



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Dipartimento federale degli affari esteri DFAE
Departament federal d'affars exteriors DFAE

Evaluation du programme

« APPUI SUISSE AU RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE LOCALE »
DANS LE DEPARTEMENT DU BORGOU

COMMUNES DE
BEMBEREKE, KALALE, N'DALI, NIKKI, PERERE, SINENDE ET TCHAOUROU
Phase 1 (01/06/2007 – 31/05/2011)

RAPPORT DEFINITIF

- *Dr Aimé GNIMADI, Économiste, Directeur du Bureau d'études INTERFACE AFRIQUE Sarl, Chef de mission,*
- *Emmanuelle BERNY, Master (Urbaniste-Aménagiste), Consultante indépendante, expert associé*
- *Peter HOCHET, PhD en Sciences Sociales, Chercheur à l'IRD, Coordonnateur de recherches au Laboratoire Citoyennetés, Ouagadougou, Burkina Faso, expert associé.*

Cotonou, avril 2011

TABLE DES MATIERES

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	5
RESUME EXECUTIF.....	7
1. INTRODUCTION	15
1.1. CONTEXTE DE L'ETUDE.....	15
1.2. OBJECTIFS ET RESULTATS DE L'ETUDE.....	16
1.3. METHODOLOGIE ET PROCESSUS DE L'ÉVALUATION	17
1.3.1. Déroulement de la mission	17
1.3.2. Méthodologie d'évaluation.....	17
1.4. PRINCIPAUX AXES DU RAPPORT.....	18
1.5. DIFFICULTES ET LIMITES DE LA MISSION	18
2. PRÉSENTATION DU PROGRAMME ASGOL.....	19
2.1. ORIGINE ET CONCEPTION DU PROGRAMME	19
2.2. OBJECTIFS ET RESULTATS / EFFETS ATTENDUS DU PROGRAMME.....	19
2.2.1. Objectifs globaux.....	19
2.2.2. Objectif spécifique.....	20
2.2.3. Objectifs secondaires	20
2.2.4. Résultats attendus ou effets	20
2.3. ZONE D'INTERVENTION ET GROUPE CIBLE.....	21
2.4. MONTAGE INSTITUTIONNEL / PARTENARIAT POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME.....	21
2.5. PHASAGE	23
2.6. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE	23
2.7. HISTORIQUE.....	23
2.8. CADRE LOGIQUE.....	24
3. EVOLUTION DU CONTEXTE DU PAYS, DE LA ZONE DU PROGRAMME ET DU SECTEUR.....	25
3.1. UN CONTEXTE DE DÉPART MARQUÉ PAR DES RIGIDITÉS ET DES RÉSISTANCES AU CHANGEMENT.....	25
3.2. EVOLUTION DU CONTEXTE	25
3.2.1. Gouvernance locale.....	25
3.2.2. Intégration du financement du développement local au système d'investissement public	26
3.2.3. Intercommunalité et espaces de développement partagé (EDP)	26
3.2.4. Rôle des services déconcentrés de l'Etat en matière de régulation et d'accompagnement des communes.....	27
3.2.5. Genre / égalité homme/femme	27
4. ANALYSE DES RÉSULTATS ET DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	28
4.1. PERTINENCE.....	28
4.1.1. Pertinence des objectifs et cohérence avec les résultats attendus et les activités prévues	28
4.1.1.1. Les objectifs du programme	28
4.1.1.2. Objectifs, stratégie, résultats attendus et « principales activités » prévues.....	29
4.1.2. Qualité du cadre logique	29
4.1.3. Pertinence et cohérence des stratégies et démarches du programme.....	30
4.1.3.1. Identification des stratégies du programme	30
4.1.3.2. Cohérence des stratégies et démarches du programme.....	31
4.1.4. Pertinence du montage institutionnel du programme	33

4.1.5. Adéquation de la structure de gestion du programme et du système de suivi-évaluation.....	33
4.1.6. Pertinence des dispositifs financiers (FADeC, FDT, micro projets des femmes).....	34
4.1.7. Pertinence du recours à l'outil PDC comme principal document d'une stratégie de développement communal	35
4.2. EFFICACITÉ.....	35
4.2.1. Amélioration de la gouvernance locale par une meilleure participation citoyenne.....	35
4.2.1.1. <i>Rappel des activités prévues</i>	35
4.2.1.2. <i>Réalisations.</i>	36
4.2.1.3. <i>Analyse de l'efficacité</i>	37
4.2.2. Accès à des services de qualité	39
4.2.2.1. <i>Rappel des activités prévues</i>	39
4.2.2.2. <i>Réalisations</i>	39
4.2.2.2 <i>Analyse de l'efficacité : 3 effets</i>	40
4.2.3. Intégration du financement du développement local au système d'investissement public	42
4.2.3.1. <i>Résultat attendu 3 et activités prévues</i>	42
4.2.3.2. <i>Réalisations</i>	43
4.2.3.3. <i>Analyse de l'efficacité</i>	43
4.2.4. Formalisation des EDP ou « territoires de développement » intercommunaux	45
4.2.4.1. <i>Activités prévues</i>	45
4.2.4.2. <i>Réalisations</i>	45
4.2.4.3. <i>Analyse de l'efficacité</i>	46
4.2.5. Renforcement des services déconcentrés de l'Etat	47
4.2.5.1. <i>Activités prévues</i>	47
4.2.5.2. <i>Réalisations</i>	47
4.2.5.3. <i>Analyse de l'efficacité : une activité tardive et parmi d'autres</i>	48
4.2.6. Capitalisation d'expériences et gestion du savoir (tous consultants).....	48
4.2.6.1. <i>Rappel des activités prévues</i>	48
4.2.6.2. <i>Réalisations : des réunions de partage d'expérience</i>	49
4.2.6.3. <i>Analyse de l'efficacité</i>	49
4.2.7. Effectivité de l'égalité homme/femme	50
4.2.7.1. <i>Rappel des activités prévues</i>	50
4.2.7.2. <i>Réalisations</i>	51
4.2.7.3. <i>Analyse de l'efficacité</i>	52
4.3. EFFICIENCE	53
4.3.1. Exécution financière du programme.....	53
4.3.2. Vitesse de mise en œuvre de la première phase du programme par rapport aux calendriers prévus.....	54
4.3.3. Facteurs ayant favorisé ou réduit l'efficience du programme.....	55
<u>5. LEÇONS APPRIS, DEFIS ET ACQUIS A CONSOLIDER</u>	<u>57</u>
5.1. AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE	57
5.1.1. Analyse de la durabilité des effets observés.....	57
5.1.2. Problèmes, défis et acquis à consolider	57
5.2. ACCÈS À DES SERVICES DE QUALITÉ.....	58
5.2.1. Analyse de la durabilité des effets observés.....	58
5.2.2. Problèmes, défis et acquis à consolider	58
5.3. INTÉGRATION DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT LOCAL AU SYSTÈME D'INVESTISSEMENT PUBLIC	58
5.3.1. Analyse de la durabilité des effets observés.....	58
5.3.2. Problèmes, défis et acquis à consolider	59
5.4. FORMALISATION D'ESPACES DE DEVELOPPEMENT PARTAGES OU « TERRITOIRES DE DEVELOPPEMENT » INTERCOMMUNAUXX	59

5.4.1. Analyse de la durabilité des effets observés	59
5.4.2. Problèmes, défis et acquis à consolider	59
5.5. RENFORCEMENT DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT DANS LEUR FONCTION DE REGULATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES COMMUNES	60
5.5.1. Analyse de la durabilité des effets observés	60
5.5.2. Problèmes, défis et acquis à consolider	60
5.6. CAPITALISATION D'EXPERIENCES ET GESTION DU SAVOIR.....	60
5.6.1. Analyse de la durabilité des effets observés	60
5.6.2. Problèmes, défis et acquis à consolider	61
5.7. EFFECTIVITE DE L'EGALITE HOMME/FEMME.....	61
5.7.1. Analyse de la durabilité des effets observés	61
5.7.2. Problèmes, défis et acquis à consolider	62
<u>6. PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS STRATÉGIQUES.....</u>	<u>63</u>
<u>7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....</u>	<u>65</u>
7.1. CONCLUSION.....	65
7.2. RECOMMANDATIONS	65
<u>DOCUMENTS CONSULTÉS</u>	<u>67</u>
<u>ANNEXES</u>	<u>70</u>
ANNEXE 1 : TERMES DE REFERENCE DE LA MISSION	71
ANNEXE 2 : CADRE D'EVALUATION DU PROGRAMME ASGOL, PHASE 1	76
ANNEXE 3 : QUELQUES AUTRES ELEMENTS DE LA METHODOLOGIE UTILISEE	80
ANNEXE 4 : CADRE LOGIQUE DU PROGRAMME ASGOL	82
ANNEXE 5 : CADRE LOGIQUE DU DOCUMENT DE PROGRAMME EXECUTE PAR SOCIAL WATCH.....	84
ANNEXE 6 : CADRE LOGIQUE DU DOCUMENT DE PROGRAMME EXECUTE PAR LE MEDiateUR DE LA REPUBLIQUE.....	86
ANNEXE 7. ANALYSE DE LA CORRESPONDANCE ATTENTES LOCALES/DOCUMENTS DE PLANIFICATION	89
ANNEXE 8. PRIORITES VILLAGEOISES DE N'DALI (A PARTIR DES PV DES AV DE 2008).....	91
ANNEXE 9. PRIORITES VILLAGEOISES DE SINENDE (A PARTIR DES PV DES AV DE 2008)	92
ANNEXE 10 : AGENDA DE LA MISSION ET PERSONNES RENCONTREES	93
ANNEXE 11 : LISTE DE PRESENCE DES PARTICIPANTS A L'ATELIER DE RESTITUTION DE LA MISSION D'EVALUATION DU PROGRAMME ASGOL-BORGOU	97

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ADeCoB	: Association pour le Développement des Communes du Borgou
ADT	: Animateur De Territoire
AG	: Assemblée Générale
ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
ASGoL	: Appui Suisse à la Gouvernance Locale
ASOSC	: Appui suisse aux Organisations de la Société civile
ASREL	: Appui Suisse au Renforcement de l'Economie Locale
AV	: Assemblée Villageoise
BGE	: Budget Général de l'Etat
BM	: Banque Mondiale
BUCO	: Bureau de la Coopération suisse
CA	: Chef d'Arrondissement
CAD	: Conférence Administrative Départementale
CCAC	: Comité Communal d'Appui-Conseils
CCAC	: Comité Communal d'Appui et de Concertation
CCAC	: Cadres de Concertation des Arrondissements et des Communes
CCAP	: Contrôle Citoyen de l'Action Publique
3CGS	: Cadre Communal de Concertation Genre Sensible
CDCC	: Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CENA	: Commission Electorale Nationale Autonome
CIDR	: Centre International de Développement et de Recherche
CM	: Chargé de Mission
CMP	: Chargé de Mission du Préfet
CONAFIL	: Commission Nationale des Finances Locales
COPIL	: Comité de Pilotage
CSPDL	: Chef Service Planification et Développement Local
DAT	: Délégation à l'Aménagement du Territoire
DCDI	: Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité
DDC	: Direction du Développement et de la Coopération (suisse)
DGAE	: Direction Générale de l'Administration d'Etat
EDP	: Espaces de Développement Partagés
EPCI	: Etablissements Publics de Coopération Intercommunale
FADeC	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
FDT	: Fonds de Développement des Territoires
FENU	: Fonds d'Equipement des Nations Unies
FIAC	: Fonds Intercommunal d'Appui et de Conseil
GIC	: Groupement Intercommunal des Collines
JIF	: Journée Internationale de la Femme
MCL	: Maison des Collectivités Locales
MDGLAAT	: Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MR	: Médiateur de la République
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OPM	: Organe Présidentiel de Médiation
OS	: Objectif Spécifique
OSC	: Organisation de la Société Civile
PA	: Plan d'Action
PA3D	: Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique et local
PAAC	: Programme Annuel d'Assistance-Conseil

PAC	: Programme d'Assistance-Conseil
PACTE	: Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
PAI	: Plan Annuel d'Investissement
PDC	: Plan de Développement Communal
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADEC	: Politique Nationale de la Décentralisation et de la Déconcentration
PTF	: Partenaire Technique et Financier
PV	: Procès Verbal
SCRP	: Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SG	: Secrétaire Général
SNV	: Organisation Néerlandaise de Développement
SW	: Social Watch
TDR	: Termes De Référence
UFcC/ABC	: Union des Femmes élues Conseillères Communales des départements de l'Alibori, du Borgou et des Collines

RESUME EXECUTIF

Introduction

1. La première phase (1^{er} juin 2007 – 31 mai 2011) du programme ASGoL a fait l'objet d'évaluation entre le 24 janvier et le 13 février 2011. L'objectif général de l'évaluation est d'analyser d'une part, les résultats du programme, les effets induits, les mécanismes et facteurs qui ont contribué ou empêché l'atteinte des objectifs du programme et d'autre part, de dégager et d'analyser les enjeux/défis importants pour une deuxième phase du programme. Les objectifs spécifiques de cette évaluation sont les suivants : (i) analyser la pertinence et l'efficacité des options stratégiques et des actions du programme en relation avec les données contextuelles ; (ii) analyser les résultats et effets du programme et les différents mécanismes mis en place ; (iii) analyser dans quelles mesures la concertation des différents acteurs a permis la délivrance de services de qualité aux populations ; (iv) apprécier la pertinence des dispositifs financiers (FADeC, FDT, micro projets des femmes) pour la mise en œuvre efficace des PDC ; (v) analyser le niveau de la prise en compte de la dimension genre dans les stratégies ainsi que leurs effets sur la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes appuyés ; (vi) apprécier la pertinence du recours à l'outil PDC comme principal document d'une stratégie de développement communal.

2. Les principales étapes de l'évaluation ont été les suivantes : (i) partage avec le BUCO de la méthodologie de réalisation proposée dans l'offre technique et financière ; (ii) collecte de données à Cotonou auprès de certains PTF et de certaines structures centrales du MDGLAAT engagées dans la mise en œuvre ou l'accompagnement du programme ASGoL ; (iii) collecte de données dans l'ensemble des communes du département du Borgou, zone du programme ; (iv) analyse, mise en cohérence des données et préparation de l'aide-mémoire ; (v) partage de l'aide mémoire avec le BUCO ; (vi) démarrage de la rédaction du rapport provisoire ; (vii) partage des conclusions de la mission lors d'un atelier de restitution à Komigüéa (N'dali) ; (viii) élaboration du rapport provisoire ; (ix) entretiens complémentaires avec certaines structures centrales à Cotonou ; réception et traitement des commentaires et observation sur le rapport provisoire suivis de la préparation du rapport définitif.

3. L'étude a été réalisée à partir d'un cadre d'évaluation comprenant les critères d'évaluation et les questions évaluatives / indicateurs. Les critères d'évaluation sont ceux retenus dans les termes de référence à savoir : pertinence, efficacité, efficacité, durabilité, leçons apprises, défis et enjeux pour la suite du programme, recommandations. A ces critères classiques, la mission a ajouté la description succincte de l'évolution entre 2007 et 2010 du contexte du Bénin et de la zone du programme par rapport à l'objectif spécifique de ASGoL et aux sept résultats attendus. Les questions évaluatives ont pris en compte l'analyse des options stratégiques du programme et pour chacun des critères d'évaluation, l'objectif spécifique du programme de même que les 7 effets escomptés et toutes les activités à réaliser pour parvenir à ces résultats. À partir du cadre d'évaluation et en fonction des thèmes dont il avait la charge, chaque membre de l'équipe a élaboré ses outils d'investigation.

Présentation du programme ASGoL

4. En tant que tout premier programme de gouvernance locale de la Coopération suisse au Bénin, ASGoL cherche à favoriser la concertation et la négociation entre les habitants, la société civile, les opérateurs économiques et les pouvoirs publics locaux afin d'améliorer la délivrance de services publics dans les sept communes ordinaires du Borgou. Il ambitionne de rapprocher les citoyens de l'exercice du pouvoir, de développer des espaces où les habitants pourront exprimer leurs besoins et où l'autorité publique locale pourra s'appuyer davantage sur les organisations et initiatives des populations. Son champ d'intervention prioritaire est la « gouvernance locale », entendue sous l'angle d'une implication accrue des principaux acteurs du développement autour du niveau de décision politique local.

5. ASGoL comporte un seul objectif spécifique (OS) formulé comme suit : **La société civile, les opérateurs économiques et les communes se concertent au sein de « territoires de développement » pour fournir des services de bonne qualité et en quantité suffisante, répondant aux besoins des populations.** Les sept résultats / effets qui en sont attendus sont les suivants : (i) **Résultat attendu 1** : Les femmes, les hommes et la société civile participent à la gestion des affaires publiques par le biais de mécanismes durables de

concertation et de communication ; (ii) **Résultat attendu 2** : La majorité des femmes et des hommes, particulièrement dans les zones défavorisées, accède à des services de qualité ; (iii) **Résultat attendu 3** : Le financement du développement local est intégré au système d'investissement public ; (iv) **Résultat attendu 4** : Des « territoires de développement » intercommunaux assurent la gestion de services collectifs et mutualisent leur capital humain et financier ; (v) **Résultat attendu 5** : Les services déconcentrés de l'Etat sont renforcés dans leur fonction de régulation et d'accompagnement des Communes ; (vi) **Résultat attendu 6** : Les expériences et acquis du Programme sont systématiquement partagés et alimentent la réflexion pour l'élaboration des politiques publiques aux niveaux macro, méso et local ; (vii) **Résultat attendu 7** : L'égalité homme/femme est effective dans toutes les activités en relation avec le Programme où les intérêts des femmes et des hommes sont pris en compte de manière équitable.

6. La zone d'intervention immédiate du programme ASGoL est composée des 7 communes ordinaires du Borgou à savoir : Bembèrèkè, Kalalé, N'Dali, Nikki, Pèrèrè, Sinendé et Tchaourou. Les groupes cibles sont : les populations ; la société civile et les opérateurs économiques: les organisations de la société civile (ONG, association de développement, organisation de producteurs, organisation de femmes, etc.) ; les pouvoirs publics locaux : élus locaux, les services techniques communaux, les services techniques déconcentrés. Le programme intervient également au niveau départemental avec l'appui à la préfecture et au niveau national avec l'appui à la politique nationale de décentralisation.

7. Le programme a été mis en œuvre par deux opérateurs privés (le CIDR et Social Watch) et un opérateur public (le Médiateur de la République). Il a été accompagné par trois structures du MDGLAAT (la DAT, la DGAE et la MCL). Un comité interministériel présidé par le MDGLAAT en a assuré le pilotage stratégique.

Analyse des résultats et de la performance du programme

8. **Pertinence des objectifs et cohérence avec les résultats attendus et les activités prévues.** La formulation des objectifs du programme a manqué de précision (trois niveaux d'objectifs). Elle est l'expression d'une trop grande ambition qui a conduit à intégrer des préoccupations difficiles à concilier et qui n'ont pas dû faciliter la recherche de l'atteinte des ces objectifs par les différents opérateurs. Par ailleurs, outre la confusion entre stratégie et résultats visés, l'OS du programme a fait preuve d'excès d'optimisme en plaçant les EDP au cœur du programme comme condition / cadre de fourniture de services à la population. Au-delà du risque que ce choix a fait courir à l'ensemble du programme, il a ouvertement fait l'option de court-circuiter la commune qui demeure, à ce jour, au cœur de la délivrance des services publics locaux. Enfin, l'objectif spécifique assigné à l'EDP une mission peu pertinente au regard de la taille des communes.

9. La mission a observé une cohérence globale entre les objectifs du programme, la stratégie de mise en œuvre retenue et les sept résultats attendus. La difficulté majeure réside dans la façon dont les « principales activités » prévues ont été libellées et dans l'absence de liens clairs entre les résultats visés et les activités qui étaient sensées contribuer à leur atteinte. La formulation des activités a manqué de précision. Cette façon peu pertinente de décrire les activités du programme a eu un effet négatif lors de sa mise en œuvre. La plupart des opérateurs se sont peu référés à ces activités qu'ils étaient sensés planifier et exécuter, rendant quasi impossible la mesure du niveau d'atteinte des résultats / effets attendus et des écarts entre ce qui était prévu dans le document de programme et ce qui a été réellement réalisé. Cette façon de présenter les activités devrait être corrigée pour les phases ultérieures en adoptant une présentation sous forme de plan d'action. En revanche, la pertinence de la démarche de concertation entre société civile, opérateurs économiques et élus pour la prise de décision politique est à souligner dans la mesure où elle constitue une clé du bon fonctionnement de la démocratie représentative.

10. **Qualité du cadre logique.** Le cadre logique n'est pas de nature à faciliter la mesure des progrès réalisés par le programme dans le délai prévu pour la première phase. Cette situation aurait pu être corrigée au démarrage du programme par un atelier consacré à l'analyse du cadre logique de base, à sa reformulation pour le rendre plus pertinent et plus cohérent quant aux activités, aux acteurs, aux responsables et aux délais de mise en œuvre. Un tel atelier aurait réuni le BUCO, les acteurs institutionnels (DAT, DGAE, MCL, Préfecture), les trois opérateurs (CIDR, SW, MR), les principaux acteurs communaux (services déconcentrés, maires et services techniques). Outre l'opérationnalisation du

cadre logique, cet atelier aurait pu être le lieu d'adoption d'un système de suivi évaluation partagé par tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre et l'accompagnement du programme.

11. Pertinence et cohérence des stratégies et démarches du programme. Les différentes stratégies et démarches sont cohérentes avec le contexte et les objectifs du programme. De façon globale, ces stratégies variées ont été effectivement mises en œuvre. Toutefois, certaines de ces stratégies, rapportées aux sept résultats attendus, ont manqué de pertinence ou n'ont été que partiellement pertinentes, soit parce qu'elles n'ont pas été formellement énoncées au départ soit parce qu'elles étaient mélangées à des activités à exécuter. Il s'agit des résultats 2, 4, 5 et 6. L'observation faite ci-dessus est valable ici. Au-delà de la stratégie globale de mise en œuvre du programme, il aurait été utile d'insérer dans le document de programme un plan d'action comportant clairement, pour chacun des résultats / effets attendus : les numéros et intitulés des activités à réaliser, les structures / opérateurs chargés de leur mise en œuvre, les stratégies et les délais d'exécution, etc.

12. Pertinence du montage institutionnel du programme. Le véritable problème du programme au niveau du montage institutionnel n'est pas tant la variété d'acteurs que le nombre trop élevé d'opérateurs privés (CIDR et SW) et publics (DAT, DGAE, MCL, MR), chargés de mettre en œuvre ledit programme avec chacun un mandat précis. Ce montage institutionnel a une lourdeur que même un comité de pilotage performant aurait eu du mal à maîtriser. De plus, les mécanismes de pilotage stratégique et de coordination opérationnelle prévus à la signature des documents contractuels de gestion et de mise en œuvre du programme ont été peu fonctionnels.

13. Adéquation de la structure de gestion du programme et du système de suivi-évaluation. La coordination opérationnelle et la mise en œuvre du programme ont souffert des problèmes suivants : (i) coordination interne insuffisante au niveau pilotage stratégique et opérationnel ; (ii) articulation insuffisante entre les trois volets du programme (assistance technique, contrôle citoyen de l'action publique et médiation) ; (iii) absence d'un système de suivi-évaluation intégré ; (iv) absence d'indicateurs synthétiques marquée par une insuffisance de cohérence entre les indicateurs du document de programme et les indicateurs utilisés par les opérateurs.

14. Efficacité de l'atteinte du résultat / effet attendu 1. Les trois opérateurs engagés sur le résultat 1 ont tous, mais à des degrés divers, contribué à la réalisation de ce résultat. (i) Le volet gouvernance participative gérée par le CIDR a connu des avancées appréciables. Toutefois, l'élaboration de « la contractualisation de plans d'investissement », entre populations et élus, « à travers une charte de territoire » semble avoir été perdue de vue. Par ailleurs, les binômes d'animateurs villageois rencontrés ne sont pas encore à même d'endosser leur rôle. L'efficacité du dispositif est limitée puisqu'il n'a pas permis le retour des informations en direction des populations. (ii) S'agissant des actions menées par SW, l'efficacité semble réelle pour une transparence accrue de la gestion des affaires publiques, et la confiance des populations dans l'autorité communale. Même s'il est possible d'affirmer que le contrôle citoyen de l'action publique a permis d'avoir des citoyens investis, les performances notées dans ce domaine ne se sont pas encore traduites par un bon recouvrement des recettes fiscales. (iii) Quant au MR, le faible nombre de cas résolus est un indicateur d'un manque d'efficacité du dispositif (2 cas sur 42 en 2010). L'effet bénéfique que devait induire la proximité du Médiateur sur la qualité du service public délivré ne se fait pas sentir à ce jour. En l'absence d'indicateurs synthétiques pour apprécier l'écart entre ce qui était prévu et ce qui a été réalisé, la mission estime que le résultat / effet attendu 1 a été atteint dans une proportion appréciable.

15. Efficacité de l'atteinte du résultat / effet attendu 2. Une correspondance moyenne entre les attentes villageoises et les documents stratégiques des communes de 50%. En comparant les résultats de deux communes relativement différentes dans leurs caractéristiques et dans leur histoire avec les projets de développement, la mission peut avancer que malgré les péripéties dans l'élaboration des PDC2, les équipes de terrain ont réussi à assurer la pertinence des investissements programmés par les communes dans le PAI 2010 au regard des attentes villageoises. La mission estime que dans les communes du Borgou, il peut y avoir une correspondance moyenne de 50% entre les attentes locales et les investissements programmés par les communes.

16. Amélioration de la qualité des chantiers et des équipements conduits par la commune : un chemin tracé à poursuivre. Globalement, l'analyse du processus de suivi des chantiers communaux de la cellule Social Watch montre que : (i) la question de la qualité des investissements et des équipements est prise au sérieux par l'équipe technique communale ; (ii) les chantiers conduits par la commune sont appréciés comme étant de meilleure qualité que ceux de l'État. La mission peut lier l'amélioration dans la qualité des chantiers à l'élévation du niveau de compétences des agents de la mairie, aux formations techniques qu'ils ont reçues d'ASGoL et d'autres partenaires et au dispositif de suivi qui les informe des pratiques des entrepreneurs dans le cadre du CCAP.

17. Amélioration de la qualité des relations entre agents et usagers : un effet marginal à mieux prendre en charge. Bien que cette dimension soit essentielle en matière de qualité des services publics, la mission constate qu'elle a été prise en charge de façon marginale. Les activités du programme ASGoL ont donc des effets ponctuels sur la qualité du personnel des services publics et des relations avec les usagers. Au total, ASGoL ne peut pas avoir d'effet dans la qualité du service public en février 2011. La mission n'a pu évaluer que les effets qui augurent des effets dans la qualité du service public : la présence des attentes locales dans les documents de planification, la qualité perçue des chantiers en cours et la qualité des relations agents/usagers.

18. Efficacité de l'atteinte du résultat / effet attendu 3. Malgré la pertinence du mécanisme FADeC et l'importance des ressources qu'il permet de transférer aux communes pour leur fonctionnement et pour l'investissement, son efficacité est encore limitée parce que l'Etat ne respecte pas les échéances de mise à disposition des différentes tranches du FADeC pour faciliter la préparation des PAI et leur mise en œuvre par les communes. En ce qui concerne le FDT, les communes ne présélectionnent pas toujours des projets répondant aux critères retenus dans le manuel de procédures du FDT. Par ailleurs, l'enveloppe du FDT est jugée faible pour permettre des investissements susceptibles d'avoir un effet de levier pour des investissements communaux et intercommunaux sur financement du FADeC. S'agissant des micros projets des femmes élues conseillères, ils sont bien appréciés par les acteurs communaux. Il se pose toutefois la question de l'extension de leur financement aux organisations féminines dans des localités n'ayant pas d'élues conseillères communales. Enfin, il n'a été développé aucun instrument ni de compétences des communes en matière de création de recettes propres, ce qui explique le faible niveau de mobilisation des ressources propres des communes avec une absence patente de stratégie en la matière. Concernant ce résultat, les effets directs et induits sont d'un niveau et d'une qualité appréciables. Une poursuite en vue de confirmation est nécessaire.

19. Efficacité de l'atteinte du résultat / effet attendu 4. La loi n° 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin, en ramenant le champ de l'intercommunalité à celui d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), a ôté aux associations entre communes sous le régime de la loi 1901, la possibilité de se voir déléguer la maîtrise d'ouvrage publique et de bénéficier des financements étatiques. Cette nouvelle situation a semé un obstacle majeur sur la route des EDP naissants. Face aux difficultés de rendre opérationnels lesdites structures et en l'absence d'un choix clair et sans équivoque de l'Etat en faveur du type de structure intercommunale (EDP ou EPCI) à promouvoir, l'avenir des EDP du Borgou et ceux des autres départements n'est pas porteur. Il convient en effet de rappeler qu'au plan institutionnel, la DAT, organisme sous tutelle du MDGLAAT, a créé et expérimente la mise en place d'instruments techniques et organisationnels de planification du territoire dont certains sont de nature à concourir à l'émergence d'une intercommunalité de développement parmi lesquels figurent les EDP. La mission estime urgente la tenue d'un débat de fond à l'intérieur du MDGLAAT sur la forme de structure retenue par l'Etat pour appuyer l'intercommunalité. Les résultats d'un tel débat fixeront les acteurs communaux et leurs partenaires sur la voie à suivre dans les années à venir sur la question de l'intercommunalité.

En attendant, l'ADeCoB a été positionnée comme la structure intercommunale ayant la faveur des acteurs de l'ensemble des communes du département. Toutefois, comme les EDP, elle reste confrontée à la question du choix de son statut juridique : association loi 1901 ou EPCI.

20. Efficacité de l'atteinte du résultat / effet attendu 5. L'exécution de la dizaine d'activités sensées contribuer à l'atteinte de ce résultat revenait non seulement à l'opérateur CIDR mais surtout aux trois principales structures du MDGLAAT (DGAE, MCL, DAT) engagées dans le programme et à la préfecture

du Borgou / Alibori. La mission estime que ce résultat n'a été que très faiblement atteint, la plupart des activités inscrites dans le document de programme n'ayant été ni planifiées ni exécutées.

21. Efficacité de l'atteinte du résultat / effet attendu 6. La mission estime que les tentatives des agents de CIDR-ASGoL de faire le point et de partager leur travail ne suffisent pas pour avancer qu'il y a eu réellement capitalisation et partage du savoir au sens véritable de ce processus. Cette absence est regrettable car beaucoup de choses semblent avoir été expérimentées, découvertes, inventées ou confirmées dans cette première phase (appui à l'ADeCoB, animation des assemblées villageoises, renforcement des femmes élues, mise en place des cellules social Watch, insertion / rôle des ADT au sein des équipes communales). Cette absence de dispositifs de suivi-capitalisation a eu trois conséquences : (i) une perte tendancielle des savoir-faire et des stratégies pratiques élaborées par un grand nombre de partenaires différents lors du programme ; (ii) absence de matériaux documentés et clairs pour animer des réseaux de réflexion sur les politiques publiques ; (iii) très faible visibilité des partenaires et bénéficiaires externes sur la cohérence du projet. La mission estime que ce résultat n'a été que très faiblement atteint, la plupart des activités prévues n'ayant été ni planifiées ni exécutées.

22. Efficacité de l'atteinte du résultat / effet attendu 7. Les réalisations faites par le programme dans le domaine du genre, en particulier dans le cadre de l'appui aux femmes élues conseillères, constituent des avancées de qualité sur le chemin du principal objectif que s'est fixé ASGoL dans le domaine du genre, à savoir défendre les intérêts stratégiques des femmes, en favorisant leur éducation politique dans le but de l'émergence et du développement du leadership féminin. Mais il reste du travail à faire, notamment dans les renforcements de capacités (meilleure qualité de la participation féminine aux prises de décision), et dans l'appui aux microprojets (augmentation de l'enveloppe financière pour des réalisations plus consistantes, et étendre les microprojets aux autres arrondissements pour plus de visibilité). Les autres aspects moins positifs à souligner portent sur : (i) une coordination insuffisante des activités liées au genre réalisées par les acteurs opérationnels du programme surtout le CIDR et SW ; (ii) l'absence de préoccupations genre dans les actions du MR ; (iii) une traduction des activités du document de programme dans une stratégie d'opérationnalisation¹ (CIDR) qui aurait gagné en efficacité en restant collée aux activités prévues dans le document de programme². Au total, le niveau d'efficacité atteint pour ce résultat est globalement satisfaisant. Par ailleurs, le projet de mise en place conjointe ASGoL / PA3D d'un poste de cadre spécifique genre en tant que relais au niveau des structures communales après la création d'un cadre communal de concertation genre spécifique par arrêté dans toutes les communes est de nature à favoriser la mise en œuvre et le suivi des actions dans le domaine du genre.

Efficiences

23. Exécution financière. Le niveau d'exécution financière du programme au 31 décembre 2010 est estimé à 71% des ressources prévues. Cette consommation en trois années de fonctionnement réel sur les quatre années prévues pour la première phase représente environ les trois quarts des ressources programmées pour cette phase, ce qui traduit une certaine cohérence d'ensemble. Cette cohérence est encore plus nette pour le décaissement de la contribution du programme au FADeC (75% en trois ans).

Le taux d'exécution par opérateur et par partenaire indique qu'au terme des trois années de mise en œuvre du programme : (i) seul Social Watch a consommé et même dépassé (111%) le montant total programmé pour l'ensemble de la phase ; (ii) pour les autres structures, le taux de consommation se situe entre 61% et 78% sauf pour le Médiateur de la République qui n'a consommé que 47% des ressources prévues.

Cette performance financière globalement convenable n'est que faiblement en rapport avec les performances globales du programme et des acteurs, vues sous l'angle de l'efficacité dudit programme en termes d'atteinte des résultats / effets attendus, de pilotage stratégique et de coordination opérationnelle, telles que la mission a pu le constater sur le terrain et à travers la documentation consultée. En effet, la mission estime que même en absence d'un système de suivi évaluation intégré qui aurait permis

¹ ASGoL-CIDR. Stratégie d'opérationnalisation de l'approche genre du programme ASGoL-Borgou

² DDC & CIDR (2007). Programme «Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale» dans le département du Borgou. Page 51.

d'apprécier quantitativement le niveau d'atteinte desdits résultats / effets, ce niveau devrait être en deçà du taux d'exécution financière de 71%.

24. Vitesse de mise en œuvre de la première phase du programme par rapport aux calendriers prévus. Le dispositif de gouvernance participative semble assez efficace, mais aurait pu être largement amélioré par une bonne synergie entre les 3 volets. Les activités mises en place par le CIDR ont souffert d'un important retard au démarrage et de la suspension des avis de non-objection. Sur les quatre années prévues initialement pour le programme, environ trois ont été des années de travail effectif pour le CIDR. Le volet CCAP est le seul à avoir été mis en œuvre sans retard patent.

25. Globalement, le dispositif de Médiation semble peu efficace. En 2010, le nombre moyen de recours par commune est de 4, soit un coût du dispositif de points focaux de 150 000 F par recours. Le siège départemental dispose de trois personnes (secrétaire comptable, chargé de la communication et le délégué) qui semble pléthorique au regard du nombre de dossiers traités annuellement (53 en 2009, 42 en 2010). Par ailleurs, le travail de sensibilisation conduit par le Médiateur de la République n'a pu être mené au bout à cause de la lenteur des circuits financiers internes à l'institution.

26. L'énergie et le temps dépensés par la multitude d'acteurs engagés dans la création des EDP ont abouti à un résultat décevant. La mise en place des EDP, au-delà des retards accumulés par le volet mis en œuvre par le CIDR, a été différée car la DAT n'avait pas formalisé ses outils méthodologiques, dont une partie a fait l'objet de sous-traitance à un bureau d'études. Pourtant l'équipe ASGoL avait les compétences requises pour faire ce travail en partenariat avec certains chefs de services communaux appuyés par la DAT. Une telle démarche aurait contribué à la création de capacités locales. Le retard accusé par ce processus fait qu'aujourd'hui les EDP n'ont aucune réalisation à leur actif alors que le programme les avait placés au cœur de toute sa stratégie en tant que dispositifs institutionnels incontournables. C'est dans ce contexte que les acteurs ont abordé les EDP par l'élaboration de projet, alors qu'il était nécessaire de prendre le temps de construire une vision partagée. Les missions de suivi du CIDR siège ont permis de faire des recommandations pertinentes mais non suivies d'effets au niveau de la DAT. Toutes ces activités ont un coût élevé, alors que la mise en place de l'ADeCoB, pilotée par le CIDR, a été plus efficace, surtout grâce à l'appui temporaire de l'équipe ASGoL qui a assuré le secrétariat de cette structure naissante dans l'attente du recrutement d'un secrétaire exécutif ou permanent.

Leçons apprises, défis et acquis à consolider

27. Amélioration de la gouvernance locale et participation de la population. Les assemblées villageoises ont permis aux villageois d'être mieux entendus par les élus, mais il faut désormais en faire un lieu d'échanges réguliers et veiller à ce que les villageois bénéficient d'un retour d'informations sur les principales décisions municipales. Les comités d'arrondissement ont été des lieux de priorisation des besoins des villages. Ils devraient devenir de véritables instances de débat et de réflexion partagée à l'échelle de l'arrondissement. Les binômes d'animateurs et animatrices villageois et d'arrondissement ont été désignés. Le défi sera de les investir dans leur mission de relais des besoins des populations villageoises au niveau de l'arrondissement / de la commune et de les rendre proactifs. Les CCAC ont permis la participation de représentants de la société civile et des opérateurs économiques à la prise de décision publique à une périodicité fixe. Les CCAC risquent de perdre de leur pertinence s'ils ne sont pas préparés autour d'ordres du jour fédérateurs. Il faut également assurer un bon suivi de la mise en œuvre des décisions prises.

28. Accès à des services de qualité. Les acquis à consolider et les problèmes sont les suivants : (i) souci de prise en compte des attentes locales par les équipes communales ; (ii) recours spontané aux mécanismes de concertation disponibles pour élaborer les documents stratégiques ; (iii) la qualité des chantiers devient une nécessité pour les équipes communales et les habitants. Les défis à relever sont : (i) faire des outils d'ASGoL et de leur mise à jour des réflexes pour les équipes communales ; (ii) faire de la concertation pour l'élaboration des PAI et des budgets communaux une habitude ; (iii) assurer un suivi citoyen qui fasse en permanence le lien entre attentes/documents stratégiques/ investissements/qualité.

29. Intégration du financement du développement local au système d'investissement public. Les acquis à consolider et les problèmes sont les suivants : (i) nette amélioration des recettes de transfert de l'Etat vers

les communes à travers le FADeC pour le fonctionnement et surtout pour l'investissement ; (ii) mise en place d'une procédure de fonctionnement du FDT en tant que mécanisme financier de sélection et de financement des micros projets ; (iii) mise en place d'une procédure de sélection et de financement des micros projets des femmes élues conseillères ; (iv) faible niveau de mobilisation des ressources propres des communes avec une absence patente de stratégie en la matière. Les défis à relever vont consister à : (i) amener l'Etat à respecter les échéances de mise à disposition des différentes tranches du FADeC pour faciliter la préparation des PAI et leur mise en œuvre ; (ii) présélectionner au niveau des communes des projets répondant aux critères retenus dans le manuel de procédures du FDT ; (iii) augmenter l'enveloppe du FDT pour permettre des investissements susceptibles d'avoir un effet de levier à des investissements communaux et intercommunaux sur financement du FADeC ; (iv) consolider et assurer la durabilité de cet acquis ; (v) étendre le financement des micros projets aux organisations féminines dans des localités n'ayant pas d'élues conseillères communales ; (vi) faire de ces micros projets des outils de lutte contre la pauvreté en basant leur choix sur les axes d'action contenus dans les PDC.

30. Formalisation d'EDP ou territoires de développement intercommunaux. Tirailé entre la gestion de services à la population et le développement local, l'EDP doit trouver sa vocation. Cette question renvoie également à un problème d'ajustement de l'échelle (entre des communes très vastes et une association départementale naissante). Il s'agit de refonder les EDP en clarifiant ce que les acteurs locaux attendent de chacun d'entre eux, et de prendre en compte les contraintes techniques et financières induites par la loi sur l'intercommunalité pour, le cas échéant, adapter leur statut. L'ADeCOB a réussi à obtenir une bonne légitimité auprès des élus et des techniciens communaux et des partenaires. Le défi pour cette association intercommunale est de concrétiser les espoirs placés en elle. Elle doit cadrer son champ d'intervention en articulation avec celui dévolu aux EDP. Tout comme l'EDP, elle doit d'abord définir les limites de son rôle, avant de se pencher sur le statut juridique adapté et sur la question de la maîtrise d'ouvrage.

31. Renforcement des services déconcentrés de l'Etat. Les acquis à consolider et les problèmes sont les suivants : (i) la reconnaissance par les équipes communales de la qualité des interventions du CMP ; (ii) la reconnaissance par les équipes techniques de la nécessité d'interventions plus fréquentes dans les communes ; (iii) les services déconcentrés (agriculture, santé, environnement, etc.) sont mieux associés aux décisions de la commune ; (iv) le statut transitoire des assistants du Chargé de mission ; (v) la faible visibilité du rôle des assistants du Chargé de mission de la Préfecture auprès des communes. Les défis à relever vont consister à : (i) consolider la reconnaissance par les équipes communales de la qualité des interventions du CMP avec le nouveau CMP ; (ii) mobiliser auprès de l'Etat et des PTF les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le programme d'assistance conseil adopté pour les communes du Borgou et de l'Alibori ; (iii) renforcer les relations avec les services déconcentrés avec de l'assistance-conseil pertinente ; (iii) pérenniser le statut des assistants au Chargé de mission. En cas d'une telle pérennisation, rendre le travail des assistants plus compréhensible pour les communes.

32. Capitalisation d'expériences et gestion du savoir. Les acquis à consolider et les problèmes sont les suivants : (i) conscience partagée qu'il a manqué un dispositif de capitalisation (suivi CIDR, Buco, équipe CIDR) ; (ii) perte tendancielle des expérimentations, des savoir-faire, des stratégies pratiques des agents de terrain du programme, entraînant le risque d'alimenter le débat public avec des éléments empiriques et peu originaux. Les défis à relever vont consister à : (i) passer véritablement à l'acte en matière de capitalisation en quittant l'étape de discussion des pratiques à l'étape de retour réflexif, de documentation et de mise en forme desdites pratiques (rédaction, diffusion) ; (ii) développer un réflexe de capitalisation chez les responsables des structures publiques et privées ayant en charge la mise en œuvre du programme ainsi que chez les agents de terrain et à la DDC ; (iii) mettre en place au sein du programme un système de suivi évaluation intégré pour, entre autres activités, documenter les acquis, les savoir et les savoir faire du programme.

33. Effectivité égalité femme / homme. Les acquis à consolider et les problèmes sont les suivants : (i) Participation des femmes aux cadres de concertation ; (ii) promotion des femmes élues conseillères ; (iii) prise en compte des actions genre sensible dans les PAI ; (iv) microprojets des femmes élues et leadership accru des femmes élues dans leur arrondissement ; (v) création d'un cadre communal de concertation genre spécifique (3CGS) ; (iv) renforcement insuffisant des capacités des acteurs de terrain des 3 volets d'ASGoL en matière de genre. Les défis à relever vont consister à : (i) assurer une participation plus importante des femmes aux réunions du CCAC ; (ii) autonomiser l'UFeC / ABC ; (iii) traduire ces actions

planifiées en ligne budgétaire et en actions concrètes ; (iv) accroître l'investissement des élues dans les microprojets ; (v) étendre le leadership des femmes élues conseillères à toute leur commune (au-delà de leur seul arrondissement d'appartenance) ; (vi) assurer la fonctionnalité des 3CGS ; (vii) doter les 3CGS d'un mandat de suivi-évaluation (mise en œuvre des actions genre sensible des PAI) ; (viii) veiller à ce que les acteurs de terrain intègrent systématiquement le genre dans leurs activités.

Propositions d'orientations stratégiques

34. A partir des résultats de cette évaluation, la mission a identifié six orientations stratégiques qui pourraient aider à la formulation de la prochaine phase du programme ASGoL. Ces orientations sont les suivantes : (i) replacer la maîtrise d'ouvrage communale au cœur du dispositif du programme ASGoL ; (ii) faire de l'ADECOB un cadre d'harmonisation du développement économique et de l'aménagement du territoire, ainsi qu'un centre de ressources ; (iii) renforcer la synergie entre la fourniture de services publics locaux par les communes et la mise en œuvre de la PONADEC et du PAC dans le département du Borgou ; (iv) Renforcer les relations entre gouvernance et services publics locaux ; (v) Faire de la capitalisation un axe stratégique propre ; (vi) Maintenir l'égalité femmes/hommes, en tant que thème transversal, comme un axe stratégique à part entière.

Conclusion et recommandations.

35. Conclusion. Au terme de cette évaluation, la mission note que malgré la pertinence globale du choix d'un appui au renforcement de la gouvernance locale dans le Borgou, l'obtention de résultats / effets directs et induits et d'acquis indéniables à consolider, ASGoL a souffert dans sa première phase (i) d'un manque de précision et d'une faible pertinence dans la formulation des objectifs ; (ii) d'un pilotage stratégique peu efficace ; (iii) d'une mise en œuvre sans véritable concertation entre les trois opérateurs et d'une quasi absence de coordination opérationnelle ; (iv) du manque d'un système de suivi évaluation intégré susceptible de produire des indicateurs synthétiques qui auraient permis d'apprécier le niveau réel de réalisation des actions prévues et des résultats / effets attendus.

36. Recommandations. (i) Maintenir et renforcer le dispositif de gouvernance participative mis en place ; (ii) maintenir le poste d'ADT dans le dispositif ; (iii) poursuivre le développement des cellules communales de CCAP au niveau de l'arrondissement ; (iv) améliorer l'efficacité du dispositif de médiation ; (v) refonder les EDP ; (vi) renforcer l'institutionnalisation de l'ADeCOB ; (vii) auditer les outils mis en place par ASGoL pour les rendre opérationnels et transférables aux communes ; (viii) articuler les dispositifs de participation et de contrôle citoyen autour de la construction et du suivi des liens entre attentes/documents de planification/budget/investissements/qualité ; (ix) développer chez les ADT, le Médiateur, et les OSC une approche plus globale de la délivrance du service public local ; (x) développer une activité de plaidoyer pour davantage de chargés de mission au sein des Préfectures conformément aux dispositions légales ; (xi) engager une réflexion sur la pérennisation des assistants du CMP ; (xii) mettre en place un dispositif de suivi des effets et de capitalisation pour alimenter le débat public national ; (xiii) engager une réflexion sur la fonctionnalité du comité de pilotage du programme de façon à parvenir à un comité plus proactif et plus engagé pour la seconde phase du programme ; (xiv) mettre en place un système de suivi évaluation intégrant tous les volets du programme ; (xv) séparer le mandat d'assistance technique de celui de coordination opérationnelle.

1. INTRODUCTION

La première phase (1^{er} juin 2007 – 31 mai 2011) du programme « Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale » dans le département du Borgou (ASGoL) a fait l'objet d'évaluation entre le 24 janvier et le 13 février 2011. La mission a rencontré un nombre appréciable d'acteurs et d'institutions engagés dans la mise en œuvre et dans l'accompagnement du programme ASGoL aussi bien au niveau central (à Cotonou) qu'au niveau départemental (à Parakou) et dans les sept communes ordinaires du département, partenaires directs dudit programme³. Outre les entretiens avec ses acteurs, la mission a exploité les documents⁴ mis à sa disposition par le Bureau de la Coopération suisse (BUCO) à Cotonou, les opérateurs chargés de la mise en œuvre du programme dans les communes⁵ et certaines structures centrales du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire - MDGLAAT⁶.

1.1. Contexte de l'étude

La Constitution béninoise du 11 décembre 1991 a reconnu le principe de la création et de la libre administration des collectivités territoriales. Une vaste réforme de l'administration territoriale, entreprise depuis la fin des années 90, a conduit à mettre en place un cadre institutionnel qui s'articule autour de deux échelons territoriaux, l'un déconcentré (12 départements) et l'autre décentralisé (77 communes).

Les premières élections communales et municipales ont été organisées en 2003 suivies de celles de 2008 pour la 2^{ème} mandature étendues aux conseils de villages, de quartiers et d'arrondissements. Les transferts des ressources et des compétences aux communes ont restés le maillon faible du processus de décentralisation au cours de la 1^{ère} mandature. Ces transferts ont en effet été insuffisants pour permettre aux communes d'assumer leurs fonctions, notamment en matière d'investissements. Les avancées sont enregistrées essentiellement au niveau des secteurs sociaux. Des fonds de programmes sectoriels de compétence communale sont gérés par les ministères et l'absence d'une articulation des processus de décentralisation et de déconcentration a abouti à une dualité des mécanismes de programmation avec d'un côté les PDC⁷ et de l'autre les programmes sectoriels qui ne prennent pas en compte ces PDC et qui s'exécutent avec une approche verticale et descendante. Entre 2004 et 2009⁸, 10% du Budget Général de l'Etat (BGE) devraient être consacrés à la mise en œuvre des sept domaines de compétences prévus par la loi à transférer aux communes ordinaires (plus quatre domaines pour les villes à statut particulier). Seulement, 2% environ de ce BGE ont été réellement transférés aux collectivités territoriales.

En 2007, la volonté du gouvernement de faire de la décentralisation un instrument de développement s'est traduite par la création d'un Ministère en charge de la décentralisation et la reconnaissance de la décentralisation comme outil majeur de mise en œuvre de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR), notamment l'axe « Développement équilibré et durable de l'espace national ». En 2008, le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)⁹ a été mis en place et opérationnalisé. De 2007 à 2009, les dépenses des collectivités locales par habitant sont passées de 2.500 à 4.500 F CFA, soit une hausse annuelle de 34%. Dans le même temps, la Suisse a été le premier partenaire à signer une convention avec le MDGLAAT pour un abondement direct du FADeC

³ Voir en annexe 10 l'agenda de la mission et la liste des personnes rencontrées

⁴ Voir en fin de rapport la liste des documents consultés par la mission.

⁵ Il s'agit de : Centre International de Développement et de Recherche (CIDR) ; Social Watch (SW) et du Médiateur de la République (MR).

⁶ Maison des Collectivités Locales (MCL) ; Direction Générale de l'Administration d'Etat (DGAE) ; Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT).

⁷ Plan de développement communal

⁸ Suivant une étude réalisée par l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)

⁹ Mécanisme harmonisé entre PTF et Etat pour un appui financier et technique aux collectivités territoriales

à hauteur de 400 millions de francs CFA sur 4 ans et un partenariat avec 3 Directions¹⁰ centrale et techniques du Ministère.

En 2010, grâce au dialogue politique, des programmes sectoriels de compétence communale dans les secteurs de l'éducation, de l'hydraulique et de la santé ont été transférés aux communes. La Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC)¹¹ adoptée en 2009 a été vulgarisée. Elle ambitionne de faire de l'échelle communale le niveau le plus pertinent pour favoriser le développement local, soutenir les activités économiques et mettre en place des services publics essentiels qui amélioreront les conditions de vie des populations.

Globalement, le cadre juridique de la décentralisation au Bénin a connu des avancées avec différentes lois votées (l'intercommunalité, le foncier, le Médiateur de la République, etc.). Néanmoins, d'énormes défis restent à relever notamment, la mobilisation de ressources propres par les communes, la qualité des dépenses effectuées par les collectivités territoriales, l'instauration de mécanismes solides de reddition de compte, une meilleure articulation décentralisation – déconcentration, le transfert effectif aux communes de l'ensemble des compétences prévues par la loi, etc.

Le programme ASGoL a été conçu pour accompagner le processus de la décentralisation au Bénin. La présente évaluation intervient à la fin de la première phase de ce programme prévu pour couvrir trois mandats d'élus locaux¹².

1.2. Objectifs et résultats de l'étude

L'objectif général de l'évaluation est d'analyser d'une part, les résultats du programme, les effets induits, les mécanismes et facteurs qui ont contribué ou empêché l'atteinte des objectifs du programme et d'autre part, de dégager et d'analyser les enjeux/défis importants pour une deuxième phase du programme. Les objectifs spécifiques de cette évaluation sont les suivants :

- Analyser la pertinence et l'efficacité des options stratégiques et des actions du programme en relation avec les données contextuelles ;
- Analyser les résultats et effets du programme et les différents mécanismes mis en place ;
- Analyser dans quelles mesures la concertation des différents acteurs a permis la délivrance de services de qualité aux populations ;
- Apprécier la pertinence des dispositifs financiers (FADeC, FDT, micro projets des femmes) pour la mise en œuvre efficace des PDC ;
- Analyser le niveau de la prise en compte de la dimension genre dans les stratégies ainsi que leurs effets sur la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes appuyés ;
- Apprécier la pertinence du recours à l'outil PDC comme principal document d'une stratégie de développement communal.

Il est attendu au terme de l'étude un rapport portant sur l'appréciation de l'efficacité et de l'efficacité du programme, les effets induits et leur durabilité ainsi que les leçons apprises. Il est demandé à la mission d'évaluation un rapport montrant clairement les aspects liés au genre, les principaux enseignements de la mise en œuvre du programme (démarche, stratégie, efficacité, efficacité...) de même que les actions et leviers potentiels du programme qui méritent d'être appuyés dans un futur programme¹³.

¹⁰ (i) Il s'agit de : (i) la DGAE qui accompagne la Préfecture dans ses fonctions d'assistance conseil aux communes ; (ii) la DAT qui travaille sur l'intercommunalité notamment les Espaces de Développement Partagés et enfin (iii) la MCL qui a mandat de gestion des Animateurs de Territoires en collaboration avec le CIDR.

¹¹ Politique Nationale de Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire

¹² DDC & CIDR (2007). Programme «Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale» dans le département du Borgou. Page 45

¹³ Voir en annexe 1 les termes de référence de la mission

1.3. Méthodologie et processus de l'évaluation

1.3.1. Déroulement de la mission

La mission s'est déroulée du 24 janvier au 13 février 2011 (Cf. Annexe 10 Agenda de la mission et personnes rencontrées). Elle a été menée au cours des étapes ci-après :

- Partage avec le BUCO de la méthodologie de réalisation proposée dans l'offre technique et financière ;
- Collecte de données à Cotonou auprès de certains PTF et de certaines structures centrales du MDGLAAT engagées dans le processus de la décentralisation, dans la mise en œuvre ou l'accompagnement du programme ASGoL ;
- Collecte de données dans l'ensemble des communes du département du Borgou, zone du programme ;
- Analyse, mise en cohérence des données et préparation de l'aide-mémoire ;
- Partage de l'aide mémoire avec le BUCO ;
- Démarrage de la rédaction du rapport provisoire ;
- Partage des conclusions de la mission lors d'un atelier de restitution à Parakou ;
- Elaboration du rapport provisoire ;
- Entretiens complémentaires avec certaines structures centrales à Cotonou ;
- Préparation du rapport final après réception des commentaires et observations sur le rapport provisoire.

1.3.2. Méthodologie d'évaluation¹⁴

L'étude a été réalisée à partir d'un cadre d'évaluation comprenant les critères d'évaluation et les questions évaluatives / indicateurs¹⁵. Les critères d'évaluation sont ceux retenus dans les termes de référence à savoir : pertinence, efficacité, efficience, durabilité, leçons apprises, défis et enjeux pour la suite du programme, recommandations. A ces critères classiques, la mission a ajouté la description succincte de l'évolution entre 2007 et 2010 du contexte du Bénin et de la zone du programme par rapport à l'objectif spécifique de ASGoL et aux sept résultats attendus. Les questions évaluatives ont pris en compte l'analyse des options stratégiques du programme et pour chacun des critères d'évaluation, l'objectif spécifique du programme de même que les 7 effets escomptés et toutes les activités à réaliser pour parvenir à ces résultats. À partir du cadre d'évaluation et en fonction des thèmes dont il avait la charge, chaque membre de l'équipe a élaboré ses outils d'investigation.

L'une des exigences des TDR consistait pour l'équipe de consultants à : (i) exécuter la mission aussi bien dans la zone de couverture du programme ASGoL, le département du Borgou, qu'au niveau national (MDGLAAT, PTF, Opérateurs) ; (ii) toucher l'ensemble des partenaires du programme, notamment lors de la collecte de données. Pour répondre à cette exigence, la mission a dû souvent se scinder en deux équipes, en particulier sur le terrain.

Après une prise de contact avec le coordonateur de l'équipe CIDR, le programme des rencontres des divers acteurs à Parakou et dans les 7 communes a été élaboré et ventilé. L'échantillonnage des acteurs à rencontrer¹⁶ et les deux communes retenues (N'dali et Sinendé)¹⁷ pour des investigations nécessitant

¹⁴ Voir en annexe 3 – Quelques autres éléments de la méthodologie utilisée.

¹⁵ Voir en annexe 2 le cadre d'évaluation.

¹⁶ Voir en annexe 3 – Quelques autres éléments de la méthodologie utilisée.

¹⁷ Au nombre des critères de choix de ces deux communes figurent prioritairement les éléments ci-après: (i) N'dali est une commune d'intervention ancienne de la Coopération suisse tandis que Sinendé a été retenue dans le cadre d'ASGoL ; (ii) N'dali est une commune proche de Parakou, chef-lieu du département et elle est située sur une route inter-états alors que Sinendé est une commune enclavée et éloignée de Parakou. La mission a estimé qu'il s'agit-là de critères de nature à faire de N'dali et de Sinendé des communes suffisamment représentatives quant aux problématiques de gouvernance locale, cœur du programme ASGoL.

des focus groups avec des acteurs à la base et des organisations de la société civile (OSC) travaillant avec eux a été fait par l'ensemble de l'équipe. La partie terrain (récolte des données) a démarré le jeudi 27 janvier 2011 et s'est terminée le Samedi 05 février 2011. Les acteurs stratégiques de l'ensemble des sept communes partenaires du programme de même que certains acteurs / structures de Parakou ont été rencontrés par une partie de l'équipe.

1.4. Principaux axes du rapport

Le présent rapport qui présente les résultats de cette évaluation, est construit autour des axes suivants :

- Introduction (objectifs, méthodologie et processus de l'évaluation)
- Présentation du programme ASGoL
- Evolution du contexte du pays, de la zone du programme et du secteur
- Analyse des résultats et de la performance du programme
- Leçons apprises, défis et acquis à consolider
- Propositions d'orientations stratégiques
- Conclusions et recommandations.

Le rapport a bénéficié des échanges de l'atelier de restitution tenu à Komiguéa (N'dali) le 10 février 2011. Les consultants ont intégré dans la mesure du possible les observations et commentaires pertinents reçus au cours dudit atelier.

1.5. Difficultés et limites de la mission

Les difficultés rencontrées par la mission portent essentiellement (i) sur la brièveté du temps alloué au processus d'évaluation et sur (ii) la forte mobilité des maires et des cadres des services techniques des communes partenaires du programme. Dans le premier cas, la mission disposait au total de vingt jours pour effectuer l'ensemble des travaux. Cette charge de travail a contraint l'équipe à consacrer environ une semaine à la collecte des données dans les communes, ce qui est peu compte tenu du nombre de communes, du nombre des acteurs à rencontrer, de la distance entre les communes du Borgou et de l'état des voies. Dans le deuxième cas, la période de collecte des données dans les communes correspondait à la tenue de l'atelier bilan du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACTE) suivi de la visite du chef de l'Etat à Parakou. Ces deux événements ont mobilisé les maires et la plupart de leurs cadres techniques, les rendant peu disponibles pour participer aux entretiens prévus avec eux. La mission a répondu à ces complications par des reprises de rendez-vous manqués, le dédoublement de l'équipe, les rendez-vous le soir à l'hôtel ou au restaurant ou même des entretiens téléphoniques. Elle espère que ces dispositions ont contribué à limiter l'ampleur de l'impact de ces difficultés sur la qualité des résultats présentés dans ce rapport.

Les consultants tiennent à remercier tous les interlocuteurs mobilisés pour leur participation et les débats instructifs pendant les interviews. Leurs remerciements vont également au Bureau de la Coopération suisse au Bénin pour l'appui reçu tout au long de leur travail.

La mission a bénéficié de l'assistance de D. A. Muriel GNIMADI, Master (Socio-Nutritionniste), Assistante de programme à INTERFACE AFRIQUE Sarl. Qu'elle soit également remerciée pour sa contribution aux travaux de la mission.

2. PRÉSENTATION DU PROGRAMME ASGoL

2.1. Origine et conception du programme

La Coopération suisse intervient dans le Borgou depuis plusieurs décennies. Elle y mène des projets d'éducation avec l'alphabétisation des adultes qui a démarré dans les années 1970 et la promotion de l'éducation des jeunes filles (RECADEL), appuie la recherche universitaire avec le LASDEL, anime un réseau de mutuelles de santé depuis 1995 avec le CIDR et construit des centres de santé.

Avant ASGoL, la coopération suisse n'avait pas encore exécuté un programme spécifique d'appui à la décentralisation (sauf ponctuellement avec la Mairie de N'Dali¹⁸), mais tous les projets bilatéraux¹⁹ et d'ONG suisses²⁰ incorporaient certains aspects de la décentralisation dans leur exécution. Elle a également contribué au renforcement de la société civile avec la mise en place de radios rurales, et à l'appui aux organisations d'artisans et de producteurs agricoles.

ASGoL est donc le tout premier programme de gouvernance locale de la Coopération suisse au Bénin. Il est l'aboutissement d'un processus de soutien au processus de démocratie, en particulier à son volet démocratie à la base, à savoir le processus de décentralisation. Dans ce cadre, depuis 1997, plusieurs étapes ont été franchies. En effet, la coopération suisse (i) a apporté des appuis ponctuels au Bénin, (ii) soutenu le recensement en 2002, (iii) apporté un appui logistique à la CENA et à la Cour suprême à l'occasion des élections communales et municipales de 2002, (iv) soutenu les communes du Borgou (appui en équipements), (v) soutenu la commune de N'Dali (entre autres choses, mise à disposition d'un assistant technique). Au cours des années 2005 et 2006 a démarré la formulation du programme ASGoL confiée au CIDR avec qui la Coopération suisse était en partenariat sur d'autres programmes dans le Borgou (mutuelles de santé) et qui a par ailleurs développé une expertise en matière de gouvernance en tant qu'opérateur pour la mise en œuvre de la coopération décentralisée dans le département des Collines, en appui au Groupement Intercommunal des Collines (GIC) depuis le début des années 90.

En tant qu'aboutissement de ce processus, ASGoL cherche à favoriser la concertation et la négociation entre les habitants, la société civile, les opérateurs économiques et les pouvoirs publics locaux afin d'améliorer la délivrance de services publics dans les sept communes ordinaires du Borgou. Il ambitionne de rapprocher les citoyens de l'exercice du pouvoir, de développer des espaces où les habitants pourront exprimer leurs besoins et où l'autorité publique locale pourra s'appuyer davantage sur les organisations et initiatives des populations. Son champ d'intervention prioritaire est la « gouvernance locale », entendue sous l'angle d'une implication accrue des principaux acteurs du développement autour du niveau de décision politique local.

2.2. Objectifs et résultats / effets attendus du programme

2.2.1. Objectifs globaux

Le Programme ASGoL entend apporter une contribution à la politique nationale béninoise dans les principaux domaines ci-après :

- amélioration des conditions de vie des hommes, des femmes et des enfants dans les 7 communes ordinaires du Borgou ;

18 Construction du bureau et animation des services de la Mairie, par la mise à disposition d'un consultant indépendant, faisant office de Chef de service. Un appui budgétaire à la Commune est envisagé.

19 Ramassage d'ordures ménagères à N'Dali.

20 Particulièrement Helvetas qui, dans le cadre de son programme d'hydraulique élabore des plans sectoriels « eau et assainissement » communaux et prépare les usagers et les Communes à N'Dali et Tchaourou à la maîtrise d'ouvrage communal.

- instauration de mécanismes favorisant la participation des acteurs de la société civile à la définition des politiques publiques locales, en synergie avec d'autres programmes de la DDC ;
- consolidation du rôle de la commune comme important moteur du développement local en articulation avec les politiques nationales ;
- renforcement des capacités institutionnelles des collectivités territoriales décentralisées communales et de l'administration locale déconcentrée de l'Etat ;
- accompagnement et renforcement de la dynamique de regroupement des Communes en « territoire de développement ».

En se basant sur son expérience dans le département du Borgou, La Coopération suisse vise à contribuer aux débats et à la recherche de solutions pragmatiques susceptibles de permettre aux communes de réaliser des investissements au profit des populations de leur territoire suivant des modalités de décaissement satisfaisantes et efficaces d'un fonds d'investissement.

2.2.2. Objectif spécifique

Le programme ASGoL comporte un seul objectif spécifique formulé comme suit : *La société civile, les opérateurs économiques et les communes se concertent au sein de « territoires de développement » pour fournir des services de bonne qualité et en quantité suffisante, répondant aux besoins des populations.*

Il est indiqué que « *cette démarche doit permettre aux populations de bénéficier effectivement de services de base, fournis par la Commune en synergie avec l'Etat et la société civile* ».

Il est prévu que l'atteinte de l'objectif spécifique se réalise à travers différentes formes de mise en œuvre de la maîtrise d'ouvrage communale, à savoir que :

- sur le plan institutionnel, les communes assureront la maîtrise d'ouvrages des infrastructures, de l'initiative à la gestion et l'entretien ;
- sur le plan économique, les communes vont acquérir les capacités de mobilisation des ressources financières, de plaidoyer pour inciter les entreprises à s'installer sur leur territoire et de recherche de financement ;
- sur le plan technique, les services communaux appuyés par les services déconcentrés de l'Etat auront la maîtrise technique des ouvrages.
- sur le plan social, l'éducation, l'eau potable, les soins de santé primaires et une grande partie des priorités villageoises seront satisfaites.

2.2.3. Objectifs secondaires

Au-delà de son objectif principal, le programme s'est fixé un certain nombre d'objectifs secondaires qui devraient consister à :

- appuyer institutionnellement l'Etat, la commune et la société civile par le renforcement des capacités des services dans leurs tâches respectives d'assistance, de gestion et de contrôle ;
- apporter une meilleure connaissance des ressources locales ;
- mettre en œuvre des solutions durables pour résoudre le problème de l'éducation dans les villages ;
- faciliter l'appropriation des droits et devoir du citoyen par les villageois.

2.2.4. Résultats attendus ou effets

Les sept résultats attendus de la mise en œuvre du programme ASGoL sont les suivants :

- **Résultat attendu 1** : Les femmes, les hommes et la société civile participent à la gestion des affaires publiques par le biais de mécanismes durables de concertation et de communication.

- **Résultat attendu 2 :** La majorité des femmes et des hommes, particulièrement dans les zones défavorisées, accède à des services de qualité.
- **Résultat attendu 3 :** Le financement du développement local est intégré au système d'investissement public.
- **Résultat attendu 4 :** Des « territoires de développement » intercommunaux assurent la gestion de services collectifs et mutualisent leur capital humain et financier.
- **Résultat attendu 5 :** Les services déconcentrés de l'Etat sont renforcés dans leur fonction de régulation et d'accompagnement des Communes.
- **Résultat attendu 6 :** Les expériences et acquis du Programme sont systématiquement partagés et alimentent la réflexion pour l'élaboration des politiques publiques aux niveaux macro, méso et local.
- **Résultat attendu 7 :** L'égalité homme/femme est effective dans toutes les activités en relation avec le Programme où les intérêts des femmes et des hommes sont pris en compte de manière équitable.

2.3. Zone d'intervention et groupe cible

La zone d'intervention immédiate du programme ASGoL est composée des 7 communes ordinaires du Borgou à savoir : Bembèrèkè, Kalalé, N'Dali, Nikki, Pèrèrè, Sinendé et Tchaourou. Les groupes cibles sont :

- Les habitants : les populations ;
- La société civile et les opérateurs économiques: les organisations de la société civile (ONG, associations de développement, organisations de producteurs, organisations de femmes, etc.) ;
- Les pouvoirs publics locaux : élus locaux, les services techniques communaux, les services techniques déconcentrés.

Le programme intervient également au niveau départemental avec l'appui à la préfecture et au niveau national avec l'appui à la politique nationale de décentralisation.

2.4. Montage institutionnel / partenariat pour la mise en œuvre du programme

Le montage institutionnel a été reconstitué à partir de différents documents de formulation et de mise en œuvre de la première phase du programme. L'ensemble est structuré autour de plusieurs acteurs et institutions situés à différents niveaux et ayant des rôles assez variés comme cela peut se lire à travers le tableau ci-dessous.

Niveau	Acteurs / institutions	Rôle / engagement	Actions prévues par ASGoL
Micro	Villageois et villageoises Représentants de la société civile	▪ Acteurs clés du territoire avec un rôle important dans l'élaboration des politiques publiques	Renforcer et responsabiliser ces acteurs
	Institutions communales	▪ Maîtrise d'ouvrage et de coordination des actions sur leur territoire, en harmonie avec les besoins locaux dans une logique d'aménagement spatial cohérent	Renforcer ces institutions
	Réseau Social Watch	▪ Coordination du dialogue social	Appuyer / financer la mise en place de cellules de contrôle de l'action citoyenne
	Organe Présidentiel de Médiation	▪ Médiation sociale : animation des cellules d'écoute et mise à contribution de toutes les parties prenantes au débat socio-économique et politique au niveau local	Appuyer / financer la mise en place de la Délégation départementale et des points focaux
	Prestataires de services	▪ Fournitures de services d'intérêt général	
Méso	Préfecture	▪ Tutelle des communes.	Faire du CDCC le lieu de

Niveau	Acteurs / institutions	Rôle / engagement	Actions prévues par ASGoL
			négociation des projets de territoire
	Services techniques déconcentrés de l'Etat et acteurs institutionnels publics	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implication dans la mise en œuvre du programme 	
Macro	Maison des Collectivités locales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Supervision et promotion de l'animation du territoire ▪ Fonctionnement et définition du statut des animateurs de territoires au sein d'une fonction publique territoriale ▪ Formation des élus locaux et des animateurs de territoire 	Appuyer / financer les activités de la MCL dans le programme
	Délégation à l'Aménagement du Territoire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui technique à la mise en place et au fonctionnement des territoires de développement ▪ Elaboration et mise à disposition des communes des outils et instruments techniques appropriés ▪ Appui à la formation des acteurs locaux sur la démarche de territoire ▪ Suivi des dynamiques institutionnelles de responsabilisation des communes et des territoires de développement ▪ Suivi du programme conjointement avec un bureau d'étude ou une OSC ▪ Rapporteur du comité de pilotage du programme 	Appuyer / financer les activités de la DAT dans le programme
	Direction Générale de l'Administration d'Etat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui à la nomination de deux Chargés de mission auprès de la Préfecture du Borgou ▪ Renforcement de la Préfecture dans son rôle de tutelle des communes notamment en termes d'évaluation de l'appui des services déconcentrés de l'Etat et de relais des attentes des communes auprès des ministères sectoriels ▪ Contribution à la création et à l'installation des Conseils territoriaux 	Appuyer / financer les activités de la DGAE dans le programme
	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Création des conditions optimales pour la mise en œuvre efficiente du programme ▪ Tutelle du programme ▪ Mise en place d'un comité interministériel de pilotage 	
	Ministère du Développement, de l'Economie et des finances	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Détermination des mécanismes de financement selon les procédures nationales 	
	Centre international de Développement et de Recherche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en œuvre du programme ▪ Coordination générale du programme 	Appuyer / financer les activités du CIDR dans le programme
	Coopération suisse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribution financière et technique au MDGLAAT pour la mise en œuvre du programme ▪ Abondement dans le FADeC 	
	Comité interministériel de pilotage du programme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientations des actions du programme ▪ Suivi et évaluation du programme 	Prise en charge par chaque institution membre des frais découlant de la participation

Niveau	Acteurs / institutions	Rôle / engagement	Actions prévues par ASGoL
			de son / ses représentant (e)s aux réunions du comité

Sources : Reconstitué à partir des documents suivants :

1. DDC & CIDR (2007). Programme «Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale» dans le département du Borgou. Pages 39-43
2. Accord cadre entre la République du Bénin et la Confédération suisse concernant l' « Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale dans le département du Borgou » de juillet 2007
3. Convention cadre de financement entre le MDGLAAT et la Confédération suisse concernant la contribution de la DDC à la mise en œuvre d'ASGoL – Borgou de décembre 2008.

2.5. Phasage

Le Programme ASGoL est prévu pour couvrir trois mandats d'élus locaux. La première phase 2007-2011 en cours d'évaluation est sensée permettre d'initier une concertation et une coordination des acteurs et des actions aux échelles départementale et des « territoires de développement », pertinentes pour aborder certaines problématiques telles que le développement économique local, l'aménagement des territoires, etc. La seconde phase consolidera les outils et les acquis. La troisième phase permettra d'autonomiser les dispositifs.

2.6. Stratégie de mise en œuvre

La stratégie de mise en œuvre du programme ASGoL consiste à :

- Donner la priorité aux acteurs et actrices locaux, à leurs pratiques et projets, ainsi qu'à la structuration intercommunale de « territoires de développement » ;
- Appuyer le renforcement organisationnel des partenaires civils pour leur recherche de moyens et ressources tels que la formation, l'information... ;
- Accompagner le processus de décentralisation, tant au niveau politique (articulation pouvoir public et société civile) que sur le terrain, en soutenant innovations et expérimentations nécessaires à l'exercice souple des responsabilités (droit et tâches, transparence, arbitrage, séparation des fonctions, contrôle etc.) ;
- Favoriser la création de fonds locaux de développement, gérés par des instances paritaires (élus et acteurs de la société civile) destinés à financer des investissements et services de proximité en relais des budgets communaux et sectoriels.

2.7. Historique

La durée retenue pour la première phase du programme est de quatre ans, allant de juin 2007 à mai 2011. Les principales étapes et les événements majeurs ayant influencé la conduite du programme sont les suivants :

1. Juillet 2007 : signature de l'Accord entre la République du Bénin et la Confédération suisse concernant l' « Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale dans le département du Borgou ».
2. Octobre 2007 : signature du mandat entre la DDC et l'Organe Présidentiel de Médiation (OPM) en qualité de mandataire pour la réalisation des activités de l'OPM dans le département du Borgou.
3. Décembre 2007 : signature du mandat entre la DDC et le CIDR en qualité de mandataire comme maître d'œuvre délégué pour l'exécution du programme. Ce mandat a un double volet : coordination technique de l'ensemble du programme et appui / conseil.

4. Janvier 2008 : recrutement et installation de l'équipe CIDR à Parakou et démarrage des activités du programme
5. Recrutement par le CIDR au début des activités d'un assistant technique placé auprès de l'équipe de coordination basée à Parakou.
6. Février 2008 : signature du mandat entre la DDC et Social Watch en qualité de mandataire pour la réalisation du programme "Appui suisse aux Organisations de la Société civile" (ASOSC / CCAP) dans le département du Borgou en tant que volet « Contrôle citoyen de l'action publique » du programme.
7. Octobre 2008 : lancement officiel du programme à N'dali.
8. Décembre 2008 : signature de la Convention cadre de financement entre le MDGLAAT et la Confédération suisse au Bénin concernant la contribution de la DDC à la mise en œuvre du programme ASGoL pour la période du 1^{er} décembre 2008 au 31 mai 2011.
9. Licenciement de son premier assistant technique par le CIDR pour insuffisance professionnelle.
10. Recrutement d'un second assistant technique par le CIDR.
11. Problèmes de gouvernance interne à l'équipe CIDR, marqués notamment par un conflit de leadership entre le coordonnateur et l'assistant technique. La décision de licenciement du coordonnateur par le CIDR a été rejetée par la DDC.
12. La découverte d'un manque de transparence dans le recrutement du second assistant technique a conduit la Coopération suisse à : (i) bloquer le financement du programme entre novembre 2009 et avril 2010 ; (ii) décider que la phase en cours du programme irait à terme sans le recrutement d'un troisième assistant technique.

Au total, prévue pour quatre (4) ans, la première phase du programme ASGoL : (i) a démarré avec un semestre de retard (début 2008) ; (ii) a connu des problèmes de gouvernance interne qui lui ont fait perdre un semestre dans son fonctionnement. On peut donc estimer qu'en mai 2011, le temps réel de mise en œuvre du programme ne devrait pas dépasser trois (3) ans. Cela explique probablement que la Coopération suisse ait accepté de reporter à octobre 2011 la fin de cette phase, surtout que les ressources allouées au programme n'étaient consommées qu'à concurrence de 71% au 31 décembre 2010²¹.

2.8. Cadre logique

De façon formelle, le programme ASGoL a été mis en œuvre par trois opérateurs ayant chacun avec la Coopération suisse un mandat précis (cf. 2.7 – Historique). Il s'agit de :

- CIDR
- Social Watch
- Médiateur de la République.

Etant le maître d'œuvre délégué pour l'exécution du programme avec un double mandat de coordination technique de l'ensemble du programme et d'assistance technique, le cadre logique du CIDR est celui du programme tel qu'il a été formulé. Les deux autres opérateurs ont soumis chacun un document de programme dont la mise en œuvre est sensée contribuer à l'atteinte des résultats attendus du programme ASGoL. Chacun de ces trois opérateurs a un cadre logique faisant partie du contrat signé avec la Coopération suisse²².

²¹ Au 31 décembre 2010, 1.220.210.795 FCFA étaient consommés sur une enveloppe de 1.720.000.000 FCFA prévue pour la première phase du programme.

²² Les trois cadres logiques sont en annexes 4, 5 et 6.

3. EVOLUTION DU CONTEXTE DU PAYS, DE LA ZONE DU PROGRAMME ET DU SECTEUR

3.1. Un contexte de départ marqué par des rigidités et des résistances au changement

Entre le vote des lois sur la décentralisation (1999) et l'installation des conseillers communaux et municipaux élus de la première mandature (2003), il s'est écoulé environ quatre ans. La longue gestation de cette importante réforme traduit (i) les difficultés pour les principaux acteurs à parvenir à un consensus, (ii) une volonté politique manquant parfois d'assurance et, (iii) dans une certaine mesure, la complexité et la sensibilité de la réforme. Les délais importants constatés dans la mise en place du cadre de décentralisation s'expliquent en grande partie par les fortes résistances au sein de l'administration publique mais également par les divergences entre acteurs politiques sur une réforme qui a des conséquences importantes au plan politique, institutionnel et économique. La structure étatique très centralisée du Bénin a été peu disposée à transférer une partie de ses compétences et prérogatives aux collectivités locales. A cela s'ajoute l'absence de modalités opérationnelles pour les transferts, y compris les transferts financiers, et d'un cadre institutionnel de mise en œuvre clair. Le programme ASGoL a été formulé et sa mise en œuvre a démarré dans ce contexte.

3.2. Evolution du contexte

Au cours de la mise en œuvre de la première phase du programme ASGoL, l'environnement politique et le contexte institutionnel de la décentralisation et de la gouvernance locale ont connu des évolutions notables marquées par le renouvellement des élus communaux et municipaux, l'extension du scrutin local aux conseillers de villages et de quartiers de villes, la prise de textes législatifs et réglementaires, la mise en place et l'opérationnalisation de nouveaux outils, l'absence de progression dans la mise en place de certains instruments attendus lors de la formulation du programme, etc. Cette évolution a eu un effet d'accélérateur ou de frein sur certaines thématiques à gérer ou décisions à prendre par les acteurs communaux et les partenaires qui les accompagnent.

La description succincte ci-après de l'évolution entre 2007 et 2010 du contexte du pays et de la zone du programme par rapport à l'objectif spécifique de ASGoL et aux sept résultats attendus vise surtout à étudier dans quelle direction le contexte de formulation du programme a évolué pour (i) apprécier si cette évolution a eu un impact sur la performance du programme (pertinence, efficacité, efficience) ; (ii) apprécier l'actualité des hypothèses, enjeux et défis à la base du programme et (iii) tirer des recommandations pour les phases ultérieures du programme.

3.2.1. Gouvernance locale

Le scrutin de 2008 a débouché sur (i) le renouvellement à 75% des maires qui pour la plupart sont à leur première expérience d'élus ; (ii) et sur l'avènement des conseillers de villages et de quartiers de villes. La venue aux affaires de jeunes maires volontaires et engagés pour le développement de leurs communes a été interprétée comme un facteur favorable à l'atteinte des résultats du programme ASGoL²³.

L'Organe Présidentiel de Médiation (OPM) a été remplacé par le Médiateur de la République (MR), créé par la loi n° 2009-22 du 11/08/2009. Cette loi a renforcé le statut d'indépendance du Médiateur de la République en disposant qu'il est une «autorité administrative indépendante» qui ne «reçoit d'instruction d'aucune autorité politique, administrative, législative ou judiciaire ». En 2010, un décret a conforté l'existence de la délégation départementale de Médiateur, alors que la délégation du Borgou est active depuis 2008.

²³ CIDR. Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale. Programme annuel 2009. Page 2.

3.2.2. Intégration du financement du développement local au système d'investissement public

Le contexte institutionnel dans lequel le programme ASGoL a été formulé est marqué, entre autres préoccupations, par la question de l'appui de l'Etat au financement de l'investissement dans les collectivités territoriales. Comme indiqué dans le document du programme ASGoL, « *le Gouvernement béninois est en train de réfléchir à un dispositif d'appui à l'investissement des Communes et/ou des associations de Communes : Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), afin d'améliorer la qualité des services de proximité que les Communes rendent aux populations. Le Programme devrait intégrer ce dispositif* »²⁴.

Entre 2007 et aujourd'hui, le processus de décentralisation, de déconcentration et d'aménagement du territoire a enregistré de notables progrès sur le plan de l'intégration du financement du développement local au système d'investissement public. En effet, dans ce domaine et avec l'appui de ses partenaires dont la Coopération suisse, le Gouvernement a conçu, mis en place, rendu opérationnel et améliore progressivement le mécanisme de transfert aux communes des ressources de fonctionnement et surtout d'investissement. Les instruments constituant ce dispositif sont : le FADeC, la Commission nationale des finances locales (CONAFIL)²⁵, la Commission Interministérielle de l'Elaboration du Plan de Transfert des Compétences et des Ressources aux Communes. Grâce à l'amélioration des transferts du budget de l'Etat aux communes, les dépenses de ces dernières par habitant sont passées de 2 500 FCFA en 2007 à plus de 4 500 FCFA en 2009, soit une hausse annuelle moyenne de 34 %.

3.2.3. Intercommunalité et espaces de développement partagé (EDP)

La loi 2009-17 du 13 août 2009, portant modalités de l'intercommunalité au Bénin institue la mise en place d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) comme seules structures intercommunales reconnues par l'Etat. Elle n'interdit pas le regroupement de communes sous une forme associative mais constitue un frein aux Espaces de développement partagés (EDP) tels que conçus et mis en place jusque-là. En effet, la maîtrise d'ouvrage communale ne peut être déléguée à des associations de type loi 1901, comme le sont tous les EDP, ce qui aurait pu être envisageable avant la loi sur l'intercommunalité. Seuls les EPCI pourront désormais accéder aux financements publics destinés à l'intercommunalité, via le FADeC par exemple.

Toutefois, il convient de noter qu'en absence de décrets d'application, la portée de la loi sur l'intercommunalité demeure floue. Pour parer à cette ambiguïté, le MDGLAAT a fait réaliser en 2010 une étude qui a fait l'état des lieux des différentes formes d'intercommunalité existantes au Bénin et a proposé une stratégie de leur mise en conformité avec les lois actuelles. Actuellement, les réflexions devraient être en cours à l'intérieur du MDGLAAT pour la prise des décrets d'application de ladite loi.

Au-delà de cette question de prise de textes d'application de la loi sur l'intercommunalité, il convient d'indiquer la création, au sein du MDGLAAT, de la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) chargée de la gestion de la question de l'intercommunalité avec à l'intérieur de la DGDGL, la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (DCDI) à qui été spécifiquement confié le traitement de la question de l'intercommunalité. L'initiative de la loi sur l'intercommunalité vient de la DGDGL. Toujours au plan institutionnel, la DAT, organisme sous tutelle du MDGLAAT, a créé et expérimente la mise en place d'instruments techniques et organisationnels de planification du territoire dont certains sont de nature à concourir à l'émergence d'une intercommunalité de développement parmi lesquels figurent les EDP. La mission estime urgente la tenue d'un débat de fond à l'intérieur du MDGLAAT sur la forme de structure

²⁴ DDC & CIDR (2007). Programme «Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale» dans le département du Borgou. Page 48.

²⁵ CONAFIL et FADeC : les Décrets n°2008-274 et 276 portant respectivement création, attributions, organisation et fonctionnement de la CONAFIL et création du FADeC ont été signés par le Président de la République le 19 mai 2008. La CONAFIL a été installée le 04/12/2008. La 1ère session extraordinaire a eu lieu le 14/01/2009 et la première session ordinaire, le 11 mars 2009.

retenue par l'Etat pour appuyer l'intercommunalité. Les résultats d'un tel débat fixeront les acteurs communaux et leurs partenaires sur la voie à suivre dans les années à venir sur la question de l'intercommunalité.

3.2.4. Rôle des services déconcentrés de l'Etat en matière de régulation et d'accompagnement des communes

L'administration territoriale déconcentrée a des fonctions obligatoires de tutelle, d'assistance-conseil et de contrôle de légalité envers les communes. Le contrôle de légalité est la vérification de la conformité à la loi et aux règlements des actes des autorités communales, principalement les arrêtés communaux. L'assistance-conseil est une mission obligatoire de l'État qui consiste à mettre, à titre gratuit ou payant, l'expertise de l'État à la disposition des communes en vue de l'exercice de leurs compétences. Le Préfet anime l'assistance-conseil auprès des services déconcentrés et des communes. Adopté en Conseil des ministres, le décret N° 2007-629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes a formalisé cette mission que le préfet assumait jusque-là de façon informelle depuis l'avènement de la décentralisation.

Démarré en 2009, un processus d'élaboration de programmes d'assistance-conseil a permis la construction progressive d'une démarche consensuelle applicable au niveau de toutes les préfectures. Au bout de ce processus, chacune des six préfectures a été dotée d'un programme d'Assistance-conseil (PAC) aux communes en 2010²⁶.

3.2.5. Genre / égalité homme/femme

Les différents projets et programmes mis en œuvre dans le Borgou avec l'appui des PTF accompagnant les collectivités locales et les services techniques déconcentrés présents dans ce département (UE, BM, PNUD, FENU, USAID, Coopérations danoise, néerlandaise, suisse, etc.) comportent tous un substantiel volet « genre et développement ». Même en l'absence d'une documentation appropriée sur l'évolution du contexte du département dans le domaine du genre, il est raisonnable d'en déduire que les mentalités y évoluent comme pour l'ensemble du territoire béninois considéré en transition sur les questions de genre, avec des avancées notoires dans des domaines comme l'éducation. Cette amélioration, lente mais constante, indique que les disparités entre les femmes et les hommes sont en recul au Bénin même si l'on est encore loin de la parité. La persistance des inégalités est due à des résistances culturelles et institutionnelles dont les politiques et programmes ne sont pas encore venus à bout.

En ce qui concerne la participation des femmes aux instances de prise de décision, il est enregistré de légers progrès au niveau du parlement et de la représentation locale se traduisant par : (i) une augmentation de trois points de la représentativité des femmes à l'Assemblée Nationale : 10% pour la mandature en cours (2007-2011) contre 7,22% pour la précédente mandature (2003-2007) ; (ii) un accroissement de 0,43 point de la représentation des femmes lors des dernières élections locales organisées en 2008 : 4,18% (60 femmes élues sur 1.435 conseillers communaux), contre 3,75% (soit 46 femmes élues sur un total de 1.199 conseillers communaux) pour les élections de 2003²⁷.

Dans la zone d'intervention du programme, on a au total 15 élues conseillères sur les 60 au niveau national. Ce chiffre est intéressant mais des avancées en matière de promotion des femmes élues peuvent l'améliorer. En effet dans le département du Borgou, où l'ethnie majoritaire est l'ethnie Bariba, la culture veut que le leadership féminin ne soit autorisé que pour les entités strictement féminines, ce qui rend difficile l'avancée des femmes en politique. Mais l'augmentation de la scolarisation des filles dans le département influence cette tendance.

²⁶ MDGLAAT & LID-Management (2009). Processus d'élaboration des six (6) programmes départementaux d'assistance-conseil aux communes (PAC).

²⁷ Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCR 2011-2015). Page 56.

4. ANALYSE DES RÉSULTATS ET DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

4.1. Pertinence

Le critère de pertinence traduit la mesure selon laquelle les objectifs d'une action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds²⁸. Il s'agit de s'interroger sur le fait de savoir si les objectifs et les résultats attendus du programme ASGoL et sa conception étaient appropriés au moment de sa formulation et le sont encore compte tenu de l'évolution du contexte. Dans cette section, la pertinence du programme ASGoL sera appréciée par rapport : (i) aux objectifs, en particulier à l'objectif spécifique ; (ii) à la qualité du cadre logique ; (iii) à la cohérence des stratégies et démarches de mise en œuvre ; (iv) au montage institutionnel ; (v) à l'adéquation de la structure de gestion et du système de suivi-évaluation du programme ; (vi) aux dispositifs financiers (FADeC, FDT, micro projets des femmes) de mise en œuvre des PDC ; (vii) au recours à l'outil PDC comme principal document d'une stratégie de développement communal.

4.1.1. Pertinence des objectifs et cohérence avec les résultats attendus et les activités prévues

4.1.1.1. Les objectifs du programme

Le programme ASGoL comporte trois niveaux d'objectifs : un objectif global à atteindre dans cinq domaines d'intérêt du programme (Cf. Section 2.2.1. Objectifs globaux), un objectif spécifique, quatre objectifs secondaires et sept résultats / effets attendus. Pour chacun des résultats / effets attendus, il est prévu des activités à réaliser²⁹. Eu égard à ce schéma complexe dont la prise en compte dans l'évaluation risquait de créer des confusions, la mission a travaillé prioritairement avec l'objectif spécifique, les résultats attendus et les activités dont la réalisation est sensée contribuer à l'atteinte de l'objectif global.

L'objectif spécifique (OS) stipule que « *La société civile, les opérateurs économiques et les communes se concertent au sein de « territoires de développement » pour fournir des services de bonne qualité et en quantité suffisante, répondant aux besoins des populations* ». Cet OS peut être décomposé en cinq (5) éléments : (i) une démarche : la concertation entre la société civile, les opérateurs économiques et les communes ; (ii) la mise en place et le fonctionnement de « territoires de développement » en tant que cadres géographiques intercommunaux au sein desquels les acteurs communaux agiront ; (iii) la fourniture de services publics locaux adéquats ; (iv) cette fourniture de services de base aux populations par la commune en synergie avec l'Etat et la société civile est conditionnée par la mise en place et l'opérationnalisation de la démarche de concertation ; (v) la commune assure la maîtrise d'ouvrage communale.

S'agissant de l'objectif spécifique, il est indiqué que « *cette démarche doit permettre aux populations de bénéficier effectivement de services de base, fournis par la Commune en synergie avec l'Etat et la société civile*³⁰ ». Il est peu courant de (i) réunir dans l'objectif spécifique d'un programme de développement la démarche à suivre pour atteindre cet objectif d'une part, le résultat visé³¹ d'autre part, une telle démarche étant traditionnellement intégrée dans la stratégie de mise en œuvre dudit programme et (ii) de bâtir un tel objectif sur la mise en place de structures ou d'organismes encore en

²⁸ OCDE (2010). Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats. P. 32.

²⁹ DDC & CIDR (2007). Programme «Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale» dans le département du Borgou. P. 44 à 51.

³⁰ DDC & CIDR (2007). Programme «Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale» dans le département du Borgou. Page 44

³¹ OCDE (2010) Glossaire ... op cité. Dans ce glossaire, le concept *Objectif du programme ou du projet* est défini comme suit : « *Résultats que le programme ou le projet est supposé contribuer à générer en termes physiques, financiers, institutionnels, sociaux, environnementaux ou autres* ». Page 31

expérimentation et pour lesquels aucune capitalisation n'a encore été réalisée³². Il s'agit en l'occurrence des espaces de développement partagé (EDP) pour lesquels la structure habilitée, à savoir la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) n'avait pas encore expérimenté et validé les outils de mise en place et d'opérationnalisation.

Conclusion. La formulation des objectifs du programme a manqué de précision (trois niveaux d'objectifs). Elle est l'expression d'une trop grande ambition qui a conduit à intégrer des préoccupations difficiles à concilier et qui n'ont pas dû faciliter la recherche de l'atteinte de ces objectifs par les différents opérateurs. Par ailleurs, outre la confusion entre stratégie et résultats visés, l'OS du programme a fait preuve d'excès d'optimisme en plaçant les EDP au cœur du programme comme condition / cadre de fourniture de services à la population. Au-delà du risque que ce choix a fait courir à l'ensemble du programme, il a ouvertement fait l'option de court-circuiter la commune qui demeure, à ce jour, au cœur de la délivrance des services publics locaux. Enfin, l'objectif spécifique assigné à l'EDP une mission peu pertinente au regard de la taille des communes.

4.1.1.2. Objectifs, stratégie, résultats attendus et « principales activités » prévues

La mission a observé une cohérence globale entre les objectifs du programme, la stratégie de mise en œuvre retenue et les sept résultats attendus. La difficulté majeure réside dans la façon dont les « principales activités » prévues ont été libellées et dans l'absence de liens clairs entre les résultats visés et les activités sensées contribuer à leur atteinte. La formulation des activités a manqué de précision³³. Les activités à exécuter ont été mélangées à des descriptions, des justifications et des explications, laissant au lecteur le soin de dégager lui-même de cet ensemble ce qu'il faut véritablement retenir. Par ailleurs, quand la mission est parvenue à extraire les activités, elle a noté que pour certains résultats attendus, le nombre d'activités était trop grand (voir le résultat 5 pour lequel plus de dix activités ont été recensées)³⁴. La mission a noté une confusion entre le rôle de la Coopération suisse et celui du programme. En effet, à plusieurs reprises, le document mentionne que c'est cette institution qui devrait exécuter les activités plutôt que le programme ASGoL³⁵. Enfin, le document de programme aurait gagné en clarté et opérationnalité s'il avait été doté d'un plan d'action comportant clairement, pour chacun des sept résultats / effets attendus : les numéros et intitulés des activités / actions à réaliser, les structures / opérateurs chargés de leur mise en œuvre, les stratégies et les délais d'exécution, etc.

Conclusion. Cette façon peu pertinente de décrire les activités du programme a eu un effet négatif lors de sa mise en œuvre. La plupart des opérateurs se sont peu référés à ces activités qu'ils étaient sensés planifier et exécuter, rendant quasi impossible la mesure du niveau d'atteinte des résultats / effets attendus et des écarts entre ce qui était prévu dans le document de programme et ce qui a été réellement réalisé. En cas de poursuite du programme, cette façon de présenter les activités devrait être corrigée pour les phases ultérieures en adoptant une présentation sous forme de plan d'action comme suggéré ci-dessus. En revanche la pertinence de la démarche de concertation entre société civile, opérateurs économiques et élus pour la prise de décision politique est à souligner dans la mesure où elle constitue une clé du bon fonctionnement de la démocratie représentative.

4.1.2. Qualité du cadre logique

Il s'agit ici d'apprécier la qualité du cadre logique du programme (choix, hiérarchisation et caractère opérationnel des indicateurs) pour l'OS et pour les sept résultats attendus³⁶.

³² Cette démarche pourrait se justifier dans le cadre d'une recherche-action dont les résultats constitueraient les intrants d'un programme de développement de grande envergure comme ASGoL.

³³ DDC & CIDR (2007). Programme ... op. cité. Au total 7 pages allant de la page 45 à la page 51 du document de programme) ont été consacrées à cette rubrique.

³⁴ DDC & CIDR (2007). Programme ... op. cité. Pages 49 et 50.

³⁵ DDC & CIDR (2007). Programme ... op. cité. Pages 45 à 51.

³⁶ La mission n'a pas traité les cadres logiques des deux autres opérateurs. Ils auraient dû être mis en cohérence avec le cadre logique d'ASGoL au démarrage du programme.

Le cadre logique et l'objectif spécifique du programme. S'agissant de l'OS, le document de programme a proposé des « domaines d'impact » et non des indicateurs. Ces « domaines³⁷ » sont : (i) qualité des services publics locaux dans les villages, (ii) conditions de vie des habitants du département du Borgou, (iii) implication des élus locaux et maîtrise des rôles de chaque acteur dans le cadre de la « gouvernance locale », (iv) participation citoyenne, (v) coopération et solidarité intercommunales, (vi) aménagement équilibré des "territoires de développement". Pour l'OS, le document de programme n'a donc formulé ni indicateur de réalisation, ni indicateur d'effet ou d'impact mais a simplement proposé les domaines dans lesquels ces indicateurs et leurs cibles devraient être formulés pour les quatre années de la première phase du programme.

Le cadre logique et les résultats / effets attendus. Un effort a été fait dans le document de programme pour proposer des indicateurs, parfois avec des cibles, pour chacun des sept résultats / effets attendus. Toutefois, nombre de ces indicateurs manquent souvent de précision et sont loin de refléter les qualités « SMART³⁸ » attendues d'un indicateur. L'une des lacunes majeures du cadre logique porte sur l'absence de mention du responsable et des acteurs associés à chacune des activités dont la mise en œuvre devait contribuer à l'atteinte de tel ou tel résultat attendu. Le programme a été mis en œuvre par trois opérateurs (CIDR, Social Watch et le Médiateur de la République), a travaillé avec sept communes sensées assurer un rôle de maîtres d'ouvrage pour nombre des actions à mettre en œuvre. De plus, au niveau des communes, le programme a prévu d'impliquer des services déconcentrés, des organisations de la société civile (OSC) et des acteurs de niveau infra communal (villages, quartiers et arrondissement). Le fait de n'avoir pas prévu au départ le rôle et les responsabilités des différentes parties prenantes a eu entre autres effets négatifs majeurs une certaine désresponsabilisation des acteurs communaux dans la mise en œuvre du programme, souvent en attente des décisions des opérateurs, en particulier du CIDR dans les choix à faire et les actes à poser.

Le cadre logique comporte un autre défaut qui ne facilite pas l'appréciation de réalisation des activités sensées concourir à l'atteinte des sept résultats / effets attendus. C'est l'absence de liaison ou de relations claires et sans équivoque entre d'une part les principales activités retenues pour réaliser chacun des résultats attendus (Cf. pages 45 à 52 du document de programme) et d'autre part les indicateurs figurant dans le cadre logique (Cf. pages 55 à 58 du document de programme).

Conclusion. Le cadre logique n'est pas de nature à faciliter la mesure des progrès réalisés par le programme dans le délai prévu pour la première phase. Cette situation aurait pu être corrigée au démarrage du programme par un atelier consacré à l'analyse du cadre logique de base, à sa reformulation pour le rendre plus pertinent et plus cohérent quant aux activités, aux acteurs, aux responsables et aux délais de mise en œuvre. Un tel atelier aurait réuni le BUCO, les acteurs institutionnels (DAT, DGAE, MCL, Préfecture), les trois opérateurs (CIDR, SW, MR), les principaux acteurs communaux (services déconcentrés, maires et services techniques). Outre l'opérationnalisation du cadre logique, cet atelier aurait pu être le lieu d'adoption d'un système de suivi évaluation partagé par tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre et l'accompagnement du programme.

4.1.3. Pertinence et cohérence des stratégies et démarches du programme

4.1.3.1. Identification des stratégies du programme

La stratégie d'exécution du programme ASGoL est assise sur quatre piliers (Cf. 2.6. Stratégie de mise en œuvre), à savoir : priorité aux acteurs et actrices au niveau local, renforcement organisationnel des partenaires civils, accompagnement du processus de la décentralisation au niveau macro, méso et à la base, mise en place de fonds locaux de développement à gestion paritaire. A ces 4 piliers formellement mentionnés dans la description du programme, il convient d'en ajouter deux autres qui ont été présentes depuis le démarrage du programme. Il s'agit de l'option de travailler avec le niveau infra

³⁷ DDC & CIDR (2007). Programme «Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale» dans le département du Borgou. Page 56

³⁸ SMART : significatif, mesurable, atteignable avec un responsable de l'indicateur et temporellement défini.

communal et le niveau intercommunal : « *Il reviendra à ASGL-Borgou de mettre l'accent sur les niveaux infra- et intercommunal pour assurer une animation permanente des territoires, en créant des synergies avec les trois autres principaux intervenants : - Au niveau infra-communal, l'ASGL facilitera la remontée régulière, concertée et hiérarchisée des besoins réels des populations villageoises et leur prise en compte par les institutions communales. Des animateurs de territoire affectés par Commune animeront les villages et les Arrondissements pour faire vivre la participation citoyenne dans la mise en œuvre des politiques publiques. - Au niveau intercommunal, il appuiera la mutualisation d'un pôle d'expertises. Les communes auront à identifier dans quel domaine la mise en place d'intercommunalité apporte une plus-value et permet des économies d'échelle* ³⁹ ».

Ici, la mission a apprécié la cohérence de cette stratégie, des mécanismes et démarches du programme avec les résultats / effets attendus et / ou obtenus et le contexte de mise en œuvre du programme.

4.1.3.2. Cohérence des stratégies et démarches du programme

Résultat 1. Le résultat 1 stipule que les femmes, les hommes et la société civile participent à la gestion des affaires publiques par le biais de mécanismes durables de concertation et de communication. La stratégie d'atteinte de ce résultat par la convergence de trois volets, à savoir la démarche participative, la veille citoyenne et la médiation est une stratégie globale qui prend en compte l'ensemble de la mise en œuvre d'une décision politique depuis l'amont (prise de décision associant les populations) jusqu'à l'aval (suivi de la gestion, des chantiers, et possibilité de recours). Cette stratégie est cohérente avec les objectifs du programme, en particulier l'objectif spécifique.

Résultat 2. La concertation et le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale retenus pour réaliser l'amélioration des services publics (résultat attendu 2) sont cohérents avec (i) les objectifs du programme et (ii) les compétences des communes mais ils sont incomplets, car la qualité du service dépend aussi de la relation entre les agents et les usagers, qui est l'objet de critères locaux à reverser dans le débat public pour qu'ils soient pris en compte.

Résultat 3. La stratégie retenue pour le résultat 3 portant sur l'intégration du financement du développement local au système d'investissement public est cohérente avec (i) les objectifs du programmes et (ii) l'option prise au niveau national d'apporter des ressources financières aux collectivités locales via le circuit du trésor public, option dont l'axe le plus convaincant est le FADeC. Les autres éléments de cette stratégie, à savoir création d'un fonds de développement et financement de micros projets, sont également pertinents parce que, en raison de leur flexibilité, ces outils sont de nature à faciliter des innovations et à répondre à des préoccupations de développement identifiées par les acteurs à l'occasion de la mise en œuvre du programme.

Résultat 4. Pour le résultat 4, la stratégie visant à inciter les communes à se regrouper au sein d'intercommunalités est cohérente avec (i) les objectifs du programme, en particulier l'objectif spécifique ainsi qu'avec (ii) les moyens limités dont disposent les communes et les problématiques communes qu'elles partagent. Mais cette stratégie aurait gagné à être précisée, notamment sur la mission prioritairement impartie aux territoires intercommunaux. S'agissant plus particulièrement des EDP mis en place en décembre 2009, la démarche ayant consisté à les installer avant de se pencher sur les problèmes et les projets de développement autour desquels les communes se sont réunies en territoire de développement n'a pas été pertinente.

Résultat 5. S'agissant du résultat 5 portant sur le renforcement des services déconcentrés dans leur fonction de régulation et d'accompagnement des communes, la démarche à utiliser ne figure pas clairement dans le document du programme. Il semble que cette stratégie soit basée sur (i) le dialogue entre l'Etat et les communes au niveau départemental⁴⁰ et sur l'articulation de la politique de

³⁹ DDC & CIDR (2007). Programme ... op. cité. Page 34.

⁴⁰ DDC & CIDR (2007). Programme ... op. Cité. Page 35.

décentralisation avec les politiques sectorielles⁴¹. L'élément qui aurait pu être déterminant dans cette stratégie et sur lequel le document du programme a lourdement insisté porte sur les deux chargés de mission (CM) à recruter pour porter le nombre des CM à trois⁴². Si l'intention est louable, la démarche est peu cohérente avec les pratiques de l'administration béninoise. En effet, soit il s'agit de hauts fonctionnaires à nommer par le gouvernement en conseil des ministres soit c'est des experts contractuels recrutés par le programme et pris en charge par lui. Dans le premier cas, le dialogue et le plaidoyer sont nécessaires pour obtenir du gouvernement la nomination de ces cadres en conseil des ministres. La formulation de cette démarche « *Le Programme ASGL dans le Borgou mettra à la disposition de la préfecture de Parakou un fonds permettant de prendre en charge les deux chargés de mission rattachés à la Direction Générale de l'Administration Territoriale et nommés en conseil des ministres ...* » est alors quelque peu maladroite. La convention cadre de financement de décembre 2008 entre le MDGLAAT et la Coopération suisse a rectifié cette formulation en inscrivant au nombre des engagements de la Direction Générale de l'Administration d'Etat (DGAE) : « *veiller à la nomination de deux chargés de mission à la préfecture du Borgou* ». Dans le second cas, il n'est pas nécessaire de faire nommer ces agents en conseil des ministres. Les difficultés rencontrées par le programme au sujet de ce dossier dont l'aboutissement a été le recrutement et la prise en charge par un contrat à durée déterminée de deux assistants au CM confirment la faible pertinence de la démarche retenue dans le document de programme.

Résultat 6. Compte tenu de la variété des résultats / effets attendus et du caractère novateur de nombre de problématiques embrassées par le programme, l'option du résultat 6 visant un partage systématique des expériences et acquis du programme en vue d'alimenter la réflexion pour l'élaboration de politiques publiques au niveau macro, méso et local est pertinente. Toutefois, la stratégie pour atteindre ce résultat n'a pas été clairement indiquée. On en trouve des éléments dans la description des activités sensées concourir à l'atteinte dudit résultat. De plus, vu les ambitions d'animation du débat public national, la démarche aurait pu identifier les spécificités et les innovations du programme pour proposer une méthode de documentation et de partage adaptée. Une définition de la « capitalisation » aurait été utile pour orienter le travail des opérateurs.

Résultat 7. Le résultat 7 prévoit que l'égalité homme/femme est effective dans toutes les activités en relation avec le programme où les intérêts des femmes et des hommes sont pris en compte de manière équitable. La stratégie proposée / retenue pour atteindre ce résultat n'a pas été formellement définie dans la section stratégie du document de programme (Cf. 2.6. Stratégie de mise en œuvre). Les éléments permettant de la caractériser sont à rechercher dans deux directions : la première dans la description des activités destinées à l'atteinte dudit résultat et la seconde dans l'accent mis sur la question de l'équité / égalité homme-femme par l'équipe de coordination du volet assistance technique du programme gérée par le CIDR. Pour la première direction, le programme prévoit ceci : « *le rapprochement entre groupes de femmes et politique communale sera non seulement un objet d'action, mais également un objet de recherche à développer. Il sera essentiel de documenter les effets de l'implication des femmes sur les politiques des institutions locales*⁴³ ». Deuxièmement, la présence et le rôle du chargé de mission genre au sein de l'équipe CIDR ASGoL, mission consistant à veiller à la prise en compte effective de la dimension transversale genre dans toutes les activités du programme.

Conclusion. Les différentes stratégies et démarches (Cf. 4.1.3.1. Identification des stratégies du programme ASGoL) sont cohérentes avec le contexte et les objectifs du programme. De façon globale, ces stratégies variées ont été effectivement mises en œuvre. Toutefois, certaines de ces stratégies, rapportées aux sept résultats attendus, ont manqué de pertinence ou n'ont été que partiellement pertinentes, soit parce qu'elles n'ont pas été formellement énoncées au départ soit parce qu'elles étaient mélangées à des activités à exécuter. Il s'agit des résultats 2, 4, 5 et 6. L'observation faite plus haut (Cf. 4.1.1.2. Objectifs, stratégie, résultats attendus et « principales activités » prévues) est valable ici. Au-delà de la stratégie globale de mise en œuvre du programme, il aurait été utile d'insérer dans le

⁴¹ DDC & CIDR (2007). Programme ... op. Cité. Page 41.

⁴² DDC & CIDR (2007). Programme ... op. Cité. Page 35.

⁴³ DDC & CIDR (2007). Programme ... op. Cité. Page 51.

document de programme un plan d'action comportant clairement, pour chacun des résultats / effets attendus : les numéros et intitulés des activités à réaliser, les structures / opérateurs chargés de leur mise en œuvre, les stratégies et les délais d'exécution, etc.

4.1.4. Pertinence du montage institutionnel du programme

Le montage institutionnel et le partage des rôles pour la mise en œuvre du programme sont complexes et ambitieux (Cf. 2.4. Montage institutionnel / partenariat pour la mise en œuvre du programme). Le programme a souhaité travailler avec tous les acteurs institutionnels en lien avec toutes les problématiques auxquelles il s'adresse (aménagement du territoire, intercommunalité, décentralisation, déconcentration et gouvernance locale, participation et contrôle citoyen de l'action publique, etc.). Il était effectivement pertinent de travailler avec ces acteurs, dans la mesure où des aspects législatifs figuraient dans les hypothèses et conditions préalables à l'atteinte des objectifs, notamment pour l'intercommunalité et l'aménagement du territoire, ou le statut de la fonction publique territoriale.

Le véritable problème du programme au niveau du montage institutionnel n'est pas tant la variété d'acteurs que le nombre trop élevé d'opérateurs privés (CIDR et SW) et publics (DAT, DGAE, MCL, MR), chargés de mettre en œuvre ledit programme avec chacun un mandat précis.

Ce montage institutionnel a une lourdeur que même un comité de pilotage performant aurait eu du mal à maîtriser. De plus, les mécanismes de pilotage stratégique et de coordination opérationnelle prévus à la signature des documents contractuels de gestion et de mise en œuvre du programme ont été peu fonctionnels.

4.1.5. Adéquation de la structure de gestion du programme et du système de suivi-évaluation

La gestion et la mise en œuvre du programme sont faites à plusieurs niveaux :

1. Pilotage stratégique : le comité interministériel de pilotage⁴⁴ du programme présidé par le MDGLAAT. Il est prévu que cet organe de gestion (i) donne les grandes orientations du programme, (ii) examine et adopte les outils et instruments méthodologiques, (iii) adopte le plan annuel d'activités, (iv) approuve le plan d'opération et le budget annuel sur la base des indicateurs du programme. Installé le 21 août 2009, le comité de pilotage a tenu trois sessions : 21 août 2009 à Parakou, 15 décembre 2009 à Cotonou, 19 et 20 mai 2010 à Parakou.
2. Gestion opérationnelle et coordination technique : le CIDR est le maître d'œuvre délégué du programme. A ce titre, il est sensé veiller à l'exécution du programme et en assumer la coordination technique.
3. Mise en œuvre : la mise en œuvre au quotidien revient :
 - a. Au CIDR pour le volet assistance technique. Chaîne de commandement : France – Cotonou - Parakou
 - b. A SW pour le contrôle citoyen de l'action publique. Chaîne de commandement : Cotonou – Parakou
 - c. Au MR pour la médiation entre les citoyens et l'administration : Chaîne de commandement : Cotonou – Parakou
 - d. Aux structures du MDGLAAT (DAT, DGAE et MCL) qui interviennent directement depuis Cotonou.

⁴⁴ Le comité de pilotage est composé comme suit : (i) le Ministre en charge de la Décentralisation ; (ii) le Ministre en charge de Affaires Etrangères ; (iii) le Ministre en charge de l'Economie et des Finances ; (iv) le Ministre en charge du Développement ; (v) le Délégué à l'Aménagement du Territoire ; (vi) le Directeur Général de l'Administration d'Etat ; (vii) le Directeur de la Maison des Collectivités Locales ; (viii) le Préfet du Département du Borgou ; (ix) les Maires des communes de Tchaourou, N'dali, Nikki, Pèrèrè, Kalalé, Sinendé, Bembèrèkè ; (x) le Directeur Résident de la Coopération Suisse au Bénin ; (xi) le Correspondant du Centre International de Développement et de Recherche (CIDR) au Bénin ; (xii) le Médiateur de la République ; (xiii) le Coordonnateur du Réseau Social Watch.

La mission estime que la gestion stratégique, la coordination opérationnelle et la mise en œuvre du programme ont souffert des problèmes suivants :

1. **Coordination interne insuffisante au niveau pilotage stratégique et opérationnel** : installation tardive et fonctionnement irrégulier du comité de pilotage (la seconde session de l'année 2010 n'a pas été tenue), implication insuffisante des structures étatiques du comité ; vigilance insuffisante de BUCO dans le suivi du respect de leur cahier des charges par les partenaires et les opérateurs.
2. **Articulation insuffisante entre les trois volets du programme** (assistance technique, contrôle citoyen de l'action publique et médiation) : cohérence insuffisante entre les trois documents mis en œuvre (le document de base du programme, les documents de projets de SW et du MR) ; absence d'une coordination opérationnelle entre les trois volets du programme malgré le cahier des charges du CIDR et les recommandations du comité de pilotage de décembre 2009 et de mai 2010. Il convient de préciser que les deux autres opérateurs (SW et MR) et les structures du MDGLAAT, disposant chacun d'un mandat propre, n'étaient pas disposés à accepter la coordination telle qu'elle est prévue dans l'accord de décembre 2007 signé entre le Bénin et la Confédération suisse. Les résultats de l'atelier du 12 juillet 2008 de Parakou consacré à la question ont abouti à une « coordination de service⁴⁵ » entre le CIDR et les autres opérateurs et partenaires du programme. En réalité, il s'agissait d'un refus de coordination par les uns et les autres.
3. **Absence d'un système de suivi-évaluation intégré** : les recommandations des assises du comité de pilotage et des missions de suivi du CIDR ne sont mises en œuvre que partiellement ; le fonctionnement et les résultats a minima du comité de pilotage ne lui ont pas permis d'assurer convenablement sa mission d'« orientation des actions, du suivi du programme et de son évaluation » ; l'absence d'un système de suivi-évaluation avec un responsable chargé de travailler avec les trois volets du programme en lien avec la mission de coordination opérationnelle du CIDR a constitué une des lacunes majeures du programme.
4. **Absence d'indicateurs synthétiques** : il y a une insuffisance de cohérence entre les indicateurs du document de programme et les indicateurs utilisés par les opérateurs ; dans leur présentation, les rapports d'activités des opérateurs tiennent peu compte des activités prévues dans le document du programme et dont la mise en œuvre devraient permettre l'atteinte des sept résultats / effets attendus ; il n'existe pas d'indicateurs synthétiques inscrits dans un cadre logique commun aux trois opérateurs et aux structures étatiques engagées dans le programme.

4.1.6. Pertinence des dispositifs financiers (FADeC, FDT, micro projets des femmes)

Il s'agit d'apprécier ici la pertinence des dispositifs financiers retenus par le programme ASGoL pour la mise en œuvre efficace des PDC. Ces dispositifs sont les suivants (cf. TdR de la mission, page 3) : le FADeC, le Fonds de développement des territoires (FDT) et les micros projets des femmes. En réalité, lors de la formulation du programme, seuls deux mécanismes financiers de services aux populations ont été prévus : il s'agit du FADeC alors en cours de mise en place par l'Etat et du fonds intercommunal d'appui et de conseil (FIAC). Le FADeC est un outil dont la pertinence a été perçue dès le départ par la Coopération suisse lors de la formulation du programme.

Le FDT dans sa configuration actuelle de même que les micros projets des femmes élues, constituent des outils pertinents pour financer l'appui à l'élaboration, à la préparation de la mise en œuvre et à l'exécution des PDC.

⁴⁵ CIDR (2008). Compte rendu de l'atelier conjoint de concertation et de cadrage de la mise en œuvre du programme ASGoL Borgou.

4.1.7. Pertinence du recours à l’outil PDC comme principal document d’une stratégie de développement communal

La loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, prescrit en son article 84 que « la Commune élabore et adopte son Plan de Développement Communal ». C’est par conséquent un document légal auquel aucune commune ne peut se soustraire actuellement. Le PDC bien élaboré, est sensé exprimer les priorités de la politique communale et constitue un instrument de cadrage des actions de développement à court et moyen termes initiées par le Conseil communal. Par ailleurs, l’article 2 de la même loi qui précise que « la Commune est l’expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales », exprime clairement que la démarche d’élaboration du PDC repose sur une approche participative. Le recours à l’outil PDC comme principal document d’une stratégie de développement communal est pertinent, si le PDC a été convenablement élaboré, c’est-à-dire s’il a été associé à un processus de concertations documenté et sérieux, d’une maîtrise d’ouvrage compétente et d’un suivi citoyen serré des PAI et des budgets communaux.

Un PDC répondant à ces critères de qualité sert à harmoniser les interventions des multiples acteurs du développement. En amont, lorsqu’il est le fruit d’une élaboration concertée sur la base d’une documentation sérieuse des attentes villageoises, de l’état du patrimoine de la commune et de ses capacités de financements, le PDC permet de traduire les progrès en matière de gouvernance politique dans une politique d’amélioration des services et des investissements. En aval, dans sa mise en œuvre, lorsqu’il est associé à un dispositif de suivi citoyen et d’un processus de renforcement de compétence en matière de maîtrise d’ouvrage, le PDC permet de traduire une politique concertée en des investissements concrets dans les ressources humaines, des bâtiments et des équipements publics, des cadres de régulation. Sur ce dernier point, les PAI et les budgets communaux qui opérationnalisent chaque année le PDC doivent pouvoir être discutés publiquement et évalués à l’aune du PDC pour que celui-ci prenne tout son sens.

4.2. Efficacité

Le critère d’efficacité traduit la mesure selon laquelle les objectifs de l’action de développement ont été atteints, ou sont en train de l’être, compte tenu de leur importance relative⁴⁶. Dans la mesure où le programme ne dispose que d’un seul objectif spécifique, l’analyse de l’efficacité de sa mise en œuvre se fera à partir des sept résultats / effets attendus. Pour chacun de ces résultats, les étapes de l’analyse sont les suivantes : rappel des activités prévues dans le document de programme, réalisations effectuées et analyse de l’efficacité.

4.2.1. Amélioration de la gouvernance locale par une meilleure participation citoyenne

4.2.1.1. Rappel des activités prévues

Résultat attendu 1 : les hommes, les femmes et la société civile participent à la gestion des affaires publiques par le biais de mécanismes durables de concertation et de communication. Pour atteindre ce résultat, le programme a prévu (cf. document de programme page 46) de :

1. mettre en place un dispositif d’animation de territoires, s’appuyant sur un corps d’animateurs de territoires pérennisé au sein de la MCL ;
2. favoriser un espace de dialogue entre les habitants et les pouvoirs publics locaux et la contractualisation de plans d’investissements locaux entre ces deux acteurs ;
3. promouvoir l’institutionnalisation d’instances paritaires de décisions aux échelles communales et intercommunales, qui permettrait de concilier l’approche communautaire (par la demande) et la maîtrise d’ouvrage communale ;

⁴⁶ OCDE (2010) Glossaire ... op cité. Page 20.

4. conduire des actions de sensibilisations et de formation sur les principes et les enjeux de la décentralisation et les rôles, droits et obligations de chacun dans le processus de décentralisation ;
5. favoriser le recours des citoyens et des communes à l'OPM pour régler des conflits.

Les trois volets du programme (assistance technique, contrôle citoyen de l'action publique et médiation) ont réalisé des activités destinées à contribuer à l'atteinte de ce résultat.

4.2.1.2. Réalisations.

Assistance technique CIDR et « gouvernance participative ». L'appui à la gouvernance participative s'est traduit par le recrutement de 7 animateurs de territoire (ADT), contractuels employés par la Maison des Collectivités Locales et implantés dans les communes. Ces ADT ont bénéficié de renforcement de capacités dans les domaines suivants : élaboration de la base de données du patrimoine communal, animation d'assemblées villageoises, outils de hiérarchisation des besoins, formation des binômes villageois. Un suivi des ADT est réalisé par la MCL. La présence de ces agents au sein des communes a permis la mise en œuvre effective du processus ascendant de participation citoyenne depuis les assemblées villageoises, en passant par les comités d'arrondissements pour aboutir aux comités communaux d'appui-conseils (CCAC).

Les assemblées villageoises ne se sont tenues qu'une seule fois, en 2008 au démarrage des activités du programme, lors d'une séance d'identification des besoins des populations, et de désignation d'un animateur et d'une animatrice villageois (bénévoles) devant faire le relais vers l'arrondissement, des besoins recensés dans les villages. Les séances en conseils d'arrondissement ont permis de hiérarchiser les demandes des différentes localités. Il est prévu pour le début de l'année 2011 la tenue d'une deuxième séance de ces assemblées villageoises pour informer sur les éléments pris en compte au titre des PDC de deuxième génération (PDC2) qui viennent d'être élaborés .

Les Comités Communaux d'Appui et de Concertation (CCAC) ont été créés par arrêté communal. Ils associent des représentants de la société civile, des opérateurs économiques, des services déconcentrés de l'Etat et certains chefs de services communaux, ainsi que des élus. De plus, des représentants des arrondissements assurent la remontée des informations collectées dans les villages. En 2009, dans les communes étudiées, les CCAC se sont réunis selon la périodicité prévue, à savoir une fois par trimestre. En 2010, une seule séance ordinaire de ces CCAC a eu lieu, car les ateliers d'élaboration du PDC se sont déroulés au cours de cette année et ont mobilisé les mêmes acteurs.

Au niveau intercommunal, la représentation de la société civile et des opérateurs économiques est également assurée au sein des conseils de territoire (organe délibérant de l'EDP) et de l'assemblée générale (AG) de l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADeCOB).

Par ailleurs, le programme a permis un renforcement de la communication municipale par les canaux traditionnels de communication que sont les radios communautaires et la presse écrite, mais également par des moyens plus novateurs comme des sites web de la ville.

Contrôle citoyen de l'action publique (CCAP). Social Watch est en charge du volet CCAP du programme depuis le 14 juillet 2008. Les activités ont démarré en août 2008 par une tournée de mobilisation des organisations de la société civile (OSC) pour constituer les cellules communales de CCAP. Des formations en direction des membres des cellules se sont tenues en février 2009. Elles ont porté sur i) l'élaboration des PDC, ii) l'analyse et le suivi du budget et des investissements, iii) le plaidoyer et le lobbying ; iv) le suivi des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ; v) le suivi du FADeC.

Les cellules bénéficient d'une visite mensuelle du coordonateur. Les moyens logistiques alloués sont un ordinateur, un téléphone avec connexion Internet, des indemnités de 75 000 F par mois : 25 000 F de frais de fonctionnement et 50 000 F pour les membres du bureau. Dans deux des trois cellules

rencontrées, les membres avaient décidé de partager cette indemnité entre membres du bureau et responsables des groupes thématiques, soit 7 à 8 personnes.

Les activités conduites sont (i) l'organisation de séances de concertation entre population et autorités locales, qui ont permis notamment d'aborder la question de l'incivisme fiscal ; (ii) la diffusion d'émissions radio, (iii) l'organisation de séances de sensibilisation dans les arrondissements sur les droits et les devoirs des citoyens dans le contexte de la décentralisation, (iv) la réalisation de plaidoyers en faveur de la tenue de séances de reddition des comptes. En 2010, six communes sur sept ont conduit ces séances. Certaines équipes communales se sont rendues dans les arrondissements pour ces séances ; v) la présence aux séances du conseil communal ; vi) les activités de veille citoyenne comme le suivi des chantiers, vi) les activités de médiation. En 2010, les cellules ont expérimenté le déploiement de leur activité au niveau de 8 arrondissements pilotes.

La Médiation de la République. Le programme ASGOL a permis en juillet 2008 l'implantation à Parakou de la seule délégation départementale du Médiateur de la République. La coopération suisse assure le fonctionnement de l'intégralité de cette délégation (loyer, charge, mobilier, salaires du secrétaire et du chargé de communication) à l'exception du salaire du Délégué.

Dans chaque commune, un point focal du Médiateur a été désigné en la personne du Directeur de la Maison des Jeunes. Le point focal bénéficie d'une indemnité mensuelle de 50 000 F pour son fonctionnement. Il est chargé de faire l'interface avec les populations et l'aide à la saisine. Le point focal a reçu des formations sur les textes de loi de la Médiation et la mission de point focal, sur les techniques de rédaction administrative et la prise en compte de l'aspect genre dans ses activités. Une formation prévue sur les techniques d'animation communautaire n'a pu se tenir.

Des séances de présentation du rôle du Médiateur ont été organisées dans certains arrondissements. Mais le programme, qui aurait dû permettre de couvrir tous les arrondissements, a été retardé à cause des lenteurs du circuit financier interne au Médiateur de la République. Les points focaux ont animé des émissions radios interactives de présentation du rôle du Médiateur.

En 2010, la délégation du Médiateur a enregistré 42 recours, contre 53 en 2009. La baisse s'explique par une modification de la loi qui fait que les plaintes des fonctionnaires contre leur administration employeuse ne sont plus recevables. Elle s'explique également par une baisse des recours non recevables (meilleure information). Environ le tiers des requêtes émane de la commune de Parakou. Deux requêtes ont trouvé une solution. Les principaux motifs de saisine sont les litiges domaniaux et les problèmes liés au versement des retraites d'anciens fonctionnaires.

4.2.1.3. Analyse de l'efficacité

Assistance technique CIDR. Les membres des assemblées villageoises rencontrés ont apprécié le principe d'être consultés et trouvent que leurs besoins sont mieux pris en compte. Toutefois, les binômes d'animateurs villageois rencontrés ne sont pas encore à même d'endosser leur rôle. L'efficacité du dispositif est limitée puisqu'il n'a pas permis le retour des informations en direction des populations. Les conseils d'arrondissement fonctionnent comme des courroies de transmission entre le niveau village et le niveau communal et n'apportent pas de réelle plus value en termes d'espace de dialogue. Les CCAC semblent être des lieux de construction partagée de l'intérêt général de la commune. Leurs recommandations sont prises en compte dans certaines décisions et lors de l'élaboration de certains documents comme le plan annuel d'investissement (PAI). L'absence de élus à certaines de ces rencontres montre que l'investissement politique n'est pas encore acquis partout.

L'espace de dialogue que constitue le CCAC aurait dû permettre, selon les termes du document de programme (page 46) « *la contractualisation de plans d'investissement* », entre populations et élus, « *à travers une charte de territoire qui engagera les élus et leurs populations dans la mise en place des services de proximité, et qui servira de support au dialogue social* ». L'élaboration de ce document semble avoir été perdue de vue au cours de la mise en œuvre du programme.

Le travail des ADT est globalement apprécié par les maires qui leur confient souvent des missions qui outrepassent leur cahier des charges. Les ADT estiment que l'indépendance que leur donne leur statut extérieur à la mairie leur donne parfois plus de poids auprès des décideurs politiques. Ils ont pu mener à bien l'essentiel des missions pour lesquelles ils ont été formés (base de données du patrimoine communal, liste des équipements défectueux). L'efficacité dont ils font preuve est cependant à nuancer : ils n'ont fait le tour de l'ensemble des villages qu'une seule fois depuis leur prise de poste. Leur fonction semble parfois se diluer dans la masse des tâches quotidiennes confiées par les maires.

Le suivi qu'assure la Maison des Collectivités Locales (MCL) de ces agents de terrains est jugé insatisfaisant, de l'avis des intéressés et de la coordination du CIDR à Parakou. Les échanges sont brefs et l'entourage de l'ADT n'est pas rencontré lors des visites de terrain. Selon l'équipe CIDR, les outils méthodologiques proposés par la MCL ne prendraient pas suffisamment en compte la réalité du Borgou. Les contrats d'objectifs entre les ADT et la MCL n'ont pas été signés, faute de retour desdits contrats envoyés par la MCL. Alors que la MCL affirme attendre ces contrats, les ADT estiment que ces documents devraient être discutés avant signature, ce qui n'a jamais été le cas. Après les deux contrats de deux ans dont l'échéance approche, la MCL ne pourra leur faire un troisième contrat. La question de leur reconnaissance comme corps de la fonction publique est en débat. Par ailleurs un atelier s'est tenu pour savoir où positionner ces agents dans une phase 2 sans générer de position commune.

Social Watch. Contrôle citoyen de l'action publique. Le contrôle citoyen de l'action publique, mis en œuvre par Social Watch, a permis de faire émerger des membres de la société civile qui connaissent mieux leurs droits et se sentent aujourd'hui investis d'une mission citoyenne. Ils sont bien identifiés au niveau communal, moins bien au niveau infra communal. Les séances de reddition des comptes sont appréciées par les populations. Social Watch bénéficie d'une image d'indépendance vis-à-vis des autorités communales. Cette réputation d'indépendance peut en faire paradoxalement les alliés de l'équipe en place qu'il s'agisse de mettre fin à une rumeur infondée ou de crédibiliser les redditions de comptes présentées aux populations. En cela, dans la majorité des communes concernées, les élus locaux les perçoivent comme un élément nécessaire à l'exercice démocratique et pensent que leur présence contribue à la mobilisation des ressources fiscales. Seul un des maires rencontrés par la mission a estimé que sous le prétexte de faire de l'action citoyenne, certains membres de la cellule communale, politiciens n'ayant pas eu de succès, profitent de la couverture de Social Watch pour se livrer à des actions de harcèlement ou de dénigrement de l'actuelle équipe communale.

En revanche, l'indemnité allouée à la cellule ne semble pas faire l'objet d'une gestion transparente partout. Le coordonnateur a conscience de cette situation et propose, à partir de 2011, de remettre l'argent aux trésorières des cellules, et non plus directement aux présidents comme cela se fait actuellement.

La Médiation de la République. Avant l'implantation de la délégation départementale à Parakou, l'ensemble des recours en provenance des départements du Nord du Bénin représentaient 4% des recours déposés. Actuellement ce taux est passé à 8% pour le seul département du Borgou. Cependant, en valeur absolue, et eu égard au dispositif mis en place, les recours reçus par le délégué du Borgou demeurent, à ce jour, insuffisants. En 2010, 42 recours ont été reçus, dont environ le tiers provenait de Parakou. Le faible nombre de cas résolus est également un indicateur d'un manque d'efficacité du dispositif (2 cas sur 42 en 2010). L'effet bénéfique que devait induire la proximité du Médiateur sur la qualité du service public délivré ne se fait pas sentir à ce jour. Les facteurs pouvant expliquer ce phénomène sont les suivants :

- *Un manque de visibilité* : les populations rencontrées n'identifient pas, pour la plupart, le point focal et le rôle du Médiateur. Le retard pris dans les sensibilisations explique en partie la mauvaise diffusion de l'information.
- *Un choix inapproprié des points focaux* : les directeurs des Maisons des Jeunes n'ont pas tous la motivation pour s'emparer avec volontarisme de la mission qui leur est confiée. Tous ne sont pas détachés pour leur fonction à la Maison des Jeunes : deux sont également directeurs

d'écoles. La disponibilité de ces derniers n'est pas assurée et leur appartenance à l'administration scolaire ne garantit pas leur neutralité.

- *Le manque de suivi des démarches préalables* : les requérants n'ont pas toujours les pièces nécessaires à l'introduction d'un recours à savoir la preuve d'une plainte adressée à l'administration et restée sans réponse depuis deux mois. Le point focal les aide à formuler une plainte contre l'administration, mais n'assure pas leur suivi au bout de deux mois.
- *Une compréhension restrictive du rôle du Médiateur* : les requêtes introduites sont toutes des cas pouvant faire l'objet de saisine du tribunal administratif, et ne relèvent jamais de la qualité du service public. L'étendue du champ des compétences du Médiateur n'est pas souvent comprise, parfois des points focaux eux-mêmes. Du fait de cette méconnaissance, les cellules de Social Watch, qui devraient s'inscrire en complémentarité avec le Médiateur, empiètent parfois sur son domaine.

Conclusion. L'analyse de l'efficacité indique que les trois opérateurs engagés sur le résultat 1 ont tous, mais à des degrés divers, contribué à la réalisation de ce résultat. (i) Le volet gouvernance participative gérée par le CIDR a connu des avancées appréciables. Toutefois, l'élaboration de « *la contractualisation de plans d'investissement* », entre populations et élus, « *à travers une charte de territoire* » semble avoir été perdue de vue. Par ailleurs, les binômes d'animateurs villageois rencontrés ne sont pas encore à même d'endosser leur rôle. L'efficacité du dispositif est limitée puisqu'il n'a pas permis le retour des informations en direction des populations. (ii) S'agissant des actions menées par SW, l'efficacité semble réelle pour une transparence accrue de la gestion des affaires publiques, et la confiance des populations dans l'autorité communale. Même s'il est possible d'affirmer que le contrôle citoyen de l'action publique a permis d'avoir des citoyens investis, les performances notées dans ce domaine ne se sont pas encore traduites par un bon recouvrement des recettes fiscales. (iii) Quant au MR, le faible nombre de cas résolus est un indicateur d'un manque d'efficacité du dispositif (2 cas sur 42 en 2010). L'effet bénéfique que devait induire la proximité du Médiateur sur la qualité du service public délivré ne se fait pas sentir à ce jour. En l'absence d'indicateurs synthétiques pour apprécier l'écart entre ce qui était prévu et ce qui a été réalisé, la mission estime que le résultat / effet attendu 1 a été atteint dans une proportion appréciable.

4.2.2. Accès à des services de qualité

4.2.2.1. Rappel des activités prévues

Résultat attendu 2. La majorité des femmes et des hommes, particulièrement dans les zones défavorisées, accède à des services de qualité. Les principales activités prévues pour ce résultat sont les suivantes (cf. document de programme page 47) :

1. renforcer les communes dans leurs fonctions de coordination des actions sur leur territoire ;
2. faire un diagnostic participatif dans chaque village et élaborer, négocier et contractualiser une charte de territoire entre les populations et les élus à l'échelle de chaque « territoire de développement » ;
3. mettre en place un cadre institutionnel composé de tous les acteurs pour suivre la mise en œuvre du PDC et de la charte.

La plupart des activités mentionnées ici font double emploi avec certaines des activités inscrites pour l'atteinte du résultat 1.

4.2.2.2. Réalisations

Les activités du CIDR et de Social Watch contribuent à ce résultat. L'ensemble du projet Social Watch contribue à ce résultat notamment au travers : i) de la participation aux conseils communaux, ii) de la reddition des comptes et iii) du suivi de la qualité des chantiers et des relations agents/usagers.

Le mode de présentation des rapports d'activités des opérateurs sur les deux volets, en particulier du CIDR, n'a pas rendu aisé le rapprochement des réalisations les activités prévues dans le document de programme. Cette recherche de cohérence a nécessité un important travail de collecte de données et de vérification auprès des acteurs du programme de même que l'exploitation d'un grand nombre de documents. Au total, on peut classer les activités réalisées en trois axes qui contribuent à la qualité des services publics : adéquation attentes villageoises/documents stratégiques et programmatiques des communes ; amélioration de la qualité des investissements, notamment des chantiers ; amélioration de la qualité des relations entre agents et usagers.

Assistance technique CIDR. *En matière d'adéquation entre les attentes villageoises et le contenu des documents stratégiques ou programmatiques des communes*, les interventions du CIDR ont été les suivantes : (i) organisation des assemblées villageoises via les activités des ADT ; réalisation de l'état des lieux des ouvrages défectueux ; (iii) création de bases de données sur le patrimoine des communes ; (iv) contribution à l'évaluation populaire du PDC1 lors des ateliers d'arrondissement préparatoires à l'élaboration des PDC2 ; (v) contribution à la préparation et à la tenue des ateliers de concertation et d'élaboration des PDC2 ; (vi) l'appui des ADT aux chefs des services de développement local et de planification (SDLP) dans l'élaboration des plans annuels d'investissement (PAI), en particulier ceux de 2010. Au nombre de ses principales réalisations au titre de l'année 2010, le CIDR indique avoir contribué, dans le cadre de l'élaboration de sept (07) PDC participatifs et genre sensibles au profit des communes, à l'implication effective des populations depuis le niveau villageois au travers de 269 assemblées villageoises (en 2009), 40 assemblées d'arrondissement et 42 ateliers communaux rassemblant près de 30.000 habitants (dont 30% de femmes en moyenne). Une émission radio et des communiqués ont été diffusés en langues locales (Baatonnou, Peulh) pour accompagner le processus. L'effet attendu est une appropriation accrue des PDC 2 par les populations afin de garantir sa mise en œuvre concertée par l'ensemble des acteurs.

Dans le domaine de la *qualité des investissements* (maîtrise d'ouvrage et suivi des chantiers, les actions du CIDR ont porté sur le renforcement des compétences propres à ASGoL, lié au FDT, du CMP (dont formations statutaires) ; l'appui de l'ADT ; mise en réseau de SDLP (2009) et des SG (2010) et formations (PA 2010 : 3-4). Les PA2010 (p. 2-3) et 2011 (p.2-3) mentionnent de multiples formations envers les élus et les agents des communes.

Social Watch. Contrôle citoyen de l'action publique. *En matière d'adéquation entre les attentes villageoises et le contenu des documents stratégiques ou programmatiques des communes*, SW a contribué au renforcement de la société civile par la mise en place des cellules communales de CCAP, le renforcement des capacités des membres desdites cellules (février 2009), la participation aux cadres de concertation des arrondissements et des communes (CCAC), la participation aux conseils communaux, la reddition des comptes à partir de 2009 dans 6 communes sur 7. Dans le domaine de la *qualité des investissements*, SW a organisé des conférences publiques sur le suivi citoyen et a procédé à la collecte ponctuelle d'informations sur les chantiers en cours. En matière de *qualité des relations entre agents et usagers*, SW a réalisé quelques actions de médiation en matière de santé et d'éducation avec des agents indélélicats.

4.2.2.2 Analyse de l'efficacité : 3 effets

Contraintes à l'analyse des effets. Pour analyser l'efficacité de ces activités, la mission a pris en compte une contrainte méthodologique et 3 contraintes dans le déroulement du projet. Sur le plan méthodologique, la définition, la mise en œuvre des PDC2 et leur suivi est l'axe de traduction de l'amélioration de la gouvernance en amélioration des services publics. Or, en février 2011, les PDC2 ne sont pas adoptés par les communes. La mission ne pouvait donc pas évaluer les effets du dispositif transversal ASGoL dans la qualité de services sectoriels comme la santé, l'éducation ou l'eau. Elle a donc évalué les effets induits du projet sur trois axes : adéquation attentes villageoises par rapport aux investissements, qualité des chantiers, qualité des relations entre les agents et les usagers. Par ailleurs, dans le contexte du Borgou, les effets constatés ne peuvent être unilatéralement attribués à ASGoL,

plusieurs partenaires appuyant parallèlement les communes à travers différents projets, programmes et actions (cf. document de programme, pages 23-33).

Les trois contraintes ayant pesé dans le déroulement du projet sont les suivants : (i) le désaccord entre ASGoL et PA3D concernant le mode d'élaboration des PDC ; (ii) l'importante crise connue par ASGoL concernant les modalités de sélection du second assistant technique. Cette crise a bloqué le financement des activités du programme pendant un semestre (novembre 2009 à avril 2010), ce qui a fortement retardé la production des PDC2. En effet, la tenue des ateliers de concertation en vue de la production des PDC2 et dont le financement revenait à ASGoL dans le partage des rôles entre ce programme et le PA3D pour l'appui aux communes dans le processus d'élaboration des PDC2 n'ayant pu se tenir dans les délais prévus⁴⁷. Face à cette situation, l'équipe du CIDR a proposé de reverser une partie des attentes villageoises dans le PAI 2010 de façon à orienter les dépenses du FADeC 2010 ; (iii) le FADeC 2010 a pris du retard dans le déblocage des tranches 2 et 3 (période), ce qui a eu un impact dans le taux de réalisation des investissements programmés dans le PAI 2010. A l'aune de ces contraintes, la mission a constaté les effets suivants.

Premier effet : Une correspondance moyenne entre les attentes villageoises et les documents stratégiques des communes de 50%. En comparant les résultats de deux communes⁴⁸ relativement différentes dans leurs caractéristiques et dans leur histoire avec les projets de développement, la mission peut avancer que malgré les péripéties dans l'élaboration des PDC2, les équipes de terrain ont réussi à assurer la pertinence des investissements programmés par les communes dans le PAI 2010 au regard des attentes villageoises. La mission estime que dans les communes du Borgou, il peut y avoir une correspondance moyenne de 50% entre les attentes locales et les investissements programmés par les communes.

***Cas de la commune 1 : une correspondance assurée de 80%.** Dans cette commune, le PAI a été réalisé sur la base de l'évaluation du PAI 2009, du PDC1, des listes des besoins annuels recensés par les CA et les chefs de village, et l'appui de l'ADT. La comparaison des statistiques pondérées des attentes villageoises et des statistiques pondérées des priorités du PAI 2010 révèle que ce PAI coïncide, en nombre de projets et en part du budget communal accordé à ces projets, à près de 80% avec les attentes villageoises exprimées dans les PV d'AV.*

***Cas de la commune 2 : une correspondance possible de 30%⁴⁹.** Dans cette commune, le PAI 2010 a été élaboré sur la base des éléments suivants : (i) activités non réalisées du PAI 2009, (ii) base de données mise à jour, (iii) concertation au sein du CCAC, (iv) fiches de besoins remplies par les chefs d'arrondissements (CA) et les services déconcentrés, (v) PV d'assemblées villageoises. La comparaison des statistiques pondérées des attentes villageoises et des statistiques pondérées des priorités du PAI 2010 révèle que ce PAI coïncide, en nombre de projets et en part du budget communal accordé à ces projets, à près de 30% avec les attentes villageoises exprimées dans les PV d'AV.*

Deuxième effet : amélioration de la qualité des chantiers et des équipements conduits par la commune : un chemin tracé à poursuivre. Globalement, les quelques chantiers communaux suivis par la cellule Social Watch montre que : (i) la question de la qualité des investissements et des équipements est prise au sérieux par l'équipe technique communale ; (ii) les chantiers conduits par la

⁴⁷ Sur les 7 communes partenaires du programme, seuls N'Dali et Tchaourou ont accepté de préfinancer la tenue des ateliers de concertation en vue de la production des PDC2.

⁴⁸ En raison de la brièveté de la durée de séjour de la mission d'évaluation sur le terrain, deux communes sur les sept ont été retenues pour approfondir l'analyse des effets en matière d'accès à des services de qualité. Il s'agit des communes de N'Dali et de Sinéné.

⁴⁹ Les interprétations pour cette commune sont à prendre avec prudence. Son PAI contient de nombreux projets transversaux. La recombinaison de la prise en compte des attentes villageoises a été délicate. Par ailleurs, le budget n'est pas toujours très clair avec des « PM » sur des secteurs importants comme l'eau, des niveaux de détails pas toujours cohérents (parfois des projets, parfois des activités), des totaux absents – notamment le total global du PAI (qui du reste paraît excessif). N'ayant pas eu le temps de faire toutes les pondérations nécessaires, en positif comme en négatif la marge d'erreur peut être importante.

commune sont appréciés comme étant de meilleure qualité que ceux de l'État. La mission peut lier l'amélioration dans la qualité des chantiers à l'élévation du niveau de compétences des agents de la mairie, aux formations techniques qu'ils ont reçues d'ASGoL et d'autres partenaires et au dispositif de suivi qui les informe des pratiques des entrepreneurs dans le cadre du CCAP.

Cas de la commune 1. Dans son PAI 2010, la commune 1 a pu réaliser 4 investissements sur financement FADeC 2010, tous en lien avec les attentes villageoises. Sur ces 4 investissements, un seul est à 100% de réalisation, un second est à 95%, les deux autres à 85%. En suivant les chantiers de la commune et ceux de l'État en matière de module de 3 salles de classe, la cellule SW constate que les chantiers de la commune ne durent que 3 à 4 mois avec un bon niveau de qualité tandis que ceux de l'État peuvent s'étaler sur près de 2 ans avec une qualité qui n'est pas toujours à la hauteur.

Cas de la commune 2. Dans son PAI 2010, la commune 2 a pu réaliser 3 investissements sur financement FADeC 2010, tous en lien avec les attentes villageoises. Sur ces 3 investissements un seul est réalisé à 100%, les deux autres le sont à 60%. Selon la cellule Social Watch de cette commune les 3 chantiers se déroulent normalement et les bâtiments réalisés sont de bonne qualité. En dehors du FADeC, les investissements réalisés dans l'éducation sont appréciés positivement et ceux qui ont été faits dans la santé sont appréciés comme en progression.

Troisième effet. Amélioration de la qualité des relations entre agents et usagers : un effet marginal à mieux prendre en charge. Bien que cette dimension soit essentielle en matière de qualité des services publics, la mission constate qu'elle a été prise en charge de façon marginale. Les activités du programme ASGoL ont donc des effets ponctuels sur la qualité du personnel des services publics et des relations avec les usagers.

Au total, ASGoL ne peut pas avoir d'effet dans la qualité du service public en février 2011 (voir méthodologie et annexes 3, 7, 8 et 9). La mission n'a pu évaluer que les effets qui augurent des effets dans la qualité du service public : la présence des attentes locales dans les documents de planification, la qualité perçue des chantiers en cours et la qualité des relations agents/usagers.

4.2.3. Intégration du financement du développement local au système d'investissement public

4.2.3.1. Résultat attendu 3 et activités prévues

Le *Résultat attendu 3* du document de programme⁵⁰ est intitulé « *le financement du développement local est intégré au système d'investissement public* ». Il se justifie par le fait que pour les communes, l'un des problèmes majeurs à la résolution duquel veut contribuer le programme « *réside dans l'insuffisance de moyens financiers correspondant aux compétences transférées, que ce soit au niveau local ou national* ». Pour atteindre le résultat 3, le programme prévoit des activités à mettre en œuvre au niveau départemental et au niveau national.

Au niveau départemental, la Coopération s'est proposée, à travers ASGoL, de soutenir le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC), qui serait « l'instance de pilotage du budget programme départemental et du fonds d'investissement ». Au niveau national, l'activité retenue porte sur l'appui de la Coopération suisse à la définition d'une stratégie de transfert financier pour permettre aux communes de réaliser les investissements de proximité (aide budgétaire à l'Etat ou aux collectivités, fonds de développement, appui par projets). Les activités prévues pour ce résultat sont les suivantes :

1. Appuyer la clarification des modalités de fixation et de distribution des dotations de l'Etat aux Communes : conception et mise en place des mécanismes de financement des Communes (fonctionnement et investissement).

⁵⁰ DDC & CIDR (2007). Programme «Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale» dans le département du Borgou. Page 45.

2. Développer les instruments et les compétences des Communes en matière de création de recettes propres.
3. Appuyer la réflexion et la mise en place de l'instrument de financement des investissements au niveau communal : Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC, au stade de l'étude actuellement).

4.2.3.2. Réalisations

Le CIDR est le seul opérateur impliqué dans la mise en œuvre des activités prévues pour ce résultat. Les autres intervenants sont le BUCO et le MDGLAAT.

BUCO et MDGLAAT : lobbying, participation aux réflexions au plan national et abondement.

Au niveau national, la Coopération suisse a été le premier partenaire du Bénin à abonder dans le FADeC pour un montant de trois cent millions (300.000.000) de francs à fin décembre 2010 soit les ¾ de sa prévision dans le cadre de ce programme après avoir mené des actions de lobbying en direction des autorités en charge de la décentralisation, de concert avec les autres PTF, pour contribuer à la mise en place et à l'opérationnalisation de ce mécanisme de financement des investissements dans les collectivités territoriales.

Assistance technique CIDR. Les outils mis en place par le CIDR sont le fonds de développement des territoires (FDT) et les fonds destinés aux micros projets des femmes. Le FDT a, en 2009, financé la réalisation de 40 micros projets pour un montant total de 67,2 millions de francs CFA dans l'ensemble des sept communes partenaires d'ASGoL. Les projets au titre de l'année 2010 ne faisaient pas encore l'objet de financement lors du passage de la mission. Par ailleurs, quinze (15) micro projets élaborés par des élues conseillères communales pour un montant total de quarante millions (40.000.000) francs CFA ont été financés en réponse aux aspirations des électeurs de ces élues non seulement pour contribuer à la lutte contre la pauvreté mais encore renforcer la position et la visibilité de ces élues.

4.2.3.3. Analyse de l'efficacité

BUCO et MDGLAAT. Le FADeC est devenu une réalité et contribue effectivement au financement du développement local grâce aux transferts dont bénéficient les communes à travers ce mécanisme pour leur fonctionnement et surtout pour leurs investissements. Comme effet induit, on peut mentionner le développement de ce mécanisme qui voit arriver d'autres partenaires du Bénin (Banque Mondiale, Union Européenne, Allemagne Fédérale à travers KfW) qui viennent abonder dans le financement du fonds aux côtés de l'Etat béninois et de ses premiers partenaires que sont la Coopération suisse et le Fonds d'Equipeement des Nations Unies (FENU).

Le tableau ci-dessous présente l'évolution entre 2005 et 2010 des transferts de l'Etat aux collectivités locales. Il indique une accélération de ces transferts à partir de l'année 2007. Au-delà des montants et du rythme des transferts, c'est la variation des différentes formes de transferts qui traduit les changements intervenus dans le processus d'intégration du financement du développement local au système d'investissement public. En effet, la croissance des transferts observée a été tirée par le FADeC investissement dont le montant a connu un accroissement notable à partir de 2007 (1,4 milliard) pour atteindre 13,7 milliards en 2010 après avoir connu une variation de 285,7% entre 2007 et 2008.

Tableau 1 : Evolution des transferts de l'Etat aux communes, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Dotations de fonctionnement</i>						
Montants (en milliards de FCFA)	4,9	5,1	5,8	4,8	9,4	9,4
Variation annuelle (%)		4,1	13,7	-17,2	95,8	0
<i>Dotations d'investissement</i>						
Montants (en milliards de FCFA)	1,1	1,2	1,4	5,4	7,4	13,7
Variation annuelle (%)		9,1	16,7	285,7	37,0	85,1

Total						
Montants (en milliards de FCFA)	6,0	6,4	7,3	10,3	16,8	23,1
Variation annuelle (%)		6,7	14,1	41,1	63,1	37,5
Part dans les recettes des communes (%)	22	25	38,7	44,2	51,4	n.d.

Source : (Décembre 2010). Banque mondiale : BENIN. Revue des Dépenses Publiques : Renforcer la décentralisation pour améliorer la fourniture de services publics. Page 75.

Assistance technique CIDR. Le document de programme n'a pas fait mention des deux mécanismes financiers que sont les fonds destinés aux micros projets des femmes et le fonds de développement des territoires (FDT) mais seulement du FIAC. A propos de ce dernier mécanisme, il est indiqué que « *pour promouvoir les démarches de démocratie participative essentielles à la gouvernance locale, la Coopération suisse mettra en place un fonds intercommunal d'appui et de conseil (FIAC) qui permettra aux communes d'entrer en dialogue avec les acteurs locaux et de soutenir les initiatives innovantes des services communaux, des opérateurs économiques et des animateurs de la société civile dont les actions entrent dans le champ de l'intérêt général* »⁵¹.

Les démarches pour créer et rendre opérationnel ce mécanisme n'ont pas abouti. Notamment le projet de « *Code de financement et manuel de procédures de gestion du Fonds intercommunal d'appui et de conseil* » d'août 2008 n'a pas été finalisé et rendu opérationnel⁵². En définitive, le FDT et le FIAC ne constituent aujourd'hui qu'un seul fonds qui a pris la dénomination FDT⁵³. Tel que conçu, le FDT comprend : (i) les subventions affectées dans le cadre de l'appui au renforcement de l'institution communale, aux actions intercommunales, aux actions spécifiques genre, aux investissements communaux et autres et (ii) les subventions non affectées destinées à financer des initiatives prises par les communes ordinaires du Borgou. Pour la gestion de ce 2ème type de subventions disponibles, deux guichets sont mis en place dans le cadre de l'accompagnement des communes et de l'atteinte des objectifs de l'ADeCoB⁵⁴. Ainsi, au sein du FDT, il est institué « *une ligne d'appui budgétaire aux communes dénommé « Fonds non affectés » pour financer des actions pilotes initiées dans le cadre de la mise en œuvre du plan de développement communal, de l'atteinte des objectifs de l'ADeCoB et des différents programmes qu'elle met en œuvre* »⁵⁵.

Conclusion. Malgré la pertinence du mécanisme FADeC et l'importance des ressources qu'il permet de transférer aux communes pour leur fonctionnement et pour l'investissement, son efficacité est encore limitée parce que l'Etat ne respecte pas les échéances de mise à disposition des différentes tranches du FADeC pour faciliter la préparation des PAI et leur mise en œuvre par les communes. En ce qui concerne le FDT, les communes ne présélectionnent pas toujours des projets répondant aux critères retenus dans le manuel de procédures de ce fonds. Par ailleurs, l'enveloppe du FDT est jugée faible pour permettre des investissements susceptibles d'avoir un effet de levier pour des investissements communaux et intercommunaux sur financement du FADeC. S'agissant des micros projets des femmes élues conseillères, ils sont bien appréciés par les acteurs communaux. Il se pose toutefois la question de l'extension de leur financement aux organisations féminines dans des localités n'ayant pas d'élues conseillères communales. Enfin, il n'a été développé aucun instrument ni de compétences des communes en matière de création de recettes propres, ce qui explique le faible niveau de mobilisation des ressources propres des communes avec une absence patente de stratégie en la matière.

Au total, concernant le résultat attendu 3, les effets directs et induits sont d'un niveau et d'une qualité appréciables. Une poursuite en vue de confirmation est nécessaire.

⁵¹ DDC & CIDR (2007). Programme «Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale» dans le département du Borgou. Page 38.

⁵² CIDR & BUCO, Août 2008.

⁵³ Programme ASGoL Borgou (novembre 2008). Mission d'appui technique CIDR: document de restitution de la mission. Rapport principal. CIDR/BENIN/ASGOL Borgou/MB/OT/N°1. Pages 16, 30, 31 et 35.

⁵⁴ ADeCoB (mai 2009). Manuel de procédures de gestion des subventions non affectées du fonds de développement des territoires. Page 2.

⁵⁵ Idem

4.2.4. Formalisation des EDP ou « territoires de développement » intercommunaux

4.2.4.1. Activités prévues

Résultat attendu 4 : des « territoires de développement » intercommunaux assurent la gestion de services collectifs et mutualisent leur capital humain et financier. Les activités en vue d'atteindre ce résultat sont les suivantes (cf. document de programme, pages 48-49) :

1. regroupement des communes en EDP dans le cadre d'une décision consensuelle des dites communes et sur la base de réalités socioculturelles, écologiques, agricoles, économiques, sociales, etc. ;
2. mise à la disposition des intercommunalités d'un dispositif d'appui conseil ayant pour mission de fournir une assistance à l'harmonisation des budgets programmes communaux au niveau départemental et à la maîtrise d'ouvrage communale, en relation avec le budget programme national avec la possibilité que la mutualisation de cette expertise à une échelle intercommunale permette la prise en charge progressive des coûts de cette prestation par les communes ;
3. extension de l'intercommunalité à une « ingénierie territoriale » destinée à assurer une bonne gouvernance et un développement des territoires.

4.2.4.2. Réalisations

La réalisation de ces activités incombe prioritairement à la DAT, en partenariat avec le CIDR.

Grâce à l'appui du CIDR et de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), trois EDP ont pu être installés en décembre 2009. Il s'agit du territoire Oly (Kalalé, Nikki, Pèrèrè,) du territoire de l'Ouémé Supérieur (Parakou, Tchaourou, N'Dali) et du territoire Ouénou Bénou (Sinendé, Bembèrèkè). Chacun des 3 conseils de territoire, organes décisionnels des EDP où siègent élus, représentants de la société civile et des opérateurs économiques, ont tenu deux séances. La deuxième séance, courant août 2010, avait pour objet la hiérarchisation des projets proposés par les CCAC des communes membres.

Ces créations sont récentes et tous les statuts ne sont pas encore enregistrés : les retards observés sont dus à une longue attente des outils méthodologiques que la DAT devait élaborer. Ces outils se limitaient par ailleurs aux statuts des EDP, le manuel de gestion du cycle de projet de territoire et le guide de montage des territoires n'étant toujours pas validés pour être mis à la disposition des acteurs communaux. L'Agent de développement local du CIDR a élaboré seul un outil de montage des projets intercommunaux.

Le document de programme (p 47) prévoit ensuite que le programme mette à disposition des intercommunalités un dispositif d'appui conseil sur les aspects budgétaires et de maîtrise d'ouvrage. En parallèle, un autre territoire intercommunal a émergé : l'Association de Développement des Communes du Borgou (ADeCOB). La relance de cette association, dont une forme antérieure n'avait pas réussi à perdurer, a été fortement appuyée par le CIDR. La première session ordinaire de son Conseil d'Administration, composé d'élus, de représentants de la société civile et d'opérateurs économiques, s'est tenue le 22 mai 2009. L'ADeCOB est conçue initialement comme une structure essentiellement politique de lobbying et de plaidoyer.

Le CIDR a assuré un temps le secrétariat de cette association avant le recrutement d'un secrétaire permanent, le 1^{er} juillet 2010. En 2010, 4 des 6 réunions statutaires du bureau exécutif de l'ADeCOB se sont tenues. Des actions de plaidoyer ont été entreprises. L'ADeCOB a également été le cadre de réflexion sur la stratégie de développement économique local, la promotion du tourisme, la maîtrise d'ouvrage intercommunale. Elle effectue l'attribution du Fond de Développement Territorial (FDT) pour financer les projets des communes.

4.2.4.3. Analyse de l'efficacité

Des EDP sans boussole ? Les EDP semblent avoir entraîné des espoirs sincères chez les représentants de la société civile faisant partie des conseils de territoire. Mais la plupart des élus et des techniciens rencontrés ont un discours consensuel sur la nécessité de mutualiser les moyens. Ils n'expriment pas d'attente concrète. Les facteurs qui peuvent expliquer cette faible adhésion sont inhérents à la démarche conduite depuis le début.

Une vocation confuse. Il y a eu, dès l'élaboration du document de programme et tout au long de sa mise en œuvre, une confusion entre deux vocations de l'intercommunalité : (i) la recherche de potentialités communes pour porter une vision partagée du développement ; (ii) la gestion d'un service public en commun ou d'une ressource naturelle commune. Une mission d'appui technique du CIDR a mis en lumière dès novembre 2008, la nécessité de choisir clairement une vocation à l'intercommunalité, mais cette recommandation est demeurée sans suite.

La rigidité du cadre proposé par la DAT. Le document de programme prévoyait que le regroupement des communes se fasse « dans le cadre d'une décision consensuelle des communes ». Les élus du Borgou ont fait part, à l'occasion du lancement de la réflexion sur les EDP, de leur souhait de se regrouper selon d'autres affinités que celles préconisées par la DAT. La prise en compte d'une démarche ascendante n'a pas été possible, notamment parce que certaines de ces communes n'étaient pas dans le département. La DAT s'en est tenue au découpage validé en atelier par les maires de l'ancienne mandature. La renégociation des dénominations des EDP a été la seule marge possible pour les élus locaux : les mentions à une ethnie ont disparu.

L'absence d'élaboration d'une vision commune et une approche projet sur une base communale. Un travail préalable à toute décision aurait dû porter sur l'analyse partagée des potentialités et des perspectives de chacun des EDP. Mais les EDP, tardivement créés, ont été incités à s'opérationnaliser immédiatement autour d'une approche projet. Il a été demandé aux CCAC de réfléchir chacun à son projet à vocation intercommunale ensuite soumis à priorisation en conseil de territoire. Les difficultés d'arbitrage vécues lors des séances de conseils de territoire en sont la conséquence. Par ailleurs, des projets identifiés sont souvent peu fédérateurs. Ils sont pour la plupart des projets à caractère économique dont les retombées en termes d'emplois sont difficiles à mutualiser. La vocation intercommunale supposée repose souvent sur la mutualisation des ressources générées. De plus, l'EDP se positionne parfois en concurrence du secteur privé, notamment dans le cas des projets hôteliers, au lieu de chercher des solutions de soutien au secteur privé.

L'ADeCOB, une intercommunalité porteuse ? L'ADeCOB semble être un espace intercommunal dans lequel se dégage un sentiment d'appartenance à un territoire commun, porteur d'intérêts partagés. Les élus ou les techniciens rencontrés semblent tous placer beaucoup d'espoirs dans cette structure. La recherche de solutions aux difficultés juridiques (maîtrise d'ouvrage déléguée, transformation en EPCI) est aussi révélatrice de la volonté des élus communaux de s'engager plus avant dans le processus. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette adhésion : (i) l'élaboration de plaidoyer en faveur de l'une ou l'autre des communes a conduit les élus à prendre conscience des enjeux vécus par les autres communes du Borgou, ce qui renforce les solidarités ; (ii) le département été la base de réflexion globale sur le développement économique local conduit par le Programme d'Appui Suisse au Renforcement de l'Economie Locale (ASREL). Au cours de différents ateliers et rencontres, les acteurs des communes du Borgou sont probablement en train d'acquérir une culture commune des enjeux économiques et urbains qui émergent dans le département. Une charte du développement économique local est en cours de finalisation. L'engouement des élus locaux pour l'ADeCoB peine néanmoins à se concrétiser par le paiement de cotisations à la hauteur des ambitions affichées ou par la tenue de l'ensemble des réunions statutaires prévues. Une tournée prévue par l'ADeCoB début 2011 doit permettre de sensibiliser les élus.

Conclusion. La loi n° 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin, en ramenant le champ de l'intercommunalité à celui d'un *Etablissement Public*

de Coopération Intercommunale (EPCI), a ôté aux associations entre communes sous le régime de la loi 1901, la possibilité de se voir déléguer la maîtrise d'ouvrage publique et de bénéficier des financements étatiques. Cette nouvelle situation a semé un obstacle majeur sur la route des EDP naissants. Face aux difficultés de rendre opérationnels lesdites structures et en l'absence d'un choix clair et sans équivoque de l'Etat en faveur du type de structure intercommunale (EDP ou EPCI) à promouvoir, l'avenir des EDP du Borgou et ceux des autres départements n'est pas porteur. En attendant, l'ADeCoB a été positionnée comme la structure intercommunale ayant la faveur des acteurs de l'ensemble des communes du département. Toutefois, comme les EDP, elle reste confrontée à la question du choix de son statut juridique : association loi 1901 ou EPCI.

Il convient toutefois de rappeler qu'au plan institutionnel, la DAT, organisme sous tutelle du MDGLAAT, a créé et expérimente la mise en place d'instruments techniques et organisationnels de planification du territoire dont certains sont de nature à concourir à l'émergence d'une intercommunalité de développement parmi lesquels figurent les EDP. La mission estime urgente la tenue d'un débat de fond à l'intérieur du MDGLAAT sur la forme de structure retenue par l'Etat pour appuyer l'intercommunalité. Les résultats d'un tel débat fixeront les acteurs communaux et leurs partenaires sur la voie à suivre dans les années à venir sur la question de l'intercommunalité.

4.2.5. Renforcement des services déconcentrés de l'Etat

4.2.5.1. Activités prévues

Résultat attendu 5 : les services déconcentrés de l'Etat sont renforcés dans leur fonction de régulation et d'accompagnement des Communes. Le programme a envisagé d'appuyer le fonctionnement des instruments dont l'Etat s'est doté, pour piloter la réforme. Les activités prévues pour y parvenir sont les suivantes (cf. document de programme, pages 49-50) :

1. mettre à la disposition de la Préfecture du Borgou deux chargés de mission (CMP) pour accompagner et contrôler la décentralisation au niveau communal ;
2. concilier les appuis au développement communal et ceux du pôle institutionnel étatique ;
3. appuyer les cadres de collaboration entre les différents acteurs du développement local, à l'échelle départementale ;
4. appuyer la mise en œuvre de la déconcentration, au service des communes ;
5. assurer un ancrage institutionnel national du programme auprès des instances de pilotage de la réforme décentralisation-déconcentration : DGAE, MCL, DAT... et faciliter la diffusion des acquis du programme ;
6. appuyer les instances de pilotage de la réforme : MCL, DGAT... ;
7. œuvrer pour une meilleure coordination des interventions concentrées sur les mêmes territoires, dans le département du Borgou ;
8. participer activement à la coordination nationale des appuis externes et favoriser une harmonisation des interventions et procédures selon la logique du gouvernement béninois ;
9. alimenter la réflexion sur l'intégration des problématiques liées à la décentralisation et la déconcentration, dans les projets sectoriels.

4.2.5.2. Réalisations

Les activités ci-dessus devraient être mises en œuvre par le CIDR et l'ensemble des structures du MDGLAAT engagées dans l'exécution ou l'accompagnement du programme.

En vue d'atteindre le résultat 5, le programme ASGoL a fait les réalisations et les activités ci-après : (i) remise d'équipements au CMP pour réaliser ses activités d'assistance-conseil ; (ii) appui au CMP pour lui permettre de délivrer des formations aux acteurs communaux sur les textes de la décentralisation, la rédaction administrative, l'état civil, la mise en cohérence des PDC avec les orientations nationales de développement ; (iii) lobbying en direction des autorités en charge de la décentralisation, de concert avec d'autres PTF en vue de la mise en place et de l'opérationnalisation du

FADeC (cf. PA CIDR 2009 : page 3) ; (iv) appui à l'élaboration du programme annuel d'assistance-conseil (PAAC) 2010 ; (v) recrutement au profit du CMP en août 2010 de deux assistants sur base d'un contrat à durée déterminée (cf. PA CIDR 2011 : page 3). La présence de ces assistants (une femme et un homme de niveau bac + 5 de l'école nationale d'administration et de magistrature) est sensée appuyer le CMP dans son rôle d'assistance conseil aux communes pour une meilleure délivrance de ses prestations au profit de ces dernières dans son de contrôle de légalité et d'appui conseil.

Les activités des deux assistants au CMP ont été les suivantes : (i) une tournée de présentation dans les 7 communes ; (ii) une lettre d'invitation aux sept communes pour qu'elles expriment leurs besoins d'appui conseil (cinq réponses) ; (iii) deux formations sur l'état civil à N'Dali dans le cadre du FDT ; (iv) une formation sur la succession en préparation à Pèrèrè ; (v) des activités de contrôle de légalité ; (vi) appui juridique aux services de la Préfecture ; (vii) participation à 2 sessions du CDCC et à une session de la CAD.

4.2.5.3. Analyse de l'efficacité : une activité tardive et parmi d'autres

Les partenaires ont accusé un retard important dans les négociations avec l'État qui refuse l'option de recruter 2 CMP supplémentaires au nom de l'équilibre entre les préfectures, bien que dans ce domaine la loi exige 1 CMP pour 3 communes et que le CMP de la Préfecture Borgou Alibori est seul pour 14 communes ! Les assistants finalement recrutés il y a 6 mois ont des moyens de déplacements très réduits alors que le Borgou est un département vaste (25 500 km²) avec des routes en mauvais état.

Globalement, les bénéficiaires reconnaissent les compétences du CMP et apprécie l'augmentation de sa fréquentation des communes suites à ces formations. Également, en dehors de l'appui à la Préfecture, les services déconcentrés de l'agriculture remarquent une nette amélioration de leurs relations avec les communes, qui systématiquement les invitent à leurs réunions et leur soumettent leurs documents stratégiques pour appréciation et amélioration.

Toutefois, des effets significatifs ne sont pas encore mesurables sur cette activité pour 3 raisons : (i) les activités d'assistance conseil du CMP et des deux assistants sont essentiellement des formations entrant dans la stratégie de renforcement des capacités du programme ASGoL et d'autres projets / partenaires comme le PA3D et ne peuvent en être isolées pour leur attribuer un effet qui leur serait propre ; (ii) le contrôle de légalité est une activité administrative du CMP et de ses assistants sur laquelle ASGoL n'a pas de prise ; (iii) les activités propres aux assistants ne peuvent avoir d'effets en 6 mois.

Conclusion. L'exécution de la dizaine d'activités sensées contribuer à l'atteinte de ce résultat revenait non seulement à l'opérateur CIDR mais surtout aux trois principales structures du MDGLAAT (DGAE, MCL, DAT) engagées dans le programme et à la préfecture du Borgou / Alibori. La mission estime que ce résultat n'a été que très faiblement atteint, la plupart des activités inscrites dans le document de programme n'ayant été ni planifiées ni exécutées.

4.2.6. Capitalisation d'expériences et gestion du savoir (tous consultants)

4.2.6.1. Rappel des activités prévues

Résultat attendu 7. *Les expériences et acquis du Programme sont systématiquement partagés et alimentent la réflexion pour l'élaboration des politiques publiques aux niveaux macro, méso et local.* Les activités ci-après devaient contribuer à l'atteinte de cet objectif (cf. document de programme, page 50) :

1. Mettre en forme de manière explicite les savoirs, savoir-faire et savoir-être produits par le programme ;

2. recenser régulièrement, valider les acquis professionnels du personnel du programme et de ses partenaires de terrain, et faciliter leur apprentissage ;
3. tester des approches novatrices ;
4. mettre en place un système de gestion et de communication de la documentation et autres mises en forme de la connaissance. Le programme a également prévu que la DDC s'implique dans la création et/ou le renforcement de réseaux thématiques visant à confronter et valider des enseignements et des pratiques capitalisées, à mener des travaux méthodologiques sur des problématiques à forts enjeux et à échanger sur les approches, les outils et les modalités de gestion mises au point.

4.2.6.2. Réalisations : des réunions de partage d'expérience

Les programmes annuels du CIDR mentionnent d'une année à l'autre comme « axe d'intervention » ou « objectif majeur » la gestion du savoir (cf. CIDR : PA 2009, pages 4 et 11 ; PA 2010, pages 4, 7 et 11 ; PA 2011, pages 8 et 9) : « *Plusieurs rencontres ont été organisées pour échanger avec les autres programmes d'appui aux communes et partager les bonnes pratiques. Le programme doit faire l'effort de diffuser des supports de capitalisation et d'analyse de pratiques à un public plus large - parutions site CIDR, diffusion aux partenaires, bulletin d'informations, etc. -* » (cf. CIDR : PA 2010, page 4). Le PA 2010 mentionne l'idée d'un bulletin trimestriel (PA 2010 :7).

Selon les informations communiquées par l'équipe d'ASGoL-CIDR, les cadres de cet opérateur ont publié dans la presse locale deux articles sur les questions de gouvernance et ce, au lancement du programme. Ensuite, ils mentionnent la production de deux autres articles sur la concertation communale et l'appui au genre pour le site du CIDR, ainsi qu'un article pour le journal du CIDR. Mais ils n'ont pas eu de nouvelles de la part du CIDR France et n'ont pas suivi la publication de leurs papiers. 3 points importants sont à souligner ici :

- La mission n'a pas trouvé lesdits articles sur le site du CIDR ;
- Une recherche « ASGoL » sur le site du CIDR ne mentionne que le document de programme et le rapport d'activité 2008 (<http://cidr.org/recherche.php?lang=fr&recherche=asgol>) ;
- La même recherche sur le site de la DDC ne mentionne qu'un document transversal sur le genre qui signale que le programme est à ses débuts... (http://www.cooperation-suisse.admin.ch/benin/ressources/resource_fr_198096.pdf).

Par ailleurs, les experts de l'opérateur CIDR ont participé à des événements relatifs à la gouvernance : atelier CIDR internes, ECOLOC/ASREL au Burkina, ateliers sur les PDC, la Stratégie de réduction de la pauvreté, la Politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC). Ils mentionnent aussi la participation au FOPAD qui est tout particulièrement soutenu et animé par ASGoL-CIDR. De même, au sein du groupe technique décentralisation des informations régulières et des présentations ont été faites sur le programme et ces résultats. Du côté du CIDR, la participation à ces ateliers n'est l'objet que d'un mail de partage interne. Il n'y a pas eu de notes de débriefing qui pourraient alimenter la stratégie de partenariat et d'animation du débat public. Quant à Social Watch, elle a présenté ses activités dans le Programme ASGoL dans ses rapports alternatifs sur les OMD au Bénin. Cela a valu la visite de la direction d'Helvetas auprès d'ASGoL. L'équipe ASGoL-CIDR a le projet de réaliser un documentaire sur l'appui aux femmes ainsi que des plaquettes. La mission n'a pas trouvé trace du bulletin trimestriel annoncé dans le PA 2010.

4.2.6.3. Analyse de l'efficacité

A la lecture des ambitieuses activités prévues dans le cadre de ce résultat, la mission pense que dans ce programme, la capitalisation pourrait être perçue comme « un processus d'apprentissage collectif qui permet de modéliser ce que l'on sait et ce que l'on sait faire pour le partager en interne et améliorer ses activités à venir (se professionnaliser) mais aussi pour le partager à l'externe et alimenter les débats et

l'expertise sur ses thèmes de travail (se rendre visible)⁵⁶. La mission estime que les résultats du programme en termes de capitalisation sont loin d'une telle vision. Elle note que le CIDR n'a mis en place aucun dispositif explicite de capitalisation entendue au sens strict. Les agents du CIDR Parakou sont simplement informés qu'il existe la possibilité de faire des articles pour le site du CIDR. Les partenaires du projet ont participé à des ateliers de partage d'expérience, mais essentiellement tournés à l'interne et destinés à des publics restreints.

Dans son rapport d'activités 2009, le CIDR reconnaît que de façon générale, au sein du département en charge d'ASGoL, « Parmi les objectifs 2009, pas ou peu atteints, on notera l'absence d'un programme finalisé de recherche-développement et une production de documents de capitalisation inférieure aux ambitions affichées. L'essentiel du temps disponible a été consacré à la gestion et au suivi des programmes de terrain. » (http://www.cidr.org/Rapport-d-activites-CIDR-2009.html?artsuite=1#sommaire_2).

Conclusion. La mission estime que les tentatives des agents de CIDR-ASGoL de faire le point et de partager leur travail ne suffisent pas pour avancer qu'il y a eu réellement capitalisation et partage du savoir au sens véritable de ce processus. Cette absence est regrettable car beaucoup de choses semblent avoir été expérimentées, découvertes, inventées ou confirmées dans cette première phase (appui à l'ADeCoB, animation des assemblées villageoises, renforcement des femmes élues, mise en place des cellules social Watch, insertion / rôle des ADT au sein des équipes communales). Cette absence de dispositifs de suivi-capitalisation a eu trois conséquences : (i) une perte tendancielle des savoir-faire et des stratégies pratiques élaborées par un grand nombre de partenaires différents lors du programme ; (ii) absence de matériaux documentés et clairs pour animer des réseaux de réflexion sur les politiques publiques ; (iii) très faible visibilité des partenaires et bénéficiaires externes sur la cohérence du projet. La mission estime que ce résultat n'a été que très faiblement atteint, la plupart des activités prévues n'ayant été ni planifiées ni exécutées.

4.2.7. Effectivité de l'égalité homme/femme

4.2.7.1. Rappel des activités prévues

Résultats attendus 7 : *l'égalité homme/femme est effective dans toutes les activités en relation avec le Programme où les intérêts des femmes et des hommes sont pris en compte de manière équitable.* En matière de problématique égalité homme / femme, le programme a clairement mentionné le souci de défendre les intérêts stratégiques des femmes, en évitant, au travers de ses activités, les discriminations faites aux femmes et en favorisant leur éducation politique dans le but de l'émergence et du développement du leadership féminin. De façon spécifique, les réalisations à faire pour parvenir à ce résultat 7 sont les suivantes :

1. internaliser une compétence spécifique « gender analysis » au sein de l'équipe de coordination du programme ;
2. organiser des formations pour harmoniser la compréhension du concept théorique et l'appropriation de l'approche par l'équipe du programme et des organisations partenaires ;
3. exploiter les études socio-anthropologiques afin de mieux connaître le contexte socioculturel dans lequel se développent le programme ainsi que les relations de genre qui s'y développent et qui influencent les rôles, responsabilités, besoins et priorités des femmes et des hommes ;
4. planifier des actions spécifiques de promotion de l'égalité femmes / hommes dans les appuis aux institutions et communes, mais aussi dans le dialogue politique (niveau macro) ;
5. définir et suivre des indicateurs pour apprécier spécifiquement la réduction des disparités femmes / hommes.

⁵⁶ Villeval Ph. et Lavigne Delville Ph., 2004

4.2.7.2. Réalisations

Aspects transversaux de la prise en compte du genre au sein des 3 volets du programme.

L'application transversale⁵⁷ de l'égalité femmes/hommes a consisté à susciter et à soutenir la participation des femmes aux différents cadres de concertation aux niveaux village, arrondissement et commune (Conseil Villageois élargi à la société civile, Conseil d'arrondissement composé du chef d'arrondissement, des chefs de village, des animateurs villageois et de personnes ressources, comité communal d'appui et de concertation constitué du conseil communal et des organisations de la société civile, etc.). L'examen des réalisations des trois opérateurs à la lumière de cette démarche combinée avec les exigences relatives à l'internalisation d'une compétence spécifique « gender analysis » au sein des équipes de coordination et opérationnelles du programme permet de noter ce qui suit :

Prise en compte du genre au sein de l'équipe ASGoL-CIDR : En termes d'effectif : il y a une femme sur quatre agents dans l'équipe ASGoL-CIDR et une femme sur sept ADT. En termes de formation, le personnel du CIDR a bénéficié de plusieurs séries d'exposés du premier spécialiste genre sur la notion du genre, ses principes, et enfin d'une restitution de différentes études réalisées dans ce cadre. Il y a eu une visite d'échange avec les acteurs du département Atacora /Donga sur la prise en compte du genre dans la mise en œuvre du Programme d'appui à la décentralisation et au développement communal (PDDC) au cours de l'année 2008.

Prise en compte du genre au sein de l'équipe SW : En termes d'effectif : Dans toutes les cellules locales dans les 7 communes, il y a une trésorière (1 femme / 3 membres). Les comités d'arrondissement sont constitués d'un binôme homme / femme. Pendant la première phase du programme, il n'y pas eu de renforcement de capacités du personnel en matière de prise en compte du genre. Il est remarqué lors des séances publiques faites par SW une forte mobilisation des femmes notamment à Tchaourou, Bembèrèkè, et Nikki.

Prise en compte du genre au sein de la délégation départementale du MR : Il n'y a pas de femme dans le dispositif du MR au niveau départemental et dans les communes : tous les points focaux et les membres de la délégation de Parakou sont des hommes. Cet état de chose s'explique par l'option de nommer comme points focaux les directeurs (uniquement des hommes) des maisons des jeunes et de la culture dans les communes. Ils ont bénéficié d'une séance de formation sur la prise en compte du genre dans leur activité.

Au-delà de cette présence des femmes dans les équipes et les organes d'animation / gestion du programmes, les réalisations suivantes peuvent être mentionnées : (i) en termes de participation des femmes aux cadres de concertation, il a été noté en 2009, 16% en moyenne de femmes présentes aux CCAC pour les sept communes. Toutes les femmes élues conseillères communales ont pris part aux sessions du CC et du CCAC en 2010 ; (ii) dans le domaine de la prise en compte de l'approche égalité homme /femme dans la démarche globale de planification des PDC2, il y a eu 30% de femmes présentes aux assemblées villageoises (2008) et 27% aux ateliers d'arrondissement (2009). L'exemple de Sinendé est parlant : 37% des actions du PAI 2010 de Sinendé sont des actions (santé, maraîchage et AGR) le plus souvent attendues par les femmes ; (iii) au niveau des instances de prise de décisions paritaires ou genre spécifique, le programme a procédé à l'élection d'un binôme d'animateur / animatrice villageois, et d'arrondissement (membres des cadres de dialogues infra-communaux). Au niveau communal, il y a eu la création d'un cadre communal de concertation genre spécifique (en partenariat avec le PA3D). Au niveau départemental, le programme a permis le recrutement d'un binôme homme / femme d'assistants au CMP.

Le Renforcement des capacités des membres des CCAC (élus, services communaux, organisations de la société civile, services déconcentrés, représentants villageois, etc.) sur les PDC genre sensible a été réalisé en partenariat avec le PA3D et la SNV en 2010.

⁵⁷ ASGoL-CIDR.Stratégie d'opérationnalisation de l'approche genre du programme ASGoL-Borgou. Pages 3-4.

Actions spécifiques. Les actions spécifiques visent l'empowerment des femmes de façon à réduire les inégalités d'accès et de contrôle à l'éducation, la formation et l'information et à assurer leur éveil civique. Ces actions prennent en compte l'appui à la sensibilisation sur l'éducation des filles et l'alphabétisation des femmes, la formation au leadership et à la citoyenneté et l'accompagnement des femmes élues conseillères⁵⁸.

Les activités réalisées au titre de *l'accompagnement des femmes élues conseillères* sont les suivantes : (i) appui à la création et au fonctionnement de l'Union des Femmes élues Conseillères Communales des départements de l'Alibori, du Borgou et des Collines (UFeC/ABC) ; (ii) renforcement des capacités des femmes élues conseillères à travers des formations (9 sur 23 prévues et autres formations non prévues ; (iii) auto-évaluation des actions développées en direction des élues conseillères communales ; (iv) appui à la réalisation de microprojets élaborés par les femmes élues conseillères. 15 microprojets sur 25 (60%) ont fait l'objet de sélection.

Le programme a appuyé, en partenariat avec d'autres projets / partenaires, en particulier le PA3D et la SNV, les femmes élues conseillères pour l'organisation de la Journée Internationale de la Femme (JIF) en 2009 à Pèrèrè et en 2010 à Kalalé.

4.2.7.3. Analyse de l'efficacité

Amélioration de la participation des femmes aux instances de décisions. L'accompagnement des femmes élues conseillères est le principal axe stratégique développé et mis en œuvre pendant la première phase d'ASGoL en matière d'effectivité de l'égalité homme / femme. Au démarrage du programme, des émissions radiophoniques sur les élections communales ont été réalisées par l'équipe. Au cours de ces émissions, une sensibilisation sur l'importance de choisir des femmes lors des élections, a été faite. La présidente du Réseau des femmes élues conseillères du Bénin et la présidente de l'UFeC / ABC sont des élues du Borgou.

Les élues conseillères au début de leur mandat, avaient peu ou pas du tout de connaissances ou compétences adéquates pour participer activement aux prises de décision dans les conseils communaux. ASGoL CIDR a élaboré un plan participatif de renforcement des capacités desdites élues à partir de leurs besoins de formations. Diverses formations consécutives ont été réalisées (techniques de négociation, recherche de financement, rédaction administrative, rôle de l'élue conseillère, techniques d'expression, etc.) et qui ont permis de répondre à certains besoins exprimés par ces femmes. Malgré ces actions, les compétences des élues conseillères restent insuffisantes. Elles sont présentes à toutes les séances des conseils communaux et CCAC, mais leur contribution et leur implication actives dans les prises de décisions au sein des conseils communaux ont besoin d'être améliorées. En conclusion, leur participation s'est améliorée en nombre, mais pas suffisamment en qualité.

S'agissant des microprojets de groupements de femmes initiés par des élues conseillères (en cours de réalisation dans leur arrondissement), ils ont permis aux élues d'être visibles dans leur commune (populations et conseil communal). Ils sont appréciés par tous (tous les acteurs rencontrés ont félicité cette initiative et ont souhaité la voir se poursuivre et s'étendre aux groupements de femmes d'autres arrondissements). A travers ces microprojets, certaines promesses électorales des élues ont pu se réaliser. Leur leadership s'est considérablement accru surtout dans leur arrondissement. Tous ces acquis leur permettent d'évoluer avec plus d'assurance et de confiance en elles-mêmes.

Les effets induits observés ou mentionnés par les acteurs rencontrés par la mission sont : (i) une augmentation du leadership des femmes élues conseillères dans leurs arrondissements ; (ii) un intérêt accru des femmes pour les affaires politiques dans les communes (se proposent aux postes de décision et forte présence remarquée dans les assemblées) ; (iii) une prise de conscience par tous les acteurs communaux (surtout les élus et le personnel communal) de l'importance du genre dans les actions de

⁵⁸ ASGoL-CIDR.Stratégie d'opérationnalisation de l'approche genre du programme ASGoL-Borgou. Page 4.

développement. Toutefois, il est un peu tôt pour observer des répercussions en termes de changement des mentalités. En effet, la mission a observé que la bonne disposition actuelle de nombre d'acteurs communaux vis-à-vis de la problématique genre est due surtout aux exigences des partenaires techniques et financiers en la matière. « *En présence des partenaires, les communes savent qu'elles doivent associer les femmes à tout type d'activités ou de réunions* », a déclaré à la mission un élu.

Conclusion. Les réalisations faites par le programme dans le domaine du genre, en particulier dans le cadre de l'appui aux femmes élues conseillères, constituent des avancées de qualité sur le chemin du principal objectif que s'est fixé ASGoL dans le domaine du genre, à savoir défendre les intérêts stratégiques des femmes, en favorisant leur éducation politique dans le but de l'émergence et du développement du leadership féminin. Mais il reste du travail à faire, notamment dans les renforcements de capacités (meilleure qualité de la participation féminine aux prises de décision), et dans l'appui aux microprojets (augmentation de l'enveloppe financière pour des réalisations plus consistantes, et étendre les microprojets aux autres arrondissements pour plus de visibilité). Les autres aspects moins positifs à souligner portent sur : (i) une coordination insuffisante des activités liées au genre réalisées par les acteurs opérationnels du programme surtout le CIDR et SW ; (ii) l'absence de préoccupations genre dans les actions du MR ; (iii) une traduction des activités du document de programme dans une stratégie d'opérationnalisation⁵⁹ (CIDR) qui aurait gagné en efficacité en restant collée aux activités prévues dans le document de programme⁶⁰. Au total, le niveau d'efficacité atteint pour ce résultat est globalement satisfaisant. Par ailleurs, le projet de mise en place conjointe ASGoL / PA3D d'un poste de cadre spécifique genre en tant que relais au niveau des structures communales après la création d'un cadre communal de concertation genre spécifique par arrêté dans toutes les communes.

4.3. Efficience

Le critère d'efficience exprime la mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe.

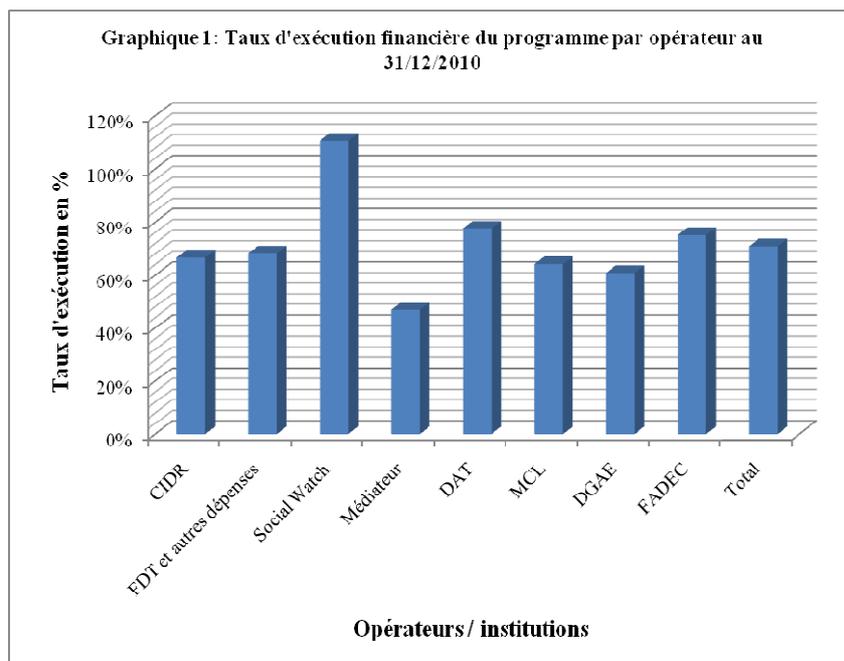
4.3.1. Exécution financière du programme

Le tableau et le graphique ci-après présentent le niveau d'exécution financière du programme au 31 décembre 2010. A cette date, la contribution financière apportée par la DDC a été consommée à 71% par rapport aux ressources prévues. Cette consommation en trois années de fonctionnement réel sur les quatre années prévues pour la première phase représente environ les trois quarts des ressources programmées pour cette phase, ce qui traduit une certaine cohérence d'ensemble. Cette cohérence est encore plus nette pour le décaissement de la contribution du programme au FADeC (75% en trois ans).

Le taux d'exécution par opérateur et par partenaire (graphique 1) indique qu'au terme des trois années de mise en œuvre du programme : (i) seul Social Watch a consommé et même dépassé (111%) le montant total programmé pour l'ensemble de la phase ; (ii) pour les autres structures, le taux de consommation se situe entre 61% et 78% sauf pour le Médiateur de la république qui n'a consommé que 47% des ressources prévues.

⁵⁹ ASGoL-CIDR.Stratégie d'opérationnalisation de l'approche genre du programme ASGoL-Borgou

⁶⁰ DDC & CIDR (2007). Programme «Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale» dans le département du Borgou. Page 51.



Cette performance financière globalement convenable n'est que faiblement en rapport avec les performances globales du programme et des acteurs, vues sous l'angle de l'efficacité dudit programme en termes d'atteinte des résultats / effets attendus, de pilotage stratégique et de coordination opérationnelle, telles que la mission a pu le constater sur le terrain et à travers la documentation consultée. En effet, la mission estime que même en absence d'un système de suivi évaluation intégré qui

aurait permis d'apprécier quantitativement le niveau d'atteinte desdits résultats / effets, ce niveau devrait être en deçà du taux d'exécution financière de 71%.

Tableau 2 : Point de l'exécution financière du programme au 31/12/2010⁶¹

	Total prévu	Montant décaissé	Taux d'exécution au 31/12/2010
CIDR	557 046 481	370 736 197	67%
FDT et autres dépenses	310 290 714	211 690 000	68%
Social Watch	160 237 805	177 171 034	111%
Médiateur	196 095 000	91 900 000	47%
DAT	54 530 000	42 300 000	78%
MCL	29 300 000	18 801 564	64%
DGAE	12 500 000	7 612 000	61%
FADEC	400 000 000	300 000 000	75%
Total	1 720 000 000	1 220 210 795	71%

Source : BUCO et contrats / conventions signés entre la DDC, les opérateurs et le MDGLAAT

4.3.2. Vitesse de mise en œuvre de la première phase du programme par rapport aux calendriers prévus

Le dispositif de gouvernance participative semble assez efficace, mais aurait pu être largement amélioré par une bonne synergie entre les 3 volets. Les activités mises en place par le CIDR ont souffert d'un important retard au démarrage et de la suspension des avis de non-objection. Sur les quatre années prévues initialement pour le programme, environ trois ont été des années de travail effectif pour le CIDR. Le volet CCAP est le seul à avoir été mis en œuvre sans retard patent.

Globalement, le dispositif de Médiation semble peu efficace. En 2010, le nombre moyen de recours par commune est de 4, soit un coût du dispositif de points focaux de 150 000 F par recours. Le siège

⁶¹ Les chiffres présentés dans ce tableau devraient faire l'objet de confirmation par les services financiers de BUCO

départemental dispose de trois personnes (secrétaire comptable, chargé de la communication et le délégué) qui semble pléthorique au regard du nombre de dossiers traités annuellement (53 en 2009, 42 en 2010). Par ailleurs, le travail de sensibilisation conduit par le Médiateur de la République n'a pu être mené au bout à cause de la lenteur des circuits financiers internes à l'institution.

L'énergie et le temps dépensés par la multitude des acteurs engagés dans la création des EDP ont abouti à un résultat décevant. La mise en place des EDP, au-delà des retards accumulés par le volet mis en œuvre par la CIDR, a été différé car la DAT n'avait pas formalisé ses outils méthodologiques. Celui-ci s'est traduit par la sous-traitance à un bureau d'études l'élaboration des statuts. Pourtant l'équipe ASGoL avait les compétences requises pour faire ce travail en partenariat avec certains chefs de services communaux appuyés par la DAT. Une telle démarche aurait contribué à la création de capacités locales. Le retard accusé par ce processus fait qu'aujourd'hui les EDP n'ont aucune réalisation à leur actif alors que le programme les avait placés au cœur de toute sa stratégie en tant que dispositifs institutionnels incontournables. Plus grave, cela a poussé les acteurs à aborder les EDP par l'élaboration de projet, alors qu'il était nécessaire de prendre le temps de construire une vision partagée. Les missions de suivi du CIDR siège ont permis de faire des recommandations pertinentes mais non suivies d'effets au niveau de la DAT. Toutes ces activités ont un coût élevé, alors que la mise en place de l'ADeCoB, pilotée par le CIDR, a été plus efficiente, surtout grâce à l'appui temporaire de l'équipe ASGoL qui a assuré le secrétariat de cette structure naissante dans l'attente du recrutement d'un secrétaire particulier.

4.3.3. Facteurs ayant favorisé ou réduit l'efficacité du programme

L'absence de coordination des trois volets au niveau terrain n'a pas favorisé l'efficacité du dispositif. Ainsi, la mutualisation de certains frais auraient été possible (contrat avec les radios, activités de sensibilisation). Des dispositifs tels que les assemblées villageoises ou les binômes animateurs / animatrices villageois ont été insuffisamment exploités alors qu'ils auraient pu être des canaux d'information sur les activités du Médiateur. Plusieurs cellules de CCAP ont fait de la médiation entre population et administrations (centre de santé, école) alors que le Médiateur de la République aurait sans doute pu aboutir à des résultats plus probants dans le règlement de ces conflits. Cinq facteurs principaux peuvent expliquer le ralentissement du programme :

- suite aux lenteurs des signatures Suisse/Bénin et Buco/CIDR, prévu pour juin 2007, le programme commence début 2008 ;
- l'État qui n'a pas pris ses responsabilités en matière d'animation du comité de pilotage (pas de ligne budgétaire, pas de pilotage stratégique à proprement parler) ;
- la DAT n'était pas prête sur les plans méthodologiques et légaux pour la mise en place des EDP si bien que ceux-ci n'ont été mis en place que dans le 3^e tiers du programme ;
- les négociations avec la DGAE concernant le recrutement des CMP supplémentaires pour le département du Borgou, qui finalement aboutissent au recrutement d'assistants à 10 mois de la fin de programme⁶² ;
- des pratiques internes de gestion des ressources humaines peu transparentes du CIDR Bénin ont conduit le BUCO à refuser durant 6 à 7 mois de donner des avis de non-objection. Ceci a eu impact important sur la possibilité pour ASGoL d'avoir des effets dans l'amélioration des services publics puisque ce blocage a retardé l'élaboration des PDC2.

Enfin, le fait de confier à un même opérateur le mandat de l'assistance technique et celui de la coordination du programme a empêché la bonne coordination du programme. Les deux autres opérateurs et les structures étatique ayant refusé au CIDR d'assurer une coordination de tutelle. Cet aspect a fait que l'apprentissage à « fonctionner ensemble » a été une activité importante du programme qui a consommé beaucoup de temps et de compétences, sans des résultats visibles.

⁶² Lors de la mission d'évaluation, un CMP a été nommé par le gouvernement. La préfecture du Borgou – Alibori dispose aujourd'hui de deux CMP.

En dehors des 6 mois de blocage du projet, du point de vue des partenaires externes (PA3D, SNV, Helvetas) et des bénéficiaires de N'dali et de Sinendé par exemple, ces défauts internes de coordination ne semblent pas avoir eu d'impact sur la qualité des activités. Bon an mal an, les équipes de terrain ont malgré tout travaillé. Mais, au-delà des déclarations d'intention, il n'est pas sûr qu'en pratique les partenaires étatiques, financiers et techniques du programme soient en mesure de poursuivre une collaboration de qualité. La mutualisation des moyens avec les projets PA3D, Helvetas, SNV ont permis d'assurer une certaine efficacité des activités.

5. LEÇONS APPRISES, DEFIS ET ACQUIS A CONSOLIDER

5.1. Amélioration de la gouvernance locale

5.1.1. Analyse de la durabilité des effets observés

La démarche de gouvernance participative entreprise a permis une prise de décision politique plus concertée. Cependant, les animateurs et animatrices villageois ne sont pas à même aujourd'hui d'assurer seuls les échanges d'informations entre leur village et la commune. L'absence des élus à certaines séances de CCAC questionne leur volonté de poursuivre dans ce sens après l'arrêt du programme. La durabilité de cette gouvernance participative repose sur la présence au sein des mairies d'un personnel qualifié et disponible pour mener ces démarches, et sur le maintien d'une volonté politique forte.

Concernant le volet CCAP, la cellule de Social Watch a favorisé une prise de décision plus transparente et une meilleure gestion. Les formations dispensées par Social Watch ont permis l'émergence de citoyens investis, qui se sont découvert des droits. Les indemnités relativement modiques ne constituent pas un élément fondamental dans l'implication des OSC. Les membres des cellules rencontrés semblent prêts à maintenir leur vigilance, au-delà même de la poursuite du programme. Les démembrements engagés au niveau de l'arrondissement doivent permettre d'ancrer cette dynamique au plus proche des populations.

Le rapprochement du délégué du Médiateur jusqu'au niveau communal se fait faiblement sentir avec un nombre de recours demeuré trop faible. Ce dispositif n'a pas encore d'effets sur la décision politique ou la qualité de la gestion administrative dans les mairies.

5.1.2. Problèmes, défis et acquis à consolider

Les assemblées villageoises ont permis aux villageois d'être mieux entendus par les élus, mais il faut désormais en faire un lieu d'échanges réguliers et veiller à ce que les villageois bénéficient d'un retour d'informations sur les principales décisions municipales.

Les comités d'arrondissement ont été des lieux de priorisation des besoins des villages. Ils devraient devenir de véritables instances de débat et de réflexion partagée à l'échelle de l'arrondissement. Les binômes d'animateurs et animatrices villageois et d'arrondissement ont été désignés. Le défi sera de les investir dans leur mission de relais des besoins des populations villageoises au niveau de l'arrondissement / de la commune et de les rendre proactifs. Les CCAC ont permis la participation de représentants de la société civile et des opérateurs économiques à la prise de décision publique à une périodicité fixe. Les CCAC risquent de perdre de leur pertinence s'ils ne sont pas préparés autour d'ordres du jour fédérateurs. Il faut également assurer un bon suivi de la mise en œuvre des décisions prises.

La présence des ADT au sein des communes a permis un travail de concertation et de participation ; cela a permis d'améliorer la prise de décision politique. Il faut aujourd'hui approfondir la question de leur statut (personnel de l'Etat, de l'ADeCOB ou des communes). La transparence accrue dans la prise de décision et la gestion publique est un acquis du travail conduit par les cellules de CCAP au niveau de la commune. Le développement de leur relais au niveau de l'arrondissement permettra d'accroître leur vigilance sur tout le territoire.

Aujourd'hui trop peu saisi, le délégué départemental du Médiateur, doit renforcer la lisibilité de son rôle (notamment une compréhension large de ses missions) et sa visibilité ainsi que celle de ses relais communaux. Le renforcement du suivi des démarches préalables au recours est à prévoir. Le délégué du Médiateur doit renforcer le suivi des recours introduits pour accroître le taux de résolution.

5.2. Accès à des services de qualité

5.2.1. Analyse de la durabilité des effets observés

Deux effets retiennent l'attention de la mission : la prise en charge des attentes locales par les documents stratégiques de la commune et le constat provisoire que les chantiers de la commune sont de meilleure qualité. Ces deux effets sont encourageants car ils ont été atteints au moment du blocage du projet. Ainsi, les mairies de Tchaourou et de N'dali ont préfinancé les ateliers de concertation pour le PDC2. Également, dans les deux communes d'observation, les PAI 2010 ont été débattus dans le cadre du CCAC. Cela signifie qu'il y a chez les élus et les équipes techniques de la commune un souci de prise en compte des attentes populaires et la mobilisation spontanée du dispositif de concertation pour élaborer les documents stratégiques de la commune. De la même façon, le renforcement des capacités des équipes techniques et la mise en place d'un dispositif de suivi citoyen avec des personnes de la localité motivées, semblent être deux conditions durables de l'amélioration de la qualité des chantiers. La question de la qualité des investissements et des équipements est prise au sérieux par l'équipe technique communal et par les habitants.

5.2.2. Problèmes, défis et acquis à consolider

Acquis à consolider	Défis / enjeux
Souci de prise en compte des attentes locales par les équipes communales	Faire des outils d'ASGoL et de leur mise à jour des réflexes pour les équipes communales
Recours spontané aux mécanismes de concertation disponibles pour élaborer les documents stratégiques	Faire de la concertation pour l'élaboration des PAI et des budgets communaux une habitude
La qualité des chantiers devient une nécessité pour les équipes communales et les habitants	Assurer un suivi citoyen qui fasse en permanence le lien entre attentes/documents stratégiques/investissements/qualité.
Problèmes	Défis / enjeux
La qualité des relations agents/usager et qualité de la coproduction (État/communes/usagers) est améliorée de façon marginale	Prendre en charge la question sur des secteurs prioritaires

5.3. Intégration du financement du développement local au système d'investissement public

5.3.1. Analyse de la durabilité des effets observés

La mise en place et le fonctionnement du FADeC avec l'accroissement régulier des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités territoriales depuis 2007 associés à l'arrivée de nouveaux PTF vers ce mécanisme indiquent que l'intégration du financement du développement local au système d'investissement public est désormais inscrite dans la stratégie générale de financement du développement au Bénin. Les différents acteurs institutionnels engagés dans le fonctionnement de ce mécanisme (CONAFIL, MDGLAAT, MFE, Ministères sectoriels, collectivités locales, PTF) en maîtrisent progressivement les rouages. La durabilité de ce mécanisme ne devrait pas poser de problèmes si les procédures de mise en œuvre sont respectées par les parties prenantes.

Les deux autres mécanismes (FDT et micros projets des femmes élues conseillères) sont bien appréciés des acteurs communaux mais leur fonctionnement dépend aujourd'hui entièrement du financement mis en place par ASGoL. Ils pourraient se poursuivre tant que ce programme existe et que les ressources allouées font l'objet d'une utilisation transparente. La durabilité de l'effet direct ou induit de ces deux mécanismes réside moins dans les ressources procurées par le programme que dans l'appropriation des procédures transparentes de sélection des projets, de leur financement et de leur exécution par les acteurs communaux. La maîtrise de ces procédures constitue en effet un

renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale et intercommunale de financement du développement local.

5.3.2. Problèmes, défis et acquis à consolider

Acquis à consolider	Défis / enjeux
Nette amélioration des recettes de transfert de l'Etat vers les communes à travers le FADeC pour le fonctionnement et surtout pour l'investissement	Amener l'Etat à respecter les échéances de mise à disposition des différentes tranches du FADeC pour faciliter la préparation des PAI et leur mise en œuvre
Mise en place d'une procédure de fonctionnement du FDT en tant que mécanisme financier de sélection et de financement des micros projets	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Présélectionner au niveau des communes des projets répondant aux critères retenus dans le manuel de procédures du FDT ▪ Augmenter l'enveloppe du FDT pour permettre des investissements susceptibles d'avoir un effet de levier à des investissements communaux et intercommunaux sur financement du FADeC
Mise en place d'une procédure de sélection et de financement des micros projets des femmes élues conseillères	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolider et assurer la durabilité de cet acquis ▪ Etendre le financement des micros projets aux organisations féminines dans des localités n'ayant pas d'élues conseillères communales ▪ Faire de ces micros projets des outils de lutte contre la pauvreté en basant leur choix sur les axes d'action contenus dans les PDC
Problèmes	Défis / enjeux
Faible niveau de mobilisation des ressources propres des communes avec une absence patente de stratégie en la matière	Mettre en place et opérationnaliser une stratégie et des instruments de mobilisation des ressources propres fiscales et non fiscales

5.4. Formalisation d'Espaces de développement partagés ou « territoires de développement » intercommunaux

5.4.1. Analyse de la durabilité des effets observés

Les EDP, de création trop récente, n'ont pas encore pu produire d'effets sur leur territoire et manquent de légitimité. Sans le soutien du projet ASGoL, ces espaces se délitéront car personne n'a de lecture claire des enjeux qui les sous-tendent.

Les effets de la création de l'ADeCOB sont une prise de conscience des élus d'enjeux partagés sur leur territoire. L'ADeCOB doit confirmer son ancrage par une participation effective de ses membres à toutes ses instances statutaires et par une bonne information au sein des services des mairies. La question de la contribution financière des communes est au cœur de sa pérennisation. Les cotisations prévues, même si elles ont augmenté en 2011, ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées. Les outils techniques qui la rendront opérationnelle sont une autre clé de sa viabilité.

5.4.2. Problèmes, défis et acquis à consolider

Tirailé entre la gestion de services à la population et le développement local, l'EDP doit trouver sa vocation. Cette question renvoie également à un problème d'ajustement de l'échelle (entre des communes très vastes et une association départementale naissante). Il s'agit de refonder les EDP en clarifiant ce que les acteurs locaux attendent de chacun d'entre eux, et de prendre en compte les contraintes techniques et financières induites par la loi sur l'intercommunalité pour, le cas échéant, adapter leur statut.

L'ADeCOB a réussi à obtenir une bonne légitimité auprès des élus et des techniciens communaux et des partenaires. Le défi pour cette association intercommunale est de concrétiser les espoirs placés en elle. Elle doit cadrer son champ d'intervention en articulation avec celui dévolu aux EDP. Tout comme l'EDP, elle doit d'abord définir les limites de son rôle, avant de se pencher sur le statut juridique adapté et sur la question de la maîtrise d'ouvrage.

5.5. Renforcement des services déconcentrés de l'Etat dans leur fonction de régulation et d'accompagnement des communes

5.5.1. Analyse de la durabilité des effets observés

L'appui à l'assistance conseil est une stratégie a priori durable favorisant des économies d'échelle et des effets démultiplicateurs. Seulement, la situation actuelle est floue : les assistants sont une solution transitoire négociée entre le programme ASGoL et la DGAE, mais dans le même temps le MDGLAAT ne semble pas en mesure de faire nommer par le gouvernement le nombre suffisant de Chargés de mission prévus par la loi. Le choix de pérenniser les assistants relèvera des futures négociations entre la DGAE et le projet.

5.5.2. Problèmes, défis et acquis à consolider

Acquis à consolider	Défis / enjeux
La reconnaissance par les équipes communales de la qualité des interventions du CMP	Consolider cette qualité avec le nouveau CMP.
La reconnaissance par les équipes techniques de la nécessité d'interventions plus fréquentes dans les communes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La faible capacité d'assistance-conseil de la Préfecture auprès des communes du fait de la superficie du territoire et du nombre de communes couvertes par la Préfecture (14). ▪ Mobiliser auprès de l'Etat et des PTF les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le programme d'assistance conseil adopté pour les communes du Borgou et de l'Alibori.
Les services déconcentrés (agriculture, santé, environnement, etc.) sont mieux associés aux décisions de la commune	Renforcer ces relations avec de l'assistance-conseil pertinente
Problèmes	Défis / enjeux
Le statut transitoire des assistants du Chargé de mission.	Pérenniser leur statut
La faible visibilité du rôle des assistants du Chargé de mission de la Préfecture auprès de communes.	En cas de pérennisation, rendre le travail des assistants plus compréhensible pour les communes.

5.6. Capitalisation d'expériences et gestion du savoir

5.6.1. Analyse de la durabilité des effets observés

La mission n'a pu déceler à cette étape-ci de progression du programme ASGoL d'effets perceptibles en matière de capitalisation d'expériences et de gestion du savoir. Malgré les fréquentes références à cette préoccupation dans ses programmes annuels, le CIDR n'est pas parvenu à produire des effets observables.

5.6.2. Problèmes, défis et acquis à consolider

L'objectif de capitalisation est un défi en tant que tel puisqu'il n'y a pas eu de capitalisation au sens strict. La mission retient quelques éléments pour la suite.

Acquis à consolider	Défis / enjeux
Conscience partagée qu'il a manqué un dispositif de capitalisation (suivi CIDR, Buco, équipe CIDR)	Passer à l'acte
Des séances de partage d'expérience	Passer de l'étape de discussion des pratiques à l'étape de retour réflexif, de documentation et de mise en forme des dites pratiques (rédaction, diffusion)
Problèmes	Défis / enjeux
Perte tendancielle des expérimentations, des savoir-faire, des stratégies pratiques des agents de terrain du programme. → Risque d'alimenter le débat public avec des éléments empiriques et peu originaux.	<ul style="list-style-type: none">▪ Développer un réflexe de capitalisation chez les responsables des structures publiques et privées ayant en charge la mise en œuvre du programme ainsi que chez les agents de terrain et à la DDC.▪ Mettre en place au sein du programme un système de suivi évaluation intégré pour, entre autres activités, documenter les acquis, les savoirs et les savoir-faire du programme.

5.7. Effectivité de l'égalité homme/femme

5.7.1. Analyse de la durabilité des effets observés

Bien qu'il y ait eu des avancées dans le domaine du genre, en particulier lors de l'élaboration des plans de développement des communes (PAI 2010, PDC2) où il a été noté une meilleure participation des femmes aux instances de décision avec une augmentation des actions genre dans les plans d'investissements, on ne peut conclure à l'heure actuelle que les acteurs sont autonomes (acquis non durable) dans la prise en compte du genre dans les actions de développement. Pour y parvenir, il est important que les femmes élues et le cadre communal de concertation genre spécifique fassent des plaidoyers en direction des élus. Cette activité doit être renforcée par des formations sur le genre. Entre autres choses, le cadre de concertation genre de la commune pourrait suivre et évaluer les actions liées à l'autonomisation des femmes.

Les élues ne s'impliquent pas encore de façon active soit dans les instances de décision, soit dans la mise en œuvre de leurs microprojets. Il est primordial de continuer les formations prévues dans le plan de renforcement des capacités des élues que le CIDR a élaboré avec ces dernières. Par ailleurs, le leadership qu'elles ont pu développer grâce à une certaine visibilité (microprojets) est fortement dépendant du soutien (appui financier et technique) de la coopération suisse à travers ASGoL (acquis non durable). Les élues devraient grâce à leur association, acquérir une certaine indépendance par rapport à ASGoL (en diversifiant les partenaires). A cette phase d'ASGoL, le volet accompagnement des femmes élues conseillères a abouti à des acquis intéressants mais pas encore durables. Une deuxième phase du programme permettrait une consolidation desdits acquis.

5.7.2. Problèmes, défis et acquis à consolider

Acquis à consolider	Défis / enjeux
Participation des femmes aux cadres de concertation	Assurer une participation plus importante des femmes aux réunions du CCAC
Promotion des femmes élues conseillères	Autonomiser l'UFcC / ABC
Prise en compte des actions genre sensible dans les PAI	Traduire ces actions planifiées en ligne budgétaire et en actions concrètes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Microprojets des femmes élues ▪ Leadership accru des femmes élues dans leur arrondissement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accroître l'investissement des élues dans les microprojets ▪ Etendre le leadership à toute la commune
Création d'un cadre communal de concertation genre spécifique (3CGS)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadres communaux de concertation genre spécifique (3CGS) fonctionnels ▪ Cadres communaux de concertation genre spécifique (3CGS) ont un mandat de suivi-évaluation (mise en œuvre des actions genre sensible des PAI)
Problèmes	Défis / enjeux
Pas assez de renforcement de capacités des acteurs de terrain des 3 volets d'ASGoL	Les acteurs de terrain intègrent systématiquement le genre dans leurs activités

6. PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

A partir des résultats de cette évaluation, la mission a identifié six orientations stratégiques qui pourraient aider à la formulation de la prochaine phase du programme ASGoL. Ces orientations sont les suivantes : (i) replacer la maîtrise d'ouvrage communale au cœur du dispositif du programme ASGoL ; (ii) faire de l'ADECOB un cadre d'harmonisation du développement économique et de l'aménagement du territoire, ainsi qu'un centre de ressources ; (iii) renforcer la synergie entre la fourniture de services publics locaux par les communes et la mise en œuvre de la PONADEC et du PAC dans le département du Borgou ; (iv) Renforcer les relations entre gouvernance et services publics locaux ; (v) Faire de la capitalisation un axe stratégique propre ; (vi) Maintenir l'égalité femmes/hommes, en tant que thème transversal, comme un axe stratégique à part entière.

1. Replacer la maîtrise d'ouvrage communale au cœur du dispositif du programme ASGoL

Bien que la « *consolidation du rôle de la commune comme important moteur du développement local en articulation avec les politiques nationales* » ait été affirmée dans le document de la première phase du programme, la mission a noté que l'essentiel des décisions concernant la gestion d'ASGoL a échappé aux communes. C'est quelques membres du comité de pilotage et surtout les opérateurs, en particulier le CIDR qui ont « encadré » la gestion du programme, déresponsabilisant quelque peu les communes. C'est tout de même frustrant pour un programme sensé renforcer la gouvernance locale !!! Il devient par conséquent urgent de replacer les communes au cœur du dispositif de la seconde phase du programme.

2. Faire de l'ADECOB un cadre d'harmonisation du développement économique et de l'aménagement du territoire, ainsi qu'un centre de ressources

L'ADECOB, tout en demeurant un outil de plaidoyer auprès de l'Etat et des PTF, pourra devenir un cadre d'harmonisation. Pour opérationnaliser une telle orientation stratégique, il convient de :

- s'emparer de la charte de Développement Economique Local, élaboré dans le cadre du programme ASREL :
 - ❖ en adoptant l'outil de planification (Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement (STAD)) qui rende opposable les principes retenus dans cette charte ;
 - ❖ en identifiant une ou deux thématiques intercommunales porteuses : création de groupes de travail thématiques (services techniques, services déconcentrés, société civile, opérateurs économiques, élus) qui harmonisent les actions concourant à la mise en œuvre d'un objectif intercommunal, tout en laissant aux communes le soin d'assurer la maîtrise d'ouvrage des réalisations qui en découlent. Il faudra veiller à choisir des thématiques ne nécessitant pas de réalisations lourdes mais qui permettent d'expérimenter la prise de décision intercommunale (exemples : valorisation d'un circuit touristique, promotion de l'économie du territoire, renforcement des capacités des acteurs économiques, etc.)
- utiliser le FDT (avec un montant accru) pour la mise en œuvre prioritaire des projets des communes issus de ces groupes de travail
- permettre à l'ADeCOB de mettre en œuvre les actions transversales liées aux activités des groupes de travail telles que la communication, la formation d'opérateurs économiques.
- faire de l'ADeCOB un centre de ressources en :
 - ❖ la dotant d'un service cartographique lui permettant de suivre l'évolution du territoire en lien avec le STAD ;
 - ❖ faire de ce service un prestataire pour les communes ayant besoin de documents cartographiques sur leur territoire (observatoire du développement) ;
 - ❖ etc.

3. Renforcer la synergie entre la fourniture de services publics locaux par les collectivités territoriales dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage communale affirmée d'une part, la mise en œuvre de la PONADEC et le programme d'assistance conseil (PAC) dans le département du Borgou, d'autre part.

Malgré les efforts des collectivités territoriales et de l'ensemble de leurs partenaires pour renforcer les capacités des acteurs communaux en vue d'une meilleure fourniture de services publics locaux, le niveau et la qualité de fourniture desdits services souffrent encore de lacunes préjudiciables au développement local. Avec l'adoption et la vulgarisation de la PONADEC de même que l'élaboration par chaque préfecture d'un programme d'assistance conseil, les conditions sont créées dans leur environnement immédiat pour un meilleur exercice de leurs compétences par les communes. La mise en œuvre de la PONADEC et du PAC offrent en effet des opportunités indéniables aux communes pour un renforcement des capacités des acteurs communaux, une meilleure collaboration entre les communes, la tutelle et les services déconcentrés pour la fourniture de services de qualité aux populations. Pour sa seconde phase, ASGoL pourrait retenir comme axe stratégique possible le renforcement de la synergie entre la fourniture de services publics locaux par les communes et la mise en œuvre de la PONADEC et du PAC dans le département du Borgou.

4. Renforcer les relations entre gouvernance et services publics locaux.

ASGoL pourrait engager / développer une réflexion sur les rapports entre gouvernance et services publics. Cela pourrait aller dans les sens ci-après :

- Maintenir un objectif d'appui à la gouvernance transversale permet de toucher la plupart des services publics propres, délégués et partagés, mais une partie seulement de la qualité des services de base puisque les communes n'ont que des prérogatives relatives aux bâtiments. Cela pourrait passer par :
 - ❖ Le maintien d'un objectif de gouvernance transversale mais en recentrant sur la qualité des services propres et délégués aux communes (assainissement, hydraulique, état civil).
 - ❖ Le questionnement de la gouvernance à partir des enjeux locaux du service public (éducation, santé, action sociale, état civil) et donc en approchant la question des causes nationales et locales des problèmes locaux à partir de secteurs prioritaires. Cela nécessite de s'engager aussi dans une mise en débat de la pertinence des compétences transférées: par exemple, pourquoi les communes n'auraient pas un mandat de gestion de proximité des personnels de santé et d'éducation ?
- Aborder la question de l'assistance conseil à partir de la relation commune/services déconcentrés pour donner du contenu aux Programme Annuel d'Assistance-conseil de la préfecture (voir orientation stratégique 3 ci-dessus).

5. Faire de la capitalisation un axe stratégique propre

La capitalisation doit rester un résultat à part entière du programme mais à mettre en lien avec un effet recherche de façon à développer un système adapté à l'effet recherché. La professionnalisation interne, la visibilité dans le débat international, l'alimentation des instances techniques nationales ou l'alimentation de la recherche sur le développement ne suppose pas les mêmes instruments de capitalisation. Une option intéressante pour un tel programme pourrait être un dispositif de « suivi-capitalisation » (F3E, 1999, Guide méthodologique « l'évaluation de l'impact » : fiche 6) et un dispositif de suivi des effets (Laboratoire citoyennetés, La production de connaissances associées aux processus d'appuis institutionnels : fiche 3. Le suivi des effets).

6. Maintenir l'égalité femmes/hommes comme un axe stratégique à part entière du programme.

7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

7.1. Conclusion

La mission d'évaluation a permis d'analyser les résultats du programme, les effets induits, les mécanismes et facteurs qui ont contribué à l'atteinte des objectifs du programme d'une part, de dégager et d'analyser les enjeux/défis et les acquis importants à consolider pour une deuxième phase du programme, d'autre part. A partir d'un cadre d'évaluation construit sur les critères reconnus d'évaluation axée sur les résultats, la mission a procédé : (i) à l'analyse de la pertinence des objectifs et des stratégies, de l'efficacité, de l'efficience, de la durabilité des effets, des leçons apprises, des défis, des acquis à consolider ; (ii) à l'analyse des mesures dans lesquelles la concertation des différents acteurs a permis la délivrance de services de qualité aux populations ; (iii) à l'appréciation de la pertinence des dispositifs financiers (FADeC, FDT, micro projets des femmes) pour la mise en œuvre efficace des PDC ; (iv) à l'analyse du niveau de la prise en compte de la dimension genre dans les stratégies ainsi que leurs effets sur la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes appuyés ; (v) à l'appréciation de la pertinence du recours à l'outil PDC comme principal document d'une stratégie de développement communal.

Au terme de cette évaluation, la mission note que malgré la pertinence globale du choix d'un appui au renforcement de la gouvernance locale dans le Borgou, l'obtention de résultats / effets directs et induits et d'acquis indéniables à consolider, ASGoL a souffert dans sa première phase (i) d'un manque de précision et d'une faible pertinence dans la formulation des objectifs ; (ii) d'un pilotage stratégique peu efficace ; (iii) d'une mise en œuvre sans véritable concertation entre les trois opérateurs et d'une quasi absence de coordination opérationnelle ; (iv) du manque d'un système de suivi évaluation intégré susceptible de produire des indicateurs synthétiques qui auraient permis d'apprécier le niveau réel de réalisation des actions prévues et des résultats / effets attendus.

7.2. Recommandations

La mission a formulé ci-après une quinzaine de recommandations. La mise en œuvre de chacune d'elles requiert l'intervention concertée et organisée de plusieurs acteurs et institutions engagés dans le financement, le pilotage, l'accompagnement technique, l'exécution ou le suivi-évaluation du programme. La mission recommande qu'à sa prochaine session, le comité de pilotage du programme se saisisse de ces recommandations pour orienter les uns et les autres dans la suite à donner à chacune d'elles. Ces recommandations sont les suivantes :

1. **Maintenir et renforcer le dispositif de gouvernance participative** mis en place. Parmi les améliorations souhaitables que l'assistance technique et l'ADT doivent apporter, il convient de retenir les points suivants : (i) convenir d'une périodicité pour la tenue des assemblées villageoises ; (ii) former les animateurs villageois et les accompagner ; (iii) engager une réflexion sur leur cahier des charges et les conditions d'exercice de leur mandat ; (iv) convenir d'une périodicité pour la tenue du conseil d'arrondissement et proposer des ordres du jour concernant l'arrondissement ; (v) renforcer les CCAC : poursuivre avec des ordres du jour sur des enjeux concrets et fédérateurs, assurer un bon suivi des décisions prises.
2. **Maintenir un poste d'ADT** est nécessaire à la bonne mise en œuvre des points précités. Le rattachement des ADT à l'ADeCoB peut être une solution transitoire permettant de mieux les ancrer dans leur rôle d'animation territoriale avant de les intégrer au personnel municipal.
3. **Poursuivre le développement des cellules communales de CCAP au niveau de l'arrondissement.** Il est recommandé à Social Watch de i) poursuivre les activités engagées, ii) poursuivre le renforcement de capacités des membres des cellules communales et les former à l'appui de leurs démembrements dans les arrondissements, iii) rendre plus efficient le dispositif de versements des indemnités, iv) favoriser des mécanismes de bonne gouvernance au sein même des cellules communales de CCAP.

4. **Améliorer l'efficacité du dispositif de Médiation.** Le BUCO devrait rechercher l'adéquation entre les ressources mises à disposition et le travail effectif de la délégation. Le Médiateur de la République doit faciliter la mise à disposition des ressources financières à la délégation départementale. Les recommandations à l'égard du délégué du Médiateur sont les suivantes : (i) stipuler que les points focaux doivent être détachés pour leur fonction de directeur de la Maison des jeunes. Si tel n'est pas le cas, identifier d'autres personnes pour exercer le rôle de point focal ; (ii) renforcer la formation des points focaux pour une meilleure connaissance de l'étendue du rôle du Médiateur ; (iii) prévoir dans le cahier des charges de points focaux la participation à deux assemblées villageoises de chaque localité (conjointement avec l'ADT) à savoir une séance pour prendre connaissance des griefs des administrés et éventuellement aider à la formalisation de plaintes initiales ou de recours, une deuxième séance deux mois après, pour prendre connaissance des suites et élaborer les recours puis assurer l'information des animateurs et animatrices villageois sur le rôle du Médiateur ; (iv) réaliser deux émissions radios interactives par an.
5. **Refonder les EDP.** Dans chaque EDP, organiser un débat public avec l'ensemble des parties prenantes pour réinterroger i) le découpage de l'EDP ; ii) la vocation de l'EDP en articulation avec son échelle. Il s'agira d'identifier un ou deux domaines précis d'activités. Un travail d'études devra par la suite identifier les implications techniques des choix retenus (transfert de compétences, délégation de maîtrise d'ouvrage), en s'assurant de l'adhésion des parties prenantes quant à ces implications. Enfin, cette étude devra définir le statut juridique adapté : EPCI ou structures intercommunales associatives. Par la suite, s'il s'agit pour ces territoires de promouvoir un axe de développement. Il sera ensuite nécessaire de prendre le temps de mener, de façon élargie, un travail d'élaboration d'une vision partagée sur le domaine retenu.
6. **Renforcer l'institutionnalisation de l'ADeCoB.** Le secrétariat particulier de l'ADeCoB devra poursuivre et renforcer les activités permettant de parvenir à une autonomie financière de l'ADeCoB. Il s'agit de viser l'accroissement des cotisations des communes membres et de rechercher la tenue de toutes les séances statutaires. Il devra veiller à la bonne diffusion de l'information au niveau des services techniques des mairies et de l'ensemble des conseillers communaux.
7. **Auditer les outils mis en place par ASGoL** pour les rendre opérationnels et transférables aux communes : production des attentes villageoises, base de données, état de lieux du patrimoine.
8. **Articuler les dispositifs de participation et de contrôle citoyen** autour de la construction et du suivi des liens entre attentes/documents de planification/budget/investissements/qualité.
9. **Développer chez les ADT, le Médiateur, et les OSC** une approche plus globale de la délivrance du service public local (notamment sur la qualité des relations agents/usagers et les relations de coproduction des services publics (État/commune/usagers)).
10. **Développer une activité de plaidoyer** pour davantage de chargés de mission au sein des Préfectures conformément aux dispositions légales.
11. **Engager une réflexion sur la pérennisation des assistants du CMP** : (i) les rapprocher de l'ADeCoB en matière de conseil juridique ; (ii) renforcer leurs capacités de conseil informel, de déplacement dans les communes et de pro-activité à leur égard.
12. **Mettre en place un dispositif de suivi des effets et de capitalisation** pour alimenter le débat public national : (i) mandater une mission en début de projet pour élaborer le dispositif de capitalisation ; (ii) former les agents du projet aux enjeux de la capitalisation.
13. **Engager une réflexion sur la fonctionnalité du comité de pilotage** du programme de façon à parvenir à un comité plus proactif et plus engagé pour la seconde phase du programme.
14. **Mettre en place un système de suivi évaluation** intégrant tous les volets du programme (opérateurs privés et structures publiques) et animé par un responsable ayant un mandat approprié.
15. **Séparer le mandat d'assistance technique de celui de coordination opérationnelle.** Ce second mandat pourrait être confié à un prestataire externe qui rendrait compte de ses travaux au BUCO et au comité de pilotage sous forme de rapport de suivi technique du programme. Un tel rapport pourrait servir de dossier technique pour les assises du Comité de pilotage.

DOCUMENTS CONSULTÉS

Accords, Arrêtés, Conventions

Accord entre la république du Bénin et la Confédération Suisse concernant L' « Appui Suisse au Renforcement Locale dans le département du Borgou ».

Arrêté N° 052/028 /MC- PER / SG / SPP / SPDCD portant création, composition, attributions et fonctionnement du cadre de concertation spécifique en genre de la commune de Pèrèrè - Juillet 2010.

Arrêté N° 053/0012 / MC-SG-SDLP portant création, composition, attributions et fonctionnement du cadre de concertation spécifique genre dans la commune de Bembèrèkè - juin 2010.

Arrêté N°53 / 0014 / MC-SG-SADE-DLP portant création, composition, attributions et fonctionnement du Comité Local de Coordination et de concertation (CLCC), Bembèrèkè - 2009.

Convention cadre de financement entre le MDGLAAT et la Confédération suisse représentée par la DDC à travers le BUCO concernant la contribution de la DDC à la mise en œuvre d'ASGoL – Borgou, B 44 – 7 F 05430.01 – décembre 2008.

Comptes-rendus, Aide-mémoires de mission, Procès verbaux

Aide mémoire comité de pilotage ASGoL Borgou.

Aide mémoire mission d'appui février 2010.

Aide mémoire mission d'appui mai 2010.

Aide mémoire mission d'appui avril 2010.

Aide mémoire mission d'appui juin 2010.

Aide mémoire mission d'appui fin juin 2010.

Aide mémoire mission du 18 juillet 2010.

Aide mémoire mission du 1^{er} au 3 août 2010.

Compte-rendu de réunion entre la DAT, le CIDR et le PNUD/FENU - février 2010.

Compte-rendu de la séance de travail du lundi 07 juin 2010 de Social Watch à Cotonou – juin 2010.

Compte-rendu Forum DEL Borgou – décembre 2010.

Concertations périodiques ASGoL –ADECOI, Compte-rendu de réunion - avril 2009.

Evolution des responsabilités du personnel de coordination d'ASGoL Borgou - avril 2010.

Procès verbal du comité de sélection des microprojets / 2010 des femmes élues conseillères communales.

Les procès verbaux d'Assemblée villageoise des 14 villages de N'Dali.

Les procès verbaux d'Assemblée villageoise des 24 villages de Sinendé.

Rapport de la séance d'échange avec le correspondant du CIDR - décembre 2010.

Documents des communes

Commune de N'Dali - Plan annuel d'investissement 2010 de la commune de N'Dali.

Commune de N'Dali - Point des réalisations et point financier FADeC 2008-2010 dans la commune de N'Dali.

Commune de N'Dali - Suivi des différentes dépenses de FADeC 2008, 2009 et 2010 de la commune de N'Dali.

Commune de Sinendé - Plan annuel d'investissement 2010 de la commune de Sinendé.

Commune de Sinendé - Point de consommation des fonds FADeC 2008, 2009, 2010 (Volet investissement).

Documents CIDR

CIDR Autrèche - Compte-rendu de l'atelier conjoint de concertation et de cadrage de la mise en œuvre du programme ASGoL Borgou - juillet 2008.

CIDR Autrèche - Aide mémoire de fin de mission ASGoL Borgou-Bénin - décembre 2008.

CIDR Autrèche - Mission d'appui technique CIDR, document de restitution - avril 2009.

CIDR Autrèche - Mission d'appui technique CIDR, document de restitution de la mission, rapport principal - novembre 2008.

CIDR Autrèche - Mission de suivi et d'appui méthodologique, Aide mémoire - octobre 2010.

CIDR Autrèche - Rapport de mission, mission d'appui méthodologique, ASGoL-Borgou - novembre 2009.

CIDR Cotonou - Aide mémoire des missions CIDR auprès du programme ASGoL-Borgou - décembre 2010.

CIDR Cotonou - Aide mémoire mission d'appui - février 2010.
 CIDR Parakou - Avis d'appel à projets, Accompagnement des femmes élues.
 CIDR Parakou - Manuel de procédures de gestion du fonds d'appui aux initiatives des femmes conseillères communales des départements du Borgou, de l'Alibori et des Collines - août 2009.
 CIDR Parakou - Plan de renforcement des capacités, Accompagnement des femmes élues de l'Alibori, du Borgou et des Collines - Octobre 2008.
 CIDR Parakou - programme annuel 2009.
 CIDR Parakou - programme annuel 2010.
 CIDR Parakou - programme annuel 2011.
 CIDR Parakou - Règlement de l'appel à microprojets, Accompagnement des femmes élues - août 2010.
 CIDR/DDC - Document de programme, « Programme Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale dans le département du Borgou, communes de Bembèrèkè, Kalalé, N'Dali, Nikki, Pèrèrè, Sinendé et Tchaourou » - juillet 2007.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en août et septembre 2008.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en août 2009.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en avril mai 2009.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en février 2008.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en janvier 2009.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en janvier 2009.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en juillet 2008.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en juillet août 2009
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en juin 2008.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en juin juillet 2009.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en mai 2008.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en mars et avril 2008.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en novembre et décembre 2008.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL BORGOU en octobre 2008.
 Correspondant CIDR Cotonou - Assistance à ASGoL en janvier 2008.
 Correspondant CIDR Cotonou - Coordination des programmes d'appui au développement local et à la décentralisation au Bénin.
 Plan de formation du programme ASGoL/Borgou 2010-2012.

Documents de la DDC

BUCO - Stratégie de la Coopération Suisse au Bénin 2008 -2012, Cotonou - décembre 2009.

Documents du Médiateur de la république

MR - Rapport d'activités 2009 - février 2010.
 MR / Délégation départementale du Borgou - Programme annuel 2010, appui suisse à l'installation de la délégation départementale de l'OM dans le Borgou.
 MR / Délégation départementale du Borgou - Programme annuel 2011, appui suisse à la gouvernance locale dans le Borgou : Médiateur de la république.
 OPM / Délégation départementale du Borgou - Programme annuel 2009, appui suisse à l'installation de la délégation départementale de l'OPM dans le Borgou.
 OPM - Rapport d'activités 2007-2008 - février 2009.
 Projet de financement des démembrements de l'organe présidentiel de médiation par la coopération suisse dans le département du Borgou.

Documents du MDGLAAT

Aide-mémoire de la revue sectorielle décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire - avril 2009.
 Projet d'Aide-mémoire de la revue sectorielle décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire - avril 2010.

Documents de Social Watch

SW - Appui Suisse aux organisations de la société civile pour le contrôle citoyen de l'action publique (ASOSC / CCAP), programme 2008 - 2007.

SW - Programme annuel 2009 du programme Appui Suisse aux organisations de la société civile pour le contrôle citoyen de l'action publique (ASOSC / CCAP) - décembre 2008.

SW - Programme annuel 2010 du programme Appui Suisse aux organisations de la société civile pour le contrôle citoyen de l'action publique (ASOSC / CCAP) – avril 2010.

SW - Programme annuel 2011 du programme Appui Suisse aux organisations de la société civile pour le contrôle citoyen de l'action publique (ASOSC / CCAP) – décembre 2010.

SW - Rapport narratif du 2^{ème} semestre 2010 du projet ASOSC / CCAP - janvier 2011.

Document de l'UFEC / ABC

UFEC / ABC - Statuts de l'Union des femmes conseillères communales des départements de l'Alibori, du Borgou et des Collines (UFEC / ABC) - juin 2009.

Études, Rapports

CIEDEL - « Prise en compte de l'impact et construction d'indicateurs d'impact », Guide méthodologique, l'évaluation de l'impact, Paris, F3E (www.F3E.org/Etudes/) - 1999.

COLTER ingénierie - Analyse juridique et technique de la maîtrise d'ouvrage communale dans le Borgou - décembre 2010.

COWI - Audit institutionnel et organisationnel du Médiateur de la république, document provisoire - septembre 2010.

DAT - Mise en œuvre de la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du territoire (DEPONAT), livre blanc - juillet 2006.

INTERFACE AFRIQUE - Étude sur une stratégie nationale de mise en conformité des structures intercommunales actuelles avec les dispositions de la loi sur l'intercommunalité - novembre 2010.

LARES - La problématique de l'intercommunalité dans le fonctionnement des communes béninoises - 2001.

MDGLAAT / DGAT - Guide d'assistance-conseil aux communes.

Villeval Ph. et Lavigne Delville Ph. - Capitalisation d'expériences, expériences de capitalisation : comment passer de la volonté à l'action? Traverses n°15, Handicap International/Gret/Groupe Initiative ([www.gret.org/ressources en ligne/Traverses](http://www.gret.org/ressources%20en%20ligne/Traverses)) - 2004.

Textes législatifs et réglementaires

Décret n°2002-376 du 22 août 2002, portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale.

Loi n°97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin.

Loi 2009-17 du 19 mai 2009, portant modalités de l'intercommunalité au Bénin.

Loi n° 2009-22 du 11/08/09 instituant le Médiateur de la République.

Divers

Plan de formation du programme ASGoL / Borgou

ANNEXES

Annexe 1 : Termes de référence de la mission

TERMES DE REFERENCE 1 Evaluation des résultats de l'Appui Suisse au renforcement de la Gouvernance Locale (ASGoL) Phase 1 (01/05/07 – 31/06/11)

1- Contexte

La Constitution béninoise du 11 décembre 1991 a reconnu le principe de la création et de la libre administration des collectivités territoriales. Une vaste réforme de l'administration territoriale, entreprise depuis la fin des années 90, a conduit à mettre en place un cadre institutionnel qui s'articule autour de deux échelons territoriaux, l'un déconcentré (12 départements) et l'autre décentralisé (77 communes).

Les premières élections communales et municipales ont été organisées en 2003 suivies de celles de 2008 pour la 2^{ème} mandature étendues aux conseils de villages, de quartiers et d'arrondissements. Les transferts des ressources et de compétences aux communes sont restés le maillon faible du processus de décentralisation au cours de la 1^{ère} mandature. Les transferts opérés sont restés insuffisants pour permettre aux collectivités d'assumer leurs fonctions, notamment en matière d'investissements. Les avancées sont enregistrées essentiellement au niveau des secteurs sociaux. Des fonds de programmes sectoriels de compétence communale sont gérés par les ministères et l'absence d'une articulation des processus de décentralisation et de déconcentration a abouti à une dualité des mécanismes de programmation avec d'un côté les PDC⁶³ et de l'autre les programmes sectoriels qui ne prennent pas en compte ces PDC et qui s'exécutent avec une approche verticale et descendante. Entre 2004 et 2009⁶⁴, 10% du Budget Général de l'Etat (BGE) devraient être consacrés à la mise en œuvre des sept domaines de compétences prévus par la loi à transférer aux communes ordinaires (plus quatre domaines pour les villes à statut particulier) mais, seulement, environ 2% de ce BGE ont été réellement transférées aux collectivités territoriales.

En 2007, la volonté du gouvernement de faire de la décentralisation un instrument de développement s'est traduite par la création d'un Ministère en charge de la décentralisation (MDGLAAT)⁶⁵ et la reconnaissance de la décentralisation comme outil majeur de mise en œuvre de la SCRP⁶⁶ notamment l'axe « Développement équilibré et durable de l'espace national ».

En 2008, le FADeC⁶⁷ a été mis en place et opérationnalisé. De 2007 à 2009, les dépenses des collectivités locales par habitant sont passées de 2500 à 4500 f CFA, soit une hausse annuelle de 34%. Dans le même temps, la Suisse a été le premier partenaire à signer une convention avec le MDGLAAT pour un abondement direct du FADeC à hauteur de 400 millions de francs CFA sur 4 ans et un partenariat avec 3 Directions⁶⁸ centrale et techniques du Ministère.

En 2010, grâce au dialogue politique, des programmes sectoriels de compétence communale dans les secteurs de l'éducation, de l'hydraulique et de la santé ont été transférées aux communes. La PONADEC⁶⁹ adoptée en 2009 a été vulgarisée. Elle ambitionne de faire de l'échelle communale le niveau le plus pertinent pour favoriser le développement local, soutenir les activités économiques et mettre en place des services publics essentiels qui amélioreront les conditions de vie des populations.

Globalement, le cadre juridique de la décentralisation au Bénin a connu des avancées avec différentes lois votées (l'intercommunalité, le foncier, le Médiateur de la République etc.). Néanmoins d'énormes défis restent à relever notamment, la mobilisation de ressources propres par les communes, la qualité des dépenses effectuées par les collectivités territoriales, l'instauration de mécanismes solides de reddition de compte, une meilleure articulation décentralisation – déconcentration, le transfert effectif de l'ensemble des compétences aux communes etc.

⁶³ Plan de développement communal

⁶⁴ suivant une étude réalisée par l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)

⁶⁵ Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du territoire

⁶⁶ Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté

⁶⁷ Mécanisme harmonisé entre PTF et Etat pour un appui financier et technique aux collectivités territoriales

⁶⁸ Direction Générale de l'Administration d'Etat (DGAE) qui accompagne la Préfecture dans ses fonctions d'assistance conseil aux communes ; la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) qui travaille sur l'intercommunalité notamment les Espaces de Développement Partagés et enfin la Maison des Collectivités Locales qui a mandat de gestion des animateurs de Territoires en collaboration avec le CIDR

⁶⁹ Politique Nationale de Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire

2- Présentation du programme

Pour accompagner le processus de la décentralisation naissant et renforcer ces actions d'appui aux collectivités du Borgou, la Coopération suisse a mis en place le programme "Appui Suisse au renforcement de la Gouvernance Locale (ASGoL)" dont l'objectif de la première phase est "La société civile, les opérateurs économiques et les communes se concertent au sein de « territoires de développement » pour fournir des services de bonne qualité et en quantité suffisante, répondant aux besoins des populations".

Les effets attendus de la phase

- Des « territoires de développement » intercommunaux assurent la gestion de services collectifs et mutualisent leur capital humain et financier ;
- La majorité de la population, particulièrement dans les zones défavorisées, accède à des services publics de qualité ;
- Les habitants et la société civile participent activement à la gestion des affaires publiques par le biais de mécanismes durables de concertation et de communication comme les Cellules pour le Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP) ;
- Le financement du développement local est intégré au système d'investissement public. Les mécanismes de gestion des finances publiques et de transfert du niveau national vers le niveau local fonctionnent mieux. Les deux niveaux maîtrisent ces mécanismes ;
- La gouvernance locale est caractérisée par la transparence de la gestion financière et la participation des acteurs de la société civile à la prise de décision ;
- L'égalité femmes/hommes est effective dans toutes les activités en relation avec le Programme. La participation citoyenne met un accent spécial sur la promotion des femmes afin que les intérêts des femmes et des hommes soient pris en compte de façon équitable.

En termes de résultats obtenus

- Les 7 PDC de 2^{ème} génération des 7 communes d'intervention du programme ont connu une meilleure implication des populations dans leur élaboration. Plus de 30'000 représentants des populations et leaders locaux consultés sur une population d'environ 800'000 habitants ;
- L'animation de Territoire a été développée sur les 7 communes et permet la prise en compte effective des préoccupations des populations dans l'élaboration des politiques au niveau local
- La maîtrise d'ouvrage communale s'est renforcée à travers des formations des ressources humaines et l'équipement des communes ;
- Trois Espaces de Développement Partagés (EDP) ont été formalisés et ont identifiés 15 projets Intercommunaux pour les 8 communes du Borgou etc. ;
- L'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECoB)⁷⁰ se positionne comme un acteur central dans la coordination et la mise en cohérence des actions de développement dans les 8 communes du Borgou ;
- Le département du Borgou dispose d'un plus grand nombre de femmes élues conseillères (15 sur un total de 66 au niveau national). 20 élues conseillères de 3 départements (Alibori, Borgou et Collines) ont formé l'UFEC-ABC⁷¹ et le programme a renforcé leurs capacités d'actions et de leadership. Elles s'impliquent davantage dans la gestion des affaires publiques et accompagnent les actions de développement notamment celles portées par les femmes⁷² ;
- La préfecture des départements du Borgou/Alibori a été renforcée dans ses fonctions d'assistance - conseil auprès des 14 communes avec la mise à disposition de deux assistants chargés d'appuyer le chargé de mission ;
- Deux voyages d'étude au Burkina Faso ont été organisés au profit des élus. L'un sur les résultats obtenus du processus ECOLOC et l'autre relative aux réflexions sur le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale notamment la maîtrise d'ouvrage déléguée.
- Un mécanisme de reddition de compte est instauré et les acteurs, élus et Organisations de la Société civile, sont en apprentissage ;
- La 1^{ère} et seule délégation départementale du Médiateur de la République est installée dans le Borgou grâce au programme et rapproche les citoyens du Nord Bénin de cette institution (8% des plaintes de l'Institution sont reçues et traitées à la délégation départementale du Borgou).

⁷⁰ L'Association des Communes du Borgou, instance intercommunale, n'a pas fonctionné sous la 1^{ère} mandature des élus. Elle a été refondée et est devenue ADeCOB. Elle a amorcé son développement organisationnel et institutionnel grâce à son secrétariat permanent devenu fonctionnel. La Coopération suisse est le 1^{er} partenaire à accompagner cette évolution.

⁷¹ Union des Femmes Elues conseillères des départements de l'Alibori, du Borgou et des Collines. L'une des élues du Borgou est la présidente de l'organisation nationale des femmes élues conseillères (REFEC)

⁷² Depuis 2009, 15 microprojets (maraîchage, fabrication de beurre de karité, promotion de l'éducation des enfants etc. ont été financés .

3- Quelques enjeux/défis du champ Gouvernance locale

Au plan national : l'amélioration du cadre institutionnel et juridique de la décentralisation (PONADEC, processus d'intercommunalité, instauration de la taxe de développement local perçue par la commune etc.) offre des opportunités de développement pour les communes. Celles-ci ne peuvent se concrétiser que si les mécanismes mis en place au niveau national s'articulent suffisamment avec les dynamiques initiées au niveau local. Les actions attendues dans la mise en œuvre des politiques nationales ne doivent freiner les initiatives à la base et les outils de planification proposés aux communes doivent être adaptés. A l'inverse, les stratégies locales doivent tenir compte des réformes en cours et des problématiques identifiées au niveau national (aménagement du territoire, intercommunalité etc.).

Au niveau des territoires du Borgou : la vision d'espaces de concertations fédératives des potentialités, concrétisée à travers les associations d'élus (ADeCOB, l'UFEC- ABC) et des projets intercommunaux des EDP et d'ECOLOC, est un levier sur lequel devrait se bâtir le fondement de la territorialisation du développement dans le département du Borgou. La consolidation et la pérennité de ces espaces dans les prochaines années est un défi. Les conseils communaux devront reconnaître ces espaces intercommunaux et y allouer des ressources en vue de leur viabilité. La compatibilité de l'échelon intercommunal et des objectifs de gouvernance souhaitée (*transparence, responsabilisation des élus etc.*) doit être étudiée. Enfin, la concrétisation des politiques locales de développement s'appuiera nécessairement sur les ressources propres des communes, la création de la richesse grâce aux investissements dans des équipements structurants etc.

Au niveau de la Coopération suisse : la Division Afrique de l'Ouest (DAO) retient entre autres comme orientations pour le champ gouvernance locale/décentralisation, le soutien aux collectivités dans la recherche d'autonomie financière en renforçant leurs capacités à mobiliser les ressources fiscales locales, en favorisant des systèmes de péréquation régionaux et en renforçant les acteurs de la décentralisation dans leur plaidoyer pour un transfert effectif de ressources. Conformément à cette vision, la Coopération suisse au Bénin évoluera dans ses appuis vers une approche partenariale centrée sur les acteurs. Le contexte du champ décentralisation est toutefois marqué par les discussions à la DDC sur le positionnement de la gouvernance locale soit comme axe transversal ou sectoriel. Enfin, le nouveau programme devra suffisamment s'articuler avec le nouveau champ développement économique rural en cours de formulation.

4- Objectif de l'évaluation et résultats attendus

L'objectif général de l'évaluation est, d'analyser d'une part, les résultats du programme, les effets induits, les mécanismes et facteurs qui ont contribué ou empêché l'atteinte des objectifs du programme et d'autre part, de dégager et d'analyser les enjeux/défis importants pour une deuxième phase du programme.

Objectif	Objectifs spécifiques	Quelques questions principales
Analyser les résultats et effets atteints et dégager les défis/enjeux futurs	<ul style="list-style-type: none"> - Analyser la pertinence et l'efficacité des options stratégiques et des actions du programme en relation avec les données contextuelles ; - Analyser les résultats et effets du programme et les différents mécanismes mis en place ; - Analyser dans quelles mesures la concertation des différents acteurs a permis la délivrance de services de qualité aux populations ; - Apprécier la pertinence des dispositifs financiers (FADeC, FDT, micro projets des femmes) pour la mise en œuvre efficace des PDC ; - Analyser le niveau de la prise en compte de la dimension genre dans les stratégies ainsi que leurs effets sur la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes appuyés ; - Apprécier la pertinence du recours à l'outil PDC comme principal document d'une stratégie de développement communal 	<ul style="list-style-type: none"> - Quelle est la pertinence de la démarche, des stratégies et actions du programme ? - Quelle complémentarité des actions des différents volets (Assistance technique – CCAP- Médiation) du programme dans l'amélioration de la délivrance des services de base aux populations ? - Quelles capacités et quels acteurs ont été renforcés en vue d'une autonomisation ? - Quelle amélioration de la gouvernance dans les communes avec la mise en œuvre du CCAP ? - Quelle portée du rôle du Médiateur dans le département ? - Quelle vision et quels outils développés en lien avec les problématiques de l'aménagement du territoire ? - Quels acquis et dynamiques à consolider ?

5- Résultats attendus

A l'issue de cette évaluation un rapport est attendu et portera sur l'appréciation de l'efficacité et de l'efficience du programme, des effets induits et leur durabilité ainsi que des leçons apprises. Ce rapport devra montrer clairement les aspects liés au genre, les principaux enseignements de la mise en œuvre du programme (démarche, stratégie, efficience, efficacité...). Les potentiels actions et leviers du programme qui méritent d'être appuyés dans un futur programme.

Le rapport sera structuré autour des points suivants :

- Méthodologie de l'évaluation ;
- Constatations de l'évaluation : niveau d'exécution des activités, efficience, efficacité, effets, durabilité ;
- Leçons apprises (défis/enjeux) ;
- Eléments de consolidation des acquis ;
- Propositions d'orientations stratégiques ;
- Conclusions et recommandations.

Le rapport d'évaluation sera transmis à la Coopération suisse en format physique et électronique. Un atelier de restitution dudit rapport sera organisé avec les partenaires et acteurs : Communes du Borgou ; ADeCOB ; CIDR ; Social Watch ASGoL ; Médiateur de la République ; Ministère en charge de la décentralisation (Cabinet, DGAE, DAT, MCL), PA3D, SNV, PACTE, HELVETAS etc. ; la Coopération suisse au Bénin et la Division Afrique de l'Ouest de la DDC.

L'équipe de Consultant-e-s produira un rapport final après la réception des commentaires des différents acteurs sur le rapport provisoire.

6- Méthodologie et zone de couverture de l'évaluation

Le groupe de consultants est invité à proposer dans une offre technique la démarche méthodologique et un planning d'exécution du mandat tout en tenant compte du délai requis. Une offre financière précisera les moyens financiers nécessaires à sa réalisation.

Le mandat sera exécuté aussi bien dans la zone de couverture du programme ASGoL, le département du Borgou, qu'au niveau national (Ministère en charge de la décentralisation) et touchera l'ensemble des partenaires du programme, notamment :

Dans le département du Borgou :

- Les 7 communes ordinaires du Borgou (Tchaourou, Nikki, Pèrèrè, Kalalé, Sinendé, Bembèrèkè, N'Dali) prioritairement concernées par les actions du programme et Parakou dans le cadre des processus intercommunaux ;
- L'Association de développement des communes du Bénin (ADeCOB) ;
- Le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR) qui met en œuvre le volet Assistance technique ;
- Le réseau Social Watch ASGoL qui met en œuvre le volet Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP) ;
- Le Médiateur de la République qui met en œuvre le volet Médiation ;
- L'Association des femmes élues conseillères Borgou Alibori et Collines (UFEC/ABC) ;
- La Préfecture des départements du Borgou/Alibori ;
- Les autres partenaires au développement dans le département (PA3D / HELVETAS / SNV PACTE etc.)

A Cotonou

- Le Ministère en charge de la décentralisation - Cabinet du Ministère et Commission Nationale des Finances Locales (qui assure le pilotage du mécanisme FADeC).
- Délégation à l'Aménagement du Territoire
- La Direction Générale de l'Administration d'Etat (DGAE) du MDGLAAT ;
- La Maison des Collectivités Locales (MCL) du MDGLAAT.

7- Consultant-e-s identifié-e-s

Personnes	Qualifications	Structures
Aimé Gnimadi	Economiste	Bureau d'Etudes « Interface Afrique » (Bénin)
Peter Hochet	PhD in Social Sciences, High School for Social Sciences (EHESS, FR-Marseille)	Laboratoire Citoyennetés (Burkina-Faso)

	Coordinateur des recherches	
Emmanuelle Berny	Urbaniste – Aménagiste	Consultante Indépendante (Bénin)

8- Durée du mandat

20 jours seront consacrés à l'exécution de ce mandat. La période retenue par la Coopération suisse pour le démarrage de l'évaluation est la 4^{ème} semaine de janvier 2011.

9- Documents disponibles

- Documents de politiques et stratégies nationales et régionales dans le secteur de la décentralisation : PONADEC, DEPONAT, Manuel de procédures FADeC etc. ;
- Stratégie de Coopération de la Suisse au Bénin ;
- Aide mémoire des revues sectorielles décentralisation ;
- Publication et rapports de PTF en appui à la décentralisation ;
- Documents de programme ASGoL ;
- Documents de programme des partenaires ASGoL ;
- Proposition de crédit ;
- Rapports d'activités des partenaires.

10- Dossier à fournir par les consultants à la Coopération suisse

- 1) une proposition technique comportant
 - la compréhension du mandat ;
 - l'approche méthodologique proposée ;
 - les outils d'évaluation à utiliser auprès des acteurs ;
 - le planning d'exécution du mandat (chronogramme).
- 2) une offre financière qui intègre
 - le bordereau des prix unitaires avec détails des coûts (honoraires de consultation, frais de transport ou moyens à utiliser et autres) ;
 - le devis estimatif daté et signé.

11- Calendrier de la réalisation des missions et de la formulation de la phase 2 du programme

a- Evaluation des résultats

Étapes	Actions / Produits	Délai	Responsable (s)
1	Proposition / Echanges et validation TdR	Décembre	Buco-Partenaires - DAO
2	Notification offre aux consultants identifiés	Décembre	Buco
3	- Validation proposition technique et financière - Préparation de l'évaluation avec consultants	Janvier	Buco - Consultants
4	Lancement mission d'évaluation	4 ^{ème} semaine janvier	Buco - Consultants
5	Restitution rapport de l'évaluation	Mi février	Buco – Consult. - DAO

b- Analyse prospective du contexte de la décentralisation

6	Participation des consultants à l'atelier de restitution des résultats de l'évaluation ASGoL	Mi février	Buco
7	Mission d'analyse prospective du contexte de la décentralisation au Bénin	Février	Consultants
8	Restitution des résultats de l'analyse	Fin février début Mars	Buco – Consult. – DAO

c- Formulation nouveau programme

10	Document de programme	Mars - Avril	Buco - DAO
11	Elaboration PC	Mai - Juin	Buco - DAO
12	Présentation PC et approbation de la PC	Juillet - Août	Direction DDC
13	Contrats avec les opérateurs	Sept. – oct.	Buco
14	Nouvelle phase ASGoL	Novem. 2011	Buco - Partenaires

Annexe 2 : Cadre d'évaluation du programme ASGoL, Phase 1

Critères d'évaluation	Questions évaluatives / indicateurs
<i>I. Aperçu du pays et de la zone du programme</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Description succincte de l'évolution entre 2007 et 2010 du contexte du pays et de la zone du programme par rapport à l'objectif spécifique de ASGoL et aux sept résultats attendus. Il s'agit surtout d'étudier à travers cette démarche dans quelle direction le contexte de formulation du programme a évolué afin d'être en mesure (i) d'apprécier si cette évolution a eu impact sur la performance du programme (pertinence, efficacité, efficience) ; (ii) d'apprécier l'actualité des hypothèses, enjeux et défis à la base du programme et (iii) d'en tirer des recommandations pour les phases ultérieures du programme.
<i>II. Performance du programme</i>	
<i>II.1. Pertinence</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pertinence de l'objectif spécifique (OS) du programme « La société civile, les opérateurs économiques et les communes se concertent au sein de « territoires de développement » pour fournir des services de bonne qualité et en quantité suffisante, répondant aux besoins des populations » par rapport : <ul style="list-style-type: none"> ❖ au contexte (y compris les politiques, stratégies et programmes du gouvernement et de ses partenaires techniques et financiers, les enjeux et défis de la gouvernance locale, etc.) ; ❖ par rapport à la démarche qui sous-tend l'OS ; ❖ par rapport à l'hypothèse à la base de l'OS ; ▪ Appréciation de la qualité du cadre logique du programme (choix, hiérarchisation et caractère opérationnel des indicateurs, etc.) pour l'OS et pour chacun des 7 résultats attendus ; ▪ Appréciation de la cohérence des stratégies et démarches du programme avec l'OS, les 7 résultats attendus et le contexte ▪ La pertinence du montage institutionnel du programme par rapport à l'OS et aux 7 résultats attendus ; ▪ Appréciation de l'adéquation de la structure de gestion du programme et du système de suivi-évaluation (y compris la qualité du cadre logique du projet : hiérarchisation, choix des indicateurs etc.) par rapport aux objectifs, stratégies et contexte du programme. ▪ Appréciation de la pertinence des dispositifs financiers (FADeC, FDT, micro projets des femmes) pour la mise en œuvre efficace des PDC ; ▪ Appréciation de la pertinence du recours à l'outil PDC comme principal document d'une stratégie de développement communal <p>▪ Pour chacun des éléments ci-dessus, détermination des causes de bonne ou mauvaise pertinence (telles que degré de participation des partenaires et populations, qualité de l'analyse du contexte, prise en compte des leçons d'autres projets etc.).</p>
<i>II.2. Efficacité</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluation de l'efficacité du programme dans l'atteinte des 7 résultats attendus, en particulier en termes de : <ol style="list-style-type: none"> 1. Renforcement des capacités des acteurs engagés dans le programme. La question à laquelle répondre, pour chacun des 7 résultats attendus, est celle-ci : quelles capacités et quels acteurs ont été renforcés en vue d'une autonomisation ? 2. Résultat 1 - Amélioration de la gouvernance locale, notamment : <ul style="list-style-type: none"> ✓ La mise en place d'un dispositif d'animation des territoires, s'appuyant sur un « corps d'animateurs de territoires », pérennisé au sein de la Maison des Collectivités Locales ; ✓ La facilitation de la mise en place d'un espace de dialogue entre les habitants et les pouvoirs publics locaux et la contractualisation des plans d'investissements locaux entre ces deux acteurs ; ✓ La promotion de l'institutionnalisation d'instances paritaires de décision, aux échelles communale et intercommunale, qui permettraient de concilier l'approche communautaire (par la demande) et la maîtrise d'ouvrage communale. ✓ La conduite d'actions de sensibilisation et de formation sur les principes et

Critères d'évaluation	Questions évaluatives / indicateurs
	<p>les enjeux de la décentralisation et les rôles, droits et obligations de chacun dans le processus de décentralisation</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La facilitation du recours des citoyens et des communes à l'OPM pour régler les conflits ; ✓ L'amélioration de la gouvernance dans les communes avec la mise en œuvre du CCAP. <p>3. Résultat 2 - Accès à des services de qualité, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Renforcement des communes dans leurs fonctions de coordination des actions sur leur territoire ; ✓ Réalisation de diagnostic participatif dans chaque village et d'élaboration, de négociation et de contractualisation de charte de territoire entre les populations et les élus à l'échelle de chaque « territoire de développement » ; ✓ Mise en place d'un cadre institutionnel composé de tous les acteurs pour suivre la mise en œuvre du PDC et de la charte ; ✓ Complémentarité des actions des différents volets (Assistance technique – CCAP – Médiation) dans l'amélioration de la délivrance des services de base aux populations. <p>4. Résultat 3 - Intégration du financement du développement local au système d'investissement public, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Au niveau départemental le soutien de la coopération suisse au CDCC en tant qu' « instance de pilotage du budget programme départemental et du fonds d'investissement » ; ✓ Au niveau national, l'appui de la coopération suisse à la définition d'une stratégie de transfert financier pour permettre aux communes de réaliser les investissements de proximité (aide budgétaire à l'Etat ou aux collectivités, fonds de développement, appui par projets). Cette intervention de la coopération suisse est sensée prendre les formes suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • Clarification des modalités de fixation et de distribution des dotations de l'Etat aux communes : conception et mise en place des mécanismes de financement des Communes (fonctionnement et investissement) • Développement d'instruments et de compétences des communes en matière de création des recettes propres ; • Contribution à la réflexion et à la mise en place de l'instrument de financement des investissements au niveau communal : le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC, alors au stade de l'étude actuellement). <p>5. Résultat 4 - Formalisation d'Espaces de développement partagés ou « territoires de développement » intercommunaux assurant la gestion de services collectifs et mutualisant leur capital humain et financier, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Le regroupement des communes en EDP dans le cadre d'une décision consensuelle des dites communes et sur la base de réalités socioculturelles, écologiques, agricoles, économiques, sociales, etc. ; ✓ La mise à la disposition des intercommunalités d'un dispositif d'appui conseil ayant pour mission de fournir une assistance à l'harmonisation des budgets programmes communaux au niveau départemental et à la maîtrise d'ouvrage communale, en relation avec le budget programme national; ✓ la possibilité que la mutualisation de cette expertise à une échelle intercommunale permette la prise en charge progressive des coûts de cette prestation par les communes ; ✓ l'extension de l'intercommunalité à une « ingénierie territoriale » destinée à assurer une bonne gouvernance et un développement des territoires ; ✓ L'évolution de la situation en termes de mutualisation des services par rapport aux deux options identifiées au départ, à savoir : <ul style="list-style-type: none"> ✓ « Un groupe de prestataires privés auquel les collectivités territoriales

Critères d'évaluation	Questions évaluatives / indicateurs
	<p>achèteraient des services.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Un dispositif piloté par les Communes elles-mêmes, au sein d'intercommunalités adaptées aux situations et aux besoins ». <p>6. Résultat 5 - Renforcement des services déconcentrés de l'Etat dans leur fonction de régulation et d'accompagnement des communes, notamment l'appui par la Coopération suisse de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La mise à la disposition de la Préfecture du Borgou de deux chargés de mission pour accompagner et contrôler la décentralisation au niveau communal ; ✓ De la conciliation des appuis au développement communal et ceux du pôle institutionnel étatique ; ✓ L'appui aux cadres de collaboration entre les différents acteurs du développement local, à l'échelle départementale ; ✓ L'appui à la mise en œuvre de la déconcentration, au service des Communes ; ✓ L'ancrage institutionnel national du Programme auprès des instances de pilotage de la réforme décentralisation-déconcentration : DGAT, MCL, DAT... et faciliter la diffusion des acquis du programme ; ✓ L'appui des instances de pilotage de la réforme : MCL, DGAT, etc. ; ✓ L'amélioration de la coordination des interventions concentrées sur les mêmes territoires, dans le Département du Borgou ; ✓ La participation active à la coordination nationale des appuis externes ; ✓ Facilitation d'une harmonisation des interventions et procédures selon la logique du gouvernement béninois ; ✓ L'adaptation et la conformation au calendrier d'évolution du processus des réformes fixé par le Gouvernement béninois ; ✓ La contribution à la réflexion sur l'intégration des problématiques liées à la décentralisation et la déconcentration, dans les projets sectoriels. <p>7. Résultat 6 - Capitalisation d'expériences et gestion du savoir, notamment par :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La mise en forme de manière explicite des savoirs, savoir-faire et savoir-être acquis grâce au programme ; ✓ Le recensement régulier, la validation des acquis professionnels du personnel du programme et de ses partenaires de terrain, et la facilitation de leur apprentissage ; ✓ Le test des approches novatrices ; ✓ La mise en place d'un système de gestion et de communication de la documentation et autres mises en forme de la connaissance. <p>8. Résultat 7 - Effectivité de l'égalité homme/femme dans toutes les activités en relation avec programme où les intérêts des femmes et des hommes sont pris en compte de manière équitable, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ L'internalisation d'une compétence spécifique « gender analysis » au sein de l'équipe de coordination du programme ; ✓ L'organisation de formations pour harmoniser la compréhension du concept théorique et l'appropriation de l'approche par l'équipe du Programme et des organisations partenaires ; ✓ L'exploitation d'études socio-anthropologiques afin de mieux connaître le contexte socioculturel dans lequel se développent le Programme ainsi que les relations de genre qui s'y développent et qui influencent les rôles, responsabilités, besoins et priorités des femmes et des hommes ; ✓ La planification des actions spécifiques de promotion de l'égalité femmes / hommes dans les appuis aux institutions et Communes, mais aussi dans le dialogue politique (niveau macro) ; ✓ La définition et le suivi d'indicateurs pour apprécier spécifiquement la réduction des disparités femmes / hommes : accès aux instances de prise de décision et la participation au débat communautaire sur le développement

Critères d'évaluation	Questions évaluatives / indicateurs
	<p>local.... adoption de projets d'investissements au profit des groupes marginalisés, actions de sensibilisation et de réflexion menées sur le rôle des femmes dans la vie active et leur représentation au sein des instances politiques de décision.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Explication du niveau d'efficacité atteint par le programme sur les points ci-dessus, notamment à travers une analyse plus fine de l'efficacité des démarches suivies par le programme, du dispositif de gestion du programme, des activités de supervision et d'appui technique et du système de suivi-évaluation.
II.3. Efficience	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adéquation des ressources financières et humaines (nombre et profil) mises à la disposition des acteurs engagés dans l'atteinte de l'objectif spécifiques et des 7 résultats attendus ; ▪ Vitesse de mise en œuvre de la première phase du programme (7 résultats) par rapport aux calendriers prévus. ▪ Détermination des facteurs ayant favorisé ou réduit l'efficience du programme pour chaque point ci-dessus (stratégies de réduction des coûts notamment).
III. Durabilité et autres critères transversaux	
III.1. Durabilité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour les 7 résultats attendus : <ul style="list-style-type: none"> ❖ Appréciation de la complémentarité des actions des différents volets (Assistance technique – CCAP- Médiation) du programme dans l'amélioration de la délivrance des services de base de qualité aux populations ; ❖ Comment les capacités ont-elles été renforcées en vue d'une autonomisation des acteurs ? ❖ Acquis et dynamiques à consolider lors des autres phases du programme ; ❖ Durabilité organisationnelle et institutionnelle ; ❖ Durabilité économique et financière ; ❖ Durabilité au plan technique ; ❖ Durabilité au plan social.
III.2. Leçons apprises, défis et enjeux pour la suite du programme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour l'objectif spécifique, les 7 résultats attendus et les démarches stratégiques mises en œuvre : <ul style="list-style-type: none"> ❖ Principaux enseignements et leçons apprises de la mise en œuvre du programme (démarche, stratégie, efficience, efficacité) ❖ Nouveaux défis / enjeux ▪ Quelle vision et quels outils développer en lien avec les problématiques de l'aménagement ?
III.3. Recommandations	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deux ou trois recommandations par résultat traité, suivant logiquement les constats et analyses plus haut, formulées de façon claire et concrète, bien ciblée (à qui sont-elles adressées ?) et en ordre de priorité.

Annexe 3 : Quelques autres éléments de la méthodologie utilisée

Participation citoyenne et contrôle de l'action publique (résultat 1) :

Pour l'analyse du résultat 1, la méthodologie a consisté à rencontrer, dans les 2 communes ciblées, les parties prenantes du dispositif de gouvernance participative :

- Des rencontres des membres des cellules de contrôle citoyen de l'action publique : une à N'Dali, une à Sinendé, une rencontre avec un comité d'arrondissement à Biro (commune de Nikki- il n'y a pas de comité d'arrondissement dans les communes ciblées)
- Les points focaux du Médiateur de la République de N'Dali et de Sinendé
- Des membres des assemblées villageoises ainsi que les binômes animateurs et animatrices villageois et les délégués des villages de Marégourou (commune de N'Dali) et de Diadia (commune de Sinendé)
- Des membres (représentants de la société civile, des opérateurs économiques, services déconcentrés de l'Etat) des CCAC.

Ces entretiens collectifs ont permis de recueillir l'avis des populations sur les dispositifs qui leur sont destinés, évaluer leur degré de compréhension de l'ensemble du programme ASGOL. Ces données ont été croisées avec les documents (rapport d'activités, PV de séances, comptes rendus...) produits par les équipes et les entretiens avec les différents acteurs rencontrés.

La délivrance de services publics (résultat 2) :

Dans la logique ASGOL, la courroie de transmission entre l'amélioration de la gouvernance politique et économique et l'amélioration des services rendus aux citoyens est la définition du PDC2 à travers le fait qu'il reflète les attentes des citoyens et qu'il soit mis en œuvre correctement et avec des moyens financiers adéquats. Or, en février 2011, les PDC2 sont en cours d'adoption.

Les dépenses réalisées dans le cadre du FADeC 2010 et les formations conduites sur le FDT 2010 ne reflètent pas les priorités populaires reversées dans le PDC2. Début février 2011 on ne peut pas faire de lien strict entre le dispositif de participation ASGOL, les programmes de formation, le contrôle citoyen et les investissements réalisés dans le cadre du FADeC 2010. Il est trop tôt. Ce lien pourra être fait de façon stricte quand les PDC2 seront adoptés et que les premières dépenses FADeC seront conduites sur la base de ceux-ci.

Dans ces conditions, la mission a estimé que soumettre ASGOL à une appréciation citoyenne de la qualité des services mise en regard avec les actions des différents partenaires et les actions de la mairie ne serait pas juste – tant en termes de justesse des effets mesurables que de justice envers le travail des intervenants. Dans ces conditions, à partir des communes de N'dali et Sinendé, la mission s'est proposé d'évaluer le mécanisme mis en place par les équipes en termes « d'adéquation significative » : les actions conduites sont-elles en cohérence avec les priorités villageoises en matière de service public local ?

L'avantage de cette approche est qu'à partir des données fournies dans les PV des Assemblées villageoises, les PAI 2010 et l'état des dépenses du FADeC 2010, la mission a été en mesure d'élaborer des statistiques pondérées par les priorisations des villageois et de la commune. Cela permet de donner une image de la mesure dans laquelle les documents stratégiques de la commune et ses investissements priorisent les attentes villageoises.

Cependant, les contextes d'intervention d'ASGoL sont caractérisés par une histoire longue du développement, l'intervention de multiples partenaires et un travail en synergie entre ASGoL, PA3D, SNV, Helvetas. Dans ces conditions, il n'est pas possible de constituer les activités ASGoL en variables indépendantes des effets observés dans les communes du Borgou. Tout au plus est-il possible

d'apprécier l'adéquation significative et logique entre les activités de ASGoL et les effets induits observés.

Intercommunalité (résultat 4)

Pour le résultat 4, l'analyse s'est appuyée d'une part sur les entretiens avec tous les acteurs rencontrés et plus spécifiquement un cadre de la DAT, le secrétaire permanent de l'ADeCoB et son président et d'autre part, sur les documents produits (rapport d'activités, PV de séances, comptes rendus..), dont le document du LARES « *la problématique de l'intercommunalité dans le fonctionnement des communes béninoises* » de 2001, d'autre part.

Des entretiens téléphoniques avec des représentants des opérateurs économiques et de la société civile du Conseil de Territoire de Oly et avec M. Gilbert Guigma du Partenariat pour le Développement Municipal ont permis de compléter cette approche.

Acquis du programme, financement du développement économique local et l'égalité homme / femme dans toute les activités en relation avec le programme, acquis à consolider, difficultés rencontrées, défis/enjeux et recommandations pour une deuxième phase (résultat 3, 7)

Pour ces divers points, l'équipe d'évaluation a réalisé sa collecte de données de terrain dans toutes les 7 communes de la zone d'intervention. Cette option se justifie d'une part, par (i) la force explicatrice que pourraient avoir le financement du développement local et la prise en compte du genre dans la mise en œuvre du programme et le caractère transversal de ces effets, et d'autre part l'importance d'avoir le point de vue global des bénéficiaires sur les acquis du programme, les acquis à consolider, les difficultés rencontrées lors de la 1^{ère} phase et les défis/ enjeux et recommandations pour la 2^{ème} phase. Dans chaque commune, des questionnaires spécifiques à chaque acteur ont été administrés aux :

- Maires (3/7), ou au Secrétaire Général (2/7) en cas d'absence du maire
- Chefs services planification et développement local (4/7), chefs services techniques ou assistants (2/7), et les chefs services financiers ou assistants (2/7)
- animateurs de territoire (7/7)
- Receveurs Percepteurs (2/6)

L'analyse des données collectées s'est appuyée sur les entretiens avec les différents acteurs rencontrés, et sur l'étude approfondie des documents disponibles (voir liste des documents consultés).

A Parakou, l'équipe de coordination du CIDR, le correspondant CIDR, le coordonnateur départemental de Social Watch, le délégué départemental du Médiateur de la République, la coordonatrice de la SNV, le coordonnateur du PA3D ont été interviewés. A Cotonou, le BUCO, le KFW, la DAT, la DGAE et la MCL ont bien voulu répondre aux diverses questions de l'équipe d'évaluation.

Annexe 4 : Cadre logique du programme ASGoL

Objectifs et résultats	Indicateurs	Hypothèses et conditions préalables
1. Objectifs globaux		
<p>Le Programme de la Coopération Suisse entend apporter une contribution à la politique nationale béninoise dans cinq domaines principaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'amélioration des conditions de vie des hommes, des femmes et des enfants dans les sept communes ordinaires du Borgou. - L'instauration de mécanismes favorisant la participation des acteurs de la société civile à la définition des politiques publiques locales, en synergie avec d'autres programmes de la DDC. - La consolidation du rôle de la commune comme important moteur du développement local en articulation avec les politiques nationales. - Le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités territoriales décentralisées communales et de l'administration locale déconcentrée de l'Etat. - L'accompagnement et le renforcement de la dynamique de regroupement des Communes en « territoire de développement ». 		
2. Objectif spécifique de la phase (2007-2011)		
<p>La société civile, les opérateurs économiques et les communes se concertent au sein de « territoires de développement » pour fournir des services de bonne qualité et en quantité suffisante, répondant aux besoins des populations.</p>	<p>Domaines d'impact :</p> <ul style="list-style-type: none"> Qualité des services publics locaux dans les villages ; Conditions de vie des habitants du Département du Borgou ; Implication des élus locaux et maîtrise des rôles de chaque acteur dans le cadre de la « gouvernance locale » ; Participation citoyenne ; Coopération et solidarité intercommunales ; Aménagement équilibré des "territoires de développement". 	<p>La politique nationale engagée en faveur de la moralisation des services publics est effectivement mise en œuvre. Les gouvernements nationaux et locaux issus des prochaines élections (2007, 2008) soutiennent les orientations actuelles de la politique menée par la Coopération Suisse dans le Borgou. L'Etat maintient ses contributions au budget communal et/ou procède au transfert de moyens correspondant au transfert de compétences. Les lois sur l'intercommunalité et l'aménagement du territoire sont votées et adoptées. Les Communes mutualisent leurs efforts à travers la création de territoires de développement et la mise en œuvre de projets de territoire.</p>
3. Résultats attendus		
<p>R.1 : Les femmes, les hommes et la société civile participent à la gestion des affaires publiques par le biais de mécanismes durables de concertation et de communication.</p>	<p>En moyenne, plus de 50 % des ménages participent aux assemblées villageoises. Au moins 80 % des « porte-parole » sont pris en charge par leur village mandant. Au moins 60 % des conseillers communaux et des représentants mandatés de la société civile participent aux « assemblées de territoire ».</p> <p>Le fonctionnement des Instances de représentation des habitants est pris progressivement et régulièrement en charge par les budgets communaux. 80 % des personnes qui font recours aux démembrements de l'OPM dans le Département du Borgou et les points focaux au niveau des Communes sont satisfaits des services rendus.</p> <p>La confiance s'est instaurée entre l'OPM et les populations au niveau local. Les données sont désagrégées selon le sexe.</p>	<p>Les lois sur la décentralisation favorisent la participation des populations. Les démembrements de l'OPM aux niveaux départemental et communal sont installés et fonctionnels.</p>
<p>R.2 : La majorité des femmes et des hommes, particulièrement dans les zones défavorisées, accèdent à des services de qualité.</p>	<p>Les actions menées sur les territoires du Borgou sont répertoriées et coordonnées par les services communaux de planification.</p> <p>Le taux d'accessibilité géographique des services de base a été améliorée de 25 % (SIG).</p> <p>Les services communaux de planification assurent la maîtrise d'œuvre de la révision des PDC.</p> <p>Au moins 80 % des réalisations sont de qualité satisfaisante. 80 % des infrastructures publiques sont régulièrement utilisées.</p> <p>Le niveau d'entretien des équipements réalisés par les Communes est satisfaisant dans 60 % des cas. Les Communes ont régulièrement inscrit dans leur budget les dotations nécessaires à l'entretien des ouvrages.</p>	<p>Les textes législatifs béninois garantissent aux Communes un rôle central en matière de planification et de coordination des actions de développement sur le territoire. Les acteurs extérieurs reconnaissent le rôle de la Commune. Les Ministères techniques permettent aux Communes de participer à la définition des politiques sectorielles.</p>

3. Résultats attendus		
R.3 : Le financement du développement local est intégré au système d'investissement public.	Les recettes non-fiscales des Communes augmentent de 10 % tous les ans. Le taux effectif de réalisation des recettes prévues aux budgets communaux a été en moyenne supérieur à 60 %. Les Communes cofinancent les « actions de proximité » menées sur leur territoire (selon un pourcentage défini au niveau national). Les Communes libèrent leur participation financière aux investissements dans les délais requis. La mise à disposition des fonds suisses à travers le Trésor Public fonctionne dans 80 % des cas à la satisfaction des acteurs.	La situation socio-économique au Bénin permet aux Communes de mobiliser des fonds propres significatifs.
R.4 : Des « territoires de développement » intercommunaux assurent la gestion de services collectifs et mutualisent leur capital humain et financier.	Des services intercommunaux d'appui-conseil sont mis en place à l'échelle de trois "territoires de développement". Chaque Commune a sollicité les services intercommunaux au moins deux fois par an. La prise en charge des coûts de fonctionnement des intercommunalités est effective et conforme aux pourcentages fixés dans le programme 2007-2011. Au moins 75 % des membres participent aux réunions des Instances intercommunales. Les instances des « territoires de développement » sont des interlocuteurs-clefs des partenaires techniques et financiers dans le Département du Borgou.	Les lois sur l'intercommunalité sont votées et les décrets d'application pris. Les lois sur l'aménagement du territoire sont votées et les décrets d'application pris. Les sept Communes restent solidaires et membres des structures intercommunales.
R.5 : Les services déconcentrés de l'Etat sont renforcés dans leur fonction de régulation et d'accompagnement des Communes.	Les Services Techniques Déconcentrés (STD) de l'Etat interviennent au moins deux fois par an auprès de chaque Commune pour les conseiller et les appuyer dans l'élaboration de leurs projets et programmes. Les STD de l'Etat assurent un suivi des actions de développement menées par les Communes. Les politiques sectorielles sont pleinement intégrées sous maîtrise d'ouvrage communale. Le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination se réunit au moins quatre fois par an.	La Préfecture accepte de collaborer avec le Programme. La DAT s'investit dans la conception du Programme.
R.6 : Les expériences et acquis du Programme sont systématiquement partagés et alimentent la réflexion pour l'élaboration des politiques publiques aux niveaux macro, méso et local.	L'expérience et le savoir-faire du Programme sont enregistrés dans des bases de données documentaires. Un système de partage des informations (connaissances) du Programme est mis en place entre plusieurs bailleurs de fonds et entre les bailleurs de fonds et leurs partenaires.	Les autres bailleurs de fonds acceptent de partager leur propre savoir.
R.7 : L'égalité homme/femme est effective dans toutes les activités en relation avec le Programme où les intérêts des femmes et des hommes sont pris en compte de manière équitable.	30 % des représentants dans les instances de prise de décision sont des femmes. 40 % des participants aux débats communautaires sur le développement local sont des femmes. Les projets d'investissements se positionnent clairement par rapport aux groupes marginalisés.	Les élus locaux et la coordination du Programme offrent des espaces de dialogue et d'expression aux femmes. Des femmes leaders souhaitent s'impliquer dans les prises de décision.
Conditions préalables au démarrage des activités		
Les éléments et indicateurs contractuels sont élaborés entre les Communes et ses principaux partenaires et entre les Communes et l'Etat.		
Un groupe de travail réunissant des représentants du MFE et du Trésor Public est mis en place pour définir les procédures de gestion des fonds d'appui.		
Un groupe de travail réunissant des représentants des Ministère ad hoc, des Communes, du CIDR et des ADT est mis en place pour définir le statut des animateurs au sein d'une fonction publique territoriale.		
Un contrat est signé entre l'Etat et la DDC pour arrêter les modalités de prise en charge et de gestion des ADT sur la période 2008-2010.		
La DDC a signé un contrat avec l'OPM pour arrêter les modalités d'appui.		

Source : DDC & CIDR (2007). Programme «Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale» dans le département du Borgou. Pages 55-58.

Annexe 5 : Cadre logique du document de programme exécuté par Social Watch

Objectifs et résultats	Stratégie	Indicateurs objectivement vérifiables	Hypothèses
1. Objectifs spécifiques			
OS.1- Sensibiliser les organisations de la société civile (OSC) et les populations sur leurs droits et devoirs en vue de susciter leur intérêt à participer à la gestion des affaires publiques conformément à la Déclaration Universelles des Droits de l'Homme.	i. Mobilisation des acteurs a- Séances d'information, sensibilisation et d'invitation des acteurs par les médias et autres canaux de communication b- Organisation d'un atelier départemental d'information et de sensibilisation sur le projet	- 25% des OSC formées par le projet s'investissent effectivement dans le CCAP en interpellant au moins une fois par semestre les élus locaux sur la gestion dans les communes ; - 50% des Conseils communaux du Borgou appliquent les normes d'une gouvernance locale concertée avec les OSC et rendent compte à leurs populations de leur gestion	- Les textes sur la décentralisation non adaptés au CCAP. - Les élus locaux réticents vis-à-vis des OSC, - Les nouveaux conseils communaux sont peut stables et méconnaissent les principes de la concertation avec la société civile et les populations
OS.2- Renforcer les capacités organisationnelles et institutionnelles des (OSC) qui reconnaissent leur statut de détenteurs de droits et manifestent un intérêt au CCAP, au niveau des communes, des EDP et du département.	ii. Formation et équipement. c- formation des acteurs locaux pour l'opérationnalisation du projet	- 25% des interpellations faites par les OSC de CCAP sur les cas de mauvaise gouvernance ont reçu un traitement qui satisfait les contribuables	- L'accès aux sources d'information n'est facilité aux cellules locales de contrôle citoyen - Les populations n'ont pas suffisamment la culture de dénonciation de ceux gèrent mal le bien public
OS3- Outiller de façon durable les OSC de chaque commune, les Réseaux d'OSC des EDP à la participation citoyenne dans les prises de décisions et la gestion des ressources publiques en veillant à la prise en compte des aspirations des plus pauvres et de l'équité genre.	d.e.f.g- Equipement logistique pour l'exécution efficace du projet	- le nombre d'OSC qui participent régulièrement au processus de prise de décision a augmenté de 25% au cours de l'année. - Des concertations trimestres entre élus locaux et société civile sont organisées au niveau de chaque commune pour évaluer la qualité de la	
OS.4- Mettre en place de cadres d'échange entre les débiteurs d'obligations et les détenteurs de droits en vue de l'exercice effective de la redevabilité des autorités vis-à-vis des citoyens.	iii. Stratégies de surveillance des politiques dans les communes. h.i.j.k.l- Renforcement de capacité permanent des acteurs sur les principes du CCAP - conférences publiques et émissions radiodiffusées en langues locales, - présentation de suggestions et de feedback des populations en direction des autorités - concertations et compte rendu entre autorités et populations	gestion des affaires communales tous les - 50% des élus locaux ont acquis une culture de compte rendu à leurs populations et la mettent en application - les conflits au sein du conseil communal puis entre autorités locales et populations ont considérablement diminué grâce au bon suivant de la gouvernance économique et sociale au niveau local	

Objectifs et résultats	Stratégie	Indicateurs objectivement vérifiables	Hypothèses
1. Objectifs spécifiques			
<p>OS.5- Amener les OSC à suivre et capitaliser les progrès réalisés dans leurs communes, dans les EDP et au niveau du Département par l'analyse des données collectées sur les indicateurs du développement et de la gouvernance locale dans un Rapport annuel de la Société Civile, par rapport au Budget annuel, au PDC, à la SCRP et aux OMD.</p>	<p>iv. Suivi évaluation du processus .m.n.o.p.q.r.s.t.u.- Etat des lieux sur la décentralisation et le développement local - Enquêtes et des collectes de données semestrielles sur le développement - tournées de suivi-évaluation trimestrielle et semestrielle par les instances départementales et nationales de Social Watch - Réunions semestrielles d'échanges et de renforcement de capacités des acteurs un Rapport Alternatif Départemental annuel des OSC sur le développement du Borgou</p>		

Annexe 6 : Cadre logique du document de programme exécuté par le Médiateur de la République

Objectifs et résultats	Indicateurs	Hypothèses et conditions préalables
1. Objectif général		
Développer sur toute l'étendue du territoire béninois des démembrements efficaces et opérationnels de l'OPM en vue d'améliorer les moyens de protection et de défense du citoyen et de la collectivité face aux abus de l'Administration et contribuer à rendre transparents les rapports entre le citoyen, la collectivité et l'Administration.		L'organe Présidentiel de Médiation a le mandat d'assurer la médiation entre les citoyen-es béninois-e-s sur toute l'étendue du territoire. Il a les moyens de développer sa stratégie et son plan triennal dans le département du Borgou.
2. Objectifs spécifiques		
<ul style="list-style-type: none"> • asseoir la cellule départementale pour contribuer avec les autorités traditionnelles, les responsables religieux, les femmes leaders, les associations culturelles et sportives à renforcer la démocratie apaisée dans le département du Borgou ; • installer les points focaux de l'OPM dans les communes et les rendre fonctionnels ; • assurer l'organisation d'ateliers d'écoute et de formation pour développer une vraie culture de la médiation au sein des collectivités locales ; • accompagner les administrations départementales (services déconcentrés de l'Etat, préfectures) et communales à répondre aux sollicitations des citoyen-e-s en relation avec leurs prestations (plaintes, correspondances) ; • améliorer les rapports entre le/la citoyen-e, la 	<p>Domaines d'impact : Respect des droits des citoyen-e-s Enracinement de la démocratie à la base Implication des acteurs et élus locaux et maîtrise des rôles de chaque acteur dans le cadre de la « gouvernance locale » ; Prise de conscience de l'existence d'un Etat de droit au niveau départemental et communal ; Qualité des services publics locaux dans les villages ; Participation citoyenne.</p>	La stratégie de l'Organe Présidentiel de Médiation pour assurer la médiation entre les citoyen-e-s et les administrations publiques et communales est mise en œuvre et donne des résultats qui se traduisent par le règlement des recours des populations. Conformément à l'objectif du Projet, les acteurs locaux participent à la mise en œuvre de cette stratégie et permettent de créer un climat de confiance dans les communes, arrondissements et villages du département du Borgou.

Objectifs et résultats	Indicateurs	Hypothèses et conditions préalables
<p>collectivité locale et l'administration ainsi que le respect de leurs droits individuels ;</p> <ul style="list-style-type: none"> recevoir et traiter les recours des populations du niveau départemental au niveau communal et villageois afin de réduire les tracasseries administratives aux populations du département. 		
3. Résultats attendus		
<p>R.1 : L'OPM est installé dans le Borgou et fonctionne régulièrement de même que ses points focaux au niveau des communes ;</p>	<p>Ancrage institutionnel du Projet entièrement élaboré et fonctionnel.</p>	<p>Les démembrements de l'OPM aux niveaux départemental et communal sont installés et fonctionnent.</p>
<p>R.2 : Les citoyen-e-s et les collectivités locales au niveau départemental et communal recourent souvent à l'OPM en cas de litiges avec l'Administration et sont satisfaits.</p>	<p>Tous les recours déposés par les citoyen-e-s au niveau des points focaux de l'OPM dans les communes sont transmis au niveau départemental et sont traités.</p> <p>L'OPM jouera toute sa partition dans le règlement efficient des recours des citoyen-e-s.</p>	<p>La stratégie de communication de la cellule départementale de l'OPM permet aux citoyen-e-s de bien connaître l'existence de l'OPM et les services offerts.</p> <p>Les citoyen-e-s ont confiance à l'OPM et font recours à ses services.</p>
<p>R.3 : La démocratie à la base est consolidée avec la participation des acteurs locaux et ceux de l'administration publique et communale à la résolution des recours des citoyen-e-s</p>	<p>L'administration publique et communale est ouverte à la recherche de solutions pour la résolution des recours des citoyen-e-s dans la plupart des cas, c'est-à-dire à plus de 90 %.</p> <p>Les acteurs locaux donnent une contribution à la résolution des recours des citoyen-e-s dans les communes, arrondissements et villages</p>	<p>L'OPM développe une stratégie d'action participative qui met les acteurs de l'administration publique et communale, ainsi que les acteurs locaux au centre du règlement des conflits.</p>
<p>R.4 : L'égalité homme/femme est effective dans toutes les activités en relation avec le Projet où les intérêts des femmes et des hommes sont pris en compte de manière équitable.</p>	<p>Les recours des femmes et des catégories sociales et socioprofessionnelles « minoritaires » sont traités (à insérer) avec une attention toute particulière.</p>	<p>La démarche de l'OPM privilégie l'approche genre et tient compte des contextes locaux dans les différentes communes.</p> <p>Le droit des populations est respecté quelque soit leur sexe, origine (rural, urbain) et catégorie sociale</p>

Objectifs et résultats	Indicateurs	Hypothèses et conditions préalables
		Conditions préalables au démarrage des activités
		Le décret portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Organe Présidentiel de Médiation le mandate pour appuyer le Président de la République dans la règlement par la médiation, des différends et litiges de toute nature soumis à son arbitrage.
		L'OPM établit un engagement de partenariat et de collaboration avec les communes et les acteurs locaux du département du Borgou
		La DDC a signé un contrat avec l'OPM pour arrêter les modalités de son appui au plan de travail triennal de l'OPM.

Annexe 7. Analyse de la correspondance attentes locales/documents de planification

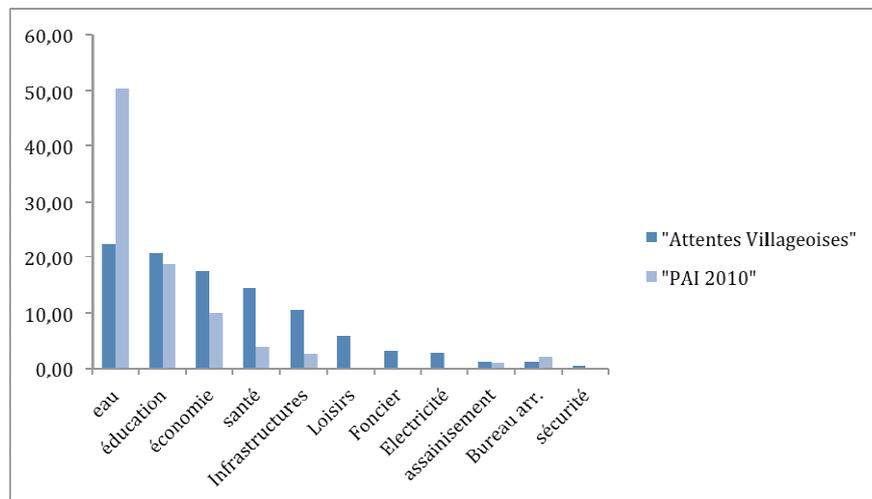
Cas de la commune 1 : une correspondance assurée de 80%

Dans cette commune le PAI a été réalisé sur la base de l'évaluation du PAI 2009, du PDC1, des listes des besoins annuels recensés par les CA et les chefs de village, et l'appui de l'ADT (PV d'AV, base de données). La comparaison des statistiques pondérées des attentes villageoises et des statistiques pondérées des priorités du PAI 2010 révèle que ce **PAI coïncide, en nombre de projets et en part du budget communal accordé à ces projets, à près de 80%** avec les attentes villageoises exprimées dans les PV d'AV.

L'analyse de ce PAI a été aisée car il est simple, clair et cohérent. Nous y constatons que sur 49 projets, 35 concernent des attentes villageoises, soit 71% des projets. Le volume financier accordé à ces projets permet de se faire une idée de la priorité accordée à ces projets. Ainsi les 35 projets répondant aux attentes villageoises consomment 89% du budget.⁷³ Soit une moyenne de 80% de concordance entre priorités communales et priorités des villageois.

- Dans cette commune nous constatons **une sur-priorisation sur l'eau potable**. De même pour la construction des bureaux d'arrondissement, qui sont une priorité normale de la mairie.
- Il y a une **concordance dans le secteur de l'éducation** principalement sur la construction des classes. Il y a également **concordance en matière d'investissement dans l'assainissement**. Toutefois, une bonne part du budget est composée d'une étude de faisabilité sur les caniveaux.
- En revanche l'investissement dans **l'économie locale**, la **santé** et les **routes** est très **en dessous des attentes villageoises**, entre 3 et 5 fois plus faible.
- Enfin, les secteurs du **loisir**, du **foncier**, de **l'électricité** et de la **sécurité** ne font pas l'objet d'investissements.⁷⁴

Graphique 1 Correspondance entre priorités du PAI 2010 et attentes des PV d'AV. Commune 1.



⁷³ Il faut prendre en compte le fait que certains secteurs comme l'eau consomment beaucoup de budget. Les 7 projets hydrauliques consomment 3 fois plus de budget que 10 projets dans l'éducation (modules de classe équipés).

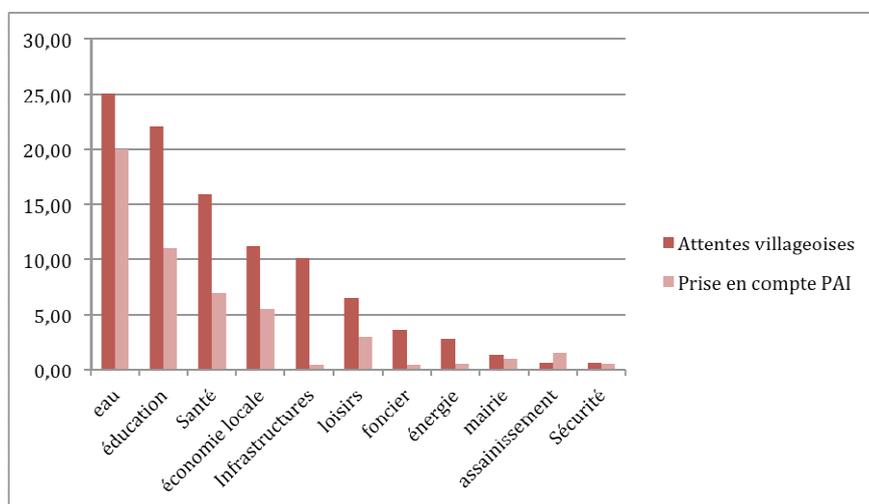
⁷⁴ Quelques remarques sur ces absences de prise en compte. Les attentes en loisir sont en 6e position dans les attentes villageoises, juste avant la construction d'EPP supplémentaires. Ceci alors que la plupart des maisons des jeunes sont non fonctionnelles. Il vaudra la peine de se pencher sur cette question. En dehors des pistes à bétail le foncier n'est pas un domaine d'investissement mais plutôt de régulation. Également l'électricité n'est pas du domaine de compétence de la commune. La sécurité est une attente villageoise marginale.

Cas de la commune 2 : une correspondance possible de 30%⁷⁵

Dans cette commune, le PAI 2010 a été élaboré sur la base des non réalisés du PAI 2009, de la base de données mise à jour, de concertation au sein du CCAC, de fiche de besoins remplies par les CA et les services déconcentrés, les PV d'assemblées villageoises. La comparaison des statistiques pondérées des attentes villageoises et des statistiques pondérées des priorités du PAI 2010 révèle que ce **PAI coïncide, en nombre de projets et en part du budget communal accordé à ces projets, à près de 30% avec les attentes villageoises exprimées dans les PV d'AV.**

- Dans cette commune nous constatons que **les priorités de la commune correspondent à celles des villageois principalement en matière d'eau, d'éducation, de santé, d'économie locale, de bureaux d'arrondissement, de sécurité.** La commune établit les mêmes rapports entre ces différents secteurs que les villageois.
- En revanche **il y a un décrochage important en matière d'infrastructure, de foncier, d'énergie.**⁷⁶
- **La mairie priorise davantage l'assainissement que les villageois.**

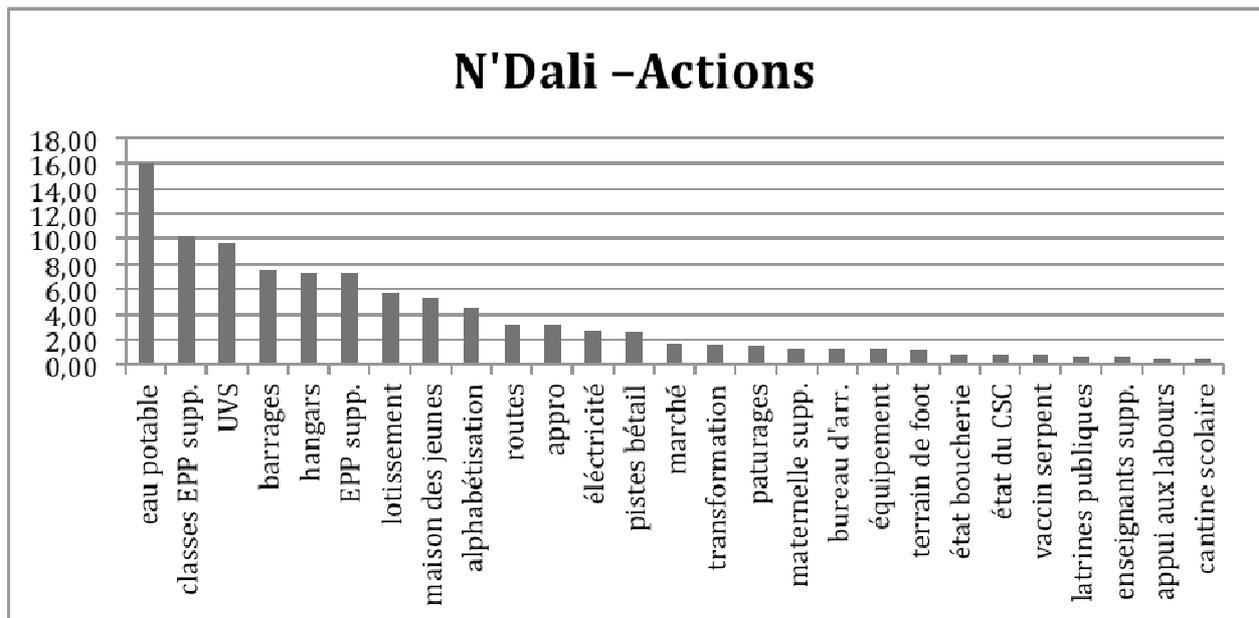
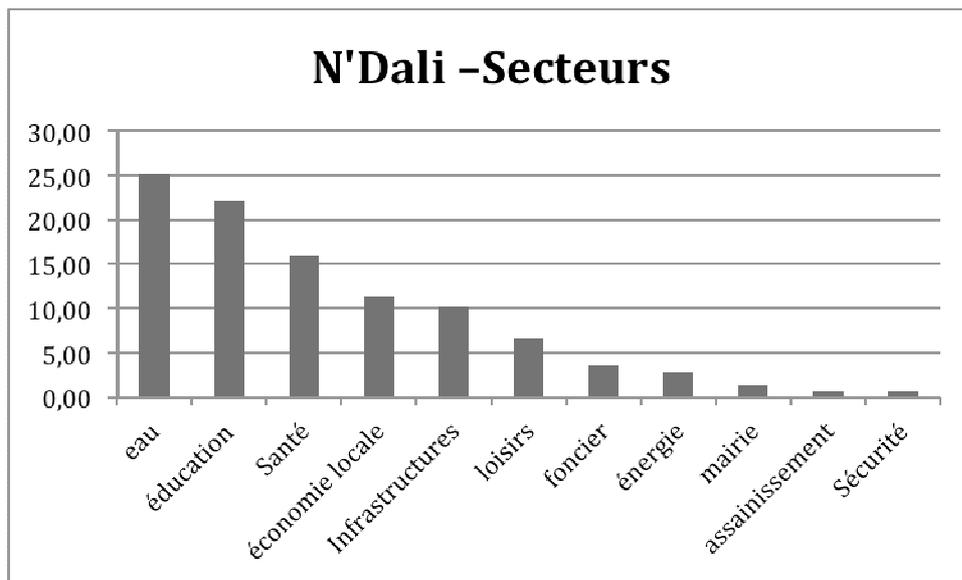
Graphique 2 Correspondance entre priorités du PAI 2010 et attentes des PV d'AV. Commune 1.



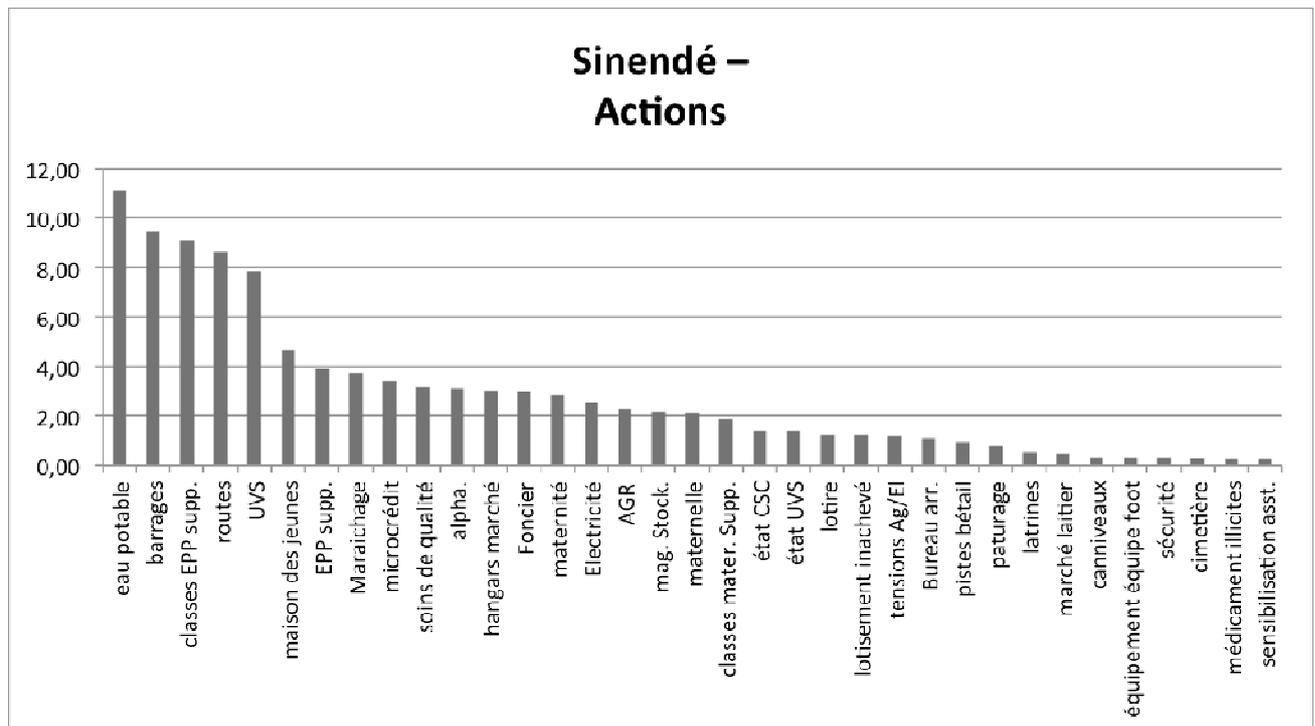
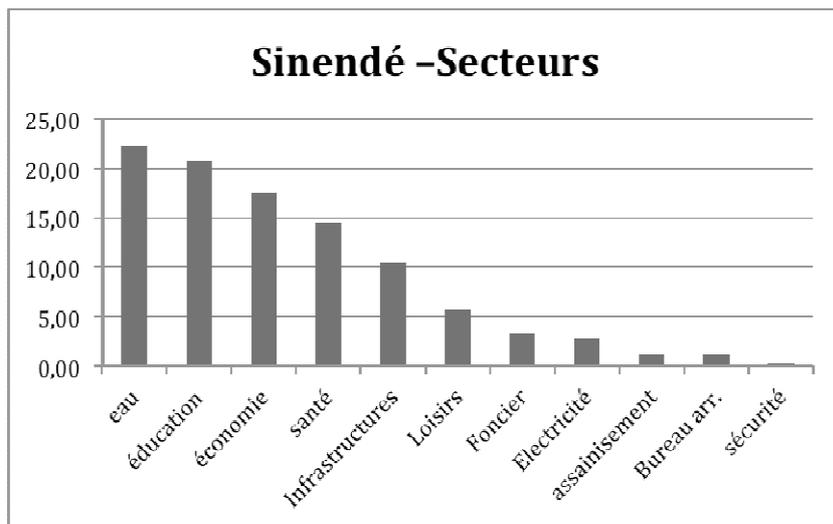
⁷⁵ Les interprétations pour cette commune sont à prendre avec prudence. Son PAI contient de nombreux projets transversaux. La recombinaison de la prise en compte des attentes villageoises a été délicate. Par ailleurs, le budget n'est pas toujours très clair avec des « PM » sur des secteurs importants comme l'eau, des niveaux de détails pas toujours cohérents (parfois des projets, parfois des activités), des totaux absents – notamment le total global du PAI (qui du reste paraît excessif). N'ayant pas eu le temps de faire toutes les pondérations nécessaires, en positif comme en négatif la marge d'erreur peut être importante.

⁷⁶ En dehors des pistes à bétail le foncier n'est pas un domaine d'investissement mais plutôt de régulation. Également l'électricité n'est pas du domaine de compétence de la commune.

Annexe 8. Priorités villageoises de N'Dali (à partir des PV des AV de 2008)



Annexe 9. Priorités villageoises de Sinendé (à partir des PV des AV de 2008)



Annexe 10 : Agenda de la mission et personnes rencontrées

Date - heure	Personne rencontrée (Prénom et nom + Fonction)	Structure	Contacts
Lundi 24/01/11			
16h00-17h00	Valaulta Lea DEZA VEL, Directrice adjointe	<i>Bureau de la coopération suisse (BUCO)</i>	21 30 14 68 gerard.laleye@sdc.net
	Gérard LALEYE, Chargé de programme état local		
Mardi 25/01/11			
16h00-18h00	Valaulta Léa DEZA VEL, Directrice adjointe	<i>Bureau de la coopération suisse (BUCO)</i>	21 30 14 68 gerard.laleye@sdc.net
	Gérard LALEYE, Chargé de programme Gouvernance locale		
	Chargé de programme tourisme		
	Jean Luc VIRCHAUX, Directeur du BUCO		
			cotonou@sdc.net
Mercredi 26/01/11			
8h00-10h00	Loussir BADOLO : Economiste	<i>KFW</i>	21 31 01 67
10h00-12h00	Aminatou M. ADAMOUC, Billeteur	<i>MCL</i>	97 08 93 59 aminadam48@yahoo.fr
	Christelle H. MENSAH, Stagiaire		96 44 89 36
	Gaston DJIDONOU, Conseiller en suivi-évaluation		90 03 0871/ 97 7980 71 djidonou748@yahoo.fr
	Imourou YAROU, Conseiller en Développement local		94 92 95 85 Iyarou3@yahoo.fr
	Judith A. KOKOYE, Assistante du conseiller en suivi-évaluation		95 05 10 97
	Lydie KOUAGOU, Stagiaire		95 49 84 70 lkouagou@yahoo.fr
	Robert OROU-YOROU BA, Directeur		95 39 84 21
Judi 27/01/11			
18h00-20h00	Omer THOMAS, Correspondant CIDR	<i>CIDR</i>	21 30 53 64 / 95 45 90 91 thomasomer@yahoo.fr
Vendredi 28/01/11			
9h00-10h00	Camille YABI, Coordonateur ASGOL	<i>ASGoL / CIDR</i>	95 5 20 50 yabicamille2000@yahoo.fr
9h00-11h00	Ali MORAT LAFIA, Assistant principal Appui suisse aux OSC pour le CCAP	<i>Social Watch</i>	95 40 02 15 / 97 35 10 01
12h00-14h00	Touré NOUHOUN ISSA, Délégué départemental Médiateur de la république	<i>Organe de la médiation de la république</i>	97 18 57 53 / 90 01 35 73
16h30-18h00	Robert TOSSOU, Assistant technique du FENU au FADEC	<i>Assistant technique du FENU / CONAFIL</i>	95 40 15 97 / 97 11 76 01
Samedi 29/01/11			
16h00-18h00	Romarc Donald MEHOU, Assistant du Chargé de Mission	<i>Préfecture /CIDR</i>	90 09 19 89
	Amidatou BONI YARA, Assistante du Chargé de Mission		95 84 52 21
18h00-20h00	Mariam TCHABI TABILATA Epse ZIME YERIMA, Présidente de l'UFEC/ABC	<i>UFEC /ABC</i>	97 00 64 46
20h30-22h00	Moudachirou SOULE, Secrétaire Permanent ADeCoB	<i>ADeCoB</i>	97 59 50 47

Date - heure	Personne rencontrée (Prénom et nom + Fonction)	Structure	Contacts
Lundi 31/01/11			
8h30-13h30	Achille MANTANVI, Chargé de Finance Comptable	CIDR / ASGoL (Parakou)	97 88 40 22 95 31 71 05
	Achille MANTANVI, Chargé de Finance Comptable		97 88 40 22 95 31 71 05
	Agathe OUOROU N'GOBI, Assistante Chargé de mission genre et développement		97 63 60 64
	Aubin SARE, Stagiaire		95 54 92 97 asare2868@gmail.com
	Balikissou GARBA-SAY Epse ABDOULAYE, CMT		97 69 17 02 garbasaybaliki@yahoo.fr
	Camille O. YABI, Coordonateur		95 5 20 50 yabicamille2000@yahoo.fr
	Laye Karamanth SANNE, Stagiaire		96 51 09 29 karamaths@yahoo.fr
Sylvain VISSOH, Chargé de Mission A Genre	97 81 06 16 vissoh_sylvain@yahoo.fr		
16h00-17h00	Zakari TASSOU, Coordonateur	PA3D	97 29 02 50 ztassou@yahoo.fr
17h00-17h30	Bernadette KIWALO, Conseillère secteur eau et assainissement, coordonatrice du bureau de Parakou	SNV	90 03 73 78 / 97 87 57 29
20h30-22h00	Moussa KORA, C/SPDL	Mairie de Kalalé	97 13 89 20 / 95 38 19 60 bawmouss@yahoo.fr
Mardi 01/02/11			
9h00-10h00	Chabi BAH GUERA, Maire	Mairie de N'Dali	94 05 27 31 / 93 50 87 61 / 97 9851 86
11h00-12h00	Barikissou MESSOUNA, C/SPDL	CIDR / ASGoL	95 84 58 07 / 93 46 80 68 meba03@yahoo.fr
	Zakari Chabi SANNI OLY, ADT N'Dali		97 56 41 56 / 95 72 93 64 sozakari@yahoo.fr
12h00-13h00	RCPA N'Dali	CeCPA / N'Dali	
12h00-12h30	Awaou SAKA BAWA, RP	Mairie de N'Dali	96 50 55 27
12h45-13h45	DAOUDOU Samson, président	Cellule locale de N'Dali	93 85 54 99 / 66 17 90 31
	KISSIRA Farouck, conseiller		96 65 90 09 / 96 50 22 71
	KORA ALI Missibahou, rapporteur		97 98 95 73
	SACCA SYLLA Sala, trésorière		93 77 50 98 / 96 13 25 14
	SAKA Ourou Meré Zimé, membre		93 04 65 56 / 64 19 00 79
	DIBOUSSE Bio, animateur villageois	Village de MAREGOUROU	
	GOUNOU Sero, délégué		
	GUERA Amidou, conseiller		
	OROU GAN Guiré, animatrice villageoise		
	OROU GANI Ibrahim, président des jeunes de MAREGOUROU		97 56 64 56
16h00-17h00	C/SAF N'Dali	Mairie de N'Dali	
Mercredi 02/02/11			
9h00-11h00	Président, trésorière et 5 membres cellule SW, C / ST	Mairie de N'Dali et cellule locale SW de N'Dali	
10h00-12h00	Hamed TABE GBIAN, C/ST	Mairie Bembèrèkè	95 42 27 95 / 93 79 39 47
	Rachidath SALIFOU, C/SPDL		97 64 12 18 rachi80@yahoo.fr
	Mama Bio ZAKARI BASSAROU, ADT	CIDR / ASGoL	97 69 06 28 / 93 14 81 27 /

Date - heure	Personne rencontrée (Prénom et nom + Fonction)	Structure	Contacts
	Bembèrèkè		95 62 14 84 / 98 38 59 09
12h00-12h30	Laté Obubé LAWSON, RP	<i>Recette Perception Bembèrèkè</i>	95 42 66 36 / 97 13 89 28
16h30-18h30	Aboubdiar GOUNOU, représentant C/SAF	<i>Mairie Nikki</i>	94 26 53 77
	Sikirou M. TIAMIOU, C/SPDL		66 43 87 97
	ZIKI SIA O. Adam, C/ST		96 12 75 22
	Rachidi K. BONI YARA, ADT Nikki	<i>CIDR / ASGoL</i>	95 45 36 38
	ADASCHI K, Responsable Eaux et Forêts	<i>CCAC de N'Dali</i>	97 68 86 91
	Hassana GOUNOUYIAROU, représentante groupement de femmes		66 17 25 23 / 93 69 61 14
	Ganiou ISSA BABIO, C/SASPEC		97 45 25 79
	Farouck KISSIRA, CI AF Bénin		96 65 90 09
	Barikissou A. MESSOUNA, C/SPDL N'Dali		95 84 58 07
	Zakari SANNI OLY, ADT N'Dali		97 56 64 56
	Adamou SEKO MOUKE, Représentant association des jeunes		97 89 77 38
	Chabinyo SIME, Représentant service de l'action sociale		96 26 42 50
	Mosa ZIME, FAABA ONG		95 39 47 54
	Nayibabou ASSOUMA, Trésorière	<i>Comité d'arrondissement SW de Biro (Nikki)</i>	91 50 41 13
	Kora GOUNOU, président		95 37 41 37 / 96 04 12 06
Jeudi 03/01/11			
15h30-16h30	Zénabou ISSA MAMA, ADT Pèrèrè	<i>CIDR / ASGoL</i>	96 11 64 02 / 93 93 98 18 / 95 93 98 18
20h00-21h00	Issaou BABIO NOUSSA, Maire	<i>Mairie de Pèrèrè</i>	95 48 61 00 / 97 77 52 65
	Ousmane ADBOULAYE, SG	<i>Mairie de Sinendé</i>	95 60 40 00
	SALIFOU Kimba, ADT		95 77 01 02
	SERO YERIMA Boubakar, Maire		
	Animatrice villageoise	<i>Village de DIADIA</i>	
	Orouya BONI, Animateur villageois		
	Jonas DAGON, Chef de village		96 50 32 35
	+ 43 villageois de Diadia dont 24 femmes		
Vendredi 04/02/11			
9h00-11h30	Maxime SINA-BIO, ADT Tchaourou	<i>CIDR / ASGoL</i>	95 39 21 85
	Lémou ALFA, C/SPDL	<i>Mairie de Tchaourou</i>	95 45 32 08
	Solange ADJE, C/SAG		95 73 00 84
	Machioudou SANNI, C/SADE		95 35 99 01
	Amidou ADJE, Président cellule locale SW		96 79 52 41
	Kabirou ADAM, Adjoint C/SAF		95 35 69 35
11h30-12h00	Adrien SATIGNON, SG		
	Pourca GOGAOROU, Point focal Sinendé	<i>Délégation départementale du médiateur de la république – Borgou</i>	95 48 66 51 / 97 41 90 72
	Karim MAMA, Animateur		95 48 69 80
	Adam SEKO DENIS, President cellule locale Social watch Sinendé	<i>CCAC Sinendé</i>	95 26 13 67
	Ali ALIOU IMOROU, C/SA		95 60 40 01

Date - heure	Personne rencontrée (Prénom et nom + Fonction)	Structure	Contacts
	Antoine OUOROU N'GORI, Assistante d'hygiène		95 31 94 12
	Assana ABDOULAYE, Présidente UC GF		95 48 84 95
	Bio SALIFOU BONRIGUI, Comptable Sinendé		97 65 39 22
	Chabi Seidou IMOROU, Représentant sages		95 18 84 93
	Fernand AGONTIKO, CA SBEE		97 56 43 25
	Kimba SALIFOU, ADT Sinendé		95 77 01 02
	Osséni BAGOUDOU, Représentant Opérateur économique		95 77 33 83
	Rabiatou WANGARA SOULE, SP Mairie		95 37 52 54
	Soulé YAROU, Représentant culte traditionnel		95 83 85 80
	William KANHONOU, Représentant RCPA CeCPA		
Samedi 05/02/11			
12h45-13h45	Aboubakar SOUROKOU BONI, ADT	<i>CIDR / ASGoL – Kalalé</i>	97 89 09 25
Toute la journée	Traitement et analyse des données		
Dimanche 06/02/11			
Toute la journée	Traitement et analyse des données et documents – Rédaction d'un draft de l'aide mémoire par tous les consultants - Travail de groupe pour mise en commun et élaboration de l'aide mémoire (transmis au BUCO)		
Lundi 07/02/11			
	Zénabou AFIFA (entretien téléphonique), membre	<i>Conseil de territoire OLY</i>	93 17 23 02
Toute la journée	Analyse des données et documents par tous les consultants- Rédaction de rapport provisoire par tous les consultants – Elaboration d'un draft pour la présentation power point		
Mardi 08/02/11			
	Ouorou DJOBO (entretien téléphonique)	<i>Conseil de territoire OLY</i>	97 13 74 51
Toute la journée	Analyse des données et documents par tous les consultants - Elaboration d'un draft pour la présentation power point (tous consultants)		
Mercredi 09/02/11			
	Travail de groupe en présence de tous les consultants sur la présentation power point montrant les résultats de la mission d'évaluation –Elaboration de cette présentation.		
Jeudi 10/02/11			
10h00-14h00	Atelier de restitution de la mission d'évaluation du programme ASGoL – Borgou (voir liste de présence des participants dans annexe)		
Mercredi 16/02/11			
9h00-11h00	DGAE	<i>DGAE</i>	
	LIMA Joseph Cosme, Chargé de programme		misco.coco@yahoo.fr
Lundi 14/02/11 au mardi 1er mars 2011			
Rédaction du rapport provisoire (mise en cohérence des parties rédigées par les consultants, annexes, intégration des divers commentaires reçus lors de l'atelier de restitution de la mission d'évaluation, etc.) par le chef de mission.			

Annexe 11 : Liste de présence des participants à l'atelier de restitution de la mission d'évaluation du programme ASGoL-Borgou

N°	NOMS ET PRENOMS	QUALITE	STRUCTURE	PROVENANCE	CONTACT
1	ADJIN Bio	Responsable cellule locale	Social Watch	Tchaourou	95 49 16 67
2	AKLAMAVO Jérôme	Coordonateur des délégations		Porto-Novo	20 21 52 58 / 97 77 93 03 jerojery@yahoo.fr
3	ALFA Lemou	C / SPDL	Mairie de Tchaourou	Tchaourou	97 90 34 79 / 95 45 32 08 lemou.alfa@yahoo.fr
4	BABONI Soumanou	Receveur Percepteur	Recette Perception	Kalalé	97 88 64 69 babousma@yahoo.fr
5	BALOGOUN A. Pascal	Point focal ASGoL	DAT	Cotonou	95 52 29 55 pbalgue@yahoo.fr
6	BANI KAO Taïrou	Point focal	Médiateur de la république	Kalalé	96 65 75 96
7	BAWA SAKA Awaou	Receveur percepteur	Mairie de N'Dali	N'Dali	96 50 55 27
8	BEHANZIN Honoré	Président cellule locale	Social Watch	Nikki	97 99 50 58 / 93 14 72 52
9	BERNY Emmanuelle	Urbaniste-Aménagiste <i>Membre de la mission d'évaluation</i>	Consultante indépendante	Cotonou	eberry@yahoo.fr
10	BIO MAMADOU YAROU Saka	Secrétaire Général	Mairie de Nikki	Nikki	97 60 33 76 bymasfr@yahoo.fr
11	BONI YARA Amindatou	Assistante du Chargé de Mission à la Préfecture	CIDR	Parakou	95 84 52 21 gnireya@yahoo.fr
12	BONI YARA KARIM Rachidi	Animateur de territoire	CIDR	Nikki	95 45 36 38 boniyara@yahoo.fr
13	BOURO Mamadou	Point focal	Médiateur de la république	Tchaourou	95 49 21 65
14	BOUYA OROU Yorou	Point focal	Médiateur de la république	Bembèrèkè	93 48 00 93 97 65 49 22
15	CHABI SOUBO Bourandi	Point focal	Médiateur de la république	Pèrèrè	97 16 44 34 pereremairie@yahoo.fr
16	CHABI TALATA Mariam	Elue conseillère communale / Présidente	UFcC / ABC	Parakou	97 00 64 46 / 90 04 18 47
17	DALI Maria	Chargé de programme	DDC	Berne	Ilana.dali-bernasion@deza.admin.ch
18	DOSSOU Sylvie J.M	ACP	Social Watch	Cotonou	97 89 00 80 dossousylvie@yahoo.fr
19	GANI Taïrou	Rapporteur cellule locale	Social Watch	Bembèrèkè	96 13 25 00
20	GARBA Adam	Maire		Bembèrèkè	97 33 45 93 garberdam@yahoo.fr
21	GARBA-SAY Balikissou Abdoulaye	CMT	ASGoL / CIDR	Parakou	97 69 17 02 garbasaybaliki@yahoo.fr
22	GBAOUIDI Z. Monique	Chargé EPECS	HELVETAS	Parakou	96 23 86 02 monique.gbaguidi@helvetas.org
23	GNIMADI Aimé	Directeur, <i>Chef de la mission d'évaluation</i>	Interface Afrique SARL	Cotonou	97 77 62 04 acgnimadi@yahoo.fr

N°	NOMS ET PRENOMS	QUALITE	STRUCTURE	PROVENANCE	CONTACT
24	GNIMADI Muriel	Assistante de programme	Interface Afrique SARL	Cotonou	66 96 77 22 auroreno@yahoo.fr
25	GOGA Orou Pourra	Point focal	Médiateur de la république	Sinendé	95 48 66 51 97 41 90 72
26	HOCHET Peter	Chercheur <i>Membre de la mission d'évaluation</i>	Laboratoire Citoyennetés / IRD	Ouagadougou	00226 50 30 67 37 peter.hochet@ird.fr
27	HOUNZANDJI Florentin	Receveur Percepteur	Recette Perception	Pèrèrè	97 71 86 44
28	IBRAÏMA Mounirou	Président cellule locale	Social Watch	Pèrèrè	95 58 16 05 patereong@yahoo.fr
29	ISSA MAMA Zénabou	Animateur de territoire	CIDR	Pèrèrè	93 93 98 18 zenabouissamama@yahoo.fr
30	JIMAJA Serge	Membre de l'étude prospective	Consultant	Cotonou	95 05 94 39 serjim2@yahoo.fr
31	KINSIKLOUNO U Sébastien	Coordonateur CA	PACEA HELVETAS	Parakou	97 48 99 36 sebastien.kinsiklounou@helvetas.org
32	KISSIRA FAROUCK	Membre de la cellule locale	Social Watch	N'Dali	96 65 90 09
33	KORA Moussa	C / SPDL	Mairie de Kalalé	Kalalé	95 38 19 60 bawmouss@yahoo.fr
34	LAFIA Oumarou	Maire	Mairie de Nikki	Nikki	97 76 76 90 lafiaoumarou@yahoo.fr
35	LALEYE Babalola Gérard	Chargé de programme	BUCO	Cotonou	21 30 14 68 Gerard.laleye@sd.net
36	LIMA Joseph Cosme	Chargé de programme	DGAE	Cotonou	misco.coco@yahoo.fr
37	MAKAMBIO Y. Elyore	Conseiller	SNV	Parakou	97 40 45 98 makambiel@yahoo.fr
38	MANTAVI Y. Achille	Chargé de finance comptable	ASGoL / CIDR	Parakou	97 88 40 22 archillosor@yahoo.fr
39	MESSOUNA Barikissou	C / SDLP	Mairie de N'Dali	N'Dali	95 84 58 07 meba03@yahoo.fr
40	MORAT Lafia Ali	Assistant principal	Social Watch	Parakou	95 40 02 15 alilafia@yahoo.fr
41	OROU DIKOD Salomé	Stagiaire	ADeCoB	N'Dali	97 01 48 35 djomonignon@yahoo.fr
42	OROU N'GOBI S. Agathe	Assistante CMAG	ASGoL / CIDR	Parakou	97 63 60 64 onagathe@yahoo.fr
43	OROU YOROUBA Robert	Directeur	Maison des Collectivités Locales	Cotonou	97 39 84 21 orouyrouba@yahoo.fr
44	RAIMI Yèkini	Point focal	Médiateur de la république	Nikki	96 37 20 36 mairienikki@yahoo.fr
45	SALIFOU M. Kimba	Animateur de territoire	ASGoL / CIDR	Sinendé	95 77 01 02 sakimb74@yahoo.fr
46	SALIFOU Rachidath	C / SPDL	Mairie de Bembèrèkè	Bembèrèkè	97 64 12 18 rachi80@yahoo.fr
47	SANNI Karamanth Laye	Stagiaire	ASGoL / CIDR	Parakou	96 51 09 29 karamaths@yahoo.fr
48	SANNI Oly Zakari	Animateur de territoire	ASGoL / CIDR	N'Dali	97 56 41 56 sozakari@yahoo.fr
49	SAWADOGO Raogo Antoine	Président	Laboratoire Citoyennetés Chef de mission de	Ouagadougou	70 20 05 90 raogo.antoine@gmail.com

N°	NOMS ET PRENOMS	QUALITE	STRUCTURE	PROVENANCE	CONTACT
			l'étude prospective		
50	SEBOUI Florent	Receveur Percepteur	Recette Perception	Nikki	97 44 38 46 seboflore@yahoo.fr
51	SEKO DENIS Adam	Président cellule locale	Social Watch	Sinendé	95 26 13 67 sekodemadam@yahoo.fr
52	SIME SEKO Ganni	1 ^{er} adjoint au maire	Mairie de Pèrèrè	Pèrèrè	97 72 17 75
53	SINA-BIO Maxime	Animateur de territoire	CIDR	Tchaourou	95 39 21 85 maximesinabio22002@yahoo.fr
54	SOULE A. Moudachirou	Secrétaire Permanent	ADeCoB	N'Dali	97 59 50 47 soulemouda@yahoo.fr
55	SOUNOU BOUKO Bio	Maire	Mairie de Tchaourou	Tchaourou	97 13 72 97 biosounonbouko@yahoo.fr
56	SOUROUKOU BONI Abambakou	Animateur de territoire	ASGoL / CIDR	Kalalé	97 89 09 25 souba2@yahoo.fr
57	TASSOU Zakari	Coordonateur	PA3D	Parakou	97 29 02 50 ztassou@yahoo.fr
58	THOMAS Omer	Correspondant	Social Watch	Cotonou	95 45 90 91 thomasomer@yahoo.fr
59	TIAMIOU M. Sirikou	C / SPDL	Mairie de Nikki	Nikki	66 43 87 97 abioloisik@yahoo.fr
60	TIKANDE Djima	Point focal	Médiateur de la république	N'Dali	97 68 35 96
61	TONOUKOUIN Serge Camille	CFGL	MDGLAAT	Cotonou	97 18 42 71 camilletos@yahoo.fr
62	TOURE NOUHOUN Issa	Délégué départemental/Borgou	Médiateur de la république	Parakou	97 18 57 53 touressa12@yahoo.fr
63	VIRCHAUX Jean Luc	Directeur	BUCO	Cotonou	cotonou@sd.net
64	VISSOH A. Sylvain	CMAG	ASGoL /CIDR	Parakou	97 81 06 16 vissoh_sylvain@yahoo.fr
65	YABI O. Camille	Coordonateur	ASGoL / CIDR	Parakou	97 69 52 69 yabicamille2000@yahoo.fr
66	YAROU Imourou	Conseiller en développement local	MCL	Cotonou	94 92 95 85 iyarou3@yahoo.fr
67	YINDE B. Adam	Président cellule locale	Social Watch	Kalalé	97 00 N65 58 bonkarynde@yahoo.fr
68	ZAKARI Bassarou	Animateur de territoire	ASGoL / CIDR	Bembèrèkè	95 62 14 84 mamabassarou@yahoo.fr