



Étude d'évaluation sur le partenariat Porto-Novo/Grand Lyon - Ville de Lyon

**Rapport Annexe
Novembre 2009**

**Mamadou Sembene
Ousmane Orou-Toko**

TABLE DES MATIERES

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	3
ANNEXE 2 : LISTE DE PRÉSENCE	5
ANNEXE 3 : LISTE DE PRÉSENCE	6
ANNEXE 4 : Fiches de presentation des projets et programmes d'appui à la décentralisation	7
Fiche N°1 : Programme d'appui à la décentralisation et au développement communal	8
Fiche N°2 : Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD2).....	12
Fiche N°3 : Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACTE)	14
Fiche N°4 : Fonds d'appui au développement des communes (FADeC).....	17
Fiche N°5 : Programme National de Développement conduit par les communautés	20
ANNEXE 5 : SYNTHÈSE DES MISSIONS EFFECTUÉES PAR LES CADRES LYONNAIS À PORTO-NOVO ENTRE 2004 ET 2008	22
ANNEXE 6 : CALENDRIER DE L'ÉVALUATION.....	24

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

N°	Nom et Prénom (s)	Fonction(s)	Institution / Structure
BENIN			
1	Moukaram OCENI	Maire	Ville de Porto-Novo
2	Colette HOUETO	1 ^{ère} adjointe au Maire	Ville de Porto-Novo
3	Jocelyne ZINSOU	Présidente de la commission développement communautaire, coopération décentralisée	Ville de Porto-Novo
4	Séraphin SODJINO D.	Président de la commission infrastructures, équipement et transports	Ville de Porto-Novo
5	Serge AHOUANVOEDO	Directeur de la planification, du développement et de la Coopération	Ville de Porto-Novo
6	Daniel Z. HOUNKPEVI	Directeur des services techniques	Ville de Porto-Novo
7	Romain ZANNOU D.	Directeur des Affaires Financières	Ville de Porto-Novo
8	Marius SETONDZI	Chef service propreté	Ville de Porto-Novo
9	Raymond H. GBEDIGA	Directeur de Cabinet	Ville de Porto-Novo
10	Joachim APITHY	Secrétaire Général	Ville de Porto-Novo
11	Bernard DOSSOU	Ancien maire et Président CCO	Ville de Porto-Novo
12	Gerrit Gerhard	Assistant technique DED	Ville de Porto-Novo
13	Didier HOUENOUE	Coordonnateur Mission Patrimoine	Ville de Porto-Novo
14	Moubarak MOURCIDE	Assistant Mission Patrimoine	Ville de Porto-Novo
15	Chakirou TOUKOUROU	Coordonnateur Office du Tourisme	Ville de Porto-Novo
16	Bérnice MARTIN-COREA	Assistante Office du Tourisme	Ville de Porto-Novo
17	Sourou WANVOEKE	Secrétaire administratif permanent	CCO
18	Achille PATTERSON	Président	Associations des propriétaires de patrimoine Porto-Novo
19	Constant MIGAN	Représentant famille Migan	Maison Migan Porto-Novo
20	Alain GODONOU	Directeur	EPA
21	Victoire ADEGBIDI	Chargée de mission	EPA
22	Miliane BECKER	Directrice	La Couronne d'Or
23	Joseph AHISSOU	Ex DST Porto-Novo Gestionnaire de projets	Direction des travaux neufs
24	Apollinaire OUSSOULIO	Chef Service Développement Local et Planification à la Mairie d'Avrankou Directeur technique de la CCO	Commune d'Avrankou
25	GOGAN D. Albert	Maire d'Adjarra - Président CCO	Commune d'Adjarra
26	Olivier HOUNVOU	Chef - SAF	Commune d'Adjarra
27	Mathias GBEDAN	Maire	Commune Sèmè Kpodji
28	François A. HOUNKPEVI	Chef service technique	Commune Sèmè Kpodji
29	Albert HODONOU	Conseiller technique	Commune Sèmè Kpodji

30	François HOUÉSSOU	Préfet de l'Ouémé et du Plateau	Préfecture de Porto-Novo
31	Gilles SINTONDJI	Directeur Administratif et Financier	SERHAU SA
32	Jean BARBE	Chef de la section "Social et Bonne gouvernance"	Délégation de la Commission Européenne
33	Mbacké Falilou CISSE	Conseiller en Décentralisation	PDM
34	Edmond SOUGUE	Charge de mission développement territorial	PDM
35	Pierre-Yves RENAUD	Coordonnateur - Régisseur	Programme -PACTE
36	Mathias D. GOGAN	Expert Juridique	Programme PACTE
37	Rémi KOSSOUHO	Expert	Programme PACTE
38	William BENICHOU	Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle	SCAC/Ambassade de France
39	Nicolas AGO	Directeur du Patrimoine Culturel	Ministère de la Culture de l'Artisanat et du Tourisme
40	Zéphirin DAOVO	Chef service des musées	Direction du Patrimoine
41	Moro KPODJO	Chef service des monuments et sites	Direction du Patrimoine
42	Salomon B.OKIRI	Chef Département Observatoire National d'Analyse Spatiale du Développement	Délégation Aménagement du Territoire
43	Franck Marius Rufin TIGRI	Secrétaire Exécutif Coordonnateur National	PNDCC/Banque mondiale
44	Paul AKOHA	Directeur du développement touristique, <u>Ex</u> Chargé de mission tourisme CCO	Ministère de l'Artisanat et de la Culture
45	Joseph ADENDE	Professeur Histoire de l'Art	Université Cotonou-Calavi
FRANCE			
46	Jean-Michel DACLIN	Adjoint au Maire / Vice Président	Ville de Lyon - Grand Lyon
47	Hubert JULIEN LAFERRIERE	Conseiller Municipal / Vice Président	Ville de Lyon - Grand Lyon
48	Christian SOZZI	Directeur d'études	Agence d'urbanisme Grand Lyon
49	Franck CHARLIN	Chargé d'études	Agence d'Urbanisme Grand Lyon
50	Bruno DELAS	Directeur de Projet Mission Site Historique	Ville de Lyon
51	Louis-Édouard POUGET	Chef du Service Recherche et Développement	Direction de la Propreté Grand Lyon
52	Philippe DI LORETO	Chef de projet	DRI - Grand Lyon
53	Laurent DENIS	Directeur	F3E
54	Rose marie SAINT GERMES*	Élu	Cergy Pontoise
55	Marion BELDA*	Chargé de mission coopération décentralisée	Cergy Pontoise
56	Luc RAIMBAULT*	Directeur général des services	Cergy Pontoise

* Échanges téléphoniques.

ANNEXE 2 : LISTE DE PRÉSENCE**Rencontre de restitution du 30 juin à Lyon**

1	Hubert JULIEN-LAFERRIERE	Conseiller Municipal / Vice Président	Ville de Lyon - Grand Lyon
2	Christian SOZZI	Directeur d'études	Agence d'urbanise Grand Lyon
3	Franck CHARLIN	Chargé d'études	Agence d'Urbanisme Grand Lyon
4	Bruno DELAS	Directeur de Projet Mission Site Historique	Ville de Lyon
5	Louis-Edouard POUGET	Chef du Service Recherche et Développement	Direction de la Propreté Grand Lyon
6	Philippe Di Loreto	Chef de projet	DRI ville de Lyon
7	Lilian PIOCH	Chargé de mission	F3E
8	Laëtitia MONTERO	Chargé de mission	F3E
9	Mamadou SEMBENE	Chef de mission évaluation	ACDIL

ANNEXE 3 : LISTE DE PRÉSENCE**Rencontre de restitution du 23 octobre 2009 à Porto-Novo**

N°	Nom et Prénoms	Qualité
01	OCENI Moukaram	Maire
02	GBEDIGA Raymond	DC / Maire
03	DJOSSINO William	Conseiller Municipal
04	AHLONSOU François	Conseiller Municipal
05	SODJINO Séraphin	Conseiller Municipal
06	ADJASSA Allabi	CDM
07	ADOGLO Perpétue	C/ SASS - DSP
08	HONVO Jean-Marie	C/ SECS - DSP
09	ADEGBIDI Victoire	EPA
10	NOUTAI M. Jules	SGA/ Mairie Porto-Novo
11	SETONDJI Marius	CGD/ Mairie Porto-Novo
12	NOUDAIKPON Grégoire	SUE
13	GODONOU Barthélemy	DSP
14	HOUNKPEVI Daniel	DST
15	APITHY Joachim	SG / Mairie
16	HOUETO Colette	1 ^{ère} Adjointe
17	GANDONOU Mathieu	C/D Hôtellerie DDCAT O/P
18	TCHABI J.	C/D Tourisme DDAT O/P
19	HOUNSOU Hotègni	CTAD / Maire
20	DAGBOZOUNKOU Basile	Représentant CA3
21	OLOHUNLADE Razaki	C/ SBMPJ
22	SINGBO Antoine	C/ SAF - DST
23	HOUENOUE Didier	Coordonnateur MPT
24	MOUBARACQ Mourchid	Assistant MPT
25	OROU-TOKO Ousmane	Consultant
26	Kamal Dine TIDJANI	Assistant DPDC
27	BAWA Yaya Bio	Observateur
28	AHOUANVOEDO Serge Patrick	DPDC
29	LIADI Fadil	SITIC/ DPDC

ANNEXE 4 :

FICHES DE PRESENTATION DES PROJETS ET PROGRAMMES D'APPUI À LA DECENTRALISATION

FICHE N°1
PROGRAMME D'APPUI À LA DÉCENTRALISATION ET
AU DÉVELOPPEMENT COMMUNAL (PDDC)

I- Contexte et objectifs.

▪ **Contexte**

La coopération technique allemande au Bénin a fait, depuis novembre 2002, de la décentralisation et du développement communal un pôle d'intervention prioritaire. Depuis, plusieurs programmes ont été mis en œuvre. Au nombre de ceux le **Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC)**, mis en place avec le soutien des différentes institutions allemandes intervenant dans le secteur du développement (KfW pour la Coopération Financière ; GTZ, DED et InWEnt pour la Coopération Technique).

C'est dans cette optique que le PDDC, après sa première phase d'exécution fin 2007 et avec la collaboration de la Politique Nationale de Décentralisation/Déconcentration (PONADEC), continue son appui aux acteurs clés de la réforme, tels que le Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), le Ministère de l'Énergie et de l'Eau (MEE), les Communes et l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) pour le renforcement du processus de mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) avec ses deux piliers, à savoir la Décentralisation et la Déconcentration.

La seconde phase du PDDC, d'un montant de 21,6 M€ (14 Milliards FCFA) est lancée en janvier 2009 dans le cadre d'un cofinancement de la Facilité *Énergie* de la Commission Européenne, de l'AFD (Agence Française de Développement), de la Coopération Hollandaise (DGIS), de la GTZ et de la SBEE. La GTZ se charge de la gestion administrative et financière de ce projet.

▪ **Objectifs et domaines d'intervention du PDDC**

L'objectif du PDDC est formulé comme suit : « **Les organes de l'Etat et les communes favorisent la participation de la population au processus de développement local et fournissent des prestations de qualité** ».

Ainsi, le programme contribue au renforcement des capacités des acteurs à travers l'organisation de formations, l'élaboration et le développement d'outils d'aide à la gestion, l'accompagnement technique et le renforcement du personnel des administrations centrales et décentralisées.

Qu'il s'agisse de la maîtrise d'ouvrage communale ou de la promotion de l'intercommunalité, le PDDC s'est engagé dans le développement des capacités managériales des acteurs locaux et s'active dans l'appui à la planification stratégique du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) ainsi que dans la planification du développement des communes.

Des initiatives de promotion de l'économie locale sont soutenues et des outils d'aide à la mobilisation des ressources sont créés et mis en œuvre au profit des collectivités territoriales décentralisées.

En outre, le PDDC intervient dans la facilitation de la participation citoyenne à la gestion communale et au renforcement de la veille citoyenne locale. Le programme œuvre ainsi pour le dialogue social et pour l'adoption de pratiques de bonne gouvernance locale dans les structures décentralisées.

Par ailleurs, le PDDC appuie les acteurs étatiques dans la modernisation de l'administration à travers l'informatisation des services et l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Aussi, le programme développe-t-il des projets d'aide à l'émergence politique des femmes et s'emploie-t-il à continuer l'accompagnement des acteurs locaux dans la lutte contre les Mutilations Génitales Féminines et la prévention contre le VIH-Sida.

Le volet électrification rurale du programme aborde sa phase opérationnelle et facilitera la modernisation des administrations publiques locales tout en suscitant l'éclosion et le développement des initiatives économiques dès le raccordement électrique des villages sélectionnés à cet effet.

II- Les composantes

Composante 1 : Décentralisation Politique

Le PDDC vise à améliorer les conditions politiques et institutionnelles pour l'exercice effectif des compétences dévolues aux communes. Il s'agit essentiellement :

- d'appuyer le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie nationale en matière de décentralisation, déconcentration et d'aménagement du territoire ;
- de promouvoir dans ce cadre le transfert effectif des compétences et des ressources aux communes ;
- d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des budgets programmes du MDGLAAT ;
- de développer des instruments de pilotage et de suivi et évaluation du processus de la Réforme de l'Administration Territoriale ;
- de promouvoir la bonne gouvernance locale dans les communes. Dans son appui à la promotion de la bonne gouvernance locale, le PDDC renforce sa collaboration avec les communes à travers un accompagnement dans le développement de leurs associations. L'Association Nationale des Communes du Bénin bénéficie ainsi d'un appui substantiel du programme dans la mise en œuvre de sa stratégie de communication et de plaider auprès de l'Etat, des communes et des populations béninoises.

Composante 2 : Décentralisation Administrative

Cette composante vise à améliorer les services publics au niveau central du MDGLAAT, au niveau des préfectures et au niveau des communes.

Il s'agit d'agir sur trois niveaux :

- un concept de développement des capacités sera élaboré et mis en œuvre notamment avec la Direction de la Gouvernance et du Développement Local et la Direction Générale de l'Administration d'Etat du MGLAAT dans le cadre d'un budget programme ;
- des mesures de développement des capacités seront mises en place avec les communes cibles sélectionnées. Il s'agit notamment du renforcement des capacités en matière d'ouvrage

communal dans une approche intercommunale du pilotage de processus de changement organisationnel de l'administration et d'élaboration de plans de développement communaux 2ème génération ainsi que de schémas d'aménagement ;

- Le PDDC fournit une contribution à l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de formation et de gestion des ressources humaines des communes à travers l'appui conseil et la promotion des processus de dialogue entre l'État et les communes.

Composante 3 : Décentralisation Fiscale

Elle vise à renforcer la capacité financière des communes dans la continuité de l'appui (de la première phase du PDDC) à la conception d'un instrument national de financement. A cet effet le PDDC se concentre sur les champs d'actions suivants :

- améliorer les procédures et instruments pour augmenter les recettes communales et la gestion financière des communes ;
- améliorer les prestations des services des impôts fournies aux communes ;
- appuyer la conception et la mise en œuvre d'un système de financement des communes et de péréquation (FADeC).

Composante 4 : Électrification Rurale.

La coopération allemande GTZ apporte une forte contribution pour améliorer l'accès à l'énergie des populations rurales dans le contexte de la décentralisation.

Fin 2007, le taux d'électrification rurale au Bénin était de 1,89%. En considérant qu'environ 70% de la population béninoise vit en zone rurale, on comprend l'importance des enjeux de l'électrification rurale en terme de développement socio-économique et de frein à l'exode de ces populations vers les centres urbains avec tous les défis et difficultés que cela induit. La pression démographique intense et continue qui s'exerce sur Cotonou pourrait être combattu en offrant aux zones rurales de meilleures conditions socio-économiques dont l'accès à l'énergie est une composante majeure.

Un premier projet pilote est en voie d'achèvement. Il consiste à raccorder au réseau SBEE, une douzaine de localités rurales notamment au travers de l'électrification des ménages, des infrastructures sociales et des applications productives. Ce sont quelques 142000 habitants qui bénéficieront de ce projet.

A travers l'électrification d'une soixantaine de localités via le réseau SBEE, la GTZ contribue en outre au renforcement des capacités des partenaires béninois au niveau local et national par le développement d'outils techniques et organisationnels. Elle poursuit le développement de mesures d'accompagnement permettant par exemple d'améliorer les taux et la gestion des raccordements ou bien de promouvoir les activités génératrices de revenus à partir de l'électricité. Enfin, des moyens spécifiques sont consacrés à l'introduction de systèmes d'énergie renouvelable.

Enfin, la GTZ intervient transversalement en appui-conseil sur différents thèmes liés à l'accès à l'énergie : potentiel éolien, aspects réglementaires, mécanismes de développement propre, proposition pour lutter contre le phénomène des toiles d'araignée (raccordement illégaux et hors norme), stratégie de mise en place d'une filière de cartes pour les compteurs électriques à prépaiement, mobilisation de la demande et introduction d'une approche concertée de l'électrification rurale dans le cadre de la

décentralisation communale : prise en compte des plans de lotissement, zones de développement, groupements locaux, etc.

Ainsi la GTZ apporte toute son énergie et son savoir-faire pour améliorer les conditions de vie des populations rurales à travers la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'électrification rurale.

III- Approche méthodologique.

Dans toutes ses composantes, le programme initie et accompagne les processus de changement dans une approche multi-niveaux et multi-acteurs. Il s'agit surtout des ministères MDGLAAT, MF et MEE avec leurs directions centrales concernées.

IV-Perspectives du Programme

Pour faire suite aux acquis de la phase en cours, de nouveaux axes de renforcement de la démocratie locale et d'accompagnement du développement sont envisagés. Les questions entre autres, de coopération décentralisée et de développement des infrastructures pourraient mobiliser davantage d'interventions de la part du programme.

De nouveaux défis se profilent également à l'horizon (prochain découpage territorial par exemple) et influenceront à coup sûr, les nouveaux objectifs que devra s'assigner le programme dans sa mission d'accompagnement à la satisfaction des besoins de la population béninoise.

L'appui à la réduction de la pauvreté et au développement durable équilibré devra continuer dans la concertation et en harmonie avec les acteurs, dans l'esprit de la déclaration de Paris.

FICHE N°2
PROJET DE GESTION URBAINE DECENTRALISEE 2 (PGUD-2)

I- Contexte et objectifs

Depuis quelques années, le Gouvernement béninois a entrepris une vaste politique visant à améliorer le cadre de vie des populations. Le contexte de la décentralisation et de la bonne gouvernance prônée par les autorités a aussi accentué les initiatives ayant pour objectif l'amélioration de la qualité des services rendus aux populations.

Le second Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD-2) qui a démarré le 8 mars 2006 avec un financement initial de 35 millions de dollars US et a été initié par le Gouvernement béninois avec l'appui de la Banque Mondiale, intègre cet objectif à travers ces différentes composantes avec en particulier la lutte contre les inondations cycliques qui s'observent dans les grandes villes du Bénin.

Ce projet vise entre autres objectifs, l'accès des populations aux infrastructures et services de base dans les villes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) et dans trois villes secondaires (Abomey-Calavi, Kandi, Lokossa). Il vise également à renforcer la capacité des services techniques et financiers des administrations communales et de l'Etat, en vue d'accroître les ressources nécessaires pour assurer l'entretien des équipements et infrastructures urbaines.

II- Description du projet

Le PGUD-2 se divise en quatre composantes :

- **La Composante A « Renforcement des capacités de gestion municipale »** vise à améliorer les instruments de gestion et les ressources financières des villes retenues pour leur permettre de fournir de meilleurs services urbains et d'entretenir les équipements mis en place avec l'aide des ministères techniques concernés et des administrations déconcentrées.
- **La Composante B « Infrastructure de base »** a pour objectif d'élargir l'accès des populations à l'infrastructure urbaine. Elle poursuit les travaux de construction et de réhabilitation d'infrastructures dans les trois villes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) et dans les villes secondaires retenues. Les activités retenues concernent l'exécution de travaux de pavage sur environ 22,5 km et la construction d'un réseau de drainage principal d'une longueur d'environ 4,3 kilomètres.
- **La Composante C « Participation et intégration des communautés »**, a pour objectifs : (i) de promouvoir l'initiative et la participation des communautés de résidents de quartiers les plus défavorisés dans la mise en place et la gestion de petits équipements de proximité ; et (ii) de développer la capacité de réponse des municipalités aux demandes et aux initiatives de ces communautés.

• **La Composante D « Gestion des déchets solides de Porto-Novo »** vise à améliorer la gestion des déchets solides de la ville de Porto-Novo. La mise en œuvre de cette composante s'effectue en deux phases : la première phase est axée sur les études et activités permettant à terme de jeter les bases d'une gestion intégrée des déchets solides et de prendre des dispositions provisoires pour éviter une nouvelle dégradation de l'état de l'environnement ; la seconde phase concerne la mise en œuvre d'un plan détaillé de gestion des déchets solides, tel que défini dans les études de la première phase, qui comprendra en particulier la construction d'un Centre d'Enfouissement Technique.

III- Mode de gestion du Projet

Ces composantes sont mises en œuvre par l'intermédiaire de deux agences d'exécution: la *SERHAU-SA* pour les composantes A et C et l'*AGETUR-SA* pour les Composantes B et D.

Une cellule de pilotage et de suivi du projet (CPS) a été créée au sein du Ministère chargé de l'Urbanisme. Sa mission est d'assurer le pilotage et le suivi technique de la mise en œuvre du PGUD-2 dans toutes ses composantes. Elle est chargée entre autres de contrôler et de suivre les performances des deux agences d'exécution.

IV- Programme complémentaire

Malgré les impacts des activités du PGUD-2 et les efforts faits par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre les inondations cycliques dans les trois villes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou), le profil environnemental de plusieurs quartiers des grandes villes reste très précaire.

Au regard de l'ampleur des besoins, le Gouvernement Béninois a sollicité le 26 juin 2007 un financement additionnel pour le projet afin d'accroître le volume des travaux de remise en état des routes et de drainage primaire dans le cadre de la Composante B, en faisant valoir l'impact important que ces travaux pouvaient avoir sur la qualité de vie des populations concernées. Cette requête a été réitérée dans une lettre adressée à la Banque le 23 juillet 2007 par le Gouvernement du Bénin.

Afin de bénéficier de la dynamique de l'exécution du PGUD-2, il a été retenu que ce programme soit mis en œuvre suivant le même schéma institutionnel que le PGUD-2, ce qui permettrait son exécution dans un délai de 24 mois.

Le Conseil d'administration de la Banque mondiale a approuvé le 26 juin 2008, un financement additionnel pour soutenir et renforcer les actions du Deuxième Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD-2) au Bénin. D'un montant total de 40 millions de dollars US (environ 17 milliards FCFA), ce financement additionnel permettra d'accroître l'impact du projet initial quant au nombre d'habitants qui auront accès aux voies pavées et qui seront protégés des inondations périodiques.

Plus spécifiquement, le financement additionnel va financer la construction de 9,6 kilomètres de routes et de 10,8 kilomètres d'ouvrages de drainage dans les trois villes principales du Bénin que sont : Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Ce financement additionnel bénéficiera à 106.000 personnes qui pourront avoir accès aux routes et à 76.000 personnes qui ne souffriront plus d'inondations périodiques dans leurs quartiers.

FICHE N°3
LE PROGRAMME D'APPUI AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (PACTE)

I- Contexte et objectifs du PACTE

▪ **Contexte**

Dans le cadre de **la coopération entre l'Union Européenne et la République du Bénin**, un Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales a été mis en place pour renforcer les capacités des administrations des communes ainsi que celles des administrations des services déconcentrés du Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire. Ce programme s'intéresse, entre autres aux questions de l'amélioration des conditions de vie sociale et économique des populations dans le contexte de la gouvernance démocratique au niveau local et en matière de développement local.

Le PACTE qui s'étend sur une période de trois ans a démarré en juillet 2008. Il est financé à hauteur de 7,8 milliards de FCFA environ.

▪ **Objectifs et résultats du PACTE**

L'objectif Général du PACTE s'inscrit dans la continuité de celui défini pour le PRODECOM (2003 – 2006), à savoir « **l'amélioration des conditions de vie socio-économique des populations dans un contexte de gouvernance démocratique au niveau local** ». Il s'agit de la mise en place d'une administration communale capable d'améliorer le niveau des services rendus aux populations dans une logique participative et de renforcement des capacités de l'État à appuyer les communes.

Il fait des communes, de nouveaux espaces de citoyenneté, capables de fournir des services aux usagers, de mobiliser les moyens de leur viabilité et d'assurer leur mission de facilitation du développement local au sein d'un environnement institutionnel adapté aux enjeux du développement à la base.

A l'issue de ce programme, un certain nombre de résultats devront être atteints. Les besoins des collectivités territoriales béninoises par rapport à leurs visions de développement, à la mise en œuvre de leur PDC, à leurs capacités institutionnelles devront être identifiés et faire l'objet de plans de renforcement.

II- Pilotage du Programme

La mise en œuvre du PACTE est assurée par un comité de pilotage et une structure opérationnelle.

Le comité de pilotage est présidé par le Ministère chargé des finances et de l'économie qui en est l'ordonnateur. Il est composé de 12 membres parmi lesquels on compte l'Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement, le Ministère des Réformes Administratives et Institutionnelles, deux représentants de l'ANCB et deux représentants de la DGAT, des représentants de la Délégation de la Commission Européenne, des coopérations française, allemande, belge, du PNUD et de la DANIDA.

La structure opérationnelle quant à elle, assurera la gestion technique et financière du programme. Elle est constituée d'un groupe d'experts sectoriels recrutés par un consortium international retenu pour piloter le programme.

III- Les composantes de mise en œuvre du PACTE

Trois volets importants seront couverts par le programme. Ils sont regroupés dans les trois composantes suivantes.

La composante 1 : Renforcement des capacités des collectivités territoriales, de l'ANCB et des Associations régionales et départementales des communes

Il s'agit du renforcement de l'administration et de la promotion du développement dans les communes. Ce renforcement se fera à travers l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), représentation faitière des communes du Bénin. Il s'agit dans ce cadre d'apporter des appuis institutionnels et organisationnels, d'une part aux collectivités locales prises individuellement, dans un objectif de promotion du développement local et, d'autre part, à la structure nationale de représentation des communes, l'ANCB.

Pour cette dernière, il s'agira de développer une dynamique de partage d'informations, d'expériences et d'actions concertées entre les communes afin qu'elles deviennent une véritable force de proposition et de défense des intérêts de ses membres auprès des autorités gouvernementales et des partenaires au développement.

La composante 2 : Financement des PDC à travers une aide budgétaire de 6,5 milliards de FCFA de 2008 à 2010

Cette composante prend en compte la mise en œuvre des PDC dans le contexte des services administratifs, socio-économiques et culturels répondant aux enjeux du développement communal et intercommunal.

A cet effet, le programme apporte des moyens financiers aux communes pour qu'elles réalisent les investissements prioritaires prévus dans leur PDC et qu'elles renforcent leurs capacités en matière de maîtrise d'ouvrage et de gestion de leurs investissements. Cela signifie d'une part, le financement d'actions liées à la modernisation de l'administration communale afin qu'elle puisse rendre des services de qualité, efficaces et efficients et d'autre part, le financement de ses investissements prioritaires.

La composante 3 : renforcement des capacités de l'Administration territoriale

Il s'agit du renforcement des institutions en charge de la mise en œuvre de la réforme administrative territoriale et de la tutelle des collectivités locales.

IV- Perspectives pour la CCO

Dans le cadre de sa mission d'appui au renforcement des capacités des collectivités territoriales, le PACTE entend dynamiser les associations régionales et départementales des communes. Cette action vise un meilleur fonctionnement et une meilleure appropriation par les associations de communes de leur rôle surtout de relai pour l'association faitière que constitue l'ANCB.

Cette mission de « redynamisation des associations régionales et départementales des communes » concerne les associations suivantes :

- la Communauté des Communes du Plateau (CCP)
- l'Association des Communes du Mono-Couffo (ACMC)
- **la Communauté des Communes de l'Ouémé (CCO)**
- l'Union des Communes des collines (UCC), en lien avec le Groupement Intercommunal des Collines (GIC).

Le PACTE a opté pour l'intervention d'une expertise extérieure capable de proposer une stratégie conséquente.

FICHE N°4 :
FONDS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DES COMMUNES (FADeC)

1- Éléments de définition du FADeC

Le FADeC est constitué de deux lignes budgétaires distinctes :

- une ligne destinée aux dotations de fonctionnement pour assurer un équilibre des de fonctionnement. Cette ligne pourra être mise en place quand les autorités le souhaiteront en regroupant les différents dotations ou subventions de fonctionnement actuelles et en actualisant le niveau (l'équipe a proposé un outil facilitant la définition des niveaux de dotation d'équilibre).
- une ligne destinée à l'investissement communal. Cette ligne, qui est au cœur de l'étude, est décomposée en :
 - une dotation non-affectée, qui permet aux communes de mettre en œuvre leur PDC ;
 - des dotations affectées de façon sectorielle qui permettent à l'Etat, en lien avec ses politiques sectorielles, de financer de manière spécifique des investissements de compétences communales de certains secteurs tout en respectant la maîtrise d'ouvrage communale.

2- Pilotage du FADeC et mode de calcul des dotations

▪ Pilotage du FADeC

Le FADeC est logé au niveau du Ministère en charge de la décentralisation, mais il est piloté par un organe paritaire : la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL). C'est un organe paritaire avec d'un côté le ministère en charge des collectivités locales et celui en charge des finances et, d'un autre côté, les représentants des élus.

La CONAFIL est doté d'un secrétariat permanent, constitué d'une cellule légère de deux cadres de haut niveau, destiné à préparer les décisions de la CONAFIL et à suivre l'application des décisions, notamment pour le FADeC. Le Secrétariat Permanent de la CONAFIL s'appuie sur les services techniques du ministère en charge des collectivités, du ministère en charge des finances ainsi que sur l'ANCB.

▪ Mode de calcul des dotations

En fonction des ressources disponibles, c'est la CONAFIL qui définit annuellement le poids des critères objectifs de répartition des dotations aux communes. Un outil a été conçu par l'équipe et permet à la CONAFIL en faisant varier les paramètres d'orienter les financements en lien avec des choix stratégiques.

Cet outil d'utilisation simple permet une affectation des ressources en toute transparence sur la base de données connues (population, taux d'urbanisation, indice de pauvreté humaine, performances).

La dotation « non-affectée » comporte trois éléments : (i) une dotation de structure intégrant comme variables : le nombre d'arrondissement, le nombre de villages et la superficie, (ii) une dotation de péréquation intégrant comme variables : la population, l'indice de pauvreté humaine et le taux d'urbanisation et (iii) une dotation liée à la performance. Cette performance est calculée sur la base d'indicateurs objectifs et non discutables : respect des textes pour la tenue des sessions des conseils communaux, respect des textes en matière de passation des marchés, production dans les délais des budgets primitifs et des comptes administratifs, amélioration des ressources propres de la commune et de la part consacrée à l'investissement et à l'entretien des équipements.

L'outil conçu permet à la CONAFIL de faire des choix en connaissance de cause en faisant varier (i) le poids relatif de ces 3 éléments de la dotation et (ii) à l'intérieur de chaque élément le poids de chaque variable.

Pour les dotations « affectées » de façon sectorielle, la répartition est le fruit d'un travail concerté au niveau départemental entre les services déconcentrés de l'Etat et les communes sous la coordination du Préfet. Ce travail de programmation concerté permet la rencontre entre l'offre sectorielle et les besoins des communes. Une fois l'affectation des ressources disponibles faite, les montants correspondants sont inscrits au niveau du budget de l'Etat sur la ligne FADeC correspondante (ex. FADeC « santé »), une liste des communes bénéficiaires est établie et ajustée suite aux arbitrages budgétaires qui joueront sur le montant global disponible.

A terme les dotations « affectées », qui permettent à l'Etat de mettre en œuvre une politique volontariste de rattrapage des investissements dans certains secteurs, ne devraient occuper qu'une part marginale des dotations aux communes.

Les fonds sont positionnés au Trésor, au niveau national sur un (ou des) compte(s) de dépôt ou un (des) compte(s) de disponibilité, au niveau du receveur percepteur sur un compte bancaire ou postal ouvert à son nom mais dédié uniquement aux ressources en provenance de la ligne budgétaire FADeC investissement. Une fois les crédits ouverts, les montants sont ordonnancés en une seule fois, le Trésor assurant ensuite la mise à disposition des fonds suivant un calendrier prédéfini.

La commune utilisera les fonds en respectant les règles de gestion habituelle ainsi que le manuel de procédures FADeC. Une liste d'objets inéligibles au FADeC est établie par la CONAFIL. Un registre auxiliaire de suivi de l'utilisation des fonds FADeC sera mis en place au niveau des communes et des receveurs percepteurs facilitant ainsi le suivi et le contrôle.

Un système de suivi-évaluation est mis en place s'appuyant sur la remontée et la consolidation d'indicateurs dont la grande majorité proviendra des systèmes de suivi déjà existants soit au niveau sectoriel, au niveau du Trésor, au niveau de l'INSAE.

Le contrôle est assuré par l'IGF qui s'appuiera sur d'autres corps de contrôle, notamment l'IGA. Des audits externes compléteront le dispositif de contrôle et vérifieront aussi l'efficacité de l'instrument.

3- Mesures d'accompagnement

La mise en place du FADeC répond à un besoin urgent : disposer d'un outil financier immédiatement opérationnel pour accélérer de manière sécurisée les transferts aux communes. La mise en œuvre ne

peut répondre à elle seule aux multiples questions se posant aux communes, la première étant le développement de leur capacité institutionnelle dont leur capacité de maîtrise d'ouvrage. L'expérience montre que nombre de communes, et leurs équipes, ont su faire preuve de sérieux dans la gestion des fonds et que la capacité se développe par l'apprentissage direct et non par la substitution. Il s'agit pour l'Etat de créer en parallèle les conditions de l'amélioration de l'environnement institutionnel des communes.

Le Bénin apporte déjà deux réponses qu'il convient de conforter :

- le développement des intercommunalités de services, avec un accent sur la mutualisation à ce niveau d'équipes de cadres qualifiés pouvant apporter un appui technique aux communes adhérentes,
- le renforcement des capacités des services techniques déconcentrés de l'État à assurer un appui-conseil aux équipes communales dans leur domaine respectif.

Le FADeC, pour sa part, contribuera modestement à l'amélioration de capacité à travers trois leviers :

- l'affectation possible d'une part de la dotation d'investissement (maximum 15 %) à la modernisation de l'administration communale ou la mobilisation d'expertise;
- la prise en compte des performances des équipes communales dans le mode de calcul de la dotation (qui devrait avoir un effet incitatif à la bonne gestion);
- la mise en place de « précautions » à travers le manuel de procédures dont le contrôle en est la principale, contrôle qui n'aura de sens que si les mécanismes de sanction fonctionnent.

FICHE N°5
LE PROGRAMME NATIONAL DE DEVELOPPEMENT CONDUIT
PAR LES COMMUNAUTES

▪ **Contexte et objectifs**

Le Projet National d'appui au Développement Conduit par les Communautés (PNDCC), démarré officiellement ses activités au Bénin le 1er juillet 2005 vise l'amélioration des conditions de vie des communautés pauvres et démunies à l'échelle des villages et quartiers de ville. Dans cette optique, le projet envisage l'accès des pauvres aux services sociaux de base, la promotion de l'économie locale et le renforcement des capacités des communautés à prendre des initiatives de développement de leur choix. Le PNDCC est mise en œuvre pour une durée de cinq ans. Le coût total du projet y compris la contribution des bénéficiaires est de 65,87 millions de dollars US soit environ 34,25 milliards de francs CFA. Le PNDCC a une couverture nationale sauf les zones d'intervention du Projet de Gestion Urbaine Décentralisé (PGUD) également sur financement Banque Mondiale

En concertation avec d'autres projets et programmes, le PNDCC participe aussi au renforcement des capacités des collectivités territoriales (Communes et municipalités) pour promouvoir et appuyer le développement à l'échelle des communautés au sein de leurs territoires (Communes). Le partenariat avec la Maison des Collectivités Locales (MCL) en est une illustration concrète.

L'objectif principal du projet est de promouvoir l'approche du Développement conduit par les communautés (DCC) au niveau des ministères sectoriels, des communes et des communautés villageoises pour améliorer l'accès des communautés les plus pauvres aux services sociaux et financiers de base, afin de préparer les ministères sectoriels et les communes à la mise en œuvre du Développement conduit par les communautés dans l'approche Programmatique.

▪ **La réalisation du présent projet permettra**

Au Gouvernement de mettre en place un cadre légal et réglementaire approprié pour la mise en œuvre du Développement conduit par les communautés ;

Aux ministères de renforcer leurs capacités pour redéfinir leurs rôles en prenant en compte les transferts de compétences prévus par la loi sur la décentralisation ;

Aux communes de développer leurs capacités à intégrer l'approche du DCC dans la planification et la mise en œuvre des plans de Développement communaux;

Aux communautés de renforcer leurs potentiels à initier, développer, mettre en œuvre leurs projets à l'échelle communautaire dans le cadre des PDC. Par le présent projet, le Gouvernement du Bénin veut organiser la transition de l'approche « Projet de la mise en œuvre de son action vers l'approche » programmatique.

▪ **L'approche DCC et ses composantes**

L'approche DCC est une approche nouvelle de lutte contre la pauvreté par la promotion d'un développement local participatif. Au Bénin l'approche DCC est portée depuis 2005 par le PNDCC.

Cette approche repose sur sept principes notamment la Formation en Gestion à la Base (FGB) ; la délégation de maîtrise d'ouvrage de la commune à la communauté ; Le ciblage/ phasage des zones les plus pauvres ; la subsidiarité (activités réalisées par l'acteur le plus proche du bénéficiaire); le transfert de ressources aux communes ; la forte implication des femmes ; la promotion de l'économie locale par le recours à l'expertise locale.

▪ **La mise œuvre de l'approche DCC au Bénin repose sur quatre composantes**

Composante 1 : Renforcement des capacités des Ministères, des Administrations Locales Décentralisées et des Communautés Locales, à Exécuter des Activités de Développement Conduit par les Communautés.

Composante 2 : Amélioration de l'Accès des pauvres aux Services sociaux et infrastructures de base.

Composante 3 : Amélioration de l'Accès des pauvres aux Services Financiers pour des Activités Génératrices de Revenus.

Composante 4 : Soutien à la Gestion du PNDCC.

▪ **Transversalité et coordination**

Le PNDCC a des relations avec :

- tous les ministères sectoriels concernés par l'approche du Développement Conduit par les Communautés (DCC)
- tous les projets et programmes sectoriels, décentralisés du DCC au Bénin.
-

Le projet est mis en œuvre sous la coordination d'un Secrétariat Exécutif placé sous la tutelle du Ministère Chargé de la Planification et du Développement .Il est appuyé d'une agence fiduciaire l'Agence Financement des Initiatives de Base (AGEFIB).

ANNEXE 5 : SYNTHÈSE DES MISSIONS EFFECTUÉES PAR LES CADRES LYONNAIS À PORTO-NOVO ENTRE 2004 ET 2008

PERIODE	DELEGATION	OBJECTIFS
Mission du 3 au 15 octobre 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Franck CHARLIN - Christian SOZZI 	<ul style="list-style-type: none"> - Établir un diagnostic partagé par les communes concernées sur la modernisation des services urbains de la ville (voirie, propreté, assainissement), l'assistance au développement des micros entreprises, et avec l'aide de la ville de Lyon, l'appui pour la protection et la mise en valeur du patrimoine. - proposer des orientations concrètes de travail.
Mission du 4 au 11 juin 2005	<ul style="list-style-type: none"> - Pierre BARRIAL, DRI Coopération Décentralisée Grand Lyon - Franck CHARLIN, agence d'urbanisme - Bruno DELAS ville de Lyon, mission patrimoine - Christian LAMORTHE, direction de la voirie Grand Lyon - Christian SOZZI, agence d'urbanisme 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortifier le processus technique d'intercommunalité par le renforcement de ses capacités d'intervention à court et moyen terme. - Définir une démarche sur le patrimoine urbain de Porto-Novo en vue du dépôt d'un dossier de candidature UNESCO et de la mise en œuvre d'actions opérationnelles significatives - Préparer un séminaire sur le tourisme, défini comme la première étape d'un projet de développement associant les autorités publiques concernées et les partenaires privés.
Mission du 31 mai au 10 juin 2006	<ul style="list-style-type: none"> - Franck Charlin - Christian Sozzi, agence d'urbanisme - Pierre Vantelot, Stagiaire Grand Lyon 	<ul style="list-style-type: none"> - Sur le Projet de développement touristique de l'Ouémé : Conforter le portage politique de la CCO, le partenariat institutionnel et l'engagement de la profession privée ; Préparer le recrutement du chargé de mission « animateur et développeur touristique » (financement VUP) ; Installer Pierre VANTELOT (stagiaire Grand Lyon) ; - Sur L'intercommunalité au sens large : Faire le point des différents sujets (au-delà du « tourisme ») avec le groupe technique de la CCO ; Valider le principe

		<p>d'un stage de formation à Lyon sur la « représentation cartographique » ;</p> <p>- Sur le patrimoine de Porto-Novo: S'assurer des conditions de mise en œuvre de la « Maison du patrimoine et du Tourisme » ; Faire le point sur le portage du dossier de candidature UNESCO.</p>
Mission du 4 au 11 juillet 2007	<p>- Philippe Di Loreto (Ville de Lyon / Villes Unies contre la Pauvreté)</p> <p>- Franck Charlin (Agence d'Urbanisme de Lyon),</p>	<p>- L'appui à la « Mission de développement touristique intégré de l'Ouémé » en procédant à l'élaboration d'un programme de travail à court et moyen terme, et à la présentation des procédures de conduites de ce partenariat avec le réseau Villes Unies contre la Pauvreté,</p> <p>- La présentation aux membres de la Communauté de Communes de l'Ouémé des activités programmées de la « Mission de développement touristique intégré de l'Ouémé » et des résultats attendus,</p> <p>- La rencontre avec les partenaires institutionnels, techniques et financiers à mobiliser pour la mise en œuvre de cette politique de développement touristique.</p>
Mission du 12 au 19 nov. 2007	- VUP/Grand Lyon	Évaluer les travaux réalisés par l'équipe technique de la mission Tourisme y compris les circuits proposés.
Mission du 8 au 18 décembre 2008	<p>- Philippe Di Loreto (DRI de la Ville de Lyon & du Grand Lyon ; Représentant de Villes Unies contre la Pauvreté),</p> <p>- Louis-Edouard Pouget (Direction de la propreté du Grand Lyon).</p> <p>- Franck Charlin (chargé d'études à l'Agence d'Urbanisme de Lyon).</p>	<p>- Faire un point d'étape sur le projet de développement touristique intégré des communes de l'Ouémé ;</p> <p>- Explorer de nouveaux sujets de coopération prolongeant et renforçant les actions engagées et préparant les termes de la prochaine convention triennale de coopération décentralisée (horizon fin 2009) ;</p> <p>- Une prise de contact avec les nouveaux élus locaux de ce territoire ;</p> <p>- La rencontre de quelques partenaires institutionnels, techniques et financiers à mobiliser (stratégie et mise en œuvre des projets) ;</p> <p>- Mener un travail spécifique sur la gestion des déchets de la ville de Porto-Novo.</p>

ANNEXE 6 : CALENDRIER DE L'ÉVALUATION

ACTIVITES	DATES
Phase préparation, cadrage et terrain en France	
<ul style="list-style-type: none"> - Lyon : Réunion de cadrage, collecte documentaire et signature contrat - Rencontre à Lyon : Elus et techniciens : Service relation internationale, agence d'urbanisme, Direction du patrimoine, - Organisation rencontre de restitution à chaud avec service relations internationales et élus 	Du 3 au 12 mai 2009
Phase préparation, et cadrage au Bénin	
<ul style="list-style-type: none"> - Porto-Novo - Cotonou 	Fin mai 2009
Phase terrain Bénin	
Rencontre partenaires <ul style="list-style-type: none"> - Porto-Novo : rencontre avec les partenaires, Mairie Porto-Novo (élus, techniciens), et autres acteurs locaux - Cotonou : rencontre SCAC, ANCB, PDM, SERHAU SA, - Organisation rencontre de restitution à chaud avec mairie Porto-Novo 	Du 07/06/2009 au 18/06/2009
Phase restitution provisoire	
- Restitution France (Lyon)	Le 30 juin 2009
- Restitution manquée (Porto-Novo)	24 septembre
- Séance de travail préparation restitution (Porto-Novo)	15 octobre 2009
- Restitution Bénin (Porto-Novo)	23 octobre 2009
Réalisation entretiens complémentaires	
- Entretien avec le Professeur Joseph ADANDE	4 septembre 2009
Phase restitution finale	
- Restitution Bénin (Porto-Novo)	26 septembre 2009



Direction des relations internationales

Ville de Lyon - Grand Lyon
20 rue du lac – BP 31 03
69 399 LYON cedex 03
Tél : +33 (0)4 78 63 40 40
Fax : +33 (0)4 26 99 39 99
Email : international@grandlyon.org

www.grandlyon.org