelle satisfaisante

Volet 1 : « Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des départements »

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

- La phase 2 est centrée sur l'accompagnement des CDCC dans leur mandat de suivi et de concertation sur les priorités de développement du département. L'évaluation en fin de la phase 1 de leur fonctionnalité permettra d'ajuter les mesures à prendre.

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

- La phase 2 verra la poursuite du renforcement des préfectures non encore réhabilitées ainsi que l'équipement des Directions Départementales du Développement (DDD) pour assurer le suivi des actions de l'Etat et la fonctionnalité du système d'information départemental. Des actions de formation sur les outils mis en place en phase 1 se poursuivront ainsi que des rencontres pour exploiter les résultats des suivis.

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

- Au cours de la phase 2, les PDDI sont mis en place à titre expérimental dans certaines préfectures avant d'être généralisés.
- Fin N4, une évaluation est réalisée des PDDI mis en œuvre depuis la phase 1, les enseignements sont tirés pour ajuster les procédures et mesures d'accompagnement lors de la phase 3.

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.

- En N3, une évaluation est réalisée pour identifier les bonnes pratiques d'assistance-conseil, elles sont ensuite largement diffusées dans toutes les préfectures.
- La mise à disposition des préfectures d'une ligne pour l'assistance-conseil se poursuit ainsi que pour le suivi de la mise en œuvre des plans d'assistance-conseil.
- La formation continue sur le contrôle de légalité se poursuit.

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

- Une méthode de contractualisation est définie et testée sur 2 groupes de communes.
- Les enseignements sont tirés pour étendre ce mécanisme au cours de la phase 3.

Volet 2 : « Rendre effective la déconcentration »

R6 - Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de décentralisation et de déconcentration.

- Au cours de cette phase :

  - La mise en œuvre des plans 2D entamés au cours de la phase 1 sont achevés,
  - Une nouvelle vague de 4 ministères élaborent et met en œuvre leurs plans 2D.
  - Les plans 2D des autres ministères sont conçus en N4 pour être mis en œuvre lors de la phase 3.

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

- En lien avec les résultats de la faisabilité effectuée en N3, la rationalisation des SDE au niveau des préfectures est testée sur certains départements pilotes. En fin de deuxième phase, une évaluation du processus en cours est effectuée pour l'amender et l'étendre sur les autres départements au cours de la phase 3.

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

- Poursuite de l'évolution des modes opératoires des SDE pour les ministères concernés par la seconde vague des plans 2D.

Volet 3 : « Renforcer le processus de décentralisation »

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

Au cours de la phase 2, poursuite de l'abondement du budget des communes en matière d'investissements et de dotations d'équilibre.

R10 - Le niveau des ressources humaines des Collectivités Territoriales est suffisant

La phase 2 sera marquée par la mise en place de la fonction publique territoriale et la poursuite du financement des cycles de formation exécutés par la MCL.

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

En phase 2, le travail portera sur l'adaptation du FADeC au besoin de financement des intercommunalités.

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

- Au cours de cette 2ème phase, l'accent portera sur la continuité de l'appui au développement économique local, l'amélioration de la gestion des équipements publics.

- Des actions améliorant la communication des résultats de la commune seront initiées au cours de cette 2ème phase améliorant la communication entre la commune et ses citoyens.

R13 - Les dispositifs d'accompagnement technique sont opérationnels et pilotés par les collectivités territoriales

La phase 2 voit la poursuite des actions d'accompagnement, l'accent est mis sur la viabilité des dispositifs intercommunaux.

R14 - Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus

Poursuite du développement de la capacité d'appui de l'ANCB en direction des associations départementales et des communes.

R15 - La coopération décentralisée contribue au renforcement de capacités des CT béninoises

- Au cours de cette deuxième phase, le système d'informations est opérationnalisé.

Fin 2012/début 2013, le Comité de Pilotage élaborera et fera adopter, au vu des résultats obtenus, un PAP pour la dernière phase d'exécution de la PONADEC. Les éléments qui suivent sont donnés à titre indicatif, ils ne font pas partie du PAP qui englobe les phases 1 et 2.

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

Volet 1 : « Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des départements »

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

- A définir en fin de phase 2.

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

- La phase 3 mettra l'accent sur la fonctionnalité des systèmes de suivi et la valorisation des résultats au sein des instances de concertation.

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

- En fonction des résultats de l'évaluation menée en fin de phase 2, ajustements des procédures et définition des mesures d'accompagnement à mettre en œuvre.

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.

- Actions à définir.

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

- Extension progressive du mécanisme en fonction des résultats. Les intercommunalités sont privilégiées.

Volet 2 : « Rendre effective la déconcentration »

R6 - Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de décentralisation et de déconcentration.

- Poursuite et finalisation de la mise en œuvre des plans 2D.

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

- En lien avec les résultats de la faisabilité effectuée en N3, la rationalisation des SDE au niveau des préfectures est testée sur 3 départements pilotes. En fin de deuxième phase, une évaluation du processus en cours est effectuée pour l'amender et l'étendre sur les autres départements au cours de la phase 3.

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

- Poursuite de l'évolution des modes opératoires des SDE pour les ministères restant.

Volet 3 : « Renforcer le processus de décentralisation »

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

- Au cours de la phase 3, poursuite de l'abondement du budget des communes en matière d'investissements et de dotations d'équilibre.

R10 - Le niveau des ressources humaines des Collectivités Territoriales est suffisant

- En phase 3, poursuite de la mise en place de la fonction publique territoriale et du financement des cycles de formation exécutés par la MCL.

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

- En phase 3, poursuite des appuis aux intercommunalités notamment à travers les outils de financements adaptés.

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

- Poursuite de l'appui au développement économique local, l'amélioration de la gestion des équipements publics et de la communication.

R13 - Les dispositifs d'accompagnement technique sont opérationnels et pilotés par les collectivités territoriales

- Poursuite et adaptation des actions d'accompagnement.

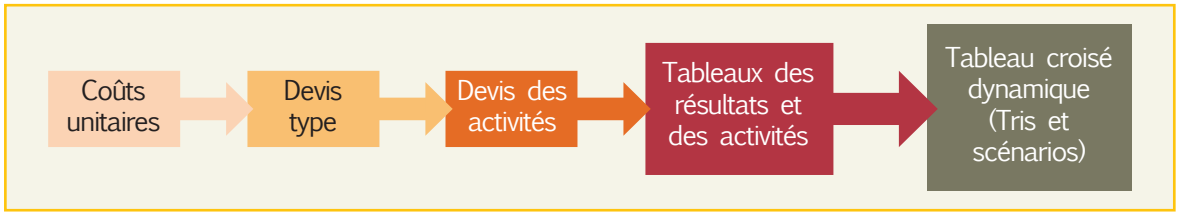
R15 - La coopération décentralisée contribue au renforcement de capacités des CT béninoises

- Poursuite du suivi des opérations de coopération décentralisée.

3.3. L'UTILISATION DE LA VERSION ÉLECTRONIQUE POUR LA GESTION DU PAP

3.3.1. Présentation générale

La version électronique du PAP est présentée sur un CD-ROM. Celui-ci contient un classeur Excel (PAP version définitive). Ce classeur regroupe 5 feuilles de calcul repérées par 5 onglets :
(i) coûts unitaires; (ii) coûts des activités; (iii) coûts totaux; (iv) tableau croisé et; (v) matrice Finext. L'architecture générale du système (hors financements extérieurs qui constituent des dépenses indépendantes) est représentée par le schéma ci-après :

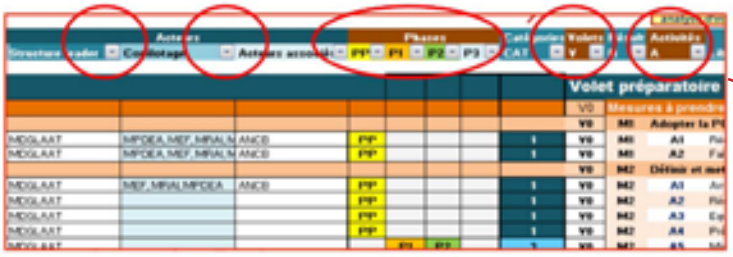


3.3.2. Les feuilles de coûts unitaires, de devis-type et de devis des activités

L'utilisation de ces feuilles, présentée au chapitre 4 ci-après, ne pose pas de difficultés particulières. On notera simplement ici que la modification des données dans ces feuilles en amont modifie automatiquement les résultats dans les deux feuilles en aval (tableaux et tableau croisé dynamique). L'actualisation des coûts unitaires est ainsi automatiquement reprise dans toutes les autres feuilles. Il en va de même pour la modification des quantités dans les devis des activités. Cependant, pour ces dernier devis, l'introduction de nouvelles lignes ou l'introduction de nouveaux devis déprogrammera les liens hypertextes qui permettent de consulter ces devis depuis la feuille "coûts totaux". Dans un tel cas, les liens devront être modifiés pour rester fonctionnels.

3.3.3. Les feuilles coûts totaux et tableau croisé

La feuille "coûts totaux" synthétise toutes les données de chaque volet (acteurs, phases, catégorie d'activités, numéros et libellés des volets, résultats et activités, catégorie de coûts (NS, indéterminé, calculé ou non), coûts des activités, ventilation semestrielle, totaux et sous-totaux par activité, résultat et volet.
Chaque colonne permet de réaliser des tris en cliquant sur les onglets figurant à la droite de l'étiquette de colonne (voir illustration ci-dessous). Les tableaux peuvent donc être triés par acteur, phase, catégorie d'activité, volet, résultat, activités, couts et dates.



Le tableau croisé dynamique permet des tris plus sophistiqués avec édition automatique de sous-totaux mais son utilisation demande une bonne maîtrise d'Excel.

En cliquant sur les onglets signalés par les cercles rouges sur l'illustration ci-contre), il est possible d'effectuer des tris à partir des critères figurant dans chaque colonne.

4. PRESENTATION DU PAP

4.1. PRÉSENTATION GLOBALE : RÉSULTATS ET MESURES DU VOLET PRÉPARATOIRE ET DES 3 VOLETS OPÉRATIONNELS

4.1.1. Volet préparatoire : Mesures préalables et décisions stratégiques

V0	Mesures à prendre avant fin 2009		
V0	M1	Adopter la PONADEC par Décret pour renforcer son opposabilité	
V0	M2	Définir et mettre en œuvre le dispositif de pilotage et de suivi	
V0	M3	Suivre et évaluer l'exécution de la PONADEC	
V0	M4	Diffuser et vulgariser la PONADEC	
V0	M5	Assurer le fonctionnement de la CONAFIL	
V0	M6	Rendre le FADEC opérationnel au plus tard le 1er janvier 2009	
V0	M7	Choisir 4 ministères pilotes (en plus du MEF) pour la mise en œuvre de la déconcentration et le renforcement des SDE dès 2009	
V0	Décisions ayant une conséquence sur le coût et/ou la programmation à prendre avant fin 2009		
V0	D1	Arrêter le nombre des Préfectures à l'horizon 2013	
V0		D.1.1	Décision = statu quo. Les volets 1 à 3 sont inchangés
V0		D.1.2	Décision = création de nouvelles Préfectures. Provisions pour construction et équipement
V0	D2	Décider si une nouvelle classification des Communes doit être adoptée	
V0		D.2.1	Décision = statu quo. Les volets 1 à 3 sont inchangés
V0		D.2.2	Décision = instaurer 3 catégories de Communes en 2009 ou 2010
V0	D4	Décider de la réalisation avant fin 2009 d'un Agenda Spatial (schéma d'aménagement du territoire simplifié)	
V0		D.4.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés
V0		D.4.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous
V0	D5	Réallouer les ressources pour prendre en compte la 2D dans la gestion budgétaire de l'Etat	
V0		D.5.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés
V0		D.5.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous
V0	D6	Sécuriser et stabiliser les ressources financières des CT et mobiliser les ressources financières locales	
V0		D.6.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés
V0		D.6.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous

4.1.2. Les trois volets opérationnels

Volet 1 : METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE TERRITORIALE AU NIVEAU DES DEPARTEMENTS		
1	R1	Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du Dpt
1	R2	Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des Préfectures sont renforcés
1	R3	Les PDDI et les budgets programmes départementaux sont mis en place
1	R4	L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est normalisé
1	R5	Les contrats Etats/communes sont développés
VOLET 2 : RENDRE EFFECTIVE LA DECONCENTRATION		
2	R6	Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de déconcentration et de décentralisation
2	R7	L'organisation des services de l'Etat au niveau départemental est rationalisée
2	R8	Les modes opératoires d'intervention des SDE sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux populations
VOLET 3 : RENFORCER LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION		
3	R9	Le niveau des ressources financières des CT est suffisant pour exercer leurs compétences (p.m voir Volet prép. décision 6)
3	R10	Le niveau des ressources humaines des collectivités est suffisant
3	R11	Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations
3	R12	La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes d'acteurs
3	R13	Les dispositifs d'accompagnement techniques sont opérationnels et pilotés par les collectivités
3	R14	Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus
3	R15	La coopération décentralisée contribue à la dynamique de renforcement de capacités

4.2. RESPONSABLES ET ACTEURS DE LA MISE EN ŒUVRE

Les tableaux pages suivantes indiquent les différents acteurs concernés par la mise en œuvre des activités devant conduire à l'obtention des résultats prévus par la PONADEC. Ces acteurs sont classés selon le rôle qu'ils doivent assumer pour chaque activité ou résultat. Soit :

- **Structure leader.** Il s'agit de la structure qui porte la responsabilité de faire en sorte que l'activité soit menée à bien dans les délais prévus ;
- **Copilotage.** Lorsqu'une activité doit être réalisée en partenariat ou concertation entre plusieurs structures ;
- **Autres acteurs.** Regroupe les structures chargées de participer à la réalisation d'une activité.

4.2.1. Acteurs participant à la mise en œuvre du volet préparatoire

Les mesures préalables du volet préparatoire

Structure leader	Copilotage	Autres acteurs	Mesures à prendre avant fin 2009		
			M1		**Adopter la PONADEC par Décret pour renforcer son opposabilité**
MDGLAAT	MPDEA, MEF, MRAI, MTFP	ANCB	**M1**	**A1**	Rédiger le projet de décret en veillant à y insérer des dispositions lui assurant une bonne opposabilité.
MDGLAAT	MPDEA, MEF, MRAI, MTFP	ANCB	**M1**	**A2**	Faire adopter le décret et le diffuser largement avant fin 2009
			M2		**Définir et mettre en œuvre le dispositif de pilotage et de suivi**
MDGLAAT	MEF, MRAI, MPDEA	ANCB	**M2**	**A1**	Arrêter définitivement la liste des acteurs, leur rôle, la structure du dispositif et ses modes de fonctionnement
MDGLAAT			**M2**	**A2**	Rédiger en conséquence le Décret instaurant le dispositif et le diffuser largement
MDGLAAT			**M2**	**A3**	Equiper et mettre en œuvre le Secrétariat permanent et organiser une première réunion avant fin 2009
MDGLAAT			**M2**	**A4**	Préparer la mise en œuvre d'une AT (financements, TdR, préparation et lancement AO)
MDGLAAT			**M2**	**A5**	Mise en œuvre de l'AT (3 ans) et moyens de fonctionnement
MDGLAAT	Comité Pilotage		**M2**	**A6**	Appui à la conception et à la mise en œuvre d'un dispositif de coordination des partenaires extérieurs et d'un CDMT
MDGLAAT	Comité Pilotage		**M2**	**A7**	Appui à la conception et à la mise en œuvre d'un dispositif de suivi et d'évaluation de l'exécution de la PONADEC
			M3		**Suivre et évaluer l'exécution de la PONADEC**
MDGLAAT	ANCB, MRAI, MEF		**M3**	**A1**	Assurer un suivi trimestriel
C. Pilotage			**M3**	**A2**	Assurer une évaluation annuelle
			M4		**Diffuser et vulgariser la PONADEC**
MDGLAAT			**M4**	**A1**	Organiser un séminaire gouvernemental
MDGLAAT			**M4**	**A2**	Dupliquer et diffuser le document
MDGLAAT			**M4**	**A3**	Développer un site WEB
MDGLAAT			**M4**	**A4**	Organiser 20 ateliers d'information / sensibilisation et autres actions de vulgarisation
			M5		**Assurer le fonctionnement de la CONAFIL**
MDGLAAT	MEF, ANCB		**M5**	**A1**	Assurer la nomination et la prise de fonction des membres (première réunion avant fin 2009)
MDGLAAT	MEF, ANCB		**M5**	**A2**	Nommer le personnel du Secrétariat Permanent et mobiliser ses moyens de fonctionnement (locaux et équipements)
MDGLAAT	MEF, ANCB		**M5**	**A3**	Préparer la mise en œuvre d'une AT (financements, TdR, préparation et lancement AO)
MDGLAAT	MEF, ANCB		**M5**	**A4**	Mise en œuvre de l'AT (18 mois) et moyens de fonctionnement
MDGLAAT	MEF, ANCB		**M5**	**A5**	Provisions pour réalisation d'études (par année = 5 H/m Consultants internationaux + 5 H/m consultants nationaux)
			M6		**Rendre le FADEC opérationnel au plus tard le 1er janvier 2009**
MEF			**M6**	**A1**	Ouvrir le compte Trésor du FADEC, inscrire au budget 09 les lignes recettes et dépenses du FADEC, les approvisionner
MDGLAAT	MEF	ANCB	**M6**	**A2**	Développer le manuel de procédures et former les utilisateurs (p.m. Activité en cours sur financement PDDC)
MDGLAAT	MEF	ANCB	**M6**	**A3**	Procéder aux évaluations annuelles
			M7		**Choisir 4 min. pilotes (en plus du MEF) pour la mise en œuvre de la déconcentration et le renforcement des SDE dès 2009**
C. Pilotage			**M7**	**A.1**	Désigner 4 ministères (volontaires, stratégiques et/ou ayant déjà entrepris un processus de déconcentration)
C. Pilotage			**M7**	**A2**	Arrêter le calendrier de mise en œuvre pour les autres ministères (5 de plus chaque année)

Les décisions stratégiques du volet préparatoire

Structure leader	Copilotage	Acteurs associés						V0	Décisions ayant une conséquence sur le coût et/ou la programmation à prendre avant fin 2008		
								V0	D1	Arrêter le nombre des Préfectures à l'horizon 2013	
Ovt.			PP					V0		D.1.1	Décision = statu quo. Les volets 1 à 3 sont inchangés
Ovt.				P1	P2		Option	V0		D.1.2	Décision = création de nouvelles Préfectures. Provisions pour construction et équipement
									D2	Décider si une nouvelle classification des Communes doit être adoptée	
MDGLAAT	MEF	ANCB	PP					V0		D.2.1	Décision = statu quo. Les volets 1 à 3 sont inchangés
MDGLAAT	MEF	ANCB	PP					V0		D.2.2	Décision = instaurer 3 catégories de Communes en 2009 ou 2010
MDGLAAT	MEF	ANCB	PP				Option	V0		A.1	Mettre en place un groupe de réflexion pour arrêter les critères de classification
MDGLAAT	MEF	ANCB	PP				Option	V0		A.2	Faire adopter le Décret instituant la classification (ou modifier la Loi)
								V0	D3	Reverser au budget de de l'Etat et réaffecter dans les services d'Etat les agents des ex Sous-préfectures payés par	
MDGLAAT	MEF	ANCB	PP					V0		D.3.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés
MEF		MDGLAAT/ANCB	PP					V0		D.3.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous
MEF		MDGLAAT/ANCB	PP	P1			Option	V0		A.1	Recensement des agents concernés et mesure de l'impact budgétaire de la réaffectation
MEF	MTFP	MDGLAAT		P2			Option	V0		A.2	Arrêter un calendrier de mise en oeuvre fonction des contraintes budgétaires et des besoins en RH des Comm
MEF	MTFP	MDGLAAT		P1	P2		Option	V0		A.3	Exécuter le programme
								V0	D4	Décider de la réalisation avant fin 2009 d'un Agenda Spatial (schéma d'aménagement du territoire simplifié)	
MPDEPPCAG			PP					V0		D.4.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés
MPDEPPCAG			PP					V0		D.4.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous
MPDEPPCAG			PP				Option	V0		A.1	Préparer le lancement de l'étude en 2009 (financements, TdR, dossier d'AO)
MPDEPPCAG		ANCB		P1			Option	V0		A.2	Réaliser l'Agenda spatial, le faire adopter et le diffuser (provision)
MDGLAAT (DAT	MPDEPPCAG, MEF			P1			Option	V0		A.3	Adopter une méthodologie d'intégration de l'AS dans les budgets programmes, stratégies sectorielles et PPDI
								V0	D5	Réatouer les ressources pour prendre en compte la 2D dans la gestion budgétaire de l'Etat	
MEF			PP					V0		D.5.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés
MEF			PP					V0		D.5.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous
MEF			PP				Option	V0		A.1	La nomenclature budgétaire est modifiée / complétée pour y introduire un code de localisation des dépenses
MEF							Option	V0		A.2	La nature et le montant des crédits à déconcentrer sont arrêtés avec un calendrier de mise en oeuvre
MDGLAAT	MEF, ANCB	Ministères sectoriels					Option			A.3	Décision sur le calendrier de mise en oeuvre des transferts de compétences
MEF	MDGLAAT		PP				Option	V0		A.4	Un calendrier de transfert au FADEC des crédits inscrits au budget de l'Etat pour des opérations relevant des co
								V0	D6	Sécuriser et stabiliser les ressources financières des CT et mobiliser les ressources financières locales	
MEF	MDGLAAT	ANCB	PP					V0		D.6.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés
MEF	MDGLAAT	ANCB	PP					V0		D.6.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous
MDGLAAT	MEF, ANCB	MPDEA		P1			Option	V0		A.1	Etude sur les besoins de financement des CL (fonctionnement/investissements) et leurs ressources stables ac
MDGLAAT	MEF, ANCB			P2			Option	V0		A.2	Audit sur les ressources fiscales communales (ressources propres, affectées, reversés par l'Etat)
MEF	MDGLAAT, ANCB			P1	P2		Option	V0		A.3	En fonction des résultats précédents, projet de refonte fiscale et calendrier de mise en oeuvre

4.2.2. ACTEURS PARTICIPANT A LA MISE EN ŒUVRE DES 3 VOLETS OPERATIONNELS

Volet 1 : Mettre en oeuvre une politique territoriale au niveau des départements

Structure leader	Copilotage	Acteurs associés			
			R1		Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du Dpt
MPDEA	MDGLAAT/DAT	ANCB	R1	A1	Définition méthode de dynamisation des CDCC, d'élaboration vision partagée du développement et formation CDCC
MDGLAAT	MPDEA	ANCB	R1	A2	Relecture du décret sur le CDCC pour introduire cette dimension dans son rôle et circulaire d'application aux Préfets
MDGLAAT	MPDEA	ANCB	R1	A3	Elaboration d'un guide et manuel de procédures à l'usage des membres des CDCC et formation à son utilisation
Préfectures	DDD	CT	R1	A4	Initiation du travail de réflexion par Département et définition des priorités départementales
Préfectures	DDD	CT	R1	A5	Suivi par le CDCC de la mise en œuvre des priorités départementales et des PDC
MDGLAAT	MPDEA	ANCB	R1	A6	Evaluation de la fonctionnalité des CDCC et de l'articulation des actions sous financement public
			R2		Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des Préfectures sont renforcés
MDGLAAT		Préfectures	R2	A1	Diffusion des manuels procédures préfectorales et instruction ministérielle sur modalités de fonctionnement de la CAD
MDGLAAT		Préfectures	R2	A2	Réorganisation et renforcement des préfectures avec l'adaptation de leur organigramme et la mise en adéquation des RH
MDGLAAT		Préfectures	R2	A3	Programmation et mise en œuvre de la mise en adéquation des locaux et équipements (2 Préfectures/an)
MDGLAAT	MPDEA, MEF	Préfectures	R2	A4	Développement et mise en place des outils de suivi des actions de l'Etat dans le Département (DDD / CAD)
MDGLAAT		Préfectures	R2	A5	Développement et mise en place progressive d'un système départemental d'information
			R3		Les PDDI et les budgets programmes départementaux sont mis en place
MPDEA	MEF, MDGLAT		R3	A1	Méthodologie d'élaboration des PDDI et budgets programmes départementaux et adoption par Décret
MPDEA	MEF, MDGLAT	Préfectures	R3	A2	Actions d'accompagnement et mise en œuvre des PPDI dans 3 Départements
MPDEA	MEF, MDGLAT	Préfectures	R3	A3	Actions d'accompagnement et mise en œuvre des PPDI dans 3 Départements
MPDEA	MEF, MDGLAT	Préfectures	R3	A4	Actions d'accompagnement et mise en œuvre des PPDI dans 6 Départements (si 12 Départements ont été créés)
MPDEA	MEF, MDGLAT	Préfectures	R3	A5	Evaluation des résultats et adaptations/améliorations
			R4		L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est normalisé
MDGLAAT		Préfectures, DD	R4	A1	Vulgariser le guide de l'assistance conseil et l'enrichir après une année.
MDGLAAT	MEF	Préfectures	R4	A2	Débloquer des crédits déconcentrés pour le financement des appuis/conseils relevant des Préfets
MPDEA	MDGLAAT, MEF	Ministères sectoriels	R4	A3	Elaboration par secteur d'un guide des investissements communaux (normes, financements, réalisation, gestion et entretien)
MPDEA	MDGLAAT	Préfectures, DD	R4	A4	Formation des SDE pour la mise en œuvre d'un appui aux CT pour la préparation et la mise en œuvre des PDC
MPDEA	MDGLAAT	Préfectures, DD	R4	A5	Crédit pour appui à l'élaboration des nouveaux PDC
MDGLAAT		Préfectures, DD (CA	R4	A6	Définir et mettre en œuvre dans le cadre de la CAD un plan départemental d'assitance conseil aux communes, assurer suivi
MDGLAAT	ANCB	Préfectures, DD (CA	R4	A7	Identifier et diffuser les exemples de bonnes pratiques.
MDGLAAT		Préfectures	R4	A8	Formation continue des services préfectoraux sur les procédures et méthodes du contrôle administratif (contrôle de légalité)
			R5		Les contrats Etats/communes sont développés
MPDEA	MDGLAAT, MEF	ANCB	R5	A10	Définition d'un mode de contractualisation Etat – collectivités autour d'objectifs communs départementaux
MPDEA	MDGLAAT, MEF	ANCB	R5	A11	Test des contrats Etat/communes dans deux groupes Communes
MPDEA	MDGLAAT, MEF	ANCB	R5	A12	Evaluation des résultats et décisions sur les suites à donner

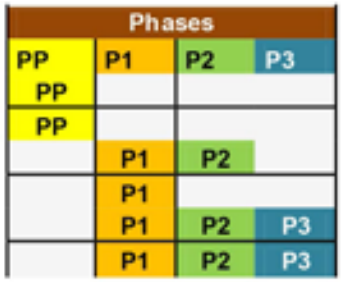
Volet 2 : Rendre effective la déconcentration

Structure leader	Copilotage	Acteurs associés			
			R6		Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de déconcentration et de décentralisation
MDGLAAT	MRAI, MTFP, MEF	Mres sectoriels/ANCB	R6	A1a	Adoption du cadre général méthodologique de formulation des plans 2D en liaison avec le CNCRA
MDGLAAT	MRAI, MTFP, MEF	Mres sectoriels/ANCB	R6	A2a	Appui au MEF et 4 ministères sectoriels dans formulation de leurs plans 2D et affectation des RH dans les SDE
MDGLAAT	MRAI, MTFP, MEF	Mres sectoriels/ANCB	R6	A2b	Appui aux autres ministères sectoriels dans la formulation de leurs plans 2D (idem)
MDGLAAT	Comité Pilotage	Mres sectoriels/ANCB	R6	A3	Définition d'un plan de renforcement institutionnel (mesure transversale)
MDGLAAT	Comité Pilotage	Mres sectoriels/ANCB	R6	A4a	Adoption des feuilles de route 2D par MEF et 4 ministères prioritaires
			R6	A4b	Adoption des feuilles de route 2D par les autres ministères
MEF		Comité Pilotage	R6	A5a	Mise en oeuvre du plan 2D du MEF
MEF		Comité Pilotage	R6	A5b	Dont renforcement RH des SDE du MEF et notamment postes de receveurs percepteurs
MEF		Comité Pilotage	R6	A5c	Dont renforcement des moyens SDE, notamment postes receveurs percepteurs (locaux prof., équiperm., logements)
MEF		Comité Pilotage	R6	A5d	Renforcement dispositif de contrôles financiers dans Départements et CT (conception et mise en œuvre progressive)
MDGLAAT	Comité Pilotage	Ministères sectoriels	R6	A6	Mise en oeuvre plans 2D dans 4 ministères prioritaires. Mise à niveau services déconcentrés (locaux et équipements)
MDGLAAT	Comité Pilotage	Ministères sectoriels	R6	A7	Mise en oeuvre des plans 2D dans 8 autres ministères
MDGLAAT	Comité Pilotage	Ministères sectoriels	R6	A8	Mise en oeuvre des plans 2D dans les ministères restants
			R7		L'organisation des services de l'Etat au niveau départemental est rationalisée
MDGLAAT	Comité Pilotage	Ministères sectoriels	R7	A1	Définition de la méthode de rationalisation par domaine et missions de l'Etat
MDGLAAT	Comité Pilotage	Ministères sectoriels	R7	A2	Réalisation des études de mise en œuvre et adoption d'un calendrier d'exécution
MDGLAAT	Comité Pilotage	Ministères sectoriels	R7	A4	Mise en œuvre dans trois Départements pilotes
MDGLAAT	Comité Pilotage	Ministères sectoriels	R7	A5	Evaluation des résultats dans les Départements pilotes et adoption en conséquence d'une démarche définitive
MDGLAAT	Comité Pilotage	Ministères sectoriels	R7	A6	Extension progressive à l'ensemble des Départements (2 Départements/an)
			R8		Les modes opératoires d'intervention des SDE sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux populations
Ministères sectoriels	MRAI	ANCB	R8	A1	Elaboration/révision par secteurs prioritaires des guides/outils et formation de formateurs et des utilisateurs
Ministères sectoriels	MRAI	ANCB	R8	A2	Adaptation de modes opératoires des SDE et mise en adéquation de leurs moyens

Volet 3 : Renforcer le processus de décentralisation

Structure leader	Copilotage	Acteurs associés			
			R9		Le niveau des ressources financière des CT est suffisant pour exercer leurs compétences (p.m. Volet prép D6)
MEF	MDGLAAT	ANCB	R9	A1	Les crédits inscrits au Budget de l'Etat pour des opérations de compétence communale sont transférés aux CT
CT			R9	A2	Les ressources communales sont mobilisées et gérées dans la transparence
MGLAAT	MEF	ANCB	R9	A3	L'Etat définit le niveau de dotations d'équilibre necssaires aux Communes et leur transfert
			R10		Le niveau des ressources humaines des collectivités est suffisant
MCL	MDGLAAT, ANCB		R10	A1	Etude sur les besoins quantitatifs et qualitatifs en RH des CL (référentiel des métiers et profils de postes)
MDGLAAT	MTFP, ANCB		R10	A2	Mise en place de la fonction publique territoriale
	MTFP, ANCB	MCL, CT	R10	A3	Appui à la GRH Communale
MCL	ANCB		R10	A4	Appui au recentrage de la MCL sur formation des élus et du personnel communal. Financement des formations
			R11		Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations
MDGLAAT	MEF, ANCB		R11	A1	Etudes sur les intercommunalités potentielles et les perspectives d'élargissement des communes à statut particulier
MDGLAAT			R11	A2	Adoption du texte sur l'intercommunalité prenant en compte la stratégie intercommunale
CONAFIL			R11	A3	Définition des orientations du FADeC dans le contexte intercommunal
			R12		La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes d'acteurs
MDGLAAT	MPDEA, ANCB	CT	R12	A1	Actualisation et diffusion des guides de planification communale et formation des utilisateurs
MDGLAAT	MPDEA, ANCB		R12	A2	Etude sur l'articulation communes – communautés.
MDGLAAT	MPDEA, ANCB	CT	R12	A3	Mise en place d'un cadre de concertation entre les autorités communales et la société civile dont les chefferies.
MPDEA	ANCB, MDGLAAT	CT	R12	A4	Actions d'accompagnement.du développement économique local et renforcement des capacités d'appui des DDD
ANCB	MDGLAAT	CT	R12	A5	Appui mise en œuvre par CT démarche d'implication groupes sociaux professionnels dans gestion des équipements
CT	ANCB, MDGLAAT	CT	R12	A6	Action de communication sur la gestion communale, ses réalisations et ses résultats
			R13		Les dispositifs d'accompagnement techniques sont opérationnels et pilotés par les collectivités
ANCB	MDGLAAT	Projets appui, asso.	R13	A1	Evaluation, adaptation et diffusion des méthodes et outils
MDGLAAAT	ANCB	PTF	R13	A2	Harmonisation et rationalisation des dispositifs d'appui aux CT (création de Cellules intercommunales d'appui)
MDGLAAAT	ANCB		R13	A3	Conception et diffusion d'un guide pour le renforcement institutionnel des communes, puis évalua. en N4
ANCB	MDGLAAT	projets appui aux CT	R13	A4	Mise en place au niveau national d'un espace régulier d'échange sur les dispositifs d'accompagnement.
ANCB	MDGLAAT	projets appui aux CT,	R13	A5	Identification d'un pool de prestataires agréés et organisation de "form-actions" en leur faveur
ANCB	MDGLAAT	projets appui aux CT,	R13	A6	Mise en œuvre des actions d'accompagnement (Appui orga., adminis., gestion, fourniture des services de base...)
			R14		Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus
ANCB	MDGLAAT	Asso. départ. CT	R14	A1	Réalisation d'un audit des capacités des associations et programmation des actions de renforcement
ANCB	MDGLAAT	Asso. départ. CT	R14	A2	Mise en place au sein de l'ANCB d'un dispositif d'appui aux associations départementales de communes
ANCB	MDGLAAT	Asso. départ. CT	R14	A3	Appui à l'ANCB pour la constitution d'un service de conseils aux Communes (et notamment conseils juridiques)
			R15		La coopération décentralisée contribue à la dynamique de renforcement de capacités
MDGLAAT	MAE, ANCB		R15	A1	Définition avec le MAE d'un mécanisme de connaissance et de suivi des appuis et projets de la coopération décentralisée
MDGLAAT	MAE, ANCB	Asso. départ. CT	R15	A2	Mise en œuvre d'un système d'information sur les actions de la coopération décentralisée et des ONG
MDGLAAT	MEF, MPDEA	ANCB	R15	A3	Prise en compte des informations A2 dans le dispositif de coordination des aides extérieures et le CDMT.

4.3. L'INDICATION DU PHASAGE PRÉVISIONNEL



Les tableaux récapitulatifs du PAP reprennent le phasage prévisionnel des activités et résultats sous les deux formes ci-après illustrées :

Quatre colonnes situées à la gauche des colonnes reprenant les activités et résultats indiquent si une activité donnée doit être réalisée sur une unique phase ou, au contraire, si elle se déroule sur plusieurs phases dont, éventuellement, la phase préparatoire (PP).

On pourra ainsi distinguer les activités qui doivent normalement se poursuivre durant la troisième et dernière phase de la PONADEC.

Dans le second format de présentation, des colonnes situées à la droite des colonnes reprenant les activités et résultats indiquent les sommes prévisionnelles affectées à chaque activité pour les semestres de 2008 à 2013. Comme illustré par l'exemple ci-dessous, la phase préparatoire est indiquée par des cellules jaunes, la Phase 1 par des cellules orangées et la Phase 2 par des cellules vertes. La phase 3 n'est pas chiffrée mais les activités devant se poursuivre durant cette phase sont signalées par des cellules rouges.

2 008	2 009		2 010		2 011		2 012		2 013			PHASE 3 non chiffrée				
S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	Sous-totaux	2014	2015	2016	2017	2018
75											75					
0	50		50		50						150					
0							120		120		240					
0					50		80		100		230					

4.4. LA CLASSIFICATION DES ACTIVITÉS

Les différentes actions et mesures prévues au titre de la PONADEC ont été classées selon les 6 catégories reprises par le tableau de la page suivante 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
Catégorie 1	Mesures institutionnelles ou organisationnelles	4,39%	3,78%
Catégorie 2	Renforcement des moyens (bâtiments et équipements)	42,46%	36,56%
Catégorie 3	Etudes, accompagnements, formations outils et méthodes	39,09%	33,66%
Catégorie 4	Information, sensibilisation et communication	1,99%	1,71%
Catégorie 5	Recueil d'informations et données (y compris suivi et évaluations)	12,07%	10,39%
Catégorie 0	Mesures optionnelles		13,89%
		100,00%	100,00%

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

Somme de Coûts		Catégories						
Volets	Résultats	0	1	2	3	4	5	Total
V1	R1		0,00		166,10		245,85	411,95
	R2		82,65	1 537,80	279,40		150,15	2050,00
	R3	56,10			156,20		73,15	285,45
	R4		183,00		603,75			786,75
	R5		50,00		0,00		50,00	100,00
Total V1		56,10	315,65	1 537,80	1 205,45		519,15	3634,15
V2	R6		19,25	4 400,00	807,40			5226,65
	R7		121,45		103,40		46,75	271,60
	R8		100,00		150,00			250,00
Total V2			240,70	4 400,00	1 060,80		46,75	5748,25
V3	R10		0,00		876,15		115,50	991,65
	R11		0,00		23,10		124,85	147,95
	R12				700,05	169,95		870,00
	R13		0,00		557,45		200,90	758,35
	R14				50,00		156,60	206,60
	R15		65,45				100,00	165,45
	R9		0,00		0,00			0,00
Total V3			65,45		2 206,75	169,95	697,85	3140,00
VP	D1	1 800,00						1800,00
	D2	0,00						0,00
	D3	50,00						50,00
	D4	250,00						250,00
	D5	0,00						0,00
	D6	130,00						130,00
	M1		0,00					0,00
	M2		0,00		470,30			470,30
	M3						255,75	255,75
	M4					111,75		111,75
	M5		0,00	77,69	595,10			672,79
	M6		0,00		0,00		189,75	189,75
	M7		0,00					0,00
Total VP		2 230,00	0,00	77,69	1 065,40	111,75	445,50	3930,34
Total		**2 286,10**	**621,80**	**6 015,49**	**5 538,40**	**281,70**	**1 709,25**	16452,74

A ce montant de 14 milliards de F.CFA (ou 16, 5 selon le scénario) s'ajoutent les contributions au FADeC. En 2008, sur financement du Budget Général de l'Etat, le Gouvernement a transféré un montant de 5 436 000 000 F.CFA au titre du FADeC (investissement non affecté). En 2009, une dotation de 7 436 000 000 F.CFA au titre du FADeC (investissement non affecté) est prévue au Budget Général de l'Etat, à laquelle s'ajoute un montant de 2 534 737 000 F.CFA au titre du FADeC fonctionnement, soit un total de 9 970 737 F.CFA. Il est donc prévu sur la

période 2010/2013, un abondement du FADeC de 10 milliards de F.CFA par an, soit sur la période 2008/2013 un montant de 55,5 milliards de F.CFA.

4.5. LA DÉTERMINATION DES COÛTS PRÉVISIONNELS

4.5.1. Les différents types de coûts prévisionnels

Dans la rubrique "couts" des tableaux de gestion du PAP, les modalités selon lesquelles les coûts estimatifs des activités ont été calculés sont indiquées. Les possibilités suivantes peuvent ainsi être rencontrées :

1. N.S (non significatif). Cette mention apparait pour les activités dont les coûts sont nuls ou négligeables. Il s'agit dans la plupart des cas d'activités institutionnelles (rédaction ou adoption d'un Décret, d'une circulaire d'instruction, etc…);
2. Indéterminé. Cette classification est adoptée pour les activités dont les coûts ne pouvaient pas être calculés avec précision lors de l'élaboration du PAP. Dans ces cas là, la dépense prévisionnelle est couverte par un forfait ou des provisions. Il conviendra de vérifier l'adéquation de ces sommes avant lancement des activités correspondantes ;
3. Autres cas. Dans les autres cas, les coûts des activités font l'objet d'une estimation indiquée aux paragraphes suivants.

4.5.2. Les hypothèses de coûts unitaires

Pour déterminer les coûts prévisionnels des activités, des hypothèses de coûts unitaires, rapportées par le tableau de la page suivante, ont été établies. Il conviendra de valider ces hypothèses lors du lancement de l'exécution de la PONADEC puis de les actualiser annuellement tout au long de l'exécution du PAP.

Les coûts unitaires ainsi définis ont été utilisés pour l'établissement des coûts des activités selon la démarche détaillée aux paragraphes suivants.

Tableaux des coûts unitaires (en F.CFA HT)

Hypothèses de coûts unitaires à valider

Date de mise à jour : 30/06/09

Rubriques	Items	Unités	Prix unitaires	PU + provisions pour imprévus
AT et études	Assistance technique longue durée	Homme/an	85 000 000	93 500 000
	A.T court terme (expert international)	Homme/mois	14 500 000	15 950 000
	A.T court terme (expert national)	Homme/mois	1 500 000	1 650 000
Formations	Formations sur place	5 j pour 30 personnes	3 500 000	3 850 000
	Formations courtes à l'étranger	Mois / personne	5 000 000	5 500 000
	Formations longues à l'étranger	6 Mois formation /personne	18 000 000	19 800 000
Information, sensibilisation et communication	Atelier, séminaire	2 jours, 50 personnes	2 500 000	2 750 000
	Publication	100 pages, 200 exemplaires	3 000 000	3 300 000
	Film vidéo 20 minutes / développement site web	forfait	10 000 000	11 000 000
Bâtiments	Constructions et extensions	M2	200 000	220 000
	Rénovations	M2	100 000	110 000
	Divers (câblages, réseaux, sécurité, etc...)	Forfait pour 100 M2	2 500 000	2 750 000
	Logement personnel	Forfait pour 80 M2	15 000 000	16 500 000
Equipements	Groupe électrogène	1 groupe	3 000 000	3 300 000
	Climatisation	1 climatiseur split system	500 000	550 000
	Accès aux réseaux (eau, électricité, télécom)	Forfait pou un bâtiment	2 500 000	2 750 000
	Mobilier de bureaux	Forfait pour un agent	750 000	825 000
	Locaux spécialisés (salles de réunions, archives,	Forfait	2 500 000	2 750 000
	Mobilier logements de fonction	Forfait pour 1 logement	3 000 000	3 300 000
Informatique et bureautique	Informatique individuelle	Pack pour 1 agent	1 500 000	1 650 000
	Réseaux informatiques	Forfait pour 20 agents	3 500 000	3 850 000
	Bureautique (photocopieurs, scanners, fax, etc...)	Forfait pour 20 agents	5 000 000	5 500 000
	Standard téléphonique	Forfait	1 500 000	1 650 000
Véhicules	Minibus		20 000 000	22 000 000
	Poids lourds		30 000 000	33 000 000
	Engins spéciaux		30 000 000	33 000 000
	4X4 luxe		25 000 000	27 500 000
	4X4 légers		15 000 000	16 500 000
	VL luxe		18 000 000	19 800 000
	VL léger		12 000 000	13 200 000
Divers et imprévus		*Forfait*	**10%**	

4.5.3. Le devis-type pour le calcul du coût prévisionnel des activités

Un devis-type a été élaboré pour servir de modèle pour le calcul de toutes les activités chiffrées. Ce devis-type est reproduit ci-dessous. Comme on le verra, les coûts unitaires proviennent des hypothèses rappelées ci-dessus et les quantités sont définies pour chaque année d'exécution du PAP. Les sous-totaux par type de dépenses et les totaux par activités et années sont effectués automatiquement. A partir de cette étape, tous les coûts sont exprimés en millions de F.CFA HT.

Devis-type pour le calcul du coût prévisionnel d'une activité (en millions FCFA HT)

N° activité	Dépenses de l'activité	CU	N1		N2		N3		N4		N5		Total général
			Q1	Coût N1	Q2	Coût N2	Q3	Coût N3	Q4	Coût N4	Q5	Coût N5	
	Assistance technique longue durée	93,500		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Etude experts internationaux	15,950		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Etude experts nationaux	1,650		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Formations sur place	3,850		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Formations courtes à l'étranger	5,500		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Formations longues à l'étranger	19,800		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Atelier, séminaire	2,200		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Publication	3,300		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Film vidéo 20 minutes / développement site web	11,000		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Constructions et extensions	0,220		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Rénovations	0,110		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Divers (câblages, réseaux, sécurité, etc...)	2,750		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Logement personnel	16,500		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Groupe électrogène	3,300		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Climatisation	0,550		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Accès aux réseaux (eau, électricité, télécom)	2,750		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Mobilier de bureaux	0,825		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Locaux spécialisés (salles réunions, archives, etc)	2,750		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Mobilier logements de fonction	3,300		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Informatique individuelle	1,650		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Réseaux informatiques	3,850		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Bureautique (photocopieurs, scanners, fax, etc...)	5,500		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Standard téléphonique	1,650		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Minibus	22,000		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	4X4 luxe	27,500		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	4X4 légers	16,500		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	VL luxe	19,800		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	VL léger	13,200		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Total activité			**0,000**		**0,000**		**0,000**		**0,000**		**0,000**	**0,000**

4.5.4. Les devis spécifiques des activités

En partant des coûts unitaires et du devis-type présentés aux deux paragraphes précédents, chaque activité chiffrée fait l'objet d'un devis spécifique établi selon l'exemple reproduit ci-dessous. Les coûts ainsi établis sont automatiquement reportés dans les cellules des tableaux récapitulatifs des différents volets où ils sont totalisés par activité, résultat et volet.

Tous les devis spécifiques peuvent être consultés, et au besoin modifiés, complétés et actualisés, dans le CD-ROM contenant la version électronique du PAP.

Exemple de devis-spécifique pour la détermination du coût prévisionnel d'une activité

N° activité	Dépenses de l'activité	CU	N1		N2		N3		N4		N5		Total général
			Q1	Coût N1	Q2	Coût N2	Q3	Coût N3	Q4	Coût N4	Q5	Coût N5	
M5 A2	Rénovations	0,110	150	16,500		0,000		0,000		0,000		0,000	16,500
	Divers (câblages, réseaux, sécurité, etc...)	2,750	1,50	4,125		0,000		0,000		0,000		0,000	4,125
	Climatisation	0,550	7,00	3,850		0,000		0,000		0,000		0,000	3,850
	Accès aux réseaux (eau, électricité, télécom)	2,750	1,00	2,750		0,000		0,000		0,000		0,000	2,750
	Mobilier de bureaux	0,825	4,00	3,300		0,000		0,000		0,000		0,000	3,300
	Locaux spécialisés (salles de réunions, archives, etc...)	2,750	1,00	2,750		0,000		0,000		0,000		0,000	2,750
	Informatique individuelle	1,650	4,00	6,600		0,000		0,000		0,000		0,000	6,600
	Réseaux informatiques	3,850	0,25	0,963		0,000		0,000		0,000		0,000	0,963
	Bureautique (photocopieurs, scanners, fax, etc...)	5,500	1,00	5,500		0,000		0,000		0,000		0,000	5,500
	Standard téléphonique	1,650	1,00	1,650		0,000		0,000		0,000		0,000	1,650
	4X4 légers	16,500	1,00	16,500		0,000		0,000		0,000		0,000	16,500
	VL léger	13,200	1,00	13,200		0,000		0,000		0,000		0,000	13,200
	Total activité			**77,688**		**0,000**		**0,000**		**0,000**		**0,000**	**77,688**

4.5.5. Le coût global prévisionnel de la PONADEC pour la période 2008/2013

Le coût prévisionnel estimatif de la PONADEC pour la période 2008/2013, établi selon la méthode rappelée aux paragraphes précédents, est indiqué par le tableau ci-dessous. Le coût des mesures optionnelles pouvant résulter de décisions stratégiques à prendre par le Gouvernement en phase préparatoire est isolé.

Récapitulatif des coûts prévisionnels du PAP pour la période 2008/2013
(en Md. F CFA HT)

Volet	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Préparatoire	124,438	633,750	317,350	270,600	177,100	177,100	**1 700,338**
Volet 1	-	396,450	1 032,100	849,750	921,850	377,900	3 578,050
Volet 2	-	210,600	900,000	1 174,850	1 316,050	2 146,750	**5 748,250**
Volet 3	-	291,150	780,500	675,550	761,300	631,500	3 140,000
Total	124,438	1 531,950	3 029,950	2 970,750	3 176,300	3 333,250	**14 166,638**
Mesures optionnelles	-	430,000	600,000	600,000	600,000	56,100	2 286,100
Total avec options	124,438	1 961,950	3 629,950	3 570,750	3 776,300	3 389,350	**16 452,738**
Abondement du FADeC	**5 500**	**10 000**	**10 000**	**10 000**	**10 000**	**10 000**	**55 500**

4.6. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE : RÉSULTATS, ACTIVITÉS, COÛTS PRÉVISIONNELS ET PROGRAMMATION DES VOLETS

4.6.1. Volet préparatoire

Les mesures préalables du volet préparatoire

Catégorie CAT	Volets V	Résultat R	Activités A	Libellés	Coûts en M.CFA HT Total A	Total R	Total V	2 008 S2	2 009 S1	2 009 S2	2 010 S1	2 010 S2	2 011 S1	2 011 S2	2 012 S1	2 012 S2	2 013 S1	2 013 S2	Sous-totaux
	V0	Mesures à prendre avant fin 2008																	
	V0	M1		Adopter la PONADEC par Décret pour renforcer son opposabilité		0													
1	V0	M1	A1	Rédiger le projet de décret en veillant à y insérer des dispositions lui assurant une bonne opposabilité.	0.0			0											0
1	V0	M1	A2	Faire adopter le décret et le diffuser largement avant fin 2008	0.0			0											0
	V0	M2		Définir et mettre en œuvre le dispositif de pilotage et de suivi		470													
1	V0	M2	A1	Arrêter définitivement la liste des acteurs, leur rôle, la structure du dispositif et ses modes de fonctionnem	0.0			0											0
1	V0	M2	A2	Rédiger en conséquence le Décret instaurant le dispositif et le diffuser largement	0.0			0											0
1	V0	M2	A3	Equiper et mettre en œuvre le Secrétariat permanent et organiser une première réunion avant fin 2008	0.0			0											0
1	V0	M2	A4	Préparer la mise en œuvre d'une AT (financements, TdR, préparation et lancement AO)	0.0			0											0
3	V0	M2	A5	Mise en œuvre de l'AT (3 ans) et moyens de fonctionnement	295.4			0	108		94		94						295
3	V0	M2	A6	Appui à la conception et à la mise en œuvre d'un dispositif de coordination des partenaires extérieurs et d'	113.3			0	57	57									113
3	V0	M2	A7	Appui à la conception et à la mise en œuvre d'un dispositif de suivi et d'évaluation de l'exécution de la PO	61.7			0	62										62
	V0	M3		Suivre et évaluer l'exécution de la PONADEC		254													
5	V0	M3	A1	Assurer un suivi trimestriel	66.0			0	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	66
5	V0	M3	A2	Assurer une évaluation annuelle	189.8			0		38		38		38		38		38	190
	V0	M4		Diffuser et vulgariser la PONADEC		112													
4	V0	M4	A1	Organiser un séminaire gouvernemental	2.8			3											3
4	V0	M4	A2	Dupliquer et diffuser le document	33.0			33											33
4	V0	M4	A3	Développer un site WEB	11.0			11											11
4	V0	M4	A4	Organiser 20 ateliers d'information / sensibilisation et autres actions de vulgarisation	65.0			0	33	33									65
	V0	M5		Assurer le fonctionnement de la CONAFIL		673													
1	V0	M5	A1	Assurer la nomination et la prise de fonction des membres (première réunion avant fin 2008)	0.0			0											0
2	V0	M5	A2	Nommer le personnel du Secrétariat Permanent et mobiliser ses moyens de fonctionnement (locaux et équ	77.7			78											78
1	V0	M5	A3	Préparer la mise en œuvre d'une AT (financements, TdR, préparation et lancement AO)	0.0			0											0
3	V0	M5	A4	Mise en œuvre de l'AT (18 mois) et moyens de fonctionnement	155.1			0	108		47								155
3	V0	M5	A5	Provisions pour réalisation d'études (par année = 5 H/m Consultants internationaux + 5 H/m consultants n	440.0			0	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	440
	V0	M6		Rendre le FADEC opérationnel au plus tard le 1er janvier 2009		190													
1	V0	M6	A1	Ouvrir le compte Trésor du FADEC, inscrire au budget 09 les lignes recettes et dépenses du FADEC, les a	0.0			0											0
3	V0	M6	A2	Développer le manuel de procédures et former les utilisateurs (p.m. Activité en cours sur financement PDD	p.m			p.m											0
5	V0	M6	A3	Procéder aux évaluations annuelles	189.8			0		38		38		38		38		38	190
	V0	M7		Choisir 4 ministères pilotes (en plus du MEF) pour la mise en œuvre de la déconcentration et le renforcemer		0													
1	V0	M7	A.1	Désigner 4 ministères (volontaires, stratégiques et/ou ayant déjà entrepris un processus de déconcentratic	0.0			0											0
1	V0	M7	A2	Arrêter le calendrier de mise en œuvre pour les autres ministères (5 de plus chaque année)	0.0			0											0
				SOUS-TOTAUX ANNUELS				124		634		317		271		177		177	1 700

	V0	Décisions ayant une conséquence sur le cout et/ou la programmation à prendre avant fin 2008																					
	V0	D1	Arrêter le nombre des Préfectures à l'horizon 2013																				
	V0		D.1.1	Décision = statu quo. Les volets 1 à 3 sont inchangés																			
Option	V0		D.1.2	Décision = création de nouvelles Préfectures. Provisions pour construction et équipement			OPTION								300	300	300	300	300	300			1.800
		D2	Décider si une nouvelle classification des Communes doit être adoptée																				
	V0		D.2.1	Décision = statu quo. Les volets 1 à 3 sont inchangés																			
	V0		D.2.2	Décision = instaurer 3 catégories de Communes en 2009 ou 2010			OPTION																
Option	V0		A.1	Mettre en place un groupe de réflexion pour arrêter les critères de classification		0,0																	
Option	V0		A.2	Faire adopter le Décret instituant la classification (ou modifier la Loi)		0,0																	
	V0	D3	Reverser au budget de de l'Etat et réaffecter dans les services d'Etat les agents des ex Sous préfectures payés par																				
	V0		D.3.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés																			
	V0		D.3.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous			OPTION																
Option	V0		A.1	Recensement des agents concernés et mesure de l'impact budgétaire de la réaffectation		50,0									50								
Option	V0		A.2	Arrêter un calendrier de mise en œuvre fonction des contraintes budgétaires et des besoins en RH des Commu		0,0									0								
Option	V0		A.3	Exécuter le programme		A chiffrer										A chiffrer	A chiffrer	A chiffrer	A chiffrer	A chiffrer	A chiffrer	A chiffrer	A chiffrer
	V0	D4	Décider de la réalisation avant fin 2009 d'un Agenda Spatial (schéma d'aménagement du territoire simplifié)																				
	V0		D.4.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés																			
	V0		D.4.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous			OPTION																
Option	V0		A.1	Préparer le lancement de l'étude en 2009 (financements, TdR, dossier d'AO)		0,0																	
Option	V0		A.2	Réaliser l'Agenda spatial, le faire adopter et le diffuser (provision)		200,0									100	100							
Option	V0		A.3	Adopter une méthodologie d'intégration de l'AS dans les budgets programmes, stratégies sectorielles et PPCs		50,0										50							
	V0	D5	Réaliser les ressources pour prendre en compte le 20 dans la gestion budgétaire de l'Etat																				
	V0		D.5.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés																			
	V0		D.5.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous			OPTION																
Option	V0		A.1	La nomenclature budgétaire est modifiée / complétée pour y introduire un code de localisation des dépenses		0,0																	
Option	V0		A.2	La nature et le montant des crédits à déconcentrer sont arrêtés avec un calendrier de mise en œuvre		0,0																	
Option			A.3	Décision sur le calendrier de mise en œuvre des transferts de compétences		0,0																	
Option	V0		A.4	Un calendrier de transfert au FADEC des crédits inscrits au budget de l'Etat pour des opérations relevant des co		0,0																	
	V0	D6	Sécuriser et stabiliser les ressources financières des CT et mobiliser les ressources financières locales																				
	V0		D.6.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés																			
	V0		D.6.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous			OPTION																
Option	V0		A.1	Etude sur les besoins de financement des CL (fonctionnement/investissements) et leurs ressources stables ac		80,0									80								
Option	V0		A.2	Audit sur les ressources fiscales communales (ressources propres, affectées, reversés par l'Etat)		50,0									50								

4.6.2. Volets opérationnels

Volet 1 : METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE TERRITORIALE AU NIVEAU DES DEPARTEMENTS

Catégorie	Volets	Résultats	Activités		Coûts en M.CFA HT			2 008	2 009		2 010		2 011		2 012		2 013		Sous-totaux
CAT	V	R	A	Libellés	Total A	Total R	Total V	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	
	1	R1	Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du Dpt			412													
3	1	R1	A1	Définition méthode de dynamisation des CDCC, d'élaboration vision partagée du développement et formation CDCC	75,9				76										76
1	1	R1	A2	Relecture du décret sur le CDCC pour introduire cette dimension dans son rôle et circulaire d'application aux Préfets	0,0				0	0									0
3	1	R1	A3	Elaboration d'un guide et manuel de procédures à l'usage des membres des CDCC et formation à son utilisation	90,2				44			23						23	90
1	1	R1	A4	Initiation du travail de réflexion par Département et définition des priorités départementales	0,0				0	0									0
5	1	R1	A5	Suivi par le CDCC de la mise en œuvre des priorités départementales et des PDC	165,0					33		33		33		33		33	165
5	1	R1	A6	Evaluation de la fonctionnalité des CDCC et de l'articulation des actions sous financement public	80,9									81					81
	1	R2	Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des Préfectures sont renforcés			2 050													
1	1	R2	A1	Diffusion manuels procédures préfectorales et instruction ministérielle sur modalités de fonctionnement CAD	15,0				5		5		5						15
1	1	R2	A2	Réorganisation, renforcement préfectures avec adaptation organigramme et mise en adéquation des RH	67,7					68									68
2	1	R2	A3	Programmation et mise en œuvre de la mise en adéquation des locaux et équipements (2 Préfectures/an)	1 537,8							513		513		513			1 538
5	1	R2	A4	Développement et mise en place des outils de suivi des actions de l'Etat dans le Département (DDD / CAD)	150,2						81			23		23		23	150
3	1	R2	A5	Développement et mise en place progressive d'un système départemental d'information	279,4							119	50		78		33		279
	1	R3	Les PDDI et les budgets programmes départementaux sont mis en place			285													
3	1	R3	A1	Méthodologie d'élaboration des PDDI et budgets programmes départementaux et adoption par Décret	44,0						44			0		0		0	44
3	1	R3	A2	Actions d'accompagnement et mise en œuvre des PPDI dans 3 Départements	69,3								26		26		17		69
3	1	R3	A3	Actions d'accompagnement et mise en œuvre des PPDI dans 3 Départements	42,9										26		17		43
Option	1	R3	A4	Actions accompagnement et mise en œuvre PPDI dans 6 Départements (si 12 Dépt. ont été créés)	56,1												56		56
5	1	R3	A5	Evaluation des résultats et adaptations/améliorations	73,2													73	73
	1	R4	L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est normalisé			787													
3	1	R4	A1	Vulgariser le guide de l'assistance conseil et l'enrichir après une année.	65,5				23		42		0		0		0		65
1	1	R4	A2	Débloquer des crédits déconcentrés pour le financement des appuis/conseils relevant des Préfets	183,0				30		33		36		40		44		183
3	1	R4	A3	Elaboration par secteur guide investissements communaux (normes, finance., réalisation, gestion, entretien)	120,5							68		52		0		0	120
3	1	R4	A4	Formation des SDE pour la mise en œuvre d'un appui aux CT pour la préparation et la mise en œuvre des PDC	91,9					69		23		0		0		0	92
3	1	R4	A5	Crédit pour appui à l'élaboration des nouveaux PDC	36,0				18		0						18		36
3	1	R4	A6	Définir, mettre en œuvre dans cadre CAD un plan départemental d'assist. conseil aux communes, suivi	48,0					3		20		3		20		3	48
3	1	R4	A7	Identifier et diffuser les exemples de bonnes pratiques.	101,8											85		17	102
3	1	R4	A8	Formation continue services préfectoraux sur procédures et méthodes contrôle administratif (contrôle de légalité)	140,3				28		28		28		28		28		140
	1	R5	Les contrats Etats/communes sont développés			100													
1	1	R5	A10	Définition d'un mode de contractualisation Etat – collectivités autour d'objectifs communs départementaux	50,0										50				50
3	1	R5	A11	Test des contrats Etat/communes dans deux groupes Communes	0,0												0		0
5	1	R5	A12	Evaluation des résultats et décisions sur les suites à donner	50,0													50	50
							TOTAUX ANNUELS			396		1 032		850		922		434	3 634

VOLET 2 : RENDRE EFFECTIVE LA DECONCENTRATION

Catégorie	Volets	Résultats	Activités	Libellés	Coûts en M.CFA HT			2 008	2 009		2 010		2 011		2 012		2 013		Sous-totaux
CAT	V	R	A		Total A	Total R	Total V	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	
	2	R6		Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de déconcentration et de décentralisation		5 227													
1	2	R6	A1a	Adoption du cadre général méthodologique de formulation des plans 2D en liaison avec le CNCRA.	19,3				19										19
3	2	R6	A2a	Appui au MEF et 4 ministères sectoriels dans formulation de leurs plans 2D et affectation des RH dans les SDE	102,3					102									102
3	2	R6	A2b	Appui aux autres ministères sectoriels dans la formulation de leurs plans 2D (idem)	77,0											77			77
3	2	R6	A3	Définition d'un plan de renforcement institutionnel (mesure transversale)	78,1					39						39			78
1	2	R6	A4a	Adoption des feuilles de route 2D par MEF et 4 ministères prioritaires	0,0					0									0
1	2	R6	A4b	Adoption des feuilles de route 2D par les autres ministères	0,0														0
1	2	R6	A5a	Mise en œuvre du plan 2D du MEF	0,0							0		0					0
3	2	R6	A5b	Dont renforcement RH des SDE du MEF et notamment postes de receveurs perceptours	0,0							0		0					0
2	2	R6	A5c	Dont renforcement des moyens SDE, notamment postes receveurs percepteurs (locaux prof., équipem., logements)	1 000,0							250		250		250		250	1 000
3	2	R6	A5d	Renforcement dispositif de contrôles financiers dans Départements et CT (conception et mise en œuvre	550,0									150	200		200		550
2	2	R6	A6	Mise en œuvre plans 2D dans 4 ministères prioritaires. Mise à niveau services déconcentrés (locaux et	2 400,0							600		600		600		600	2 400
2	2	R6	A7	Mise en œuvre des plans 2D dans 8 autres ministères	1 000,0													1 000	1 000
2	2	R6	A8	Mise en œuvre des plans 2D dans les ministères restants	0,0													0	0
	2	R7		L'organisation des services de l'Etat au niveau départemental est rationalisée		272													
3	2	R7	A1	Définition de la méthode de rationalisation par domaine et missions de l'Etat	21,5								21		0				21
3	2	R7	A2	Réalisation des études de mise en œuvre et adoption d'un calendrier d'exécution	103,4									103					103
1	2	R7	A4	Mise en œuvre dans trois Départements pilotes	100,0										50	50			100
5	2	R7	A5	Evaluation des résultats dans les Départements pilotes et adoption en conséquence d'une démarche définitive	46,8													47	47
1	2	R7	A6	Extension progressive à l'ensemble des Départements (2 Départements/an)	0,0													0	0
	2	R8		Les modes opératoires d'intervention des SDE sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux populatio		250													
3	2	R8	A1	Elaboration/révision par secteurs prioritaires des guides/outils et formation de formateurs et des utilisateurs	150,0				30		30		30		30		30		150
1	2	R8	A2	Adaptation de modes opératoires des SDE et mise en adéquation de leurs moyens	100,0					20		20		20		20		20	100
				TOTAUX ANNUELS						211		900		1 175		1 316		2 147	5 748

VOLET 3 : RENFORCER LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION

Categorie CAT	Volets V	Result R	Activités A	Libellés	Coûts en M.CFA HT Total A	Total R	Tot	2 008 S2	2 009 S1	2 009 S2	2 010 S1	2 010 S2	2 011 S1	2 011 S2	2 012 S1	2 012 S2	2 013 S1	2 013 S2	Sous-totaux
	3	R9		Le niveau des ressources financière des CT est suffisant pour exercer leurs compétences (p.m. Volet prép D6)		0													
1	3	R9	A1	Les crédits inscrits au Budget de l'Etat pour des opérations de compétence communale sont transférés aux CT															0
3	3	R9	A2	Les ressources communales sont mobilisées et gérées dans la transparence															0
1	3	R9	A3	L'Etat définit le niveau de dotations d'équilibre nécessaires aux Communes et leur transfert															0
	3	R10		Le niveau des ressources humaines des collectivités est suffisant		992													
5	3	R10	A1	Etude sur les besoins quantitatifs et qualitatifs en RH des CL (référentiel des métiers et profils de postes)	115,5							116							116
1	3	R10	A2	Mise en place de la fonction publique territoriale	0,0														0
3	3	R10	A3	Appui à la GRH Communale	0,0														0
3	3	R10	A4	Appui au recentrage de la MJL sur formation des elus et du personnel communal. Financement des formations	876,2						140		245		245		245		875
	3	R11		Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations		148													
5	3	R11	A1	Etudes sur les intercommunalités potentielles et les perspectives d'élargissement des communes à statut particulier	124,9							73		52					125
1	3	R11	A2	Adoption du texte sur l'intercommunalité prenant en compte la stratégie intercommunale	0,0														0
3	3	R11	A3	Définition des orientations du FADeC dans le contexte intercommunal	23,1											33			33
	3	R12		La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes d'acteurs		870													
3	3	R12	A1	Actualisation et diffusion des guides de planification communale et formation des utilisateurs	0,0														0
3	3	R12	A2	Etude sur l'articulation communes – communautés.	50,1				50										50
3	3	R12	A3	Mise en place d'un cadre de concertation entre les autorités communales et la société civile dont les chefferies.	0,0														0
3	3	R12	A4	Actions d'accompagnement du développement économique local et renforcement des capacités d'appui des DDD	450,0						150		100		100		100		450
3	3	R12	A5	Appui mise en œuvre par CT démarche d'implication groupes sociaux professionnels dans gestion des équipements	200,0							50		50		50		50	200
4	3	R12	A6	Action de communication sur la gestion communale, ses réalisations et ses résultats	170,0										124		46		170
	3	R13		Les dispositifs d'accompagnement techniques sont opérationnels et pilotés par les collectivités		768													
5	3	R13	A1	Evaluation, adaptation et diffusion des méthodes et outils	200,9					76		72		33		10		10	201
1	3	R13	A2	Harmonisation et rationalisation des dispositifs d'appui aux CT (création de Cellules intercommunales d'appui)	0,0														0
3	3	R13	A3	Conception et diffusion d'un guide pour le renforcement institutionnel des communes, puis évalua. en N4	87,5					58					29				87
1	3	R13	A4	Mise en place au niveau national d'un espace régulier d'échange sur les dispositifs d'accompagnement.	0,0														0
3	3	R13	A5	Identification d'un pool de prestataires agréés et organisation de "form-actions" en leur faveur	120,0						30		30		30		30		120
3	3	R13	A6	Mise en œuvre des actions d'accompagnement (Appui orga., adminis., gestion, fourniture des services de base...)	350,0					70		70		70		70		70	350
	3	R14		Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus		207													
5	3	R14	A1	Réalisation d'un audit des capacités des associations et programmation des actions de renforcement	156,6					37	30		30		30		30		157
3	3	R14	A2	Mise en place au sein de l'ANCB d'un dispositif d'appui aux associations départementales de communes	50,0							50							50
3	3	R14	A3	Appui à l'ANCB pour la constitution d'un service de conseils aux Communes (et notamment conseils juridiques)	0,0														0
	3	R15		La coopération décentralisée contribue à la dynamique de renforcement de capacités		165													
1	3	R15	A1	Définition avec le MAE d'un mécanisme de connaissance et de suivi des appuis et projets de la coopération décentralisée	65,5									65					65
5	3	R15	A2	Mise en œuvre d'un système d'information sur les actions de la coopération décentralisée et des ONG	100,0											50		50	100
5	3	R15	A3	Prise en compte des informations A2 dans le dispositif de coordination des aides extérieures et le CDMT.	0,0														0
				TOTAUX ANNUELS						291		781		676		761		632	3 140

PONADEC

Politique Nationale
de Décentralisation
et de Déconcentration

A.2 STRATEGIE DE COMMUNICATION ET DE VULGARISATION DE LA PONADEC

La présente annexe expose les points essentiels qui constitueront les éléments de La stratégie de communication et de vulgarisation de la PONADEC.

Cette stratégie sera affinée par le Secrétariat permanent de la PONADEC et soumise au Comité de Pilotage. Les éléments abordés ici concernent :

- l'objectif de cette stratégie,
- les cibles,
- les moyens et vecteurs de communication,
- les produits.

1. L'OBJECTIF DE LA STRATÉGIE DE COMMUNICATION ET DE VULGARISATION DE LA PONADEC

La PONADEC implique des ruptures qualitatives dans les modes de conduite et de gestion des politiques publiques. Elle se traduit par des évolutions majeures dans l'organisation des services publics à travers les plans 2D, dans le mode de travail au niveau départemental. Ces évolutions ne vont pas se faire facilement du fait (i) des pertes de prérogatives qu'ils peuvent entraîner au niveau de certaines directions centrales, et (ii) des réticences au changement, réticences propres à toute organisation.

Le changement porté par la PONADEC est donc tributaire :

- d'une volonté de changement des acteurs. Cette volonté de changement des acteurs est elle-même tributaire d'une bonne compréhension des enjeux et des « gains » générés par la PONADEC.
- d'une pression que les bénéficiaires de la PONADEC exerceront sur leurs décideurs pour conduire ce changement.
- de la mise en place des leviers et/ou des facteurs déclenchants qui placent les acteurs dans des modes de travail, de relations différents les entraînant de fait dans le changement (exemple en terme d'outils : PDDI, évolution des modes opératoires des SDE, dynamisation des CDCC autour d'objectifs de développement partagés du territoire, exemple en terme de décision : adoption d'un calendrier impératif de transfert de compétences, réallocation des ressources publiques…).

Le point de départ est donc de faire comprendre le bien-fondé de la PONADEC auprès des groupes d'acteurs et « bénéficiaires » concernés. L'objectif de la communication et de la vulgarisation de la PONADEC peut ainsi être formulé :

« L'impact attendu de la PONADEC dans l'amélioration du niveau de services aux populations, dans l'accompagnement des dynamiques économiques locales est compris par une large partie de la population. Ses implications en termes d'amélioration de l'efficacité de l'action publique sont comprises ainsi que les points critiques nécessaires de changement sans lesquels un réel développement ne pourra avoir lieu. »

2. LES CIBLES

Cette stratégie de communication et de vulgarisation vise à des degrés différents 4 groupes d'acteurs :

- **Les décideurs** : ce groupe concerne des acteurs qui, par leurs décisions à leur propre niveau, auront une influence directe sur la réussite ou non de la PONADEC. Il s'agit :

  o *Du gouvernement :* il détient le pouvoir de mettre en route les réformes, d'en assurer la cohérence et de veiller à leurs mises en œuvre. Par la consistance de son discours et sa traduction en actes, il a un rôle décisif d'impulsion de cette politique et dans sa conduite. Les autres acteurs seront attentifs aux signaux forts donnés par le gouvernement, à la confiance que le gouvernement créera autour de ses choix en rendant ou non la PONADEC crédible.

  o *Des partenaires techniques et financiers :* du fait de leur poids dans le financement de programmes sectoriels dans plusieurs secteurs clés ou de réformes transversales, ils peuvent être un accélérateur de la PONADEC ou un frein. Accélérateur en acceptant de mettre en conformité leurs interventions avec les orientations du gouvernement ou freins en les ignorant ou, plus subtilement, en mettant en place des mécanismes qui contournent les instruments définis par le gouvernement et donc, dans les faits, cassent la dynamique recherchée (ex. approche communautaire, non reconnaissance du FADeC…). Rappelons aussi que les dispositifs d'appui au processus 2D qu'ils financent seront les points d'appui indispensables pour opérationnaliser la PONADEC.

  o *Des associations de Collectivités Territoriales (notamment l'ANCB) :* ces associations peuvent constituer un puissant lobby pour veiller à la mise en œuvre de cette politique dont elles sont les premiers bénéficiaires. Il revient aussi à ces associations de prendre des initiatives auprès de leurs membres pour veiller au respect des engagements des collectivités territoriales notamment en matière de bonne gouvernance, d'amélioration de l'accès aux services de base, de bonne gestion … engagements nécessaires à leur crédibilité, crédibilité qui est une des pierres angulaires de la PONADEC.

- **L'Assemblée Nationale** : in fine le vote des lois et notamment l'allocation des ressources publiques (loi des finances) dépend de l'Assemblée Nationale. Des députés convaincus du bien fondé de la PONADEC peuvent la soutenir à l'AN, interpeller le gouvernement sur sa mise en œuvre, veiller à une allocation adéquate des ressources entre les acteurs publics…

- **Les acteurs directement impliqué**s dans la mise en œuvre des volets opérationnels : il s'agit des cadres et agents des ministères et des préfectures, des élus et du personnel communal, des acteurs de la société civile impliqués dans le développement local, du personnel des projets et programmes d'appui à la 2D. Au quotidien ce sont ces acteurs qui mettront en œuvre les activités de la PONADEC et qui devront disposer de tous les éléments de compréhension pour orienter correctement leurs actions. Ils devront pouvoir interpeller les instances de pilotage de la PONADEC en cas de difficultés.

- **Les « bénéficiaires »** : ce sont avant tout les citoyens de l'ensemble des territoires qui composent le territoire national du Bénin. Ces citoyens, bien informés sur les effets atten dus de la PONADEC au niveau de

l'amélioration des conditions de vie (notamment accès aux services publics de base, environnement favorable à la production et au commerce…), peuvent être les premiers défenseurs de la PONADEC en exigeant constamment une amélioration de l'efficacité des services publics tant ceux apportés par leur commune ou municipalité que ceux apportés par les administrations de l'Etat. Ces citoyens peuvent se faire entendre au niveau de leurs différentes associations formelles ou non et lors des échéances électorales.

3. LES MOYENS ET LES VECTEURS DE COMMUNICATION

La stratégie de communication et de vulgarisation est orientée sur :

- **Une information large** : elle est destinée à montrer ce que cherche à réaliser le gouvernement à travers la PONADEC, les impacts et effets attendus.
- **Une explication ciblée en fonction des publics cibles** : elle est destinée à travers des messages clairs et simples à expliquer les actions qui sont entreprises, les instruments en place, les engagements et les obligations de chaque acteur. Elle constitue une information permanente qui accompagne les différentes étapes de la mise en œuvre les différents volets de la PONADEC.
- **Une reddition des comptes à différents niveaux sur l'état d'avancement** de la PONADEC, reddition largement diffusée : elle est destinée, outre l'information sur ce qui est réalisé, à mettre publiquement chacun devant ses responsabilités.

L'information large se réalisera à travers des émissions radiophoniques, voire télévisées, et à travers une campagne de presse qui sera organisée au cours du premier trimestre de la phase 1.

Le travail d'explication ciblé prendra différentes formes en fonction du public visé. Concernant le gouvernement, un séminaire gouvernemental est prévu sur la PONADEC et les instruments liés à la décentralisation et à la déconcentration. Ce séminaire devra aboutir à une réelle appropriation de la PONADEC par l'équipe gouvernementale et un engagement de chaque ministre concerné à rendre des comptes en Conseil des Ministres de l'avancée de la PONADEC dans son secteur.

Concernant les partenaires, la communication aura lieu à travers les réunions du groupe de travail « décentralisation » mais aussi, quand nécessaire, par la participation du secrétariat permanent de la PONADEC à des réunions d'autres groupes thématiques pour informer des incidences de la PONADEC dans le secteur concerné. Si un espace de concertation et d'échange entre les projets et programmes intervenant en appui au processus 2D est mis en place, il constitue aussi une très bonne plate forme pour recueillir et faire circuler de l'information sur la PONADEC.

Pour les autres acteurs, la communication prendra la forme de réunions d'information, soit spécifiquement consacrées à la PONADEC auprès, par exemple, des directeurs et cadres des ministères, soit en participant à des réunions organisées par ces acteurs sur des questions connexes et en profitant de ces rencontres pour faire passer un certain nombre d'informations et de messages. Dans les préfectures, les réunions des CAD et des CDCC sont des lieux privilégiés d'informations et d'échanges sur la mise en œuvre dans le département de la PONADEC.

Les échanges sur les bonnes pratiques sont aussi des excellents vecteurs pour montrer comment le passage à l'acte est possible et avec quels résultats. La PONADEC ayant déjà prévue de nombreuses activités donnant lieu à des formations, des ateliers, des échanges, cela constitue autant d'opportunités pour une communication et une vulgarisation ciblée. De plus, la couverture médiatique de ces rencontres permettra à chaque occasion de redonner un écho en direction d'un public plus large.

La reddition de l'état d'avancement de la PONADEC est importante pour une politique complexe à mettre en œuvre et qui exigera un effort soutenu pendant plusieurs années. Cette reddition des comptes se base sur les engagements pris par les différents acteurs en premier lieu le gouvernement mais aussi les collectivités territoriales. Elle est faite chaque année avec comme point d'orgue la Conférence annuelle sur la décentralisation et la déconcentration et le développement territorial. Elle donne lieu à une vaste campagne médiatique qui permet de faire le point des secteurs en avance ou en retard, du respect des engagements, mais aussi de pointer du doigt les facteurs de blocage et les responsabilités.

4. LES PRODUITS

Les produits suivants seront des extrants de la stratégie de communication et de vulgarisation :

- La tenue du séminaire gouvernemental sur la PONADEC ;
- La production et la diffusion d'une plaquette sur la PONADEC (simple et claire) qui met l'accent sur les messages de changement et leur impact en terme d'amélioration des conditions de vie, d'accès aux services publics, de promotion de l'économie locale… ;
- La réalisation d'émissions radiophoniques, de campagnes de presse ;
- La diffusion des états de la PONADEC à l'occasion des Conférences annuelles ;
- La conception et l'alimentation d'un Site WEB.

La matrice des financements établie lors de la préparation de la PONADEC est reprise dans le tableau de la page suivante. Cette matrice est à compléter et à actualiser en permanence dans le cadre du dispositif de coordination de l'aide extérieure à mettre en place par la structure de pilotage de la PONADEC.
(Voir la version électronique pour plus de lisibilité.)

PONADEC

Politique Nationale
de Décentralisation
et de Déconcentration

A.3. MATRICE DES FINANCEMENTS EXTERIEURS

Matrice d'identification et de suivi des aides extérieures

Informations à compléter recueillies auprès des PTF au 26/06/08

1. Caractéristiques des projets et programmes	Belgique	Danemark	Suisse	France/FAC	France/AFD	France/CL	RFA/GTZ	RFA/KfW	RFA/KfW	NL	BAD	FENU	CE	BM	BM	PNUD	Total
A. Intitulé du projet	PAM/PDC	PAG	ASREL	FSD et ADDAT(en cours d'approbation)	PAACO n°2	Coop décentralisée	PDDC II	FADeC	FIVIS	PNADGL	PAGFCOM	PADD	PACTE	PGUD 2	PNDCC	ADECOM	15 projets
B. Localisation										?						?	
Ensemble du Bénin										?						?	
Actions locales (cellules en rouge pour les Dpt où vous intervenez)										?						?	
Alibori										?						?	
Atacora										?						?	
Bourgou										?						?	
Donga										?						?	
Collines										?						?	
Zou										?						?	
Plateau										?						?	
Ouémé										?						?	
Couffou										?						?	
Mono										?						?	
Atlantique										?						?	
Littoral										?						?	
C. Durée (année de départ/année d'achèvement)	09/12	08/10	07/11	08/11	2009-2012	Annuel	07/10	08/10	04/09	?	07/12	08/13	08/10	?	05/10	?	
D. Montant (M euros)	11,4	8,3	2,6	1,3	11	1,25	9,5	5,5	8,1	?	11,5	7	15	35	52	?	179,45
2. DOMAINES D'INTERVENTION																	
Si cela vous est possible, il serait utile de faire figurer en blanc dans les cellules rouges le montant des financements affectés à chaque domaine d'intervention ou acteur appuyé																	
1. Réforme du cadre institutionnel																	
Missions de l'Etat				0,1							?			?	?	?	
Organisation des ministères											?			?	?	?	
Cadre législatif et réglementaire											?			?	?	?	
Budget et fiscalité				0,2							?			?	?	?	
2. Appuis aux acteurs																	
MDGLAAT				0,1													
MRAI																	
Autres ministères. Services centraux							MEF, MMEE										
Autres ministères. Services déconcentrés																	
Services fiscaux déconcentrés (recettes et perception)																	
Préfectures				0,3													
Communes						1 à 1,25											
Intercommunalité				0,6													
Associations communales (ANCB, Asso dep)																	
Communautés / société civile																	
3. TYPES D'APPUIS																	
A. Etat et ministères																	
Appui budgétaire		?					subventio										
Assistance technique		?															
Etudes et conseil		?															
Infrastructures et:ou équipements		?															
Bâtiments		?															
Formations		?															
Organisation		?															
Modes de gestion		?															
Stratégies sectorielles		?					volet Electrification rurale du PDDC et voir ProCGRN										
Autres outils de gestion		?															
B. Préfectures																	
Assistance technique																	
Etudes et conseil																	
Infrastructures et:ou équipements																	
Bâtiments																	
Formations																	
Organisation																	
Modes de gestion																	
Stratégies de développement																	
Autres outils de gestion																	
B. Communes et intercommunalité																	
Appui budgétaire																	
Assistance technique																	
Etudes et conseil																	
Infrastructures et:ou équipements																	
Bâtiments																	
Formations																	
Organisation																	
Modes de gestion																	
Stratégies de développement																	
Autres outils de gestion																	
C. Associations communales																	
Assistance technique																	
Etudes et conseil																	
Infrastructures et:ou équipements																	
Bâtiments																	
Formations																	
Organisation																	
Modes de gestion																	
Stratégies de développement																	
Autres outils de gestion																	
D. Communautés / société civile																	
Appui budgétaire																	
Assistance technique																	
Etudes et conseil																	
Infrastructures et:ou équipements																	
Bâtiments																	
Formations																	
Organisation																	
Modes de gestion																	
Stratégies de développement																	
Autres outils de gestion																	

PONADEC

Politique Nationale
de Décentralisation
et de Déconcentration

A.4. ELEMENTS ESSENTIELS DE L'ETAT DES LIEUX

Ce document synthétise brièvement les conclusions de l'état des lieux de la décentralisation et de la déconcentration qui a fait l'objet de l'étape préparatoire au document PONADEC.

Après avoir rappelé les principales réformes engagées, l'état d'avancement de la décentralisation et de la déconcentration sera présenté ainsi que les enjeux se posant pour la période à venir.

En complément, il est présenté :

C1 - Rappel des principaux concepts
C2 - Tableau de synthèse des analyses des profils territoriaux de quatre secteurs :

- pistes,
- santé,
- éducation,
- hydraulique.

Ces profils sont ensuite visualisés sous forme de graphes, en prenant en compte des critères clés de décentralisation et de déconcentration. Plus l'indicateur est sur l'extérieur du graphe, mieux est pris en compte ce critère au niveau du secteur. Le côté droit d'un graphe donne l'aspect décentralisation et le côté gauche l'aspect déconcentration. *(Le critère « Approche com. signifie : prise en compte de l'approche communale, plus l'Etat se rapproche du centre, plus l'approche communautaire prévaut au détriment d'une approche communale).*

Le lecteur qui souhaite rentrer dans l'analyse détaillée de l'état des lieux se rapportera aux documents préparatoires suivants disponibles sous format électronique et auprès du MDGLAAT :

- *Analyse des documents de référence,*
- *Etats de lieux de la décentralisation et de la déconcentration,*
- *Analyses sectorielles.*

A ces documents a été ajouté une note complémentaire produite sur la fiscalité locale.

1. SYNTHESE DES POLITIQUES ET DES REFORMES ENTREPRISES

- La réforme de l'administration territoriale a constitué l'une des demandes fortes de la Conférence des forces vives de la Nation tenue en février 1990. Un engagement ferme est alors pris en faveur d'une réforme de l'organisation et de l'administration territoriale du pays comportant à la fois un volet décentralisation et un volet déconcentration. L'article 153 de la Constitution de décembre 1990 a réaffirmé cet engagement et entre 1999 et 2005 cinq lois majeures, vingt-cinq décrets et six arrêtés ont permis de définir les principes et les principaux aspects de cette réforme.

- Parallèlement, depuis 1990, de nombreux documents officiels ont donné forme, directement ou indirectement, à cette volonté de réforme territoriale du pays. Parmi les plus importants : les États Généraux de l'Administration

Territoriale (1993) qui ont ouvert la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT), les états généraux de la Fonction Publique et de la modernisation de l'administration (1994), 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 (2001), le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté, 2003-2005 (2003), la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, 2007-2009 (2007), les Orientations Stratégiques de Développement Bénin Émergent, 2006-2011 (2006), les Actes du Forum sur la réforme de l'administration territoriale au Bénin (2007).

- Il apparaît que les difficultés auxquelles la réforme de l'administration territoriale (RAT) doit faire face sont en partie liées à son manque d'articulation avec le dispositif de réforme de l'État. La réforme de l'administration territoriale s'inscrit dans une démarche plus large de réforme suite à la « Conférence des forces vives » : réorganisation de l'administration, réforme budgétaire, réforme de la fonction publique, et réforme de l'administration territoriale. Malgré une volonté initiale de démarche globale, on a assisté à un découplage entre la réforme de l'administration territoriale et les autres dimensions du changement. Ce découplage aboutit aujourd'hui aux déficits que rencontrent la décentralisation et la déconcentration, liés à un manque de cohérence dans l'avancée des réformes.

- Dès les débuts, les questions organisationnelles ont pris le pas sur la réalité des besoins et des caractéristiques des communes. Ce manque constitue un handicap pour la mise en œuvre de la décentralisation. Pourtant, le processus ne prend pas place sur un territoire neutre, des articulations sont nécessaires entre décentralisation et réalités territoriales (et en particulier la croissance démographique et l'extension des villes). Face à ce constat, les mesures proposées dans le cadre de politiques d'aménagement du territoire constituent un premier pas à renforcer avec la PONADEC.

- Par ailleurs, les difficultés sont liées aux insuffisances rencontrées dans les Préfectures dont, principalement, les moyens humains ne leur permettent pas d'assumer leurs responsabilités. De plus les différentes administrations sectorielles ne reconnaissent pas dans les faits l'autorité du préfet en tant que coordinateur de l'action publique. Il en résulte une absence de programmation territoriale concertée et de coordination de l'action publique. Les préfectures sont restées dans leur mode de fonctionnement comme des services de commandement tournés en priorité sur les fonctions sécuritaires. La coordination de l'action publique passe par une approche territoriale des investissements publics. Force est de constater (i) que celle-ci est absente et que le mode de programmation reste centralisé et cloisonné par secteur et (ii) que tant les préfectures que les directions départementales ne sont pas responsabilisées dans la mise en œuvre des programmes d'investissement et que les crédits restent dans la grande majorité des cas centralisés.

- En outre, les autorités traditionnelles ne sont pas reconnues dans le système. En l'absence de texte, les expériences de cohabitation entre les élus locaux et les monarques ont connu des fortunes diverses, liées aux personnalités des uns et des autres.

2. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA DECENTRALISATION ET DE LA DECONCENTRATION

L'état d'avancement de la décentralisation et de la déconcentration au Bénin peut être apprécié au travers de l'analyse de plusieurs éléments clés :

- l'état des transferts de compétences aux communes,
- le niveau de déconcentration des administrations,
- la place accordée aux communes dans les approches sectorielles,
- l'état des ressources et des capacités des communes.

L'état des transferts de compétences

- Le bilan en termes de transfert de compétences aux communes est très limité. D'un côté, on a des textes de lois, des compétences qui devraient être immédiatement transférées, des orientations qui s'affinent, d'un autre côté, on a un blocage pour « franchir le pas », pour que le transfert de compétences se traduise par une réelle maîtrise d'ouvrage sur les investissements publics relevant des compétences communales. Depuis 1999, plusieurs documents ont cherché à renforcer le dispositif de transfert, sans succès. L'accélération de ce processus de transfert nécessiterait une révision du mode de programmation des investissements et une réallocation des ressources financières afférentes en direction des budgets communaux.

- Dans tous les secteurs, les dispositifs de transfert sont en deçà des dispositions prévues par les textes. La santé commence à reconnaître la maîtrise d'ouvrage communale pour la réalisation de quelques dispensaires et maternités isolées avec des transferts financiers limités. L'éducation primaire n'est pas prête à lâcher 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 reste fictif. 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. Un décret sur les transferts est nécessaire pour forcer les ministères à franchir le pas sous réserve que le gouvernement se donne les moyens de veiller à son application. Toutes les analyses convergent sur un constat partagé : le facteur principal de blocage vient des directions des ministères qui ne veulent pas être dépossédées des ressources liées aux programmes d'investissements de leur secteur dont une partie des budgets basculerait vers les communes en cas de transfert effectif vers celles-ci.

Le niveau de déconcentration

- Le bilan en termes de déconcentration est plus nuancé, des avancées certaines existent dans plusieurs secteurs. L'éducation est certainement le secteur qui est le mieux déconcentré à l'échelon infra départemental, au niveau des circonscriptions scolaires (assise territoriale des communes). Mais les directions départementales restent faibles et n'entretiennent pas de liens structurés et réguliers avec les autorités communales. Les crédits délégués concernent le fonctionnement. Bien que limités, ils permettent aux DD et aux circonscriptions scolaires (CS) un minimum d'autonomie. Par contre aucun crédit d'investissement n'est déconcentré. Le

nombre et la qualification des ressources humaines des DD sont un handicap majeur. 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 est considérée comme plus avancée que pour les autres secteurs.

Elle se fait en lien avec la pyramide sanitaire mise en place depuis plusieurs années. 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. Il n'y a pas de démembrement infradépartemental. Cette déconcentration est bien avancée car les DD peuvent programmer les investissements, passer les marchés (dans la limite des montants définis dans le code des marchés publics) et faire réaliser les infrastructures. Les crédits sont déconcentrés à cet effet, mais pour l'investissement 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 responsabilité.

La place accordée aux communes dans les approches sectorielles

- Pour ce qui est de la place de la commune versus approche communautaire, on peut faire les remarques suivantes : Le système de la santé est fortement ancré sur un système communautaire de cogestion et la place de la commune n'est pas encore pleinement acceptée. Le système éducatif est aussi très fermé et ici aussi le système de cogestion ne prend que faiblement en compte la place des communes; il s'appuie surtout sur les associations de parents d'élèves. Le secteur hydraulique, s'il reconnaît pleinement la place de la commune, garde néanmoins une approche par la demande. Cette approche, mal orchestrée, risque de rester basée sur une approche communautaire teintée de validation communale, au lieu d'aboutir à un travail orchestré par la commune. Le secteur des pistes reste pour le moment dans une décentralisation virtuelle.

- De manière générale, les différents secteurs ont tendance à voir dans la commune un nouvel acteur au même titre que les autres acteurs de la société civile. L'institution communale n'est pas « comprise » comme élément essentiel de l'organisation de l'État qui doit prendre la main sur le développement de son territoire et l'approche communautaire, fortement ancrée dans les démarches des projets et des programmes, reste dominante. 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 et les autorités communales.

L'état des ressources et des capacités des communes

- Concernant les ressources financières des communes, la faible reconnaissance des communes, qui se traduit par un transfert de compétences limité, se retrouve au niveau des moyens financiers : les budgets des communes sont loin de leur permettre d'assumer leur responsabilité de fournisseur de services publics dans les domaines qui leur ont été transférés. En matière d'investissement, les transferts de ressources du budget de l'État aux communes sont inexistants alors que paradoxalement l'État, via ses départements ministériels, peine à exécuter son PIP et que plusieurs 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 différences entre les trois niveaux de communes. Les communes de catégorie 1 et 2 disposent d'un potentiel fiscal plus important ainsi, pour les communes de catégorie 1, d'un niveau de transfert de la fiscalité d'État largement supérieur. Les communes de la catégorie 3 sont fortement dépendantes des transferts de l'État. En matière de dépenses de fonctionnement, on constate une très grande disparité entre les 3 catégories de communes. Les communes de la catégorie 1 se démarquent également très nettement avec un niveau moyen de dépenses de fonctionnement par habitant 5 à 7 fois plus important que pour les communes des catégories 2 et 3. Elles sont en mesure d'assurer une meilleure prise en charge des frais de personnel et donc d'avoir une administration plus structurée, et elles consacrent une part plus importante et significative de leurs dépenses à l'entretien du domaine public et du patrimoine. Cette part est dérisoire pour les deux autres catégories.

- Concernant les besoins de financement des communes, l'étude sur le FADeC (2007) avait fait des estimations des besoins en terme d'investissement et de fonctionnement en lien avec les compétences transférées aux communes et les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Suivant les hypothèses faites, pour faire face à ces besoins, les transferts de l'État aux communes devraient atteindre entre 4,19% (hypothèse basse avec 50% d'atteinte des OMD et 75% de couverture des charges récurrentes) et 16% (hypothèse haute 100 % d'atteinte des ODM et 100% de couverture des charges récurrentes) des recettes intérieures. L'étude montrait que les transferts étaient de l'ordre de 1,26% (et 0,60% sans la taxe de voirie et la part de la TVA). Or 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 F.CFA/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. La place des communes dans la lutte contre la pauvreté est pourtant stratégique du fait des services de base qu'elles sont censées apportées aux populations de leur territoire.

- La mise en place du FADeC devrait permettre de mieux définir ces besoins de financement et de canaliser les fonds existants pour l'investissement, notamment sectoriels, vers les budgets des communes. Encore faut-il que les partenaires du Bénin acceptent de jouer le jeu ainsi que les ministères sectoriels. Parallèlement la définition d'une dotation d'équilibre, regroupant les actuelles dotations, en lien avec les services à apporter par les communes (compétences à exercer, population, situation du territoire) est indispensable en tenant compte du potentiel de mobilisation des ressources propres. Cette mobilisation des ressources propres pose trois problèmes, problèmes qui sont de la responsabilité de l'État. (1) L'identification de la base fiscale. En effet, dans les communes de la catégorie 1, la bonne performance des communes est liée à la mise en place du RFU, qui a permis d'élargir l'assiette et d'améliorer le recouvrement. (2) La faiblesse du nombre d'agents de recouvrement. L'amélioration de leur formation, la sensibilisation des populations et de plus importants contrôles contre l'incivisme fiscal devraient aider à mettre en place de réelles stratégies de recouvrement. (3) La faiblesse du dispositif administratif passe par une meilleure couverture des services des impôts et du Trésor sur le territoire communal.

- Concernant la capacité de maîtrise d'ouvrage par les communes du développement de leur territoire, les différentes études dont l'auto-évaluation de la gouvernance locale faite par l'ANCB, montrent une progression satisfaisante compte tenu des moyens disponibles. L'amélioration de ces moyens doit permettre aux communes de renforcer leur rôle de maîtrise d'ouvrage. Mais le développement de cette maîtrise d'ouvrage se heurte à plusieurs obstacles : non reconnaissance du rôle central de la commune dans la maîtrise d'ouvrage et réalisation sur le territoire communal d'infrastructures et d'équipements en dehors d'elle, faiblesse des ressources, démarches de programmation et d'intervention qui contournent la commune au profit d'acteurs infra-communaux. Les freins posés aux transferts aux communes constituent le meilleur moyen de bloquer la maîtrise d'ouvrage communale. La responsabilité de l'État et de ses partenaires est directement engagée en termes de cohérence des politiques, des stratégies et programmes avec les orientations de la décentralisation. La commune se trouve également confrontée à des obstacles internes : faiblesse des ressources humaines, tant au niveau qualitatif qu'au niveau du développement d'un savoir-faire, problèmes de bonne gouvernance des élus, principalement du maire. Le niveau des capacités humaines est un problème crucial à résoudre lié principalement à l'insuffisance de personnel en nombre et en qualification, l'existence d'un personnel issu des anciennes sous-préfectures sous qualifié et difficile à gérer, la marge de manœuvre financière réduite pour le recrutement de personnel qualifié et l'application d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines, l'absence de prise de décision relative au régime juridique du personnel communal. Ces constats sont largement partagés par l'ensemble des acteurs de la décentralisation, comme l'ont montré les débats lors du Forum autour de la réforme de l'administration territoriale de novembre 2007.

3. ENJEUX A PRENDRE EN COMPTE DANS LA PONADEC

- Au terme de cinq années d'exercice du pouvoir communal (2003-2008), les acquis sont réels. La décentralisation a fait naître une nouvelle classe politique et ainsi permis de renforcer la démocratie. La gestion administrative, financière et comptable des communes ainsi que l'exercice du pouvoir communal n'ont pas posé de problèmes majeurs, les communes ont réellement assuré la « maîtrise d'ouvrage » du processus de planification (PDC). L'intercommunalité a contribué à voir apparaître une solidarité entre communes et une meilleure connaissance réciproque des limites de chacun. La place de la décentralisation au sein du dispositif politique et administratif national s'est clarifiée. Ceci s'est traduit de manière concrète : (i) dans les orientations stratégiques de développement du Bénin et la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté; (ii) dans les structures institutionnelles et administratives, à travers la mise en place d'un ministère consacré aux collectivités locales; (iii) dans l'adoption d'un fonds d'appui aux collectivités locales (FADeC).

- Malgré ces avancées, plusieurs problèmes se posent. La décentralisation se fait au coup par coup, sans démarche globale et en l'absence d'un système de suivi et d'évaluation. La destitution des maires a posé des problèmes de fonctionnement à quelques communes. De plus, la décentralisation va devenir plus lourde à mettre en œuvre, du fait notamment de l'augmentation de la population de l'accroissement du nombre de conseillers municipaux qui en résulte et de l'élection des conseils d'arrondissement, de villages et de quartiers qui ajoutent 20 000 élus supplémentaires, ainsi que de la multiplication des organisations de sociétés civiles et des ONG qui agissent dans le domaine du développement territorial. Par ailleurs, la dimension spatiale de la réforme n'est pas encore effective. La géographie des territoires et de ses ressources n'est pas réellement prise en compte, de même que l'intercommunalité. Mais le principal problème concerne la déconcentration.

L'État, au niveau des préfectures n'a ni les ressources humaines, ni les ressources financières et techniques pour conduire ou accompagner le processus de réforme de l'administration territoriale. L'administration de l'État demeure avant tout une administration de commandement. Le niveau de déconcentration des ministères sectoriels est loin d'être satisfaisant, même si des secteurs sociaux tel la santé et l'école sont en avance par rapport aux autres. Les services déconcentrés sont peu armés pour travailler en accompagnement des communes. La centralisation dans la mise en œuvre des programmes sectoriels au détriment des services déconcentrés est le principal verrou à faire sauter ainsi que les transferts effectifs aux communes.

- Un document d'audit de cohérence devant permettre une réforme en profondeur du système de décentralisation-déconcentration avait été validé en Conseil des ministres et un relevé de recommandations adopté en 2006, mais aucun suivi de la mise en œuvre de ses recommandations n'a été fait, montrant ainsi le faible portage politique de cette problématique.

- Ce diagnostic critique permet d'identifier plusieurs enjeux et facteurs critiques. Sans être exhaustif, nous soulignerons quatre enjeux principaux et complémentaires :

Enjeu 1 : Intégrer les dimensions territoriales dans la réforme de l'Etat. La réforme de la fonction publique doit prendre en compte la décentralisation et la déconcentration. Il en est de même de la réforme administrative qui demeure très globale.

Enjeu 2 : Articuler décentralisation et déconcentration aux politiques de lutte contre la pauvreté, afin de renforcer les capacités des collectivités locales à lutter contre la pauvreté. Par ailleurs, le pilotage de la lutte contre la pauvreté est trop sectoriel, il devrait être décloisonné. La place de l'Institution Communale doit être repositionnée par rapport aux acteurs communautaires. Enfin, il est nécessaire de disposer d'un suivi territorial de la lutte contre la pauvreté

Enjeu 3 : Faire de l'aménagement du territoire un instrument privilégié de la RAT. L'État devra adopter une stratégie d'équipement du territoire et définir les modes de territorialisation et la planification des politiques publiques. Les Espaces de Développement Partagées (EDP) ont un rôle à jouer dans ce dispositif, il sera nécessaire de le définir. Le développement économique doit être un des enjeux de la décentralisation. Le Préfet doit avoir un rôle effectif, et pour cela, il faut lui donner les moyens d'agir.

Enjeu 4 : Donner aux collectivités territoriales décentralisées et aux services déconcentrés de l'Etat les moyens d'assumer leurs compétences. La décentralisation et la déconcentration ne peuvent être effectives sans que les acteurs auxquels on transfert ou on délègue des fonctions ne disposent des moyens de leur mise en œuvre. L'Etat veillera à une allocation adéquate des ressources publiques entre les acteurs, en lien avec les fonctions à assumer et plus particulièrement le niveau de services publics à apporter aux populations.

4. PLACE DE LA PONADEC DANS LE PROCESSUS DE REFORME TERRITORIALE

La PONADEC s'inscrit dans un processus qu'elle entend renforcer. On peut identifier plusieurs étapes passées et à venir :

- **1990-2000** : Mise en place d'une organisation administrative et institutionnelle décentralisée. La création de collectivités locales est un choix politique fort, affirmé lors de la Conférence des forces vives de la Nation. Démocratie, gouvernance et développement local durable sont les maîtres mots de la réforme. Les états généraux de l'administration territoriale de 1993 définissent les grands axes de la réforme. Les principaux textes juridiques sont adoptés au cours de cette période.

- **2001-2008** : Premières expériences de décentralisation. Les collectivités locales, lors de ce premier mandat fonctionnent sur la base des principes énoncés au cours de la période précédente. L'aménagement du territoire retrouve du sens et fait l'objet de plusieurs textes. Les textes établissent une répartition claire entre Etat et autorités décentralisées, entre le niveau central et l'échelle déconcentrée, mais les premières années de pratique sont marquées par un décalage entre les volontés affichées en termes de transferts de compétences, de transferts de ressources, d'organisation déconcentrée de l'Etat et les réalités de ces mesures.

- **2009-2013** : Emergence d'une gouvernance territoriale selon les principes établis dans la PONADEC. Une articulation plus efficace de la décentralisation, de la déconcentration et de l'aménagement du territoire permet aux acteurs de jouer pleinement leur rôle au cours du second mandat des élus locaux. Le pays émerge sur la base du développement de ses territoires.

- **2014-2019** : Affirmation d'un développement à base territoriale. Au début d'une troisième mandature, la décentralisation est renforcée et produit les fruits attendus en termes de croissance et de développement. Le développement territorial est consacré comme principe fondamental, reposant sur un développement polarisé prenant en compte les ressources locales.

C1 - DÉFINITION DES CONCEPTS

La réforme de l'administration territoriale prend en compte le processus de décentralisation, la mise en œuvre de la déconcentration et la volonté d'aménagement du territoire dans une démarche globale. L'objectif est de renverser la logique du développement en identifiant des gisements objectifs et subjectifs de **développement à la base et de développement territorial***. Par gisements objectifs, on entend l'ensemble des avantages physiques ou matériels (infrastructures) que le territoire recèle et qui peuvent amener son développement. Par gisements subjectifs, on entend les dynamiques sociales, les savoir-faire culturels qui peuvent être valorisés dans une perspective de développement économique et social.

L'aménagement du territoire est une condition essentielle du développement territorial, afin de favoriser une meilleure cohérence au niveau de la répartition spatiale et temporelle des investissements publics et privés. La poursuite de cet objectif implique pour chaque ministère sectoriel l'intégration d'une approche territoriale dans l'identification et la satisfaction des besoins de développement. L'enjeu aménagiste est d'utiliser chaque département, chaque commune ou espaces intercommunal pour corriger les déficits de portage d'identité

nationale, renforcer des liens d'unité nationale, corriger les déséquilibres structurels entre les territoires, faire émerger des bassins économiques pour limiter le déménagement des populations vers d'autres milieux concourant aux déséquilibres de ces derniers. L'aménagement du territoire repose **sur trois piliers stratégiques** intégrés à savoir l'aménagement de préservation (milieux à conserver pour l'équilibre durable du système écologique et la valeur paysagère), l'aménagement d'adaptation (adapter les interventions humaines aux sensibilités des milieux récepteurs) et l'aménagement d'exploitation (exploiter les ressources des milieux récepteurs pour créer la richesse, accélérer la croissance, lutter contre la pauvreté et contrôler les mouvements de populations).

Cette démarche ne peut venir de façon naturelle et implique un nouveau jeu d'acteurs que la décentralisation et **la déconcentration** doivent permettre.

La décentralisation donne aux collectivités locales et à leurs représentants des responsabilités dans l'offre de services de base et dans le développement du territoire communal. Elle permet de gérer au niveau local les affaires concernant directement les populations. Les décisions financières et autres sont donc prises par les intéressés eux-mêmes, par le biais de leurs représentants au sein d'organes élus. La décentralisation est l'expression de la démocratie locale. La déconcentration transfère aux agents locaux de l'Etat, qui demeurent soumis au pouvoir hiérarchique, le pouvoir de prendre certaines décisions et, le cas échéant, d'exécuter certaines dépenses sur crédits délégués ou déconcentrés. La déconcentration peut être plus ou moins étendue. Elle peut ainsi toucher tout ou partie des départements ministériels. Elle peut consister en une large délégation de pouvoirs au niveau local ou, au contraire, en une délégation limitée de pouvoirs et de crédits. Elle concerne généralement en premier lieu les représentants de l'Etat dans les circonscriptions administratives. **Elle ne doit pas être confondue avec la décentralisation, car elle procède de principes opposés**. Dans la déconcentration, la décision est prise au nom de l'Etat par un de ses agents. Dans la décentralisation, la décision est prise au nom et pour le compte de la collectivité décentralisée, par un organe émanant d'elle. Décentralisation et déconcentration sont néanmoins complémentaires dans la mesure où, par le biais de la tutelle, confiée pour l'essentiel aux représentants de l'Etat, **la déconcentration bien conçue, constitue l'appui et l'accompagnement indispensable d'un processus de décentralisation**.

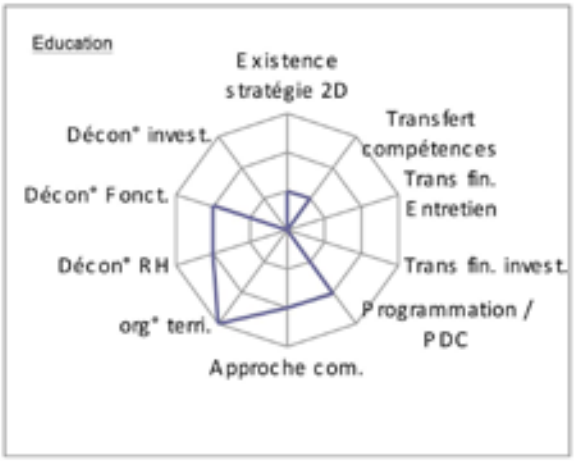
La notion de gouvernance territoriale émerge avec la recherche de nouveaux modes d'organisation et de gestion adaptés aux besoins d'une société devenue à la plus complexe et mondialisée, et où l'ancrage local prend une valeur centrale. Ces modes de gestion prennent la place des démarches ascendantes antérieures de l'action publique. La gouvernance territoriale correspond à une nouvelle structuration politico-administrative et à de nouveaux modes opératoires. Elle signifie que les institutions n'ont plus le monopole de l'action collective, que de nouveaux acteurs émergent. Elle signifie également que les institutions doivent se renouveler et devenir des pilotes plus que des acteurs.

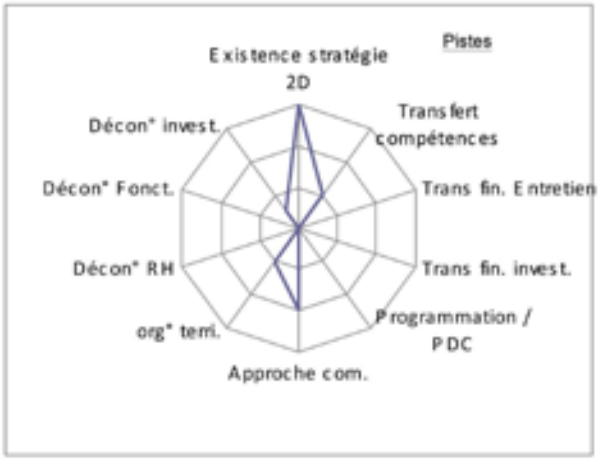
** Le développement territorial est une notion plus large que le développement à la base, il englobe une volonté politique qui peut émaner d'autres acteurs que les acteurs locaux.*

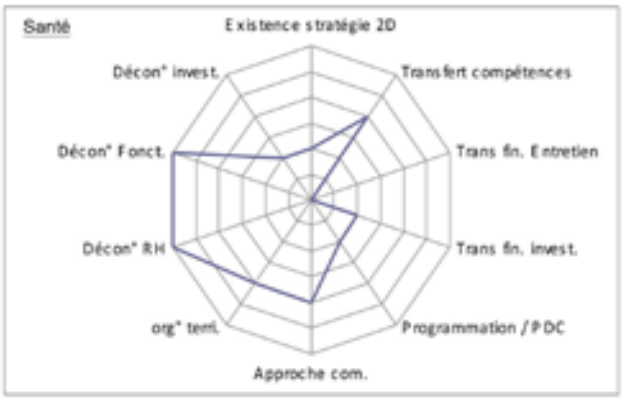
C2- TABLEAU DE SYNTHÈSE DES PROFILS TERRITORIAUX POUR 4 SECTEURS

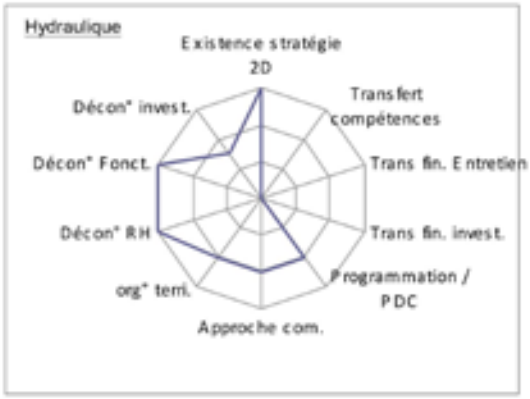
	Piste			Hydraulique			Education			Santé		
Profil territorial	**Très faible**	**Partiel**	**Bien engagé**	**Très faible**	**Partiel**	**Bien engagé**	**Très faible**	**Partiel**	**Bien engagé**	**Très faible**	**Partiel**	**Bien engagé**
Existence d'une stratégie claire en matière de 2D												
Le rôle de la commune est clarifié et cohérent avec les textes			X			X	X			X		
Le rôle des STD est clarifié par rapport aux communes			X			X		X				X
Le partage des fonctions entre les niveaux central et déconcentré est actualisé	X				X		X				X	
La stratégie est mise en œuvre	X				X		X				X	
Niveau de déconcentration												
Organisation	X				X				X			X
RH	X					X		X			X	
Financière pour fonctionnement	X					X		X				X
Financière pour Investissement	X				X		X			X		
Transferts aux communes												
Transferts de compétences	X			X			X				X	
Ressources entretien / fonct.	X			X			X			X		
Ressources investissements	X			X			X			X		
Décrets d'application	non			non			non			non		
Existence d'espace de concertation		X						X			X	
Programmation												
Le secteur est-il prise en compte dans PDC			X		X				X			X
Les PDC sont-ils pris en compte par la prog. du ministère	X				X			X		X		
L'unité de programmation du secteur est-elle le territoire communal	X					X			X		X	
Liens Communes / communautés / usagers												
Implication des usagers		X				X			X			X
Prédominance approche communautaire		X			X				X		X	
La place de la commune reconnue		X			X		X			X		

SCHÉMA DES PROFILS TERRITORIAUX SUR 4 SECTEURS CLÉS









Avec l'appui de la Coopération allemande au développement

Le présent document a été réalisé grâce à l'appui technique et financier du
Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) dans
le cadre de la Coopération entre la République du Bénin et la République Fédérale d'Allemagne.

Bureau de la GIZ à Cotonou
08 BP 1132 Tri Postal - Cotonou – République du Bénin
T + 229 21 31 60 56 – F + 229 21 31 13 35
E gizbenin@giz.de - I www.giz.de

Publication rééditée sur financement du Programme d'Appui au Développement Local 10ème FED (PADL)