



**République du Bénin**

**MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION, DE LA GOUVERNANCE LOCALE, DE  
L'ADMINISTRATION ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

**ATELIER DE PROGRAMMATION ET DE CONCERTATION AVEC  
LES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS**

INFOSEC Cotonou, le 09 février 2009

**DOCUMENT DE SYNTHÈSE**

Appui technique et financier

**gtz**

PROGRAMME D'APPUI À LA DÉCENTRALISATION  
ET AU DÉVELOPPEMENT COMMUNAL  
(PDDC)

février 2009

Le présent rapport a été élaboré par **Edouard ZOUNGAN**, facilitateur de l'Atelier

## Sigles et Abréviations

ADECOI	Appui au développement communal et initiatives locales
BN	Budget national
B-P	Budget-programme
CNAD	Commission nationale de délimitation et de matérialisation des limites territoriales des départements et des communes
CONAFIL	Commission nationale des finances locales
CSE	Cellule suivi évaluation
CTB	Coopération technique belge
DAT	Direction de l'Aménagement du Territoire
DGAE	Direction Générale de l'Administration d'Etat
DGAT	Direction Générale de l'Administration Territoriale
DGDGL	Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
DRFM	Direction des Ressources Financières et du Matériel
DRH	Direction des Ressources Humaines
EDP	Espaces de Développement Partagé
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FDC	Fonds de Développement Communal
FENU	Fonds d'Equipeement des Nations Unies
FIP	Fonds d'Initiatives Projet
GTZ	Coopération technique allemande
IGAA	Inspection générale des affaires administratives
MCL	Maison des collectivités locales
MDGLAAT	Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'aménagement et de l'administration du territoire
ORGOLD	Observatoire régional de la gouvernance locale et de la décentralisation
PACTE	Programme d'appui aux collectivités territoriales
PADD	Programme d'appui à la décentralisation et à la déconcentration
PAGGS	Programme administration générale et gestion des services
PAPDC	Programme d'appui à la mise en œuvre des PDC
PDC	Plan de développement communal
PONADEC	Politique nationale de décentralisation/déconcentration
PRONAT	Programme national d'aménagement du territoire
PTA	Plan de travail annuel
PTF	Partenaire technique et financier
SDI	Schéma directeur informatique
SG	Secrétariat général
TDL	Taxe de développement local

# **ATELIER DE PROGRAMMATION ET DE CONCERTATION AVEC LES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS**

## **Introduction**

### **1. Contexte et objectifs**

Le Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire (MDGLAAT) ainsi que ses partenaires techniques et financiers (PTF) ont convenu de renforcer la coordination et l'harmonisation de leurs interventions. L'un des instruments de cette coordination et de cette harmonisation est l'atelier annuel de concertation et de programmation, tenu pour la première fois le mercredi 30 janvier 2008 au CMB Grill à Fidjrossè à Cotonou.

Lors de la réunion du Groupe Technique Décentralisation (GTD) du 21 Janvier 2009 il a été convenu de répéter l'exercice pour 2009.

L'atelier de concertation et de programmation de l'année 2009 s'est tenu le 09.02.2009 à l'INFOSEC à Cotonou. Son objectif est de faire le bilan rétrospectif de l'exécution du PTA 2008 et la programmation des interventions techniques et financières des PTF pour 2009.

### **2. Participants**

Ont pris part à l'atelier de planification :

- les représentants des partenaires bilatéraux ou multilatéraux au développement
- les responsables des différents projets d'appui à la décentralisation et/ou à la déconcentration ;
- les responsables et cadres des structures du MDGLAAT bénéficiant des appuis des PTF ou chargés de la gestion de ces appuis.

La liste nominative des participants figure en Annexe.

### **3. Déroulement des travaux et résultats**

L'ouverture des travaux de l'atelier a été effectuée par le Conseiller Technique à la Décentralisation du MDGLAAT représentant le Ministre, Monsieur Georges HOUESSO.

#### **3.1 Revue du PTA 2008**

Dans le cadre de la revue du PTA 2008, le DPP du MDGLAAT a fait une communication qui a été suivie des commentaires des Partenaires Techniques et Financiers.

### 3.1.1. Exposé du DPP

Le DPP a rappelé la mission du MDGLAAT et présenté les trois programmes qui ont été définis pour la réalisation des objectifs assignés au ministère par le Gouvernement à savoir :

- Programme d'appui à la décentralisation et à la déconcentration (PADD)
- Programme national d'aménagement du territoire (PRONAT)
- Programme administration générale et gestion des services (PAGGS)

Il a ensuite fait le point des activités menées dans le cadre des trois programmes au cours de l'année 2008. A côté des réalisations en 2008, il a mis l'accent sur les difficultés qui ont affecté l'exécution des PTA ; il s'agit en particulier de :

- la faible appropriation des principes de la gestion axée sur les résultats par un grand nombre des agents des différentes administrations du MDGLAAT ;
- l'insuffisance de l'effectif et la faible qualification du personnel des différentes administrations du MDGLAAT ;
- le manque de moyens matériels nécessaires au fonctionnement des services et à l'exécution des programmes ;
- la faible consommation des crédits due en partie aux dysfonctionnements des services du Ministère des Finances, à la non-nomination de régisseurs pour les projets.

Il a néanmoins souligné une nette amélioration de la communication entre les différentes administrations du ministère et la DPP, ce qui représente une condition favorable pour l'atteinte des objectifs du budget-programme 2009-2011.

### 3.1.2 Commentaires des PTF

Les représentants des PTF ont présenté les réalisations auxquelles ils ont contribué en 2008 et mis en relief les problèmes rencontrés.

#### Coopération allemande

Les représentants de la coopération allemande ont rendu compte de leurs réalisations dans les domaines de la décentralisation fiscale, politique et administrative.

Concernant la décentralisation fiscale, ils ont indiqué que l'année 2008 a été consacrée à la conceptualisation ; leurs interventions ont porté sur l'appui à l'opérationnalisation du FADeC et de la TDL, le développement de guides pour l'évaluation du gisement fiscal et la réalisation d'études pour la structuration des finances locales.

Au sujet de la décentralisation politique, ils ont signalé:

- l'élaboration de cadre organique pour le ministère ;
- l'appui aux associations des communes au niveau national et départemental ;
- la formation des nouveaux maires.

S'agissant de la décentralisation administrative, parmi les actions menées, on note :

- l'élaboration de guide de la planification communale, des PTA 2008 des préfectures et du guide d'assistance-conseil aux communes ;
- la mise au point des indicateurs de contrôle de la légalité des actes communaux ;
- la mise en place de l'intranet et de l'internet du MDGLAAT

Enfin, ils ont déploré des retards dans la transmission des rapports des préfectures ce qui a été préjudiciable à l'activité relative à la mise au point du projet sur les indicateurs.

### Coopération belge

Les représentants de la coopération belge ont indiqué que, la contribution belge par le PAPDC, s'effectue à travers trois programmes :

- le Fonds de Développement Communal qui est alloué sous forme directe aux communes pour financer leur PDC ; le montant attribué pour l'année 2008 est de 1million d'euros ;
- le FRC et le FIP destinés au financement des communes et de l'administration centrale ; les montants attribués pour l'année 2008 sont respectivement de 1341,02 euros et 500 euros.

Ils ont précisé que les directions du MDGLAAT n'ont manifesté aucun intérêt pour l'utilisation de ces fonds en 2008.

### Danemark

Le représentant de la coopération danoise a fait savoir qu'une allocation de 1,3 millions d'euros est prévue sous forme d'appui budgétaire pour appuyer les communes des départements du Zou et des Collines en 2008 ; mais très peu de réalisations ont été effectuées en raison des élections municipales qui ont eu lieu au cours de l'année.

### France

Le représentant de la coopération française a indiqué que les interventions prévues en 2008 n'ont pu se faire parce que le projet a été gelé. Il a donc fallu se repositionner sur des activités comme la formation, le financement du journal « la territoriale ».

### FED

Les représentants du FED ont observé que dans la présentation du bilan de la mise en œuvre des PTA 2008, on devrait distinguer les goulots d'étranglement qui sont du ressort des PTF de ceux du Gouvernement. Ils ont aussi fait le constat d'un effort d'amélioration de l'alignement des PTA sur les objectifs du budget-programme. Concernant les réalisations auxquelles le FED a contribué, ils ont évoqué le démarrage du PACTE, la finalisation de la PONADEC et l'appui budgétaire de 3 millions d'euros dont le décaissement est en cours.

### FENU : (projet ADECOI)

Le représentant du projet ADECOI a fait part de sérieuses préoccupations quant aux difficultés de décaissements des crédits, liées aux dysfonctionnements des recettes perceptions du Trésor. Il estime que les services chargés de contrôle du MDGLAAT devraient intervenir sur le terrain pour identifier les blocages et trouver des solutions.

### 3.1.3 Conclusions du DPP

Le DPP a observé que le PRONAT n'a pas reçu d'appui en 2008 ; il a invité les PTF à orienter aussi leurs appuis en direction de ce programme.

Concernant les contrôles sur le terrain, il a informé de l'audit organisationnel de l'IGAA, dont les résultats permettront d'identifier les dysfonctionnements et la formulation d'un programme de renforcement, en vue de l'amélioration de ses prestations.

Enfin, le DPP a appelé à la poursuite du renforcement de la communication entre le MDGLAAT et les PTF pour un meilleur suivi des projets.

### **3.2 Programmation 2009**

L'exercice de programmation a débuté par l'exposé du DPP portant sur le cadre logique du budget-programme et des PTA concernés par la programmation 2009.

Les représentants des PTF ont ensuite annoncé les montants de leurs contributions et les grandes lignes de leurs interventions. Le tableau ci-dessous résume les appuis des PTF par PTA et par thème.

**Programmation des interventions des PTF année 2009**

<b>PTF</b>	<b>PTA</b>	<b>Activités</b>	<b>Montant</b>
<b>FED</b>	DAT	P.N. (PACTE)	
		Préparation projets de territoire et échanges services entre communes	
	ORGOLD	Cofinancement atelier INTA	10 000 000
	DGDGL	Appui Budgétaire 9 FED (toute direction)	1 967 871 000
		Renforcement des Associations des Communes	100 000 000
		Renforcement des Communes	547 000 000
		Collecte et traitement des données financières et administratives	10 000 000
	IGAA	Appui à l'IGAA	12 000 000
		Appui suivi-évaluation du système de financement aux communes	
	<b>Coopération Allemande</b>	DGDGL	Appui FADEC sur trois ans (KfW)
Fivis II (2008/2009) (KfW)			1 450 000 000
Mise en œuvre PONADEC;			330 000 000
Evaluation Tutelle			
Vulgarisation Guide PDC			
Appui à la déconcentration de la base de données de finances locales			
Elaboration charte gouvernance locale			
Guide juridique de la réforme administrative et territoriale			
SDI			
Appui à l'opérationnalisation de la TDL			
Appui à la maîtrise d'ouvrage communale			
Appui à l'administration et à la gestion communale			
Publication de la Territoriale			
Elaboration des documents de planification des communes			
Appui à l'élaboration du cahier de charges et de logiciels de gestion budgétaire communale			
Appui à la vulgarisation du guide sur le gisement fiscal			

<b>PTF</b>	<b>PTA</b>	<b>Activités</b>	<b>Montant</b>
		Promotion de l'économie locale (appui aux communes et à l'ACAD)	
<b>PACTE / PDDC</b>			115 000 000
<b>Coopération Allemande</b>	DGAE	PONADEC	120 000 000
		Actualisation carte administrative	
		Elaboration programme assistance-conseil des préfectures	
		Elaboration PTA des préfectures	
		Appui au système de motivation des cadres du MDGLAAT	
	IGAA	Vérification des préfectures	10 000 000
		Appui à l'IGAA pour le développement organisationnel et audit interne	
	CONAFIL	Appui technique à la CONAFIL	40 000 000
		Appui à un suivi citoyen de la dotation FADeC	
		Vulgarisation du manuel de procédures FADeC aux communes et préfectures	
Formation des membres de la CONAFIL			
DRH	Amélioration de la gestion des ressources humaines du MDGLAAT	30 000 000	
MCL	Appui au Centre de formation + activités sous-groupe de formation	50 000 000	
<b>Coopération Belge</b>	DGDGL	Fonds de développement des communes Mono-Couffo Atacora / Donga (via FADeC)	1 950 000 000
		Etude du système d'information des communes (FIP 09)	
		Repérage modules de formation + formateurs (FIP 09)	
		Formations des formateurs préfectures Mono-Couffo Atacora-Donga	
		Dotation budgétaire aux 25 communes (FRC 09)	360 000 000
		Diagnostic SAFiC aux 25 communes + dotation budgétaire	
		Elaboration base de données communales	
		Adaptation SAFiC au contexte du Bénin (FIP 09)	
		Fonds d'initiative Programme (études, enquêtes, outils)	139 000 000
		Etude MDGLAAT à définir (FIP 09)	
Formations commissions MP / MC-AD			

<b>PTF</b>	<b>PTA</b>	<b>Activités</b>	<b>Montant</b>
		Etude économique des deux départements MC + AD	
		Acquisition et installation logiciel GBCO dans les 12 communes (FRC 09)	
		Achat de deux ordi. Supplémentaires dans les 25 communes (FRC 09)	
		Appui-Conseil aux 25 communes, Préfectures et Associations MC + AD	383 000 000
		Renforcement des capacités des communes et associations et des préfectures MC + AD	360 000 000
	<b>DAT</b>	A définir	
<b>FENU</b>	DGDGL	Appui au développement économique local	225 000 000
		Amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables (FADeC)	550 000 000
		Appui à une meilleure articulation de la décentralisation et de la déconcentration; renforcement des capacités du personnel Archives et équipements	227 000 000
	IGAA	Renforcement des capacités IGAA en matière de contrôle et de suivi des communes	
<b>Coopération Suisse</b>	DGDGL	FADeC (par an)	100 000 000
	MCL	Gestion administrative des animateurs de territoires et visites de territoires (sur 4 ans)	29 300 000
	DAT	Appui à la réalisation des projets de territoires de développement	64 500 000
	DGAE	Appui institutionnel à la DGAE	12 500 000
<b>Coopération française</b>	ATD	Vallée du Niger	40 000 000
		Elaboration de la base de données des finances locales	10 460 000
	DRH	Formation	20 000 000
<b>Danemark</b>	CONAFIL	Appui	100 000 000
	MDGLAAT	Appui au renforcement des communes	250 000 000
	DGDGL	FADeC	700 000 000

Concernant la programmation des interventions du Danemark, les représentants du MDGLAAT ont suggéré que l'activité « Appui au renforcement des communes » soit inscrite au titre des appuis consentis pour la mise en œuvre du PTA DGDGL.

Mais après échanges avec le représentant de la coopération danoise, il a été retenu que les fonds prévus pour la réalisation de cette activité seront utilisés pour financer toute structure du MDGLAAT qui développerait des activités dans le domaine du renforcement des communes; le montant de la dotation pour l'année 2009 est de 250 millions francs CFA.

## **Conclusions et recommandations**

Le présent atelier a enregistré la présence d'un grand nombre de responsables du MDGLAAT et leur participation effective aux travaux ; ils ont joué un rôle majeur dans la coordination des interventions des PTF, ce qui témoigne d'une évolution significative dans le processus de l'appropriation de l'aide par les autorités du secteur.

Les appuis formulés par les PTF au cours de cette session de programmation, se fondent sur les objectifs du budget-programme du MDGLAAT, dont le cadre de référence est la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté. Cette démarche participe de l'alignement de l'aide sur la stratégie nationale de développement du Bénin.

L'institutionnalisation de la concertation et de la programmation des interventions des PTF au MDGLAAT en début d'année vise à réaliser entre ceux-ci un partage des tâches et une certaine complémentarité dans leurs contributions respectives à l'exécution des PTA et du budget-programme du ministère.

L'adoption de cette approche permet de réduire les double-emplois et les redondances entre les activités des PTF.

Elle s'inscrit dans l'optique de l'harmonisation de l'aide, de l'amélioration de son efficacité et de son impact.

Le principe de la gestion axée sur les résultats semble désormais acquis pour la programmation et la gestion de l'aide. Il reste à améliorer la qualité des outils, que sont les PTA et le budget-programme, par le renforcement des capacités des acteurs concernés.

Il convient de mentionner que la programmation des interventions des PTF en appui à la mise en œuvre des PTA du ministère a quelque peu souffert du constat d'une certaine incohérence entre le cadre logique des PTA et celui du budget-programme.

Les représentants des PTF ont été ainsi obligés, d'inscrire leurs contributions à la réalisation des PTA au lieu de se référer directement objectifs du budget-programme.

Plusieurs recommandations ont été faites à l'issue des travaux.

1. Il est nécessaire de restructurer le budget-programme du MDGLAAT 2010-2012 de sorte que les PTA puissent s'y intégrer et définir les activités de l'année dans le canevas du budget-programme ; ainsi, le prochain atelier de programmation annuelle permettra au MDGLAAT et aux PTF d'élaborer une planification commune sur la base du budget-programme et non sur la base des PTA.

2. Les PTF devront renseigner la DPP sur l'utilisation des fonds inscrits au PIP du MDGLAAT et les décaissements effectués ; le MDGLAAT étant tenu d'en rendre compte, chaque trimestre, au Ministère des Finances et au Ministère chargé du Développement.

3. Les représentants du MDGLAAT ont indiqué que la revue sectorielle se tiendra au plus tard avant la fin du mois d'avril 2009. A cet effet, les préfets et les receveurs percepteurs du Trésor devront produire avant cette échéance, les comptes administratifs des communes et les comptes de gestion et les envoyer aux Préfets qui les transmettra à la DGTCP respectivement au MDGLAAT.

4. Les PTF devront confirmer par écrit au MDGLAAT les engagements pris au cours de l'atelier de programmation ainsi que les modalités d'utilisation de ces concours.

## **ANNEXE : Liste des participants**

### Liste des Participants

N°	Nom et Prénoms	Structure	Téléphone	E-mail
1	CHABI Sébastien	DGAT	95.34.96.40	etckaseb@yahoo.fr
2	MITSCHKE Ulrich	GTZ	95.89.28.58	
3	AURACHER Tim	PDDC/GTZ	21.31.60.46	Tim.auracher@gtz.de
4	CASPARY Hans U.	PDDC/GTZ	95.88.77.72	Hans-ulrich.caspary@gtz.de
5	LEBRUN Pierre	Amb. Belgique	97.02.06.31	Pierre.lebrun@dipobel.jed.be
6	WALTON Denis	Amb.France	95.40.24.12	padmisat@intnet.bj
7	TOSSAVI M. Joseph	PAPDC/CTB	90.90.55.95	jtossavi@yahoo.fr
8	BIO BANGANA Raïmi	DAT	97.48.95.34 /21.30.98.74	Bangana18@yahoo.fr
9	NSIA K. Sévérin	DAT	90.07.31.68 /21.30.15.15	Severin_nsia2002@yahoo.fr
10	ISSAKA Kassimou	ADECOI	95.95.89.36 /97.39.30.94	dr_issakassim@yahoo.com
11	GOMEZ Ansèque	CSPEEF/MEF	21.30.51.41	ansgom@yahoo.fr
12	BARBE Jean	Commission européenne	97.92.31.35	Jean.barbe@ec.europa.eu
13	WESTERBY Henrik	Amb. Danemark	95.33.76.75	henwes@um.dk
14	NOUGBODJINGNI André	DRFM/MDGLAAT	90.05.20.12	anclero@yahoo.fr
15	SANNI Mala	IGAA/MDGLAAT	90.03.79.05	malasanni@yahoo.fr
16	GNONLONFOUN Toussaint	DGAT/MDGLAAT	95.23.92.99	gntoussaint@yahoo.fr
17	HOUESSOU Georges	CTD/MDGLAAT	90.90.67.18	
18	KODJO Marcel	DPP/MDGLAAT	90.94.04.07	
19	RENAUD Pierre Yves	PACTE	95.83.67.42	Pacte.benin@yahoo.fr
20	GOGAN Mathias	PACTE	95.05.19.36	cefrab@hotmail.com
21	ADANZOUNON Clovis	SP/CNAD	95.95.98.54	clovadanza@yahoo.fr
22	AGUESSY René Georges	CSE/DPP/MDGLAAT	95.56.19.89/21.30.58.50	agregoor@yahoo.fr
23	MILOHIN D.	CSE/DPP/MDGL	95.86.23.33/90.92.73.20	lazick@yahoo.fr

	Biennu	AAT		
24	GNONLONFOUN Justine	DPP/MDGLAAT	93.08.95.49	
25	SACRAMENTO Gildas Olympio	CSE/DPP	95.20.31.15/97.73.46.13	Olympio10@hotmail.fr
26	BEDIYE Bérénice	CSE/DPP	90.06.42.09/95.05.97.91	Berism7@yahoo.fr
27	YOTTO Michel	DRH/MDGLAAT	97.11.26.86	
28	ZINSOU Sedzro	DRH/MDGLAAT	97.38.92.52	
29	MITO BABA Laure	DRH/MDGLAAT	97.76.89.01	Minafa02@yahoo.fr
30	DAKO Gildas	SGM/MDGLAAT	97.47.08.62	dakogil@yahoo.fr
31	ATIMAN Thomas	SGM/MDGLAAT	95.42.10.82	atithom2002@yahoo.fr
32	ADIFON A. Pauline	DGAT	90.97.33.71	apadifon@yahoo.fr
33	TOSSOU Eric	Comité SDI	90.93.91.08	projetsdi@gmail.com
34	KOTCHIKPA Marie Chantal	DRFM/MDGLAAT	97.57.20.87	
35	ZOHOUN Mesmine	DPP/MDGLAAT	95.40.48.90	
36	WIDMER Nicolas	PAPDC	97.34.72.53	nicolas.widmer@btcctb.org
37	YAROU Imorou	MCL	21.31.63.21	iyarou3@yhoo.fr
38	DJIDONOU Gaston	MCL	97.79.80.72	djidonou74@yahoo.fr
39	PEIGNAUX Quentin	Coop française	97.77.78.18	Quentin.peignaux@gmail.com
40	AKAKPO Albine	DPP/MDGLAAT	90.91.79.67	albinont@yahoo.fr
41	KORA P . Salamé	SGA/MDGLAAT	95.40.32.57	Doomkpa2000@yahoo.fr
42	ZOUNGAN Edouard	Consultant	95.35.24.31	ezoungan@yahoo.fr
43	VITODEGNI K. Constant	Assistant au consultant	93.05.77.37	Vikoco1@yahoo.fr