



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Direction du développement  
et de la coopération DDC**

## Évaluation de la phase 1 du Programme de contribution au FADeC (2016-2019)

# Rapport de l'évaluation

Version finale

**Ousmane OROU-TOKO  
Adamou ALIOU BANKA**

Septembre 2019

## Table des matières

<b>Sigles et abréviation .....</b>	<b>3</b>
<b>Résumé exécutif.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Rappel du contexte de l'évaluation.....</b>	<b>6</b>
1.1. Contexte de la décentralisation au Bénin .....	6
1.2. Contexte institutionnel du programme FADeC .....	6
<b>2. Rappel de l'objet de l'évaluation.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Méthodologie de travail.....</b>	<b>7</b>
<b>4. Rappel des objectifs et des résultats attendus du Programme FADeC .....</b>	<b>8</b>
<b>5. Aperçu général de la mise en œuvre du Programme .....</b>	<b>8</b>
5.1. Contexte de mise en œuvre .....	8
5.2. Niveau d'atteinte des résultats (Outcomes) du Programme .....	9
<b>6. Résultats de l'évaluation suivant les critères d'évaluation recommandé par les Termes de référence.....</b>	<b>15</b>
6.1. Pertinence et cohérence du Programme .....	15
6.2. Efficacité du Programme.....	16
6.3. Efficience du montage institutionnel du Programme .....	24
6.4. Durabilité du Programme .....	25
6.5. Les différentes synergies du Programme avec les autres interventions .....	28
<b>7. Conclusion de l'évaluation et synthèse des recommandations.....</b>	<b>29</b>
7.1. Conclusion de l'évaluation.....	29
7.2. Synthèse des principales recommandations de l'évaluation.....	29
7.2.1. Recommandations d'ordre stratégique .....	29
7.2.2. Recommandations opérationnelles.....	30
<b>8. Quelques leçons apprises et orientations et axes d'intervention pour la prochaine phase du Programme.....</b>	<b>31</b>
8.1. Leçons apprises .....	31
8.2. Orientations et axes d'intervention pour la prochaine phase du Programme .....	32
8.2.1. Orientations possibles.....	32
8.2.2. Axes possibles d'intervention pour la prochaine phase du Programme .....	32
8.3. Recommandation finale de la mission d'évaluation.....	35
8.4. Recommandations de l'atelier de bilan prospectif.....	36
8.5. Conclusions générale de l'évaluation .....	36
<b>9. Annexes .....</b>	<b>38</b>
9.1. Tableau des principaux constats de terrain .....	39
9.2. Liste des personnes rencontrées .....	44
9.3. Termes de référence.....	47

## Sigles et abréviation

ADéCoB	Association pour le Développement des Communes du Borgou
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
APIDA	Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans l'Alibori
ASGoL	Appui Suisse au Renforcement de la Gouvernance Locale
ASGoL	Programme d'Appui au Secteur de la Gouvernance Locale-Décentralisation
BUCO	Bureau de la Coopération Suisse au Bénin
CCT	Conseil des Collectivités Territoriales de l'UEMOA
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
DAT	Délégation à l'Aménagement du Territoire
DDC	Direction du Développement et de la Coopération
DEL	Développement Économique Local
DEPONAT	Politique Nationale d'Aménagement du Territoire
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FDL	Fonds de Développement Local
FDT	Fonds de Développement des Territoires
GT2DAT	Groupe Technique Décentralisation Déconcentration et Aménagement du Territoire
IGAA	Inspection Générale des Affaires Administratives
IGF	Inspecteur et Générale des Finances
KFW	Banque de Développement de la coopération allemande
MDGL	Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MS	Ministère de la Santé
ODD	Objectifs de Développement Durable
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAAC	Programme Annuel d'Assistance-Conseil de la préfecture
PAI	Plan Annuel d'Investissement
PDC	Plan de Développement Communal
PDDI	Plan Départemental de Développement Intersectoriel
Plan2D	Plans de Décentralisation et de Déconcentration
PONADEC	Politique Nationale de Décentralisation et de déconcentration
PPM	Plans de Passations des Marchés
PRADEF	Programme régional d'appui à la décentralisation financière en Afrique de l'Ouest
PRONAT	Programme National d'Aménagement du Territoire
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAT	Réforme de l'Administration Territoriale
RFU	Registre Foncier Urbain
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDE	Service Déconcentré de l'État
SNAT	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SP/CONAFIL	Secrétaire Permanent /Commission Nationale des Finances Locales
SPAT	Services des préfectures en charge de la planification et de l'aménagement du territoire
STRACOBEN	Stratégie de Coopération suisse au Bénin (2017-2020)
TDL	Taxe de Développement Local
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine

## Résumé exécutif

Le Programme d'appui au FADeC, dans sa première phase, perçue comme une phase transitoire vers l'approche d'intervention intégrale, a démontré sa pertinence, son efficacité, son efficience, la durabilité des actions engagées et son montage institutionnel est en conformité avec l'approche acteurs prônée par la DDC.

L'effet attendu du programme est la réduction de la pauvreté par un meilleur accès des populations locales aux services sociaux de base de bonne qualité et à la promotion de l'économie locale par la réalisation des infrastructures subséquentes. L'enjeu de la première phase du programme était d'améliorer le taux de transfert des ressources financières aux Communes pour la mise en œuvre de leurs plans de développement en vue de la satisfaction des besoins de base des communautés. Avec les ressources mobilisées, le Mécanisme a atteint des objectifs très appréciables du point de vue de la réalisation des infrastructures scolaires, sanitaires et marchandes notamment. La réalisation des infrastructures socio-économiques a permis de donner une visibilité au processus de décentralisation auprès des populations. Les ressources du FADeC non affecté ont permis de doter les Communes, et ce, de manière encore plus significative pour les communes ordinaires, en infrastructures qui ont contribué à améliorer le service public au profit de la population.

L'évaluation du Programme a noté une évolution croissante du transfert des ressources financières aux communes, bien que le taux de transfert soit encore loin de l'objectif communautaire de 15% des ressources de l'État en faveur des Collectivités locales. Le Mécanisme du FADeC constitue une base solide pour la décentralisation financière et qu'il est essentiel de garder le dispositif dans sa forme actuelle (structure légère, efficace et efficiente).

Les constats de terrain permettent de remarquer qu'il existe encore de nombreux défis liés à la décentralisation financière qui recommande la poursuite du Programme. A l'issue de la mission d'évaluation, plusieurs recommandations ont été formulées dans la perspective de la phase 2 du Programme notamment :

- **Élaborer un document officiel de référence relatif à l'évaluation de la part du budget général de l'État dans le cadre du transfert des ressources aux Communes** : Les communes à travers leur association faitière, l'ANCB, doivent clarifier les données budgétaires à prendre en compte pour l'évaluation du taux de transfert des ressources de l'État central aux Communes. Cette clarification paraît indispensable pour mieux asseoir le plaidoyer dans le cadre du dialogue politique sur la décentralisation financière et en faire le suivi.
- **revoir le dispositif de l'appui institutionnel des structures impliquées dans le mécanisme du FADeC** pour la phase 2 du programme : Il est à prévoir dans ce cadre, un appui institutionnel à deux niveaux : un paquet d'actions de renforcement des capacités au profit des structures de pilotage du Mécanisme sous la conduite du SP CONAFIL et un appui institutionnel direct à apporter aux organes de contrôle (IGAA et IGF) pour une pérennisation de l'activité d'audit de l'utilisation des ressources du FADeC.
- **dans une démarche de progressivité, étendre l'appui institutionnel aux autres communes béninoises** : La phase 1 du Programme d'appui au FADeC, phase pilote pour la mise à l'échelle de

l'approche intégrale en ce qui concerne les interventions de la DDC dans le domaine de la gouvernance, a atteint sans conteste des résultats satisfaisants.

- **renforcer le dispositif organisationnel du SP CONAFIL à l'effet d'améliorer son positionnement stratégique** : Le dispositif pourrait se structurer autour de quatre (4) pôles opérationnels (Maîtrise d'ouvrage et contrôles techniques des infrastructures ; Suivi-évaluation et communication ; Appui à l'organisation des audits) et une cellule d'analyse rétrospective et prospective, équipe de veille avec deux (2) experts de profils complémentaires (analyste-économiste spécialisé dans les finances publiques et un expert spécialiste des questions transversales tels que le genre et l'environnement). Cette Cellule aura pour mission de faire de l'observation et de l'analyse des finances locales et de conduire la réflexion sur les sources alternatives de financements du développement local (financements alternatifs).
- **intensifier le dialogue politique pour garantir la pérennité institutionnelle du mécanisme du FADeC** : Ce mécanisme est considéré comme modèle de décentralisation financière unique en son genre dans la sous-région. Dans ce sens les communes, à travers leurs associations dont l'ANCB en première ligne, devraient se mobiliser pour assurer le plaidoyer nécessaire en faveur du FADeC et faire le lobbying pour son maintien. Les PTF soutenant la décentralisation financière devraient également intensifier leur participation au dialogue politique en faveur du mécanisme du FADeC.

Ces recommandations ont été validées par les partenaires du Programme et viennent renforcer les orientations stratégiques, la stratégie d'intervention et les actions à mener pour atteindre les objectifs fixés.

Le Programme dans sa nouvelle phase pourrait également élargir son champ d'actions à toutes les composantes de la gouvernance financière des collectivités locales. La perspective du Programme s'ouvre sur deux options possibles pour la prochaine phase.

- **La première option qui consiste à maintenir le Programme comme un programme de contribution au FADeC**. La phase II du Programme sera une phase de consolidation des acquis de la décentralisation financière par la mise en œuvre du FADeC.
- **La deuxième option consiste à orienter le Programme vers la gouvernance économique et financière des collectivités locales** : En effet, en dehors de la problématique du transfert des ressources par l'État aux communes, objet de la décentralisation financière, l'autre problématique à prendre en charge dans la formulation de la nouvelle phase est relative à la capacité réelle des communes à mobiliser les ressources, à gérer leur économie, à appuyer la promotion de l'emploi de proximité et à permettre à tous les acteurs économiques d'améliorer leurs revenus et de faciliter la fourniture de service de base de qualité aux populations

Les conclusions de l'atelier de bilan prospectif de la phase 1 du Programme ont permis de retenir pour la phase 2, l'option qui consolide et renforce les acquis du programme avec une orientation pour corriger les faiblesses constatées dans l'évaluation de la phase 1 (option 1). Cette option devrait être complétée par l'intégration d'une composante « promotion de l'économie locale » plus légère, à travers un renforcement des capacités du SP/CONAFIL dont le mandat inclut la mise en œuvre de la politique de l'État en matière de finances locales.

## Rappel du contexte de l'évaluation

### 1.1. Contexte de la décentralisation au Bénin

L'organisation des premières élections communales et municipales en décembre 2002 et février 2003 et l'installation des premiers conseils communaux et municipaux ont marqué l'avènement de la décentralisation au Bénin. Par ces actes, l'État béninois a fait le choix de transférer certaines fonctions à des collectivités locales dont l'exécutif est élu et qui, sur un territoire juridiquement reconnu, disposent de l'autonomie de décision, de l'autorité financière et de gestion. Depuis lors, le processus a fait des avancées appréciables (cadre législatif et réglementaire bien fourni, renouvellement périodique des organes, mis en place de plusieurs instruments d'accompagnement, autorité de tutelle et services déconcentrés au niveau départemental fonctionnels). Les communes ont des compétences propres ; entre autres dans les domaines du développement local, de l'aménagement du territoire, des infrastructures sociales et marchandes, de l'équipement et transports. Elles disposent de ressources propres recouvrées directement, notamment les ressources fiscales (impôts locaux fonciers, taxes sur les activités professionnelles, licences, etc.) et des ressources non fiscales (redevances, droits de place de marché, amendes, etc.).

En 2009, le gouvernement a adopté en Conseil des Ministres la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) dont l'objectif est de créer des conditions institutionnelles et organisationnelles pour le développement équilibré et durable du territoire national. Malgré ces avancées, le domaine de la décentralisation reste confronté à d'énormes enjeux et défis. Il s'agit entre autres de l'accès au financement pour combler le déficit des ressources propres, l'incapacité d'accéder aux emprunts sur les marchés financiers et le faible niveau de transfert des ressources par l'État pour assurer les compétences transférées aux collectivités. Le taux de transfert des ressources aux Communes reste encore très faible, à peine 3,84% en 2016 en comparaison avec les recommandations communautaires de l'UEMOA (15%).

### 1.2. Contexte institutionnel du programme FADeC

Le FADeC est le mécanisme fonctionnel et performant de transfert de ressources financières aux collectivités locales. Il s'inscrit dans les objectifs des plans stratégiques sectoriels pour la période 2017-2021 du Bénin et les Objectifs mondiaux de Développement Durable auquel s'arrime la Stratégie de Coopération suisse au Bénin (STRACOBEN) 2017-2020 à travers le domaine Gouvernance. Premier bailleur à avoir abondé le FADeC, la DDC a contribué (environ CHF 160'000 de 2009 jusqu'en 2014 et CHF 1'665'000 en 2015) aux dotations non affectées du FADeC à travers son programme ASGoL. Ses dotations ont permis aux communes de disposer de ressources financières pour la mise en œuvre des plans de développement communaux (PDC).

En 2008, par décret n°2008-276 du 19 mai 2008, le gouvernement a créé un mécanisme national de financement du développement des communes dénommé Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) piloté par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL). Organe paritaire État-Communes, elle a un mandat général d'orientation de la politique et stratégie du Gouvernement en matière de finances locales, et un mandat de pilotage du FADeC. Elle dispose d'un organe technique, le Secrétariat Permanent chargé de faire les transferts en direction des communes,

d'organiser les audits techniques et financiers en vue d'accompagner l'utilisation rationnelle des ressources.

L'abondement du FADeC non affecté a permis aux Communes de renforcer leurs dispositions organisationnelles et institutionnelles sur la maîtrise d'ouvrage communale, d'assurer un bon fonctionnement du Conseil Communal et de réaliser annuellement sur l'ensemble du territoire national d'importants ouvrages ou infrastructures.

Compte tenu de la crédibilité du FADeC, de la recherche de synergies et de la mise à l'échelle des interventions, la DDC a stabilisé à partir de 2016 sa contribution annuelle à CHF 1'800'000 dans le cadre d'un programme de contribution au FADeC (dont CHF 100'000 sont prévus pour le renforcement institutionnel et technique du Secrétariat Permanent de la CONAFIL).

Au vu de ces résultats et au regard de l'évolution du contexte démographique, socioéconomique et de gouvernance, la continuation par une phase 2 permettra de renforcer les acquis et de monter à l'échelle.

L'exécution du Programme s'est déroulée dans un contexte sociopolitique marqué par l'avènement d'un nouveau régime politique au Bénin, le régime dit de la rupture. Plusieurs mesures de gouvernance ont fait évoluer le contexte politique national ainsi que la politique de décentralisation durant la période d'exécution du Programme : augmentation du nombre de ministères sectoriels impliqués dans les transferts ; évolution de la contribution de l'État au FADeC non affecté, obligation d'élaborer des P2D, le PDCAD, notamment.

### Rappel de l'objet de l'évaluation

L'objet de l'évaluation de la première phase principale du Programme FADeC est d'analyser d'une part, les résultats/effets induits du programme, les mécanismes qui y ont contribué et d'autre part, de dégager les enjeux/défis importants et de formuler les axes d'orientation pour une deuxième phase du programme. Elle doit être conduite selon les cinq (5) critères pour l'évaluation des projets de développement: **Pertinence, Efficacité, Efficience, Durabilité, Montage institutionnel.**

### Méthodologie de travail

Les questions évaluatives ayant été au cœur de l'exercice, une démarche méthodologique articulée autour de trois (3) principales phases a été proposée : la préparation de la mission d'évaluation ; les opérations d'évaluation sur le terrain et l'analyse des informations et des données collectées et la rédaction des différents rapports.

**La phase de préparation de la mission d'évaluation** a consisté à mieux cerner et préciser les contours de la mission en procédant à des échanges de cadrage avec la DDC et le principal partenaire de mise en œuvre du Programme qu'est le Secrétariat Permanent de la CONAFIL et à une revue documentaire avant de passer à l'élaboration des outils d'investigation.

**La phase opérationnelle** correspond aux missions de terrain destinées à la collecte, au traitement et à l'analyse des données en fonction des différentes questions abordées: les aspects institutionnels, stratégiques, opérationnels et financiers. Une première analyse des données a permis l'élaboration d'un aide-mémoire qui présente les principaux constats de terrain, les leçons apprises et propose les grands

axes de la prochaine phase du Programme. Ce document a servi de base d'échanges lors de la séance de débriefing avec la DDC.

Quant à **la phase rédactionnelle**, elle a consisté à l'élaboration d'un rapport d'évaluation et comportera également la rédaction d'un document d'orientation de la phase 2 du programme. Ces derniers seront soumis à la DDC et aux principaux partenaires pour observations, amendements puis validation.

### **Rappel des objectifs et des résultats attendus du Programme FADeC**

Le Programme d'appui au FADeC, lancé en 2016, a pour but de contribuer à la réduction de la pauvreté par un meilleur accès des populations locales aux services sociaux de base de bonne qualité et à la promotion de l'économie locale par la réalisation des infrastructures subséquentes.

La première phase qui arrive à son terme en décembre 2019 visait les trois (3) objectifs spécifiques suivants : (i) réaliser des infrastructures socio-économiques ; (ii) Apporter un appui institutionnel aux structures en charges de la gestion des finances locales et du contrôle et (iii) Augmenter la décentralisation financière du budget national.

La stratégie d'intervention pour atteindre ces objectifs a été :

- de financer annuellement le FADeC non affecté selon les procédures en vigueur (transfert des ressources aux communes qui en assurent la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la réalisation des infrastructures, gestion efficace et transparente des ressources) ; ;
- d'apporter une contribution financière à la CONAFIL en vue de renforcer ses capacités d'actions (réaliser les transferts dans les délais, appuyer les structures techniques de la CONAFIL impliquées dans les finances locales et le contrôle à mieux assurer leur mission de régulation et faire améliorer la qualité des dépenses et de la chaîne des dépenses au niveau communal, ;
- de participer au dialogue politique et du maintien d'un outil partenariat entre PTF et Gouvernement en vue d'accroître la contribution de l'État au FADeC (dotations non affectées et affectés)

Au terme de plus de trois (3) années de mise en œuvre du Programme FADeC, la DDC a commandité une évaluation finale indépendante du programme afin de mesurer les résultats obtenus, de tirer les leçons apprises et de formuler des recommandations et orientations pour une prochaine phase.

### **Aperçu général de la mise en œuvre du Programme**

#### **1.3. Contexte de mise en œuvre**

Le Programme de contribution au FADeC a été lancé en 2016 dans un contexte caractérisé par une alternance politique à la suite de l'élection présidentielle. Le changement de régime s'est accompagné de plusieurs réformes sectorielles qui ont induits des changements majeurs dans le fonctionnement de l'Administration publique.

Plusieurs ministères ont été dessaisis de leurs fonctions opérationnelles confiées à des Agences d'exécutions rattachées aux services de la Présidence de la République. Cette tendance à la centralisation a fait naître auprès de plusieurs acteurs du développement, un sentiment d'inquiétude notamment en ce qui concerne le processus de réforme de l'administration territoriale caractérisée par une double dynamique de décentralisation et de déconcentration.

En effet plusieurs des agences d'exécution ont été créées avec une forte tendance à un conflit d'attributions avec les communes et un affaiblissement des services déconcentrés dont les missions dans le cadre de la réforme territoriale sont d'être les bras opérationnels des ministères dans le cadre de la territorialisation du développement. Ce changement de paradigme dans la gouvernance du pays a failli remettre en cause la structure actuelle de la décentralisation financière, notamment avec la réflexion sur la transformation du FADeC en fonds autonome et même de la CONAFIL et son Secrétariat Permanent en Agence autonome de financement du développement local. Cependant, le dialogue politique sur la décentralisation et la déconcentration notamment à travers le Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire (GT2DAT) et son Sous-groupe Finances Locales, a permis de maintenir (pour le moment) le mécanisme actuel de transfert des ressources.

Ces remarques, rédigées avec le bénéfice du recul, ont pour but de souligner le caractère éminemment complexe de la décentralisation. Ils rappellent aussi que l'analyse des risques faite à l'époque, n'a pas pris en compte un tel contexte d'incertitude.

**Recommandation 1 : Le contexte des réformes lancées par le nouveau régime politique a fait planer un nuage d'incertitude sur le Programme. Il est à recommandé que le Dialogue politique s'intensifie afin de garantir la pérennité institutionnelle de ce modèle de décentralisation financière unique dans la sous-région. Dans ce sens les communes, à travers leurs associations dont l'ANCB en première ligne, devraient se mobiliser pour assurer le plaidoyer nécessaire en faveur du FADeC et faire le lobbying pour son maintien. Les PTF soutenant la décentralisation financière devraient également intensifier leur participation au dialogue politique en faveur du mécanisme du FADeC.**

#### 1.4. Niveau d'atteinte des résultats (Outcomes) du Programme

L'aperçu général de l'atteinte des résultats du Programme de contribution au FADeC s'est fait à partir du cadre logique annexé à la proposition de crédit additionnel. La principale difficulté rencontrée par la mission est relative au caractère mesurable des indicateurs. Il a manqué pour l'ensemble des indicateurs, la présentation de la situation de départ indiquant les valeurs de référence au démarrage du Programme en 2016. Les indicateurs clés pour mesurer l'atteinte de l'**Outcome 1** du Programme sont définis sans indications de la valeur de référence (situation de référence) et des valeurs cibles. En revanche, pour les indicateurs clés des **Outcomes 2** et 3, les valeurs cibles sont bien définies mais restent difficilement mesurables en l'absence d'une situation de références. Dès lors, l'appréciation de l'atteinte des résultats restera en partie qualitative même si des données statistiques existent pour renseigner quelque peu les indicateurs.

La lecture des documents associés au Programme (les propositions de crédits, les rapports annuels de mise en œuvre, les échanges avec les acteurs) révèle que des actions significatives ont été menées pour l'atteinte des résultats du Programme. Les indicateurs clés retenus, permettent de suivre les progrès en termes d'activités et de renseigner sur le processus de changement qui aurait permis l'atteinte de résultats finaux (et donc les progrès enregistrés par le Programme).

**L'objectif d'impact** présenté dans le cadre logique comme l'objectif général est énoncé comme suit : **La contribution à la réduction de la pauvreté par un meilleur accès des populations locales aux**

**services sociaux de base de bonne qualité et à la promotion de l'économie locale par la réalisation des infrastructures subséquentes.** Cet objectif est considéré comme le point d'aboutissement — le résultat ultime ou la finalité si on préfère — du Programme de contribution au FADeC. Dans un langage plus formel, on dira qu'il s'agit de la « variable dépendante », une variable par définition difficile à mesurer tant ses composantes sont nombreuses (dépendant des Outcomes des autres programmes de la DDC et même des actions directes de l'État béninois et d'autres PTF) et elles aussi difficiles à mesurer et apprécier sur le plan causal. Cependant, la mesure de l'atteinte des résultats (Outcomes) du Programme de contribution au FADeC sera sans nul doute un indicateur pour mesurer la contribution de cette première phase dudit Programme à l'atteinte de l'objectif général, un objectif de long terme.

**L'Outcome 1 : La couverture des besoins sociaux de base des populations et la promotion du développement local s'est accrue.**

Les indicateurs de cet Outcome ou champ d'observation consistaient à suivre si les investissements sont conformes aux documents de planification et les réalisations contribuent à la qualité de l'offre de service pour le bien-être des populations locales. Pour ce faire, il est prévu que par les actions du Programme, les communes assurent la gestion transparente des ressources transférées et améliorent le bien-être des populations locales. Les indicateurs clés suivant ont été identifiés : (i) l'adéquation entre les besoins identifiés (Plan de Développement Communal ou PDC, Plan Annuel d'Investissement ou PAI et Plans de Passations des Marchés ou PPM) et les réalisations ; (ii) le nombre/ou la part des investissements au niveau local qui est consacrée aux services sociaux de base (éducation et santé) ; (iii) le nombre ou la part des infrastructures marchandes érigés avec les ressources du FADeC non affecté Investissement.

Les différents rapports annuels d'exécution du Programme ne donnent pas les informations pour renseigner les indicateurs sur les investissements consacrés aux infrastructures sociales (écoles et centres de santé et marchandes ainsi que des bureaux de l'Administration communale. Il a donc fallu recourir aux statistiques sur les infrastructures qui montrent une contribution appréciable du FADeC à la disponibilité des infrastructures sur les 77 communes du Bénin.

Réalisations par secteurs de 2013-2017	Nombre
Éducation maternelle & primaire	2 472
Équipements Marchands	795
Pistes Rurales	718
Santé	489

2013		2014		2015		2016		2017	
Secteurs	Nbre								
Educ. mat. & primaire	452	Educ. mat. & primaire	746	Educ. mat. & primaire	415	Educ. mat. & primaire	376	Educ. mat. & primaire	483
Équipements marchands	98	Équipements marchands	241	Équipements marchands	160	Équipements Marchands	166	Équipements Marchands	130
Pistes rurales	102	Pistes rurales	208	Pistes rurales	147	Pistes Rurales	130	Pistes Rurales	131
Santé	66	Santé	131	Santé	69	Sante	76	Santé	147

Source : Données SP CONAFIL

Sur une période de cinq (5) ans, de 2013 à 2017 (période avant et pendant la mise en œuvre du Programme), 2472 actions de constructions et d'équipement de modules de classes, 489 infrastructures sanitaires, 795 équipements marchands et 718 pistes rurales ont été financées par les ressources du FADeC dans les Communes. Même en l'absence d'une évaluation exhaustive des besoins des communes en équipements socioéconomiques, et aussi insuffisantes soient-elles au regard de l'immensité desdits besoins, il est important de noter **l'effort qui est fait par les communes pour une meilleure couverture des services sociaux des populations et la promotion du développement local. Les rapports d'audits et les enquêtes de terrain montrent cependant, que la construction des infrastructures n'est pas une fin en soi, et qu'il y a lieu de s'interroger sur la qualité des ouvrages construits, leur maintenance et même leur exploitation par les populations bénéficiaires.**

L'indicateur sur *l'adéquation entre les besoins identifiés (PDC, PAI, PPM) et les réalisations* est à cet égard nécessaire pour faire une analyse de cohérence entre les ouvrages érigés et les planifications des Administrations communales. S'il est vrai que cette adéquation est l'une des conditions d'éligibilité pour les financements sur le FADeC, il n'en demeure pas moins que dans certaines Communes, les infrastructures érigées ne sont pas toujours en adéquation avec les besoins des populations. Lorsqu'il est constaté **l'inexploitation des certains ouvrages** mis à la disposition des populations, il y a lieu de s'interroger sur l'adéquation d'une part, entre les besoins des populations et les documents de planification et d'autre part, entre les ouvrages et leur mode de gestion. En ce qui concerne la **maintenance des ouvrages**, la mission d'évaluation a pu noter avec satisfaction, l'obligation désormais faite aux Communes d'élaborer leur plan d'entretien annuel du patrimoine mobilier et immobilier. L'existence d'un tel document qui est rendue nécessaire pour le transfert des ressources FADeC, est une bonne mesure qui pourrait induire la culture de la maintenance dans les administrations communales.

Cependant, les communes estiment n'avoir pas atteint un niveau de mobilisation des ressources qui pourra leur permettre de puiser au moins 10% à 12% de leur budget pour la pérennité des ouvrages comme l'indique la lettre de cadrage du ministre de la décentralisation. Ceci doit être progressif. En attendant, elles souhaitent recevoir chaque année, une dotation pour l'entretien des infrastructures réalisées afin d'assurer la pérennité des ouvrages. Aussi doivent-elles œuvrer pour leur bonne qualité. **La pérennité des réalisations reste la problématique de cette phase 2 du programme.**

**Avec les ressources mobilisées, le Mécanisme a atteint des objectifs très appréciables du point de vue de la réalisation des infrastructures scolaires, sanitaires et marchandes notamment. La réalisation des infrastructures socio-économiques a permis de donner une visibilité au processus de décentralisation auprès des populations. Les ressources du FADeC non affecté ont permis de doter les Communes, et ce, de manière encore plus significative pour les communes ordinaires, en infrastructures qui ont contribué à améliorer le service public au profit de la population.**

Le tableau dans les cinq premières années de démarrage des Communes au Bénin était essentiellement caractérisé par la faible mobilisation des ressources propres et un investissement quasi nul dans les actions de développement. Ainsi, les statistiques permettent de constater une consommation accrue des ressources mises à la disposition des communes : le taux moyen d'engagement de tous les types de FADeC est passé de 62% en 2015 à 67% en 2016 ce qui démontre une évolution positive de la décentralisation financière. Si l'on prend uniquement le FADeC non affecté, il est de 71%.

**Recommandation 2 : L'exigence faite aux communes d'élaborer leur plan d'entretien annuel du patrimoine mobilier et immobilier nécessite un accompagnement conséquent à apporter aux mairies pour une bonne maîtrise de la question de la maintenance du patrimoine communal et l'opérationnalisation convenable des plans d'entretien qu'on pourrait aussi désigner par le vocable englobant de Plan de maintenance du patrimoine communal.**

**L'Outcome 2 : Les transferts des moyens financiers sont réalisés dans les délais impartis.**

L'indicateur de cet Outcome permet d'apprécier l'amélioration des processus de mise à disposition des ressources et des audits financiers et techniques par les structures techniques de la CONAFIL. L'indicateur a été défini comme suit : 80% des cas, les délais de transmission de ressources sont respectés. Pour renseigner cet indicateur, il était prévu de suivre que :

- **Les délais impartis de mise à disposition sont respectés** : l'évaluation de ce sous-indicateur montrent que des efforts ont été faits pour le transfert à 100% des ressources de la dotation du FADeC non affecté investissement destinées aux communes et pour la disponibilité des notes de références des FADeC affecté Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) et Ministère de la Santé (MS). Il existe désormais des propositions de critères de répartition des dotations FADeC du MEMP et du MS et la disponibilité de critères actualisées de cofinancement du FADeC. Pour garantir le fonctionnement régulier du Mécanisme du FADeC, le Programme a permis le renforcement des capacités de plus de 1300 acteurs communaux de la chaîne de passation des marchés publics notamment les Receveurs-Percepteurs. Le taux national de respect des normes est passé de 63% en 2014 à 73% en 2016.
- **Les audits sont réguliers et diffusés** : La phase de terrain des audits est financée, soit plus de 85% du budget de l'audit. Il faut remarquer que l'activité d'audit est séquencée en cinq phases : la préparation de l'audit, l'audit proprement dit, le rapportage, la diffusion des résultats à travers des restitutions (nationales, départementales et communales), l'exploitation des rapports pour la prise de sanctions.

Les audits qui sont réalisés jusque-là respectent ce phasage de l'activité. Les missions d'audit annuel sont conduites par deux organes de contrôle : l'Inspection Générale des Affaires Administratives (IGAA) et l'Inspection Générale des Finances (IGF). De l'avis général, ces audits sont de bonnes factures avec un processus de diffusion convenable. Les audits mettent en exergue des dysfonctionnements qui font l'objet de notes d'attention prises en compte par le Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale.

Cependant, la réalisation des audits ne cadre pas souvent avec la période de gestion. Ils interviennent dans la seconde moitié de l'année N+1 pour formuler des recommandations susceptibles d'être mise en œuvre dès le début de l'année N+2 de l'année auditée ; il se passe alors 1 an d'exécution après l'exercice de l'année à laquelle sont rattachées les recommandations. Un cadrage de ces audits s'impose à cet égard. Ils sont fastidieux et durent au moins 10 jours dans chaque commune.

Par ailleurs, l'activité d'audit qui absorbe une bonne partie de l'occupation du SP CONAFIL (entre 6 et 8 mois) est aujourd'hui soutenu par une équipe de consultants mis à la disposition de la CONAFIL par la KFW. La fin de mission de ces consultants porterait un coup à l'activité d'audit

et la seule stratégie de sortie pour la KfW actuellement perceptible reste l'élaboration d'un **guide pour l'organisation des audits annuels de l'utilisation des ressources FADeC**.

- **Les recommandations des audits sont évaluées** : l'exercice d'évaluation des recommandations des audits annuels se fait régulièrement avec un suivi de leur mise en œuvre assuré par le Secrétariat Permanent de la CONAFIL. Ainsi, le degré de mise en œuvre des recommandations de l'audit 2016 affiche une nette amélioration par rapport aux années antérieures : 77% des recommandations ont été mises en œuvre totalement ou moyennement en 2017, contre 72 % l'année précédente. En mesurant le niveau de mise en œuvre, de chacune des recommandations, on obtient un taux moyen pondéré de mise en œuvre des recommandations de 70,56% en 2017 contre 66% en 2016. Cette bonne tendance est obtenue, entre autres, grâce aux actions engagées par le Secrétaire Permanent de la CONAFIL et les Partenaires Techniques Financiers, dont la DDC, pour non seulement encourager mais aussi appuyer sur le plan technique et financier, la tenue des restitutions communales dans la quasi-totalité des Communes. Ces restitutions sont généralement suivies d'un **plan de mise en œuvre des recommandations** dont le suivi est fait par le SP CONAFIL.
- **Les communes de l'Alibori et du Borgou sont mieux suivies sur le processus de gestion des ressources FADeC** : les rapports d'activités ainsi que les rapports d'audits ont permis de noter les principaux résultats ci-dessous : un taux de couverture de 100% des communes du Borgou et de l'Alibori pour la restitution des résultats de l'audit FADeC 2017 (taux identique en 2016) ; un taux de disponibilité de 100% des comptes de gestion 2017 sur chiffre des communes de l'Alibori et du Borgou ; 100% des communes des départements de l'Alibori et du Borgou et disposent des feuilles de route de suivi de mise en œuvre des recommandations des audits FADeC 2016 ; 100% des communes du Borgou et de l'Alibori ont transmis leur fiche de suivi FADeC 2016 à la CONAFIL à fin avril 2017 avec un taux de complétude assez satisfaisant mais variable par commune (60 à 75%) ; Amélioration du respect des normes d'audit au niveaux des communes du Borgou avec une bonne progression 65% en 2014 à 83% en 2016 ; 04 communes du département du Borgou dans le Top 20 national en 2016 contre 02 en 2015. Ce résultat doit beaucoup aux synergies réalisées avec les actions du Programme d'Appui à la Gouvernance Locale (ASGoL). **Les bonnes performances de l'Alibori et du Borgou ont placé les communes de ces deux (2) départements parmi les meilleures sur le plan national.**

**L'Outcome 3 : La contribution de l'État au FADeC (dotations non affectés et affectées) augmente grâce au dialogue politique.** L'indicateur clé de cet Outcome était qu'à la fin du Programme la contribution de l'État s'est accrue de 10% et est d'au moins 70% comme part contributive (toutes dotations confondues).

**Tableau 1 : Évolution de la contribution de l'État au FADeC depuis la mise en œuvre du Programme**

	Part contributive de l'État au FADeC 2016	Part contributive de l'État au FADeC 2017	Part contributive de l'État au FADeC 2018	Part contributive de l'État au FADeC 2019	Évolution contributions 2016 à 2018	Évolution contributions 2016 à 2019 (Prévision 2019)
État	51%	97%	61%	58%	68%	65%
Part du FADeC Affecté	19%	56%	29%	27%	33%	31%
Part FADeC Non Affecté	81%	44%	71%	73%	67%	69%

PTF	49%	3%	39%	42%	32%	35%
-----	-----	----	-----	-----	-----	-----

Source : Rapports d'audits des communes

La contribution de l'État au FADeC était de **51%** en **2016** au début du programme. **Elle est passée à 68% en moyenne sur les trois dernières années (2016-2018), l'objectif fixé par le Programme étant de 70%. La contribution de l'État s'est accrue de 17% en moyenne sur la même période.** Il y a lieu de se féliciter de cette tendance positive et de noter la volonté politique affichée par l'État central de réaliser la décentralisation financière au Bénin.

Il faut noter cependant que cette tendance positive est portée par le **FADeC non affecté** qui affiche une moyenne de 67% de la part contributive de l'État de 2016 à 2018 et même 69% en tenant compte des prévisions de 2019.

La progression de la part du **FADeC affecté** se situe dans une moyenne de **33%** sur les trois (3) dernières années contre **19%** de la part contributive de l'État en 2016, soit un accroissement de 14% en trois (3) ans.

Cette progression, dans l'ensemble encore faible, répond aux attentes du Programme et montre que la décentralisation financière sectorielle devient progressivement une réalité au Bénin.

Le dialogue politique dans le secteur a permis d'aboutir à l'élaboration de plans de Décentralisation et de Déconcentration (Plan 2D) dans huit (08) ministères. Les critères de cofinancement du FADeC sont actualisés et validés, le nombre de ministères disposant de note de référence FADeC affecté comportant des critères transparents d'allocation de ressources aux communes a accru, Les dotations FADeC MEMP (Ministère des Enseignements Maternels et Primaires) et MS (Ministère de la Santé) en 2018 sont allouées aux communes sur la base des critères de répartition validés. La matrice de suivi des critères de cofinancement a été aussi actualisée.

Les enquêtes ont permis de noter que sur la question de la décentralisation financière du budget national sur les cinq (05) dernières années, il faut dire que le Bénin avait atteint un niveau très appréciable au niveau du secteur surtout de l'eau, de l'éducation et de la santé. Mais à partir de 2018, on observe une forte tendance à la baisse car l'État Central a repris la réalisation des ouvrages complexes en matière d'adduction d'eau villageoise ainsi que la mise en place de certaines infrastructures scolaires et sanitaires. On a noté également la mise en place de critères adéquats et transparents de répartition des transferts financiers aux collectivités locales dans le cadre des FADeC affectés Santé, Éducation et Agriculture (possibilité pour la DDC de contribuer à ces fonds à court/moyen terme).

## Résultats de l'évaluation suivant les critères d'évaluation recommandés par les Termes de référence

L'objet de l'évaluation est contenu dans les termes de référence de la mission d'évaluation. Il s'agit de faire une évaluation de la première phase du Programme FADeC au regard des résultats attendus, Elle comporte une analyse des effets du Programme et de la durabilité/viabilité des actions menées ainsi que l'appréciation des performances du Programme par rapports aux objectifs et résultats attendus.

De façon plus spécifique, la mission a pris en charge les questions relatives à :

- ☞ La **pertinence** et la **cohérence** qui permettent d'apprécier la justesse du programme par rapport au diagnostic, ou encore à la problématique dégagée par rapport aux priorités en matière de décentralisation et de développement local, ainsi que l'engagement des actions, voire la stratégie menée en tenant compte des objectifs et du contexte ;
- ☞ L'**efficacité**, en vue d'analyser dans quelle mesure les activités du programme ont permis d'atteindre les résultats escomptés ;
- ☞ L'**efficience**, pour mesurer les résultats ou effets obtenus par rapport aux moyens matériels, financiers et humains mis en œuvre, conformément aux normes requises ;
- ☞ La **durabilité**, c'est-à-dire la viabilité et la reproductibilité des actions entreprises par le programme et la représentation des différents groupes de bénéficiaires dans les instances.

### 1.5. Pertinence et cohérence du Programme

En se référant aux objectifs qui lui étaient fixés et aux résultats attendus, la pertinence du Programme de contribution au FADeC, dans sa conception et son cadrage ne souffrait d'aucune ambiguïté dans la mesure où le Programme s'est parfaitement aligné aux options stratégiques et priorités dégagées par l'État béninois, options sur lesquelles il devait incruster sa mise en œuvre. Ces options, qui ont pour fondement la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) sont consignées dans la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC), ont été articulées, suivant l'axe 5 du Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRP 3) du Bénin, intitulé d'équilibré et durable de l'espace national.

A la conception du Programme, il était indiqué dans la SCRP que le processus de mise en œuvre des actions passe par la valorisation des ressources et potentialités locales, base de la création d'emplois et de la richesse et par la réduction des disparités spatiales en matière d'infrastructures et d'équipements. Dès lors, une des actions retenues dans le Document de stratégie est la réallocation des ressources publiques, en fonction du partage des compétences et en conformité avec les besoins de financement des communes.

La pertinence du Programme FADeC dans sa conception comme dans son mode opératoire est encore d'actualité au regard du faible niveau de mobilisation des ressources pour le financement des actions de développement.

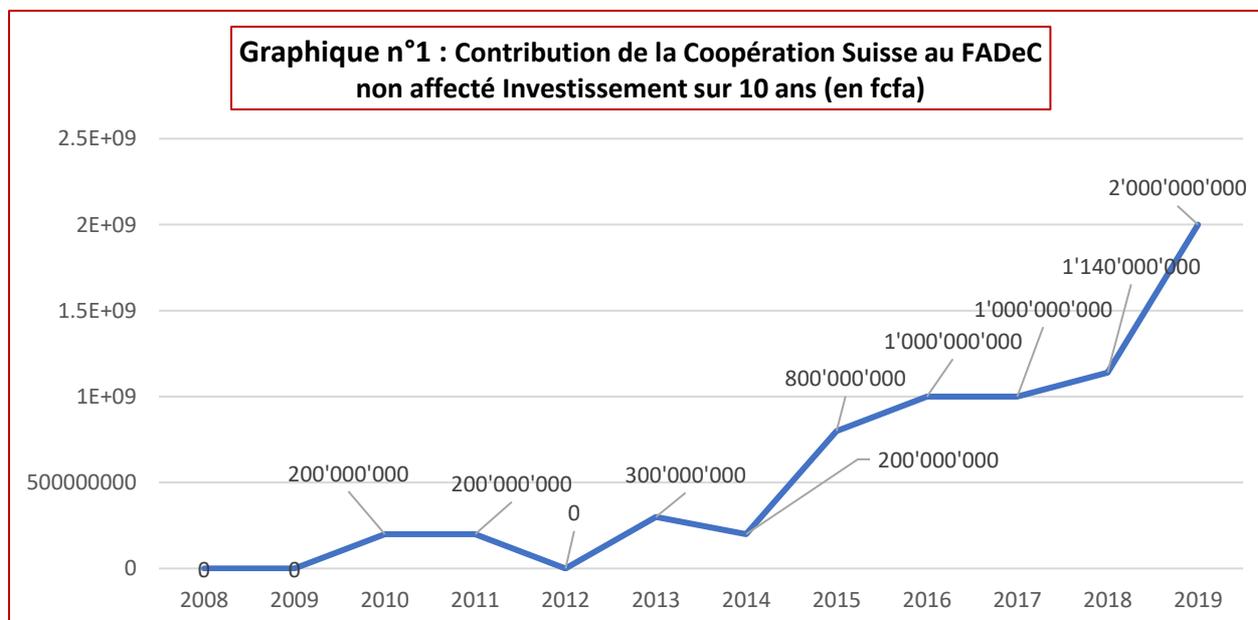
En résumé l'on peut retenir que le Programme FADeC était pertinent dans sa conception comme son montage institutionnel. Cette pertinence est encore actuelle au regard des priorités déclinées par l'État et au regard des constats de terrain qui montrent que la décentralisation financière, les finances et l'économie locales présentent encore de nombreux défis à relever pour les communes tant pour les communes béninoises que l'État central et ses services déconcentrés.

## 1.6. Efficacité du Programme

L'efficacité du Programme est mesurable à partir de l'évaluation de sa stratégie d'intervention. Il y a lieu de rappeler que le Programme de contribution au FADeC visait la mise à l'échelle des acquis du Programme ASGoL lors de sa conception. Les résultats attendus étaient : (i) la réalisation d'infrastructures socio-économiques ; (ii) l'appui institutionnel aux structures en charges de la gestion des finances locales et du contrôle et (iii) l'augmentation de la décentralisation financière du budget national. La première phase, dans le cadre de cette mise à l'échelle, est apparue comme une étape transitoire vers la mise en œuvre de l'approche intégrale des interventions de la DDC.

**En ce qui concerne le résultat 1**, l'effet attendu est que *la couverture des besoins sociaux de base des populations (homme, femmes et enfants) s'est accrue grâce à des collectivités locales qui disposent de ressources financières gérées de façon efficace et transparente pour réaliser les infrastructures de base et faire la promotion du développement local.*

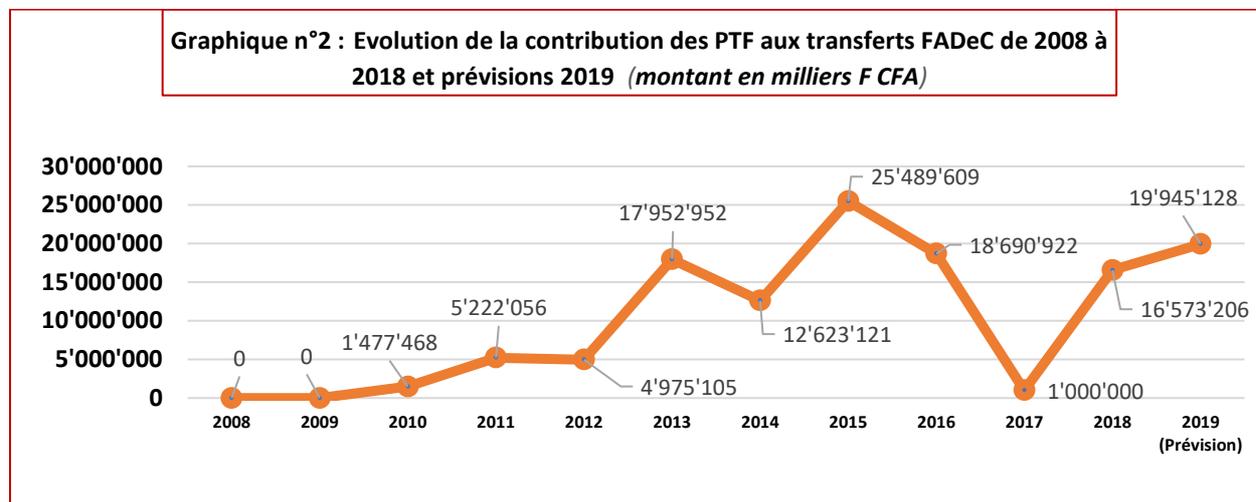
La stratégie mise en place pour atteindre l'effet 1 a été de procéder à *l'abondement annuel du FADeC non affecté Investissement selon les procédures et après approbation de l'audit général de l'année précédente pour financer les actions prioritaires du PDC contenu dans le Programme Annuel d'Investissement.* La première phase a été caractérisée par l'abondement significatif du FADeC non affecté Investissement dans la cadre du Programme. En effet, pour une contribution initiale de CHF 7'100'000, il a été porté par un avenant à l'accord à CHF 9'000'000, soit environ 5.2 milliards de FCFA. Grâce à l'amélioration du respect des normes par les communes et de leur performance lors des audits annuels organisés par la CONAFIL, la DDC a augmenté en 2019 sa contribution annuelle au FADeC qui est passé de 1 à 2 milliards de FCFA qui fait d'elle, un partenaire significatif pour l'abondement du FADeC non affecté Investissement et par conséquent un acteur clé de la décentralisation financière.



Source : Données SP CONAFIL

Le graphique ci-dessus montre en effet qu'après avoir portée sa contribution de 200.000.000 FCFA à 800.000.000 de FCFA de 2014 à 2015, la DDC est passée à 1 milliard de FCFA en 2016 pour doubler en

2019 sa contribution en la portant à 2 milliards de FCFA. Cette évolution significative de la contribution de la DDC démontre l'efficacité du Programme de contribution au FADeC lancé en 2016. Il en est de même pour la contribution globale des PTF dont l'évolution est présentée dans le graphique ci-dessous. Cette tendance positive témoigne de l'engouement des PTF à accompagner le mécanisme mis en place par le Bénin pour assurer la décentralisation financière.



Source : Données SP CONAFIL

Cependant, il est difficile de mesurer l'atteinte de l'effet 1 spécifiquement par le Programme, du fait de la fongibilité des ressources du FADeC Affecté Investissement dans une cagnotte commune abondée à la fois par l'État et l'ensemble des partenaires techniques et financiers et aux bénéficiaires de toutes les 77 communes suivant les critères de répartition.

Le choix fait dans le cadre de cette évaluation est celui d'interroger les statistiques pour la réalisation des infrastructures socioéconomiques sur les cinq (5) dernières années de mise en œuvre du mécanisme FADeC. Une analyse comparée de la disponibilité des infrastructures au cours de ces deux périodes donne une indication intéressante sur le niveau d'accroissement de la couverture des besoins sociaux de base des populations. Un tel indicateur peut permettre au Programme de se satisfaire de l'efficacité de sa stratégie et de ses actions relativement au Résultat 1.

Le tableau ci-après présente l'ensemble des réalisations faites avec les ressources du FADeC dans toutes les communes du Bénin.

**Tableau 2 : Réalisations par secteur dans les Communes du Bénin sur financement FADeC (Source SP CANAFIL)**

2013		2014		2015		2016		2017		2013 à 2017	
Secteurs	Nombre	Secteurs	Nombre	Secteurs	Nombre	Secteurs	Nombre	Secteurs	Nombre	Secteurs des réalisations de 2013-2017	Nombre
Administration Locale	212	Administration Locale	419	Administration locale	212	Administration Locale	237	Administration Locale	257	Administration Locale	1 337
Agric., élev. et pêche & Dévelop. rural	8	Développement rural (Agri. Elev. Pêche)	52	Développement rural (Agri. Elev. Pêche)	47	Développement rural (Agri. Elev. Pêche)	12	Développement rural (Agri. Elev. Pêche)	36	Développement rural	155
Communic. & NTIC	15	Communication & NTIC	11	Communic. & NTIC	4	Communication et NTIC	6	Communication et NTIC	4	Communication et NTIC	40
Culture et loisirs	19	Culture et loisirs	40	Culture et Loisirs	23	Culture et Loisirs	11	Culture et Loisirs	20	Culture et Loisirs	113
Eau potable & Energie	82	Eau potable & Energie	215	Eau potable	48	Eau	68	Eau	90	Eau	503
Educ. mat. & primaire	452	Educ. mat. & primaire	746	Educ. mat. & primaire	415	Educ. mat. & primaire	376	Educ. mat. & primaire	483	Educ. mat. & primaire	2 472
Eclairage public	0	Eclairage public	0	Eclairage public	35	Eclairage public	49	Eclairage public	32	Eclairage public	116
Educ.sec.techn & profess.	5	Educ.sec.techn & profess.	6	Educ.sec.techn & profess.	0	Educ.sec.techn & profess.	0	Educ.sec.techn & profess.	1	Educ.sec.techn & profess.	12
Environn., changement climat.	9	Environn., changement climat.	20	Environn., changement climat.	0	Environn., changement climat.	10	Environn., changement climat.	18	Environn., changement climat.	57
Equipements marchands	98	Equipements marchands	241	Equipements marchands	160	Equipements Marchands	166	Equipements Marchands	130	Equipements Marchands	795
Hygiène, assain. de base	87	Hygiène, assain. de base	137	Hygiène, assain. de base	19	Hygiène, assain. de base	15	Hygiène, assain. de base	20	Hygiène, assain. de base	278
Jeunesse et Sport	15	Jeunesse et Sport	21	Jeunesse, Sport	11	Jeunesse et Sport	14	Jeunesse et Sport	21	Jeunesse et Sport	82
Pistes rurales	102	Pistes rurales	208	Pistes rurales	147	Pistes Rurales	130	Pistes Rurales	131	Pistes Rurales	718
Santé	66	Santé	131	Santé	69	Santé	76	Santé	147	Santé	489
Urban. & aménagement	49	Urban. & aménagement	86	Urban. & aménagement	44	Urbanisme et Aménagement	17	Urbanisme et Aménagement	29	Urbanisme et Aménagement	225
Voirie urbaine	47	Voirie urbaine	77	Voirie urbaine	20	Voirie Urbaine	34	Voirie Urbaine	36	Voirie Urbaine	214
Autres	45	Autres	19	Autres	321	Autres	180	Autres	46	Autres*	611
<b>TOTAL</b>	<b>1311</b>	<b>TOTAL</b>	<b>2 429</b>	<b>TOTAL</b>	<b>1 574</b>	<b>TOTAL</b>	<b>1401</b>	<b>TOTAL</b>	<b>1501</b>	<b>TOTAL</b>	<b>8 217</b>

Cependant, l'analyse des rapports d'audits et les échanges avec les organes de contrôle (IGAA et IGF) ainsi que les échanges avec la société civile (Social Watch notamment dans le cadre du Programme Redevabilité) et l'observation directe ont permis de déplorer la persistance de certains dysfonctionnements relevés par les audits et les missions techniques complémentaires. Il s'agit de la mauvaise qualité de certaines infrastructures réalisées par le biais du FADeC non affecté Investissement, la difficulté des communes à procéder à la maintenance des infrastructures ou même parfois la construction d'infrastructures qui ne sont pas utilisées malgré qu'elles aient été identifiées comme investissements prioritaires dans le cadre de la planification communale. Il est impérieux de travailler à la correction définitive de tels dysfonctionnements persistants notamment par une orientation des actions de renforcement des capacités vers la maintenance des infrastructures et le suivi de la qualité des infrastructures en cours de réalisations. L'exigence par la CONAFIL, des plans d'entretien annuels du patrimoine mobilier et immobilier aux communes est à cet égard une mesure salubre et incitative à la culture de la maintenance, gage de durabilité des infrastructures et du patrimoine communal.

**En ce qui concerne le résultat 2** (l'appui institutionnel aux structures en charges de la gestion des finances locales et du contrôle), l'effet attendu est que les transferts de moyens financiers soient réalisés dans les délais impartis, les structures techniques membres de la CONAFIL et du Contrôle assurent leurs missions de régulation des finances locales et améliorent la qualité de la chaîne de dépenses au niveau communal.

En complémentarité à l'assistance technique apportée par la KFW (coopération allemande) à la CONAFIL pour la maîtrise du processus de réalisation des audits, la DDC apporte une contribution financière directe à la CONAFIL pour renforcer les capacités d'action du Secrétariat Permanent, des structures techniques impliquées dans le suivi/surveillance des finances locales ainsi que celles des structures de contrôle (Inspections). Les échanges avec les acteurs identifiés pour être impactés dans le cadre de ce résultat 2 ont diversement apprécié cet objectif spécifique.

**Les communes** ont apprécié favorablement l'assistance du Secrétariat Permanent de la CONAFIL apportée dans le cadre du Programme par le biais des Associations de communes dans les départements de l'Alibori et du Borgou. En effet, l'APIDA dans l'Alibori et l'ADeCOB dans le Borgou ont conduit les actions de renforcement des capacités des mairies en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage communale et les procédures de passation des marchés publics. Grâce à cet accompagnement, les communes de l'Alibori et du Borgou ont progressivement amélioré leur performance et occupent actuellement les meilleures places suivant les classements faits par les derniers audits réalisés. Il s'agit là de résultats qui permettent de mesurer le bon impact du Programme sur la performance des communes s'agissant de la maîtrise de la chaîne de dépenses communales.

Toutefois, les acteurs communaux déplorent encore la lenteur dans la mise à dispositions des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> tranches des fonds aux communes qui expliquent en partie le taux de consommation des ressources relativement bas et leur fréquents reports par les communes. Les autorités communales déplorent par ailleurs la lourdeur des procédures de passation et la lenteur dans les délais d'approbation des marchés (parfois jusqu'à 3 mois), notamment par le Délégué du Contrôleur Financier. La problématique récurrente de l'efficacité de la déconcentration reste encore le maillon faible de la réforme de l'administration territoriale. Une réflexion sur les tranches de répartition des ressources FADeC est nécessaire dans le but de trouver une meilleure approche qui s'accommode avec les processus de planification financière des communes.

Les acteurs au niveau central : **Les membres de la CONAFIL et les organes de contrôle**, ont apprécié l'appui apporté par la CONAFIL au profit des communes de l'Alibori et du Borgou dont les progrès enregistrés dans la gestion des ressources, de même que leurs performances globales sont saluées. Les organes de contrôle apprécient également le suivi qui se fait par le SP CONAFIL en ce qui concerne le transfert des ressources FADeC aux communes. L'IGAA et l'IGF déplore, cependant, n'avoir pas bénéficiées de mesures de renforcement des capacités au titre du Programme de contribution du FADeC, bien qu'ayant été identifiées comme parties prenantes et d'ailleurs principaux acteurs des Audits et pour lesquelles un appui était nécessaire.

**Recommandation 3 : Il est nécessaire d'apporter un appui institutionnel aux organes de contrôle (IGF et IGAA) pour leur permettre de porter dans la durabilité l'activité d'audit de l'utilisation des ressources FADeC.**

**Le Secrétariat Permanent de la CONAFIL** a assuré la mise en œuvre opérationnelle du Programme en assurant la gestion des ressources du FADeC et l'appui institutionnel et technique. Dans le cadre de cette évaluation, cette structure technique est l'organe chargé de la préparation et de l'exécution des décisions et recommandations de la CONAFIL a fait l'objet d'une analyse dans le sens de son développement institutionnel et de son renforcement organisationnel. Le bras opérationnel de la CONAFIL a été conçu comme une structure légère lors de sa création.

Tous les acteurs rencontrés sont unanimes sur la justesse de cette option structurelle de départ qui a favorisé l'efficacité du SP CONAFIL. En effet depuis sa création, le Secrétariat Permanent a longtemps piloté le Mécanisme du FADeC avec un personnel réduit au Secrétaire permanent et à deux (02) autres cadres. Cet effectif, réduit à sa portion congrue, a réussi à mettre en route le FADeC et à en faire l'un des instruments de financement des collectivités locales les plus efficaces en Afrique. Aujourd'hui, le FADeC a pris de l'ampleur et suscite l'intérêt de plusieurs projets et programmes. Dès lors, le SP CONAFIL se retrouve au centre de plusieurs sollicitations qui mettent à mal son efficacité et alimente de plus en plus la réflexion sur la nécessité du renforcement de l'effectif voire la transformation structurelle du Secrétariat Permanent. Plusieurs éléments fondent cette réflexion.

Premièrement, la CONAFIL, du fait de sa structure opérationnelle légère, n'a pas réussi à exercer toutes les missions qui lui sont assignées notamment celle d'orienter et de mettre en œuvre la politique et la stratégie du gouvernement en matière de finances locales. Dans ce cadre la CONAFIL, organe paritaire État – Communes est chargée de : (i) collecter et de traiter des données économiques, financières et statistiques concernant les communes en vue de la réalisation des documents de référence en matière de finances locales ; (ii) proposer les orientations adéquates en matière de financement des collectivités locales ; (iii) d'élaborer un rapport annuel sur la situation des Communes et sur les évolutions indispensables ; (iv) de réaliser des études sur le financement local. Il y a lieu de remarquer que ce pan de l'activité de la CONAFIL n'est véritablement pas exercé faute d'expertise nécessaire au Secrétariat Permanent pour porter cette responsabilité d'ingénierie financière des collectivités locales. A la croisée des chemins, il devient indispensable pour la CONAFIL de prendre en main cette responsabilité tant le besoin de ressources à mobiliser reste encore énorme et des sources alternatives et innovantes de financement du développement existent.

Deuxièmement, il y a lieu de remarquer que dans sa mission de pilotage et d'administration du FADeC, la CONAFIL est compétente pour : (i) définir les orientations ainsi que les perspectives de développement du FADeC ; (ii) déterminer les modalités de mobilisation des ressources du Fonds ; (iii) d'examiner et d'adopter les modalités d'octroi, les mécanismes et les critères de calcul ainsi que les montants de dotations du fonds aux communes ; (iv) d'organiser le suivi-évaluation des performances et le contrôle du FADeC ; (v) d'assurer le bon fonctionnement du FADeC, notamment de veiller à la mise à disposition rapide des fonds qui sont alloués aux Communes ; (vi) d'examiner et adopter, chaque année, le programme FADeC ; et (vii) d'examiner, adopter et diffuser le rapport d'activités annuel du Fonds. Au regard de l'étendue de ce deuxième axe de la mission de la CONAFIL, le Secrétariat Permanent bénéficie de l'assistance technique de la coopération allemande (KfW) pour la centralisation et le traitement des statistiques (les communes en chiffres) et pour la conduite du processus d'audit annuel de l'utilisation des ressources du FADeC. Cependant, cette assistance technique viendra à terme, et il est apparu que le retrait des experts travaillant sur ces aspects de la mission de la CONAFIL constituera un sérieux revers à l'activité d'audit ainsi qu'à la tenue de statistiques fiables sur les finances locales. Dès lors, une expertise en audit est indispensable pour un transfert de connaissance nécessaire pour garantir la durabilité des actions.

Aujourd'hui, tous les acteurs sont unanimes qu'il est impératif de renforcer l'équipe du Secrétariat Permanent de la CONAFIL avec des expertises pointues dans les domaines pour lesquels l'équipe actuelle ne dispose pas d'avantages comparatifs. Les acteurs reconnaissent qu'il est cependant essentiel de maintenir le statut actuel de la CONAFIL et de son Secrétariat Permanent qui ont jusque-là montré leur efficacité et l'efficacité du dispositif mis en place. Le cas échéant, le SP CONAFIL pourra bénéficier d'une assistance technique à court ou à moyen terme pour lui permettre de renforcer ses capacités d'animation et de promotion de l'ingénierie financière dans les collectivités locales.

**Recommandation 4** : Dans la perspective d'améliorer son positionnement stratégique, le SP CONAFIL pourrait renforcer son dispositif organisationnel autour de quatre (4) pôles opérationnels ci-après :

- le Pôle Maîtrise d'ouvrage et contrôles techniques des infrastructures ;
- le Pôle Suivi-évaluation et communication ;
- le Pôle Appui à l'organisation des audits ;
- le Pôle Stratégies et perspectives sur les finances locales.

Les fonctions dévolues aux trois premiers pôles sont exercées actuellement et nécessitent une meilleure définition des fonctions au sein du SP CONAFIL. Le quatrième pôle sera une nouveauté dans l'organisation actuelle du Secrétariat Permanent. La création de ce pôle est de permettre à la CONAFIL et à son Secrétariat Permanent, d'exercer le volet prospective de ses missions<sup>1</sup>. Il aura pour principales fonctions, de faire de l'observation et de l'analyse des finances locales et de conduire la réflexion sur les sources alternatives de financements du développement local (financements alternatifs). Une expertise de profil analyste-économiste spécialisé dans les finances publiques, sera nécessaire pour compléter l'équipe actuelle du Secrétariat Permanent.

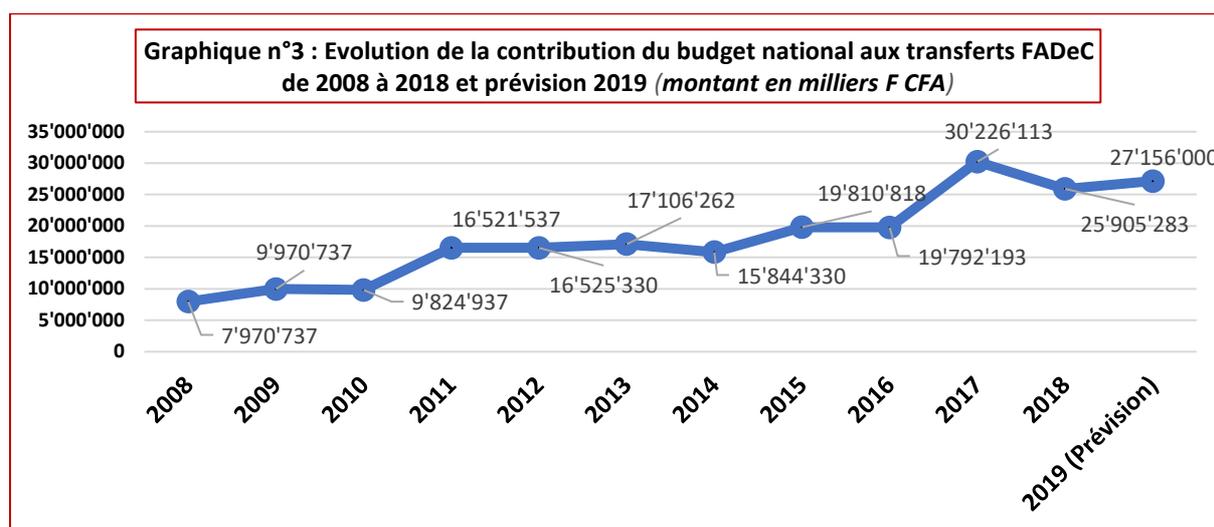
---

<sup>1</sup> La CONAFIL et son Secrétariat Permanent ont également pour mission : (i) collecter et de traiter des données économiques, financières et statistiques concernant les communes en vue de la réalisation des documents de référence en matière de finances locales ; (ii) proposer les orientations adéquates en matière de financement des collectivités locales ; (iii) d'élaborer un rapport annuel sur la situation des Communes et sur les évolutions indispensables ; (iv) de réaliser des études sur le financement local.

**S'agissant du résultat 3** (Augmentation de la décentralisation financière du budget national), l'effet attendu est que la contribution de l'État au FADeC (dotations non affectées et affectées) augmente grâce au dialogue politique et au maintien d'un outil partenarial entre PTF et Gouvernement.

L'atteinte de ce résultat est basée sur le postulat que l'inscription du FADeC dans une politique et une stratégie claire de l'État en matière de financement des communes, favorise l'harmonisation et la cohérence des instruments de l'aide au développement et une garantie de durabilité.

Dans ce sens, la stratégie d'intervention consistait pour la DDC à participer au dialogue politique avec pour perspective, l'augmentation de la part de la contribution de l'État au FADeC non affecté ainsi que l'augmentation du nombre de ministères sectoriels finançant le FADeC affecté.

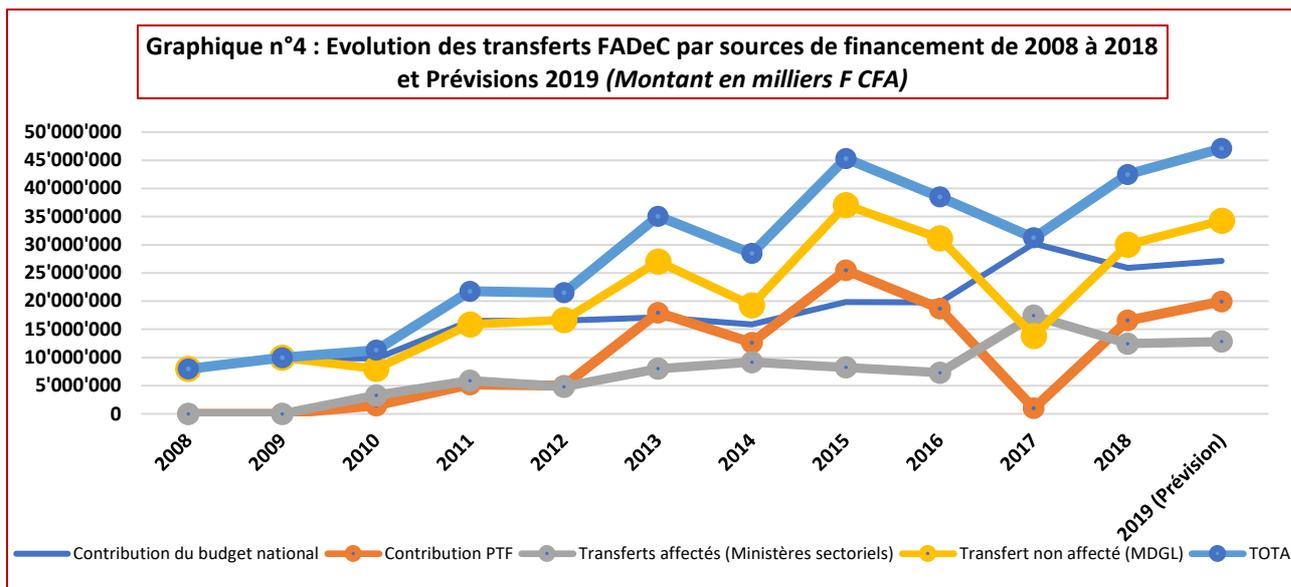


Source : Données SP CONAFIL

Le graphique ci-dessus présente la contribution de l'État béninois au FADeC depuis le lancement du Mécanisme en 2008. On remarque une progression continue de cette contribution avec un pic observé en 2017. Cette augmentation importante de la contribution de l'État en 2017 est due à la fin des programmes tels que celui de l'UE (PADL) de la KfW (Programme FADeC), de la Banque Mondiale (PSDCC) notamment.

La reprise de certains programmes en 2018 a permis de faire passer cette contribution à 61% de l'ensemble. Sur l'ensemble de la période allant de 2016 à 2018, cette contribution de l'État est de 68% mais en y ajoutant les prévisions de transfert pour l'année 2019, ce taux descend à 65% du total des transferts aux communes.

De manière globale, il y a lieu de remarquer que même si les transferts de l'État, mesuré en termes relatifs par rapport au Budget général, n'ont pas beaucoup évolué, voire stagné, les montants en termes absolus ont augmentés.



Source : Données SP CONAFIL

Le dialogue politique dans le cadre du processus de décentralisation au Bénin se fait essentiellement à travers le Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire (G2DAT). Au sein de ce groupe, il y a le sous-groupe Finance Locales qui est le sous-groupe le plus animé et le plus dynamique. Ancien chef de file des PTF du G2DAT (2013-2015), la DDC dispose d'atouts pour assurer le plaidoyer et le lobbying dans ce sous-groupe Finance Locales. Les données des deux (2) graphiques permettent d'affirmer une progression croissante de la contribution même si nous sommes encore loin de l'objectif communautaire.

**Il faut noter que le taux de transfert des ressources de l'État qui est à moins de 4% du budget général de l'État** alors que les normes communautaires préconisent un taux compris entre 15% et 20% (UEMOA). La mission d'évaluation a constaté qu'un flou persiste encore sur les types de ressources financières à prendre en compte pour la détermination du pourcentage du budget général de l'État en faveur des communes. Au niveau régional, le Mali qui a un pourcentage tournant autour des 20%, prend en compte plusieurs types de dépenses dont les dépenses de l'État liées aux compétences partagées.

Dans l'éducation et la santé par exemple, le traitement du personnel enseignant et soignant est pris en compte dans le calcul de ce taux. Cependant, au Niger, tel n'est pas le cas. Les ressources ciblées sont celles transférées aux collectivités locales (communes et régions) dans le cadre de l'exercice des compétences qui leurs sont dévolues. Bien que la norme communautaire fixe ce taux entre 15% et 20%, les États membres ont des bases référentielles différentes pour calculer ce taux de transfert au niveau régional.

Il est apparu de l'avis de plusieurs acteurs, que la structure faitière des Communes du Bénin, l'ANCB n'arrive pas encore à assurer le plaidoyer adéquat pour un accroissement du taux d'allocation de ces ressources du budget national.

**Recommandation 5 :** Les communes à travers leur association faitière, l'ANCB, doivent clarifier les données budgétaires à prendre en compte pour l'évaluation du taux de transfert des ressources de l'État central aux Communes. Cette clarification paraît indispensable pour mieux asseoir le plaidoyer dans le cadre du dialogue politique sur la décentralisation financière. L'ANCB et le Secrétariat Permanent de la CONAFIL pourraient travailler de concert pour élaborer un document officiel de référence sur le transfert des ressources du budget général de l'État aux Communes.

Le dialogue politique dans le cadre du sous-groupe Finances Locales, bien que n'ayant pas permis d'augmenter le pourcentage de la part du Budget générale de l'État allouée aux Communes dans de proportions acceptables, a réussi à maintenir le FADeC sur orbite, dans un contexte de gouvernance caractérisé par la création des agences nationales avec un risque de concurrence avec les communes dans l'exercice de leurs compétences. L'efficacité du programme en ce qui concerne l'atteinte du résultat 3 du Programme de contribution au FADeC.

**Recommandation 6 :** La phase 1 du Programme de contribution au FADeC, phase pilote pour la mise à l'échelle de l'approche intégrale en ce qui concerne les interventions de la DDC dans le domaine de la gouvernance, a atteint sans conteste des résultats satisfaisants. Ainsi, suivant l'approche acteurs, le Programme a su contribuer à doter l'ensemble des communes du Bénin de ressources pour financer la réalisation d'infrastructures au profit des populations. Il en est de même des appuis institutionnels et techniques au profit des communes ciblées. Dans le cadre de la mise à l'échelle nationale, il convient d'étendre les appuis institutionnels aux autres communes béninoises. La mission d'évaluation recommande cependant une démarche de progressivité dans cette extension.

### 1.7. Efficience du montage institutionnel du Programme

Le **montage institutionnel du Programme** a été conçu suivant une logique de contribution. Le dispositif mis en place est entièrement basé sur l'approche acteur en mettant la CONAFIL et son Secrétariat Permanent, au cœur de la mise en œuvre du Programme. L'**efficience** du Programme de contribution au FADeC est perceptible à deux (2) niveaux : le montage institutionnel du programme, le transfert des ressources FADeC aux communes.

En s'appuyant entièrement sur le cadre institutionnel existant, le Programme a réalisé l'atteinte des résultats en envoyant la quasi-totalité des ressources mobilisées en direction des communes pour la réalisation des infrastructures au profit des populations.

Les ressources consacrées à l'appui technique et institutionnel des structures en charge de la gestion des finances locales sont restées modestes au regard de l'enveloppe globale du Programme. De même, c'est le seul et même Comité de pilotage du Programme ASGoL qui est également celui du Programme de contribution au FADeC. La synergie stratégique et opérationnelle avec les autres Programmes Gouvernance, notamment le Programme ASGoL et le Programme Redevabilité favorise également son efficience.

Les ressources du FADeC affecté Investissement mobilisées dans le cadre du Programme sont entièrement transférées aux communes sans aucune charge liée aux transferts. Il s'agit là de l'originalité du mécanisme FADeC qui permet d'être efficient dans le financement des collectivités locales.

En ce qui concerne le suivi externe du Programme, il a été assuré par la DDC à travers un dispositif léger basé sur la production de rapports semestriels et annuels par le SP CONAFIL qui font l'objet de discussions avec les partenaires. Ces rapports sont complétés par des missions de terrain (une visite par an pour apprécier les activités de terrain). Ce dispositif convient parfaitement à un tel programme conçu pour être un Programme de contribution.

**Recommandation 7 :** Dans la perspective d'une autre phase du programme, la mission d'évaluation recommande à la DDC de revoir le dispositif en ce qui concerne l'appui institutionnel des structures impliquées dans le mécanisme du FADeC. Pour les structures du niveau central, un appui direct paraît plus convenable dans le cadre de l'approche acteur. Le SP CONAFIL pourrait s'appuyer sur les points focaux du FADeC dans les Préfectures pour la mise en œuvre de l'appui institutionnel qui pourrait être apporté au niveau déconcentré (préfectures et services déconcentrés du ministère des finances) et sur les associations de communes en ce qui concerne les différents appuis à apporter aux communes.

## 1.8. Durabilité du Programme

La question de la durabilité est délicate à apprécier sur une phase charnière du programme, en dépit même des résultats probants et encourageants observés. C'est un concept qu'il faut relativiser dans la mesure où son atteinte est complexe et relève en général du long terme. Cependant, nous pouvons dire que le potentiel de durabilité du Programme de contribution au FADeC en termes d'effets induits, existe sur le plan institutionnel et technique et pourrait être renforcé sur le plan économique.

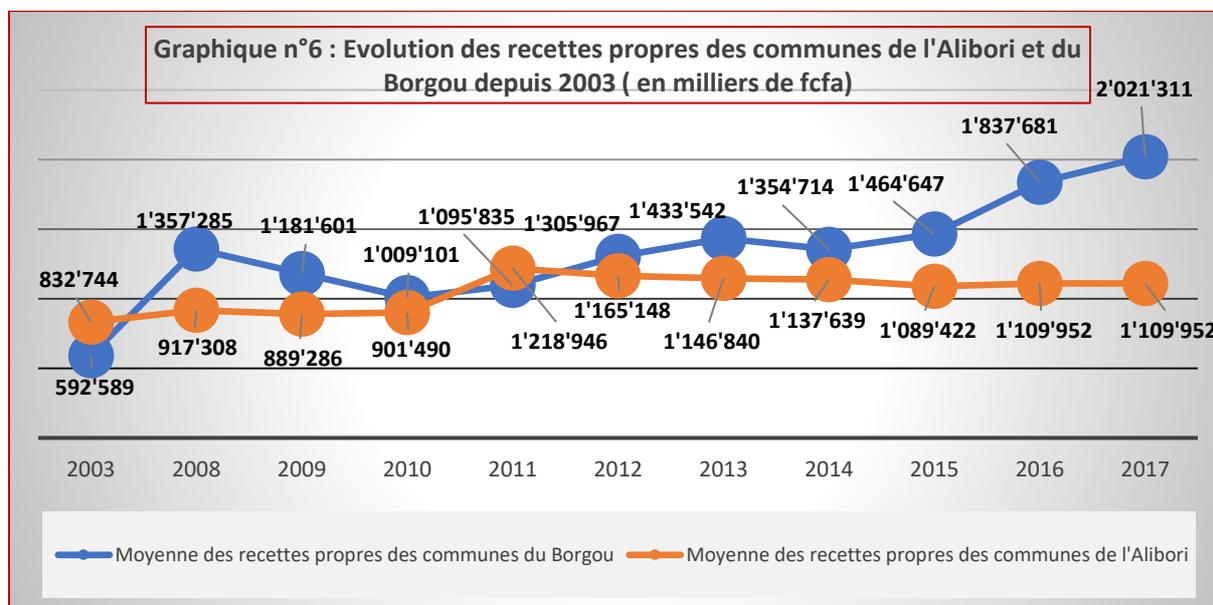
**Sur le plan institutionnel et technique**, on peut dire que le SP CONAFIL, structure qui porte le programme, et les associations de communes, APIDA et ADeCOB qui ont assuré l'accompagnement technique de leurs membres, disposent actuellement de compétences techniques dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage et des procédures de passation de marchés publics. Ces expertises disponibles au sein des dites associations de communes pour une assistance permanente, constituent une marque de durabilité évidente. Les acquis de cette première phase avec les associations intercommunales ADeCOB et APIDA fournissent des éléments de capitalisation pour de la répliquabilité du programme dans d'autres parties du territoire et sa pérennisation.

**Sur le plan économique**, les résultats du Programme de contribution au FADeC devraient être susceptibles de contribuer progressivement à une amélioration (i) de la viabilité financière des espaces communaux, (ii) des capacités de gestion économique des administrations locales et de l'environnement socioéconomique. Si dans le court terme cette viabilité est évidente avec la pérennisation du mécanisme du FADeC, il n'en demeure pas moins à long terme, que cette viabilité puisse être compromise si les PTF, qui apportent des ressources significatives pour l'abondement du FADeC non affecté Investissement et pour certains d'entre eux, le FADEC affecté, venaient à suspendre, diminuer, voire arrêter leurs contributions.

Par ailleurs, le **modèle économique actuel de financement du développement communal** n'est pas viable dans la mesure où on n'observe pas un réel développement des capacités de gestion économique des administrations communales et le tissu économique local reste pratiquement inexistant au Bénin. De même, on observe dans les communes que l'accroissement des ressources du FADeC ne s'accommode pas avec le rythme d'accroissement des ressources reçues dans le cadre de la décentralisation

financière. On constate encore la faiblesse de la mobilisation des recettes propres des communes dont le potentiel reste très largement inexploité.

La mission d'évaluation s'est attardée sur l'évolution des ressources propres des communes des départements de l'Alibori et du Borgou ainsi que celles de l'ensemble des communes du Bénin. Le graphique ci-après présente la situation des recettes propres des communes de l'Alibori et du Borgou en 2003 au démarrage de la décentralisation et sur les dix (10) années d'existence du Mécanisme FADeC.



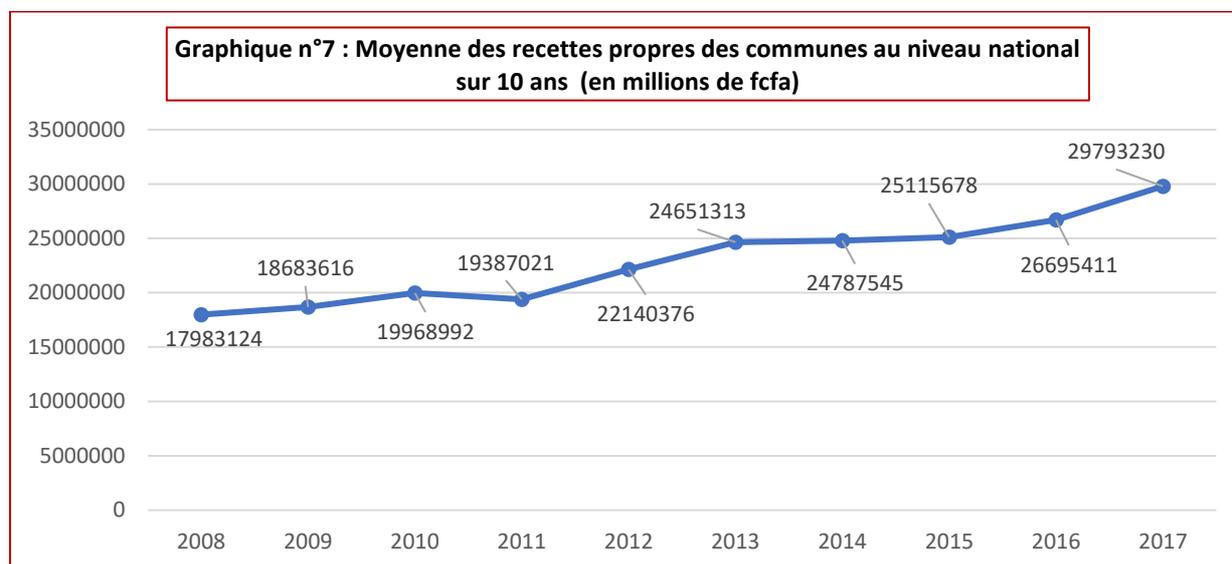
Source : Données SP CONAFIL

Sur les périodes considérées, on note une progression en dents de scie en ce qui concerne les ressources propres des communes des deux (2) départements avec une meilleure progression pour les communes du Borgou. Les données sur les ressources propres des communes, font ressortir plusieurs constats :

- La faiblesse des ressources annuelles propres mobilisées par les communes qui tournent en moyenne autour de 100 millions de FCFA par commune à l'exception de la Commune de Parakou dont la moyenne sur dix (10) ans se situe autour de 700 millions de FCFA.
- La performance croissante des communes du Borgou entre 2014 et 2017 même si cette performance est tirée par la Commune de Parakou dont les recettes propres représentent environ 55% des recettes propres des communes du département du Borgou. Le poids de la Commune de Parakou dans cette moyenne départementale relativise la performance de chacune des autres communes.
- Dans l'Alibori, les performances des Communes semblent être uniformes avec une légère supériorité de la Commune de Kandi qui a mobilisé en moyenne un peu moins de 300 millions sur les périodes considérées,

Les échanges avec les acteurs sur l'évolution des recettes propres des communes depuis 2015 ont ressorti que cette évolution est due essentiellement à la perception dans les zones cotonnières de l'Alibori et du Borgou, de taxes des campagnes cotonnières ainsi que des patentes complémentaires en raison des nombreux travaux de construction d'infrastructures lancées par l'État dans de nombreuses communes du pays. Cette évolution semble relever plus d'une conjoncture.

Sur le plan national, le graphique ci-dessous confirme la faiblesse des ressources propres mobilisées par l'ensemble des soixante-dix-sept (77) communes du Bénin sur une période de dix (10) ans correspondant aux dix (10) premières années de mise en œuvre du FADeC.



Source : Données SP CONAFIL

Il ressort de ce graphique une progression dans la mobilisation des recettes propres des communes. Cette progression reste cependant faible au regard des potentialités de chacune des communes. Il transparaît de ce graphique que **la moyenne nationale de mobilisation de ressources par an et par commune est de 400 millions de FCFA environ**. Cette moyenne va s'effondrer si on retire les recettes propres des trois (3) communes à statut particulier et davantage pour soixante-sept (67) communes si on retire les recettes propres des dix (10) principales villes du Bénin.

L'analyse de l'évolution des recettes propres des communes a été nécessaire pour observer l'impact des ressources du FADeC (toutes dotations confondues), donc de la décentralisation financière, sur les performances des Communes. Manifestement, le FADeC n'a pas réussi à booster les recettes propres des communes. On observe une certaine tendance à l'immobilisme en ce qui concerne la mobilisation des ressources propres des communes.

De l'avis de plusieurs acteurs, le fonctionnement, donc la viabilité actuelle des Communes serait remise en cause sans les ressources du FADeC. Ce constat est préoccupant après plus d'une décennie de développement local au Bénin et mérite que des actions concrètes soient menées pour inverser cette tendance.

La mission d'évaluation du Programme de contribution au FADeC avance comme hypothèse que **la consistance croissante des ressources transférées aux communes à travers notamment le FADeC non affecté Investissement, développe de plus en plus au sein des administrations communales, une tendance à l'immobilisme en ce qui concerne la mobilisation des ressources propres des communes**. Cette hypothèse pourrait faire croire à l'existence d'effets négatifs sur les finances locales dans leur globalité, effets induits entre autres, par l'intervention du Programme de contribution au FADeC. L'hypothèse ainsi avancée, relativise la durabilité des actions du Programme sur le plan économique.

**Recommandation 8 : Suivant l'approche Do No Harm<sup>2</sup> (Agir sans nuire), la DDC pourrait envisager d'apporter des mesures complémentaires pour soutenir son action de contribution à la mobilisation des ressources pour financer le développement local. Dans cette perspective, la mission d'évaluation recommande fortement d'ajouter une autre composante du Programme pour promouvoir l'ingénierie financière et économique dans les communes avec pour objectif, la création d'un environnement économique local favorable à l'éclosion du secteur privé. Le soutien de l'Administration communale à un secteur privé dynamique produira de la richesse qui permettra aux communes d'accroître leur capacité de mobilisation de ressources propres.**

### 1.9. Les différentes synergies du Programme avec les autres interventions

La mission a évalué les synergies du Programme de contribution au FADeC à deux niveaux. Premièrement la synergie du Programme avec les autres programmes de la DDC au Bénin notamment les programmes du domaine de la Gouvernance. Le Programme est en synergie parfaite avec le programme ASGoL dont la capitalisation des deux premières phases a d'ailleurs conduit à l'élaboration du programme spécifique pour la contribution au FADeC. La synergie s'observe à deux niveaux. D'abord c'est le Comité de Pilotage du Programme FADeC qui a fait office de Comité de Pilotage du Programme de contribution au FADeC. Ensuite l'appui institutionnel aux Communes de l'Alibori et du Borgou (maîtrise d'ouvrage communale, procédures de passation des marchés publics) a été assuré par APIDA et ADeCOB qui font également l'appui technique aux communes dans le cadre de la mise en œuvre du programme ASGoL. De même, la synergie avec le Programme Redevabilité est perceptible dans la mesure où le deuxième résultat dudit programme concerne le FADeC. Il s'agit de suivre la réalisation des ouvrages avec les ressources du FADeC. Dans les Communes, cette mission est dévolue aux Cellules de participation citoyenne (CPC) mises en place par Social Watch Bénin. La Synergie avec les autres programmes de la DDC a été peu perceptible.

Deuxièmement la synergie du Programme de contribution au FADeC a été observée avec les autres programmes des autres PTF intervenant dans le sous-secteur des finances locales. Elle est plus visible avec l'appui de la KFW au SP CONAFIL pour l'organisation des audits et pour la centralisation des statistiques des Communes. Un opérateur a été recruté pour apporter une assistance technique. La DDC, à travers son Programme, a apporté une contribution pour l'organisation des restitutions des rapports d'audits dans les communes de l'Alibori et du Borgou.

L'Initiative pour le financement du développement économique et local au Bénin (LFI-Bénin), programme du PNUD laisse entrevoir des éléments de synergie et de complémentarité avec le futur Programme si la proposition de l'élargissement des actions du Programme arrivait à être décidée. Le programme LFI-Bénin vise à appuyer le Gouvernement à développer et mettre en œuvre un programme pilote de développement de sources alternatives de financement pour des projets d'investissements bancables qui seront sélectionnés en vue de favoriser le développement économique local. Le programme va aussi renforcer les capacités et l'intérêt du secteur financier national pour le financement des projets d'infrastructures productives de petite et moyenne envergure portés par des promoteurs privés ou les communes.

Au niveau régional, la DDC apporte son appui au Programme régional d'appui à la décentralisation financière en Afrique de l'Ouest (PRADEF). Des axes de synergie sont perçus avec le Programme de contribution au FADeC. En effet, l'objectif général du Programme est de renforcer la décentralisation financière dans l'espace UEMOA (étendu au Tchad et à la Mauritanie) sur la base des orientations du Cadre stratégique et à partir de l'action du CCT-UEMOA. Il vise à la mise en place ou au renforcement de dispositifs de financements, de garanties, réglementaires, mais n'a pas vocation à les piloter ni les abonder. Dans la perspective de la prochaine phase du Programme, le niveau régional devrait trouver un cadre de collaboration, de synergie voir de complémentarité.

## **Conclusion de l'évaluation et synthèse des recommandations**

### **1.10. Conclusion de l'évaluation**

**L'évaluation du Programme de contribution au FADeC note qu'il existe encore de nombreux défis liés à la décentralisation financière qui recommande la poursuite du Programme.** Malgré les résultats probants déjà obtenus, il reste encore de nombreux défis à relever, notamment : (i) les délais des transferts de ressources du FADeC entre l'État et les communes qui, même s'ils se sont raccourcis au cours des dernières années, restent encore perfectibles (le retard dans la transmission par les communes des plans de passation de marché par exemple) ; (ii) la difficulté des communes à établir des budgets réalistes (taux d'exécution national de 52,05% en 2017) ; (iii) la poursuite du renforcement des capacités des communes accompagnées par la DDC – en particulier celles de l'Alibori - pour un suivi plus rigoureux des recommandations et des normes des audits FADeC (synergies avec ASGOL et Redevabilité) ; (iv) la consolidation des actions en cours pour que les communes mettent en œuvre les plans d'entretien et de maintenance du patrimoine communal, en particulier ceux sous financement FADeC ; (v) la poursuite du renforcement des capacités des comptables des communes (Receveur-Percepteurs) en vue de rendre disponibles à temps les comptes de gestion (redevabilité financière) ; (vi) la prise en compte croissante des critères de performance dans la répartition des ressources du FADeC non-affecté (21% en 2019), notamment ceux en rapport avec la qualité de la gestion communale, (vii) l'autofinancement de l'investissement et l'évolution des ressources propres ; (viii) la poursuite du dialogue politique pour améliorer le taux (3.84% en 2016) de transferts des ressources aux Communes suivant l'objectif communautaire fixé par l'UEMOA (15 à 20%).

La prochaine phase du Programme sera celle de la consolidation des acquis du FADeC, la poursuite de la mise à l'échelle et la mise en œuvre d'actions coordonnées pour corriger les faiblesses constatées et les dysfonctionnements persistants. Dans cette perspective, plusieurs recommandations ont été formulées à la fois par la mission d'évaluation que par les acteurs rencontrés. Une synthèse desdites recommandations est présentée. Les recommandations formulées lors des entretiens de terrain sont annexés au présent rapport d'évaluation.

### **1.11. Synthèse des principales recommandations de l'évaluation**

Les principales recommandations sont présentées ici en recommandations d'ordre stratégique et en recommandations opérationnelles.

#### **1.11.1. Recommandations d'ordre stratégique**

- i. L'évaluation recommande que le Dialogue politique s'intensifie afin de garantir la pérennité institutionnelle de ce modèle de décentralisation financière unique dans la sous-région. Dans ce sens les communes, à travers leurs associations dont l'ANCB en première ligne, devraient **se mobiliser pour assurer le plaidoyer nécessaire en faveur du FADeC et faire le lobbying pour son maintien**. Les PTF soutenant la décentralisation financière devraient également **intensifier leur participation au dialogue politique en faveur du mécanisme du FADeC**.
- ii. La phase 1 du Programme de contribution au FADeC, phase pilote pour la mise à l'échelle de l'approche intégrale en ce qui concerne les interventions de la DDC dans le domaine de la gouvernance, a atteint sans conteste des résultats satisfaisants. Dans le cadre de la mise à l'échelle nationale, il convient d'**étendre les appuis institutionnels aux autres communes béninoises**. **L'évaluation recommande cependant une démarche de progressivité dans cette extension**.
- iii. Les communes à travers leur association faitière, l'ANCB, doivent clarifier les données budgétaires à prendre en compte pour l'évaluation du taux de transfert des ressources de l'État central aux Communes. Cette clarification paraît indispensable pour mieux asseoir le plaidoyer dans le cadre du dialogue politique sur la décentralisation financière. L'ANCB et la Direction Générale des Collectivités Locales du MDGL pourraient travailler de concert pour **élaborer un document officiel de référence sur le transfert des ressources du budget général de l'État aux Communes**.
- iv. Suivant l'approche Do No Harm3 (Agir sans nuire), la DDC pourrait envisager d'apporter des mesures complémentaires pour soutenir son action de contribution à la mobilisation des ressources pour financer le développement local. Dans cette perspective, la mission d'évaluation recommande fortement d'**ajouter une autre composante du Programme pour promouvoir l'ingénierie financière et économique dans les communes avec pour objectif, la création d'un environnement économique local favorable à l'éclosion du secteur privé**. Le soutien de l'Administration communale à un secteur privé dynamique produira de la richesse qui va permettre aux communes d'accroître leurs capacités de mobilisation de ressources propres

#### 1.11.2. Recommandations opérationnelles

- v. L'exigence faite aux communes d'élaborer leur plan d'entretien annuel du patrimoine mobilier et immobilier nécessite **un accompagnement conséquent à apporter aux mairies pour une bonne maîtrise de la question de la maintenance du patrimoine communal et l'opérationnalisation convenable des plans d'entretien** qu'on pourrait aussi désigner par le vocable englobant de Plan de maintenance du patrimoine communal.
- vi. Il est nécessaire d'**apporter un appui institutionnel aux organes de contrôle (IGF et IGAA) pour leur permettre de porter dans la durabilité l'activité d'audit de l'utilisation des ressources FADeC**.
- vii. Dans la perspective d'améliorer son positionnement stratégique, le SP CONAFIL pourrait renforcer son dispositif organisationnel autour de trois (3) pôles opérationnels et une cellule d'analyse rétrospective et prospective. Il s'agit des pôles ci-après :

- le Pôle Maitrise d'ouvrage et contrôles techniques des infrastructures ;
- le Pôle Suivi-évaluation et communication ;
- le Pôle Appui à l'organisation des audits.

La Cellule d'analyse rétrospective et prospective est une équipe de veille de deux (2) experts de profils complémentaires (analyste-économiste spécialisé dans les finances publiques et un expert spécialiste des questions transversales tels que le genre et l'environnement). Cette Cellule aura pour mission de faire de l'observation et de l'analyse des finances locales et de conduire la réflexion sur les sources alternatives de financements du développement local (financements alternatifs).

- viii. Dans la perspective d'une autre phase du programme, la mission d'évaluation recommande à la DDC de **revoir le dispositif en ce qui concerne l'appui institutionnel des structures impliquées dans le mécanisme du FADeC**. Pour les structures du niveau central, un appui direct paraît plus convenable dans le cadre de l'approche acteur. Le SP CONAFIL pourrait s'appuyer sur les points focaux du FADeC dans les Préfectures pour la mise en œuvre de l'appui institutionnel qui pourrait être apporté au niveau déconcentré (préfectures et services déconcentrés du ministère de l'économie et des finances). Le statu quo peut être maintenu en ce qui concerne les différents appuis à apporter aux communes.
- ix. Pour réaliser un meilleur suivi des résultats de la phase 2 du Programme, il sera nécessaire de réaliser une étude pour établir les situations de références des indicateurs. Les résultats de l'étude compléteront le dispositif de suivi évaluation avec la présentation de la situation de départ indiquant les valeurs de référence pour chaque indicateur au démarrage de la phase 2, ainsi que les valeurs cibles (à atteindre en fin de phase).

## Quelques leçons apprises et orientations et axes d'intervention pour la prochaine phase du Programme

### 1.12. Leçons apprises

Le Programme de contribution au FADeC, dans sa première phase, qualifiée de phase transitoire vers une approche d'intervention intégrale, a démontré sa pertinence, son efficacité, son efficience, la durabilité des actions engagées et son montage institutionnel est en conformité avec l'approche acteurs prônée par la DDC.

L'effet attendu du programme est la réduction de la pauvreté par un meilleur accès des populations locales aux services sociaux de base de bonne qualité et à la promotion de l'économie locale par la réalisation des infrastructures subséquentes. L'enjeu de la première phase du programme était d'améliorer le taux de transfert des ressources financières aux collectivités locales pour la mise en œuvre des plans de développement communaux en vue de la satisfaction des besoins de base des communautés. L'évaluation du Programme note une évolution croissante du transfert des ressources financières aux communes, bien que le taux de transfert soit encore loin de l'objectif communautaire de 15% des ressources de l'État en faveur des Collectivités locales.

Le Programme permet de noter que le Mécanisme du FADeC constitue une base solide pour la décentralisation financière et qu'il est essentiel de garder le dispositif dans sa forme actuelle (structure légère, efficace et efficiente).

Les constats de terrain permettent de noter qu'il existe encore de nombreux défis liés à la décentralisation financière qui recommande la poursuite du Programme. En ce sens, la prochaine phase du Programme sera celle de la consolidation des acquis du FADeC, la poursuite de la mise à l'échelle et la mise en œuvre d'actions coordonnées pour corriger les faiblesses constatées et les dysfonctionnements persistants.

Le Programme dans sa nouvelle phase pourrait également élargir son champ d'actions à toutes les composantes de la gouvernance financière des collectivités locales. La perspective du Programme s'ouvre sur deux options possibles pour la prochaine phase.

### 1.13. Orientations et axes d'intervention pour la prochaine phase du Programme

#### 1.13.1. Orientations possibles

Au regard des constats de terrain et de l'analyse qui en a été faite suivant les critères d'évaluation, la prochaine phase du Programme pourrait s'entrevoir sous deux (2) options possibles :

- (i) **La première option consisterait à maintenir le Programme comme un programme de contribution au FADeC.** La phase II du Programme sera une phase de consolidation des acquis de la décentralisation financière par la mise en œuvre du FADeC. Les trois (3) composantes essentielles du Programme seront reconduites à savoir : l'abondement du FADeC, l'appui institutionnel aux structures en charge du pilotage et du contrôle du FADeC et le soutien au dialogue politique pour une augmentation de la contribution du Budget général de l'État au financement des Communes.
- (ii) **La deuxième option consisterait à orienter le Programme vers la gouvernance économique et financière des collectivités locales.** En effet, en dehors de la problématique du transfert des ressources par l'État aux communes, objet de la décentralisation financière, l'autre problématique à prendre en charge dans la formulation de la nouvelle phase est relative à la capacité réelle des communes à mobiliser les ressources, à gérer leur économie, à appuyer la promotion de l'emploi de proximité et à permettre à tous les acteurs économiques d'améliorer leurs revenus et de faciliter la fourniture de service de base de qualité aux populations. La prise en compte de cette problématique est essentielle dans la mesure où l'un des objectifs du processus de décentralisation est sans nul doute, la promotion du développement économique local par la création de richesses et d'emplois. Or après plus de dix (10) années de décentralisation et de développement local, les Communes béninoises n'arrivent pas encore à amorcer convenablement le virage économique du développement local.

#### 1.13.2. Axes possibles d'intervention pour la prochaine phase du Programme

##### Pour l'option 1,

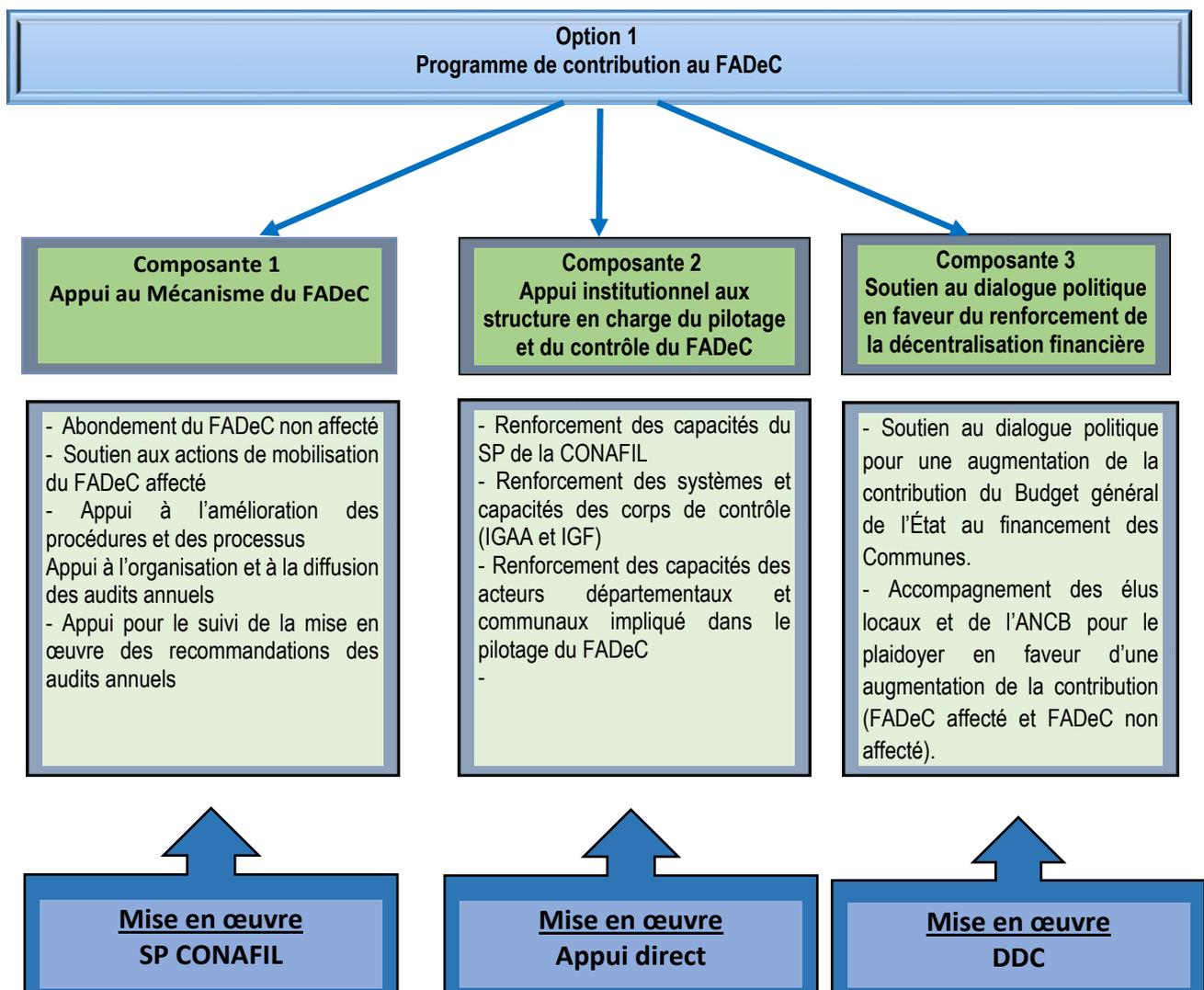
- ☞ **Le Programme de contribution au FADeC,** va conserver les objectifs et les résultats actuels de la phase I avec des ressources plus conséquentes pour le volet appui institutionnel. Le Programme interviendra ainsi dans le **champ de la décentralisation financière** (FADeC affecté et FADeC non affecté) avec trois composantes suivantes :

- **Composante 1** : Abondement du FADeC (FADeC affecté et FADeC non affecté)
- **Composante 2** : Appui institutionnel aux structures en charge du pilotage et du contrôle du FADeC
- **Composante 3** : Soutien au dialogue politique pour une augmentation de la contribution du Budget général de l'État au financement des Communes.

☞ Dans le cadre de l'appui institutionnel, il est envisagé de mettre en place un cadre de renforcement des capacités permettant à toutes les structures porteuses d'actions pour le fonctionnement du FADeC d'être dans l'efficacité et l'efficience (SP CONAFIL, IGAA et IGF, DGCL, PREFECTURE notamment). Le cas échéant, chacune de ces structures pourrait bénéficier d'un **appui institutionnel direct** sur la base d'un plan de renforcement des capacités d'intervention dans la chaîne de la décentralisation financière.

☞ La **mise en œuvre de la deuxième phase** se fera suivant l'**approche intégrale** avec cependant une **démarche de progressivité** (passer des deux départements de l'Alibori et du Borgou à deux voire quatre autres départements du Bénin)

### Schéma de l'option 1 proposé pour la Phase II du Programme de contribution au FADeC



## Pour l'option 2,

☞ En soutenant un programme qui s'investit dans la gouvernance des finances et de l'économie locales, la DDC apporterait un appui global au sous-secteur des finances locales. Ainsi le Programme d'appui à la gouvernance économique et financière des collectivités locales pourrait être envisagé avec trois (3) composantes :

- **Composante 1 : Appui à la décentralisation financière** comprenant l'abondement du FADeC, l'appui institutionnel aux structures en charge du pilotage et du contrôle du FADeC, le soutien aux activités de suivi-évaluation et d'audit ainsi que l'amélioration des outils ;
- **Composante 2 : Appui à l'ingénierie financière dans les communes et à la promotion de l'économie locale** dans les communes du Bénin. Cette composante du programme prendra en charge la problématique de la capacité réelle des communes à mobiliser les ressources, à gérer leur économie, à appuyer la promotion de l'emploi de proximité et à permettre à tous les acteurs économiques d'améliorer leurs revenus. Le principal résultat de cette composante pourrait être de développer les capacités des administrations communales pour créer un environnement propice à l'émergence d'une décentralisation tournée vers le développement économique local.

La mise en œuvre de cette composante viendrait en synergie parfaite avec le Programme de Développement des Infrastructures Économiques et Marchandes au Bénin (PDIEM) dont les effets attendus sont (i) la dynamisation de l'économie locale, (ii) l'accroissement des capacités des communes et (iii) l'entrepreneuriat local et valorisation des matériaux locaux et énergies vertes. Les deux programmes seront mis en œuvre dans une logique de complémentarité ; le nouveau programme sur les finances et l'économie locale mettra l'accent sur l'aspect gouvernance (renforcement des capacités des communes à conduire le développement économique locale et à maîtriser les finances locales et le développement des outils de gouvernance économique et financière locales) et le PDIEM en serait le bras opérationnel.

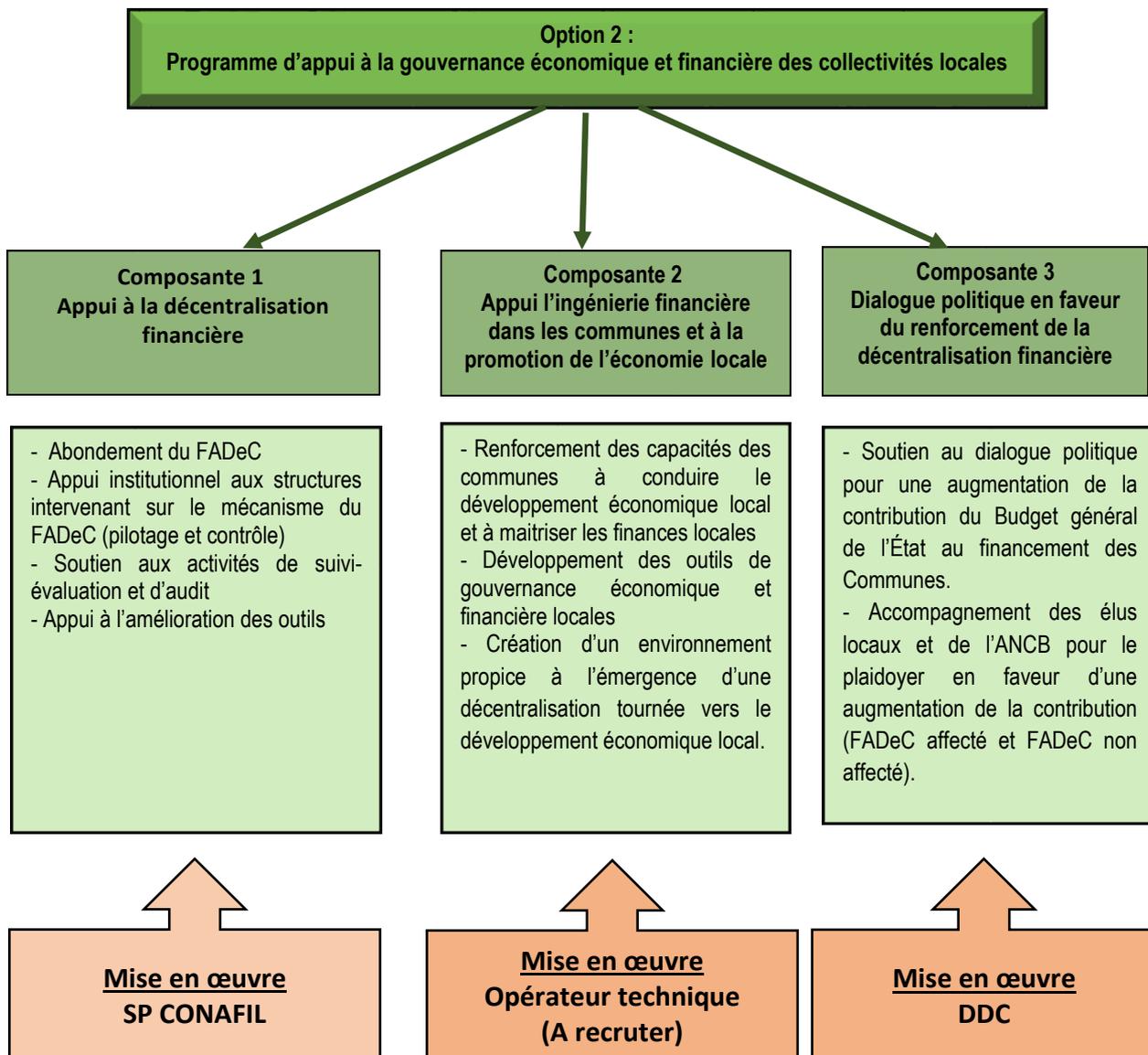
- **Composante 3 : Dialogue politique en faveur du renforcement de la décentralisation financière.** Cette composante apportera sa contribution aux élus locaux et à leur association faitière, l'ANCB pour le plaider en faveur d'une augmentation de la contribution du Budget général de l'État au financement des Communes (FADeC affecté et FADeC non affecté).

☞ La mise en œuvre de la **première composante** pourrait être confiée au SP CONAFIL. Au regard de la technicité requise pour la mise en œuvre de la **deuxième composante**, il est préférable d'observer une démarche expérimentale avec l'approche pilote dans les départements de l'Alibori et du Borgou. Le choix d'un opérateur technique serait une bonne option. Il apportera une assistance technique au SP de la CONAFIL et aux deux (2) associations de communes APIDA et ADeCOB qui à terme pourraient accompagner les communes dans cette nouvelle dynamique.

**La troisième composante** sera directement mise en œuvre par la DDC qui est très active dans l'animation du dialogue politique en faveur de la décentralisation financière.

La mise en œuvre du programme se fera suivant l'approche intégrale avec cependant une démarche de progressivité (passer des deux départements de l'Alibori et du Borgou à deux voire quatre autres départements du Bénin).

**Schéma de l'option 2 proposée pour l'orientation de la Phase II  
du Programme de contribution au FADeC**



**1.14. Recommandation finale de la mission d'évaluation**

La mission d'évaluation recommande de donner une nouvelle orientation globale au Programme. Les défis et les enjeux liés aux finances locales à savoir l'effectivité de la décentralisation financière, la promotion de l'économie locale et la mobilisation des ressources propres, nécessitent la mise en œuvre d'un programme qui va au-delà de la seule contribution au FADeC.

Le FADeC est par excellence, l'instrument qui permet de rendre la décentralisation financière effective au Bénin. Or la décentralisation financière n'est qu'une composante des finances locales qui concernent également les recettes propres des communes mobilisables à travers une gouvernance locale orientée

vers la mise en valeur des potentialités et la création d'un environnement favorable à l'éclosion du tissu économique local.

Les défis et les enjeux actuels de la décentralisation se focalisent autour de : (i) la capacité des communes à mobiliser leurs ressources financières propres ; (ii) la performance des communes dans l'exécution des dépenses d'investissement ; (iii) l'accompagnement effectif des communes par les services de l'État et (iv) la promotion des initiatives de développement économique local en partenariat avec le secteur privé.

La reconnaissance de la nécessité pour la décentralisation de **prendre un virage économique et du rôle central que les collectivités locales sont appelées à prendre pour que ce virage soit réussi** constitue une avancée importante. Ce passage du développement local au développement économique local constitue un des défis majeurs du processus décentralisation au Bénin.

Les processus de développement local doivent s'orienter vers le développement économique à travers des investissements qui valorisent les potentialités locales ; des actions pour la création des conditions d'accès à des financements adaptés ; la contribution à la mise en place des infrastructures de soutien aux activités économiques (marchés, routes, point de regroupement de produits vivriers, marché à bétail, magasins de stockage, unités de transformation, etc.).

Dans cette perspective, le développement économique local requiert un effort concerté et coordonné pour que la connaissance de la réalité et des besoins locaux qui se transforment en valorisations économiques, en capacités techniques pour promouvoir les entreprises et les possibilités de revenu et d'emploi dans la constitution de mécanismes de développement fondés sur le consensus démocratique. Les Communes se trouvent au centre de cette dynamique territoriale souhaitée de mise en place d'un processus permanent de promotion et de création de richesses soutenant l'emploi, l'économie et les finances locales à travers la mise en valeur des ressources endogènes diverses. Il y a donc nécessité d'orienter le curseur de la gouvernance locale vers l'économie pour améliorer les finances locales.

#### **1.15. Recommandations de l'atelier de bilan prospectif**

Un atelier de bilan prospectif de la phase 1 du Programme FADeC a été organisé. Il visait comme objectif d'amener les partenaires du Programme FADeC à poser un regard critique sur les différents aspects de la mise en œuvre, les processus et les rôles des parties prenantes ainsi que les résultats du programme et les principales leçons tirées.

Les conclusions de cet atelier ont permis de retenir pour la phase 2, l'option qui consolide et renforce les acquis du programme avec une orientation pour corriger les faiblesses constatées dans l'évaluation de la phase 1 (option 1). Cette option devrait être complétée par l'intégration d'une composante « promotion de l'économie locale » plus légère, à travers un renforcement des capacités du SP/CONAFIL dont le mandat inclut la mise en œuvre de la politique de l'État en matière de finances locales.

#### **1.16. Conclusions générale de l'évaluation**

L'option retenue pour la phase 2 du Programme d'appui au FADeC est celle qui consolide et renforce les acquis du programme avec une orientation pour corriger les faiblesses constatées dans l'évaluation de la phase 1. Pour atteindre ces objectifs, le Programme d'appui au FADeC pourrait ainsi être structuré en

3 composantes majeures :

- **Composante 1** : Abondement du FADeC et soutien à son Mécanisme.
- **Composante 2** : Appui institutionnel aux structures en charge du pilotage et du contrôle du FADeC ;
- **Composante 3** : Soutien au dialogue politique pour une augmentation de la contribution du Budget général de l'État au financement des Communes.

Au Ministère de la Décentralisation et de la gouvernance Locale, la « **promotion de l'économie locale** » relève de la mission de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL). Cette Direction, qui comporte en son sein un service de promotion de l'économie locale, pourrait prendre en charge les préoccupations soulevées au cours de l'évaluation relativement à la gouvernance économique locale.

La DGCL dispose d'un guide méthodologique d'élaboration d'une stratégie de promotion de l'économie locale qui est prévu pour être vulgarisé dans les communes. Il est envisageable qu'un appui soit apporté à cette Direction pour une expérience pilote de l'opérationnalisation du guide dans quelques communes de l'Alibori et du Borgou. Par les effets de synergie entre les programmes, ASGoL qui apporte déjà un soutien à la DGCL, pourrait soutenir une telle action dans le cadre de son Plan de travail annuel de 2020.

Les résultats de cette action peuvent être précurseur d'un Programme plus globale prenant en compte tous les aspects liés de la gouvernance de l'économie locale.

En ce qui concerne le **dialogue politique en faveur d'une accélération de la décentralisation financière**, un appui spécifique pourrait être apporté à l'ANCB pour améliorer sa participation. Cet appui accompagnement pourrait s'inscrire dans le cadre de l'appui global que ASGoL apporte à l'ANCB. Les échanges avec le Secrétariat Exécutif de l'ANCB ont permis de noter une volonté de mettre en place ou de dynamiser plusieurs plateforme de travail sur la décentralisation financière : plateforme de travail (Task-force États-communes) avec la DGI (pour les questions de ristournes aux communes sur l'exploitation des carrières et autres gisement), avec la DGTCP (pour mieux organiser les transfert des ressources) et la Direction Générale du Budget (DGB) en ce qui concerne les prévisions budgétaires en lien avec les ministères sectorielles ; Organisation de rencontres périodiques avec les Directeur de la Programmation et de la Prospective (des ministères clés pour le transfert des ressources aux communes) qui sont les responsables de l'élaboration des budgets sectoriels. Ces groupes de travail offre l'occasion d'un renforcement des cadres techniques sur la décentralisation, la décentralisation et les conséquences et exigences induites.

Ces actions pourraient être menées dans le cadre de l'appui ASGoL à la mise en œuvre du Plan de travail annuel de 2020 de l'ANCB.

## **Annexes**

1. Tableau des principaux constats de terrain
2. Liste des personnes rencontrées
3. Termes de référence de l'évaluation

### 1.17. Tableau des principaux constats de terrain

N°	PRINCIPAUX CONSTATS DE TERRAIN	FORCES DU MECANISME	FAIBLESSES DU MECANISME	RECOMMANDATIONS
1	Utilité du FADeC pour les communes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le FADeC est le principal sinon le seul véritable outil de financement du développement local dans les Communes au Bénin;</li> <li>- Le FADeC a participé au renforcement de l'institution communale à travers le FADeC Fonctionnement.</li> <li>- La visibilité du processus de décentralisation dans les Communes à travers la réalisation des infrastructures sociocommunautaires (scolaires, sanitaires, marchandes, hydrauliques au profit des communes);</li> <li>- Amélioration progressive de la qualité des services rendus à la population</li> <li>- Le rapprochement de l'administration des administrés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faible mobilisation des ressources propres</li> </ul>	<p>Les communes devront :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- faire un effort pour l'amélioration progressive du niveau de mobilisation des ressources propres;</li> <li>- promouvoir la réalisation d'infrastructures et d'investissements contribuant au développement de l'économie locale,</li> </ul>
2	Bilan actuel du Mécanisme du FADeC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les audits qui sont de bonnes factures sont souhaités car ayant permis d'améliorer progressivement la qualité de la gestion et le réflexe du compte rendu aux mandants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le taux de transfert des ressources de l'État est resté stagnant sur plusieurs années. Il tourne toujours autour de 3% sans jamais atteindre les 5% prévus alors que les normes communautaires préconisent un taux compris entre 15% et 20%</li> <li>- Les audits ne cadrent très souvent pas avec la période de gestion. Ils interviennent dans la seconde moitié de l'année N+1 pour formuler des recommandations susceptibles d'être mise en œuvre dès le début de l'année N+1, il se passe déjà 8 mois d'exécution. Cela ne facilite donc pas la mise en œuvre diligente des recommandations formulées;</li> <li>- Les audits sont fastidieux et durent au moins 10 jours dans chaque commune;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La CONAFIL et le MDGL devront procéder à un cadrage des audits afin de déterminer la période appropriée pour leur réalisation;</li> <li>- Le MEF et la DNCMP devront réorganiser la gestion du SIGMAP afin de le rendre plus fluide et adapté aux réalités actuelles de notre pays (Faible niveau de connexion internet).</li> <li>- La DNCMP devra rendre le journal des marchés publics plus accessible au public;</li> <li>- L'État en collaboration avec les communes devra aider à améliorer progressivement la mobilisation des ressources propres pour permettre d'atteindre 10% à 12% du budget des communes afin d'assurer la pérennité des ouvrages réalisés</li> </ul>

N°	PRINCIPAUX CONSTATS DE TERRAIN	FORCES DU MECANISME	FAIBLESSES DU MECANISME	RECOMMANDATIONS
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un faible taux de mandatement et de paiement donnant lieu à d'importants reports de crédits à la fin de chaque année. Ceci à cause des retards dans la mise en place des fonds, du manque de célérité dans l'élaboration des documents de planification, notamment le plan prévisionnel de passation, de la lourdeur administrative et du système de validation et d'approbation des actes par la tutelle;</li> <li>- Le non-respect des procédures parfois liée au dysfonctionnement de certains systèmes (SIGMAP);</li> <li>- L'insuffisance et parfois l'indisponibilité du personnel communal (souvent occupé à plusieurs tâches) à la fois au four et au moulin (Un service réduit parfois à une seule personne);</li> <li>- Le processus de passation des Marchés Publics est trop lourd et fait intervenir des acteurs nouveaux tels que le Délégué du Contrôleur Financier (DCF), l'exigence de la validation des marchés par les DCF et même leur présence lors de réceptions des ouvrages</li> <li>- Le faible niveau de mobilisation des ressources propres,</li> </ul>	<p>comme indiqué dans la lettre de cadrage du ministre de la décentralisation;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'État devra doter les communes de ressources pour l'entretien et la pérennité des infrastructures réalisées ;</li> <li>- Les communes devront procéder au recrutement de personnel qualifiés et assurer des recyclages périodiques à celui existant;</li> <li>- La CONAFIL et la Préfecture devront veiller à ce que l'intervention du Délégué du Contrôleur Financier ne retarde davantage la procédure de PMP.</li> </ul>
4	Qualité de la collaboration entre les communes et la CONAFIL et améliorations à apporter à son	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'une parfaite collaboration entre la CONAFIL et les Communes;</li> <li>- Le Secrétariat Permanent de la CONAFIL est à la hauteur de la mission;</li> <li>- Le Secrétariat Permanent de la CONAFIL met en place de manière progressive, les outils de suivi et de facilitation des audits;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retard dans la notification des ressources aux communes : Ceci vient souvent après l'élaboration des budgets primitifs ou presque même pas ;</li> <li>- Mise en place de ressources non notifiées ;</li> <li>- Mise en place tardive des ressources ;</li> <li>- Les demandes d'avis de non objection ;</li> <li>- Non-respect par la tutelle du délai d'approbation ne respectant pas les 10 jours;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Gouvernement devra renforcer l'équipe du SP CONAFIL en personnel et en matériel informatique suffisant au regard de l'immensité des activités menées par elle dans le cadre du FADeC ;</li> <li>- Le MDGL devra Installer des démembrements de la CONAFIL au niveau des départements afin de la rendre plus proche et plus prompte à</li> </ul>

N°	PRINCIPAUX CONSTATS DE TERRAIN	FORCES DU MECANISME	FAIBLESSES DU MECANISME	RECOMMANDATIONS
	positionnement institutionnel pour la rendre plus efficace	- Les tableaux sont devenus de moins en moins lourds à renseigner;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence d'appuis Techniques relatives aux renforcements périodiques de capacités des acteurs de la chaîne;</li> <li>- Insuffisance du Logiciel de Gestion Budgétaire des Communes (GBCO) qui n'arrive pas à couvrir tous ses modules prévus;</li> <li>- L'équipe d'informatisation des données financières pour le suivi-évaluation manque de référence en matière d'outils appropriés. Ainsi, seul le logiciel peut rendre fluide et scientifique les échanges et le traitement de données ;</li> <li>- Difficultés d'appropriation des nouvelles dispositions du code des marchés publics ;</li> <li>- Difficulté dans l'application du SIGMAP ;</li> <li>- Insuffisance dans l'appui aux communes pour asseoir une base de données fiable relative à la comptabilité matière ;</li> <li>- Absence de renforcement de capacité en tenue de la comptabilité matière.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>répondre aux besoins des communes;</li> <li>- La CONAFIL devra procéder à la dotation d'un logiciel de suivi-évaluation qui passera par l'uniformisation des logiciels de gestion des Communes existants à ce jour;</li> <li>- Le MDGL et la CONAFIL devront veiller aux conditions de nomination de certains cadres dans les communes ;</li> <li>- Le MDGL et la CONAFIL devront suivre avec les acteurs, la gestion de la carrière des agents communaux;</li> <li>- La CONAFIL devra faire un effort pour supprimer ou tout au moins réduire les reports de crédits d'année en année.</li> </ul>
5	Rôle des préfectures dans le processus	<p>La préfecture est l'autorité approbatrice, elle approuve les documents de planification notamment les budgets, les marchés publics.</p> <p>Elle joue ce rôle sans grandes difficultés même si parfois les délais ne sont pas respectés surtout pour les marchés</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La nomination dans les préfectures, du Délégué du Contrôleur Financier (DCF) qui a mis en place un troisième niveau de contrôle qui est souvent source de blocage dans la consommation des ressources n'est pas toujours appréciée.</li> <li>- Le délai d'approbation prévu s'étend parfois jusqu'à trois (03) mois sans suite;</li> <li>- L'appui des services déconcentrés aux communes est limité. Les services déconcentrés ne jouent pas pleinement leur rôle d'assistance conseil aux communes dans la gestion des ressources FADeC. Ils ne se sont sous l'autorité</li> </ul>	<p>La Préfecture devra :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- veiller au respect strict du délai d'approbation des marchés;</li> <li>- éviter que le DCF ne s'érige en un troisième organe de contrôle des marchés publics après la CCMP et l'organe de validation des marchés au niveau préfectoral;</li> <li>- faire le plaidoyer pour la célérité dans la mise en place des ressources;</li> <li>- améliorer les relations entre les mairies et les services déconcentrés de sorte qu'ils se sentent plus redevables des mairies qu'ils ne le sont actuellement.</li> </ul>

N°	PRINCIPAUX CONSTATS DE TERRAIN	FORCES DU MECANISME	FAIBLESSES DU MECANISME	RECOMMANDATIONS
			des maires et donc ne sont pas toujours disponibles pour accompagner les communes.	
6	Rôles des associations de communes et propositions pour renforcer leur apport au dispositif	<p>- Les associations des communes dont l'APIDA pour le cas de l'Alibori et ADeCOB dans le Borgou, accompagnent les mairies dans la mise en œuvre effective du FADeC à travers les renforcements de capacités des cadres et élus communaux, le suivi-évaluation des PTA/PAI, la passation des marchés publics, l'élaboration des documents de planification communale) l'organisation des audits blanc du FADeC pour la bonne préparation des audits proprement dits, (iv) la création de cadres d'échanges et de partage d'expériences entre les acteurs communaux.</p> <p>- Beaucoup de réalisations dans le secteur de la santé, de l'éducation et de l'état-civil ont été cofinancés à travers les ressources FADeC et des ressources venant des intercommunalités. Dans le Borgou par exemple, des ouvrages de franchissement ont été réalisés sur financement conjoint ADECOB-FADeC. Aussi, des infrastructures dans le domaine de la santé et de l'éducation ont été réhabilitées dans le Borgou sur cofinancement du FADeC et de l'ADECOB (Fonds de Développement du Territoire). Les associations intercommunales ont également fait des plaidoyers pour l'augmentation et le transfert des ressources FADEC avec moins de retard.</p>	<p>- Faiblesse de moyens pour faciliter l'intercommunalité;</p> <p>- Les associations intercommunales sont limitées dans leurs actions car elles ne reçoivent aucune subvention de l'État. Il n'y a pas de FADeC pour soutenir l'action des intercommunalités.</p>	<p>- La CONAFIL devra associer davantage les intercommunalités dans la définition des critères de performance et dans la gestion des ressources FADeC;</p> <p>- L'État devra instituer des ressources du FADeC pour soutenir financièrement des associations de communes et les intercommunalités;</p> <p>- L'État devra permettre aux communes de payer leur contrepartie à la réalisation des projets intercommunaux avec les ressources du FADeC;</p> <p>- L'État devra encourager la création et le développement des associations des communes dans tous les départements et renforcer leurs moyens d'action.</p>

<p>Améliorations possible du dispositif dans le cadre de la mise en œuvre de la deuxième phase</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réorganiser le circuit de transfert des ressources pour le rendre plus souple pour les communes ; d'où la nécessité d'une plus grande autonomisation et une responsabilisation plus accrue de la CONAFIL dans la mobilisation des financements et leur transfert dans les délais aux communes ;</li> <li>- Augmenter le FADeC fonctionnement pour un renforcement des effectifs des cadres communaux ;</li> <li>- Poursuivre le perfectionnement des logiciels de la gestion budgétaire des communes pour la production de certaines situations relatives à la gestion du FADeC ;</li> <li>- Prévoir une dotation pour l'appui institutionnel aux communes afin de leur permettre de renforcer les capacités de ceux en charge de la gestion et du contrôle des finances locales. Le FADeC DIC (Développement Institutionnel des Communes) ayant été suspendu. Comparativement aux autres projets/Programmes le FADeC à travers la CONAFIL n'a jamais organisé un atelier de renforcement de capacité sur tel ou tel aspect de la gestion des ressources FADeC ou des finances locales ;</li> <li>- Les partenaires techniques et financiers pourraient apporter leur soutien au mécanisme mise en place des ressources, notamment sur la nécessité pour la CONAFIL de procéder au transfert des ressources FADeC dans les délais requis ;</li> <li>- Procéder à l'actualisation et de mise en valeur du gisement fiscal des communes car globalement les capacités de maîtrise d'ouvrage sont plus en plus perceptibles et la gestion comptable et financière s'améliore progressivement avec la mise en place des logiciels de gestion budgétaire. Or la question de la mobilisation des ressources des communes reste encore totale pour presque toutes les communes même celles qui se pensent avoir une bonne capacité de mobilisation des ressources. ;</li> <li>- Donner un appui aux communes pour la mise en place d'une fiscalité locale afin de leur permettre d'identifier, de répertorier et d'actualiser l'assiette fiscale des communes ;</li> <li>- Doter les services déconcentrés de l'État (Recettes Auxiliaires de Impôts, et Recettes Perception) de ressources humaines et de moyens matériels leur permettent de mieux jouer leur partition sans avoir à solliciter davantage les maigres recettes des communes ;</li> <li>- Dépolitiser les questions de mobilisation des ressources à mettre à la disposition des communes ;</li> <li>- Prendre des mesures afin que le dispositif d'intervention se penche plus sur les FADeC affectés des ministères sectoriels aux fins de résorber les besoins réels des populations en lien avec les plans sectoriels de développement et de planification nationale ;</li> <li>- Procéder au transfert des tranches du FADeC en une fois et non en deux fois (FADeC affecté) ou en trois fois (FADeC non affecté) surtout pour ce qui provient des PTF. Toutefois, la part du budget national (ressources internes) pourrait continuer par respecter les tranches de transfert existants ;</li> <li>- Doter les Communes de logiciels de gestion uniformisés et de suivi-évaluation des ressources du programme;</li> <li>- L'État devra éviter de rivaliser avec les Communes sur les maigres ressources locales disponibles ;</li> <li>- Supprimer le "coût administratif" qui ne fait qu'appauvrir davantage les communes ;</li> <li>- Analyser les conditions d'implication des communes dans la gestion de l'approvisionnement des populations en eau potable (Fonds de transition eau notamment);</li> <li>- Élargir les secteurs d'intervention du FADeC Affecté en y ajoutant par exemple l'énergie;</li> <li>- Prévoir des dotations pour l'ouverture et l'aménagement des pistes dans les communes</li> </ul>
--	---

### 1.18. Liste des personnes rencontrées

N°	NOMS ET PRENOMS	TITRE	COMMUNES	CONTACTS
1	OROU GANI S, Gourgui	Directeur des Services Techniques	BANIKOARA	66163593
2	DAMON S. Kassim	Directeur de la Planification et du Développement Local	BANIKOARA	95491920
3	OROU DOUAROU Bagoudou Herman	ACPL	BANIKOARA	95428942
4	MOUSSA Issiaka	CSAEM	BEMBEREKE	95640410
5	SOUROGOU Roger Masso	2ème Adjoint au Maire	BEMBEREKE	95819767
6	MORA Augustin	Secrétaire Général de la Commune	BEMBEREKE	95548062
7	SALIHOU Sambo Mifoula	Maire de la Commune de Bèmbèrèkè	BEMBEREKE	
8	MATCHOUDO T. Bani	Directeur des Services Techniques	GOGOUNOU	97060458
9	SERO Tamou	Chef du Service de la Planification et du Développement Local	GOGOUNOU	97013567
10	TAMOU MORA Bagri	Directeur des Services Financiers	GOGOUNOU	97129599
11	LAFIA K. Chabi	Directeur des Services Techniques	KANDI	97190138
12	BABA AGBA Abibou	Coordonnateur du pôle développement Economique et Locale de l'APIDA	KANDI	94161294
13	BAZIRI Souhabirou	C/SPEP	KANDI	66439945
14	ODO Tranquillin	C/SPAT	KANDI	96799376
15	GUERA YAROU Isaac	Chargé de Mission du Préfet de l'Alibori	KANDI	95912627
16	BANI GAYE Nassirou	CPMRFL/APIDA	KANDI	95171060
17	BIO TORO Alassane	COMPTABLE/APIDA	KANDI	95887633
18	SABI ASSOUMA Bani	Chargé de Mission du Préfet de l'Alibori	KANDI	94194802
19	BAKO Abdou Razack	Secrétaire Général du Département de l'Alibori	KANDI	96129808
20	GARBA SAY Abdou Waha	Responsable du Suivi Evaluation de l'APIDA	KANDI	95010088
21	ELEGBE Valentin	Représentant C/SDLP	MALANVILLE	95172125
22	TINY Amadou	Chef Service Affaires Economiques et Financières	MALANVILLE	974782286
23	GODJI A. Ibrahim	Chef du Service Technique	MALANVILLE	97447093
24	DANDAKOE Inoussa	Maire de la Commune de Malanville	MALANVILLE	
25	SINAN OUNEGUI Orou Gbéro	Chef du Service Technique	N'DALI	95156058
26	SAKA SEKO Chabi	Chef du Service de la Planification et du Développement Local	N'DALI	62986665
27	BONI OROU MOUKOU Zakari	Receveur Percepteur	N'DALI	97230324
28	YOROU NGOBI Gaston	Maire de la commune de N'DALI	N'DALI	97763968

N°	NOMS ET PRENOMS	TITRE	COMMUNES	CONTACTS
29	BONI Yara Karim Rachidi	Chargé de l'Entreprenariat et de la Promotion des Entreprises Locales à l'ADECOP	N'DALI	95453638
30	ISSA Hadissou	Chef Service Affaires Financières	NIKKI	97324280
31	LAFIA BOUKARI Oumarou	Maire de la Commune de NIKKI	NIKKI	97767690
32	ZIKI SIA Adam	Chef du Service Technique	NIKKI	95101554
33	SINAGOURAROU Sanni Fidèle	Agent de la Mairie	PARAKOU	95712082
34	ADAMOU Sylla	Chef du 2ème Arrondissement	PARAKOU	97683484
35	MPOTCHA Félix	Secrétaire Général de la Commune	PARAKOU	97748484
36	TAIROU LAFIA Issa	Chef Service Affaire Économiques et Marchandes	PERERE	94419937
37	MAMAN DYKO Ahmed	S/PRMP	PERERE	96796911
38	MOUSSA AROUNA Abdoul Aziz	Chef Service Affaires Financières	PERERE	66337502
39	BETE Simé Djihad	Secrétaire Général	PERERE	61442080
40	OROU GANI Sakibou	Chef du Service de la Planification et du Développement Local	SEGBANA	95101280
41	GBANGOU SOUMANOU Moukaïla	Directeur des Services Techniques	SEGBANA	95447601
42	BIAOU Liamidi	Chef du Service Technique	TCHAOUROU	97743549
43	SINAICIRE O. Badé	Chef du Service de la Planification et du Développement Local	TCHAOUROU	97375571
44	ADAM Kabirou	Assistant du Chef du Service Affaire Financières	TCHAOUROU	95356935
45	SANGNON Adrien	Secrétaire Général	TCHAOUROU	95354839
46	ADIMI M. Sylvie	Chef Division Ressources Humaines	TCHAOUROU	96276225
47	BIO SOUNON BOUKO	Maire de la commune de Tchaourou	TCHAOUROU	97137297
48	BARBOZA Jacky Ulrich	Coordonnateur du champ d'action 2 Finances locales PDDC-GIZ	COTONOU	60888445
49	KAKPA Marcellin	Coordonnateur Sectoriel Décentralisation, Finances publiques et Macro - KFW	COTONOU	21312107
50	HEINKELE Jurgen	Chef d'équipe GFA-KFW auprès de SP CONAFIL	COTONOU	95420221
51	TOGBE Jean-Claude	Chef du Service des Collectivités Locales - DGTCP	COTONOU	96121649
52	FACINOUS Zinson	Inspecteur Général des Finances (IGF)	COTONOU	95592856
53	FATEMBO Péricles	IGAA	COTONOU	96611971

<b>N°</b>	<b>NOMS ET PRENOMS</b>	<b>TITRE</b>	<b>COMMUNES</b>	<b>CONTACTS</b>
54	COSSOBA Nanako	Chargé de Programme PNUD Bénin	COTONOU	97776638
55	HOUESSOOU Georges	Conseiller Technique Décentralisation - MDGL	COTONOU	97006194
56	DEGUE Jean Pierre	Chargé des programmes Social Watch	COTONOU	
57	SOULE Moudachirou	Chargé de Programme Laboratoire Citoyenneté	COTONOU	97595047
58	CORDEROY Sylvain	Chef du Domaine Gouvernance au BUCO	COTONOU	
59	TONOUKOIN Serge Camille	Chargé de Programme Domaine Gouvernance BUCO	COTONOU	97184271
60	LALEYE Gérard	Chargé de Programme Régional	COTONOU	95 06 07 05
61	ADIDO Justin	Chargé de Programme Domaine Gouvernance BUCO	COTONOU	97 22 74 20
62	LIHOUSOU Sègla	Secrétaire Exécutif de l'ANCB	COTONOU	97087255
63	AFFO TOSSOU Leila	Directrice de la Gouvernance Locale/MDGL	COTONOU	94428261
64	OLIMPIO SACRAMENTO Gildas	Responsable Suivi-évaluation/SP CONAFIL	COTONOU	95203115
65	GBODJEYIDO A. Zacharie	Secrétaire Permanent CONAFIL	COTONOU	97152503

## 1.19. Termes de référence

# Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)

## Évaluation Phase 1

Au cours de la 1ère phase du programme (2016-2019), la Coopération suisse a abondé le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) non affecté et apporté un appui au renforcement institutionnel et technique du Secrétariat Permanent de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) pour un coût global de CHF 9'000'000. Le but du programme est de contribuer à la réduction de la pauvreté par un meilleur accès des populations locales aux services sociaux de base de bonne qualité et à la promotion de l'économie locale par la réalisation des infrastructures subséquentes. L'enjeu est d'améliorer le taux de transfert des ressources financières aux collectivités locales pour la mise en œuvre des plans de développement communaux en vue de la satisfaction des besoins de base des communautés. L'appui à la CONAFIL a permis d'améliorer le processus des transferts en direction des communes et ainsi que la qualité des audits techniques et financiers. La présente évaluation vise à apprécier la démarche, les approches utilisées, les résultats et effets induits et tirer des enseignements pour la phase 2 (2020-2023).

### 1. Contexte et justification

#### Contexte de la décentralisation au Bénin

L'organisation des premières élections communales et municipales en décembre 2002 et février 2003 et l'installation des premiers conseils communaux et municipaux ont marqué l'avènement de la décentralisation au Bénin. Par ces actes, l'État béninois a fait le choix de transférer certaines fonctions à des collectivités locales dont l'exécutif est élu et qui, sur un territoire juridiquement reconnu, disposent de l'autonomie de décision, de l'autorité financière et de gestion. Depuis lors, le processus a fait des avancées appréciables (cadre législatif et réglementaire bien fourni, renouvellement périodique des organes, mis en place de plusieurs instruments d'accompagnement, autorité de tutelle et services déconcentrés au niveau départemental fonctionnels). Les communes ont des compétences propres ; entre autres dans les domaines du développement local, de l'aménagement du territoire, des infrastructures sociales et marchandes, de l'équipement et transports. Elles disposent de ressources propres recouvrées directement, notamment les ressources fiscales (impôts locaux fonciers, taxes sur les activités professionnelles, licences, etc.) et des ressources non fiscales (redevances, droits de place de marché, amendes, etc.)

En 2009, le gouvernement a adopté en conseil des ministres la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) dont l'objectif est de créer des conditions institutionnelles et organisationnelles pour le développement équilibré et durable du territoire national. Cet instrument prône la bonne gouvernance, la concertation entre les acteurs afin de valoriser les potentialités locales pour promouvoir le développement économique et social à la base et réduire le niveau de pauvreté. Le dialogue politique constant entre l'État central, les partenaires techniques et financiers, la société civile et les acteurs infra nationaux, a permis d'améliorer continuellement l'environnement institutionnel et renforcer la capacité des institutions décentralisées.

Malgré ces avancées, le domaine de la décentralisation reste confronté à d'énormes enjeux et défis. Il s'agit entre autres de l'accès au financement pour combler le déficit des ressources propres, l'incapacité d'accéder aux emprunts sur les marchés financiers et le faible niveau de transfert des ressources par l'État pour assurer les compétences transférées aux collectivités

Donc les enjeux et défis majeurs restent la problématique de la décentralisation financière (transfert de ressources aux communes) et la décentralisation sectorielle (non-respect de la compétence communale par les ministères centraux sectoriels en matière de mise à disposition de ressources financières). Le taux de transfert des ressources aux collectivités locales est encore très faible, à peine 3,84% en 2016 en comparaison avec les recommandations communautaires de l'UEMOA (15%).

#### Contexte institutionnel du programme FADeC :

Le FADeC est le mécanisme fonctionnel et performant de transfert de ressources financières aux collectivités locales. Il s'inscrit dans les objectifs des plans stratégiques sectoriels pour la période 2017-2021 du Bénin et les Objectifs mondiaux de Développement Durable auquel s'arrime la Stratégie de Coopération suisse au Bénin (STRACOBEN) 2017-2020 à travers le domaine Gouvernance. 1er bailleur, la DDC a contribué (environ CHF 160'000 de 2009 jusqu'en 2014 et CHF 1'665'000 en 2015) aux dotations non affectées du FADeC à travers son programme ASGoL, Les autres PTF (UE, KfW, etc.) se sont progressivement joints à cet effort. Ses dotations ont permis aux communes de disposer de ressources financières pour la mise en œuvre des plans de développement communaux (PDC).

En 2008, par décret n°2008-276 du 19 mai 2008, le gouvernement a créé un mécanisme national de financement du développement des communes dénommé Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC). Ensuite est intervenue la création de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL). La CONAFIL (organe paritaire État-Communes) a un mandat général d'orientation de la politique et stratégie du Gouvernement en matière de finances locales, et un mandat de pilotage du FADeC. Elle dispose d'un organe technique dénommé Secrétariat Permanent chargé de faire les transferts en direction des communes, d'organiser les audits techniques et financiers en vue d'accompagner l'utilisation rationnelle des ressources.

L'abondement du FADeC non affecté a permis aux collectivités locales de renforcer leurs dispositions organisationnelles et institutionnelles sur la maîtrise d'ouvrage communale, d'assurer un bon fonctionnement du Conseil Communal et de réaliser annuellement sur l'ensemble du territoire national d'importants ouvrages ou infrastructures

Compte tenu de la crédibilité du FADeC, de la recherche de synergies et de la mise à l'échelle des interventions, la DDC a stabilisé à partir de 2016 sa contribution annuelle à CHF 1'800'000 dans le cadre d'un nouveau programme FADeC (dont CHF 100'000 sont prévus pour le renforcement institutionnel et technique du Secrétariat Permanent de la CONAFIL).

Grâce à l'amélioration du respect des normes par les communes et de leur performance lors des audits annuels organisés par la CONAFIL, la DDC a augmenté en 2019 sa contribution annuelle au FADeC qui est passé de 1 à 2 milliards de FCFA. La synergie avec d'autres programmes de la DDC a permis de renforcer la capacité d'investissement des communes, notamment celles du Borgou/Alibori. Elles ont amélioré leur performance en offrant des services de qualité aux populations comme en témoignent les résultats de l'audit FADeC 2017 qui classent 8 communes de l'Alibori et du Borgou, zone d'intervention prioritaire de la coopération, dans le top 15 des 77 communes du Bénin. Ce résultat est en parfait lien avec les effets attendus dans la STRACOBEN 2017-2020. Même si les procédures restent encore relativement longues, elles ont permis d'améliorer les performances, réduire les délais et accélérer les processus de réalisation des infrastructures.

Au vu de ces résultats et au regard de l'évolution du contexte démographique, socioéconomique et de gouvernance, la continuation par une phase 2 permettra de renforcer les acquis et de monter à l'échelle.

## 2. Présentation du programme d'appui au FADeC de la Coopération suisse

Le programme FADeC s'inscrit dans le champ Gouvernance. Il a pour finalité « de contribuer à l'accès des populations locales aux services sociaux de base et à la promotion de l'économie locale par la réalisation des infrastructures subséquentes ». La phase est prévue pour être mis en œuvre du 1<sup>er</sup> août 2016 au 31 décembre 2019. Pour une contribution initiale de CHF 7'100'000, il a été porté par un avenant à l'accord à CHF 9'000'000, soit environ 5.2 milliards de FCFA.

### 2.1 Objectifs et stratégie d'intervention :

#### 2.1.1 Objectifs spécifiques

- Réalisation des infrastructures socio-économiques ;
- Appuis institutionnels aux structures en charges de la gestion des finances locales et du contrôle
- Augmentation de la décentralisation financière du budget national

#### 2.1.2 Stratégie d'intervention

- Financer annuellement le FADeC non affecté selon les procédures en vigueur et après approbation de l'Audit général de l'année n-1 ;
- Apporter une contribution financière à la CONAFIL en vue de renforcer ses capacités ;
- Participer au dialogue politique en vue d'accroître la contribution de l'État au FADeC non affecté et augmenté le nombre de ministères finançant le FADeC affecté.

### 2.2 Les résultats et effets du programme

Même si les effets sont difficilement perceptibles à cette étape, la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions a permis d'aller vers les objectifs du programme. Le renforcement du Secrétariat Permanent de la CONAFIL pour administrer les fonds et piloter le programme a permis d'accompagner, de soutenir et de faire de l'appui conseil.

Quelques résultats portent sur :

- Composante « FADeC non affecté » : la DDC est passé de CHF1250'000 en 2016 à 2'700'000 en 2019 pour un cumul de CHF 8'650'000. Cet accroissement progressif de ressources a permis aux collectivités locales de disposer plus de ressources pour des investissements socio-économiques de qualité au profit des populations notamment dans les départements du Borgou et de l'Alibori.
- Appui institutionnel et technique de la CONAFIL : de CHF 0 en 2016, l'appui est porté à CHF 100'000 pour un cumul de CHF 250'000 au cours de la phase. Le renforcement des capacités de la CONAFIL lui a permis d'assurer son rôle de contrôle et de régulation auprès des administrations communales.
- Le dialogue politique dans le secteur a permis d'aboutir à l'élaboration de plans 2D dans 8 ministères. Les critères de cofinancement du FADeC sont actualisés et validés, le nombre de ministères disposant de note de référence FADeC affecté comportant des critères transparents d'allocation de ressources aux communes a accru, Les dotations FADeC MEMP et MS 2018 sont allouées aux communes sur la base des critères de répartition validés, La matrice de suivi des critères de cofinancement a été aussi actualisée

## 3. Objectif de l'évaluation et résultats attendus

L'objectif général de l'évaluation est d'analyser d'une part, les résultats/effets induits du programme, les mécanismes qui y ont contribué et d'autre part, de dégager les enjeux/défis importants et formuler les axes d'orientation pour une deuxième phase du programme. Elle doit être conduite selon les 5 critères pour l'évaluation des projets de développement: Pertinence, Efficacité, Efficience, Durabilité, Montage institutionnel.

Compte tenu des dynamiques en cours et des résultats obtenus, le processus d'évaluation doit s'inscrire dans un triple regard:

- sur le passé (relever les + et - dans la conduite du programme et dans son approche) ;
- sur le présent (relever les dynamiques en cours, les attentes et les résultats obtenus, et questionner la durabilité de ces dynamiques) ;
- et sur le futur proposer des adaptations/ajouts/compléments aux modalités de pilotage, à l'approche et au montage institutionnel.

Liste non-exhaustive des questions à approfondir par l'évaluation

Aspects	Objectifs spécifiques	Principales questions
Phase 1- Évaluation des résultats  1.1 Apprécier l'atteinte des résultats/effets ; avec quels moyens et s'assurer de la durabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analyser la pertinence et l'efficacité du programme en relation avec les données contextuelles ;</li> <li>▪ Analyser les résultats et effets du programme (voir cadre logique) ;</li> <li>▪ Apprécier les mécanismes et outils de gestion mis en place pour améliorer les transferts de ressources aux communes ;</li> <li>▪ Analyser dans quelles mesures la concertation des différents acteurs a permis l'atteinte des résultats du programme ;</li> <li>▪ Analyser les stratégies, synergies avec ASGOL et Redevabilité</li> <li>▪ Analyser le niveau de fonctionnement des partenariats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Au vu du contexte et des résultats atteints, la contribution de la DDC au FADeC non affecté est-elle pertinente et opportune ?</li> <li>▪ Quels sont les principaux résultats/effets et les facteurs qui ont favorisé ces résultats ?</li> <li>▪ Les approches/stratégies et actions du programme sont-elles efficaces?</li> <li>▪ Des dynamiques durables ont-elles été enclenchées ? constituent-elles une valeur ajoutée du programme ?</li> <li>▪ Les capacités de maîtrise d'ouvrage ou de gestion comptables et financières, de mobilisation de ressources locales sont-elles renforcées et sont-elles durables?</li> <li>▪ Les acteurs locaux (ministères, départements, communes, organes communaux, administrations communales, association faitières des communes, Secrétariat Permanent de la CONAFIL, intercommunalités) ont-ils une maîtrise des dispositifs mis en place, y compris au niveau de leur gestion (durabilité)?</li> <li>▪ Les conditions sont-elles en place pour que les capacités économiques et financières des communes, s'accroissent?</li> <li>▪ Les synergies internes recherchées ont-elles fonctionné ? c'est quoi leur part dans l'atteinte des résultats ?</li> <li>▪ Le montage institutionnel, le pilotage, la coordination et la gestion opérationnelle du programme sont-ils pertinents ??</li> </ul>
1.2 Efficience du fonds et du renforcement institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ S'assurer que le transfert des fonds aux communes et le renforcement de la CONAFIL ont été toujours fait dans les normes, à moindres coûts, à temps et peuvent être éventuellement poursuivies ainsi en phase 2 du programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quel est le rapport coût-bénéfice ? La qualité de la gestion des fonds ? L'appui apporté au SP CONAFIL et la gestion faite du programme ont-ils été raisonnable/économiques ?</li> <li>▪ Les divers outils ou instruments/mesures développés obéissent-ils aux lois de la décentralisation et aux principes de libre administration des communes ? Répondent-ils aux normes communautaires de la CEDEAO ou de l'UEMOA ? Sont-ils durables?</li> <li>▪ Quel est le niveau des capacités techniques développées auprès du Secrétariat Permanent de la CONAFIL?</li> <li>▪ Quelles leçons tirées en rapport avec d'autres instruments sous régionaux ?</li> <li>▪ Quelles sont les principales leçons apprises de cette phase 1 ?</li> </ul>

<p>2- Phase 2 : Perspectives</p> <p>Dégager des perspectives de consolidation des acquis et de réorientation stratégique de la phase 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proposer des pistes pour la consolidation des acquis et des dynamiques identifiées ;</li> <li>▪ Tirer les enseignements principaux et les potentiels qui méritent d'être poursuivis dans un futur programme (activités, processus institutionnels, partenariat...)</li> <li>▪ Analyser les capacités du SP/CONAFIL dans le cadre d'une éventuelle extension des communes de la zone d'intervention de la DDC)</li> <li>▪ Proposer des axes d'une meilleure synergie avec les autres programmes de la DDC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quels enseignements pour la phase 2 du programme</li> <li>▪ Quelles sont les actions/initiatives porteuses de changements qualitatifs pouvant être développés en phase 2 ?</li> <li>▪ Quelles capacités à développer en dehors de celle du Secrétariat Permanent de la CONAFIL, directement avec les structure du ministère des finances ?</li> <li>▪ Quelles sont les lignes fortes de synergies avec les autres programmes DER (FADEC Agriculture, PDIEM), Gouvernance (ASGoL, Redevabilité) et autres ?</li> <li>▪ Faut-il continuer avec l'appui institutionnel pour le renforcement des capacités de la CONAFIL ou identifier d'autres acteurs ?</li> <li>▪ Quelles propositions peuvent être faites pour améliorer le montage institutionnel du programme ?</li> <li>▪ Quelles peuvent être les piliers phares pour le futur programme assorties de cadre logique ?</li> <li>▪ Comment envisager une stratégie de sortie et quand ?</li> </ul>
--	--	---

#### 4- Résultats attendus de l'évaluation

Les résultats de l'évaluation sont attendus dans deux livrables.

**A-** un rapport de la mise en œuvre du FADeC (maximum 25 pages) structuré comme ci-après :

##### 1) Partie introductive :

- Page de couverture ;
- Table des matières ;
- Liste des abréviations ;
- Résumé exécutif (max. 2 pages) ;
- Méthodologie.

##### 2) Corps du rapport:

###### a) Partie résultats :

- L'appréciation de la pertinence, l'efficacité du programme, les effets induits, leur durabilité, le montage institutionnel ainsi que les leçons apprises pour le programme. Il faudra montrer clairement les aspects liés à la gouvernance du programme, les principaux enseignements de la mise en œuvre et aussi d'un point de vue du renforcement des capacités des acteurs, même communaux, les mécanismes, les délais et les procédures de transfert des ressources, la conduite des audits/contrôles, le suivi des résultats des audits, la performance des communes.
- Les aspects liés à l'appréciation du coût de l'appui institutionnel apporté au programme, Secrétariat en particulier (efficience), la qualité en termes d'actions majeurs, de réformes entreprises (activités des PA) et les enseignements majeurs à retenir pour la phase 2.

###### b) Partie perspectives :

- L'analyse de la pérennité des acquis, les principaux enseignements et potentiels qui méritent d'être poursuivis mais aussi les nouvelles actions porteuses de changements en lien avec

l'évolution récente du contexte national et régional (notamment avec l'avènement des agences dans les domaines de compétence des communes, de la perspective de relecture des textes de décentralisation et de la PONADEC) ;

- B-** Document d'orientation stratégiques selon les lignes directrices du ProDoc  
(Les axes d'orientations de la phase 2 ; cadre logique, Tableau des risques identifiés et des possibles mesures à prendre, Liste des recommandations, etc.)

Annexes :

- Calendrier et interviews de la mission
- Inventaire de tous les acteurs pertinents rencontrés
- Inventaire des documents de référence
- Ces termes de référence

Les documents seront transmis à la Coopération suisse au Bénin en format physique et électronique.

## 5- Méthodologie

La méthodologie doit inclure :

- ❖ Une revue documentaire ;
- ❖ Un briefing avec la Coopération Suisse, le SP/CONAFIL, Care International Bénin Togo;
- ❖ Des interviews avec les acteurs du programme, soit :
  - Les communes du Borgou/Alibori (Élus et services techniques) ;
  - Association de développement des communes du Borgou (ADECOP) ;
  - Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans l'Alibori (APIDA) ;
  - Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) ;
  - Deux Préfectures des départements du Borgou et de l'Alibori, les directions départementales des finances ;
  - Ministères en charge de la décentralisation, de l'agriculture, du cadre de vie, des enseignements primaires, de l'eau, de la santé, des finances ;
  - Les inspecteurs IGF/IGAA, la DGCP ;
  - Également, d'autres partenaires techniques en appui à la décentralisation seront consultés (GIZ, KfW, Ambassade d'Allemagne, Banque Mondiale, Coopération belge, l'Union Européenne, etc.) ;
  - Le bureau de la Coopération suisse à Cotonou (Chef domaine gouvernance, CP Gouvernance, CFO) ;
  - Un échange avec le Conseiller régional gouvernance de la Division Afrique de l'Ouest de la Coopération Suisse, basé à Cotonou ;
- ❖ Un briefing avec la Coopération Suisse, le SP/CONAFIL
- ❖ Un rapport provisoire à soumettre au comité de débriefing ;
- ❖ Un rapport final.

## 6- Profil des consultant-e-s

L'équipe sera composée de 2 à 3 personnes :

- 1 consultant-e international-e/Sous régional-e, chef-fe d'équipe ;
- 1 consultant-e national-e, membre d'équipe, spécialiste en finances locales ;
- Eventuellement 1 un-e troisième consultant-e, administration territoriale et droit de décentralisation.

Les deux consultants doivent remplir les conditions d'engagement suivantes:

- Diplômé-e-s 2<sup>ème</sup> cycle (Master/DESS) en sciences politiques, économiques ou sociales, ou toute autre domaine équivalent ;
- Très bonnes connaissances des enjeux de décentralisation en Afrique de l'Ouest surtout pour le chef d'équipe;

- Fortes capacités d'analyse (quantitative et qualitative) et forte habilité à communiquer et résumer cette analyse par écrit
- Connaissance et/ou expérience en analyse, en gouvernance interne des organisations et en gestion de fonds de développement et en renforcement des capacités des organisations
- Connaissance de l'administration publique, spécifiquement de la décentralisation béninoise.
- Aptes à travailler en équipe ainsi que de manière indépendante, et capable de livrer du travail de haute qualité dans de courts délais
- Expériences de consultance pour des bailleurs de fonds (si possible DDC)
- Expériences de l'Afrique de l'Ouest (surtout pays de l'UEMOA), pour le chef d'équipe.
- Le/La chef-fe d'équipe doit avoir en plus 5 à 10 ans d'expérience professionnelle prouvée en évaluation de programmes de développement en lien avec la gouvernance et la décentralisation.

#### 7- Durée du mandat

L'exécution du mandat doit avoir lieu entre juin et juillet 2019 pour un nombre maximal de 40 jours (y compris week-ends et voyages), incluant :

- 1 semaine de préparation
- 2 semaine à Cotonou (Bénin)
- 2 semaines sur le terrain dans les départements du Borgou et de l'Alibori (nord-est du Bénin)
- 1 semaine de débriefing et rédaction de rapport.

#### 8- Documents disponibles

- Documents et textes nationaux et régionaux dans le secteur de la décentralisation : PONADEC, etc.)
- Stratégie de Coopération de la Suisse au Bénin 2017-2020;
- Aide-mémoire des revues sectorielles décentralisation, finances locales etc. ;
- Publication et rapports de PTF en appui à la décentralisation et rapports des audits ;
- Documents de programme FADeC, phase 1 ;
- Proposition de crédit (PC) de la DDC sur le programme
- Rapports annuels du programme ;
- Les lignes directrices du Prodoc ;
- Procès-verbaux (PV) des divers Comités d'Orientation Stratégique (COS) ;
- Tout autre document pertinent.

#### 9- Offre à fournir par les consultants à la Coopération suisse

Sur la base de ces termes de référence, une offre est attendue d'ici le 14 mai 2019 à 18 heures béninoises. Seules des offres d'équipe constituée d'au moins deux consultants au profil requis seront considérées.

L'offre devra comprendre:

1) une proposition technique de 10 pages maximum (sans les annexes) comportant:

- la compréhension du mandat ;
- l'approche méthodologique proposée ;
- les outils d'évaluation à administrer aux acteurs ;
- le planning d'exécution du mandat (chronogramme)
- le profil des Consultant-e-s (Curriculum Vitae en annexe) et leur disponibilité durant la période
- La liste des missions similaires effectuées avec référence (attestations de bonne fin d'exécution) – en annexe.

2) une proposition financière :

- Budget complété selon le format joint: honoraires, frais de voyages des consultant-e-s, autres frais (visa, vaccins, communication, etc.) estimés pour le déroulement du processus. Les ateliers de briefing et débriefing se feront à Cotonou et pris en charge par la DDC.
- La lettre de soumission datée et signée devra indiquer le montant de l'offre

La contractualisation ainsi que le suivi administratif et financier de cette évaluation sont de la responsabilité du Bureau de la Coopération Suisse au Bénin.

Les offres ainsi que les rapports (provisoire et final) sont à envoyer par E-mail à:

- M. Justin Acakpo ADIDO, Chargé de Programme Gouvernance, Coopération suisse, [acakpo.adido@eda.admin.ch](mailto:acakpo.adido@eda.admin.ch) Tél.: +229 21 31 47 37 / +229 97 22 74 20/+41 58 48 39 731
- M. Luc Wetoossou, Chargé de finances opérationnelles, Coopération suisse au Bénin, [luc.wetoossou@eda.admin.ch](mailto:luc.wetoossou@eda.admin.ch), Tél.: +229 97 48 34 35/+41 58 48 00 774
- M. Sylvain CORDEROY, Chef de Domaine Gouvernance, Coopération suisse au Bénin, [sylvain.corderoy@eda.admin.ch](mailto:sylvain.corderoy@eda.admin.ch), Tél.: +229 97 97 03 02/+41 58 46 54 666

## 10- Chronogramme

Lancement de l'évaluation est prévu début juin et prendra fin au plus tard fin juillet 2019.

Étapes	Actions / Produits	Délai maximal	Responsable (s)
1	Lancement de l'appel d'offres restreint	18.04.2019	DDC
2	Réception des offres	14.05.2019	DDC
3	Adjudication provisoire	21.05.2019	DDC
4	Adjudication définitive et contractualisation	29.05.2019	DDC
5	Préparation	Proposition des consultants	Consultants
6	Briefing		DDC
7	Évaluation		Consultants
8	Débriefing		DDC
9	Rapport provisoire	25.07.2019	Consultants
10	Commentaires des acteurs sur le rapport provisoire	31.07.2017	Consultants
11	Rapport final de l'évaluation et rapport financier	09.08.2017	Consultants