



REPUBLIQUE DU BENIN
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI
**ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE**



**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR
L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR EN PLANIFICATION ET
DEVELOPPEMENT LOCAL**

Option :

Administration des Finances

Filière :

Planification et Développement Local

ANNEE ACADEMIQUE : 2011-2012

Thème :
**Contribution à l'amélioration de la
coordination de l'intervention des
Partenaires Techniques et Financiers dans
le secteur de la décentralisation au Bénin**

Réalisé par

Bruno ACAKPO OUNSOUKPOE

Tuteur de stage

M. Thomas HOUEDANOU
Administrateur civil
Directeur Général de la Décentralisation
Et de la Gouvernance Locale

Directeur de mémoire

M. Justin DJOSSOU
Administrateur des Finances
Enseignant à l'ENAM

Juillet 2013

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT: Bernard AHOU

VICE-PRESIDENT: Hubert-Gustave EYEBIYI

MEMBRE: Coffi Dieudonné ASSOUVI

**L'ECOLE NATIONALE
D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE N'ENTEND
DONNER AUCUNE APPROBATION NI
IMPROBATION AUX OPINIONS
EMISES DANS CE MEMOIRE. CES
OPINIONS DOIVENT ETRE
CONSIDEREES COMME PROPRES A
LEUR AUTEUR**

DEDICACE

*J*e dédie ce mémoire,

- A ma chère maman **Marie SIATE**

Ceci est le fruit de tes prières et de tes bénédictions.

- A mon cher papa **Léopold Midjiga OUNSOUKPOE**

Ce travail est la récompense de toutes les peines que tu as consenties par amour pour moi, en espérant à chaque fois ma réussite.

Trouve ici l'expression de ma profonde reconnaissance.

- A mon épouse **Adjoho Vicencia** et à mes enfants **Mélissa Ahouéfa** et **Patrick Mawuto**.

REMERCIEMENTS

- A Monsieur **Justin DJOSSOU** pour avoir accepté de diriger ce travail.
- A Monsieur **Thomas HOUEDANOU**, Directeur Général de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale pour ses précieux conseils et les orientations données pour les recherches.
- A tous les professeurs de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM).
- Aux autorités et à tout le personnel administratif de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM).
- A Messieurs **Georges HOUESSOU** et **Victorin AZEHOUN PAZOU** pour leurs sages conseils.
- A tout le personnel de la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale.
- A Madame **Pauline ADIFON ASSOGBA**, pour son soutien.
- A Madame **Rufine F. AGBO** et Messieurs **Anges Paternes AMOUSSOUGA**, **Prudence M'PO**, **Sègla LIHOUSSOU**, **Gilles da SYLVEIRA**, **Hervé ADE DJIHA**, **Corneille GBWEZOUN** et **Félix SOSSOU SOPHILY** pour leurs précieuses contributions ;
- A vous, **honorables membres du Jury**.
- A mes frères et sœurs.
- A mes amis **Imelda TIANDO**, **Carin SOSSOUVI** et **Christian d'ALMEIDA**.

LES SIGLES ET ABREVIATIONS

ABC: Appui Budgétaire Conjoint

ACBF: African Capacity Building Foundation

ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin

APD : Aide Publique au Développement

ASGoL : Appui Suisse à la Gouvernance Locale

BM : Banque Mondiale

CAD : Comité d'Aide au Développement

CDMT : Cadre des Dépenses à Moyen Terme

CE : Commission Européenne

CeFAL : Centre de Formation pour l'Administration Locale

CIFAL : Centre International de Formation des Acteurs Locaux

CONAFIL : Commission Nationale des Finances Locales

DCL : Direction des Collectivités Locales

DCRE : Direction de la Coordination des Ressources Extérieures

DGAE : Direction Générale de l'Administration d'Etat

DGDGL : Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale

DGL : Direction de la Gouvernance Locale

DP : Déclaration de Paris

DPP : Direction de la Programmation et de la Prospective

DSRP : Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté

ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes

FAIA : Facilité d'Appui aux Investissements Agricoles

FED : Fonds Européen de Développement

FMI : Fonds Monétaire International

GIZ : Coopération technique allemande (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)

GT2DAT : Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire

INSAE : Institut National de Statistiques et d'Analyse Economique

KfW: Kreditanstalt für Wiederaufbau

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

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

OCS : Observatoire du Changement Social

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

PAS : Programme d'Ajustement Structurel

PMA : Pays les Moins Avancés

PNDCC : Programme National de Développement Conduit par les Communautés

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PONADEC : Politique Nationale de Décentralisation et Déconcentration

PPTE : Pays Pauvres Très Endettés

PRSC : Poverty Reduction Support Credit

PSDCC : Projet de Services Décentralisés Conduits par les Communautés

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

PVD : Pays en Voie de Développement

SCR : Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté

S&E : Suivi et Évaluation

SP/CNDLP : Secrétariat Permanent de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté

UE : Union Européenne

UNDAF : Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

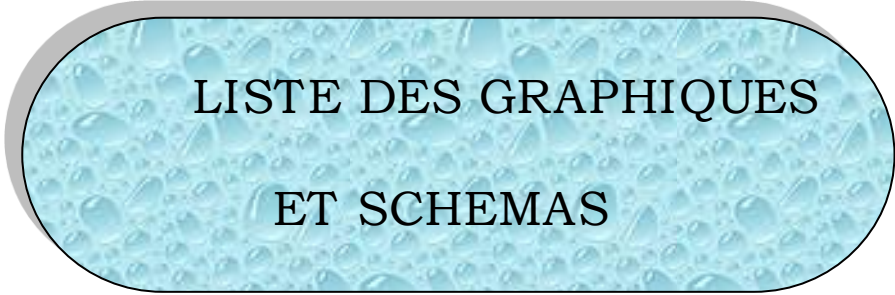
UNDG : United Nations Development Group (Groupe des institutions des Nations Unies pour le Développement)

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

USAID : Agence Américaine pour le Développement International

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau n° 1 : Montant des budgets du MDGLAAT 2007-2011	13
- Tableau n° 2 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	23
- Tableau n° 3 : Tableau de bord de l'étude	41
- Tableau n° 4 : Répartition et taux de recouvrement des questionnaires ...	56
- Tableau n° 5 : Données sur l'insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation	58
- Tableau n° 6 : Données relatives à l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention PTF des du secteur de la décentralisation	59
-Tableau n° 7 : Données sur l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation	60
- Tableau n° 8 : Effectif du personnel par catégorie et par direction à la DGDGL (janvier 2013)	61
-Tableau n° 9 : Synthèse du diagnostic de l'étude	67
- Tableau n° 10 : Logique d'amélioration de la coordination par la DGDGL des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation	82



LISTE DES GRAPHIQUES ET SCHEMAS

- **Liste des graphiques**

- Graphique n° 1 : Relatif aux données du tableau n° 5 58
- Graphique n° 2 : Relatif aux données du tableau n° 6 59
- Graphique n° 3 : Relatif aux données du tableau n° 7 60

- **Liste des Schémas**

- Schéma n° 1 : Carte de la logique d'intervention des PTF 17
- Schéma n° 2 : Amélioration de la carte de la logique
d'intervention des PTF 77

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Décentralisation : Système d'administration qui consacre le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les Collectivités Locales ; elle est fondée sur la reconnaissance à ces collectivités d'un territoire propre, de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et de l'élection des autorités locales.

Développement local : Volonté politique des acteurs de promouvoir le développement du territoire sur lequel ils vivent en vue d'améliorer la situation socio-économique des populations. C'est également un processus fondé sur l'innovation où il faut inventer, adapter des outils financiers et organisationnels (Le guide du maire, p.57).

Aide publique au développement : L'Aide Publique au Développement (APD) est l'ensemble des ressources qu'apportent les bailleurs de fonds, à des conditions souples ou sous forme de dons, pour soutenir le développement dans les pays qui en ont besoin. Ces ressources concourent au même titre que les ressources nationales et autres ressources mobilisées au financement du développement.

Le concept de l'aide n'a cessé d'évoluer dans le temps. Cette évolution a été plus remarquable pendant ces deux dernières décennies au cours desquelles plusieurs initiatives sont prises en vue du renforcement de l'aide : l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE) ; les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ; la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ; le

Programme d'Action d'Accra ; l'Initiative du Secrétaire Général des Nations Unies pour les OMD en Afrique, relative à la réalisation de l'engagement pris par le G8 à Gleneagles d'augmenter l'APD au profit des pays pauvres, etc. Ces faits sont autant d'éléments qui œuvrent pour l'amélioration de l'aide au développement en faveur des Pays en Développement (PED).

Aide budgétaire : L'aide budgétaire (ou appui budgétaire) est une modalité de mise en œuvre de l'aide publique au développement qui consiste à apporter des aides financières aux Trésors des pays bénéficiaires. Ces aides permettent d'augmenter les ressources de l'Etat bénéficiaire pour exécuter **son propre budget** selon **ses propres procédures**. Les caractéristiques générales de l'appui budgétaire sont qu'il est directement fourni aux Gouvernements partenaires et qu'il s'intègre dans leurs propres systèmes d'allocation, de passation de marchés et de comptabilité, et qu'il n'est pas relié à des activités de projets spécifiques.¹

Plan de Développement Communal (PDC) : C'est un document de planification simplifiée, opérationnelle qui est défini, en fonction des priorités et des ressources locales disponibles, des principes d'action, d'aménagement, de développement social et économique de la commune.

¹ LOUIS MICHEL (2008) « L'appui budgétaire Et si on essayait le respect et la confiance ? »

RESUME

L'appui des partenaires techniques et financiers est le fruit de la solidarité internationale. Il vise à combler les besoins du Bénin dans la lutte contre la pauvreté conformément aux documents de stratégie élaborés à cet effet. Dans le secteur de la décentralisation, l'action des partenaires techniques et financiers est multi acteurs et multi niveaux. Elle touche aussi bien les acteurs aux niveaux national, départemental que local.

Il revient à la DGDGL d'assurer la coordination des actions d'appui à la décentralisation et au développement local. Mais dans le contexte actuel, la DGDGL n'a pas toutes les capacités requises pour y faire face (PS1), encore moins pour définir une stratégie afin de revisiter les expériences faites par les communes en collaboration avec les PTF et d'en dégager les points forts et les éléments de contraintes (PS3). Le financement extérieur est l'un des plus importants financements qui accompagnent la décentralisation devant ceux transférés par l'Etat et ceux mobilisés par les collectivités elles-mêmes. Dans le cadre de la coordination des appuis au développement, il est pratiquement impossible à la DGDGL, pour le moment, de fournir des données précises sur le contenu des interventions des partenaires techniques et financiers avec les communes. Les partenaires techniques et financiers n'ont aucune contrainte à s'implanter à un endroit du territoire national dès lors qu'ils signent un accord de coopération avec le gouvernement du Bénin. Mais il manque une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation (PS2).

Pour résoudre ces problèmes, nous avons fixé des objectifs, à savoir : identifier les déterminants de la faible capacité de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation, analyser les facteurs explicatifs de l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF et rechercher les facteurs justifiant l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation au Bénin.

Les hypothèses de recherche utilisées sont :

- ✓ le manque de ressources humaines de qualité au MDGLAAT en général et à la DGDGL en particulier justifie l'insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation ;
- ✓ l'inexistence d'un plan stratégique pour le développement institutionnel de la DGDGL est à l'origine de l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF du secteur de la décentralisation ;
- ✓ l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation est due à la faible capacité de la DGDGL à faire face aux exigences spécifiques liées à la capitalisation.

Pour vérifier ces hypothèses, nous avons procédé à une enquête auprès des administrations et de certaines personnes ressources.

Les solutions proposées face à ces problèmes sont, entre autres :

- (i) l'élaboration d'un plan stratégique pour le développement institutionnel de la structure ;
- (ii) la modernisation de son dispositif avec la création d'une direction dédiée spécifiquement à la coordination ;
- (iii) la mise en place d'un mécanisme moderne de communication entre les acteurs et le renforcement des capacités des ressources humaines.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA DGDGL, RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Section 1 : Présentation de la DGDGL et restitution des observations de stage

Paragraphe 1 : Présentation de la DGDGL.

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage.

Section 2 : Ciblage et séquence de résolution de la problématique

Paragraphe 1 : Choix de la spécification de la problématique et justification du sujet.

Paragraphe 2 : Spécification et détermination de la vision globale et des séquences de résolution de la problématique.

CHAPITRE II : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS

Section 1 : Du cadre théorique de l'étude à la méthodologie adoptée

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude : approche théorique et méthodes empiriques.

Section 2 : Des enquêtes, des vérifications des hypothèses et des conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

INTRODUCTION

La décentralisation est un système d'administration qui conduit à la mise en place de collectivités territoriales dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, qui s'administrent librement par un conseil communal ou municipal élu² sous le contrôle de l'Etat.

Les collectivités territoriales décentralisées sont devenues dès lors des acteurs clés du développement local, l'autre objectif de la décentralisation au-delà de la promotion de la démocratie à la base. D'importantes compétences leur ont été transférées aux termes des lois sur la décentralisation.³

Conformément auxdites lois, l'Etat transfère progressivement des ressources financières aux collectivités territoriales décentralisées. Le mécanisme de financement du développement local mis en place à cet effet est intitulé « Fonds d'Appui au Développement Communal » (FADeC)⁴. Il permet de mobiliser les ressources destinées au développement des communes.⁵

Mais près de dix (10) ans après la mise en œuvre effective de la décentralisation, il est surprenant de constater que la question du transfert des compétences et des ressources continue d'alourdir l'efficacité de la décentralisation au Bénin.

Le problème majeur qui se pose au Bénin est, sans aucun doute, celui du financement du développement des collectivités locales. Analysant les difficultés de mobilisation des ressources des collectivités locales, **LABIE, François** pense qu'il n'est possible de prétendre que la décentralisation est

² Article 151 de la constitution du 11 décembre 1990

³ Corpus de six de décentralisation : loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ; loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ; loi n° 9

⁴ Décret 2008-276 du 19 mai 2008 portant création du FADeC

⁵ Article 2 du Décret 2008-276 du 19 mai 2008 portant création du FADeC

réelle que si les collectivités locales sont véritablement maîtresses de leurs finances et qu'à l'inverse, la décentralisation est purement apparente lorsque les collectivités locales n'ont pas de liberté financière même si elles ont des compétences juridiques étendues.⁶

Dans ces conditions, c'est l'appui des partenaires techniques et financiers qui soutient aujourd'hui le système de décentralisation mis en place par l'Etat. Les financements extérieurs des PTF ont été de 2003 à 2012, les principales sources de financement des communes.⁷ Ce financement local se présente, depuis la mise en place du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), sous la forme de :

- l'abondement du FADeC depuis 2010 pour les partenaires techniques et financiers tels que l'UNCDF, la Coopération Suisse, l'Union Européenne, la KfW, la DANIDA et la Banque Mondiale ;
- l'intervention directe à travers des programmes ou projets dans des zones d'intervention.

Mais, il se pose des problèmes relatifs à ces formes du financement du développement local. Certes, les collectivités territoriales décentralisées sont, en vertu de la personnalité morale et de l'autonomie financière et au regard des lois sur la décentralisation, en mesure de bénéficier des ressources de la part des Partenaires Techniques et Financiers. Cependant, ces ressources mobilisées pour le développement local doivent être coordonnées sur le territoire national par l'Etat. Ceci permet de s'assurer du développement national équilibré et équitable des régions ou départements et de garantir la qualité des produits offerts aux communes grâce à ce financement. Dès lors, la

⁶ François L. 1995. Finances Locales, Paris Dalloz page 2

⁷ M. Robert TOSSOU, CONAFIL Bénin

question fondamentale se pose de savoir comment mettre en place un système de coordination de ces interventions à tous les niveaux.

Eu égard à son attribution qui consiste à coordonner les actions d'appui à la décentralisation et au développement local⁸, la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance locale doit en principe maîtriser efficacement les réalités liées aux appuis dans le secteur de la décentralisation.

Par ailleurs, le système de l'administration territoriale mis en place aux termes de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin a consacré deux niveaux :

- le niveau déconcentré, le département sous l'autorité du préfet ;
- le niveau décentralisé, la commune sous la conduite du maire.

La coordination des actions de développement en général relève, aux niveaux départemental et local, respectivement du préfet des départements et du maire de la commune.

Mais une coordination peut-elle s'effectuer vraiment en dehors d'un tel contexte ? Il s'agit de mieux comprendre dans quel environnement la DGDGL peut induire une démarche de coordination des actions d'appui au développement local

Ce besoin de coordination est nécessaire pour :

- articuler une bonne collaboration entre les PTF pour éviter les double emplois dans les différentes zones ;
- comprendre le contenu des collaborations entre les communes et les PTF, en vue d'une capitalisation et de son exploitation hors de la zone d'intervention des PTF.

⁸ Article 45 du décret n° 2013-68 du 19 février 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

C'est l'ensemble des questions relatives à cette situation d'intérêt qui a fait l'objet de notre réflexion intitulée : « **Contribution à l'amélioration de la coordination des interventions des partenaires techniques et financiers dans le secteur de la décentralisation au Bénin** ».

L'objectif principal est de proposer les conditions d'une meilleure coordination de l'intervention des PTF au développement local par la DGDGL. Pour y parvenir, différents aspects de cette étude ont été synthétisés en deux (02) points essentiels :

- la présentation du cadre physique de l'étude, les observations de stage et le ciblage de la problématique (chapitre premier) ;
- l'application du cadre théorique et méthodologique de l'étude à la problématique précédemment ciblée et aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions aux problèmes soulevés par l'étude (chapitre second).

CHAPITRE 1er :
**PRESENTATION DE LA DGDGL, RESTITUTION
DES OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE
DE LA PROBLEMATIQUE**

Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre physique de l'étude. Les observations de stage y sont restituées (Section 1). Ces observations permettent d'identifier les problématiques et d'en cibler une à étudier (Section 2).

Section 1 : Présentation de la DGDGL et restitution des observations de stage

Le MDGLAAT a pour missions d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de décentralisation, de gouvernance locale, d'administration et d'aménagement du territoire. Son fonctionnement est régi par le décret N° 2013-68 du 19 février 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement.

La Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) du ministère a servi de cadre d'accueil pour notre stage. Nous présentons dans un premier temps cette structure. Dans un second temps, nous dressons l'état des lieux à partir de nos observations de stage.

Paragraphe 1 : Présentation de la DGDGL

Pour atteindre les objectifs assignés par le Gouvernement au MDGLAAT, il est créé au sein de ce ministère, conformément aux articles 59 à 67 du décret cité ci-dessus, des structures opérationnelles regroupées au sein de la DGDGL. Notre stage s'est essentiellement déroulé à la DGDGL. Il faut noter que la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), une direction centrale placée sous la tutelle du même ministère par l'article 45 du décret précité, assure certaines missions touchant à l'intervention des partenaires techniques et financiers dans le secteur de la décentralisation. C'est pourquoi, nous ne pouvons pas occulter cette structure dans le cadre de notre stage.

I- **La DGDGL : direction opérationnelle du MDGLAAT**

La Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) est une direction technique du MDGLAAT au même titre que la Direction Générale de l'Administration d'Etat. Elle a pour mission d'assurer la promotion de la démocratie et du développement à la base conformément aux politiques, stratégies et textes en vigueur. Elle est organisée en trois directions et en plusieurs services. Il s'agit de :

- **la Direction de la Gouvernance Locale (DGL)** qui est chargée, entre autres :

- d'élaborer, suivre et évaluer la mise en œuvre des outils et instruments pour favoriser la bonne gouvernance dans la gestion des affaires locales ;
- d'élaborer et de vulgariser le document portant « Charte de la Gouvernance locale au Bénin » ;
- d'encourager la mise en place de cadres de concertation et de dialogue au niveau local ;
- de proposer des mécanismes de reddition des comptes des collectivités territoriales.

- **la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (DCDI)** qui a pour principales attributions :

- de promouvoir la création des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et toutes autres formes d'organismes d'intercommunalité ;
- de promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre des contrats – plans entre l'Etat et les structures intercommunales ;
- d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale et des stratégies en matière de coopération décentralisée ;

- de mettre en place la base de données sur la coopération décentralisée.
 - **La Direction des Collectivités Locales (DCL)** qui s'occupe :
 - de proposer les règles d'organisation et de fonctionnement des collectivités locales et de leurs propres établissements publics ;
 - de procéder, une fois par trimestre, à l'évaluation de la gestion communale en liaison avec la Direction de la Gouvernance Locale (DGL) pour prévenir ou limiter les risques de dérapages ;
 - d'appuyer les communes dans la mise en œuvre des actions de promotion de la fiscalité et des économies locales ;
 - **de participer au suivi des actions bilatérales et multilatérales d'appui aux collectivités locales, en collaboration avec la DCDI ;**
 - d'élaborer et de diffuser les outils d'aide à la décision et à la gestion communale.

Outre ces directions qui sont subdivisées en services, les locaux de la DGDGL à Agontikon (Cotonou) abritent aussi des services directement rattachés à la Direction Générale ; il s'agit :

- du secrétariat administratif ;
- de la régie qui gère les affaires financières de la direction générale.

Chaque direction, supervisée par un directeur, fonctionne sous la coordination du directeur général.

La Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) est chargée, entre autres :

- ✓ de mettre en œuvre et d'assurer la révision de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) sous son volet Décentralisation ;

- ✓ **d'élaborer des mécanismes de mise en cohérence des initiatives nationales, locales et étrangères d'appui aux collectivités territoriales ;**
- ✓ de proposer la stratégie de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de la gestion communale ;
- ✓ d'élaborer et de diffuser des outils de gestion communale ;
- ✓ d'élaborer et d'assurer le suivi du respect de la charte de la gouvernance locale ;
- ✓ **de promouvoir, de coordonner, d'accompagner, de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des actions de coopération décentralisée, transfrontalière et d'intercommunalité ;**
- ✓ **de coordonner les actions d'appui à la décentralisation et au développement local ;**
- ✓ d'appuyer les communes dans la promotion des économies locales ;
- ✓ de concevoir des mécanismes d'évaluation démocratique des politiques et actions publiques locales.

II- La DPP : une direction centrale du MDGLAAT

Conformément à l'arrêté n° 011/MDGLAAT/DC/SG/DPP/SA du 23 février 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), les missions essentielles de cette direction centrale tiennent, entre autres à :

- ✓ collecter et centraliser les données de base des différents secteurs ;
- ✓ traiter ou de faire traiter les données aux fins de la définition des stratégies sectorielles du ministère ;
- ✓ analyser les documents sectoriels de base pouvant permettre toute définition de la stratégie sectorielle ;

- ✓ veiller à l'adéquation des projets avec les politiques et stratégies sectorielles ;
- ✓ **gérer la coopération au niveau du ministère.**

Pour ce faire, la Direction de la Programmation et de la Prospective comprend :

- ✓ un Secrétariat ;
- ✓ un Service de la coordination, de la programmation et du suivi des projets ;
- ✓ un Service de la coopération technique ;
- ✓ une cellule de suivi évaluation du budget programme ;
- ✓ une régie financière.

De par son service de la coopération technique, la DPP s'occupe de :

- ✓ de gérer la coopération au niveau sectoriel ;
- ✓ de prospecter et de négocier sur les plans national et international des sources de financement et d'assistance technique capables de contribuer à la réalisation des projets sectoriels de développement ;
- ✓ d'inventorier les domaines ou secteur susceptibles de bénéficier des accords de coopération ;
- ✓ **de coordonner et de suivre les aides extérieures sectorielles ;**
- ✓ de veiller à l'élaboration des indicateurs de Crédit d'appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRSC).

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage

La restitution de nos observations et des données que nous avons collectées au niveau de la DGDGL et de la DPP du MDGLAAT se fera dans le présent paragraphe. Elle porte également sur la situation de l'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation.

I- Les observations faites à la DGDGL et à la DPP du MDGLAAT

La DGDGL tient hebdomadairement une réunion de comité de direction sur la planification de ses activités. Cette réunion qui connaît de la présence de tous les directeurs techniques, constitue un excellent cadre de partage d'informations pour les cadres (force). Mais le bâtiment abritant la Direction Générale est loué et se situe dans une zone peu appropriée aux exigences des structures administratives (faiblesse). Tous les services prévus au niveau des directions ne sont pas fonctionnels (faiblesse) ; il en est ainsi à la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (DCDI) dont les services principaux sont fermés depuis la récente affectation opérée par le MDGLAAT ayant conduit à l'affectation des agents occupant lesdits postes sans pourvoir à leur remplacement⁹.

Au niveau de la Direction des Collectivités Locales (DCL), deux services sont fonctionnels sur quatre ; faute de personnel, le service des affaires juridiques et celui de la gestion de la base de données sur les finances locales ne sont pas fonctionnels. En ce qui concerne la Direction de la Gouvernance Locale, deux services sur trois sont fonctionnels. Depuis le départ à la retraite en 2011, du titulaire du poste de chef de service des affaires générales et du renforcement des capacités, le poste est resté vacant.

Mais la Direction Générale dispose d'un parc informatique non négligeable. Tous les services sont dotés d'ordinateurs disposant de connexion internet qui facilite la communication et le partage des dossiers (force). Malheureusement, l'absence de groupe électrogène, les coupures intempestives et la mauvaise qualité des installations électriques exposent la Direction Générale à des blocages et parfois même à des incendies qu'elle peine à gérer (faiblesse).

⁹ Par note de service le Chef du Service de la Promotion de l'intercommunalité a été affecté en 2012 et celle qui assumait le poste de Chef du service de la Coopération Décentralisée a été rappelée à la Société de Gestion des Marchés (SOGEMA).

La DGDGL dispose d'un Plan de Travail Annuel dont la mise en œuvre bénéficie du soutien constant des Partenaires Techniques et Financiers notamment la Coopération allemande GIZ, la Coopération belge, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Coopération Suisse, l'UNICEF, etc.... (force).

Tableau n° 1 : Montants des budgets du MDGLAAT 2007-2011

Années	Montant des budgets (milliers de francs CFA)	Montant alloué à la DGDGL (milliers de francs CFA)	Observations
2007	11 180 997		En 2007 et en 2008, les budgets du MISP et du MDGLAAT n'étaient pas encore séparés
2008	17 858 064		
2009	34 089 132	350 000	
2010	29 896 335	276 000	
2011	29 365 928	199 930	

Source : Rapport Plan Stratégique 2012-2016 du MDGLAAT et rapports d'activités DGDGL

Malgré l'intérêt des autorités centrales pour le développement local, le budget alloué au secteur de la décentralisation est en constante baisse depuis quelques années (Tableau n° 1). Les moyens matériels mis à disposition s'en ressentent. Les services manquent régulièrement de fournitures de bureau et des moyens roulants pour les activités de terrain (faiblesse). Cette situation perturbe la mise en œuvre du Plan de Travail Annuel et expose les directions aux exigences des PTF dont la prépondérance dans la réalisation des activités de souveraineté est, de moins en moins, difficilement soutenable. La plupart des activités réalisées sur le terrain, en l'occurrence, la vulgarisation de la loi sur l'intercommunalité et le décret d'application, l'élaboration de la Charte Nationale sur la gouvernance locale, la vulgarisation de la Charte Nationale sur la gouvernance locale en République du Bénin l'ont été grâce à l'appui de la coopération allemande (faiblesse).

En ce qui concerne les directions techniques, les observations se présentent comme suit :

- ✓ à la Direction des Collectivités Locales, il n'a pas été possible de suivre les communes dans la promotion du développement local ; il n'a pas été possible pour la direction de suivre l'utilisation du Guide méthodologique d'élaboration du PDC, deuxième génération, faute de moyens (faiblesse). Or, une descente sur le terrain permet de recenser les difficultés des communes et de collecter les besoins d'outils dans le cadre de la planification locale. C'est ainsi que l'évaluation de la gestion communale ne couvre chaque année qu'une part infime des soixante-dix-sept (77) communes. Seules neuf (9) communes ont pu être couvertes en 2012.
- ✓ à la Direction de la Gouvernance Locale, la situation n'est guère reluisante. Avec l'organisation de la première édition du Mois de la Gouvernance Locale, il n'a pas été possible à la direction d'aller mesurer la situation de la gouvernance dans les communes, faute de ressources.
- ✓ à la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité, les requêtes d'appui des associations des communes ne sont pas satisfaites pour non fonctionnement des services compétents. La situation de la coopération décentralisée est à peine cernée. Au-delà des formes de coopération mises en place par les communes avec leurs homologues extérieures, le fonctionnement et les réalités desdits partenariats sont faiblement cernés au niveau de la direction ; les études réalisées à cet effet ne sont nullement exploitées.

Face à cette situation qui présente déjà la DGDGL comme un colosse au pied d'argile, la présence directe des PTF dans les communes accentuent sa fragilité.

II- Les observations sur la situation de l'intervention des Partenaires Techniques et Financiers dans le secteur de la décentralisation au Bénin

Depuis l'installation des conseils communaux au Bénin en 2003, l'intérêt des partenaires techniques et financiers est resté croissant pour le secteur de la décentralisation (force).

D'abord, dans la plupart des cas, chaque partenaire y est allé suivant sa propre perception et en choisissant une zone d'intervention (faiblesse). On a pu assister alors à une mauvaise couverture du pays par les interventions des partenaires dans le secteur (faiblesse). Plusieurs départements, avec des communes à forte concentration de populations ont pu être laissés en marge de la prolifération des appuis. Le cas des départements de l'Ouémé et du Plateau est généralement cité à cet effet.

Dans le même temps, plusieurs communes se sont retrouvées avec une multitude d'appuis de la part des PTF, ce qui n'a pas toujours favorisé une meilleure gouvernance du développement local (faiblesse).

En règle générale, l'intervention des partenariats a pour fondement une convention dûment signée avec la République du Bénin en vue de l'atteinte des objectifs de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRП). Mais l'intervention des partenaires techniques et financiers est aussi sectorielle. Celle-ci passe par les activités des différents ministères sectoriels dans le but de la satisfaction des besoins des populations de nos différentes communes. C'est dans ce cadre que les réticences sont observées en ce qui concerne le transfert des ressources et des compétences aux communes. Certaines attributions sectorielles relevant des compétences communales peinent à être transférées au niveau local.

En vertu de sa mission de coordination des appuis à la décentralisation et au développement local, la DGDGL doit fixer les uns et les autres sur la situation des actions des PTF aussi bien aux niveaux national, départemental que local. Malheureusement, la DGDGL n'est pas en mesure de présenter une situation exacte de la carte d'intervention des PTF, eu égard à leur domaine d'intervention et au poids que chacun de ces derniers représente dans la promotion du développement local (faiblesse).

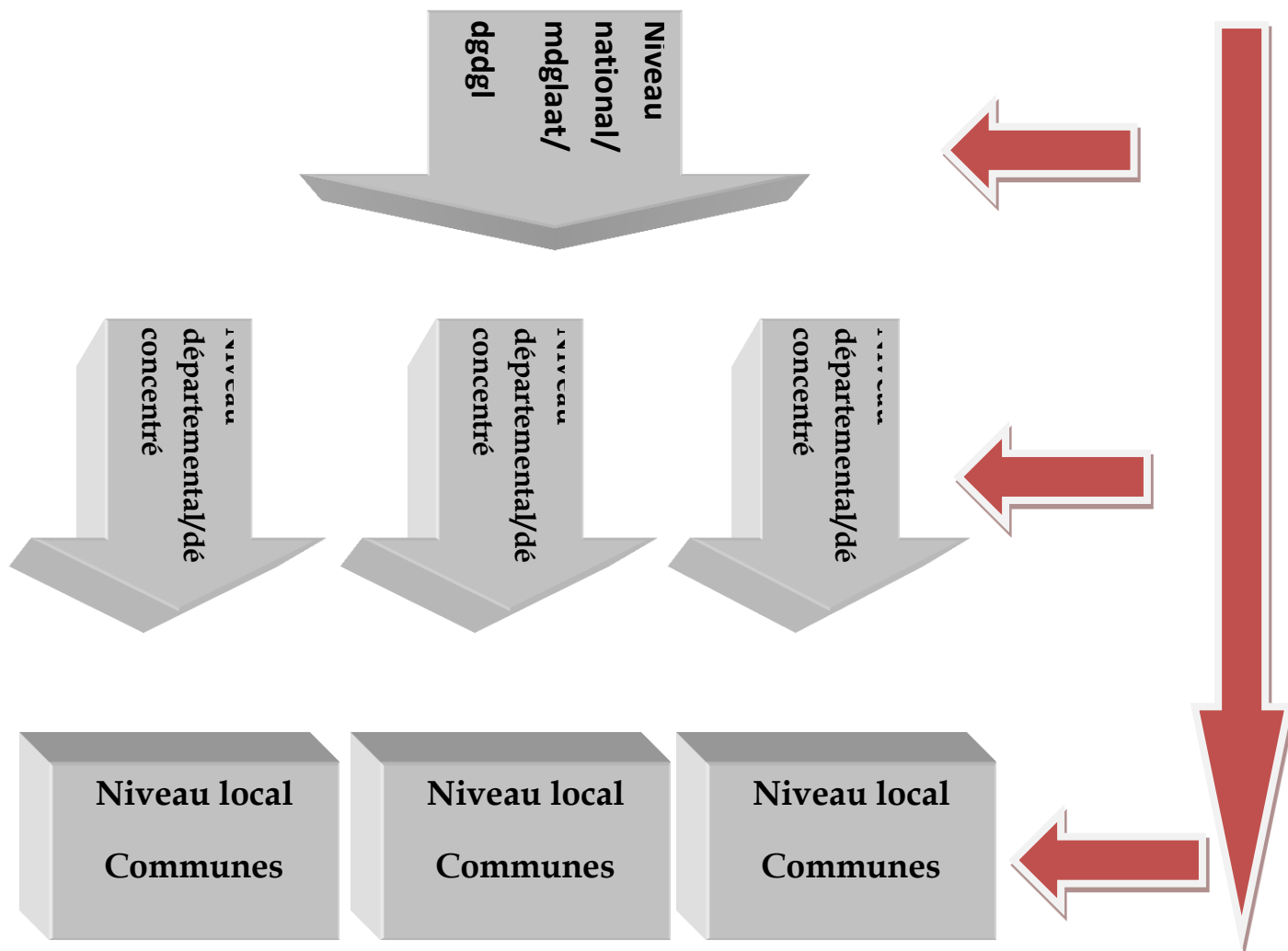
L'envergure de l'action de la DGDGL en la matière est plus circonscrite au niveau national. Elle est moins présente au niveau déconcentré et au niveau décentralisé. Or, les partenaires techniques et financiers utilisent, pour la plupart, une démarche multi acteurs et multi niveaux qui les fait intervenir à ces trois niveaux (Schéma n° 1).

A cette date, l'action de la DGDGL a du mal à s'articuler avec les missions de coordination que jouent le préfet de département et le maire. La situation est encore plus difficilement compréhensible avec les Chargés de Mission des préfectures. La DGDGL pourrait pourtant s'appuyer sur les prérogatives de gestion et de facilitation des relations du niveau communal en leur double qualité de :

- représentant du préfet,
- coordonnateur des activités déconcentrées du niveau local.

L'absence de la DGDGL à ces niveaux de coordination du développement local entraîne la faible maîtrise des données relatives à l'intervention des PTF sur le terrain (faiblesse). C'est l'une des raisons qui ont conduit à la scission de la Direction Générale de l'Administration d'Etat (DGAT) et la création de deux directions, notamment la Direction Générale de l'Administration d'Etat et la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale en 2007.

Schéma n°1 : Carte de la logique d'intervention des Partenaires Techniques et Financiers



Source : réalisé par nous- même, décembre 2012

La nouvelle organisation institutionnelle induite par l'avènement des communes ne peut s'accommoder d'un repli de l'administration de l'Etat. Elle doit, au contraire, se traduire par son redéploiement et sa dynamisation. Il en est ainsi parce que les citoyens ont besoin d'être rassurés qu'ils appartiennent non seulement à une communauté locale, mais aussi et surtout à un Etat capable d'organiser et d'assurer le service public sur toute l'étendue du

territoire national, avec qualité et équité. Dans la chaîne des acteurs, le préfet de département a un rôle fondamental, celui de relayer et de promouvoir l'action gouvernementale à l'échelon départemental. Mais dans la situation actuelle, la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale développe rarement des relations fonctionnelles avec les départements qui constituent pourtant un niveau important de concentration des interventions des partenaires techniques et financiers.

Eu égard aux orientations de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC), la DGDGL a une responsabilité importante dans l'appui aux collectivités territoriales en vue de s'assurer de l'utilisation efficace des ressources issues de l'aide internationale. Ainsi, il se dégage du schéma n° 1 ci-dessus que les PTF interviennent aussi bien :

- au niveau national, et dans le cas particulier du cadre du MDGLAAT, pour des questions de renforcement de capacités, d'appui direct à la mise en œuvre des plans de travail annuel. C'est également le cadre de la mise en place des cadres de coopération avec la signature des conventions ;
- au niveau déconcentré, pour des questions de renforcement de capacités, d'appui direct à la mise en œuvre des plans de travail annuels, pour des appuis à la mise en œuvre de la tutelle dans ces composantes de contrôle de légalité et de l'assistance conseil ;
- au niveau local, sur la base des conventions de partenariat signées avec les élus sur diverses questions touchant à la maîtrise d'ouvrage communal, au renforcement de capacités et à la modernisation de l'administration communale.

Dans le contexte actuel, il n'existe pas de mécanisme de remontée de l'information entre le niveau communal et le niveau national. Une rupture est

constatée et elle s'explique par des situations qui empêchent une véritable coordination.

Un point sommaire de la situation des interventions se présente ci-après à travers l'annexe N° 9.

Par ailleurs, les domaines d'intervention sont peu connus de la DGDGL. C'est pourquoi, en 2012, la DGDGL s'est retrouvée en train de diffuser un manuel type¹⁰ réalisé par la Coopération allemande, alors qu'en 2004, la Coopération française a fait réaliser un manuel au profit des communes et la Coopération danoise a fait réaliser le même type d'outil pour le compte des communes du Zou. Les cas de manuel type sont légion et expriment une faible maîtrise de la situation de l'intervention des partenaires techniques et financiers sur le terrain (faiblesse). Dans son rôle appelant à la coordination des appuis au développement local, la DGDGL doit disposer de toutes les situations en vue de jouer un rôle d'alerte. Dans son dispositif, la DGDGL ignore ce que font les PTF sur le terrain (faiblesse) ; elle se contente de se battre pour obtenir de ces derniers le financement de ses propres activités.

Si l'environnement actuel d'intervention des PTF n'évolue pas profondément, par la mise en œuvre d'un dispositif national de coordination et d'orientation, les financements extérieurs, quel que soit le montant des appuis, ils ne seront pas en mesure d'appuyer efficacement le Bénin dans sa volonté d'aménagement équilibré¹¹. Les investigations menées ont permis de se rendre compte que la situation n'est guère reluisante au niveau de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP).

¹⁰ Manuel-type de procédure adaptable aux communes ordinaires du Bénin, décembre 2011 (PDDC GiZ)

¹¹ PONADEC

Au total, il ressort de l'état des lieux une **exploitation limitée, au niveau de la DGDGL, des conditions optimales de coordination des interventions internationales dans le cadre de la promotion du développement local.**

Les résultats de ces observations de stage nous conduisent au ciblage de la problématique de l'étude.

Section 2 : Ciblage et séquence de résolution de la problématique

Dans cette section, nous choisirons la problématique de l'étude à travers le regroupement des problèmes issus de l'inventaire. Nous justifierons, puis spécifierons la problématique choisie, avant de présenter notre vision globale de sa résolution.

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet

Une présentation synoptique des problèmes identifiés nous assure leur analyse comparée, analyse qui permettra un choix conséquent de la problématique que nous justifierons par la suite.

I- Choix de la problématique

Il s'agira pour nous de présenter un récapitulatif des atouts qui permettent à la DGDGL de mener à bien les missions à elle confiées, avant de procéder ensuite à celui des faiblesses.

En ce qui concerne les atouts, les observations de stage nous ont permis de relever :

- ✓ l'existence d'un Plan de Travail Annuel ;

- ✓ la tenue régulière des réunions hebdomadaires de suivi de la mise en œuvre du Plan de Travail Annuel ;
- ✓ la dotation des services en matériel informatique ;
- ✓ la connexion internet ;
- ✓ l'appui des Partenaires Techniques et Financiers ;
- ✓ l'engouement des PTF pour le secteur de la décentralisation ;
- ✓ la volonté politique manifeste de faire de la décentralisation l'un des axes majeurs de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Les faiblesses relevées sont :

- ✓ le bâtiment abritant la DGDGL est situé dans un environnement peu approprié aux tâches administratives ;
- ✓ exposition des services à des coupures intempestives ;
- ✓ des bureaux étroits et exigus ;
- ✓ tous les services de la DGDGL ne sont pas fonctionnels ;
- ✓ l'insuffisance en personnel qualifié et expérimenté ;
- ✓ l'insuffisance de capacités à coordonner les interventions des PTF ;
- ✓ la diminution sensible et graduelle des ressources du budget général de l'Etat alloué au secteur à la DGDGL ;
- ✓ la faible capacité d'intervention de la DGDGL auprès des communes ;
- ✓ la méconnaissance de la carte d'intervention des PTF par domaine d'action et par zone de couverture ;
- ✓ l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF ;
- ✓ la mauvaise couverture du territoire par les PTF du secteur de la décentralisation ;
- ✓ l'absence d'une base de données sur l'intervention des PTF ;

- ✓ l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation.

A partir de ces constats, nous rassemblons les problèmes identifiés par centre d'intérêt, dans un premier temps et nous spécifions notre problématique puis décrivons la démarche à suivre pour la résoudre, dans un second temps.

Nous avons regroupé les problèmes identifiés par centre d'intérêt dans le tableau N°3 ci-après afin de procéder au choix d'une problématique.

Tableau n° 2 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématique
Gestion des ressources humaines et du matériel de la DGDGL	<ul style="list-style-type: none"> -Bâtiment inapproprié -bureaux exigus -exposition aux coupures intempestives de l'énergie électrique -insuffisance d'agents qualifiés -vieillessement du personnel qualifié 	Insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines et matérielles	Problématique du renforcement des ressources humaines et matérielles de la DGDGL
Appui des partenaires techniques et financiers au développement local	<ul style="list-style-type: none"> -insuffisance de capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF -inexistence d'une stratégie intégrée d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF -inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF 	Faible coordination par la DGDGL de l'appui des partenaires techniques et financiers à la promotion du développement local	Problématique de la coordination efficace par la DGDGL des interventions des partenaires techniques et financiers pour la promotion du développement local
Environnement institutionnel et organisationnel de la DGDGL	<ul style="list-style-type: none"> -non fonctionnement de tous les services prévus -diminution sensible et graduelle du budget de la DGDGL -forte dépendance du PTA DGDGL des financements PTF -faible capacité d'intervention sur le terrain -méconnaissance du rôle de la DGDGL par les communes -faible appréhension du rôle de la DGDGL par certaines autorités hiérarchiques du MDGLAAT -absence d'autonomie de la DGDGL 	Environnement institutionnel et organisationnel de la DGDGL peu favorable à son rôle primordial	Problématique de l'amélioration de l'environnement institutionnel et organisationnel de la DGDGL

Source : Observations de stage, décembre 2012

Les problématiques issues de l'état des lieux et présentées dans le tableau N° 3 supra sont toutes importantes. Rappelons qu'il s'agit de :

- ✓ la problématique du renforcement des ressources humaines et matérielles de la DGDGL ;
- ✓ la problématique de la coordination efficace des interventions des partenaires techniques et financiers à la promotion du développement local;
- ✓ la problématique de l'amélioration de l'environnement institutionnel et organisationnel de la DGDGL.

La résolution de celles-ci contribuera à améliorer sensiblement le cadre de travail de la DGDGL et les interventions de ses services pour l'appui que les collectivités territoriales attendent.

L'intervention des Partenaires Techniques et Financiers dans le secteur de la décentralisation constitue une opportunité sans pareil. A l'heure où, la question du transfert des ressources se pose avec acuité dans la relation entre Etat et Collectivités territoriales décentralisées, la manne extérieure permet aux populations de bénéficier d'importantes prestations de services publics locaux. Des initiatives sont également prises pour élaborer des outils en vue d'améliorer l'état de la gouvernance locale.

Seulement, il importe pour la DGDGL de mieux maîtriser le contenu des dites interventions afin de s'assurer de l'efficacité de la décentralisation. C'est pourquoi, nous avons choisi de réfléchir sur « **La problématique de la coordination efficace par la DGDGL des interventions des partenaires techniques et financiers à la promotion du développement local** ».

II- Justification du sujet

La Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) a affirmé, sans ambages et sans équivoque que, « Faute d'être coordonnées, à partir d'objectifs nationaux, les interventions extérieures d'appui au développement local, perdent une part de leur efficacité et peuvent être même parfois contre-productives 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 »¹². Mais pour un Etat souverain, il est impérieux qu'aucune action, fut-elle étrangère, n'échappe à la maîtrise de l'administration territoriale. Cette situation pose, d'ores et déjà, la question de la capacité de notre système à renseigner les faits et gestes des acteurs intervenant en appui sur le territoire national. Au regard de l'ampleur de l'aide internationale au développement local, il n'est pas superflu d'insister sur la nécessité de garantir le leadership de l'Etat dans le secteur. Il s'agit de l'obligation pour l'Etat de s'affirmer comme l'auteur des règles et garant du développement national. En opérationnalisant la décentralisation, l'Etat s'est engagé à assurer le « développement équitable et équilibré » du territoire national, conformément à l'article 153 de la Constitution.

Certes, l'Etat a actuellement quelques difficultés de mobilisation de ressources. Mais, la raréfaction des ressources financières aux niveaux international et national ne saurait expliquer une absence d'harmonisation des interventions. Cette situation, si l'on n'y prend garde, ampute progressivement la souveraineté de l'Etat et marque la prépondérance des pays extérieurs dans

¹² PONADEC

la mise en œuvre des politiques de développement au Bénin. Mais, c'est l'intervention des PTF qui importe dans le présent travail et plus particulièrement, les produits offerts aux communes. Dans plusieurs cas, ces interventions se répètent, et parfois se chevauchent d'une commune à une autre ; elles donnent lieu parfois à des actions concurrentielles dans certaines zones d'intervention et conduisent, sans raison, à des répétitions d'activités que seule la consommation de crédit pourrait expliquer.

Dans l'ensemble, les interventions manquent d'être retracées au niveau central, de sorte que les expériences réussies puissent être capitalisées et mises au service d'autres communes hors de la zone d'intervention des PTF. Au cas même où des traces desdites expériences existeraient à la DGDGL, il s'agit de documents ou supports d'expériences menées par des PTF qui, dans leur générosité, les transmettent avant de se replier dans leurs pays. Cette situation fait de notre pays un espace d'expérimentation dont le terreau favorisant reste indubitablement le manque de coordination et d'orientation de l'appui international.

Par ailleurs, l'aide publique internationale vient en appui à la politique de développement mise en œuvre par le gouvernement. Mieux, le principe de l'alignement voudrait que les donateurs s'alignent sur les stratégies et procédures du gouvernement pour apporter leur appui au développement et à la réduction de la pauvreté. Mais, beaucoup de partenaires ne se conforment pas encore aux procédures nationales, en raison notamment d'insuffisances relatives à la corruption, à la passation des marchés publics et à la gestion des finances publiques¹³.

Ainsi, notre choix de la problématique de la coordination efficace par la DGDGL des interventions des partenaires techniques et financiers pour la

¹³ Politique Nationale de l'Aide au Développement 2011-2020

promotion du développement local au Bénin est fondé sur la nécessité de maîtriser et d'orienter la carte d'intervention des PTF en vue d'assurer les bases d'un développement équitable et équilibré du territoire national. Cette identification s'appuie sur les atouts mais prend en compte les problèmes que rencontrent aussi bien les communes, la DGDGL que les PTF eux-mêmes.

Notre intérêt pour ce sujet vient aussi du fait qu'il rentre plus dans les aspects de notre formation en Planification et Développement Local à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature.

Quant aux autres problématiques, outre le fait qu'elles présentent peu de complexité, elles bénéficieront d'un apport adapté si elles sont traitées par un chercheur ayant une base solide en gestion du personnel, en gestion des organisations et en management des organisations publiques. C'est ce qui explique notre préférence à l'étude sur l'appui des partenaires techniques et financiers au développement local.

Paragraphe 2 : Spécification et détermination de la vision globale et des séquences de résolution de la problématique

Nous allons ici spécifier la problématique de l'étude et déterminer les séquences et la vision globale de résolution de celle-ci.

I- Spécification de la problématique

Il s'agit, à travers cette étude, de tirer leçon des situations de faiblesse pour proposer à la DGDGL des pistes en vue d'une harmonisation efficace des interventions extérieures sur le terrain de l'appui aux communes.

Par rapport au premier aspect, la DGDGL est loin de disposer suffisamment de ressources humaines pouvant lui permettre de mettre effectivement en œuvre son plan de travail annuel. Dans sa situation actuelle, la Direction

Générale dispose, en tout, de treize (13) agents de catégorie A répartis entre les trois directions techniques y compris les trois directeurs et le directeur général. Dans le même temps, ses ressources financières sont en constante diminution ainsi que l'atteste le tableau n°1.

Par ailleurs, au même titre que les autres administrations publiques, la DGDGL souffre de la lourdeur administrative liée à ces conditions de travail. Ses capacités à entrer dans une dynamique de résultat attachée aux méthodes de travail des partenaires techniques et financiers se trouvent dès lors limitées.

C'est pourquoi, la DGDGL vit une situation de manque cruel d'informations sur la situation réelle des interventions en termes de zone de couverture, de produits offerts aux communes et sur les difficultés que les communes et les PTF rencontrent dans leur collaboration. Il s'agit, au regard desdites données, de permettre à la DGDGL de scruter les perspectives de la décentralisation notamment en lien avec les objectifs de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP) et ceux de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC).

Le deuxième aspect défavorable à la coordination efficace par la DGDGL de l'appui des partenaires techniques et financiers au développement local est lié à l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF. En outre, les capacités actuelles de la DGDGL ne lui permettent pas de répondre efficacement à ce besoin.

En règle générale, sur la base de la convention de financement signée entre le partenaire et le Bénin, des études d'identification sont faites par le partenaire lui-même et conformément aux orientations qui lui sont propres ; les zones bénéficiaires du financement ainsi mobilisé sont identifiées par les PTF. Or, la responsabilité du développement équitable et équilibré du territoire national incombe indubitablement à l'Etat. Mieux, c'est le pouvoir exécutif qui,

au terme de l'article 54 de la Constitution du 11 décembre 1990, « détermine et conduit la politique de la nation »¹⁴. Dans ce contexte, c'est la politique initiée par le Président de la République qui est mise en œuvre à travers l'action publique des services placés sous son autorité.

Au niveau de la coordination nationale des PTF, il se pose déjà des problèmes ; les règles ne sont pas claires dans les relations entre le Gouvernement et les donateurs ; ces derniers reçoivent des requêtes non coordonnées de plusieurs instances gouvernementales, les accords sont signés à des niveaux différents (Ministère en charge du Développement, Ministère en charge des finances, Ministère en charge des Affaires Etrangères, et les ministères sectoriels) sans que le gouvernement ait une vision globale de ces actes qui l'engagent.¹⁵

Dans le secteur de la décentralisation, l'intervention des PTF doit venir en appui à l'action gouvernementale. Mais encore faut-il que l'environnement de la DGDGL soit mieux appréhendé et que les PTF y apparaissent comme une opportunité. Une stratégie pourrait permettre de mieux exploiter la présence des PTF dans le secteur.

Le troisième aspect qui retient notre attention, au titre des contraintes à l'appui au développement local sur financement international, est lié à la nécessité de capitaliser les expériences de chaque PTF avec les communes béninoises en vue de disposer d'un système d'information sur l'intervention des PTF et de faire profiter les communes hors des zones d'intervention.

Cette compétence de coordination nécessite que la DGDGL dispose d'un droit de regard sur l'ensemble de l'action des PTF en direction des communes et qu'elle s'approprie les outils et produits desdites interventions.

¹⁴ Constitution de la République du Bénin, Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990

¹⁵ Politique Nationale de l'Aide au Développement 2011-2020

A cet effet, des cadres de concertation sont d'une grande utilité ; au niveau national, c'est dans le contexte de la réussite des objectifs de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) que des groupes de travail sectoriels ont été mis en place ; le secteur de la décentralisation et celui de la déconcentration disposent du Groupe Technique Décentralisation et Déconcentration (GT2D). Il a d'ailleurs évolué pour prendre en compte l'aménagement du territoire. Il est intitulé désormais Groupe Technique Décentralisation et Déconcentration et Aménagement du Territoire (GT2D/AT). Le groupe technique est certes présidé par la DGDGL et la DGAE. Il regroupe l'ensemble des partenaires du secteur. Mais il peine à apporter des solutions aux situations évoquées dans le secteur.

Au niveau départemental, l'action de coordination s'appuie sur des espaces de dialogue et d'harmonisation de l'administration territoriale.¹⁶ Il s'agit de la Conférence Administrative Départementale et le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination. Certains Préfets ont mis en place des espaces d'échanges avec les PTF et les acteurs du développement local en général ; il en est ainsi au niveau des départements du Mono et du Couffo et de l'Atacora et de la Donga.

Au niveau local, la coordination des services déconcentrés et de l'administration locale bénéficie de l'appui des Chargés de Mission des préfets. L'action de la DGDGL pourra inciter, dans la chaîne de l'administration territoriale, des acteurs à faire en sorte que l'intervention des PTF gagne en cohérence et en efficacité.

Dans le cadre de l'aide publique au développement, il s'agit ensuite de mieux cerner les conditions d'une meilleure utilisation de la présence des PTF

¹⁶ Décret n° 2001-409 du 15 octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement de la Conférence Administrative Départementale ; Décret n° 2001-411 du 15 octobre 2001 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil Départemental de Concertation ;

dans le secteur. Avec la mise en place de la Politique Nationale de l'Aide au Développement 2011-2020, il est exigé du gouvernement d'assurer la gouvernance financière du niveau local. En effet, « cette politique a pour ambition de clarifier les objectifs que le Gouvernement veut atteindre avec l'aide publique qu'il reçoit, ses préférences en terme de mobilisation et de gestion de l'aide (aide budgétaire, fonds communs, aide programme, etc). Elle permet aussi d'orienter les Partenaires Techniques et Financiers vers les secteurs/localités où leurs interventions seraient des plus pertinentes ».¹⁷ Dans cet esprit, nous espérons réussir l'analyse des déterminants suivants de notre étude :

PS1 : insuffisance de capacité de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation ;

PS2 : inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF ;

PS3 : inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF au niveau de la DGDGL.

Ces déterminants sont nécessaires à l'effectivité d'une coordination efficace par la DGDGL des interventions des PTF. La finalité de l'existence même de la DGDGL n'étant pas détachable de la promotion du développement local, la question de la coordination des interventions des PTF prend alors une envergure au moment où les autorités du MDGLLAT et des PTF s'activent pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide¹⁸.

C'est pour susciter la responsabilisation de la DGDGL dans la perspective d'actions diligentes à mener efficacement pour l'atteinte des objectifs de lutte contre la pauvreté dans le secteur que nous avons réfléchi sur le thème :

¹⁷ PONAD, page 11

¹⁸ Le séminaire DeLoG sur l'efficacité de l'aide, La décentralisation et la gouvernance locale au Bénin, Hôtel Bel Azur, Grand-Popo du 06 au 08 novembre 2012

«Contribution à l'amélioration de la coordination par la DGDGL de l'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation au Bénin ».

La faible coordination par la DGDGL de l'appui international pour la promotion du développement local découle sur les problèmes spécifiques suivants :

- **Problème spécifique N°1 (PS1) : l'insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation ;**
- **Problème spécifique N°2 (PS2) : l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation ;**
- **Problème spécifique N°3 (PS3) : l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF du secteur de la décentralisation ;**

Puisque nous proposons la résolution de ces problèmes spécifiques pour capitaliser l'efficacité de l'aide publique au développement local au Bénin, il est important que nous présentions notre vision globale de résolution de cette problématique.

II- Vision globale et séquence de résolution de la problématique retenue

Le problème général de l'étude est **la faible coordination par la DGDGL de l'appui des PTF à la promotion du développement local**. Pour sa résolution, la vision globale consiste à mettre en place un mécanisme de coordination pertinente pour une efficacité de l'appui international au développement local. Une approche générique est retenue pour chaque problème.

- ✓ **Approche générique liée au PS1** : le PS1 est relatif à l'insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF.

L'analyse et la résolution de ce problème font référence à la situation selon laquelle, la DGDGL est totalement absente du terrain. Elle n'a développé, depuis sa création, aucun lien avec les Préfets dans leur mission de coordination des actions de développement dans les départements et avec les communes qu'elle est pourtant censée appuyer, dans le cadre de ses attributions. Elle ne dispose pas suffisamment de ressources humaines de qualité pour faire face à ses attributions.

Au-delà de la coordination de l'intervention extérieure, c'est la pertinence même de son existence et de son utilité pour les acteurs déconcentrés et locaux que l'on note la méconnaissance de certaines situations sur lesquelles elle doit renseigner les autres acteurs. C'est pourquoi, dans sa situation actuelle, la DGDGL peine à renseigner les acteurs centraux du MDGLAAT sur divers faits dans le secteur de la décentralisation et les actions menées par les PTF.

Par conséquent, l'approche générique relative au problème spécifique n°1 repose sur le renforcement des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF.

- ✓ **Approche générique liée au PS2** : le PS2 est relatif à l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF.

L'approche générique est ici étroitement liée au premier. Elle repose sur le fait que les communes sont pratiquement livrées aux PTF. Les interventions extérieures d'appui au développement local observent, pour la plupart, des démarches multi acteurs et multi niveaux. Ainsi, au nom de la libre administration reconnue aux communes, des conventions sont signées directement avec les communes en dehors de celle signée avec le niveau central.

Et, pour ce faire, les PTF identifient les zones d'intervention sur la base des études¹⁹ réalisées par leurs soins. Même si les données fournies par l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) constituent les éléments de base desdites études, il n'en demeure pas moins que la DGDGL présente annuellement la situation des besoins en investissement par commune. Le MDGLAAT pourra alors s'en inspirer pour orienter les PTF sur le terrain. C'est par contre, le Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur (MAEIAFBE) qui a édité en 2012 un « Répertoire des besoins en investissements des communes du Bénin ».²⁰

L'approche générique relative au problème spécifique n°2 repose ainsi sur la nécessité d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation.

- ✓ **Approche générique liée au PS3** : le PS3 est relatif à l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF

L'approche générique consiste à assurer une équité et un équilibre dans le développement local, en offrant aux communes hors de la zone d'intervention de chacun des PTF, la possibilité de jouir des expériences faites sur la base des outils développés pour améliorer leur niveau de gouvernance.

A cet effet, la coordination au sein du secteur se réalise principalement à travers deux mécanismes, à savoir : les revues sectorielles et les réunions du Cadre de concertation des PTF (GT2D/AT). Ce cadre de concertation (GT2D/AT) fonctionne en réunion plénière et en réunion de sous-groupe. Le sous-groupe s'inscrit dans le dispositif général de coordination entre les PTF et le Gouvernement pour le suivi de la SCRP, l'harmonisation et l'alignement dans le

¹⁹ Démarche suivie par la coopération allemande pour le compte du PDDC ; il en est de même pour la coopération belge.

²⁰ Répertoire des besoins en investissements des communes du Bénin, MAEIAFBE, mai 2012

cadre de la Déclaration de Paris. Il participe aussi à la l'atteinte des objectifs et des orientations de la PONADEC. On distingue :

- le sous-groupe déconcentration,
- le sous-groupe coopération décentralisée,
- le sous-groupe finances locales,
- le sous-groupe aménagement du territoire.

Pour remplir sa mission et améliorer la cohérence et l'efficacité de l'aide extérieure par rapport aux besoins du secteur, le groupe technique met en œuvre, un certain nombre d'activités au titre desquelles nous pouvons citer :

- ✓ les analyses et formulations de recommandations sur les questions de définition, de mise en œuvre et d'évaluation de la politique et des stratégies sectorielles ;
- ✓ le suivi des décisions prises en GT2D/AT et validées par approbation du compte rendu de la précédente réunion du groupe ;
- ✓ les échanges d'informations sur la mise en œuvre des plans, projets et programmes ;
- ✓ la recherche de synergie et de complémentarité dans les interventions ;
- ✓ la préparation et le suivi des indicateurs sectoriels ;
- ✓ la participation à la préparation de la revue conjointe globale Gouvernement/Partenaires Techniques et Financiers.

Les revues sectorielles font aujourd'hui partie intégrante du système national de planification et de budgétisation des dépenses publiques. Elles permettent d'examiner les performances du secteur et constituent un forum de discussion sur la mise en œuvre de la PONADEC. Bien que l'utilité de ces revues sectorielles soit reconnue par les responsables des programmes et les PTF, le processus n'est pas toujours facile à conduire, car les intérêts et les objectifs immédiats des acteurs du ministère ne sont pas toujours convergents

au moment où les ressources allouées au secteur s'amenuisent, chaque année. Les revues sectorielles sont l'occasion pour les acteurs du secteur d'échanger non seulement sur les principaux résultats des études en cours, mais aussi sur des thématiques transversales fondamentales et sur le niveau d'atteinte des objectifs des différents programmes du secteur.

Les résultats des accompagnements dont les acteurs bénéficient de la part des PTF ne font l'objet d'aucune capitalisation digne de ce nom. En outre, il est presque impossible de faire, au niveau de la DGDGL et des autres structures du ministère, le point de la plus-value des interventions des PTF sur le secteur. Chaque programme passe et s'en va avec ses produits. C'est à un éternel recommencement qu'on assiste.

CHAPITRE 2^{ème} :

DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS

Nous abordons successivement le cadre théorique et méthodologique de l'étude (section 1), les enquêtes de vérification des hypothèses et les conditions de mise en œuvre des solutions proposées (section 2).

Section 1 : Du cadre théorique de l'étude à la méthodologie adoptée

Après avoir déterminé les objectifs et les hypothèses de l'étude en relation avec le problème général et les problèmes spécifiques précédemment identifiés, nous procéderons à l'exposé du choix de la méthodologie de cette étude puis à l'élaboration du tableau de bord de l'étude.

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

Nous fixons les objectifs et formulons les hypothèses de l'étude, à partir de l'identification des causes plausibles aux problèmes retenus.

I- Fixation des objectifs et des hypothèses de l'étude

A- Des objectifs de l'étude

Rappelons que le problème général est intitulé la faible coordination par la DGDGL de l'appui des PTF à la promotion du développement local. Les problèmes spécifiques sont :

- ✓ **PS1** : l'insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation ;
- ✓ **PS2** : l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF du secteur de la décentralisation ;
- ✓ **PS3** : l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation.

En considération de ces problèmes, nous retenons les objectifs suivants afin de rendre harmonieuse l'intervention des PTF dans la promotion du développement local au Bénin :

Objectif général : rechercher les conditions d'une coordination efficace de l'intervention des PTF à l'appui du développement local ;

- **Objectif spécifique N°1** : identifier les déterminants de la faible capacité de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation

- **Objectif spécifique N°2** : analyser les facteurs explicatifs de l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation

- **Objectif spécifique N°3** : rechercher les facteurs justifiant l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation au Bénin

B- Des hypothèses de l'étude

Les causes plausibles et les hypothèses sont formulées uniquement pour les problèmes spécifiques de l'étude. Ces causes sont celles qui fondent les problèmes observés.

- ✓ **Cause supposée et hypothèse liées à l'insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF, dans le secteur de la décentralisation.**

Cause : Le manque de ressources humaines de qualité au MDGLAAT en général et à la DGDGL en particulier.

Hypothèse : Le manque de ressources humaines de qualité au MDGLAAT en général et à la DGDGL en particulier justifie l'insuffisance des capacités de la

DGDGL à coordonner les interventions des PTF, dans le secteur de la décentralisation ;

- ✓ **Cause supposée et hypothèse liées à l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF, dans le secteur de la décentralisation.**

Cause : L'inexistence d'un plan stratégique pour le développement institutionnel de la DGDGL.

Hypothèse : L'inexistence d'un plan stratégique pour le développement institutionnel de la DGDGL est à l'origine de l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF du secteur de la décentralisation ;

- ✓ **Cause supposée et hypothèse liées à l'inexistence de mécanisme de capitalisation des interventions des PTF, dans le secteur de la décentralisation.**

Cause : La faible capacité de la DGDGL à faire face aux exigences spécifiques liées à la capitalisation des interventions des PTF

Hypothèse : L'inexistence de mécanisme de capitalisation des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation est due à la faible capacité de la DGDGL à faire face aux exigences spécifiques liées à cette capitalisation.

II- Du tableau de bord de l'étude à la revue de littérature

Il présente la synthèse des précédentes étapes notamment le problème général, les problèmes spécifiques, les objectifs liés à la problématique et les causes et hypothèses présumées.

A- Tableau n° 3 : Tableau de bord de l'étude (TBE)

Niveaux d'analyse	Problématique (Problème général)	Objectifs (Objectif général)	Causes (Cause générale)	Hypothèses (Hypothèse générale)
Niveau Général	Faible coordination par la DGDGL de l'appui des PTF pour la promotion du développement local	Rechercher les conditions d'une coordination efficace de l'intervention des PTF à l'appui du développement local	-	-
Niveaux spécifiques	01 (Problème spécifique n°1) Insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF, dans le secteur de la décentralisation	(Objectif spécifique n°1) Identifier les déterminants de la faible capacité de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation	(Cause spécifique n°1) Manque de ressources humaines de qualité au MDGLAAT en général et à la DGDGL en particulier	(Hypothèse spécifique n°1) Le manque de ressources humaines de qualité au MDGLAAT en général et à la DGDGL en particulier justifie l'insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation
	02 (Problème spécifique n°2) Inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF, dans le secteur de la décentralisation	(Objectif spécifique n°2) Analyser les facteurs explicatifs de l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation au Bénin	(Cause spécifique n°2) Inexistence d'un plan stratégique de développement institutionnel de la DGDGL	(Hypothèse spécifique n°2) L'inexistence d'un plan stratégique pour le développement institutionnel de la DGDGL est à l'origine de l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF du secteur de la décentralisation
	03 (Problème spécifique n°3) Inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation	(Objectif spécifique n°2) Rechercher les facteurs justifiant l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation au Bénin	(Cause spécifique n°3) La faible capacité de la DGDGL à faire face aux exigences spécifiques liées à cette capitalisation	(Hypothèse spécifique n°3) L'inexistence de mécanisme de capitalisation des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation est due à la faible capacité de la DGDGL à faire face aux exigences spécifiques liées à cette capitalisation

Il importe ici de clarifier certains concepts et de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution à travers la revue de littérature, avant de présenter la méthodologie de l'étude.

B- De la revue de littérature

Pour contribuer à l'efficacité de l'intervention des PTF à la promotion du développement local, nous avons axé cette étape du travail de recherche sur trois éléments fondamentaux qui représentent l'ossature de la problématique.

Il s'agit de :

- ✓ la notion de coordination ;
- ✓ l'aide publique au développement ;
- ✓ le développement local.

1- La clarification conceptuelle

▪ La notion de coordination

La coordination vient des mots latins «*cum* » et «*ordinare* » qui signifient mettre en ordre, ranger, disposer, ordonner, arranger, organiser. La **coordination** est l'action de **coordonner**, d'ordonner, d'agencer les parties d'un ensemble en vue d'un objectif particulier.

La coordination au sein d'un système cherche à diriger les initiatives ou les actions des acteurs vers la réalisation d'un but commun avec la meilleure efficacité.

▪ L'aide publique au développement

L'aide Publique au développement est constituée des ressources fournies aux pays listés par le CAD (Comité d'Aide au Développement) ou à des institutions multilatérales émanant d'organismes publics (y compris Etat et collectivités) ayant pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des populations bénéficiaires.

Depuis 1969, l'objectif déclaré par chaque pays industrialisé est de pouvoir consacrer 0,7% de son PNB à l'aide internationale²¹.

▪ **Le développement local**

Le développement local est une volonté politique des acteurs de promouvoir le développement du territoire sur lequel ils vivent en vue d'améliorer la situation socio-économique des populations. C'est également un processus fondé sur l'innovation où il faut inventer, adapter des outils financiers et organisationnels (Le guide du maire, p.57).

2- Les études antérieures sur quelques aspects du thème de recherche

La revue de littérature a été nécessaire en vue de l'acquisition de données générales et de la maîtrise de certains concepts clés de notre thème. Il s'agit de prendre en compte les connaissances déjà développées dans les ouvrages édités, les productions (mémoires, actes de séminaires et colloques, articles de presses et revues) traitant des questions de la coordination, de l'aide publique au développement et du développement local. Comme le soulignent MALONE et CROWSTON (1994), si nous savons tous intuitivement ce que le mot « coordination » signifie, il n'est pas facile pour autant d'en donner une définition précise.

En ce qui concerne la coordination des activités au sein des organisations, FAYOL (1916, p. 8) estime, au début du siècle dernier, que : « Coordonner dans une entreprise, c'est relier, unir, harmoniser tous les actes et tous les efforts ».

GULICK (1937) définit, par la suite, la coordination comme la tâche consistant à inter relier les différentes parties du travail dans une organisation. LITTERER (1965) considère que la coordination est le processus de facilitation

²¹ OCDE, 2006. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et le programme d'actions d'Accra

des activités qui ont des liens entre elles, tandis que VAN DE VEN (1976, p. 322) écrira : « Coordonner signifie intégrer ou relier ensemble différentes parties d'une organisation pour accomplir un ensemble collectif de tâches ». Plus tard, MALONE et CROWSTON (1994) définiront la coordination comme la gestion des dépendances entre activités.

Face à ces divers problèmes de définition, Eric ALSENE et François PICHAULT²² proposent de considérer la coordination au sein des organisations sous un angle entièrement nouveau, à savoir non plus celui d'une intégration d'activités séparées, ni celui d'une facilitation d'activités inter reliées, mais sous celui d'une recherche de cohérence dans le travail accompli par un ensemble d'individus. En effet, pour ces deux auteurs, ce qui est au cœur de la coordination, c'est bien une recherche de cohérence collective, quels que soient le travail et le mode de division du travail en jeu. Dans un tel contexte, coordonner dans une organisation, c'est, au sein de celle-ci, « répartir les ressources et les tâches, harmoniser les actes et orchestrer les activités »²³.

Ainsi, la mise en œuvre d'une coordination est d'abord un processus d'apprentissage progressif. L'efficacité de la coordination est fonction du système en place. Dans le cas d'espèce, il s'agit du secteur de la décentralisation où opèrent :

- ✓ les collectivités territoriales décentralisées (soixante dix sept communes créées au terme de la loi²⁴),
- ✓ les populations et les citoyens²⁵,
- ✓ les départements²⁶ et les Services Déconcentrés de l'Etat,

²² La coordination au sein des organisations : éléments de recadrage conceptuel, gérer et comprendre, mars 2007, n° 87

²³ La coordination au sein des organisations : éléments de recadrage conceptuel, gérer et comprendre, mars 2007, n° 87

²⁴ Articles 1^{er} et 6 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin

²⁵ Article 2 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

- ✓ l'Etat,
- ✓ les Organisations non Gouvernementales (ONG) nationales et étrangères,²⁷
- ✓ les partenaires techniques et financiers.

En installant ce système en 2003, l'Etat a bénéficié et continue de bénéficier d'une forte adhésion des partenaires techniques et financiers parmi lesquels :

- ✓ **au niveau du statut juridique** : des agences bilatérales (telles que la Coopération belge ou suisse etc.), multilatérales (telles l'UNESCO, le Programme des Nations Unies pour le Développement ou la Banque Mondiale etc.), et des organisations non gouvernementales (par exemple les ONG LOUVAIN DEVELOPPEMENT, Catholic Relief Service etc.) ;
- ✓ **au niveau des missions qu'ils remplissent** : l'appui matériel, l'appui financier et l'appui technique ;
- ✓ **au niveau des zones d'intervention** : certains acteurs interviennent dans les limites du territoire communal, d'autres dans plusieurs communes et dans plusieurs départements ;
- ✓ **les domaines d'intervention** diffèrent également d'un acteur à l'autre. Ils varient du développement rural à la mise en place des infrastructures administratives locales en passant par l'appui aux secteurs de la santé, de l'éducation, de l'économie sociale, de l'hydraulique ou des aménagements routiers. Il faut souligner que certains acteurs développent des programmes similaires sur une même zone sans qu'il y ait une concertation formelle entre eux.

²⁶ Articles 4 et 14 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin

²⁷ Article 57 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin

Au Bénin, les PTF sont alignés sur la Politique Nationale de la Décentralisation et de la Déconcentration (PONADEC). Ceux-ci sont organisés autour d'un groupe de travail conformément à la Déclaration de Paris pour l'harmonisation de leurs appuis et interventions. Ce groupe est composé entre autres de l'Union Européenne, de la Coopération Allemande (GIZ, KFW), du Danemark, de la Coopération Suisse, du PNUD, de la Belgique. Leurs appuis se font par l'abondement du FADeC mais aussi par les appuis institutionnels sous forme de projets directement gérés par une assistance technique installée pour l'occasion sur le territoire national.

Le deuxième cas de figure concerne les partenaires qui interviennent directement dans les communes sans référence aux Plans de Développement des Communes (PDC), à la PONADEC et au plan d'action du MDGLAAT. Ces partenaires élaborent des projets et proposent les offres de services aux communautés à la base qui les acceptent sans vérifier leur cohérence avec les documents de planification.

Or, les modes d'intervention susceptibles d'aider véritablement au développement dans les communes nécessitent une amélioration. « Beaucoup de bailleurs de fonds contournent les structures officielles, parce que les services de l'Etat ne seraient pas transparents ou inspireraient très peu confiance »²⁸.

La coordination s'avère donc nécessaire pour l'entretien d'un dialogue entre les partenaires techniques et financiers, le gouvernement et les autres acteurs clés du secteur de la décentralisation.

L'analyse des données économiques du Bénin permet d'affirmer que l'épargne nationale est loin de pouvoir couvrir les besoins de financement des investissements. Cette situation rend indispensable le recours au financement

²⁸ Politique Nationale de l'Aide au Développement (2011-2020) page 35

extérieur pour assurer l'équilibre de la balance des paiements²⁹. Le Rapport Mondial sur le Développement Humain (RMDH) de 2010 indique que le Bénin, avec un Indice de Développement Humain (IDH) se situant à 0,435, a occupé le 134^{ème} rang sur les 169 pays dans le classement fait en 2010 par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) contre 0,386 en 2000³⁰. L'utilité de l'aide publique n'est donc plus à démontrer.

A priori, elle procède de la volonté des pays du Nord de « faire œuvre de solidarité » en allouant une part de leurs ressources pour venir en aide aux pays qui ploient sous le poids du sous-développement.

Pour AGOSSOU Andy (2005, p. 15), dans son mémoire « La problématique de l'aide publique au développement en Afrique : cas du Bénin », l'aide publique au développement est comme « la fille de la prise de conscience, par les pays riches, du sous-développement ou du retard économique des pays du Tiers Monde ».

Pour l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) et la Banque Mondiale, les objectifs de l'aide publique peuvent se résumer en trois points :

- ✓ la réduction de la pauvreté matérielle, principalement par la croissance économique mais aussi au moyen d'infrastructures publiques et de services sociaux de base ;
- ✓ la promotion de la bonne gouvernance, principalement par des institutions assez efficaces, honnêtes et responsables démocratiquement pour gérer l'économie et l'ordre judiciaire, mais au moyen de la promotion des droits civils et politiques ;

²⁹ Politique Nationale d'Aide au Développement 2011-2020 page 24

³⁰ Politique Nationale d'Aide au Développement 2011-2020 page 26

✓ le renversement des tendances négatives en environnement³¹.

L'aide publique au développement (APD) représente des financements alloués à des programmes de coopération technique, d'aide projet ou aide sectorielle, de soutien macroéconomique ou de contributions volontaires à des institutions internationales apportées par les pays membres de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) coordonnés en Comité d'Aide au Développement (CAD).

Mais au-delà de cette solidarité, certains auteurs voient dans cette sollicitude des pays du Nord des vices qui plombent les objectifs liés à l'aide. C'est ainsi que, pour PARTANT François, l'aide ne sert qu'au maintien de l'ordre économique indispensable à la croissance des pays donateurs et par conséquent favorise le sous-développement³². En effet, certains donateurs refusent même d'accorder leur aide aux secteurs dans lesquels leurs intérêts commerciaux sont en concurrence avec ceux du pays bénéficiaire³³.

Il revient à celui qui bénéficie de l'aide de faire en sorte qu'elle impacte positivement son processus de développement. C'est ce qui fait dire à ARASE, D, dans **Les mirages de l'aide internationale**, « la généralisation la plus sûre qu'on puisse faire au sujet de l'aide au développement, lorsqu'elle est utilisée seule ou en combinaison avec d'autres instruments politiques, est peut-être qu'elle a la capacité unique de permettre au donateur de faire preuve de compassion tout en poursuivant divers autres objectifs »³⁴. Aucune aide n'est neutre.

³¹ David SOGGE, Les mirages de l'aide internationale, p.28

³² Partant (François), Que la crise s'aggrave ! p.86

³³ Aux Etats-Unis, l'amendement ZORINSKY, qui interdit toute aide américaine susceptible d'augmenter les capacités des pays en développement à entrer en concurrence avec certains produits agricoles américains sur les marchés internationaux, a conduit les Etats-Unis à refuser toute aide au sous secteur d'exportation de produits agricoles, même dans les pays où les exportations de produits agricoles représentent une proportion importante du Produit Intérieur Brut (PIB) du commerce.

³⁴ D. Arase, cité par Sogge (David), Les mirages de l'aide internationale, op. cit. p.71

Aussi, importe-t-il qu'un mécanisme de coordination permette au pays bénéficiaire d'assurer son efficacité. Or, des travaux de recherche de Bienvenu MILOHIN, dans « **Problématique du système de suivi-évaluation axé sur les résultats au sein des ministères sectoriels: cas du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire** » (2009, p.25), il ressort que l'aide extérieure au secteur de la décentralisation souffre d'une coordination efficace.

Au Bénin, des efforts ont été déployés, au cours des dernières années, pour l'amélioration de la coordination des partenaires et l'alignement sur les procédures nationales en rapport avec la Déclaration de Paris. Un groupe dénommé ABC-PR (Appui Budgétaire Conjoint pour la stratégie de Réduction de la Pauvreté) a été mis sur pied et ne réunit pour le moment que quatre (04) partenaires. Mais, au niveau du MDGLAAT, la coordination de l'aide extérieure est insuffisante et débouche sur la mise en œuvre de projets à objectifs similaires. L'identification des projets ne s'inscrit pas dans la démarche de l'approche programme. « De ce fait, tous les projets sur financement extérieur ne figurent pas au budget programme donnant donc lieu à la mise en œuvre d'actions éparses, non concertées et à faible impact sur les objectifs fixés dans le budget programme de même que des évaluations isolées. »³⁵ Or, depuis 2005, le souci de l'efficacité de l'aide publique au développement a conduit à la Déclaration de Paris.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) est " une feuille de route pour l'amélioration de la qualité de l'aide et son impact sur le développement." Les chances que le développement local soit une réalité au

³⁵ BIENVENU D. MILOHIN, 2009 « PROBLEMATIQUE DU SYSTEME DE SUIVI-EVALUATION AXE SUR LES RESULTATS AU SEIN DES MINISTERES SECTORIELS: CAS DU MINISTERE DE LA DECENTRALISATION, DE LA GOUVERNANCE LOCALE, DE L'ADMINISTRATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE » UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI - DESS GESTION DE PROJETS ET DEVELOPPEMENT LOCAL

Bénin dépend du jeu des acteurs et de leur capacité à mesurer et à appréhender l'impact de l'action des uns sur les autres. Plusieurs auteurs ont établi une étroite relation entre décentralisation et développement local. Pour améliorer le cadre et les conditions de vie des populations, la loi prescrit, à chaque commune, l'obligation de disposer d'un outil de planification locale ; autrement dit, d'un plan de développement local dont l'élaboration suit une approche méthodologique bien définie.

Pour certains, la décentralisation est un levier du développement local, un cadre propice à la participation et à la planification. Pour d'autres, elle induit la participation des différents acteurs, ce qui est un facteur de mobilisation de financement.

ILBOUDO, DEMBERE, SACKO, AHMADOU, ISSAKA & ARIGONIMIN ; (1995) estiment que les ressources des collectivités locales ont sans doute une importance dans la mise en œuvre de la politique de la décentralisation. Selon eux, le développement des collectivités locales appelle d'importantes ressources financières et des ressources humaines qualifiées.

Pour **HASSANE (1999)**, le développement local est la conséquence de l'effondrement des modèles de développement centralisé et des opportunités. Le territoire est le point de départ et de rencontre des acteurs du développement. Il est le lieu où s'organisent, volontairement ou de manière spontanée, les formes de coopération entre les entreprises, les individus et les activités.

En résumé, le développement local se traduit par une communauté d'intérêts des acteurs, ce qui lui confère son identité économique, sociale, historique et culturelle.

AUBRY (2000) a montré que le recours aux aides et aux dons même s'il est nécessaire et utile, n'est pas une solution. Il réduit à terme la mobilisation des fonds nécessaires et il répond plus à l'intérêt des différents bailleurs et peut conduire à un gaspillage d'investissement. Pour cet auteur, « la capacité d'endettement est un élément majeur des finances locales, la seule opportunité de financement reste l'urbanisation au niveau de l'aménagement et des services urbains.».

Au regard de ce qui précède, le développement local embrasse les dimensions sociales, économiques et culturelles du territoire. Ainsi, à la lumière des textes sur la décentralisation au Bénin et des documents de référence en ce domaine dont la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC), la définition suivante se dégage : le développement local est « une volonté politique des acteurs de promouvoir le développement du territoire sur lequel ils vivent en vue d'améliorer la situation socio-économique des populations».³⁶

Ainsi, l'intervention des partenaires techniques et financiers doit être coordonnée pour que l'on puisse espérer le développement local durable.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude : approche théorique et méthodes empiriques

Notre méthodologie s'articule autour de deux approches, l'une théorique et l'autre empirique.

I. Approche théorique

Les approches théoriques sont retenues et appuyées par la détermination de seuil de décision pour la validation des hypothèses.

³⁶ PONADEC, Juin 2009.

A- Recherche documentaire

L'approche théorique nous a conduit à une recherche documentaire et à une revue documentaire afin de présenter notre revue de littérature. Cette recherche nous a conduit essentiellement à la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), au centre de documentation du MDGLAAT, au centre de documentation du ministère en charge du développement et de la planification, au centre de documentation de l'Université Africaine de Développement Coopératif (UADC), au centre de documentation de l'Association Nationale des Communes du Bénin et sur internet.

Par ailleurs, les idées retenues dans la vision globale de résolution de la problématique nous ont permis d'analyser les problèmes en résolution. Elles sont relatives aux problèmes spécifiques de l'étude.

B- Approches théoriques et seuil de décision

- L'approche théorique retenue pour la résolution du problème relatif à l'insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF, dans le secteur de la décentralisation s'appuie sur le renforcement des capacités des ressources humaines de l'institution ;
- L'approche théorique retenue pour la résolution du problème de l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF, dans le secteur de la décentralisation repose sur la nécessité de faire élaborer un plan stratégique axé sur la prise en compte des partenaires techniques et financiers afin que leurs actions concourent effectivement et efficacement aux objectifs de la SCRP ;
- L'approche théorique retenue en ce qui concerne la résolution du problème relatif à l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des

interventions des PTF, dans le secteur décentralisation passe par la mise en place d'un mode de communication des acteurs aux niveaux national, départemental et local et par la modélisation des expériences et leur vulgarisation au-delà des zones d'intervention des PTF.

Pour ce qui est du seuil de décision, **les causes réelles de ces problèmes seront celles qui recevront la majorité des réponses des personnes questionnées.**

II. Méthodes empiriques

Pour recueillir les données nécessaires aux analyses, deux types d'outils de collecte ont été utilisés : le guide d'entretien et le questionnaire.

A- L'entretien

Notre guide d'entretien a été appliqué aux différentes autorités concernées par le sujet en étude, à savoir :

- les autorités du MDGLAAT et des différentes autorités des divers programmes en cours dans le secteur de la décentralisation (PDDC, ASGoL, FAIA, PAPDC, PA3D) ;
- certains cadres de la DGAE, DGDGL, CONAFIL, DPP, GT2D/AT ;
- certaines autorités communales et cadres des administrations communales ;
- les responsables de l'ANCB.

B- Le questionnaire

Nous avons retenu le questionnaire dans les enquêtes statistiques. Ce questionnaire est adressé aux personnes directement concernées par l'intervention des PTF du secteur décentralisation au Bénin. En référence à nos problèmes spécifiques, nous avons interrogé tous les acteurs à divers niveaux

de la décentralisation concernés par l'enquête puisqu'ils présentent des caractéristiques précises en relation avec les objectifs de l'étude. Une population cible a été déterminée en tenant compte des cadres et autorités qui orientent et concluent les partenariats, dans le secteur de la décentralisation, sans oublier les acteurs intervenant aussi bien aux niveaux départemental et local.

Section 2 : Des enquêtes, des vérifications des hypothèses et des conditions de mise en œuvre des solutions proposées

La vérification des hypothèses formulées et la proposition de solutions nécessitent la réalisation des enquêtes.

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

Nous présentons les étapes des enquêtes effectuées avant de faire l'analyse des résultats de ces enquêtes.

I- De la préparation à la réalisation des enquêtes

Cette phase de la recherche s'articule autour de deux points essentiels. Nous présentons les étapes des enquêtes effectuées, avant de faire l'analyse des résultats de ces enquêtes.

A- Préparation de la collecte : identification de la population et échantillonnage

Pour mieux cerner la problématique en étude, la démarche méthodologique adoptée nous a conduit à nous rapprocher des différents acteurs impliqués dans le partenariat avec les PTF dans le cadre du développement local.

A cet effet, nous avons élaboré le guide d'entretien et le questionnaire et défini notre population d'enquête.

▪ **Le guide d'entretien**

Il a été appliqué aux acteurs ci-après :

- ✓ Le directeur général de la décentralisation et de la gouvernance locale ;
- ✓ Le directeur général de l'administration d'Etat ;
- ✓ Les directeurs techniques de la DGAE et de la DGDGL ;
- ✓ Le directeur de la programmation et de la prospective ;
- ✓ Le secrétaire permanent de la CONAFIL ;
- ✓ Des élus communaux et municipaux.

▪ **Le questionnaire**

La collecte des données en vue de la vérification de nos hypothèses de recherche nous a amené à administrer le questionnaire.

Dans ce cadre, un échantillon de 100 personnes est identifié au sein de la population cible. Pour la représentativité des groupes ciblés, l'échantillon présente plusieurs degrés selon le critère géographique (hasard stratifié en fonction des départements) et la structure de provenance (grappe de 1 à 2 communes et une préfecture par département). Il est constitué des autorités et agents du MDGLAAT, des préfectures, des communes et des partenaires techniques et financiers se sont retrouvés dans l'échantillon.

B- Réalisation de l'enquête et limite des données

- ✓ Réalisation de l'enquête

A cette étape, nous avons procédé à l'exploitation du guide d'entretien et, par la suite, à la distribution du questionnaire afin de mobiliser les données primaires.

Les statistiques relatives aux questionnaires distribués sont présentées dans le tableau suivant. C'est le résultat du dépouillement manuel des questionnaires.

Tableau n°4 : Répartition et taux de recouvrement des questionnaires

N°	Par rapport aux questionnaires	Nombre de questionnaires prévus	Nombre de questionnaires distribués	Nombre de questionnaires remplis		Nombre de questionnaires non remplis	
	Catégories d'enquêtes			Nombre	%	Nombre	%
1	Autorités, cadres et agents du MDGLAAT et autres ministères	44	44	33	33	11	11
2	Autorités et cadres des préfectures	12	12	10	10	2	2
3	Autorités et cadres des administrations communales	24	24	19	19	5	5
4	Autorités et cadres des coopérations du secteur décentralisation	15	15	10	10	5	5
5	Autres personnes ressources	5	5	3	3	2	2
	Total	100	100	75	75%	25	25%

Source : Résultat du dépouillement

Ainsi, pour 100 questionnaires prévus et distribués, 75 ont été effectivement remplis, soit un taux de 75%. S'agissant des vingt-cinq (25) personnes ciblées pour les entretiens, 22 ont accepté de se prêter à nos questions et de répondre à nos préoccupations, soit un taux de 88% d'exécution du guide d'entretien.

✓ **Difficultés rencontrées et limite des données**

Les difficultés rencontrées sont de plusieurs natures. Il s'agit d'abord du temps de recherche relativement court pour cerner toutes les réalités de

l'appui international au développement local et les contraintes liées à l'aide publique au développement local. Ensuite, certains cadres et acteurs étaient très mobiles et il était donc difficile d'avoir un contact physique avec eux.

Enfin, d'autres prétextaient qu'ils n'ont pas du tout de temps pendant que d'autres encore, étaient carrément réticents à se prononcer sur ces sujets car ils craignaient de porter des jugements sur leurs supérieurs hiérarchiques ou de dévoiler quelques secrets administratifs.

II-Du traitement des résultats d'enquête à la vérification des hypothèses

Les données primaires collectées, lors des enquêtes ont été traitées ici pour apprécier les problèmes en étude et vérifier les hypothèses formulées.

A- Présentation et analyse des données

✓ De la présentation des données

La présentation de ces données issues du dépouillement manuel de l'enquête est faite en trois tableaux en fonction des problèmes spécifiques de l'étude et les résultats de chaque question sont illustrés par un graphique de secteurs.

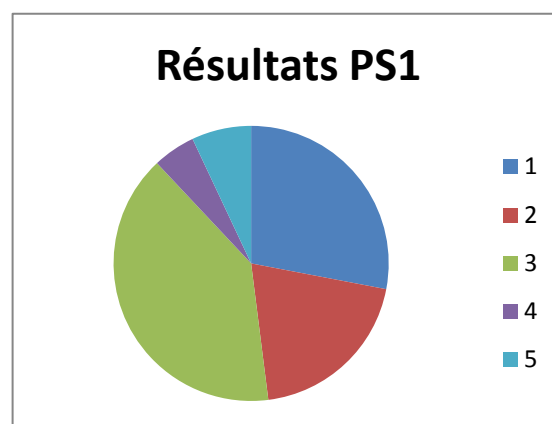
- ✓ **PS1** : l'insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF, dans le secteur de la décentralisation ;
- ✓ **PS2** : l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF, du secteur de la décentralisation ;
- ✓ **PS3** : l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF, du secteur de la décentralisation ;

Tableau n° 5 : Données sur l'insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation

N°	Réponses	Effectifs	Pourcentage
1	Le manque de ressources financières	21	28%
2	Le manque d'intérêt pour les activités des PTF	15	20%
3	Le manque de ressources humaines de qualité aussi bien au niveau du MDGLAAT que de la DGDGL	30	40%
4	Le manque de leadership de la part des autorités de la DGDGL	4	5%
5	Autres	5	7%
	TOTAL	75	100%

Source : Résultats de nos enquêtes par questionnaire, décembre 2012

Graphique n° 1 relatif aux données du tableau n° 5



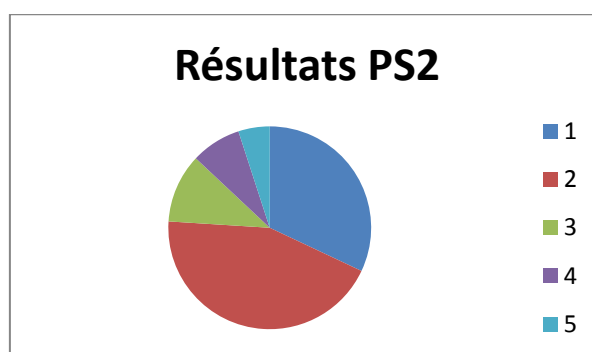
Eu égard à ces différents résultats, le problème lié à l'insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation a une origine liée au manque de ressources humaines de qualité ; c'est donc la situation de l'état du cadre organique du MDGLAAT et des ressources humaines mises à la disposition de la DGDGL qui se trouve ici mise en exergue. Les cadres de conception présents à la DGDGL sont faiblement représentés au sein du personnel.

Tableau n° 6 : Données relatives à l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF du secteur de la décentralisation

N°	Réponses	Effectifs	Pourcentage
1	Le manque de ressource financière	24	32%
2	l'inexistence d'un plan stratégique de développement institutionnel de la DGDGL	33	44%
3	Le manque de vision prospective dans la démarche des autorités de la DGDGL	8	11%
4	la faible acceptation de la mission de la DGDGL par les autorités du MDGLAAT	6	8%
5	Autres :	4	5%
	Total	75	100%

Source : Résultats de nos enquêtes par questionnaire, décembre 2012

Graphique n° 2 relatif aux données du tableau n° 6



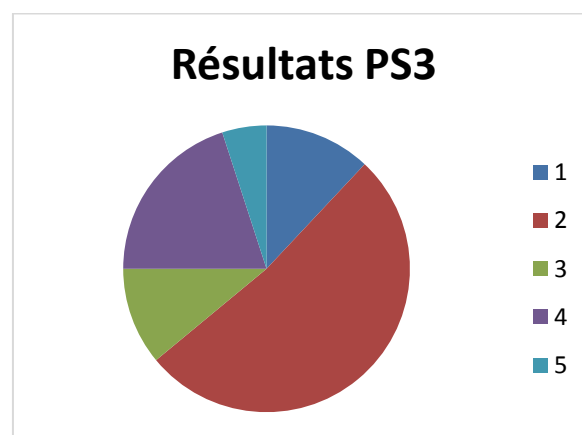
L'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF du secteur de la décentralisation s'explique à 44% par l'inexistence d'un plan stratégique de développement institutionnel de la DGDGL.

Tableau n° 7 : Données collectées sur l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation

N°	Réponses	Effectifs	Pourcentage
1	Le manque de ressources financières	9	12%
2	La faible capacité de la DGDGL à faire face aux exigences spécifiques liées à la capitalisation	39	52%
3	L'insuffisance de matériel roulant	8	11%
4	La capitalisation procède d'une nouvelle démarche de gestion	15	20%
5	Autres	4	5%
	TOTAL	75	100%

Source : Résultats de nos enquêtes par questionnaire, décembre 2012

Graphique n° 3 relatif aux données du tableau n°7



La faible capacité de la DGDGL à faire face aux exigences spécifiques liées à la capitalisation a été confirmée à hauteur de 52%, comme la cause pouvant justifier l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF, dans le secteur de la décentralisation.

✓ De l'analyse des données

L'analyse des données ainsi recueillies porte aussi bien sur des aspects quantitatifs que sur les aspects qualitatifs issus des entretiens et des éléments du questionnaire.

✓ La capacité de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation

Malgré le fait que la DGDGL, une direction technique et la DPP, une direction centrale du MDGLAAT aient respectivement comme responsabilités de coordonner les actions d'appui à la décentralisation et au développement local et de coordonner et suivre les aides extérieures sectorielles, force est de constater que la situation de l'appui international dans le secteur aurait pu être mieux maîtrisée.

Tableau n° 8 : Effectif du personnel par catégorie et par direction à la DGDGL (janvier 2013)

N°	Directions techniques DGDGL	Catégorie de personnel	Effectif	Total
1	DCL	A	5	5
2		B	-	
3		C	-	
4	DGL	A	3	4
5		B	1	
6		C	-	
7	DCDI	A	3	3
8		B	-	
9		C	-	
	DGDGL	A	1	1
Total =				13

Source : réalisé à partir des observations à la DGDGL, février 2013

La ressource humaine est la « première des ressources », dit-on. La qualité de l'action publique étant intimement liée à la qualité des hommes chargés de la concevoir et de la mettre en œuvre, 40% des personnes estiment que le manque de ressources humaines de qualité aussi bien au MDGLAAT qu'au

niveau de la DGDGL explique la faible capacité de la DGDGL à coordonner efficacement les interventions des PTF, dans le secteur de la décentralisation. La question se pose en termes quantitatif et qualitatif. Elle touche aux ressources humaines elles-mêmes, les ressources financières de la DGDGL et la lourdeur administrative. Les pratiques observées dans le cadre de la collaboration entre la DGDGL et les PTF est largement tributaire des hésitations et des absences de manifestations de volonté, toutes choses qui sont souvent déplorées par les PTF.

En effet, 21 personnes, soit 28% pensent que la situation s'explique par le manque de ressources financières auquel la DGDGL doit faire face et qui la contraint à se contenter de mettre en œuvre ses propres activités inscrites à son plan de travail annuel ; cette situation l'empêche d'assumer l'entièreté de ses obligations, au titre de ses attributions et au profit de l'ensemble des communes.

Mais, le manque de ressources humaines de qualité à la DGDGL est la cause à retenir pour justifier le problème spécifique N°1 car elle recueille un taux de 40% correspondant au taux le plus élevé de réponses des personnes questionnées (Tableau n° 6) page 56 du présent mémoire).

✓ **L'inexistence d'un plan stratégique de développement institutionnel de la DGDGL**

L'intervention des PTF répond officiellement à une démarche qui se fonde sur une convention signée avec les autorités des ministères chargés des affaires étrangères, de l'économie et des finances et du développement et du plan avec la collaboration du ministère sectoriel concerné. Au-delà de ladite convention, il faut reconnaître que les recherches de financement au plan international se font par les autorités du ministère chargé du développement sur la base des orientations de développement retenues, au titre des différents outils de

planification stratégique nationale. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, il y a au plan stratégique :

- une stratégie nationale de long terme « Etudes Nationales de Perspective à Long Terme, Alafia Bénin 2025 » selon laquelle « 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 » ;
- des « Orientations Stratégiques de Développement du Bénin 2006 – 2011 » qui définissent à moyen terme les bases pour la relance de l'économie et les fondamentaux permettant d'aller vers un Bénin émergent ;
- une « Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté 2011-2015 » (SCRP) qui offre le cadre à court terme de lutte contre la pauvreté. En novembre 2010, le Gouvernement a approuvé sa troisième SCR. La nouvelle stratégie couvre le quinquennat 2011-2015.

Le Bénin dispose d'une politique transversale : la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) adoptée par le gouvernement le 19 octobre 2009. Cette politique nationale vise principalement un aménagement harmonieux et équilibré du territoire national.

Malheureusement, avec tous ces outils et politiques, l'intervention des PTF manque d'une analyse en termes de démarche prospective en vue de les appréhender comme une véritable opportunité.

Même si, au niveau du ministère en charge du développement, et plus précisément à l'INSAE il existe les résultats des enquêtes EMICOV sur le niveau de pauvreté dans les ménages et dans les communes, il serait plus judicieux que l'identification des zones d'intervention réponde à des critères que le

secteur de la décentralisation pourra valider et publier annuellement, de façon à apporter une visibilité sur les besoins des communes et l'utilité des financements extérieurs. L'action des PTF viendra ainsi en appui à la SCRP de façon cohérente et équitable.

C'est pourquoi, près de 44% des personnes rencontrées ont identifié l'inexistence d'un plan stratégique de développement institutionnel de la DGDGL comme élément le plus plausible entravant la mise en place d'une stratégie d'orientation des zones d'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation. La situation est d'ailleurs plus préoccupante dans la mesure où à la date d'aujourd'hui, le financement des PTF est de loin la première source de financement de la décentralisation au Bénin.³⁷

Il ressort de l'enquête ce qui suit :

- près de 29% des personnes rencontrées pensent que c'est plutôt le manque de ressource financière qui explique l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF.
- Mais c'est l'inexistence d'un plan stratégique pour le développement institutionnel de la DGDGL qui justifie jusqu'à hauteur de 44% auprès des personnes enquêtées, l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation.

✓ **L'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF du secteur décentralisation au Bénin**

La capitalisation est une démarche qui met la DGDGL en position de se renseigner et de collecter des données relativement à tous les processus et

³⁷ Communication présentée par M. Robert TOSSOU lors de la formation internationale au CIFAL, Ouagadougou sur Mobilisation des ressources intérieures, contraintes et conditions nationales d'accès aux financements extérieurs et à l'emprunt : cas du Bénin, décembre 2011

l'amène à mieux s'approprier les interventions des PTF sur le terrain. Mais dans le contexte actuel, pourquoi n'arrive-t-elle pas à mettre en place une démarche de capitalisation ?

- Le manque de ressources financières allouées à la DGDGL par le budget national est reconnu par 12% des personnes rencontrées comme l'une des faiblesses qui entravent sa capacité à faire efficacement face aux exigences de capitalisation.
- La capitalisation appelle des outils et des démarches fortement liés à la gestion moderne de l'administration.

La capitalisation est empruntée à la gestion privée. Le mécanisme actuel de capitalisation est bâti autour d'un point focal identifié au niveau de toutes les directions techniques de la DGDGL pour le compte de chaque PTF. Les points focaux sont nommés par note de service du Directeur général pour suivre les activités des PTF sur le terrain. Mais leurs missions ne sont nullement consignées formellement dans un acte.

Le suivi des activités des PTF n'est pas fait par ces points focaux. C'est pourquoi, la DGDGL peine à mieux maîtriser l'intervention des PTF.

Avec 52%, la faible capacité de la DGDGL à faire face aux exigences spécifiques liées à la capitalisation correspondant au taux le plus élevé de réponses des personnes questionnées (Tableau n° 7 page 58 du présent mémoire).

B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

✓ De la vérification des hypothèses

➤ Hypothèse N°1

La première hypothèse formulée dans la problématique de l'étude est que l'insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF, dans le secteur de la décentralisation se justifie par le manque de

ressources humaines de qualité à la DGDGL, comme dans l'ensemble du ministère.

L'analyse des résultats obtenus, à l'issue de la distribution des questionnaires, révèle que la même cause a été retenue par 40% des acteurs interrogés. Ce taux étant supérieur au seuil de décision préalablement fixé, l'hypothèse spécifique n°1 se trouve par conséquent confirmée et est vérifiée.

➤ **Hypothèse N°2**

La deuxième hypothèse retient l'inexistence d'un plan stratégique de développement institutionnel de la DGDGL comme cause justifiant le problème spécifique N° 2.

De nos analyses, il ressort qu'effectivement, l'inexistence d'un plan stratégique de développement institutionnel de la DGDGL est retenue par 44% des acteurs enquêtés, comme étant la cause explicative de l'inexistence d'une stratégie d'orientation pour l'identification des zones d'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation.

Ce taux étant supérieur au seuil de décision préalablement fixé, l'hypothèse spécifique n°2 se trouve par conséquent confirmée et est vérifiée.

➤ **Hypothèse N°3**

Avec la dernière hypothèse, la faible capacité de la DGDGL à faire face aux exigences spécifiques liées à la capitalisation explique l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF du secteur décentralisation au Bénin.

L'analyse des données recueillies a révélé que la cause de l'inaction observée dans le cadre de la capitalisation des expériences d'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation est fortement liée à la capacité de la DGDGL. La faible capacité de la DGDGL à capitaliser les expériences est la cause

qui a été retenue par 52% des acteurs enquêtés, confirmant ainsi l'hypothèse spécifique n°3 de l'étude.

Ainsi, l'hypothèse spécifique n°3 se trouve par conséquent confirmée et est vérifiée.

✓ Du diagnostic de l'étude

Le diagnostic de notre étude, après dépouillement et analyse des résultats se présente comme suit :

Tableau n° 9 : Synthèse du diagnostic de l'étude

Problèmes spécifiques	Causes réelles
Insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation	L'insuffisance de ressources humaines de qualité à la DGDGL et au niveau du MDGLAAT
Inexistence d'une stratégie d'orientation des zones d'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation	l'inexistence d'un plan stratégique de développement institutionnel de la DGDGL
Inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF du secteur décentralisation au Bénin	La faible capacité de la DGDGL à faire face aux exigences spécifiques liées à la capitalisation

Source : réalisé par nous-même à partir des résultats d'enquête, décembre 2012

Les causes réelles des différents problèmes spécifiques étant connues, il est judicieux de formuler quelques approches de solutions pour remédier aux difficultés liées à la coordination par la DGDGL des interventions des PTF, dans le secteur de la décentralisation.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.

L'objectif général de notre étude est d'identifier les conditions d'une coordination efficace de l'intervention des PTF à l'appui du développement

local. Dans ce paragraphe, l'éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques identifiés permettra leur résolution.

I- Des approches de solutions aux problèmes de l'étude

Apporter des solutions à un problème, c'est proposer les conditions de l'éradication des causes qui sont à la base de ce problème, en tenant compte des objectifs préalablement fixés. Ces propositions de solutions seront relatives aux problèmes spécifiques.

A. Des approches de solutions au PS1 : insuffisance des capacités de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation

Face à la situation de l'insuffisance des capacités de la DGDGL à gérer les interventions des PTF, la mise à disposition de ressources humaines compétentes est de nature à améliorer la situation. La qualité des prestations de la DGDGL étant liée aux ressources humaines que le MDGLAAT met à sa disposition, un recrutement spécial s'impose pour satisfaire, de façon spécifique, ces besoins actuels.

Les départs successifs à la retraite d'agents ayant accumulé de pertinentes expériences dans le secteur de la décentralisation ont fini de vider la DGDGL de sa substance. D'ailleurs, les perspectives en la matière ne sont guère rassurantes. D'autres départs sont annoncés. Si la tendance actuelle se poursuit, une rupture s'observera inéluctablement dans la conduite des grands dossiers de la décentralisation. Or, la coordination génère assez de ressources informationnelles dont la collecte et la gestion requièrent des aptitudes qu'on retrouve difficilement auprès des agents au début de leur carrière. Un minimum d'expérience est nécessaire pour asseoir leur qualité.

Eu égard à ces spécifications, il serait utile que des ressources humaines ayant des expériences avérées dans le système et celles venant d'obtenir des qualifications de niveau élevé puissent être mises à la disposition de la DGDGL pour une longue durée.

Au-delà de la DGDGL, les autres répondants sur la chaîne de l'administration territoriale, en l'occurrence, les préfectures manquent cruellement d'effectif de qualité. Les besoins s'expriment surtout au niveau des acteurs intervenant directement auprès du préfet, autorité de tutelle, dans les missions de contrôle de légalité et d'assistance-conseil.

Il s'agit principalement des agents des services de la tutelle et de la planification et des autorités dénommées « Chargé de mission du préfet de département ».

Par ailleurs, le renforcement des capacités du personnel en place s'avère nécessaire pour lui permettre de mieux comprendre et de s'approprier la logique d'intervention de la DGDGL pour les questions relatives aux PTF, dans le secteur de la décentralisation. Ce renforcement des capacités est utile aussi bien aux niveaux national, départemental que local. A cet effet, un plan de formation qualifiante approprié devra être établi et mis en œuvre.

Enfin, l'institution et l'animation de cadres de concertation des acteurs du développement local, impliquant régulièrement et de façon constante les cadres de la DGDGL, sont de nature à les mettre au contact des réalités des acteurs locaux et de celles des PTF.

B. Des approches de solutions au PS2 : inexistence d'une stratégie d'orientation des zones d'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation

La Déclaration de Paris réitère le principe de l'appropriation qui veut que "les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui au développement".

Dans ce cadre, les pays partenaires s'engagent à :

- s'investir dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement dans le cadre d'un processus de consultation³⁸ ;
- traduire ces stratégies nationales de développement en cadres opérationnels axés sur les résultats,
- assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et celle des autres ressources affectées au développement.

Les donateurs s'engagent à respecter le rôle prédominant des pays partenaires et à les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle. Le concept d'appropriation dans la "Déclaration de Paris" contient donc deux dimensions liées, à savoir, la qualité des stratégies nationales qui orientent les ressources affectées au développement y compris l'aide au développement (indicateur 1) et le rôle du Gouvernement dans la coordination de l'aide à tous les niveaux.

C'est pourquoi, il importe que :

- ✓ la DGDGL agisse en amont sur l'identification des zones d'intervention des PTF ;

³⁸ Déclaration de Paris, Forum de haut niveau, 28 février au 03 mars 2005 à Paris.

- ✓ le choix des zones d'intervention répond à des orientations en lien avec la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté et la PONADEC.

Les financements des PTF constituent actuellement, la première source de financement du développement local, il est impérieux que les pouvoirs publics actionnent l'orientation qui lui est donnée dans le souci de bénéficier du financement grâce à une coordination efficace, par la DGDGL, des interventions des PTF.

En conséquence, une analyse prospective de l'environnement de la DGDGL doit être faite. Elle doit faire ressortir, entre autres, sur une période bien située, les opportunités, les forces de même que les menaces et les faiblesses que la structure doit intégrer pour mener à bien ses missions.

Par ailleurs, la DGDGL doit aller au-delà de la démarche des « points focaux » pour intégrer et faire animer convenablement, dans son dispositif, la coordination des interventions des PTF par une rencontre avec chacun des PTF sur l'action qu'ils mènent sur le terrain. Il en est ainsi parce que le plan stratégique du MDGLAAT 2013-2015 a manqué de scruter ce terrain des PTF. Les exigences constitutionnelles, aux termes de l'article 153 de la Constitution du 11 décembre 1990, résonnent encore en ce qu'elles recommandent que « l'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional ».

Le renforcement envisagé de la coordination par la DGDGL passe également par la mise en place d'un sous-groupe « décentralisation et développement local » au sein du Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire³⁹ (GT2DAT). La DGDGL, se donne ainsi un cadre de

³⁹ GT2DAT, Groupe de travail technique entre les Partenaires Techniques et Financiers et le MDGLAAT.

concertation en vue d'approfondir les sujets de la décentralisation, avant les discussions au sein du grand groupe.

Cette perspective appelle une refonte du dispositif actuel de la DGDGL afin d'entrer dans l'économie de la décentralisation et d'analyser les situations actuelles, les dynamiques et l'orientation à susciter pour un système de qualité. Cette démarche est nécessaire parce que les bouleversements liés à la crise financière et économique au niveau international sont susceptibles de perturber le respect des engagements des PTF et hypothéquer le système de décentralisation du Bénin. Il s'agit, dès lors, d'une question hautement stratégique.

C. Des approches de solutions au PS3 : inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF au niveau de la DGDGL

Le besoin d'avoir la DGDGL à leurs côtés, dans le cadre de la promotion du développement local, est maintes fois exprimé par tous les acteurs aussi bien au niveau déconcentré que décentralisé.

D'un point de vue positif, les expériences d'intervention des PTF peuvent permettre aux communes d'améliorer leur capacité en termes de mise en œuvre de leur Plan de Développement Communal (PDC) par des offres de services sociaux de qualité et d'infrastructures adéquates. A cette occasion, d'importants programmes de renforcement de capacités sont offerts aux acteurs des différentes zones d'intervention. Mais la question touchant aux obligations découlant de l'article 153 de la Constitution du 11 décembre 1990 demeure une préoccupation.⁴⁰

⁴⁰« L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter- régional »

Et c'est là tout l'intérêt de disposer d'un mécanisme de capitalisation. Paradoxalement, il n'existe pas beaucoup de documents de référence sur la capitalisation, et ceux qui existent proposent des réflexions particulièrement intéressantes sur l'enjeu de valoriser les expériences, mais manquent peut-être des repères méthodologiques pratiques.⁴¹

Selon **Pierre de Zutter** (1994), « La capitalisation, c'est le passage de l'expérience à la connaissance partageable ». Capitaliser, c'est prendre du recul par rapport à une expérience.

Capitaliser, c'est questionner une expérience, la discuter, voire la remettre en cause. C'est tirer des enseignements de l'expérience qui pourraient servir de modèles de réussite pour une utilisation ultérieure.

Dans ces conditions, le pays bénéficiaire de l'aide publique internationale se donne les moyens d'analyser la pertinence de ce que la solidarité internationale lui offre et la qualité des prestations et outils en vue d'une lutte efficace et rationnelle contre la pauvreté, dans nos localités. Il s'agit de donner aux acteurs nationaux les moyens de prendre les commandes de l'action publique. Mais, il faut des capacités avérées à la DGDGL pour porter cette démarche et amener les communes bénéficiaires à se projeter au-delà de cette période d'appui pour s'y affranchir.

La décentralisation a besoin aujourd'hui d'un leadership et d'un engagement qui s'appuient sur des acteurs ayant des formations spécifiques pour faire le retour sur des expériences. Elle nécessite à la DGDGL des spécialistes ayant des aptitudes à faire ressortir, au cours d'un processus, les points forts et les initiatives ayant favorisé le changement et celles qui ont

⁴¹ Philippe Villeval (Handicap International) et Philippe Lavigne Delville (Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques), Capitalisation d'expériences... expériences de capitalisations Comment passer de la volonté à l'action, Traverses n° 15, 2004, 49 p.

permis d'atteindre de bons résultats. Les domaines de formation nécessaires à cet effet sont, entre autres, la planification et le développement local, la gestion des systèmes d'information, les informaticiens et le gestionnaire de base de données...

Le schéma de capitalisation nécessite la couverture du territoire national et exige de prendre en compte :

- ✓ le mécanisme de suivi des projets et activités des partenaires du secteur de la décentralisation ;
- ✓ le suivi des activités des PTF au niveau de chaque commune et au niveau de tous les départements ;
- ✓ la mise en place de fiches de suivi harmonisé des activités de tous les PTF ;
- ✓ la prise en compte des grands projets et ONG d'envergure dans les cadres de concertation du secteur⁴² ;
- ✓ un rapport annuel sur les différentes interventions des projets en faveur de la décentralisation.

A cet effet, la DGDGL devra également s'appuyer sur des acteurs des niveaux départemental et local pour renseigner régulièrement sa base de capitalisation. Ainsi, il sera aisé de mettre en place la carte d'intervention des PTF. La carte d'intervention est une base de données retraçant les acteurs, les domaines d'intervention, les zones d'intervention ainsi que les types d'expériences accumulées par chacun des PTF et leurs divers liens.

La coordination des interventions des PTF implique aussi les niveaux décentralisés dont le dispositif institutionnel au Bénin est encore récent (2003).

⁴² Groupe Technique Décentralisation et Déconcentration et Aménagement du Territoire (GT2D/AT) et Revue trimestrielle du secteur de la décentralisation

Le mécanisme d'information à mettre en place doit s'adapter à l'organisation de l'administration territoriale aussi bien dans son aspect déconcentration (département) que dans son aspect décentralisation (commune), le principe du couplage de la décentralisation et de la déconcentration étant consacré dans le cadre de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT). La gouvernance locale est fortement tributaire de la qualité de l'appui conseil et du contrôle de légalité exercé par le préfet, dans le cadre de la tutelle⁴³.

Aussi, est-il nécessaire de disposer également des données relatives aux organisations non gouvernementales internationales mettant en œuvre des programmes dans notre pays. Il est arrivé de constater, au cours des activités de terrain (tourné et évaluation de la gestion communale), que des options contraires à la gouvernance locale sont prises par certains acteurs. Pour corriger ces insuffisances, il s'agira de :

- développer une base en vue d'une coordination et d'une visibilité pour l'interaction entre les différents acteurs en vue de la fourniture des services de base ;
- établir un répertoire exhaustif des partenaires (bailleurs, ONG, organismes) qui appuient le secteur de la décentralisation ;
- établir une carte d'intervention des partenaires au niveau commune, département et ministère

Face à ces besoins, il convient de :

- renforcer les capacités de la DGDGL à y faire face et produire les éléments précités qui apparaissent davantage comme des extrants ;
- améliorer le cadre d'intervention des points focaux de suivi des PTF ;

⁴³ Article de la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin

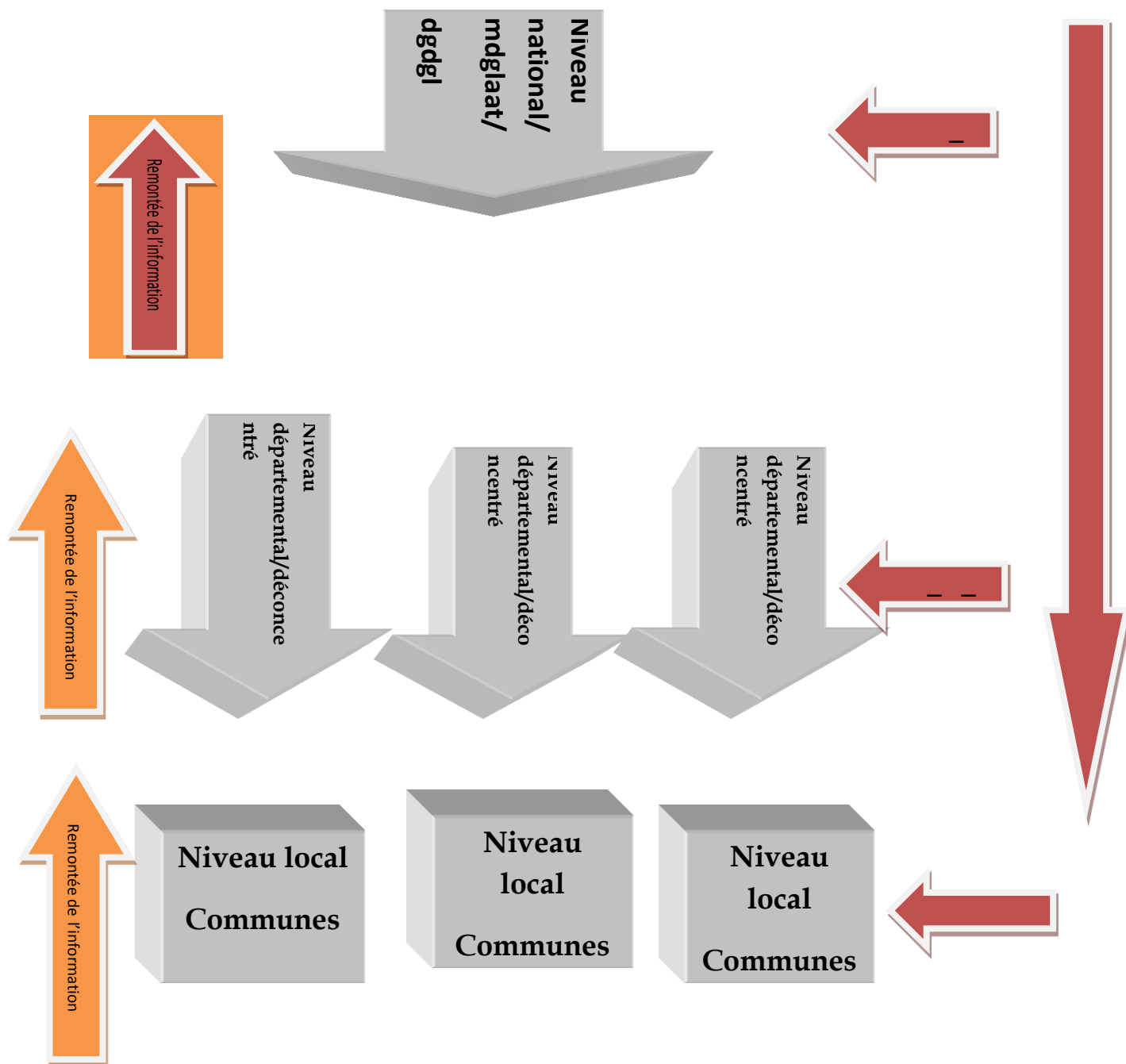
- moderniser le mode de fonctionnement de la DGDGL en y insufflant un dynamisme à la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (DCDI) pour sa responsabilité dans la coordination des interventions en appui au développement local ; cette responsabilisation portera essentiellement sur les aspects d'harmonisation et de capitalisation ;
- mettre en place un logiciel approprié pour une plate-forme d'échanges et de gestion entre les acteurs du mécanisme de suivi des activités des PTF.

L'ensemble des approches de solutions appelle une nouvelle démarche orientée vers les actions ci-après :

- l'élaboration d'un plan stratégique de la DGDGL pour lui permettre d'assumer ses rôles de leadership sur la question de la coordination des interventions des PTF ;
- la réforme du dispositif du MDGLAAT en y créant une nouvelle direction chargée des questions relatives à l'harmonisation et au mécanisme de communication et de remontée d'information ;
- la mise en place d'un système d'information sur la base d'un logiciel avec des options de paramétrage pouvant permettre à la DGDGL d'accéder à toutes les données sur l'ensemble du territoire national.

L'ensemble desdits engagements est décrit au Tableau N° 10 à la page 82 et le schéma amélioré du cadre d'intervention des PTF offre la configuration ci-après :

Schéma n°2 : Amélioration de la carte de la logique d'intervention des Partenaires Techniques et Financiers



Source : réalisé par nous-même, décembre 2012

II- Les recommandations

Les acteurs directs et indirects disposant du pouvoir d'orientation et ceux ayant le pouvoir de mise en œuvre efficace de la coordination des interventions des PTF, dans le secteur de la décentralisation, sont interpellés à travers les recommandations suivantes. Les conditions de succès d'une coordination des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation dépendent pour une large part, de la volonté des acteurs à assurer un rayonnement à la décentralisation. Les différentes options d'appuis doivent se faire en harmonie avec les documents de politique et de stratégie existants.

De ce point de vue, les mesures à prendre sont structurées à deux principaux niveaux.

A- Recommandations à l'endroit de l'Etat et de ses services centraux

L'Etat est signataire des conventions qui autorisent l'intervention des PTF sur le territoire national. La coordination desdites interventions facilite la reddition des comptes et le suivi de l'atteinte des objectifs de la lutte contre la pauvreté. Pour s'assurer que les ressources des PTF servent effectivement aux populations, il importe de prendre effectivement les dispositions suivantes :

- Mettre à la disposition du MDGLAAT et de ses structures sous tutelle des ressources humaines de qualité et en nombre suffisant ;
- Revoir le fonctionnement du GT2DAT, en y intégrant le sous-groupe décentralisation et développement local ;
- Assurer le financement du plan de formation qualifiante des ressources humaines de la DGDGL ;
- Améliorer, de façon conséquente, les ressources financières mises à la disposition de la DGDGL ;

- Offrir, en cas de besoin, des opportunités de voyages d'études internationaux aux cadres du secteur de la décentralisation pour qu'ils soient plus aptes dans l'exercice de leurs fonctions ;
- Améliorer la démarche de négociation des appuis internationaux du secteur de la décentralisation ;
- Faire participer les responsables des grands projets et des ONG internationales exerçant dans le secteur aux processus de revues trimestrielles et annuelles du ministère.

B- Recommandations à l'endroit de la DGDGL

Les solutions ci-dessus énoncées sont de nature à améliorer la situation de la coordination des interventions des PTF. Cette responsabilité incombe particulièrement à la DGDGL qui doit prendre les dispositions ci-après :

- Se doter d'un plan stratégique pour son développement institutionnel ;
- Remettre en cause la logique des « points focaux » ;
- Mettre en place un mécanisme cohérent de capitalisation au sein du dispositif de la DGDGL ;
- Elaborer annuellement l'état des besoins de financement prioritaires des communes en lien avec l'état de la pauvreté des populations par commune ;
- Mettre en place un cadre régulier de rencontre et d'échanges avec chacun des PTF du secteur, au moins deux fois par an ;
- Mettre en place et animer des cadres de concertation aux niveaux départemental et local pour des questions de développement local ;
- Moderniser ses services de suivi de l'appui des PTF et les services départementaux intervenant dans l'appui au développement local ;

- Développer une coordination et l'interaction entre les différents acteurs pour la fourniture des services de base ;
- Concevoir et disposer des fiches de suivi harmonisé des activités de chaque projet ;
- Etablir un répertoire exhaustif des partenaires (bailleurs, ONG, organismes) qui appuient le ministère et ses démembrements ;
- Etablir la carte la carte d'intervention des partenaires au niveau commune ;
- Mettre en place les mécanismes pour l'appropriation et la pérennisation des projets ;
- Orienter tous les partenaires intervenant dans les communes et départements vers la structure en charge de la coordination des appuis au niveau du ministère ;
- Instituer et/ou faire instituer où il n'en existe pas encore, dans les communes et les départements, des fora de partenaires (PTF, ONG et autorités locales ou départementales) pour rendre compte périodiquement de leurs actions ;
- Améliorer sa collaboration avec la DGAE et la DPP du MDGLAAT ;
- Elaborer et de mettre en œuvre un programme d'appui au renforcement de capacités ;
- Améliorer la communication entre les acteurs des préfectures et ses services ;
- Présenter le plan stratégique de développement institutionnel aux partenaires techniques et financiers ;
- Favoriser les échanges entre les cadres et mettre en œuvre une stratégie de communication en matière de décentralisation adressée aux autres acteurs tels les autres ministères sectoriels, les collectivités territoriales

décentralisées, les citoyens, les médias, les organisations de la société civile et les PTF ;

- Evaluer annuellement les besoins des communes par domaine notamment les services sociaux de base ;
- Promouvoir le dialogue entre les PTF ;
- Installer et mettre en œuvre des mécanismes de dialogue fécond et de qualité avec les PTF ;
- Organiser la collecte et le traitement des données du niveau local au niveau national relativement aux interventions des PTF et aux actions de développement local.

Tableau N° 10 : Logique d'amélioration de la coordination par la DGDGL des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation

Amélioration de la coordination par la DGDGL des interventions des partenaires techniques et financiers dans le secteur de la décentralisation				
N°	Acteurs	Démarche souhaitée avant la mise en œuvre des interventions des PTF	Démarche souhaitée pour la mise en cohérence des interventions des PTF	Observations
1	Niveau national	<ul style="list-style-type: none"> -élaborer un plan stratégique de développement de la DGDGL -mettre en place d'une stratégie nationale d'orientation de l'identification des zones d'intervention des PTF -assurer l'intégration d'un poste au dispositif de la DGDGL pour la coordination des interventions dans le secteur de la décentralisation - assurer la publication biannuelle ou quinquennale de la situation des besoins des communes et le niveau d'atteinte des OMD 	<ul style="list-style-type: none"> -la mise en place d'un système d'information - la réforme du Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire (GT2DAT) avec la mise en place du Sous-Groupe Décentralisation et développement local -la présidence du sous-groupe ci-dessus énoncé par la DGDGL -la responsabilité de la synergie avec les acteurs tels la DGAE, la DPP, la CONAFIL -la collecte des informations relatives à l'intervention des PTF et leur analyse et exploitation 	La question des renforcements des capacités est également utile à régler
2	Niveau départemental	<ul style="list-style-type: none"> -assurer une tutelle effective dans le cadre des interventions des PTF -mettre en place le forum des PTF des communes du département 	<ul style="list-style-type: none"> -mettre en place un mécanisme d'information relativement à l'intervention des PTF -assurer l'animation d'un cadre de concertation approprié avec les acteurs communaux relativement aux PTF -transmettre régulièrement les données communales au niveau national 	
3	Niveau local	<ul style="list-style-type: none"> -assurer la nécessaire transmission des informations relatives aux interventions à la tutelle -assurer un lien entre les actions financées par les PTF et le plan d'actions du PDC -communiquer les actions à financer par les PTF à l'autorité de tutelle 	<ul style="list-style-type: none"> -respecter les clauses des conventions -assurer convenablement la justification des ressources financières des partenaires techniques et financiers -intégrer les dépenses sur financement extérieur au budget communal -communiquer trimestriellement la comptabilité des dépenses de la commune à l'autorité de tutelle (article 44 du régime financier des communes) 	

Source : Réalisé par nous-même, mars 2013

CONCLUSION

Au Bénin, contrairement à ce que beaucoup pensent, le financement est loin d'être le grand problème de la décentralisation. Les questions d'organisation en constituent un obstacle majeur, depuis l'installation effective des conseils communaux et municipaux en février 2003.

S'il est vrai qu'on peut se féliciter du renforcement progressif du système malgré les spécificités qu'il recouvre d'une commune à une autre, il est heureux de constater également que l'engouement des partenaires techniques et financiers à le financer n'a pas disparu. Or, lorsqu'on sait qu'au nombre des objectifs intimement liés à la Réforme de l'Administration Territoriale, on cite aisément la promotion du développement local, les opportunités de financements mobilisés grâce aux partenaires techniques et financiers doivent être judicieusement exploitées afin que ces ressources servent efficacement à résoudre les problèmes de développement de nos localités. Seulement, le manque de coordination de l'intervention des partenaires techniques et financiers ne permet pas encore à la décentralisation d'améliorer les conditions de vie des populations et les performances des collectivités territoriales.

En outre, il est difficile à la DGDGL de renseigner suffisamment les autres acteurs sur le contenu des interventions des partenaires techniques et financiers du secteur de la décentralisation. En effet, l'insuffisance de ressources humaines de qualité, l'inexistence d'un plan stratégique pour l'orientation de l'identification des zones d'intervention des PTF et l'inexistence de compétences avérées dans le domaine de la capitalisation des expériences ne permettent pas à la DGDGL d'exercer effectivement cette fonction de coordination. Cette situation explique le fait que, dans le secteur de la décentralisation, les attentes des différents acteurs trouvent rarement satisfaction parce qu'aucune démarche rationnelle n'est entreprise pour faire

véritablement de la présence des PTF, dans ce secteur, une opportunité à saisir pour répondre aux prescriptions de l'article 153 de la Constitution du 11 décembre 1990.

Qui plus est, les différentes expériences se déroulent dans un contexte où des outils et démarches sont mis à la disposition des communes des zones d'intervention. Ces outils leur permettent d'améliorer leurs capacités et les conditions de leur performance. Mais les communes situées hors des dites zones d'intervention n'en bénéficient guère, ce qui suscite souvent, chez les responsables de ces communes, des sentiments de frustrations légitimes.

De l'étude de notre thème de recherche, il ressort que des actions doivent être menées pour améliorer la qualité des ressources humaines de la DGDGL afin de lui permettre d'entrer dans la nouvelle dynamique pour répondre efficacement aux besoins des divers acteurs. Il s'agit pour l'Etat d'assurer la mise à disposition de la DGDGL des ressources humaines compétentes, le renforcement des capacités de l'existant, la mise en place de cadres de concertation aussi bien au niveau départemental que local.

A l'étape actuelle de la mise en œuvre de la décentralisation et de l'engouement des PTF, il importe d'élaborer un plan stratégique pour rationaliser l'intervention des PTF et l'identification des communes bénéficiaires.

L'introduction de la démarche qualité dans la logique de coordination de la DGDGL peut faire bénéficier, l'ensemble des communes, des interventions des PTF sur le territoire national.

Ces différentes suggestions pourront favoriser la coordination des interventions des PTF par la DGDGL et garantir l'atteinte des objectifs de la SCRP dans le secteur de la décentralisation.

La mise en application des recommandations formulées contribuera à améliorer l'image de la DGDGL en matière de coordination des actions de développement local. C'est à ce prix qu'elle jouera effectivement le rôle de leadership qui lui est dévolu dans le système actuel de décentralisation au Bénin.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

1. AKOBI, Innocent K (2009) «**Comment promouvoir le développement local dans le contexte de la décentralisation au Benin? La problématique d'articulation des dynamiques institutionnelle et sociale**», éditions Ruisseaux d'Afrique, 493 pages.
2. AKPO, P. E. J., SOMAKPO, T. M. S. E et TCHOKPON, A. N. A. (2006) «**Gouvernance et efficacité des politiques de financement du développement** ».
3. ALSENE, E. et PICHAULT, F. (2007) «**La coordination au sein des organisations : éléments de recadrage conceptuel** », Gérer et comprendre, n° 87.
4. ARASE, D. (1995) «**Les mirages de l'aide internationale** », Lynne Rienner Publishers, 307pages.
5. AUBRY, P. et MABOGUNJE, A. (2000) «**Accès des collectivités locales africaines à l'emprunt et aux marchés financiers** », PDM
6. BOUVIER, M. (2002) : «**Finances Publiques** », France, 5ème édition, LGDJ-EJA, 880 pages.
7. BRUNET, F. (1997) La décentralisation en Afrique subsaharienne, Paris, Secrétariat d'Etat à la coopération, 123 pages.
8. FAYOL, H. (1916) «**Administration industrielle et générale** », Paris Dunod.
9. GULICK, L. (1937) «**Notes on the theory of organization** », Papers on the science of administration, New York, Columbia University, PP. 1-45.
10. HASSANE, I. A. (2004) "Collectivité locale et planification, module de formation, Ouagadougou, PRAT-IPD/AOS.

11. LABIE, François (1995) : « **Finances locales** », Dalloz, Paris, 340 pages.
12. LITTERER, J. A. (1965) « **The analysis of organization** », New York, John Wiley & Sons.
13. MALONE, T. W. et CROWSTON, K. (1994) « **The interdisciplinary study of coordination** », ACM computing Surveys, Vol 26, n° 1, PP. 87-119.
14. PARTANT, F. (1978) “**Que la crise s’aggrave**”, Ed. Parangon.
15. VAN DE VEN, A. H., DELBECQ, A.L., et KOENIG, R., (1976) « **Determinants of coordination modes within organizations** », *American Sociological Review*, vol. 41, n° 2, PP. 322-338.

II. Mémoires

1. AGOSSOU, A. (2005), « **La problématique de l’aide publique au développement en Afrique : cas du Bénin** » ENAM
2. OGOU, A. (2005), « **La réforme du système d’aide publique au développement : une nécessité pour une aide plus efficace** » ENAM
3. MILOHIN, B. (2009) « **Problématique du système de suivi-évaluation axe sur les résultats au sein des ministères sectoriels: cas du Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire** » Université d'Abomey Calavi - DESS gestion de projets et développement local
4. SYLL, O. (2005), « **Les échanges entre collectivités décentralisées d’Afrique subsaharienne et l’Union Européenne : une réussite si la condition de la réciprocité est respectée** » Université de Franche-Comté, Besançon

III. TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES ET RECUEILS

1. Loi N° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
2. Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration de la République du Bénin ;
3. Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
4. Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ;
5. Décret N° 2013-68 du 19 février 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Décentralisation, de la gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire ;
6. Mission de décentralisation (2005) ; « Décrets d'application des lois de décentralisation »

IV. RAPPORTS ET ETUDES

1. BALTISSERS, G. (2006), « **Les premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation** », Bulletin, Amsterdam KIT Publishers.
2. IL BOUDO, E. K. et DEMBELE A. (1995) Colloque sur le financement du développement communal, ENAM, Fondation HANS SEIDEL Ouagadougou INSAE (2003), Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH3). Cotonou, MPPD/INSAE
3. Ministère de l'Economie et des Finances (2006) « **Etat des lieux sur l'efficacité de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin** », 213 pages.

4. Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (2009) : « **Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration** (PONADEC) » ;
5. Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (2011) « Rapport de performance 2010 »
6. Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (2012) « Rapport de performance 2011 »
7. Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (2011) « Plan de formation 2013-2015 »
8. Ministère Chargé de la planification et du développement (septembre 2005), Rapport National sur le financement du développement local 2004. Choisir d'Investir pour le développement local. Rapport définitif», 128 pages.
9. Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique (2006) Rapport National sur le financement du développement local 2005. Investir dans le Capital Humain pour impulser le Développement Local », 153 pages.
10. SNV (juillet 2009), «**Accroître les ressources financières des communes, Pratiques émergentes en Afrique de l'Ouest et du Centre** », 96 pages.

ANNEXES

Annexe N° 1 : Cadre des bailleurs de fonds présents au Bénin

N°	Partenaires Techniques et Financiers (PTF)	Position par rapport à la Déclaration de Paris
1	Allemagne Japon Suisse Groupe des institutions des Nations Unies sur le Développement (UNDG)	Les bailleurs de fonds qui ont fait des plans d'action spécifiques sur la Déclaration de Paris
2	Danemark et Pays-Bas dans le cadre du groupe Nordic Plus (2004), Canada (2004) Etats-Unis (2004), Banque Africaine de Développement (BAD) Banque Mondiale (BM)	Les bailleurs de fonds qui ont fait des plans d'action pour l'harmonisation et/ou alignement sur les orientations nationales
3	Belgique France	Les bailleurs dont les plans d'actions sur la Déclaration de Paris sont en cours d'élaboration
4	La Commission de l'Union Européenne	Un plan d'action de la mise en œuvre de la déclaration est disponible de même que l'agenda de la Déclaration dans les lignes directrices pour la programmation du 10ème Fonds Européen de Développement (10ème FED).

Source : Rapport Séminaire DeLoG sur l'efficacité de l'aide, 2012 à Grand-Popo

Annexe N° 2 : Situation des projets et programmes des partenaires sur la période 2004-2009 dans le secteur de la décentralisation

Partenaires	Nombre de projets et programme	Coût (en billion FCFA)	Pourcentage du total (%)
Allemagne	4	13.5	14.7
Belgique	5	8.2	8.9
Banque mondiale	4	48	52.2
Suisse	1	1.7	1.9
Pays-Bas	3	2.6	2.9
PNUD	2	3.4	3.8
Danemark	1	4.0	4.4
Union Européenne	2	10.5	11.5
Total	19	91.9	100.0

Source : Rapport Séminaire DeLoG sur l'efficacité de l'aide, 2012 à Grand-Popo

Annexe N° 3 : Zone d'intervention du PDDC

Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC)

25 communes d'intervention

Atacora/Donga : 5 communes

Bassila, Natitingou, Kouandé, Pehunco, Kérou

Zou/Collines : 8 communes

Bantè, Savalou, Abomey, Bohicon, Zogbodomey, Covè, Zagnanado, Ouinhi

Mono/Couffo 4communes

Djacotomey, Lokossa, Comé, Grand-Popo

Atlantique 4 communes

Ouidah, Allada, Toffo, Sô-Ava

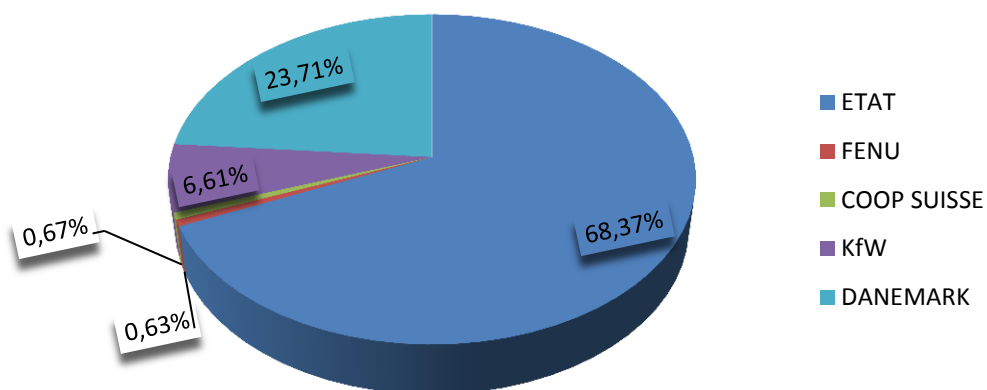
Ouémé/Plateau : 4 communes

Avrankou, Adjohoun, Dangbo, Kétou

Annexe N° 4: DOTATIONS FADEC INVESTISSEMENTS NON AFFECTES A TRANSFERER AUX COMMUNES AU TITRE DE LA GESTION 2012

N°	MONTANTS (en F CFA)	SOURCES	Observations
1	7 236 000 000	ETAT	
2	94 000 000	FENU	1\$=470 F CFA
3	100 000 000	COOP SUISSE	
4	983 935 500	KfW	
5	3 529 000 000	DANEMARK	
TOTAL	11 942 935 500		

Figure 1 : CONTRIBUTION A LA DOTATION FADEC NON AFFECTE A TRANSFERER AUX COMMUNES AU TITRE DE LA GESTION 2012



Source : CONAFIL

Annexe N° 5 : Situation du financement externe des communes dans quatre pays Africains

N°	Aspects d'analyse	Observations			
		Bénin	Burkina-Faso	Cameroun	Mali
1	Fonctionnement d'un mécanisme d'appui financier de l'État	Oui	Oui	Oui	Oui
2	Existence d'une procédure claire d'accès aux fonds de l'État	Oui	Oui	Oui	Oui
3	Estimation du volume de financement de l'Etat	connue	Non maîtrisé	3% du budget de l'Etat	5%
4	Destination des financements de l'Etat dans les budgets des communes	Investissement et fonctionnement	Investissement et fonctionnement	85% pour investissement 15% pour fonctionnement	Investissement et fonctionnement
5	Existence du volume financier des partenaires	80 %	Non maîtrisé	Plus de 50%	70 à 72 %
6	Existence d'une procédure claire d'accès aux fonds des partenaires	Oui	-	Oui	Oui
7	Destination des fonds des partenaires dans le budget des communes	Investissement surtout	Investissement surtout	Investissement et renforcement de capacités	Investissement et renforcement de capacités

Source : SNV, (2008), « Accroître les ressources financières des communes, pratiques émergentes en Afrique de l'Ouest et du Centre, page 29

Annexe N° 6 : Outils d'enquête : QUESTIONNAIRE

Ce questionnaire se situe dans le cadre du travail de recherche pour l'obtention du diplôme du cycle II en Administration Générale et Territoriale à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM).

L'objectif est de recueillir vos différentes impressions et appréciations sur la « *Contribution à l'amélioration de la coordination par la DGDGL des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation au Bénin* ».

Nous vous remercions d'avance de votre disponibilité.

Bruno ACAKPO OUNSOUKPOE Tél. 95 40 80 00 E-mail : acakpo2000@yahoo.fr

I- Identification de l'enquêté

Nom et prénoms (facultatifs) :

Profession (fonction) : Localité (Arr.) :

II- Capacités insuffisantes de la DGDGL à coordonner les interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation

Les capacités de la DGDGL sont limitées dans le cadre de la coordination des interventions des PTF

Qu'est –ce-qui pourrait expliquer cette situation ?

- | | |
|---|--------------------------|
| 1. le manque de ressources financières | <input type="checkbox"/> |
| 2. le manque d'intérêt pour les activités des PTF | <input type="checkbox"/> |
| 3. le manque de ressources humaines qualifiées | <input type="checkbox"/> |
| 4. le manque de leadership de la part des autorités de la DGDGL | <input type="checkbox"/> |

Autres :

III- Stratégie d'orientation pour l'identification des zones des PTF dans le secteur de la décentralisation

Qu'est ce qui explique selon vous, à la DGDGL, l'absence d'une stratégie interne d'orientation de l'intervention des PTF dans le secteur de la décentralisation ?

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. la peur de perdre des opportunités au niveau des PTF | <input type="checkbox"/> |
| 2. l'inexistence d'un plan stratégique de développement institutionnel de la DGDGL | <input type="checkbox"/> |
| 3. le manque de vision prospective dans la démarche des autorités des la DGDGL | <input type="checkbox"/> |

4. la faible acceptation de la mission de la DGDGL par les autorités du MDGLAAT

Autres :

IV- Capacité à faire face aux exigences de la capitalisation au niveau de la DGDGL

Les questions de capitalisation appellent nécessairement la disponibilité des capacités spécifiques

Qu'est ce qui explique l'inexistence d'un mécanisme de capitalisation des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation ?

1. le manque de ressource financière

2. la faible capacité de la DGDGL à faire face aux exigences spécifiques liées à la capitalisation

3. l'absence d'un mécanisme de suivi évaluation de la mise en œuvre du PTA

4. l'insuffisance de matériel roulant

5. la capitalisation procède d'une nouvelle démarche de gestion

Autres :

Vos suggestions pour que la DGDGL fassent profiter davantage les communes de l'opportunité que constitue la présence des PTF dans le secteur

.....
.....

N.B : Cochez la case qui correspond mieux selon vous à chaque question.

Merci pour votre franche collaboration.

Annexe N° 7 : Outils d'enquête : Guide d'entretien

1. Décentralisation et financement du développement local

Relances : Définitions ; étendue ; notions connexes ; démarches.

2. Aide publique au développement.

Relances : Définition ; caractéristiques essentielles ; notions connexes ; contexte béninois de gestion ; domaine d'intervention ; difficultés.

3. Direction générale de la décentralisation et de la gouvernance locale territoire.

Relances : connaissance ; relations ; attributions et compétences ; initiatives de coordination ; forces ; faiblesses ; opportunités ; menaces.

4. Interventions des PTF

Relances : connaissance ; conditions d'installation ; identification des bénéficiaires ; acteurs ; collaboration ; difficultés.

5. Coordination des interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation

Relances : Structures de pilotage ; orientation ; conception ; interprétations ; structures concernées ; centre d'impulsion ; avantages ; contraintes.

5. Capitalisation des acquis

Relances : Bilan ; Conditions nécessaires ; Financement ; Outils.

6. Suggestions pour l'effectivité de la coordination des interventions des PTF dans le secteur décentralisation.

ANNEXE 8 : Grandes interventions des PTF dans le secteur de la décentralisation au Bénin en 2012

N°	PAYS/SOURCE DE FINANCEMENT	PROGRAMME OU PROJET D'APPUI	DOMAINE D'INTERVENTION	OBSERVATION
1	Allemagne	Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC).	-la décentralisation fiscale (appui au FADeC et appui à la CONAFIL et mise en place d'une base de données sur les finances locales) ; -l'appui technique à l'ANCB ; -la décentralisation administrative (renforcement des capacités des Directions Générales et des Préfectures, amélioration des prestations communales et stratégie nationale de formation et de gestion des ressources humaines) ; -l'électrification rurale.	Une nouvelle phase du programme est en cours depuis 2011 et ce, jusqu'en 2014. Elle porte sur 25 communes réparties sur l'ensemble du territoire et choisies sur la base d'indicateurs définis conjointement avec le MDGLAAT. Les appuis financiers transiteront par le FADeC (+ /- 15 millions d'Euros).
2	Allemagne	KfW	La KfW, Coopération financière allemande, appuie le FADeC à travers le guichet « FADeC non affecté »	Mesure d'accompagnement qui comporte un appui aux institutions de contrôle interne et d'audit, dont l'IGAA et l'IGF Appui aux communes en ce qui concerne l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale.
3	PNUD/FONDS BELGE DE SURVIE /FENU	Programme d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local (PA3D).	Le développement économique local ; le développement communal ; la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le genre.	Ce programme lancé en novembre 2009 pour une période de 4 ans, est la suite du Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales (ADEC01). Il est financé par le PNUD (Fonds d'Equipelement des Nations Unies) et par le Fonds de Survie Belge Il est mis en œuvre dans les communes du Borgou, à l'exception de Parakou
4	France	Programme Adressage Programme de renforcement du Registre Foncier Urbain	-produire et gérer les données urbaines nécessaires à la programmation et à la gestion des infrastructures urbaines; -produire et gérer les systèmes	

		(RFU) et du Système d'Information Foncière (SIF) mis en place en 2010 avec l'appui de la Coopération française. Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration (PA2D)	d'informations urbaines facilitant la prise de décisions ; -améliorer la connaissance du patrimoine foncier afin notamment d'éclairer les différents modes de gestion en matière foncière que pourrait mettre en œuvre la commune ; -maîtriser, accroître et consolider les ressources fiscales locales issues du Système d'Information Foncière (SIF).	
5	Union Européenne (UE)	Le Programme d'Appui au Développement Local (PADeL).	Contribuer à 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 » ; -s'assurer que les 77 communes du Bénin ont les moyens financiers de mettre en œuvre leurs compétences et, qu'elles disposent des capacités satisfaisantes de mise en œuvre de leurs compétences dans un cadre propice au suivi, à l'évaluation et au pilotage des processus mis en œuvre.	Le PADeL dont la convention de financement est signée en février 2012 entre le Gouvernement du Bénin et l'Union Européenne entre dans sa phase active en 2013
6	Banque Mondiale	Le Projet des Services Décentralisés Conduits par les Communautés (PSDCC).	Appui de la Banque Mondiale en remplacement du PNDCC qui privilégie l'approche communautaire.	A l'inverse du PNDCC, le PSDCC est totalement intégré dans les outils mis en place par le gouvernement et les communes (PONADEC, FADEC, PDC 2 ^{ème} génération).
7	Suisse	Le Programme d'Appui Suisse au Renforcement de la Gouvernance Locale (ASGoL)	-l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale ; -l'assistance conseil des services déconcentrés de l'Etat ; -le renforcement des capacités des conseils communaux et des cadres municipaux ; -le renforcement du dispositif d'animation territoriale ;	Le programme ASGoL2 recentrera son action sur le renforcement des capacités des communes pour la fourniture des services sociaux de base.

			<ul style="list-style-type: none"> -la mise en place d'un système d'information territoriale dans chaque commune des départements du Borgou et d'Alibori ; -la réalisation/ réhabilitation d'infrastructures et d'équipements ; -l'accompagnement à la mobilisation des ressources locales ; -l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale ; -l'institution de la transparence dans la gestion publique locale ; -l'animation de l'intercommunalité et l'animation économique ; -l'appui aux Espaces de Développement Partagés (EDP) ; -le renforcement institutionnel de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB). 	
8	Pays – Bas	Programme Pluriannuel d'Eau et d'Assainissement	Appui au secteur de l'eau et de l'assainissement	

Source : Communication présentée dans le cadre du Séminaire DeLoG sur l'efficacité de l'aide, 2012 à Grand-Popo

NB : Certaines Organisations internationales sont également présentes dans le secteur ; on peut citer :

Louvain Développement, Plan Bénin, Helvetas, Care International, UniCrédit Foundation (UNIDEA), PROTOS, AIDE et ACTION.

Cette liste est loin d'être exhaustive.

ANNEXE N° 9 : Présentation des engagements des PTF dans le secteur de la décentralisation 2011-2013 (en FCFA)

N°	PTF	Description	type d'aide	2011	2012	2013	Observations
1	Union Européenne	Appui budgétaire au secteur de la décentralisation- PACTE	Aide budgétaire	6 559 570 000			Le projet 10 ^{ème} FED d'appui au développement local en cours d'adoption couvrira 4ans. 10 Moi d'EUR sont prévus pour un appui budgétaire sectoriel à la PONADEC 5 Mio d'EUR pour des activités de renforcement de capacités. L'ABS consiste en un dialogue articulé autour de la réforme du statut de la fonction publique (y inclus territoriale), L'avènement du CEFAL, le suivi de la mise en oeuvre de la PONADEC à travers le monitoring des Comités PONADEC et CONAFIL.
2	Union Européenne	Appui aux collectivités territoriales	Aide projet				
3	Union Européenne	Convention de délégation à la GTZ pour l'appui à la déconcentration - PACTE Aide projet	Aide projet				
4	Danemark	Appui en ressources financières (FADeC)	Aide budgétaire	1057268722	1057268722	1057268722	2011 est donné à titre indicatif. Concernant l'appui en ressources humaines, le mode d'acheminement reste à préciser
5	Danemark	Appui en ressources humaines	Aide projet	352422907	352422907		
6	Allemagne	Coopération technique (GTZ), PDDC, phase 3	Aide projet	1050000000	1050000000		Les montants indiqués pour la phase 3 du PDDC (2011-2015) ne sont que des estimations qui ne peuvent être confirmées que suite à la signature du contrat de la phase 3
7	Allemagne	Coopération technique (GTZ), PDDC – composante énergie (cofinancement DGI, AFD, CE)	Aide projet	5500000000	5500000000		Principalement des investissements dans le secteur de l'énergie
8	Allemagne	Coopération financière (KfW), FIVIS II (rallonge)	Aide projet		00	00	L'appui budgétaire 2011 concerne la contribution au FADeC non affecté. Pour les décaissements, le dialogue se fait autour du niveau d'accomplissement des critères de cofinancement annexés au protocole d'entente signé par les PTF qui abondent le FADeC
9	Allemagne	Coopération financière (KfW), FADeC (mesure d'investissement)	Aide budgétaire	8855406000	1639892500		
10	Allemagne	Coopération financière (KfW), FADeC (mesure d'accompagnement)	Aide projet	1263724160	393574200	131191400	
11	France	Programme d'Appui à la Décentralisation et à la	Aide projet		325 000 000		PM 1 assistant technique financé par la coopération française est à la

		Déconcentration (PA2D)					disposition du MDGLAAT PA2D sur une période de 2012-2015
12	Belgique	CTB-PAPDC Fonds de développement communal	Aide projet Aide budgétaire aux communes		655957000		Pour 2010 cumule la 3 ^{ème} tranche 2009 et la dotation 2010, soit 3 Milliards au total
13	Belgique	CTB-PAPDC Fonds de renforcement des capacités	Aide projet Aide budgétaire aux communes		450000000		
14	Belgique	CTB-PAPDC Fonds d'initiative du Programme	Aide projet		120040131		
15	Belgique	CTB-PAPDC Unités d'Initiatives du Programme	Aide projet		460000000		
16	Belgique	FENU- PA3D (suite ADECOI)	Aide projet Aide budgétaire aux communes		553978645	553978645	Aide projet Aide budgétaire aux communes dont volet ciblé économie locale
17	Pays-Bas						
18	Suisse	Appui Suisse à la gouvernance locale (ASGoL)	Aide mixte projet et budgétaire		419140251	390528000	Aide prenant en compte le FADeC
19	FENU	PA3D	Aide projet		336000000	336000000	
20	FENU	PA3D (avec l'hypothèse de 1USD=480FCFA) Appui budgétaire aux collectivités territoriales (investissements)	Aide budgétaire		564000000	564000000	
21	Banque Mondiale	Projet de Services Décentralisés conduits par les Communautés (PSDCC)	En cours de définition		2295800000	5 509 920 000	Le programme relève désormais du MDGLAAT

Source : AIDE-MEMOIRE Projet de Services Décentralisés Conduits par les Communautés, rapport de Mission de préparation 13^{ème} mission de supervision du 12 au 20 mai 2011

TABLE DES MATIERES

INDENTIFICATION DU JURY.....	I
AVERTISSEMENT	II
DEDICACE	III
REMERCIEMENTS	IV
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	V
LISTE DES TABLEAUX	VIII
LISTES DES GRAPHIQUES ET SCHEMAS.....	IX
GLOSSAIRE.....	X
RESUME.....	XII
SOMMAIRE.....	XIV
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION DE LA DGDGL, RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	6
Section 1 : Présentation de la DGDGL et restitution des observations de stage	7
Paragraphe 1 : Présentation de la DGDGL.....	7
I-La DGDGL : Direction opérationnelle du MDGLAAT	8
II-La DPP : une direction centrale du MDGLAAT	10
Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage.	11
I-Les observations faites à la DGDGL et à la DPP du MDGLAAT.....	12
II-Les observations sur la situation de l'intervention des Partenaires Techniques et Financiers dans le secteur de la décentralisation au Bénin	15
Section 2 : Ciblage et séquence de résolution de la problématique.....	20
Paragraphe 1 : Choix de la spécification de la problématique et justification du sujet.....	20
I-Choix de la problématique	20
II-Justification du sujet	25

Paragraphe 2 : Spécification et détermination de la vision globale et des séquences de résolution de la problématique.....	28
I-Spécification de la problématique	28
II-Vision globale et séquence de résolution de la problématique	32
CHAPITRE II : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS	37
Section 1 : Du cadre théorique de l'étude à la méthodologie adoptée	38
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....	38
I-Fixation des objectifs et des hypothèses de l'étude	38
II-Du tableau de bord de l'étude à la revue de littérature.....	40
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude : approche théorique et méthodes empiriques...51	
I-Approche théorique	51
II-Méthodes empiriques	53
Section 2 : Des enquêtes, des vérifications des hypothèses et des conditions de mise en œuvre des solutions proposées	54
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses.	54
I-De la préparation à la réalisation des enquêtes	54
II-Du traitement des résultats d'enquête à la vérification des hypothèses	57
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.	67
I-Des approches de solutions aux problèmes de l'étude	68
II-Les recommandations	78
CONCLUSION.....	82
BIBLIOGRAPHIE	86
ANNEXES	
TABLE DES MATIERES.....	

