

Département fédérale des affaires étrangères DFAE
Direction du développement et de la coopération DDC
Bureau de la coopération suisse au Bénin

PROGRAMME FONDS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DES COMMUNES – PHASE 2



EVALUATION DU PROGRAMME FONDS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DES COMMUNES – PHASE 2

RAPPORT D'EVALUATION

VERSION FINALE



IMPACT PLUS BENIN
BP : 876, Abomey-Calavi
Tél. 00 (229) 67 33 26 06/95 79 23 59
E-mail : impactplus.benin@yahoo.fr

DECEMBRE 2023

La présente évaluation est commanditée par la Coopération suisse et réalisée par le bureau d'études IMPACT PLUS BENIN.

Equipe de Consultants

L'équipe de Consultants mobilisés pour la réalisation de la mission est composée de :

- 1. Dr. HOUNLIHO Beaudelaire**, Expert en évaluation des politiques publiques de développement, Chef de mission
- 2. Monsieur KOUGBADI Ayétchoro Emile**, Expert en finances locales/Fiscaliste, Consultant associé ;
- 3. Dr. N'POCHA Sabi-Kanni Félix**, Expert en administration territoriale, en décentralisation et gouvernance locale, Consultant associé;
- 4. Madame PATHINVO Aurore**, Experte en genre et inclusion sociale, Consultante associée ;
- 5. Monsieur KOUKPONOU Julien**, Expert en planification et suivi-évaluation des projets, Consultant associé.

Appui à la mission

- **Dr. AKPINFA Dossou Edouard** , Coordonnateur Général de la mission
- **Dr. ATCHOUTA Ayélodjou Roger**, Coordonnateur Adjoint de la mission
- **Madame GBAGUIDI Marie Magbakou**, Directrice Impact Plus Bénin

Prestataire

Bureau d'études IMPACT PLUS BENIN
Adresse postale : BP : 876, Abomey-Calavi
Mailto : impactplus.benin@yahoo.fr
Tél. 00 (229) 67 33 26 06/95 79 23 59

Commanditaire

Bureau de la Coopération suisse de Cotonou-Bénin
Lot 117 Zongo, rue du PNUD, 08 BP 123 Zongo (Bénin)
Mailto : cotonou@eda.admin-ch
Tél : +229 21314737/ 229 21 31 47 38/ 229 21 31 47 39

TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ACRONYMES	5
LISTE DES TABLEAUX	6
LISTE DES FIGURES	6
LISTE DES PHOTOS	6
RESUME EXECUTIF	7
1. INTRODUCTION	9
2. BREVE PRESENTATION DU PROGRAMME FADEC PHASE 2	10
2.1 CONTEXTE	10
2.2 OBJECTIF ET EFFETS ATTENDUS DU PROGRAMME	10
2.3 SUIVI ET PILOTAGE DU PROGRAMME	11
3. OBJECTIFS DE LA MISSION ET METHODOLOGIE DE TRAVAIL	13
3.1 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION	13
3.2 METHODOLOGIE DE TRAVAIL	13
3.3 DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITES DE L'ÉVALUATION	16
4. RESULTATS DE L'ÉVALUATION ET ANALYSE	16
4.1 COHERENCE AVEC LES ORIENTATIONS/POLITIQUES NATIONALES ET PERTINENCE DU PROGRAMME	16
4.1.1 COHERENCE DU PROGRAMME AVEC LES ORIENTATIONS ET POLITIQUES NATIONALES ET REGIONALES.....	16
4.1.1.1 Cohérence avec la PONADEC	16
4.1.1.2 Cohérence avec le PND 2018-2025	17
4.1.1.3 Cohérence avec le PAG 2021-2026	18
4.1.1.4 Cohérence avec le PROCOBEN 2022-2025.....	18
4.1.1.5 Synergie entre le FADEC non affecté investissement et les autres programmes de la coopération Suisse	19
4.1.1.6 Cohérence avec les orientations et politiques promues dans la sous-région notamment par l'UEMOA.....	19
4.1.1.7 Cohérence avec la réforme structurelle du secteur de la décentralisation.....	21
4.1.2 Analyse de la pertinence du programme	21
4.2 EFFICACITE DU PROGRAMME	22
4.2.1 Niveau d'atteinte des résultats	22
4.2.2 Facteurs favorisant les résultats obtenus	31
4.2.3 Facteurs limitant l'obtention de certains résultats	32
4.2.4 Efficacité des approches et dynamiques du Programme.....	33
4.2.5 Renforcement de la Maîtrise d'Ouvrage Communale	33

4.2.6 Interactions avec les réformes de décentralisation	33
4.2.7 Bonnes pratiques et perspectives de consolidation	33
4.2.8 Impact du renforcement institutionnel sur les performances	34
4.2.9 Participation et rôles des acteurs clés.....	34
4.3. EFFICIENCE DU MONTAGE INSTITUTIONNEL DU PROGRAMME.....	34
4.3.1 Gestion des ressources financières et humaines	34
4.3.2 Coordination et synergie entre les acteurs	34
4.3.3 Impact des structures institutionnelles.....	35
4.4. DURABILITE DU PROGRAMME.....	35
4.5. IMPACT DU PROGRAMME.....	39
4.5.1 Accès des populations aux services de base	39
4.5.2 Soutien à la Maîtrise d'Ouvrage Communale.....	39
4.5.3 Amélioration des procédures et processus.....	39
4.5.4 Développement institutionnel et renforcement organisationnel.....	39
4.5.5 Visibilité de la Coopération Suisse	39
5. ANALYSE DES THÈMES TRANSVERSAUX	40
5.1 COMMENT LE FADEC NON AFFECTE A-T-IL FAVORISE L'EGALITE DES SEXES ET / OU L'AUTONOMISATION DES FEMMES ?.....	40
5.2 COMMENT LE SUIVI DU FADEC NON AFFECTE ET L'AUTO-EVALUATION ANALYSENT-ILS DES DONNEES VENTILEES PAR SEXE ? Y AVAIENT-ILS DES DECISIONS ET DES RECOMMANDATIONS FONDEES SUR SES ANALYSES ?	41
5.3 COMMENT L'EGALITE DES SEXES A-T-ELLE ETE PRISE EN COMPTE POUR L'ETABLISSEMENT DES CRITERES DE SELECTION DES BENEFICIAIRES ?	42
6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	43
7. ORIENTATIONS POUR LA PROCHAINE PHASE DU PROGRAMME.....	44
7.1 CONSIDERATIONS GENERALES ET PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR LA PROCHAINE PHASE DU PROGRAMME FADEC.....	44
ANNEXES	48
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES	49
ANNEXE 2 : EXTRAIT DU CADRE LOGIQUE DU PROGRAMME	51
ANNEXE 3 : NIVEAU D'ATTEINTE DES INDICATEURS DU PROGRAMME	58

SIGLES ET ACRONYMES

ADECOB	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
BGE	Budget Général de l'Etat
BM	Banque mondiale
BUCO	Bureau de la Coopération Suisse au Bénin
CCT	Conseil des Collectivités Territoriales de l'UEMOA
CDL	Contribution au Développement Local
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
DAE	Direction de l'Administration de l'Etat
DCF	Directeur du Contrôle Financier
DDC	Direction du Développement de la Coopération
DEL	Développement Économique Local
DEPONAT	Politique Nationale d'Aménagement du Territoire
DGB	Direction Générale du Budget
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
FFOM	Forces , Faiblesses, Opportunités et Menaces
FIT	Fonds d'Investissement des Communes
GIZ	Agence de coopération internationale allemande pour le Développement
GT2DAT	Groupe Technique Décentralisation Déconcentration et Aménagement du Territoire
IGAA	Inspection Générale des Affaires Administratives
IGF	Inspecteur et Générale des Finances
KFW	Banque publique d'Investissement 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 pour le Développement Durable
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PAAC	Programme Annuel d'Assistance-Conseils
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
PROCOBEN	Programme de la Coopération Suisse au Bénin 2022-2025

PRONAT	Programme National d'Aménagement du Territoire
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaire Technique et Financier
RAT	Réforme de l'Administration Territoriale
RFU	Registre Foncier Urbain
SCRIP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDE	Service Déconcentré de l'État
SEPO	Succès, Echecs, Potentialités, Obstacles
SNAT	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SP/CONAFIL	Secrétariat Permanent de la 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)
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities , Threats
UE	Union européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme	12
Tableau 2: Niveau d'exécution de l'Outcome 1	23
Tableau 3: Evaluation de la tranche annuelle 2020 des P2D	24
Tableau 4: Dates de transfert effectif des fonds FADEC aux communes de 2019 à 2022	26
Tableau 5: Niveau de mise en œuvre de l'outcome 2	28
Tableau 6: Niveau de mise en œuvre de l'outcome 3	29
Tableau 7: Taux d'exécution physique et financière du programme	31
Tableau 8: Point des recommandations formulées	43

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Répartition des personnes et structures enquêtées dans le cadre de la mission	14
Figure 2: Evolution des transferts FADEC aux communes.	27
Figure 3: Part contributive de l'Etat toutes dotations confondues (en %)	31
Figure 4: Evolution de la part moyenne des dépenses d'entretien dans le budget de fonctionnement dans toutes les 77 communes du Bénin de 2018 -2022	36
Figure 5: Evolution des ressources propres des communes.....	38
Figure 6: Schéma de l'orientation de la phase 3 du FADEC	46

LISTE DES PHOTOS

Photo 1 : 1 ^{er} bâtiment construit par la population	25
Photo 2: Bâtiment construit sur fonds FADeC	25
Photo 3: Module de 6 latrines réalisé en 2023 sur fonds FADeC 2022 réparties suivant les cours pour les apprenants et les groupes pour les enseignants	41
Photo 4: Module de 4 latrines construites à l'EPP Ossomou II à Pobè avec un point d'eau non fonctionnel dont les pièces sont volées.	41

RESUME EXECUTIF

Le programme de contribution au FADeC non affecté, phase 2 a démontré son importance dans le renforcement des capacités des communes et l'amélioration de l'accès aux services de base au Bénin. Bien qu'il ait fait face à des défis, les contributions et l'engagement des partenaires ont joué un rôle clé dans son succès.

En effet, d'un coût global estimé à 5.750.000.000 FCFA le programme de contribution au FADeC non affecté, phase 2 a pour objectif principal de faciliter l'accès aux infrastructures socioéconomiques et d'augmenter le transfert de ressources vers les communes. Il se structure autour de trois effets attendus : l'efficacité et l'augmentation du transfert de ressources via le FADeC non affecté, le renforcement des capacités de gestion, de pilotage et de contrôle des structures en charge du FADeC, et l'augmentation de la contribution du budget de l'État au financement des communes.

L'évaluation s'est déroulée en quatre phases, incluant la préparation, la collecte de données, l'analyse des résultats et la production d'un rapport final. Toutefois, elle a été entravée aux phases de collecte et de traitement par des difficultés de communication et de coordination, telles que l'indisponibilité des acteurs et l'absence d'un cadre de mesure de performance structuré dans le document de projet.

De l'analyse des résultats obtenus et des témoignages des acteurs, il est à retenir que le programme et ses stratégies de mise en œuvre sont en adéquation avec les politiques et orientations nationales du Bénin telles que la PONADEC, le PND 2018-2025, le PAG 2021-2026, ainsi qu'avec le Programme de Coopération suisse au Bénin 2022–2025. Sa conception vise à répondre aux besoins nationaux en matière de décentralisation et de développement local, soulignant sa pertinence par rapport aux problématiques structurelles du pays.

L'analyse de l'efficacité du programme conformément à son cadre logique révèle un taux d'achèvement physique de 66% et un taux d'exécution financière de 70%, avec des écarts notables dans la réalisation des résultats attendus. La contribution de l'État au FADeC, stimulée par le dialogue politique mené par la Coopération suisse en tant que chef de file des partenaires techniques et financiers (PTF) dans le secteur de la décentralisation, s'est significativement accrue. Entre 2020 et 2023, cette contribution a augmenté de 74,67%, passant de 23,8 milliards à 48 milliards. Sa part dans le financement total est passée de 55,61% en 2020 à 84,21% en 2023, atteignant même 85,39% en 2022.

Cette mobilisation des ressources par le Gouvernement et les PTF a permis une hausse notable des revenus propres des communes, passant de 30 milliards en 2020 à 55,8 milliards¹ en 2022, toute chose qui témoigne d'une amélioration substantielle de leur autonomie financière.

Cependant, le retard systématique dans le transfert des tranches de financement a été relevé comme un défi persistant. Il s'agit d'un problème qui semble être structurel plutôt qu'occasionnel ou circonstanciel. Ce schéma répétitif de retard, observé sur toutes les tranches

¹ Statistiques collectées auprès du SP-CONAFIL.

de financement (première, deuxième et troisième) de chaque année, dénote des problèmes systémiques liés au processus de transfert des fonds.

Le programme vise toutes les populations sans discrimination spécifique en matière de genre. Cependant, l'absence d'une focalisation claire sur l'égalité des sexes et l'inclusion sociale pourrait masquer ou conduire à des inégalités. Certains projets réalisés avec les fonds FADeC, comme la construction d'infrastructures marchandes ou d'écoles, contribuent indirectement à l'autonomisation des femmes, mais une approche plus ciblée sur le genre pourrait améliorer l'efficacité du programme.

Malgré ces défis, plusieurs facteurs ont favorisé l'obtention de résultats tangibles, tels que l'engagement des partenaires, l'initiative proactive de l'État, l'alignement aux Plans de Développement Communaux, et la flexibilité des ressources du FADeC non affecté. Cependant, le déficit de planification, les retards de transfert des fonds et le déficit de capacités de gestion au niveau local ont été identifiés comme facteurs limitants.

Au regard des résultats et leçons apprises de la deuxième phase, il est suggéré que dans le cadre de la formulation de la 3^{ème} phase que l'abondement du FADeC soit axé sur des investissements structurants qui répondent aux ODD, aux défis climatiques et sécuritaires, et qui promeuvent l'économie locale. Il est également recommandé de renforcer les capacités des acteurs clés du FADeC, de redynamiser le dialogue entre l'État et les Partenaires Techniques et Financiers, d'utiliser le FADeC pour renforcer les activités financées dans le Nord et de soutenir la CONAFIL dans ses activités de collecte et d'analyse de données financières.

1. INTRODUCTION

Le Bénin a, depuis la constitution du 11 décembre 1990, opté pour la décentralisation qui est devenue effective avec les premières élections communales et municipales tenues en décembre 2002 et février 2003. Depuis lors les élections communales se sont tenues régulièrement avec des conseils élus pour une période de 5 ans (sauf en 2013 où le mandat a été prolongé jusqu'en 2015). En 2020, le Bénin a connu le quatrième mandat des conseils communaux et qui suit actuellement son cours pour finir en 2026 (en vue de l'organisation des élections générales en 2026 : art 157-1 de la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin la loi modifiant la constitution).

En 2019, la constitution a été modifiée mais le principe de la décentralisation n'a pas connu de modification. En 2021, le corpus légal de la décentralisation a connu un changement avec la prise d'un certain nombre d'actes légaux et réglementaires dont le principal est le code de l'administration territoriale (loi n°2021-14 du 21 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale). Certains principes sont demeurés mais d'autres ont connu des modifications. Certaines modifications annoncées seront précisées par des lois et règlements.

Pour promouvoir le développement harmonieux des collectivités territoriales, un mécanisme mis en place par le Gouvernement du Bénin. Il s'agit du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC). Institué par le décret n°2008-276 du 19 mai 2008, le FADeC est piloté par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), un organe paritaire Etat-Communes disposant d'un organe technique à savoir le Secrétariat Permanent. Le FADeC est abondé majoritairement par l'Etat puis par tous les PTF qui soutiennent la décentralisation. Le mécanisme dispose de deux composantes : le FADeC AFFECTE qui reçoit les fonds sectoriels et le FADeC NON AFFECTE qui permet aux communes de disposer de ressources nécessaires pour réaliser les actions planifiées dans le Plan de Développement Communal et qui ne sont pas couvertes par les fonds sectoriels. Le FADeC NON AFFECTÉ qui a un guichet fonctionnement et un guichet investissement, est alloué à l'ensemble des 77 communes selon des critères établis et pour des dépenses éligibles retenues dans le manuel de procédures.

Premier Partenaire Technique et Financier a abondé le FADeC en 2009, la Coopération suisse a stabilisé, avec le temps, son appui et a été rejointe par la KfW, l'UE et la BM. Depuis 2016, la coopération suisse a créé un programme de contribution au FADeC afin de faire un appui holistique au Fond. Ce programme permet de transférer des ressources financières aux communes via le FADeC NON AFFECTE INVESTISSEMENT ; de renforcer au niveau institutionnel le Secrétariat Permanent de la CONAFIL de même que d'autres organes impliqués dans le suivi et le contrôle du mécanisme du FADeC ; une contribution à la gestion qualitative du FADeC et de contribuer au dialogue politique pour l'augmentation de la part du budget de l'Etat transférée aux communes ; avec pour finalité de contribuer à l'accès des populations locales à des services sociaux de base de qualité et à la promotion du développement local.

Le programme FADeC qui est à sa deuxième phase (2020 – 2023), a été mise en œuvre par le Secrétariat Permanent de la Commission Nationale des Finances Locales (SP-CONAFIL) dans un contexte où la décentralisation au Bénin connaît de profondes réformes. L'an 2023 étant la dernière année de mise en œuvre de la phase 2, il est opportun de faire une évaluation des quatre années d'implémentation du programme FADeC afin de mieux connaître le niveau d'atteintes de ses résultats, d'apprécier les succès et les échecs, de ressortir les leçons apprises et les défis sur lesquels sera bâtie la troisième phase. En effet, la Coopération suisse, à travers ses différents

programmes, construit sur la durée, généralement 12 ans repartis en trois phases de 4 ans. L'évaluation a fait ressortir la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité, la cohérence et l'impact de la 2^e phase, toute chose qui a permis de donner des pistes d'amélioration des lacunes engendrées au cours de la mise en œuvre du programme d'une part et de justifier la formulation de la 3^e phase d'autre part.

Le présent rapport d'évaluation structuré en cinq parties met en évidence les réussites, les défis et les enseignements tirés de cette mise en œuvre. Il aborde également les recommandations et conclusions qui émergent de cette évaluation, avec pour objectif de contribuer à maximiser l'impact positif du programme sur les communautés locales et à guider les orientations futures de la décentralisation financière au Bénin.

Le rapport d'évaluation s'articule autour des chapitres suivants :

- *Brève présentation du programme FADeC 2 ;*
- *Objectifs de l'évaluation et méthodologie de travail ;*
- *Résultats de l'évaluation et analyse ;*
- *Conclusion et recommandations ;*
- *Orientations pour la troisième phase du programme.*

2. BREVE PRESENTATION DU PROGRAMME FADEC PHASE 2

2.1 Contexte

Depuis l'avènement de la décentralisation en 2003, l'État béninois a transféré certaines compétences aux collectivités locales. Ces entités administratives décentralisées disposent de l'autonomie de décision financière et de gestion. Depuis lors, le processus a fait des avancées appréciables. En 2008, pour répondre à la question du financement du développement local, le Gouvernement a créé le FADeC : le mécanisme national de financement des communes. La Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) a ensuite été créée pour mettre en œuvre la stratégie du Gouvernement en matière de finances locales, gérer et assurer le pilotage du FADeC. Avec l'avènement du nouveau régime politique au Bénin en 2016, la mise en place d'agences gouvernementales a suscité des questionnements en termes de leur emprise sur les compétences communales, sans pour autant remettre en question les acquis de la décentralisation.

Le FADeC facilite l'octroi annuel de dotations financières aux Communes, concrétisé par des lignes budgétaires inscrites annuellement dans le budget de l'État. Ses ressources proviennent tant des contributions intérieures que des apports extérieurs des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Il dispose de deux guichets à savoir : le FADeC affecté et le FADeC non affecté. La dotation FADeC non affecté est destinée aux Communes pour la réalisation des investissements communaux sous maîtrise d'ouvrage communal.

A travers le programme FADeC, la Coopération Suisse contribue au FADeC non affecté investissement et soutient le renforcement institutionnel des structures intervenant dans le dispositif.

2.2 Objectif et effets attendus du programme

L'objectif principal de la deuxième phase du programme FADeC est d'améliorer l'accès des communautés béninoises aux infrastructures socioéconomiques grâce à un mécanisme de

décentralisation financière efficace et à l'augmentation du transfert de ressources vers les communes.

Avec une contribution financière de la coopération Suisse estimée à cinq milliards sept cent cinquante millions (5.750.000.000) FCFA, cette phase se structure autour de 3 effets, 10 outputs et 47 activités.

Les trois (3) effets attendus de cette phase sont :

- Le transfert des ressources aux communes via le FADeC non affecté est efficace et s'est accru ;
- Les capacités de gestion, de pilotage et de contrôle des structures en charge du FADeC sont renforcées ;
- La contribution du budget général de l'État au financement des communes a augmenté grâce au dialogue politique.

Les 10 outputs du programme sont déclinés en plusieurs activités, telles que l'organisation d'ateliers, la réalisation d'études évaluatives, et le renforcement des capacités des différentes structures impliquées pour ne citer que celles-là.

2.3 Suivi et pilotage du programme

Le dispositif prévu par la DDC pour le suivi et le pilotage du programme, comprend trois (3) sortes de dispositifs qui se complètent. On peut noter :

- a) la présence d'un expert spécialiste des finances publiques, recruté par la DDC et placé auprès du SP/ CONAFIL, ayant en charge de conduire les réflexions stratégiques en matière de finances locales ;
- b) le recrutement de deux (02) backstoppers ayant pour missions, le suivi technique externe, la recherche d'une meilleure cohérence dans les diverses interventions liées au programme, des conseils aux différentes parties prenantes et à la DDC, dans le cadre du dialogue politique ;
- c) Le troisième organe prévu par la DDC est le comité de pilotage du programme, qui doit se réunir deux fois par an, pour évaluer et analyser les résultats obtenus et donner des orientations stratégiques, en fonction de l'évolution de l'environnement politique et institutionnel du pays. Le comité devra aussi superviser et approuver l'orientation générale et la ligne d'action, puis de vérifier la cohérence des activités du programme avec la stratégie de développement au plan national.

Ce dispositif de suivi et de pilotage est bien conçu et sa mise en œuvre effective permet un meilleur suivi de la réalisation des actions prévues et rend aisés les redressements, au fur et à mesure que des évaluations sont faites et des écarts constatés entre les objectifs à et les résultats.

2.4 Parties prenantes au programme et degré de collaboration entre elles

Ce programme de la DDC a pour parties prenantes ou acteurs : (i) la structure de pilotage du FADeC, (ii) les acteurs du suivi du mécanisme de financement local, (iii) les organes de contrôle des ressources du FADeC : l'IGAA et l'IGF, (iv) les communes et les partenaires techniques financiers éventuellement.

2.4.1 Parties prenantes et responsabilités

Les catégories d'acteurs et leurs responsabilités principales se résument ainsi qu'il suit dans le tableau 1 ci-après.

Tableau 1: Acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme

Catégories d'acteurs	Acteurs concernés	Principales missions/responsabilités
Bureau de la Coopération Suisse au Bénin	Direction du Développement et de la Coopération (DCC)	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable de la gestion globale du Programme pour le pilotage et le monitoring • Participation et Redynamisation du dialogue politique en faveur d'une augmentation de la contribution de l'État au FADeC
Structure de pilotage	SP CONAFIL	<ul style="list-style-type: none"> • Centralisation et traitement des statistiques (les communes en chiffres) ; • Conduite du processus d'audit annuel de l'utilisation des ressources du FADeC • Animation du dispositif de renforcement des capacités des points focaux du FADeC au niveau des ministères ;
Acteurs du suivi du mécanisme	Points focaux FADeC des ministères	<ul style="list-style-type: none"> • Production de renseignements sur le bon fonctionnement du FADeC du ministère concerné • Production des renseignements sur les données liées entre autres à la programmation et la budgétisation du FADeC, au niveau de mobilisation et aux transferts effectués • Compilation des états trimestriels et annuels d'exécution du FADeC • Appui-conseil aux points focaux FADeC et aux services des mairies impliqués dans la gestion du FADeC.
	Trésorier Départemental	<ul style="list-style-type: none"> • Compilation des informations sur la disponibilité et l'utilisation des transferts de ressources du FADeC au niveau départemental
	Chefs des services déconcentrés	<ul style="list-style-type: none"> • Saisie dans les systèmes ou bases de données des situations trimestrielles d'exécution des transferts dont ils sont destinataires
	Points Focaux au niveau de la commune	<ul style="list-style-type: none"> • Interface entre la commune et le SP/CONAFIL • Remontée des informations et données d'exécution et de suivi au SP/CONAFIL.
Organes de contrôle	IGF et IGAA	<ul style="list-style-type: none"> • Audit annuel de la gestion des ressources du FADeC allouées aux communes.
Les Associations de communes	Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation des communes du Bénin, en assurant des plaidoyers en leur nom • Accompagnement des communes dans l'animation de la vie locale, en favorisant le développement local et le renforcement des capacités des membres de l'Association.
	Associations départementales d'appui aux communes	<ul style="list-style-type: none"> • Accompagnement technique des membres des Associations dans la mise en œuvre effective du FADeC

Catégories d'acteurs	Acteurs concernés	Principales missions/responsabilités
Les Communes		<ul style="list-style-type: none"> • Réception des ressources FADeC pour l'exercice des compétences transférées • Gestion transparente des ressources pour le développement local.

Source : SP/CONAFIL, novembre 2023.

2.4.2 Les relations fonctionnelles entre les acteurs

Pour exécuter le programme de contribution au FADeC 2020-2023, il est prévu par la DDC et pour chaque activité, des structures responsables et des structures associées. Les critères de désignation des structures responsables et d'autres structures associées ne sont pas précisés dans le PRODOC. Toutefois, la mission a constaté que c'est parce que le SP/CONAFIL est l'initiateur du projet et co-responsable de la mobilisation des ressources qu'il est désigné comme structure responsable dans la plupart des activités.

Cette structuration détaillée du programme démontre une approche holistique visant à améliorer les mécanismes de financement local, renforcer les capacités institutionnelles, et favoriser un dialogue politique accru pour une gestion efficace des ressources allouées aux communes.

3. OBJECTIFS DE LA MISSION ET METHODOLOGIE DE TRAVAIL

3.1 Objectifs de l'évaluation

L'objet de l'évaluation de la phase 2 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 troisième phase du programme. Il s'agit de :

- ◆ ressortir les résultats obtenus ou non par le programme tenant compte des objectifs et résultats attendus prévus dans le cadre logique ;
- ◆ analyser ces résultats obtenus suivant les critères d'évaluation c'est-à-dire la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité, la cohérence et l'impact d'une part ; et
- ◆ dégager les principaux enjeux et défis qui peuvent fonder la formulation de la 3e phase ainsi que les grandes orientations stratégiques pour cette 3e phase d'autre part.

3.2 Méthodologie de travail

La mission s'est déroulée en quatre (4) phases : i) préparation de la mission, ii) collecte des données et informations évaluatives, iii) traitement/analyse des données et production des livrables puis iv) validation du rapport provisoire et production du rapport final de l'évaluation et de la note finale d'orientation stratégique du FADeC 3.

Phase 1 : Préparation de la mission

La première phase de l'évaluation a été consacrée à sa préparation. Dans ce cadre, une réunion de cadrage a eu lieu le 13 novembre 2023, pour aligner les objectifs et attentes de toutes les parties prenantes. Cette réunion a été suivie d'une revue documentaire, où tous les rapports et documents pertinents disponibles sont examinés. Cette étape a été cruciale pour acquérir une compréhension approfondie du contexte et des réalisations antérieures du programme. Parallèlement, la méthodologie est affinée, impliquant la finalisation et la validation des outils de collecte des données et de l'échantillonnage, garantissant ainsi la rigueur et la pertinence des

données recueillies. Enfin, cette phase a été clôturée par la production d'un rapport de démarrage, qui a servi de document de référence pour la suite de la mission.

Phase 2 : Collecte de données et d'informations évaluatives

La deuxième phase a consisté en la collecte active de données sur le terrain. Cette étape prolonge la revue documentaire, en ajoutant une dimension pratique par des missions de terrain dans les communes, intercommunalités, préfectures, structures centrales et auprès des PTF. Ces missions comprennent des entretiens avec des groupes de bénéficiaires, des visites de terrain pour examiner les réalisations du programme, et des recueils de témoignages.

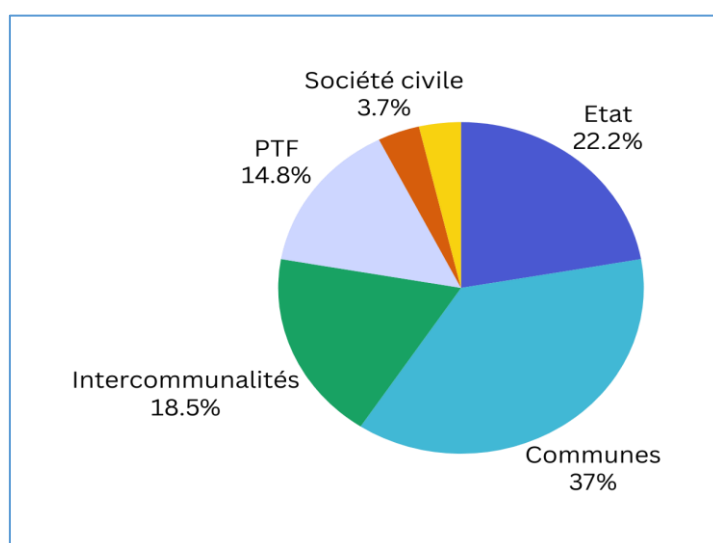
Les guides d'entretien ont permis de mener des discussions approfondies et de collecter des données qualitatives détaillées. Les observations directes réalisées lors des visites sur le terrain ont été cruciales pour évaluer les impacts visibles du programme et vérifier les informations recueillies lors des entretiens et lues dans les rapports. Les appels téléphoniques et les réunions virtuelles ont été mobilisés comme moyens pour atteindre les acteurs qui n'étaient pas disponibles.

Pour répondre aux contraintes temporelles, un échantillon représentant 20 % des communes a été sélectionné. Cet échantillon prend en compte :

- tous les chefs-lieux de département pour garantir une représentation équilibrée des centres administratifs ;
- toutes les communes à statut particulier ; et
- deux communes supplémentaires dans la strate des communes ordinaires sélectionnées sur la base d'une méthode d'échantillonnage aléatoire.

Au total, 63 personnes ont été consultées dans le cadre de cette mission comme précisé dans la figure de répartition des personnes interrogées ci-après et la liste et profil des personnes se trouvant (en annexe).

Figure 1: Répartition des personnes et structures enquêtées dans le cadre de la mission



Source : Données de terrain, décembre 2023.

Tous les acteurs prévus n'ont pas été rencontrés. La principale raison était la non-disponibilité de certains acteurs dans la période de collecte.

Cette phase s'est achevée par la production d'un aide-mémoire qui a servi de base pour le débriefing le 15 décembre 2023 et l'orientation de la phase de traitement des données.

Phase 3 : Traitement/Analyse des données et production des livrables

Cette étape a été essentielle pour transformer les données brutes en informations exploitables. Elle prend en compte un dépouillement et une analyse des données en fonction des critères de performance établis.

Pour assurer la fiabilité et la validité des données recueillies, la technique de triangulation a été utilisée pour confronter et corrélérer les différentes sources de données. Les informations provenant du terrain ont été mises en perspective avec les rapports d'exécution et les documents de programmation du FADeC Phase 2. Ce qui a permis d'identifier les incohérences et de valider les conclusions tirées des différentes sources afin d'obtenir une vue complète et nuancée de la performance et de l'impact du programme.

L'analyse de contenu a été utilisée pour analyser les documents relatifs au programme, tels que les rapports d'audit, les manuels de procédures, les rapports d'exécution, les entretiens et discussions avec les parties prenantes. etc. Elle a permis d'extraire des informations quantitatives et qualitatives pertinentes, facilitant la compréhension des processus, des résultats et des impacts du programme.

Ces différentes méthodes d'analyse ont aidé à répondre aux questions évaluatives et à évaluer le programme selon divers critères, tels que l'efficacité, l'efficience, la pertinence et l'impact et la durabilité. À partir de cette analyse, un rapport provisoire a été élaboré, fournissant une évaluation du programme. En parallèle, une note d'orientation stratégique est préparée, offrant des perspectives et des recommandations pour l'avenir du programme. Une présentation PowerPoint a également été préparée pour faciliter la communication des résultats au commanditaire de l'étude.

Phase 4 : Validation du rapport provisoire et production du rapport final de l'Évaluation et de la note Finale d'orientation stratégique du FADeC 3

La phase finale de l'évaluation consiste en la finalisation et la transmission des résultats. Le rapport provisoire, après avoir été soumis pour révision et validation par les parties prenantes et le commanditaire, a donné lieu à un rapport final. Ce document détaillé offre une analyse complète du programme, enrichi par les commentaires et les perspectives des parties prenantes. La note d'orientation stratégique pour la phase 3 du FADeC est également finalisée à ce stade, servant de guide pour la planification et la mise en œuvre des étapes futures du programme. Enfin, ces documents sont transmis à la DDC et aux autres partenaires principaux, marquant ainsi la conclusion de la mission d'évaluation.

3.3 Difficultés rencontrées et limites de l'évaluation

L'évaluation a été entravée par des difficultés majeures liées surtout à la communication et à la coordination lors de la phase de terrain. Les principales difficultés rencontrées dans ce registre sont :

- la préparation des rencontres avec les acteurs : le niveau d'information des acteurs de terrain a été faible. La mission estime que prochainement les préfets de département devraient être mieux mis à contribution pour davantage sensibiliser les acteurs communaux et préparer le terrain pour l'arrivée de la mission. Un message venant du Préfet aurait davantage sensibilisé les acteurs à accueillir la mission ;
- l'indisponibilité des acteurs pour plusieurs raisons : i) la multiplicité des missions et rencontres sollicitant les mêmes acteurs comme c'est souvent le cas au dernier trimestre de l'année ; ii) la mission coïncide avec la période budgétaire dans les communes et l'organisation des activités de fin d'année.

Un autre obstacle significatif a été l'absence d'un cadre de mesure de performance structuré et défini dans le document du programme FADeC Phase 2 (absence de pondération). Cette insuffisance au niveau du cadre logique a rendu difficile l'analyse objective de certains résultats obtenus, limitant la capacité de l'équipe d'évaluation à évaluer de manière quantitative et qualitative l'efficacité et l'impact du programme

Face à l'absence d'un cadre de mesure de performance standardisé, l'équipe d'évaluation a dû recourir à des méthodes alternatives pour le calcul des indicateurs. Par exemple, le taux d'exécution d'un output est déterminé par le ratio entre le nombre d'activités réalisées et le nombre d'activités prévues exprimé en pourcentage.

Bien que ces méthodes aient fourni des données utiles, il existe un risque qu'elles ne correspondent pas entièrement à l'esprit initial du programme. Le programme FADeC Phase 2 pourrait avoir ses propres pondérations et spécificités concernant certains outputs, qui n'ont pas été pleinement capturés par les méthodes substitutives employées. Malgré ces limites les résultats d'analyse donnent une idée objective de la mise en œuvre du programme.

4. RESULTATS DE L'EVALUATION ET ANALYSE

4.1 Cohérence avec les orientations/politiques nationales et pertinence du programme

4.1.1 Cohérence du programme avec les orientations et politiques nationales et régionales

Le Programme FADeC, phase 2, est cohérent avec les orientations et politiques nationales, car il contribue à la décentralisation, au renforcement des capacités institutionnelles, et à la mobilisation de ressources pour le développement local.

4.1.1.1 Cohérence avec la PONADEC

Le Programme FADeC, phase 2, est en cohérence avec les objectifs et les axes stratégiques de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC), car il contribue à la décentralisation, au renforcement institutionnel, à l'aménagement du territoire et à la réduction de la pauvreté au niveau local.

En effet, le Programme FADeC contribue à l'objectif global de la PONADEC qui est de « **Créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base** ». En particulier, le soutien financier aux communes pour la réalisation des investissements communaux sous maîtrise d'ouvrage communal s'aligne avec le volet de l'objectif global qui consiste à **dynamiser le développement à la base**.

Le Programme FADeC, en allouant des ressources aux communes, participe à l'effet 1 de la PONADEC « **Mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire harmonieuse et équilibrée, intégrant l'ensemble du territoire national pour atteindre un développement durable et équitable** ».

Le renforcement institutionnel soutenu par le Programme, notamment à travers la dotation d'appui institutionnel, est en adéquation avec l'effet 2 de la PONADEC : « **Assurer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance territoriale par une administration modernisée et efficace** ».

En facilitant l'accès aux services de base par le biais des investissements communaux et en valorisant les potentiels économiques des communes, le Programme FADeC contribue à l'atteinte de l'effet 3 de la PONADEC : « **Réduire le niveau de pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et la valorisation des potentiels économiques des communes** ».

On peut donc retenir que le Programme FADeC contribue à l'atteinte des objectifs de la PONADEC.

4.1.1.2 Cohérence avec le PND 2018-2025

La finalité du programme FADeC est l'amélioration de l'accès des communautés béninoises aux infrastructures socioéconomiques grâce à un mécanisme de décentralisation financière efficace. Elle est en lien avec l'objectif stratégique 1 du PND 2018-2025 : « **Développer un capital humain sain, compétent et compétitif** ». La décentralisation financière efficace contribue à renforcer les services sociaux de base au niveau local.

L'Effet 1 du programme FADeC intitulé « **Transfert efficace des ressources aux communes** » est cohérent avec l'objectif stratégique 2 du PND : « **Accroître durablement la productivité et la compétitivité de l'économie béninoise** », qui met l'accent sur une meilleure allocation des ressources.

Le renforcement des capacités de gestion, de pilotage et de contrôle des structures en charge du FADeC (Effet 2) s'aligne avec l'objectif stratégique 4 : « **Consolider l'État de droit et la bonne gouvernance** » du PND 2018-2025.

En somme, le programme FADeC, en visant à mobiliser des ressources pour financer le développement local est cohérent avec le PND 2018-2025.

4.1.1.3 Cohérence avec le PAG 2021-2026

Le programme FADeC alloue des ressources pour la réalisation d'investissements communaux. Il contribue ainsi au renforcement du développement local, ce qui est en lien avec plusieurs axes du PAG notamment : l'Axe 2 : *Consolidation de la bonne gouvernance*, l'Axe 4 : *Accélération de la croissance économique*, l'Axe 5 : *Promotion d'une éducation de qualité et de l'EFTP*, l'Axe 6 : *Amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base et à la protection sociale* et l'Axe 7 : *Renforcement du développement équilibré et durable de l'espace national*.

Le FADeC, en appuyant la décentralisation financière à travers l'amélioration de la gouvernance locale et de l'intercommunalité, est également cohérent avec l'Axe 1 : *Renforcement de la démocratie et de l'État de droit du PAG*. De plus, les actions du FADeC liées à l'amélioration des infrastructures socio-économiques au niveau local sont alignées avec les axes 4, 5 et 6 du PAG visant à accélérer la croissance économique, à promouvoir une éducation de qualité et à améliorer l'accès des populations aux services sociaux de base.

Enfin, le renforcement des capacités de gestion, de pilotage et de contrôle des structures en charge du FADeC, contribue à la consolidation des acquis du PAG, notamment en accélérant le développement économique et social.

4.1.1.4 Cohérence avec le PROCOBEN 2022-2025

Le programme de contribution au FADeC non affecté investissement a démarré vers la fin de la mise en œuvre de la stratégie de la coopération Suisse au Bénin 2017-2020. Et la cohérence était assurée. A partir de 2022, il y a un nouveau Programme de Coopération suisse au Bénin 2022–2025 dont les orientations visent essentiellement trois effets :

Effet 1 - Un État décentralisé et redevable garantissant un accès équitable et inclusif à des services de base de qualité :

Le FADeC non affecté investissement vise à renforcer les capacités des communes en termes de gestion opérationnelle et financière, ce qui est en ligne avec l'effet 1 de la stratégie de coopération suisse d'améliorer l'accès équitable et inclusif aux services de base via une décentralisation et déconcentration accrues. Le FADeC, par son soutien aux collectivités territoriales, contribue directement à la viabilité institutionnelle et financière des communes, un aspect crucial pour la mise en œuvre effective des plans de développement locaux.

Effet 2 - Développement économique rural et local inclusif et créateur de croissance et de revenus :

Bien que le FADeC non affecté investissement se concentre davantage sur le développement des infrastructures et la décentralisation, il contribue indirectement au développement économique local en fournissant les infrastructures nécessaires et en soutenant la gouvernance locale, toutes choses favorables à pour une économie locale dynamique et inclusive. Cela inclut la promotion de l'entrepreneuriat et le soutien à des économies locales créatrices de richesses.

Effet 3 - Éducation de base et formation professionnelle de qualité, inclusives et facilitant l'insertion socio-économique des jeunes :

Le FADeC non affecté investissement, en facilitant le développement d'infrastructures telles que les écoles et les centres de formation, soutient indirectement cet objectif. Bien que le FADeC ne se concentre pas directement sur l'éducation et la formation professionnelle, la mise en place d'infrastructures éducatives de qualité est un préalable nécessaire pour atteindre cet objectif.

4.1.1.5 Synergie entre le FADeC non affecté investissement et les autres programmes de la coopération Suisse

Le FADeC non affecté investissement semble bien s'intégrer dans le cadre plus large des initiatives de la coopération suisse au Bénin. En soutenant le développement des infrastructures locales et la décentralisation, le FADeC complète les autres programmes qui se concentrent sur des domaines spécifiques tels que l'éducation, la formation professionnelle, et le développement économique. Cette complémentarité assure une approche holistique du développement, où le renforcement des capacités institutionnelles et des infrastructures locales (soutenu par le FADeC) crée un environnement propice pour la réalisation des objectifs des autres programmes de la coopération suisse.

En conclusion, le programme FADeC est en grande cohérence avec les orientations de la coopération suisse, contribuant à un développement durable, résilient et inclusif au Bénin. Il soutient l'effort global de la coopération suisse en renforçant les structures de base nécessaires à la réalisation des objectifs communs.

4.1.1.6 Cohérence avec les orientations et politiques promues dans la sous-région notamment par l'UEMOA

Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) est en cohérence avec certaines orientations et politiques sous-régionales énoncées dans le Programme régional d'appui à la décentralisation dans l'espace UEMOA (PRADEU).

Les objectifs du FADeC, notamment en ce qui concerne les investissements communaux et le renforcement des capacités institutionnelles pour une gestion efficace des finances locales est en cohérence avec la finalité du PRADEU, qui vise à favoriser le développement économique local et renforcer l'intégration régionale.

De plus, la première composante du PRADEU vise à renforcer la décentralisation financière dans l'espace UEMOA. Le FADeC, en tant que mécanisme de transfert de ressources aux communes, est aligné sur cet objectif, contribuant ainsi au renforcement de la décentralisation financière au niveau local.

Enfin, la deuxième composante du PRADEU vise à contribuer à l'opérationnalisation de la décentralisation en faveur des collectivités territoriales, en particulier transfrontalière. Le FADeC en soutenant le développement des communes sur toute l'étendue du territoire national, contribue alors à cet aspect de l'opérationnalisation de la décentralisation promu au niveau régional.

Le Programme Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) est également cohérent et en synergie avec le Programme de Coopération Transfrontalière Locale phase 2 (PCTL 2) et le Programme régional d'Appui à la décentralisation Financière en Afrique de l'Ouest (PRADEF) de l'UEMOA. Ces programmes partagent des objectifs communs visant à renforcer les capacités des collectivités territoriales dans la région de l'Afrique de l'Ouest, favorisant ainsi un environnement propice au développement socio-économique, à l'intégration régionale et à la paix.

Le cadre stratégique du PCTL 2 se présente comme suit :

Impact/Finalité : *Les populations vivant dans les zones transfrontalières de l'Afrique de l'Ouest ont un accès renforcé aux services socio-économiques et culturels délivrés par les collectivités territoriales dans un environnement juridique, institutionnel et sécuritaire national et régional favorable.*

Outcome 1/effet : Les collectivités territoriales transfrontalières et leurs faitières disposent de capacités politiques, techniques et financières leur permettant d'exercer efficacement leur maîtrise d'ouvrage.

Outcome 2/Effet : Les cadres juridiques et les mécanismes nationaux et sous régionaux de gouvernance sont favorables à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales.

Outcome 3/Effet : Les espaces transfrontaliers, à travers la coopération et les schémas d'aménagements, disposent d'infrastructures et de services de développement qui répondent aux besoins des communautés et renforcent l'intégration régionale et la paix.

On peut noter d'une part que le renforcement des capacités des collectivités territoriales du PCTL 2 est en synergie avec les objectifs du FADeC visant à renforcer la maîtrise d'ouvrage des communes et d'autre part que la mobilisation en faveur des guichets du FADeC peut être alignée avec les mécanismes de gouvernance favorables à la coopération transfrontalière du PCTL 2.

De même les objectifs du PRADEF sont :

Impact/Finalité : *Les collectivités territoriales de l'espace UEMOA, de la Mauritanie et du Tchad sont renforcées par les moyens supplémentaires alloués par leurs Etats dans le cadre des politiques de développement, d'intégration, de paix et sécurité en Afrique de l'Ouest, parvenant de ce fait à améliorer les services publics de base délivrés aux populations.*

Outcome 1/effet : L'UEMOA et les Etats membres ont pris et appliqué des décisions politiques en faveur de la décentralisation financière.

Outcome 2/Effet : La décentralisation financière s'est améliorée grâce aux Instituts de Financement des Collectivités Locales (IFCL) et les fonds régionaux en faveur des collectivités territoriales.

Outcome 3/Effet : Le pouvoir d'agir des CT est renforcé à travers la construction et la diffusion de connaissances en faveur de la décentralisation financière, de la fiscalité locale et de la redevabilité.

Le transfert efficace des ressources du FADeC est en cohérence avec l'objectif d'amélioration de la décentralisation financière du PRADEF.

Une meilleure coordination entre ces programmes permettrait de maximiser les impacts et de promouvoir une approche régionale cohérente de la décentralisation financière en Afrique de l'Ouest et particulièrement au Bénin.

4.1.1.7 Cohérence avec la réforme structurelle du secteur de la décentralisation

L'objectif du FADeC est de renforcer la décentralisation financière en assurant une allocation annuelle de dotations financières aux communes. En tant que mécanisme national de transfert de ressources aux communes, le programme s'inscrit dans le cadre de la réforme structurelle du secteur de la décentralisation. Il contribue à la mise en œuvre des dispositions prévues par l'article 516 du code de l'administration territoriale, qui a instauré le Fonds d'investissement communal en vue de promouvoir le développement des communes.

En vertu de l'article 408 du même code, les dotations ou subventions de fonctionnement de l'État, y compris les fonds affectés ou non affectés, sont allouées aux communes selon des critères précisés par voie réglementaire. Cette disposition législative ne devrait pas remettre en cause les acquis existants et devrait garantir la continuité des guichets affectés et non affectés du FADeC.

Le programme FADeC s'aligne ainsi sur les orientations définies par la législation en vigueur et continue de jouer un rôle significatif dans le soutien au développement des communes, tout en respectant les évolutions du cadre réglementaire en matière de décentralisation.

En somme, le programme FADeC phase 2 est non seulement bien aligné avec les besoins locaux et les objectifs nationaux tels que déclinés dans la PONADEC, le PND, le PAG, mais il est également en cohérence avec les politiques et programmes sous régionaux en matière de décentralisation, toutes choses qui concourent à la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) et à la vision de développement à long terme du Bénin.

4.1.2 Analyse de la pertinence du programme

Le programme FADeC Phase 2 a été conçu pour répondre aux défis clés de décentralisation, de développement local, et d'amélioration de l'accès aux services de base au Bénin. En renforçant les capacités administratives et financières des collectivités locales, il vise à répondre directement à un besoin national de renforcement de l'autonomie locale et de promotion du développement économique et social à l'échelle communale. Cette conception est une alternative répondant aux priorités nationales de développement et aux exigences de la décentralisation, soulignant sa pertinence par rapport aux problèmes structurels du pays.

Bien que le programme dispose d'un cadre de résultats, les libellés des résultats manquent de précision et de détails opérationnels. L'absence de spécifications claires dans le plan d'actions, telles que la répartition des responsabilités, les échéanciers, et les modalités de réalisation, limite la capacité de suivi et d'évaluation du programme.

Par exemple l'activité "Organiser des missions de suivi périodique des infrastructures réalisées sur le FADeC" illustre cette lacune, manquant de détails sur la fréquence de réalisation des missions et la périodicité.

Les indicateurs proposés dans le cadre du FADeC Phase 2 sont en général pertinents pour mesurer les résultats attendus. Toutefois, certains d'entre eux souffrent de précision, rendant difficile leur suivi efficace.

La coûteuse opérationnalisation de plusieurs indicateurs, aggravée par l'absence d'un cadre de mesure de performance, pose des défis significatifs.

Les indicateurs tels que "Nombre de plaidoyers en faveur de l'augmentation de la contribution de l'État au FADeC" ou "X% des actions de la stratégie de la société civile pour l'amélioration des finances locales sont mises en œuvre" manquent de spécificité pour évaluer l'efficacité du programme.

Sur le plan des ressources humaines, matérielles, financières, organisationnelles et institutionnelles, le programme semble globalement bien doté pour atteindre ses objectifs. Les allocations budgétaires et les ressources attribuées semblent suffisantes pour soutenir les activités du programme à l'exception de la cagnotte réservée au transfert pour les communes qui est jugée insuffisante au regard des besoins de ces derniers.

En somme, le FADeC Phase 2 est pertinent en ce qu'il répond aux besoins clés de décentralisation et de développement local au Bénin. Toutefois, des défis importants subsistent en termes de précision et de spécificité dans le cadre de résultats et le plan d'actions, ainsi que dans la définition et le suivi des indicateurs. Ces éléments limitent la capacité à évaluer l'efficacité et l'impact du programme de manière précise.

Au regard des réformes en cours et des constats faits sur le terrain, la pertinence du programme reste d'actualité. Pour accroître son efficacité et son impact lors de sa prochaine phase, une réécriture technique de son cadre de résultats est nécessaire ainsi que sa théorie de changement.

4.2 Efficacité du programme

4.2.1 Niveau d'atteinte des résultats

L'appréciation des résultats obtenus dans le cadre du Programme de contribution au FADeC 2 a été élaborée à partir du cadre logique joint à la convention signée avec le Gouvernement. La détermination des niveaux de réalisation de chaque résultat se présente comme suit :

Outcome 1 : Le transfert des ressources aux communes via le FADeC non affecté est efficace et s'est accru.

L'estimation du taux d'exécution de cet Outcome 1 est de **52,94%**, ce qui indique que le processus de transfert des ressources via le FADeC non affecté a été partiellement efficace et qu'il y a une marge d'amélioration significative dans ce domaine.

Ce taux s'explique par le fait que plusieurs activités prévues au cadre logique du programme n'ont pas été mises en œuvre et certaines ont perdu de leur intérêt avec la réforme de l'administration territoriale qui prévoit la transformation du FADeC en un fonds

d'investissement communal. On peut citer entre autres l'activité d'amélioration de la visibilité de la CONAFIL qui est jugée non pertinente dans le nouveau contexte. (cf. rapport d'activité CONAFIL).

Tableau 2: Niveau d'exécution de l'Outcome 1

Outputs	Nbre d'activités prévues dans le cadre logique	Nbre d'activités du cadre logique réalisées	Taux d'exécution physique de l'output
Output 1: Transfert de ressources au guichet du FADeC non affecté	7	6	85,71%
Output 2: Appui à la maîtrise d'ouvrage et à l'élaboration et à l'appropriation des Plans de maintenance du patrimoine communal	7	2	29%
Output 3: Soutien aux actions de mobilisation en faveur des guichets du FADeC Affecté	3	1	33,33%
Total outcome 1	17	9	52,94%

Source : Impact Plus Bénin, à partir des données collectées, décembre 2023.

Ce tableau cache certaines disparités liées à l'efficacité des activités phares du programme. Par exemple, l'activité concernant le versement de la contribution annuelle de la DDC qui est l'essence même du programme a été réalisée à 100%. De même que, celle liée à l'organisation des missions de suivi périodique des infrastructures réalisées sur le FADeC a été réalisée à 100%.

Plusieurs autres activités qui ont été planifiées à la suite de la caducité de celles inscrites dans le cadre logique ont peu ou prou été efficacement réalisées.

Quand on s'intéresse aux indicateurs de cet outcome 1, on remarque que toutes les communes disposent d'un Plan de Développement Communal (PDC) en cours de validité, et toutes les réalisations financées par le FADeC sont consignées dans les budgets communaux. D'après les rapports d'audit relatifs à l'utilisation des ressources FADeC, on observe qu'en 2020, 96% des Communes ont inscrit les réalisations financées par le FADeC dans leur Plan Annuel d'Investissement. Ce taux a légèrement diminué pour s'établir en 2021, à 93,43% et en 2022, à 94,75%. Toutefois, les Communes comme Aplahoué, Comé et Tanguiéta restent en retrait, avec moins de 50% des réalisations inscrites dans les documents de planification pour les années 2021 et 2022.

Par ailleurs, le FADeC joue un rôle important dans la réalisation de plusieurs Objectifs de Développement Durable (ODD), notamment en matière de réduction de la pauvreté, de santé, d'éducation de qualité, de développement d'infrastructures résilientes, et de réduction des inégalités. Les investissements des communes dans des domaines clés tels que l'enseignement maternel et primaire, les équipements marchands, les pistes rurales, l'administration locale et la santé représentent environ 75% et 77% des montants engagés en 2021 et 2022, respectivement. En 2021, 2 270 marchés publics/contrats ont été conclus pour un montant total de 21,54 milliards de francs CFA, et en 2022, le nombre de contrats a diminué à 1 238 pour un montant de 17,63 milliards de francs CFA.

En ce qui concerne le nombre de Ministères Sectoriels qui mettent en œuvre leurs plans de déconcentration-décentralisation (P2D), des séances d'échanges avec les acteurs de tous les ministères dotés d'un P2D ont permis de suivre l'exécution de ces plans. En 2022, huit (08) ministères ont finalisé leurs P2D, validés en Conseil des Ministres, et neuf (09) autres ministères sont en phase de validation-adoption de leurs P2D. Quatre (04) ministères sont encore dans le processus d'élaboration de leurs P2D, à l'exception du Ministère de la Justice et de la Législation qui n'a pas encore commencé l'élaboration de son plan.

Après l'adoption des premiers Plans 2D par le Conseil des Ministres au cours de sa séance du 11 mars 2020, tous les ministères concernés ont été conviés à mettre en œuvre la tranche annuelle des Plans d'actions au titre de l'année 2020.

Un atelier de suivi évaluation desdits Plans a eu lieu en février 2021 et voici les taux d'exécution physique et financière par ministère :

Tableau 3: Évaluation de la tranche annuelle 2020 des P2D

N°	Ministère	Taux d'exécution physique au 31 décembre 2020	Taux d'exécution financière (engagement) 31 décembre 2020
1	MAEP	78,06%	77,77%
2	MEMP	90,87%	96,05%
3	MESTFP	78%	74%
4	MIT	55,27%	61%
5	MPD	99,99%	91,52%
6	MS	Sur 14 activités planifiées, 09 sont exécutées, 03 partiellement exécutées, et 02 non exécutées	
7	MDGL	94,24%	89,09%
8	MEM	86,82%	75,40%

Source : SP-PONADEC, MDGL, août 2021.

RECUEILS DE TEMOIGNAGES

La construction de ce module de trois (03) classes en 2021 par la Mairie est d'un grand secours pour la population et pour nous-mêmes enseignants. Les conditions de travail se sont améliorées et le taux de fréquentation de l'école a plus que triplé. Plusieurs parents des environs qui envoyaient leurs enfants dans d'autres écoles plus loin, les envoient ici maintenant.

A mon arrivée ici en 2018, il y avait le module de deux (02) classes que vous voyez là-bas qui est construit par la population. Les murs ne sont pas crépis, le sol n'est pas terrassé, il n'y a ni portes ni fenêtre, pas de bureau pour le directeur, ni de magasin. Les enseignants devaient rentrer tous les jours avec tout le matériel et les livres et cahiers car nous étions cambriolés tout le temps puisqu'il n'y a pas de clôture comme vous le voyez.



Photo 1 : 1er bâtiment construit par la population

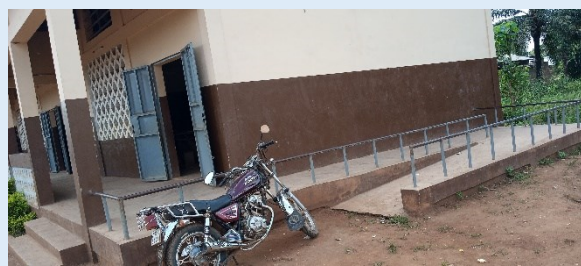


Photo 2: Bâtiment construit sur fonds FADeC

Source : Cliché Impact Plus Bénin, décembre 2023.

Ce module a changé l'aspect des choses. Nous avons un magasin et ne sommes plus obligés de solliciter les enfants pour transporter les cahiers et matériels, (ce que les parents n'aiment pas parce que ça crée d'autres problèmes).

Notre effectif est passé de cinquante-cinq (55) en 2018 à cent quatre-vingt (187) ce jour (2023) et nous avons pu faire l'extension jusqu'en classe de CM1 avec le CM2 en prévision pour l'année prochaine.

En plus, nous avons un module de 4 latrines modernes pour améliorer l'hygiène, la santé et l'assainissement du cadre de travail des enfants et des enseignants. Sur proposition du comité de santé, une cabine est attribuée aux garçons, une aux filles, une aux enseignants et enseignantes et une au directeur et visiteurs importants. Mais nous n'avons pas d'eau dans notre école et c'est un grand problème à régler aussi bien pour la boisson que pour les toilettes. Pas d'électricité non plus.

D'autre part, l'absence de clôture met les enfants en insécurité. Les populations traversent la cour avec leurs motos même pendant la récréation.

FADeC, c'est un bon programme pour la décentralisation surtout dans les localités où il n'y a pas de ressources à exploiter pour avoir les moyens pour faire les travaux. Mais je ne savais pas exactement quelle est la source de financement. Je pense que c'est les ristournes que l'Etat met à la disposition des Communes avec l'appui des partenaires peut-être. Dans ce cas pour leur visibilité, ils peuvent mettre leur logo sur les ouvrages réalisés. Les mobiliers, ce sera plus difficile mais on peut mettre sur les bâtiments. Et puis lors des réceptions, et autres occasions de rassemblement des populations, il faut le leur expliquer.

Propos recueillis, le 1^{er} décembre 2023.

Source : Impact Plus Bénin, à partir des données collectées, décembre 2023.

Un autre indicateur de cet outcome se réfère à l'amélioration du délai de Transfert des Ressources aux Communes. A ce sujet, le tableau ci-dessous révèle des retards systématiques dans les transferts des dotations du FADeC.

Tableau 4: Dates de transfert effectif des fonds FADeC aux communes de 2019 à 2022

Année	1 ^{ère} tranche		2 ^{ème} tranche		3 ^{ème} tranche	
	Date prévue	Date réelle	Date prévue	Date réelle	Date prévue	Date réelle
2019	Février	Juin	Mai	Septembre	Septembre	Décembre
2020	Février	Juin	Mai	Septembre	Septembre	Décembre
2021	Février	Juin	Mai	Septembre	Septembre	Décembre
2022	Février	juin	Mai	Septembre	Septembre	Décembre

Source : SP/CONAFIL, décembre 2023.

En effet, de 2019 à 2022, les transferts réels de toutes les tranches ont été effectués avec un retard significatif par rapport aux dates prévues. Par exemple, pour la première tranche, prévue en février de chaque année, le transfert réel s'est systématiquement fait en juin, soit un retard de quatre mois. La deuxième tranche a également accusé un retard systématique de quatre mois et la troisième tranche, un retard de trois mois.

Chaque tranche, que ce soit la première, la deuxième ou la troisième, a été transférée avec le même retard chaque année. Cela suggère des problèmes systémiques ou structurels dans le processus de transfert des fonds plutôt que des incidents isolés ou des circonstances exceptionnelles.

Ces retards ont un impact significatif sur la planification et l'exécution des projets au niveau communal. Les communes qui comptent sur ces fonds pour lancer ou poursuivre des projets se retrouvent dans une situation difficile, avec des projets retardés ou mis en pause, affectant la prestation de services et le développement local.

Il est essentiel d'identifier et de résoudre les causes sous-jacentes de ces retards pour améliorer l'efficacité et l'impact du programme.

Sur un autre plan, les dernières modifications du code des marchés publics créent des difficultés d'adaptation des acteurs chargés de la commande publique qui ne se donnent pas forcément les moyens de maîtriser le nouveau code. C'est ce qui justifie entre autres, les difficultés de collaboration entre les acteurs communaux et les Délégués du Contrôleur Financier.

« Très souvent lorsque nous envoyons les dossiers pour avis de non objection, le Délégué du Contrôleur Financier fait quelques observations, nous les corrigeons et renvoyons le dossier, c'est maintenant qu'il en fait sur d'autres aspects du dossier. Ainsi le même dossier peut faire trois ou quatre aller-retours avant sa validation. Alors qu'il aurait pu faire toutes observations en une fois. » **Propos recueilli lors de l'enquête de terrain. (Novembre 2023)**

Il est souhaitable d'aménager le calendrier actuel de transfert des ressources FADeC aux communes afin que la mise en place effective des ressources allouées soit terminée au troisième trimestre de l'année concernée.

De 2020 à 2023, les ressources transférées aux communes ont globalement augmenté de 33,18% avec un taux d'accroissement de 8,29%, 20,39%, 2,15% respectivement de 2020 à 2021, de 2021 à 2022 puis de 2022 à 2023.

L'augmentation régulière de la part contributive de l'État de 23,80 milliards FCFA en 2020 à 48,00 milliards FCFA en 2023 indique un engagement croissant du Gouvernement en faveur de la décentralisation financière au Bénin.

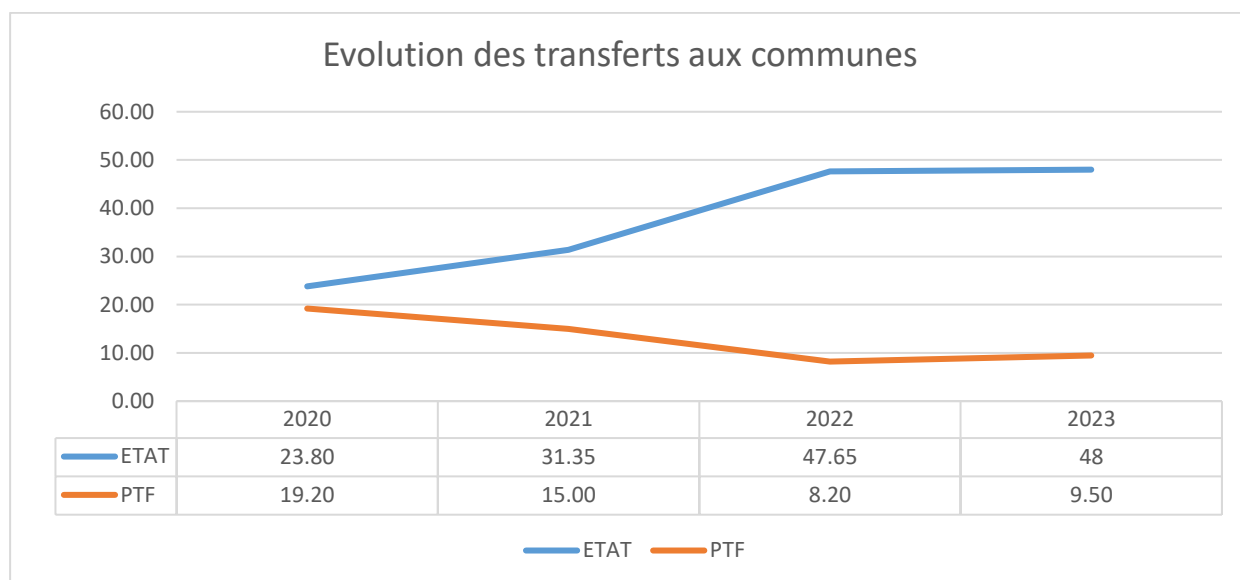


Figure 2: Evolution des transferts FADeC aux communes.

Source : Impact Plus Bénin, à partir des données collectées, décembre 2023.

Outre la contribution de la Coopération Suisse, maintenue à 1,20 milliards par an sur la période, les autres partenaires ont également abondé le mécanisme de transfert des ressources aux communes.

Depuis 2020, on constate une diminution progressive de la contribution des autres PTF, passant de 18 milliards en 2020 à 8,30 milliards en 2023.

Entre autres raisons qui peuvent expliquer cette diminution de la contribution des autres PTF, on peut citer, la fin de certains programmes financés par ces PTF (Union européenne notamment).

Outcomes 2 : Les capacités de gestion, de pilotage et de contrôle des structures en charge du FADeC sont renforcées

L'Outcome 2, a été décliné en cinq outputs et vingt-cinq activités. Deux indicateurs ont été identifiés pour apprécier sa mise en œuvre à savoir : i) dans 80% des cas, les délais de transmission de ressources sont respectés, et ii) 80% des communes sont satisfaites des performances du mécanisme du FADeC et de son pilotage (délais impartis de mis à disposition sont respecté, audits sont réguliers et diffusés, contrôle externes techniques sont réalisés, recommandations sont évaluées).

Selon les statistiques fournies par le SP-CONAFIL, les ressources sont toujours transférées aux communes en retard. En revanche, excepté ce retard et l'insuffisance de ressources soulevées

par les acteurs interviewés, quasiment toutes les communes sont satisfaites du mécanisme du FADeC. A en croire leur déclaration, le FADeC est considéré comme essentiel pour la paix et le développement au Bénin, étant une source de financement cruciale pour les investissements communaux, sans laquelle les communes seraient incapables de couvrir même leurs dépenses de base. Sa contribution est vue comme une innovation salutaire, en particulier pour la prise en charge des dépenses courantes comme l'eau et l'électricité.

Tableau 5: Niveau de mise en œuvre de l'outcome 2

Outputs	Nbre d'activités prévues dans le cadre logique	Nbre d'activités du cadre logique réalisées	Taux d'exécution physique de l'output
Output 4 : Appui à l'amélioration des procédures et des processus de transfert des ressources du FADeC aux Communes	7	3	42,86%
Output 5 : Appui à l'organisation, à la diffusion et au suivi des audits annuels	2	2	100%
Output 6 : Développement institutionnel et Renforcement organisationnel du secrétariat Permanent de la CONAFIL	3	2	66,67%
Output 7 : Renforcement des systèmes et capacités des corps de contrôle (IGAA et IGF)	3	2	66,67%
Output 8 : Renforcement des capacités des structures d'assistance des communes impliquées dans le pilotage du mécanisme du FADeC	10	9	90%
Total outcome 2	25	18	72%

Source : Impact Plus Bénin, à partir des données collectées, décembre 2023.

Sur les 25 activités prévues dans le cadre logique du programme pour implémenter l'outcome 2, seulement 18 ont été entièrement réalisées (soit un taux de 72 %) parmi lesquelles on peut citer l'assistance aux communes en matière d'affectation des résultats, la relecture de la nomenclature des pièces justificatives des opérations financières des communes et du guide de gestion des valeurs inactives et la sensibilisation des acteurs de la chaîne de dépense sur le respect des délais de procédure et d'exécution des marchés publics. Ces activités consacrent des avancées majeures dans le secteur.

Les organes de gestion (CONAFIL et DGTCP) et de contrôle (IGF et IGAA) du FADeC jouent aujourd'hui mieux leurs rôles. Ils ont accompagné entre autres les communes dans l'élaboration et l'opérationnalisation de leur plan d'entretien et de maintenance du patrimoine communal, de même que la mise en place d'un système d'information géographique pour le suivi des infrastructures. Ils ont appuyé les communes pour une exploitation optimale et rentable des infrastructures marchandes (étude sur le financement local, guide pour la mobilisation des recettes non fiscales, étude de faisabilité pour la régie autonome, évaluation du gisement fiscal et non fiscal, élaboration de plan de trésorerie, recouvrement digitalisé des recettes non fiscales, etc.).

La dématérialisation du circuit de transfert des ressources aux communes a rendu plus souple le processus de planification et de budgétisation ; ce qui a favorisé le respect des délais de procédures des marchés publics.

Néanmoins, le guide sur la gestion des valeurs inactives mérite aujourd'hui d'anticiper l'incursion du numérique et de la dématérialisation dans la gestion des finances publiques en créant une passerelle pour les opportunités offertes par la digitalisation des systèmes de recouvrement et en prenant des mesures de mitigation des risques qui y sont associés. Il en est de même pour la nomenclature des pièces justificatives qui doit s'adapter, voire se réinventer pour prendre en charge l'entrée inévitable des solutions informatiques visant l'efficacité et la célérité des procédures d'exécution des dépenses au niveau communal.

L'Appui à l'organisation, à la diffusion et au suivi des audits annuels est le seul extrant à obtenir un taux de réalisation de 100%. Le renforcement des capacités des structures d'assistance des communes impliquées dans le pilotage du mécanisme du FADeC a été réalisé à 90%. Le développement institutionnel et renforcement organisationnel du secrétariat permanent de la CONAFIL, au renforcement des capacités des structures d'assistance des communes impliquées dans le pilotage du mécanisme du FADeC ont des taux d'exécution moyens de 66,67% tandis que l'appui à l'amélioration des procédures et des processus de transfert des ressources du FADeC aux communes enregistre le plus faible taux d'exécution qui est de 43%.

Outcome 3 : La contribution du budget général de l'État au financement des communes a augmenté grâce au dialogue politique

Le cadre logique du programme a prévu 2 extrants et 5 activités pour réaliser l'outcome 3. Le tableau ci-dessous présente la mise en œuvre de ces activités.

Tableau 6: Niveau de mise en œuvre de l'outcome 3

Outputs	Nbre d'activités prévues dans le cadre logique	Nbre d'activités du cadre logique réalisées	Taux d'exécution physique de l'output
Output 9 : Participation accrue de la DDC au dialogue politique pour une augmentation de la contribution du budget général de l'état au financement des communes	3	2	67%
Output 10 : Accompagnement des OSC pour le plaidoyer en faveur d'une augmentation de la contribution de l'État au FADeC (affecté et non affecté)	2	2	100%
Total outcome 3	5	4	80%

Source : Impact Plus Bénin, à partir des données collectées, décembre 2023.

Sur les cinq activités prévues dans le cadre logique, seule l'activité « Faire de la revue sectorielle 2DAT un 2^{ème} cadre privilégié de dialogue politique avec les acteurs » n'a pas été réalisée.

Toutes les autres ont peu ou prou été réalisées et l'on peut estimer le taux d'exécution physique de cet outcome à 80%. Les activités réalisées sous cet outcome concernent la sensibilisation des élus pour une meilleure utilisation des ressources FADeC, un voyage d'étude et surtout un plaidoyer à l'adresse du pouvoir législatif pour effectuer des amendements à la loi de finances 2022 au profit des finances locales. Même si ces activités cadrent parfaitement avec les objectifs du programme, il faut remarquer que le voyage d'étude n'était pas prévu dans le cadre logique. De plus, sur le volet des plaidoyers, la principale activité a consisté à faire un plaidoyer auprès du parlement pour la prise en compte des préoccupations liées aux finances et à la fiscalité locale.

Pour plus d'efficacité, le plaidoyer doit aller vers les ministères sectoriels, c'est-à-dire en direction des centres de décision de programmation budgétaire car en matière d'élaboration de la loi des finances, c'est le pouvoir exécutif qui a l'exclusivité de l'initiative. C'est pourquoi, il est nécessaire d'adopter une double approche qui consistera à utiliser aussi bien la voie parlementaire que les canaux allant vers le pouvoir exécutif.

Il faudrait donc identifier les structures administratives d'élaboration du budget de l'État pour introduire directement les amendements souhaités. Par exemple, pour obtenir des modifications pertinentes pour l'accroissement des recettes fiscales ou des recettes partagées, il serait approprié de se rapprocher et de travailler avec le comité de codification de la DGI comme le fait le secteur privé avec quelques résultats.

L'institution de la cellule du suivi et du contrôle de la gestion des communes, directement placée sous l'autorité de la Présidence de la République semble représenter un bon canal de plaidoyer et de dialogue politique puisque cette cellule à laquelle appartient d'ailleurs le Secrétaire Permanent de la CONAFIL a des interlocuteurs directs, au plus haut niveau de l'État. Par ailleurs, les équipes de l'ANCB doivent se montrer plus fécondes dans les propositions d'activités. Par exemple, le plaidoyer politique doit être documenté et construit sur la base d'études, de benchmarking, de statistiques collectées, de la prévision et de la prospective. Tout ceci ouvre un vaste spectre d'activités dont l'exécution contribuera à utiliser judicieusement les ressources mises à disposition. La seule analyse annuelle de la loi de finances s'avère peu opérante ou du moins peine à démontrer son efficacité auprès des décideurs politiques.

Malgré tout, grâce au dialogue politique organisé par la Coopération suisse, chef de file des PTF du secteur de la décentralisation, l'État est aujourd'hui le contributeur majoritaire, toute dotation confondue, au FADeC. En effet, de 2020 à 2023, la contribution de l'état s'est accrue de 74,67% passant de 23.8 milliards en 2020 à 48 milliards en 2023. Elle est passée de 55.61% en 2020 pour atteindre 84.21% en 2023 avec un pic de 85.39% en 2022.

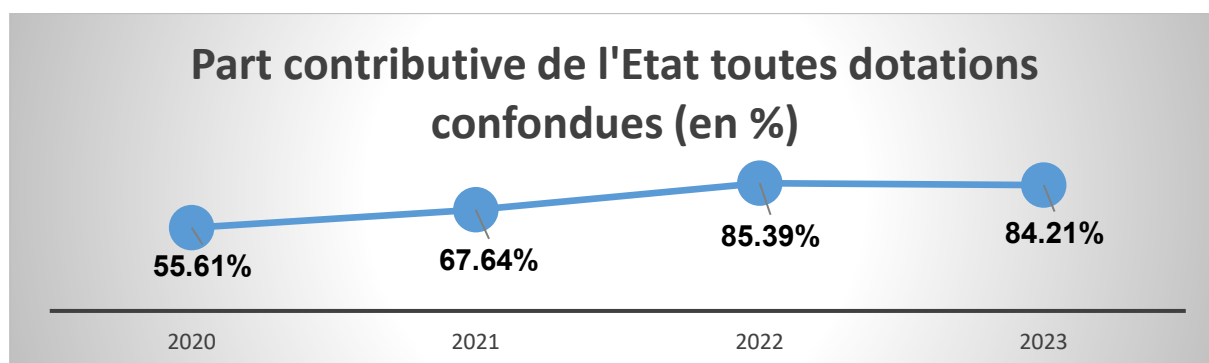


Figure 3: Part contributive de l'Etat toutes dotations confondues (en %)

Source : Impact Plus Bénin, à partir des données collectées, décembre 2023.

La baisse de la part en pourcentage entre 2022 et 2023 n'est pas synonyme de la baisse en volume puisque celui-ci est passé de 47,65 milliards en 2022 à 48 milliards en 2023.

Dans le cadre de l'opérationnalisation du code de l'administration territoriale, il faut noter l'effort du Gouvernement (en 2022) qui a mis à la disposition des communes du personnel qualifié (au total 7 agents par commune) et payé sur le FADeC pour soutenir le développement à la base.

Globalement, le programme a atteint un taux d'exécution physique de 65,9650%. Cela signifie qu'environ deux tiers des activités programmées ont été réalisées. Cependant, il faut faire remarquer que même si le cadre logique n'a pas été officiellement mis à jour, l'examen des plans annuels révèle que plusieurs activités non planifiées dans le cadre logique ont été mise en œuvre avec des résultats non négligeables. L'estimation du taux d'exécution physique avec ce paramètre pourrait grandement améliorer cet indicateur.

Tableau 7: Taux d'exécution physique et financière du programme

Outcome	Taux d'exécution physique	Taux d'exécution financière
Outcome 1	53%	73%
Outcome 2	72%	48%
Outcome 3	80%	19%
Programme FADEC	66%	70%

Source : Impact Plus Bénin, à partir des données collectées, décembre 2023.

Sur le plan financier, le taux global d'exécution financière est de 70%, ce qui suggère que plus des deux tiers du budget alloué ont été dépensés. Ce taux est largement porté par l'output 1 relatif au transfert des ressources aux communes.

Le décalage entre les taux d'exécution physique et financière indique un déficit de planification et de suivi évaluation du programme. Pour améliorer l'exécution de la prochaine phase du programme, il serait important de bien planifier les plans d'actions assortis d'un cadre de mesure de performance et d'une analyse rigoureuse des risques.

4.2.2 Facteurs favorisant les résultats obtenus

Plusieurs facteurs ont contribué à l'obtention des résultats tangibles inscrits à l'actif du programme FADeC Phase 2. Parmi ceux-ci, on peut citer entre autres :

L'engagement des Partenaires : La synergie des efforts et l'engagement indéfectible des partenaires, notamment la Coopération Suisse, ont constitué un levier essentiel dans la réussite du programme.

L'initiative proactive de l'Etat : L'accroissement substantiel de la contribution de l'État au FADeC a été un vecteur déterminant, reflétant une volonté politique affirmée.

L'alignement avec les Plans de Développement Communaux : L'adéquation majoritaire des actions financées par le FADeC dans les Plans Annuels d'Investissement a assuré une harmonie entre les interventions du programme et les besoins spécifiques des communes.

Le caractère fongible des ressources : La flexibilité des ressources du FADeC, notamment leur caractère non affecté, permet une utilisation plus efficace et adaptée aux besoins réels.

Les principes de péréquation : L'acceptation par tous les acteurs des principes de péréquation, qui visent à assurer une répartition équitable des ressources, est essentielle pour le maintien de l'équité et de la justice sociale.

L'amélioration de la reddition de comptes : Le processus de reddition de compte s'est nettement amélioré et est devenu systématique. La disponibilité des rapports d'audit du FADeC renforce la transparence et la confiance des parties prenantes.

L'élaboration d'une lettre de cadrage : Cette démarche a contribué à améliorer la gouvernance du FADeC, en fournissant des directives claires et en structurant son fonctionnement.

La disponibilité d'un manuel de procédures : La mise en place d'un manuel de procédure, considéré comme un document de référence, assure que tous les acteurs respectent des normes et des pratiques cohérentes.

4.2.3 Facteurs limitant l'obtention de certains résultats

Parmi les facteurs qui ont contribué à la non obtention de certains résultats, on peut citer :

Le déficit de planification notamment l'absence de cadre de mesure de rendement, la lourdeur du processus de planification (validation tardive des plans de travail annuel), la complexité du système de passation des marchés publics et la centralisation des décisions de mise en œuvre du Programme ont contribué à la non obtention de certains résultats.

La réforme de l'administration territoriale qui est intervenue en cours d'exercice a rendu caduque certaines activités planifiées au départ du programme et constitue également un facteur limitant.

Les retards récurrents dans le transfert des fonds aux communes ont entravé l'utilisation optimale et en temps voulu des ressources allouées.

Le déficit de capacités de gestion au niveau local : la faible capacité de gestion au sein des communes a limité l'efficacité et l'efficace dans l'emploi des fonds attribués. Heureusement que ce déficit a été quelque peu comblé par la nouvelle réforme en cours qui a permis de doter les communes de ressources humaines qualifiées. Toutefois, certains goulots sont apparus suite à cette réforme. Il s'agit de l'écart significatif de rémunération qu'il y a entre les anciens et les nouveaux agents des communes. Cela pose un problème social qui pourrait anéantir tous les efforts consentis jusque-là s'il n'est pas pris en charge objectivement

4.2.4 Efficacité des approches et dynamiques du Programme

Les stratégies et dynamiques mises en place par le programme ont démontré une efficacité relative, bien que certaines pratiques nécessitent des ajustements, notamment pour accélérer les transferts de fonds et pour renforcer davantage les capacités de gestion au niveau des communes.

Le programme a apporté une valeur ajoutée significative au processus de décentralisation, en particulier sur l'aspect financier, par l'augmentation des ressources à disposition des communes et par le renforcement de leurs compétences administratives et financières.

4.2.5 Renforcement de la Maîtrise d'Ouvrage Communale

Le programme a effectivement consolidé la maîtrise d'ouvrage au niveau communal, notamment à travers l'implémentation de systèmes d'information géographiques et la formation des membres des comités communaux de trésorerie. On peut citer entre autres :

- ❖ *L'élaboration des plans d'entretien et de maintenance du patrimoine communal pour certaines communes (Djougou-Bembèrèkè-Kandi-Nikki) ;*
- ❖ *Le renforcement des capacités des responsables clés communaux (RST-RSI-RAAD) chargés de l'exploitation et de l'actualisation du système d'information géographique pour le suivi, la gestion et la maintenance des infrastructures sociocommunautaires dans les (27) communes partenaires ;*
- ❖ *L'acquisition de matériels informatiques pour accompagner les RAAF et RST.*

4.2.6 Interactions avec les réformes de décentralisation

Les interactions entre le programme et les mécanismes issus de la réforme structurelle du secteur de la décentralisation se sont révélées bénéfiques, bien qu'une intégration plus complète soit souhaitable pour maximiser les synergies. La prochaine phase du programme doit :

- ❖ *Consolider les acquis du programme vu qu'ils ne sont pas contraires à la nouvelle philosophie du secteur de la décentralisation ;*
- ❖ *Participer activement à l'implémentation de la réforme structurelle du secteur de la décentralisation en accompagnant la mise en place de certains outils.*

4.2.7 Bonnes pratiques et perspectives de consolidation

Le mécanisme d'abondement du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) non affecté est une bonne pratique à conserver.

L'usage efficace des systèmes d'information géographiques et la croissance notable des ressources aux communes sont également des éléments à maintenir et à développer.

L'interaction entre les différentes structures administratives au niveau central, les communes et les intercommunalités associatives est un autre aspect à consolider pour le succès de la décentralisation au Bénin.

Ces interactions sont cruciales pour assurer que les initiatives prises au niveau central répondent effectivement aux réalités et aux besoins locaux. Elles permettent également une meilleure utilisation des ressources du FADeC, en veillant à ce que les fonds soient employés de manière stratégique pour générer un impact maximal au niveau local.

4.2.8 Impact du renforcement institutionnel sur les performances

Le renforcement des capacités du SP-CONAFIL a influencé positivement les résultats, tout en améliorant la gestion et l'efficacité opérationnelle au niveau communal.

Pour une amélioration continue des compétences humaines, l'adoption de sessions de formation approfondies, de coaching, d'apprentissage par les pairs et l'intégration de solutions numériques modernes sont préconisées. La prochaine phase peut financer un espace de formation e-learning qui permettra la formation continue des acteurs.

4.2.9 Participation et rôles des acteurs clés

Les divers acteurs impliqués dans le programme ont joué des rôles cruciaux dans l'atteinte des objectifs. Cependant, une optimisation dans les domaines de la coordination, de la gestion stratégique et opérationnelle, ainsi que dans la mise en œuvre des recommandations, pourrait encore accroître l'efficacité du programme.

4.3. Efficience du montage institutionnel du Programme

L'efficience du montage institutionnel du FADeC phase 2 se réfère à la capacité du programme à atteindre ses objectifs de manière économique, en utilisant ses ressources de façon optimale. Cette analyse porte sur plusieurs aspects clés du programme, notamment la gestion des ressources, la coordination entre les acteurs, et l'impact des structures institutionnelles sur les performances du programme.

4.3.1 Gestion des ressources financières et humaines

Le FADeC a mobilisé des ressources significatives de divers partenaires pour le développement communal. Cependant, le programme a rencontré des difficultés liées à la planification et à l'exécution budgétaire. Les retards dans la mise à disposition des fonds aux communes et les processus de passation de marchés souvent complexes ont impacté l'efficience du programme.

Si les acteurs territoriaux sont peu critiques sur le montage institutionnel du FADeC, ils le sont beaucoup plus sur les délais de mise à disposition des tranches communales du FADeC. Ils estiment que l'agenda et le rythme de mise à disposition ne sont pas de nature à faciliter la consommation optimale du FADeC. *« On élabore parfois le budget sans connaître les annonces du FADeC. C'est le cas du budget de cette année (2023). À la fin de l'exercice budgétaire, les montants annoncés par la CONAFIL ne sont pas entièrement mis à la disposition de la commune. Et, pire les transferts viennent en retard. Parfois c'est en novembre que vous avez les dernières tranches. Comment on peut consommer ces ressources avec les contraintes de clôture budgétaire ? »*

Propos d'un Responsable de l'Administration et des Affaires Financières d'une mairie.

4.3.2 Coordination et synergie entre les acteurs

Le rôle central de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) dans la coordination entre divers acteurs tels que le Gouvernement, les élus locaux et les partenaires techniques et financiers a été déterminant.

D'autre part, les ressources allouées à la CONAFIL pour l'appui institutionnel ont été peu utilisées. Cette situation semble principalement résulter d'un traitement lent des dossiers par les

acteurs concernés, entraînant des retards dans la disponibilité des termes de référence pour les activités planifiées et une validation tardive des documents de planification annuelle. De plus, l'initiative visant à renforcer les capacités humaines de la CONAFIL n'a pas abouti. Le cabinet GOLF Expertise, engagé pour fournir l'expertise nécessaire à la CONAFIL, n'a pas réussi à établir une collaboration efficace avec celle-ci, conduisant à la résiliation de leur contrat suite à un litige juridique.

4.3.3 Impact des structures institutionnelles

Les structures institutionnelles telles que la CONAFIL et le système de gestion et de contrôle des finances locales ont été renforcées. Et bien que le dispositif institutionnel du programme FADeC soit conçu pour assurer une gestion et un contrôle efficaces des ressources, sa structure complexe a parfois limité sa capacité à opérer avec célérité et efficacité. Un examen et une simplification du dispositif, accompagnés d'une réduction des procédures bureaucratiques superflues, pourraient contribuer à une mise en œuvre plus efficace du programme. Une approche plus agile et réactive, alignée sur les besoins réels des communes, serait bénéfique pour maximiser l'impact du FADeC sur le développement local au Bénin

Les mécanismes de suivi et d'évaluation mis en place ont contribué à une relative transparence et à une reddition des comptes améliorée. Néanmoins, une attention accrue doit être portée à la mise en œuvre des recommandations issues des audits et évaluations pour améliorer l'efficacité globale.

4.4. Durabilité du Programme

L'analyse de la durabilité du Programme FADeC non affecté Phase 2 vise à apprécier comment ses bénéfices perdurent au-delà de sa période de mise en œuvre. Cette évaluation se fera sur les plans des infrastructures, institutionnel et économique.

Sur le plan des infrastructures, le programme a mis l'accent sur la construction d'infrastructures socio-économiques et leur maintenance.

Premièrement, selon les rapports d'audit, en 2020, le taux de fonctionnalité des infrastructures achevées et réceptionnées est de 99,3% contre 91% en 2019. À fin 2020, seize (16) réalisations ayant fait l'objet de réception sont restées ou jugées non fonctionnelles dans 14 communes.

Au titre de 2021 et 2022, le taux de fonctionnalité des infrastructures achevées et réceptionnées est respectivement de 91,24% et 92,16%. Ces taux montrent que certaines communes ont des infrastructures non fonctionnelles et/ou utilisées à d'autres fins.

Les raisons qui justifient la non-fonctionnalité de ces réalisations sont entre autres :

- les retards observés pour la réception des réalisations ;
- les défauts de travaux complémentaires pour utiliser l'infrastructure ;
- le manque d'équipement ;
- le manque ou l'inexistence du personnel, la négligence de l'administration communale et la mauvaise estimation des besoins.

Deuxièmement, l'introduction de plans d'entretien et de maintenance dans 27 communes indique une approche proactive pour garantir la longévité des infrastructures financées par le programme. Toutefois, la mise en œuvre de ces documents pose encore problème. Or, les communes devraient consacrer une part des ressources propres de leur budget à l'entretien des ouvrages et infrastructures.

Selon les informations fournies dans la note de cadrage des budgets des communes, il est recommandé au moins :

- 8 à 10% dans les communes ordinaires ;
- 12 à 15% pour les communes chefs-lieux de départements ;
- entre 20 à 25 % pour les communes à statut particulier.

La figure ci-après présente l'évolution de la part moyenne des dépenses d'entretien dans le budget de fonctionnement dans toutes les 77 communes du Bénin de 2018 -2022.

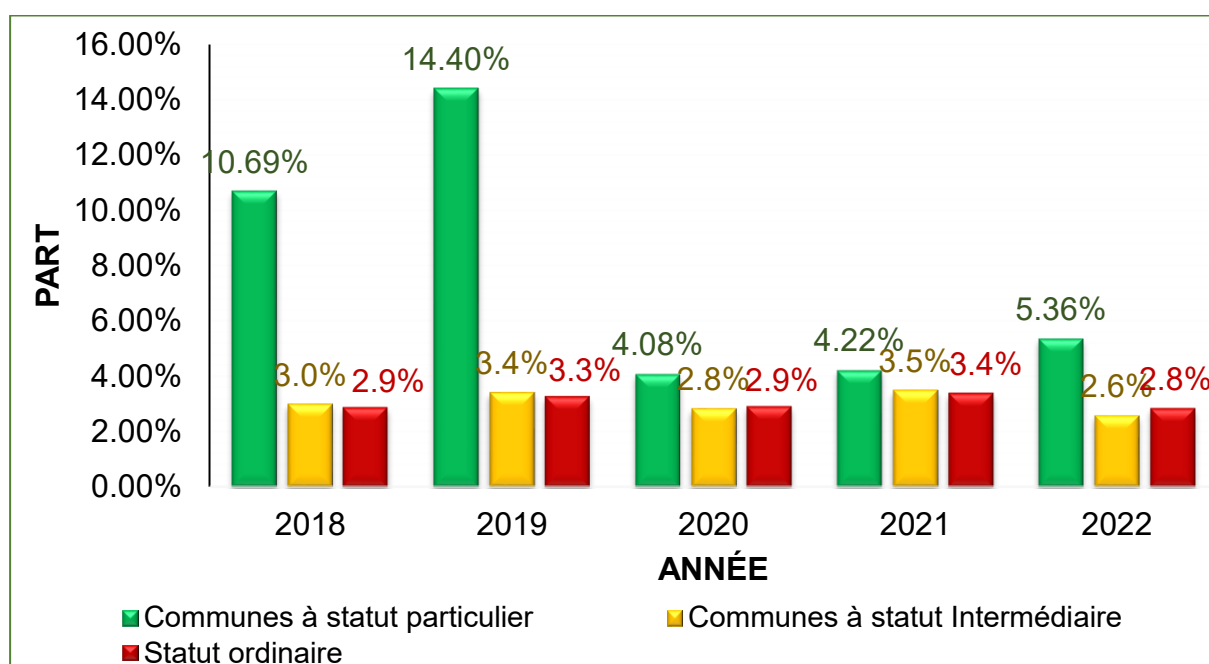


Figure 4: Evolution de la part moyenne des dépenses d'entretien dans le budget de fonctionnement dans toutes les 77 communes du Bénin de 2018 -2022

Source : Aide-mémoire 2021-2022 DPAF/MDGL.

On remarque que les communes à statut particulier consacrent en moyenne 4,55% de leur budget de fonctionnement à l'entretien des équipements et ouvrages sur la période de 2020 à 2022, en forte baisse par rapport à la période précédente.

Quant aux communes à statut intermédiaire, elles dépensent en moyenne 2,96%, tandis que les communes ordinaires consacrent en moyenne 3,0% de leurs budgets de fonctionnement pour l'entretien et la maintenance des infrastructures.

On remarque aisément qu'en moyenne les communes, quel que soit leur statut, n'ont pas respecté les prescriptions de la note de cadrage des budgets des communes sur la période. Ceci s'explique par l'avènement de la Société de Gestion des Déchets et de la Salubrité (SGDS) qui a pris une bonne partie des actions relevant de ces aspects.

Un autre facteur explicatif est la sociologie des populations et des élus qui pensent que « *on ne demande pas qui a entretenu une infrastructure, mais qui a construit* » et la politisation des actions de développement au niveau des territoires qui amène parfois à perdre de vue les meilleurs choix stratégiques à long terme.

Sur le plan politique, institutionnel et organisationnel, le programme FADeC Phase 2 s'appuie sur des structures institutionnelles et organisationnelles solides et pérennes, notamment la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), les communes, et d'autres entités gouvernementales, pour assurer sa durabilité. L'engagement et l'implication de ces structures dans la mise en œuvre du programme sont des atouts majeurs pour sa pérennité.

En tant qu'organe central de coordination et de supervision des finances locales, la CONAFIL joue un rôle essentiel dans l'assimilation et la mise en œuvre des approches du FADeC.

Sa position institutionnelle lui confère la capacité de pérenniser les résultats du programme, en intégrant ses principes et méthodologies dans les pratiques standard de gestion financière locale. Les communes sont au cœur de l'action du FADeC, en étant les bénéficiaires directs des initiatives de développement local.

L'adoption des pratiques et stratégies du programme par les communes contribue à leur autonomisation et renforce leur capacité à gérer efficacement les ressources et les projets de développement après la clôture du programme.

D'autres structures gouvernementales et entités liées au processus de décentralisation jouent également un rôle significatif dans la consolidation des acquis du FADeC.

Leur implication assure une harmonisation des pratiques à travers différents niveaux administratifs, renforçant ainsi la durabilité institutionnelle du programme.

Ces structures institutionnelles ont démontré une capacité à intégrer les approches du FADeC dans leurs politiques et pratiques courantes, garantissant ainsi une transition en douceur après la fin du programme.

La formation et le renforcement des capacités réalisés dans le cadre du FADeC ont préparé le personnel et les responsables locaux à maintenir et à développer davantage les initiatives entreprises.

La capacité accrue des communes et des structures gouvernementales à mobiliser des ressources financières et à progressivement gérer les budgets locaux de façon efficace, est un indicateur de leur préparation à assurer la durabilité des initiatives du FADeC.

Il reste à améliorer les capacités de planification et de suivi-évaluation à tous les niveaux pour optimiser le rôle des différents acteurs dans les prochaines phases.

Sur le plan économique, bien que l'évolution des ressources propres des communes, passant de 30 milliards en 2020 à 55,8 milliards en 2022, indique un potentiel pour une meilleure viabilité économique et une autonomie financière, le programme FADeC a favorisé une approche de distribution éparse des ressources. Cette tendance au saupoudrage des ressources a, en effet, indirectement entravé le développement de projets structurants dans les communes.

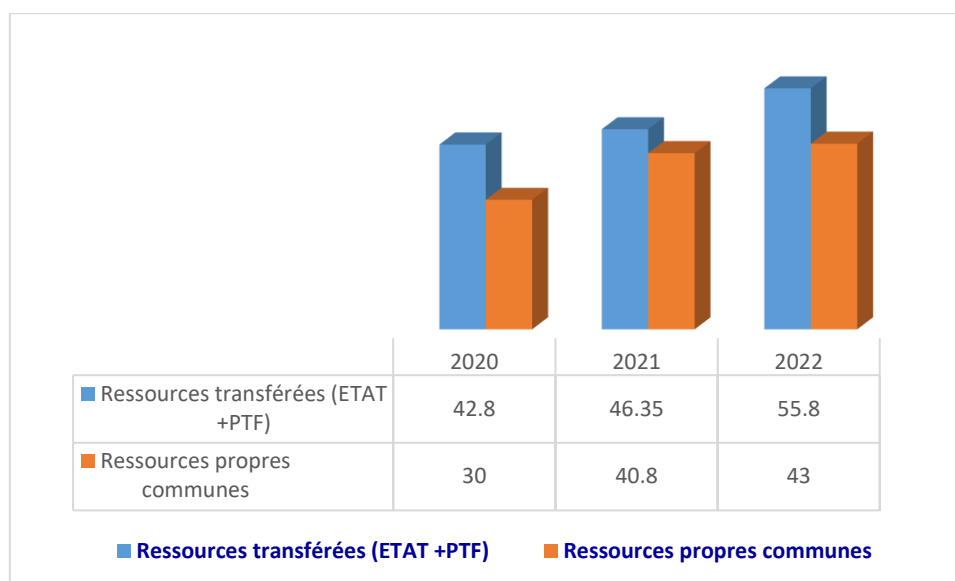


Figure 5: Evolution des ressources propres des communes

Source : Données du SP CONAFIL, décembre 2023.

Malgré cette augmentation des ressources propres, les communes restent fortement dépendantes du financement de l'État et des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Cette dépendance quasi constante souligne un manque de viabilité dans le modèle économique actuel de financement du développement communal. En outre, la gestion des charges de personnel, particulièrement dans le contexte de la réforme de l'administration territoriale, pose un risque significatif pour la santé financière des communes à moyen et long terme.

Le modèle économique actuel ne favorise pas un développement substantiel des capacités de gestion économique au sein des administrations communales, et le tissu économique local reste faiblement développé.

Si l'on ne fait rien pour changer le statut quo, de nombreux acteurs s'accordent à dire que la viabilité des communes serait compromise à moyen et long terme sans les apports du FADeC. Ce constat alarmant, après deux décennies de développement local au Bénin, appelle à des actions concrètes pour renverser la tendance.

A l'évaluation, il semble que l'augmentation des ressources transférées aux communes, en particulier via le FADeC non affecté pour l'investissement, a encouragé un déficit de créativité et d'innovation dans la mobilisation des ressources propres des communes pour des investissements structurants. Cette tendance pourrait avoir des effets négatifs sur les finances locales en général, effets indirectement induits par l'intervention du programme. Cette hypothèse remet en question la durabilité des actions du Programme sur le plan économique.

Il est donc primordial de repenser la prochaine phase du programme vers des initiatives ayant un impact significatif sur l'économie locale, afin de stimuler un développement économique durable et autonome au sein des communes.

4.5. Impact du Programme

L'impact du programme FADeC phase 2 sur le processus de décentralisation, tant dans son ensemble que sur les aspects financiers, est significatif et diversifié. Voici les principaux domaines d'impact :

4.5.1 Accès des populations aux services de base

L'investissement dans les infrastructures, tel que promu par le programme FADeC non affecté, favorise directement l'accès à des services de base de qualité. Par exemple, la construction de modules de classe, d'infrastructures sanitaires, et l'amélioration des services d'état civil peuvent directement améliorer l'accès à l'éducation, aux soins de santé et aux services administratifs essentiels. L'amélioration de la qualité des services offerts aux communautés est une conséquence directe des investissements en infrastructures et en renforcement des capacités au niveau communal. En développant et en maintenant des infrastructures socioéconomiques, les communes peuvent offrir des services plus efficaces et de meilleure qualité à leurs citoyens.

4.5.2 Soutien à la Maîtrise d'Ouvrage Communale

Le programme a permis l'élaboration de plans de maintenance du patrimoine communal dans diverses communes, comme Djougou, Bembèrèkè, Kandi et Nikki. Cela a renforcé les capacités des responsables communaux dans la gestion et la maintenance des infrastructures sociocommunitaires. Cette expérience mérite d'être consolidée et généralisée dans la prochaine phase du programme.

4.5.3 Amélioration des procédures et processus

Le programme a contribué à améliorer les processus de transfert des ressources du FADeC aux communes, garantissant une distribution plus efficace et transparente des fonds. La disponibilité du manuel de procédure ainsi que l'adoption de critère de répartition acceptée par tous ont grandement favorisé les processus de répartition. Il reste à améliorer les délais de transferts des ressources.

4.5.4 Développement institutionnel et renforcement organisationnel

Le renforcement du Secrétariat Permanent de la CONAFIL et des corps de contrôle (IGM et IGF) a amélioré la gouvernance et la gestion des finances publiques au niveau communal.

Le programme a aidé à l'organisation, à la diffusion et au suivi des audits annuels, garantissant ainsi une meilleure responsabilité et transparence dans la gestion des ressources. Enfin, le programme a soutenu les OSC dans leur plaidoyer pour une augmentation de la contribution de l'État au FADeC, tant affecté que non affecté.

4.5.5 Visibilité de la Coopération Suisse

Le fonctionnement actuel du FADeC non affecté ne permet pas de déterminer l'attribution des Infrastructures à la Coopération Suisse ou à un partenaire défini. Et selon les différents acteurs rencontrés, il ne serait pas pertinent de chercher à atteindre un tel objectif sur le FADeC non affecté car ce serait un recul par rapport aux principes de la déclaration de Paris notamment le principe **Alignement** – *Les pays donateurs s'alignent sur ces objectifs et s'appuient sur les systèmes locaux.*

Chercher à déterminer quel bailleur a fait quoi détournerait le programme FADeC non affecté de l'un de ces principes de base qui est de constituer une cagnotte commune pour accroître le financement local. Toutefois, pour accroître la visibilité de la Coopération suisse, les approches pourraient inclure la communication accrue des succès du programme, des études de cas, la mise en avant des projets spécifiques soutenus par la Coopération suisse, et des partenariats médiatiques pour mettre en lumière leur rôle.

5. Analyse des thèmes transversaux

5.1 Comment le FADeC Non affecté a-t-il favorisé l'égalité des sexes et / ou l'autonomisation des femmes ?

Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles est un des objectifs de développement durable (Objectif 5). Il est transversal et toutes les politiques et programmes de développement doivent l'intégrer comme objectif.

A la lecture des documents du présent programme, il apparaît que l'égalité des sexes n'est pas un objectif visé clairement. Le seul indicateur d'impact est libellé comme suit : *« à la fin de la phase, les populations ont accès à de meilleurs services sociaux et les utilisent à bon escient. Les citoyens (jeunes, femmes, groupes marginalisés) disposent d'infrastructures qui ont amélioré leur cadre de vie »*.

Ce faisant, le programme paraît viser toutes les populations sans discrimination, on pourrait être tenté de croire qu'il impactera toutes les populations et qu'ainsi il assure l'égalité des sexes et inclusion sociale. Mais il faut noter que les politiques d'amélioration des conditions de vie des populations apparemment « neutres » par rapport au genre cachent souvent des inégalités ou peuvent y mener. Ne pas en tenir compte peut mettre en péril l'efficacité d'une politique. Ainsi les acteurs sont presque dans l'incapacité de présenter les effets/impacts différenciés par sexe, d'apprécier les effets et impacts sur les inégalités de genre.

A l'analyse, on peut toutefois déduire certains effets de projets réalisés avec les fonds FADeC non affecté comme la construction ou l'aménagement de hangars dans les marchés, la construction de latrines dans les marchés, la construction de modules de toilette sur espace public destiné aux artisanes qui participent à l'autonomisation des femmes.

De même, les constructions d'édifices publics prévoient de plus en plus des aménagements pour l'accès des personnes handicapées même si certains de ces aménagements ne sont pas effectivement accessibles.

Par contre, en matière d'égalité des sexes, il est remarqué que la répartition des cabines de toilettes, en particulier dans les écoles, n'est pas toujours basée sur le sexe.



Photo 3: Module de 6 latrines réalisé en 2023 sur fonds FADeC 2022 réparties suivant les cours pour les apprenants et les groupes pour les enseignants.

Source : Cliché Impact Plus Bénin, décembre 2023.

D'autre part, les latrines ne sont pas souvent dotées de point d'eau ou lorsqu'il est prévu, il n'est pas fonctionnel.



Photo 4: Module de 4 latrines construites à l'EPP Ossomou II à Pobè avec un point d'eau non fonctionnel dont les pièces sont volées.

Source : Cliché Impact Plus Bénin, décembre 2023.

5.2 Comment le suivi du FADeC Non affecté et l'auto-évaluation analysent-ils des données ventilées par sexe ? Y avaient-ils des décisions et des recommandations fondées sur ses analyses ?

En absence d'indicateurs d'égalité de genre dans le programme, les projets mis en œuvre ne le prévoient pas et les rapports de mise en œuvre ne sont pas désagrégés par sexe. Il n'est alors

pas aisé d'identifier les réalisations en faveur des femmes, celles qui ont pu avoir des effets sur leur autonomisation, ou réduire, maintenir ou aggraver les inégalités.

L'évaluation de la phase 1 du Programme de contribution au FADeC (2016-2019) avait mis en exergue comme recommandation le renforcement du dispositif organisationnel du SP CONAFIL par une cellule d'analyse rétrospective et prospective pour améliorer son positionnement stratégique. Cette cellule serait une 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). Ladite 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).

Cette recommandation si elle inclut la nécessité d'un(e) expert(e) spécialiste des questions transversales telles que le genre et l'environnement, ne fait pas clairement apparaître la nécessité de la prise en compte de l'approche genre dans la mission de la cellule d'analyse rétrospective et prospective. Cette recommandation ne semble pas avoir été mis en œuvre.

5.3 Comment l'égalité des sexes a-t-elle été prise en compte pour l'établissement des critères de sélection des bénéficiaires ?

Selon les données d'enquête, la plupart des projets inscrits dans les Programmes annuels d'Investissement et exécutés sur fonds FADeC sont extraits des PDC. Des critères fixes ne sont pas généralement connus pour leur identification à l'exception de l'urgence et des orientations politique du Conseil Communal. « *Mais la nécessité de faire quelque chose pour les femmes dans le but de se faire bonne conscience ou se conformer aux exigences internationales pousse les élus à identifier presque systématiquement une action en faveur des femmes* » (**Propos du DAAF, Mairie Allada**).

Mais il est reconnu par tous les acteurs que l'élaboration des PDC a été faite dans une approche participative et inclusive avec l'accompagnement des partenaires dont la DDC.

Le projet RECAFEM financé par la DDC, dont l'un des objectifs est la prise en compte des préoccupations d'équité et égalité de genre dans les politiques, stratégies, orientations, textes et lois nationaux, a contribué à des progrès significatifs dans l'intégration du genre dans les processus d'élaboration des PDC des communes du Bénin. Les PDC 3^{ème} génération (2017-2021) de toutes les Communes du Bénin ont été approuvés par les autorités de tutelle avec le respect de la prise en compte de la réduction des inégalités de genre.

Par ailleurs au moins 1400 cadres et agents des projets/programmes appuyés par la Coopération suisse et des administrations publiques et communales ont reçu des formations sur le concept théorique et les outils d'application de l'approche genre dans les actions de développement.

Mais les effets de ces dispositions prises en amont pour assurer la prise en compte de l'égalité des sexes et l'inclusion sociale ne sont pas perceptibles dans l'opérationnalisation des politiques et programmes au niveau local. L'absence d'obligation de résultats basés sur les critères d'égalité de sexe et d'inclusion sociale n'incite pas les élus dans la programmation des actions « genre sensibles », toute chose qui a une incidence sur les activités menées.

6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'évaluation du Programme FADeC a mis en lumière ses contributions significatives et ses défis dans le processus de décentralisation au Bénin. Les résultats obtenus témoignent d'une avancée remarquable vers l'amélioration de l'accès aux infrastructures socioéconomiques et le renforcement des capacités des communes. L'engagement des partenaires, notamment la Coopération Suisse et l'Etat béninois, a été un pilier essentiel, se traduisant par un accroissement notable des transferts de ressources aux communes.

L'adéquation entre les plans de développement communaux et les réalisations financées par le FADeC a assuré une cohérence stratégique et a facilité l'atteinte des objectifs. Cependant, certains défis subsistent, notamment l'insuffisance des ressources transférées, les retards dans le transfert des fonds et les lacunes en termes de capacités de gestion au niveau communal, qui ont freiné la pleine réalisation des objectifs du programme.

Les interactions entre les structures au niveau central, les communes et les intercommunalités ont été productives mais nécessitent une intégration et une coordination plus poussées pour maximiser l'efficacité du programme. De même, l'abondement du FADeC non affecté a été un levier important pour la flexibilité et la réactivité des communes face à leurs besoins spécifiques.

Le programme a indéniablement constitué une valeur ajoutée au processus de décentralisation financière, en renforçant la maîtrise d'ouvrage communale et en contribuant à l'amélioration des services de base. Néanmoins, pour optimiser les acquis et surmonter les défis, une attention continue est nécessaire, notamment dans la mise en œuvre des recommandations à savoir le renforcement des capacités et l'amélioration des processus de transfert des ressources.

Principales recommandations

Bien que le Programme ait enregistré des succès notables, une approche plus holistique et intégrée est requise pour consolider ces acquis et assurer une décentralisation financière durable et efficace au Bénin. Dans ce cadre, l'équipe formule les recommandations contenues dans le tableau ci-après.

Tableau 8: Point des recommandations formulées

A l'endroit de :	Recommandations
DDC	<ul style="list-style-type: none"> - Appuyer les communes dans la recherche des sources de financement alternatif ; - Prévoir un appui institutionnel à l'ANCB pour ses activités de plaidoyer pour l'abondement du FADeC, de dialogue avec les ministères sectoriels et l'assemblée nationale, etc. ; - Renforcer le dialogue politique afin de garantir la pérennité institutionnelle du FADeC même s'il devient FIC. - Renforcer les organes de contrôle (IGF, IGAA et autres) pour leur permettre de porter dans la durabilité l'activité d'audit et de contrôle de l'utilisation des ressources FADeC. - Poursuivre le renforcement des mécanismes de suivi et d'évaluation, en veillant à ce que les recommandations soient effectivement prises en compte et mises en œuvre ;

A l'endroit de :	Recommandations
	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagner les pays de l'UEMOA à la prise et à l'application d'une directive obligeant les Etats à allouer au moins 20% de leurs ressources propres aux collectivités territoriales.
Etat et SP/CONAFIL	<ul style="list-style-type: none"> - Actualiser le manuel de procédures du FADeC en intégrant les nouveaux statuts des communes - Renforcer le dispositif organisationnel du SP CONAFIL par un.e expert.e spécialiste des questions transversales tels que le genre et l'environnement avec pour mission de veiller à la prise en compte de ces questions - Renforcer les capacités des SE, DAAF et autres cadres des Mairies sur la Budgétisation Sensible au Genre - Inclure des indicateurs d'égalité de sexe et d'inclusion sociale dans les manuels de suivi évaluation - Respecter les délais de transfert des ressources aux communes tel que prévus dans le manuel de procédures FADeC ; - Faire un benchmark avant toute mise en œuvre du FIC sinon garder le dispositif FADeC en place ; - Réviser le processus de planification et d'exécution budgétaire pour minimiser les délais et rendre les procédures plus souples ; - Améliorer la coordination entre les divers partenaires techniques et financiers pour optimiser l'utilisation des ressources et éviter les chevauchements. - Renforcer les capacités des structures locales en matière de gestion financière et de maîtrise d'ouvrage, en mettant l'accent sur la formation et le renforcement des compétences. - Poursuivre le renforcement des mécanismes de suivi et d'évaluation, en veillant à ce que les recommandations soient effectivement prises en compte et mises en œuvre.

7. ORIENTATIONS POUR LA PROCHAINE PHASE DU PROGRAMME

7.1 Considérations générales et principales orientations pour la prochaine phase du programme FADeC

A la lumière des observations sur le terrain et des analyses effectuées, il apparaît clairement que le Programme nécessite une redéfinition stratégique.

Face aux défis cruciaux dans le domaine des finances locales, tels que la réalisation concrète de la décentralisation financière, le renforcement de l'économie locale et l'accroissement des ressources propres, une approche plus globale s'avère indispensable, dépassant la simple contribution au FADeC.

Ainsi, la troisième phase sera axée sur la consolidation des acquis des deux premières phases en matière de décentralisation financière au Bénin. Les composantes fondamentales du Programme, à savoir le transfert des ressources du FADeC pour les investissements, le soutien institutionnel aux organes de gestion et de contrôle du FADeC et l'encouragement du dialogue politique en faveur d'une augmentation significative des contributions de l'État au budget des

communes, seront maintenues, tout en mettant un accent particulier sur la gouvernance économique et financière des collectivités locales.

Il est essentiel de considérer, outre la problématique du transfert de ressources de l'État aux communes, la capacité effective de ces dernières à générer des ressources, à gérer leur économie locale, à stimuler l'emploi de proximité, et à améliorer les conditions de vie économiques des acteurs locaux. Cette approche s'avère indispensable pour renverser la tendance observée depuis plus de deux décennies de décentralisation et de développement local au Bénin, période pendant laquelle les communes n'ont pas réussi à prendre un tournant économique significatif dans le développement local.

Pour l'appui institutionnel, un cadre de renforcement des capacités sera élaboré, offrant aux structures impliquées dans le fonctionnement du FADeC les moyens d'agir efficacement. L'adoption d'une stratégie d'e-learning pourrait optimiser les résultats en termes de formation.

Un des objectifs majeurs de cette phase serait de développer les capacités des administrations communales afin de favoriser un environnement propice à une décentralisation axée sur le développement économique local.

Le SP CONAFIL continuera à jouer un rôle central de coordination, mais chaque acteur sera responsable de ses propres résultats et pourra être à l'initiative pour la mise en œuvre des activités correspondantes.

La deuxième phase a révélé certaines lacunes en matière de planification initiale. Pour la phase suivante, une rigueur accrue sera nécessaire dans l'élaboration d'un cadre logique, complétée par la mise en place d'un système de mesure de performance efficace et sensible au genre.

A la lumière des observations recueillies sur le terrain et des analyses effectuées, il apparaît clairement que le Programme nécessite une redéfinition stratégique.

Face aux défis cruciaux dans le domaine des finances locales, tels que la réalisation concrète de la décentralisation financière, le renforcement de l'économie locale et l'accroissement des ressources propres, une approche plus globale s'avère indispensable, dépassant la simple contribution au FADeC.

Ainsi, la troisième phase sera axée sur la consolidation des acquis des deux premières phases en matière de décentralisation financière au Bénin. Les composantes fondamentales du Programme, à savoir le transfert des ressources du FADeC pour les investissements, le soutien institutionnel aux organes de gestion et de contrôle du FADeC et l'encouragement du dialogue politique en faveur d'une augmentation significative des contributions de l'État au budget des communes, seront maintenues, tout en mettant un accent particulier sur la gouvernance économique et financière des collectivités locales.

Il est essentiel de considérer, outre la problématique du transfert de ressources de l'État aux communes, la capacité effective de ces dernières à générer des ressources, à gérer leur économie locale, à stimuler l'emploi de proximité, et à améliorer les conditions de vie économiques des acteurs locaux. Cette approche s'avère indispensable pour renverser la tendance observée depuis plus de deux décennies de décentralisation et de développement local au Bénin, période pendant

laquelle les communes n'ont pas réussi à prendre un tournant économique significatif dans le développement local.

Pour l'appui institutionnel, un cadre de renforcement des capacités sera élaboré, offrant aux structures impliquées dans le fonctionnement du FADeC les moyens d'agir efficacement. L'adoption d'une stratégie d'e-learning pourrait optimiser les résultats en termes de formation.

Un des objectifs majeurs de cette phase serait de développer les capacités des administrations communales afin de favoriser un environnement propice à une décentralisation axée sur le développement économique local.

Le SP CONAFIL continuera à jouer un rôle central de coordination, mais chaque acteur sera responsable de ses propres résultats et pourra être à l'initiative pour la mise en œuvre des activités correspondantes.

La deuxième phase a révélé certaines insuffisances en matière de planification initiale. Pour la phase suivante, une rigueur accrue sera nécessaire dans l'élaboration d'un cadre logique, complétée par la mise en place d'un système de mesure de performance efficace sensible au genre et d'une théorie de changement.

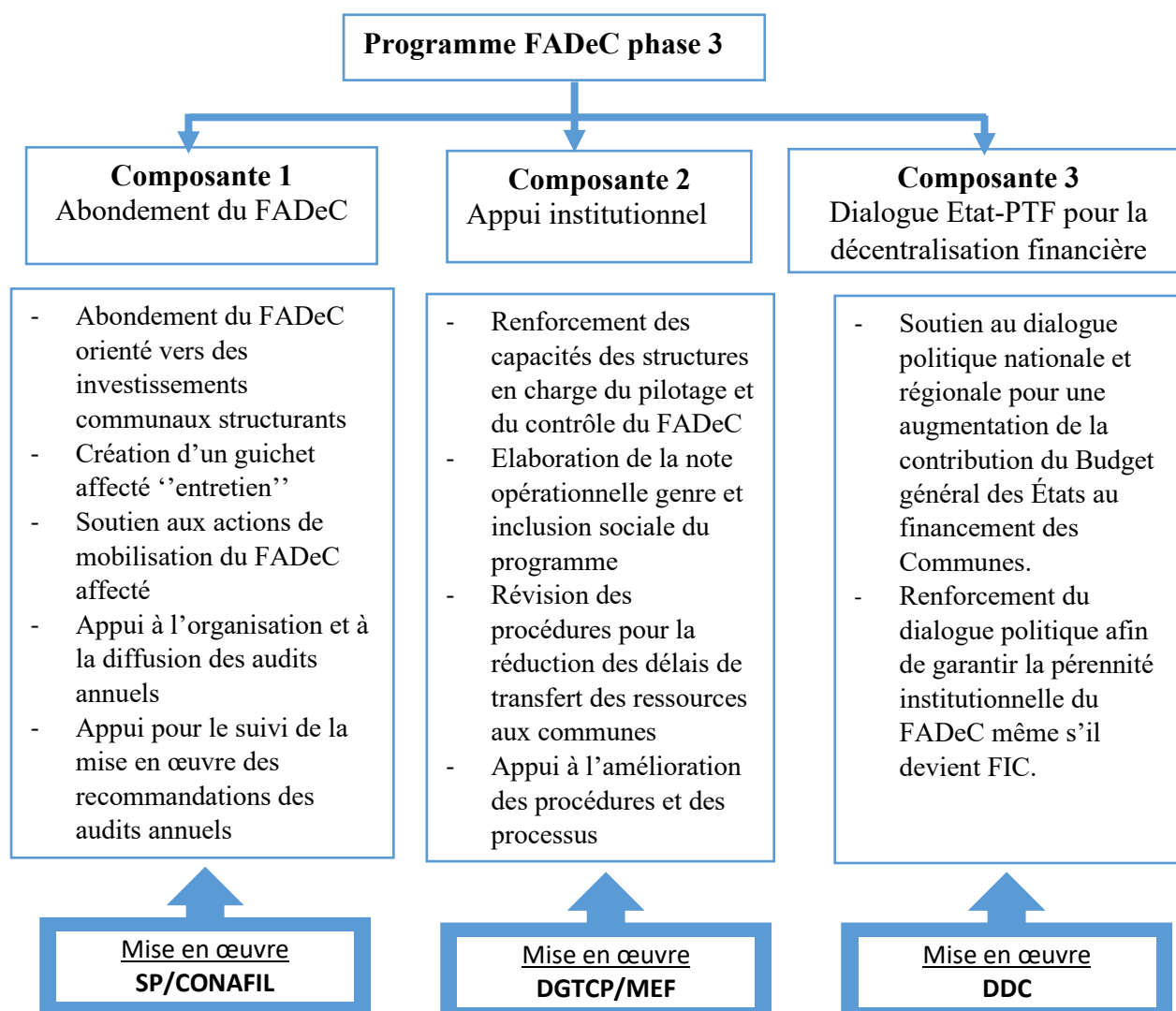


Figure 6: Schéma de l'orientation de la phase 3 du FADeC

Source : Impact Plus Bénin, à partir des données collectées, décembre 2023.

La composante 1 de la phase 3 devra prioriser l'abondement du FADeC vers des investissements communaux structurants alignés sur les Objectifs de Développement Durable (ODD), la résilience au changement climatique, la réponse aux défis sécuritaires et la promotion de l'économie locale. Cela vise à garantir que les fonds contribuent efficacement au développement durable et inclusif des communes. Il a été jugé nécessaire de créer un guichet FADeC affecté "entretien" pour permettre aux communes de disposer de ressources pour l'entretien et la maintenance des infrastructures réalisées. De plus, l'appui à l'organisation, à la diffusion et au suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits devra être renforcé.

La composante 2 de la phase 3 vise l'amélioration des procédures et process. A cet effet, il s'agira de poursuivre le renforcement des capacités des acteurs (SP/CONAFIL, DGTCP, IGM, IGF, Collectivités Territoriales, ...), dans la gestion des ressources du FADeC. L'accent doit être mis sur la maîtrise d'ouvrage, l'utilisation et l'entretien des infrastructures, et la réduction des reports de crédits pour une utilisation optimale des fonds. Il s'agira également de tirer toutes les leçons des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'appui institutionnel dans la phase 2.

Par ailleurs, la CONAFIL devra être soutenue dans ses activités de collecte, compilation, et analyse des comptes administratifs, en mettant l'accent sur l'analyse rétrospective et prospective. Cela inclut également le renforcement des capacités sur les questions de mobilisation de ressources avec d'autres structures.

Des actions devront être menées pour réduire les délais de transfert des ressources aux communes. A cet effet, il est nécessaire de digitaliser les procédures.

Enfin, il s'agira d'intégrer les aspects transversaux dans le programme à travers l'élaboration et la mise en œuvre de notes opérationnelles (genre et inclusion sociale, environnement et changement climatique) et le renforcement des capacités des parties prenantes sur ces thématiques.

Pour la composante 3 de la phase 3 du programme, il est envisagé le soutien au dialogue politique nationale et régionale pour une augmentation de la contribution du Budget général des États au financement des Communes. Aussi, faudra-t-il renforcer le dialogue politique entre l'Etat et les PTF afin de garantir la pérennité institutionnelle du FADeC même s'il devenait FIC.

Le dialogue entre l'Etat et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et entre PTF qui contribuent au FADeC devra être revitalisé ou initié. Il faudra également instaurer des mécanismes de concertation réguliers pour relever les nouveaux défis et assurer une synergie accrue entre les diverses parties prenantes. Un comité de pilotage conjoint de tous les programmes soutenant la CONAFIL serait nécessaire.

Ces orientations devraient guider la prochaine phase du programme FADeC vers une formulation et une mise en œuvre plus efficace, une meilleure gestion des ressources, et un impact accru sur la décentralisation et le développement local au Bénin.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes consultées

N°	Nom et Prénom	Fonction	Contact
01	ABIASSI Annette	Chargé de programme gouvernance et DERL, Coop Suisse	97177976
02	ADJITCHE K. Imorou	SE/Dassa-Zoumé	96967125
03	AKIYO Ferdinand	TC Parakou	97321002
04	Akpakpo Yrène	SE Pobè	97 56 62 79
05	ALIDOU Salihou Alex	Chargé de programme FADEC Agriculture, Coop Suisse	67170929
06	ASSOGBA Vidal	Chef service de la coop décentralisée et de l'intercommunalité, Mairie Lokossa	
07	AYENA Denis	DE/GIC	96773530
08	BADE John	C/DPDL N'Dali	
09	BAGUODOU Moudachirou	CF Borgou	97096627
10	BARBOZA Jacky	Coordonnateur champ d'actions GIZ ReFORME	96115333
11	BIO MALOUDOU Yarou Saka	DE ADECOB	64756273
12	BONI TESSI Touré Djaloud	SE Comé	97 98 28 28
13	BOUKARI Moussiliou	CSPDL Parakou	97482890
14	CADJA DODO Monique	DAAF Parakou	97887909
15	DJENONTIN Georgette épouse BADA	Experte Economie et Finances locales ANCB	97086736
16	DJESSAN Achille	Directeur EPP Ossomou II	97 56 89 66
17	DOSSA Guillaume	DDL P Parakou	96170322
18	ELEGBEDE Hyacinthe	SE Parakou	95397235
19	ESSOUI Isabelle	SE Porto-Novo	97 37 28 21
20	FACINOUI Zinsou	Point focal du programme à l'IGF	95 59 28 56
21	GANHOUTODE Gabriel	Maire commune AVRANKOU, membre bureau ANCB	96332863
22	GBAGUIDI Pacôme	CPC Borgou	97095636
23	GBODJEYDO Zacharie	SP CONAFIL	97 15 25 03
24	Ginette APITHY	SE Bohicon	97 60 46 01
25	GNIMASSOU Ayédjo Clément	Directeur école primaire à Parakou	96034392
26	HOUNDONOUGBO Maurise	DAAF N'Dali	
27	HOUNSINOUI Angès Félix	DAAF/Djougou	90034269
28	HOUNTIKPO A. Serge	TC N'Dali	
29	IBOURAIMA Bachirou	Elu local/Chef quartier Parakou	97873560
30	IDJI Santos	CSAF Pobè	96 15 11 39
31	IDRISSOU Mohamed-Traoré	Elu local/Chef quartier Parakou	97687440
32	IDRISSOU Moustapha	CPC Borgou	97217239
33	Jacques ADOGBO MEDAGBE	Directeur EPP Sodohomé Alikpa Bohicon	95 54 74 35
34	KAKPA Marcellin	KFW	65 53 34 34
35	KOTCHONI Okpo Orthense	Directrice école primaire à Parakou	95489787
36	KOUAGOU Noël	DCJ/Natitingou	97352122
37	KOUSSODO G. Eric	DDL P Pobè	97 50 14 42
38	KPATENON Paulin	Chet service des etudes tech et trav (C/SETT) Mairie Bohicon	

39	KPOCHA A. Nazi	RDLP N'Dali	
40	LALLEYE Gérard	Conseiller régional décentralisation coopération transfrontalière et gouvernance	
41	LANTONKPODE Stanislas	DST/ Natitingou	97374635
42	LAWANI Abdoulaye	DSI N'Dali	
43	MIGNONDJE Ghislain	DADE/Natitingou	97371785
44	RADJI	Service comptabilité	97 83 37 00
45	SALIFOU Djalilou	CSB Parakou	97290313
46	SEDJO Philippe	DAAF Pobè	97 58 35 58
47	SEGOUN Jules	DAAF/Natitingou	66304309
48	SEHOUETO Solange	DAAF /Allada	97 83 18 86
49	TASSOU Jadine	C/SPAT-Atacora	97333403
50	TCHANDO Michée	DDL/ Natitingou	97063079
51	TCHEOUBI Armand	DDL/Djougou	95954284
52	TCHOUROUE B. Angèle	TC/Djougou	97252132
53	TIMEY Hortence	Directrice école primaire à Parakou	67118090
54	TOGBE Jean-Claude	CISSP/DGTCP	96 12 16 49
55	TONOU Thierry	Col. SP CONAFIL	97 34 68 11
56	TONOUKOUIN Serge Camille	Chargé de programme, coop Suisse	97184271
57	VIDEME Zinsi Hornélie	SE/Djougou	94144652
58	YAÏ Antoine	CPC Borgou	97911499
59	YEHOUME Ulrich	PRMP/Natitingou	97688300
60	YERIMA Djamilatou	SE/Natitingou	67816358
61	YOKOSSI Prosper	Trésorier communal Kandi	97356264
62	YOUSOUFOU Koudouss	Chef Service Développement Local	
63	ZOFFOUN Justin	DDL Porto-Novo	95 28 01 31

Annexe 2 : Extrait du cadre logique du programme

Résultats attendus	Indicateur	Activités	Exécutée ou non
Impact (objectif général) : L'accès des communautés béninoises aux infrastructures socioéconomiques s'est amélioré grâce à un mécanisme de décentralisation financière efficace et à l'augmentation du transfert de ressources vers les communes	A la fin de la phase 2, les populations ont accès à de meilleurs services sociaux et les utilisent à bon escient		NA
	Les citoyens (jeunes, femmes, groupes marginalisés) disposent d'infrastructures qui ont amélioré leur cadre de vie		NA
	Les finances locales ont prospéré		NA
Outcome 1: Le transfert des ressources aux communes via le FADeC non affecté est efficace et s'est accru.	Adéquation entre les besoins identifiés (PDC, PAI, PPM) et les réalisations dans toutes les communes		NA
	Taux de couverture des besoins sociaux de base des populations		NA
	Nombre de ministères sectoriels qui mettent en œuvre leurs P2D		NA
	Taux d'amélioration du délai de transfert des ressources aux communes		NA
	Taux d'augmentation de transfert des ressources aux communes		NA
Output 1: Transfert de ressources au guichet du FADeC non affecté	100% des investissements réalisés sous financement du FADeC sont conformes aux documents de planification	Verser la contribution annuelle de la DDC	Exécutée
	Les réalisations contribuent à la qualité de l'offre de service pour le bien-être des populations locales	Organiser des missions de suivi périodique des infrastructures réalisées sur le FADeC	Exécutée
	Les critères de performance sont pris en compte dans la répartition des ressources du FADeC	Organiser des séances en vue d'internaliser les dispositions du MdP moins suivis au regard des résultats d'audit	Exécutée
		Vulgariser le nouveau dispositif de transfert des ressources aux communes dans les délais prévus	Exécutée

Résultats attendus	Indicateur	Activités	Exécutée ou non
		Organisation annuelle d'atelier d'évaluation des critères de co-financement du FADeC	Exécutée
		Organiser un atelier d'actualisation du référentiel d'audit avec focus sur l'actualisation des critères de performances	Exécutée
		Publication périodique d'un magazine CONAFIL Info	Non Exécutée
Output 2: Appui à la maîtrise d'ouvrage et à l'élaboration et à l'appropriation des Plans de maintenance du patrimoine communal	80% des communes assurent la gestion transparente des ressources transférées	Accompagner les communes dans l'élaboration et l'opérationnalisation de leur plan d'entretien et de maintenance du patrimoine communal	Exécutée
	50% des communes se sont appropriées leur plan de maintenance du patrimoine communal par la mise en œuvre des actions prévues	Elaborer le guide de maintenance et d'entretien du patrimoine communal	Non Exécutée
		Internalisation et vulgarisation du guide de maintenance et d'entretien du patrimoine communale	Non Exécutée
		Organiser des missions de suivi de la mise en œuvre des plans d'entretien et de maintenance du patrimoine communal	Exécutée
		Définir des ratios financiers de surveillance des communes	Non Exécutée
		Accompagner les communes dans l'élaboration et l'opérationnalisation de leur plan de maintenance du patrimoine communal	Non Exécutée

Résultats attendus	Indicateur	Activités	Exécutée ou non
		Assurer le suivi de la mise en œuvre des plans de maintenance du patrimoine communal	Non Exécutée
Output 3: Soutien aux actions de mobilisation en faveur des guichets du FADeC Affecté	100% des ministères sectoriels concernés par le transfert des ressources aux communes ont des points focaux du FADeC opérationnels	Mettre en place / dynamiser les points focaux du FADeC dans les ministères sectoriels concernés par le transfert des ressources aux communes	Non Exécutée
	100% des ministères sectoriels concernés par le transfert des ressources aux communes ont élaboré et se sont appropriés leur plan P2D	Soutenir l'élaboration mise en œuvre des plans 2D	Non Exécutée
	100% des rencontres prévues par la task force FADeC sectoriel (SP-CONAFIL, DGI, DGTCP, DGB, ANCB) sur le transfert de ressources des ministères sectoriels sont tenues et les conclusions et recommandations mise en œuvre	Soutenir la mise en place et l'animation d'une Task-force (SP-CONAFIL, DGI, DGTCP, DGB, ANCB) sur le transfert de ressources des ministères sectoriels dans le cadre du FADeC	Exécutée
Outcomes 2 : Les capacités de gestion, de pilotage et de contrôle des structures en charge du FADeC sont renforcées	Dans 80% des cas, les délais de transmission de ressources sont respectés		NA
	80% des communes sont satisfaites des performances du mécanisme du FADeC et de son pilotage (délais impartis de mis à disposition sont respecté, audits sont réguliers et diffusés, contrôle externes techniques sont réalisés, recommandations sont évaluées)		NA
Output 4 : Appui à l'amélioration des procédures et des processus de transfert des ressources du FADeC aux Communes	Les délais impartis de mise à disposition sont respectés	Réaliser une étude évaluative sur le mécanisme du FADeC (Acteurs, processus et procédures)	Non Exécutée
	100% des structures impliquées dans le mécanisme de pilotage du FADeC se sont appropriées les dispositions du manuel de	Organiser un atelier national d'évaluation du mécanisme du FADeC (sur la base des résultats de l'étude)	Non Exécutée

Résultats attendus	Indicateur	Activités	Exécutée ou non
	procédures et les mettent en application		
	100% des critères de co-financement du FADeC sont pris en compte pour le transfert des ressources du FADeC	Mettre en œuvre les conclusions et recommandations de l'atelier national d'évaluation	Non Exécutée
	Les communes et les PTF ont accès aux informations sur la gestion des ressources du FADeC dans les délai requis	Dématérialiser le circuit de transfert des ressources pour le rendre plus souple pour les communes	Exécutée
		Réaliser des études sur le financement local	Exécutée
		Proposer les orientations adéquates en matière de financement des collectivités locales	Non Exécutée
		Appuyer à titre pilote communes pour une exploitation optimale des services publics locaux	Exécutée
Output 5 : Appui à l'organisation, à la diffusion et au suivi des audits annuels	100% des audits annuels sont réalisés et les résultats sont restitués aux communes et diffusés	Appuyer la diffusion des audits par les canaux appropriés	Exécutée
	80% des contrôles externes techniques recommandés sont réalisés	Assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations	Exécutée
	Toutes les recommandations des audits annuels sont suivies et leur mise en œuvre évaluée		
Output 6 : Développement institutionnel et Renforcement organisationnel du secrétariat Permanent de la CONAFIL	La CONAFIL et son secrétariat permanent exerce l'ensemble des missions qui lui sont confiées	Réorganiser le Secrétariat Permanent de la CONAFIL	Non Exécutée
	Au moins deux études nationales sur les finances locales sont réalisées et des orientations adéquates en matière de financement des collectivités locales proposées	Renforcer les capacités de gestion du SP CONAFIL	Exécutée
		Renforcement des capacités en capital humain du SP CONAFIL	Exécutée

Résultats attendus	Indicateur	Activités	Exécutée ou non
Output 7 : Renforcement des systèmes et capacités des corps de contrôle (IGAA et IGF)	Les organes de contrôles (IGAA et IGF) assurent la maîtrise d'œuvre des audits annuels et suivent la mise en œuvre des recommandations	Appuyer le développement institutionnel de l'IGAA	Exécutée
	Le contrôle citoyen sur les constructions et l'entretien des infrastructures est assuré dans au moins 50% des communes et permettent aux organes de contrôle de recevoir les dénonciations sur les dysfonctionnements	Appuyer le développement institutionnel de l'IGF	Exécutée
		Mettre en place une plateforme de collaboration entre l'IGAA, l'IGF et les cellules de participation citoyenne des communes	Non Exécutée
Output 8 : Renforcement des capacités des structures d'assistance des communes impliquées dans le pilotage du mécanisme du FADeC	Les structures centrales impliquées dans le transfert des ressources aux communes améliorent la chaîne de dépenses communales	Sensibiliser les points focaux des ministères sectoriels	Non Exécutée
		Sensibiliser les points focaux FADeC des préfectures et les membres du comité de contrôle de légalité des préfectures	Exécutée
	100% des points focaux FADeC au niveau central et au niveau déconcentré assurent leur mission de relais du SP-CONAFIL	Poursuivre le renforcement des capacités des comptables des communes (Receveur-Percepteur) et les DCF	Exécutée
		Assister les communes pour la régularisation des affectations de résultat	Exécutée
		Poursuivre la dématérialisation des processus de gestion budgétaire et comptable au niveau des communes	Exécutée
		Poursuivre l'activité de rattrapage des comptes de gestion	Exécutée

Résultats attendus	Indicateur	Activités	Exécutée ou non
		Mettre en place un dispositif d'analyse financière des communes	Exécutée
		Définir des ratios financiers de contrôle des communes	Exécutée
		Elaborer une note de conjoncture sur les finances locales	Exécutée
		Acquisition d'équipements, matériels et fournitures informatiques au profit des structures de pilotage et fonctionnement	Exécutée
Outcome 3 : La contribution du budget général de l'État au financement des communes a augmenté grâce au dialogue politique	La contribution de l'état s'est accrue de 20% et est d'au moins 80% comme part contributive (toutes dotations confondues)		NA
Output 9 : Participation accrue de la DDC au dialogue politique pour une augmentation de la contribution du budget général de l'état au financement des communes	Toutes les participations de la DDC aux groupes techniques sont précédés d'une réunion de préparation stratégique du groupe de travail interne sur le FADeC	Soutenir au sein du sous-groupe technique finances locales, le dialogue politique pour une évolution significative des guichets du FADeC affecté	Non Exécutée
	La DDC participe à toutes les réunions du sous groupe technique finances locales du GT2DAT et de la revue sectorielle 2DAT	Accroître la synergie entre PTF du sous groupe technique finances locales notamment dans l'accompagnement à la mise en œuvre des recommandations des audits FADeC	Exécutée
		Faire de la revue sectorielle 2DAT un 2ème cadre privilégié de dialogue politique avec les acteurs	Exécutée

Résultats attendus	Indicateur	Activités	Exécutée ou non
Output 10 : Accompagnement des OSC pour le plaidoyer en faveur d'une augmentation de la contribution de l'État au FADeC (affecté et non affecté)	Nombre de plaidoyer et de lobbying en faveur d'une augmentation de la contribution de l'Etat au FADeC	Sensibiliser les élus pour une meilleure utilisation des ressources FADeC	Exécutée
	X% des actions de la stratégie de la société civile pour l'amélioration des finances locales sont mises en œuvre	Plaidoyer auprès de l'état pour une allocation conséquente des ressources du FADeC proche de la norme communautaire UEMOA	Exécutée

Annexe 3 : Niveau d'atteinte des indicateurs du programme

L'absence d'un cadre de mesure des rendements (CMR) a fortement limité l'analyse du niveau d'atteinte des indicateurs du programme. Les évaluateurs ont toutefois apprécié sur le plan qualitatif, l'évolution des indicateurs du programme FADeC 2.

Les résultats obtenus témoignent d'une avancée remarquable

Résultats attendus	Indicateur	Niveau d'atteinte des indicateurs
Impact (objectif général) : L'accès des communautés béninoises aux infrastructures socioéconomiques s'est amélioré grâce à un mécanisme de décentralisation financière efficace et à l'augmentation du transfert de ressources vers les communes	A la fin de la phase 2, les populations ont accès à de meilleurs services sociaux et les utilisent à bon escient	Les résultats obtenus témoignent d'une avancée remarquable vers l'amélioration de l'accès aux infrastructures socioéconomiques et le renforcement des capacités des communes.
	Les citoyens (jeunes, femmes, groupes marginalisés) disposent d'infrastructures qui ont amélioré leur cadre de vie	De nombreuses infrastructures socio-économiques ont été réalisées grâce au programme FADeC phase 2 Les citoyens (jeunes, femmes, groupes marginalisés) disposent d'infrastructures qui ont amélioré leur cadre de vie
	Les finances locales ont prospéré	Les ressources propres des communes sont passées de 30 milliards en 2020 à 55,8 milliards en 2022, Ceci indique un potentiel pour une meilleure viabilité économique et une autonomie financière,
Outcome 1: Le transfert des ressources aux communes via le FADeC non affecté est efficace et s'est accru.	Adéquation entre les besoins identifiés (PDC, PAI, PPM) et les réalisations dans toutes les communes	Toutes les communes disposent d'un PDC en cours de validité, et toutes les réalisations financées par le FADeC sont consignées dans les budgets communaux. D'après les rapports d'audit relatifs à l'utilisation des ressources FADeC, on observe qu'en 2020, 96% des Communes ont inscrit les réalisations financées par le FADeC dans leur PAI. Ce taux a légèrement diminué pour s'établir en 2021, à 93,43% et en 2022, à 94,75%. Toutefois, les Communes comme Aplahoué, Comé et Tanguiéta restent en retrait, avec moins de 50% des réalisations inscrites dans les documents de planification pour les années 2021 et 2022.
	Taux de couverture des besoins sociaux de base des populations	De nombreuses infrastructures socioéconomiques ont été réalisées augmentant ainsi le taux de couverture des besoins sociaux de base des populations
	Nombre de ministères sectoriels qui mettent en œuvre leurs P2D	8 ministères

Résultats attendus	Indicateur	Niveau d'atteinte des indicateurs
	Taux d'amélioration du délai de transfert des ressources aux communes	0
	Taux d'augmentation de transfert des ressources aux communes	De 2020 à 2023, les ressources transférées aux communes ont globalement augmenté de 33,18% avec un taux d'accroissement de 8,29%, 20,39%, 2,15% respectivement de 2020 à 2021, de 2021 à 2022 puis de 2022 à 2023
Output 1: Transfert de ressources au guichet du FADeC non affecté	100% des investissements réalisés sous financement du FADeC sont conformes aux documents de planification	En 2020, 96% des Communes ont inscrit les réalisations financées par le FADeC dans leur PAI. Ce taux a légèrement diminué pour s'établir en 2021, à 93,43% et en 2022, à 94,75%. Toutefois, les Communes comme Aplahoué, Comé et Tanguiéta restent en retrait, avec moins de 50% des réalisations inscrites dans les documents de planification pour les années 2021 et 2022.
	Les réalisations contribuent à la qualité de l'offre de service pour le bien-être des populations locales	L'amélioration de la qualité des services offerts aux communautés est une conséquence directe des investissements en infrastructures et en renforcement des capacités au niveau communal.
	Les critères de performance sont pris en compte dans la répartition des ressources du FADeC	Le manuel de procédure du FADeC a été relu et critères de performance sont pris en compte dans la répartition des ressources du FADeC
Output 2: Appui à la maîtrise d'ouvrage et à l'élaboration et à l'appropriation des Plans de maintenance du patrimoine communal	80% des communes assurent la gestion transparente des ressources transférées	72% des communes en 2021 et 75% en 2022.
	50% des communes se sont appropriées leur plan de maintenance du patrimoine communal par la mise en œuvre des actions prévues	L'introduction de plans d'entretien et de maintenance dans 27 communes indique une approche proactive pour garantir la longévité des infrastructures financées par le programme. Toutefois, la mise en œuvre de ces documents pose encore problème. Les communes à statut particulier consacrent en moyenne 4,55% (au lieu de 20 à 25 %) de leur budget de fonctionnement à l'entretien des équipements et ouvrages. Ce taux est 2,96% (au lieu de 12 à 15 %) pour les communes intermédiaires et 3,0% (au lieu de 8 à 10%) pour les communes ordinaires
Output 3: Soutien aux actions de mobilisation en	100% des ministères sectoriels concernés par le transfert des	100% des ministères sectoriels concernés par le transfert des ressources aux communes ont des points focaux du FADeC opérationnels

Résultats attendus	Indicateur	Niveau d'atteinte des indicateurs
faveur des guichets du FADeC Affecté	ressources aux communes ont des points focaux du FADeC opérationnels	
	100% des ministères sectoriels concernés par le transfert des ressources aux communes ont élaboré et se sont appropriés leur plan P2D	Huit (08) ministères ont finalisé leurs P2D, validés en Conseil des Ministres, et neuf (09) autres ministères sont en phase de validation-adoption de leurs P2D. Quatre (04) ministères sont encore dans le processus d'élaboration de leurs P2D, à l'exception du Ministère de la Justice et de la Législation qui n'a pas encore commencé l'élaboration de son plan.
	100% des rencontres prévues par la Task Force FADeC sectoriel (SP-CONAFIL, DGI, DGTCP, DGB, ANCB) sur le transfert de ressources des ministères sectoriels sont tenues et les conclusions et recommandations mise en œuvre	Aucun résultat significatif
Outcomes 2 : Les capacités de gestion, de pilotage et de contrôle des structures en charge du FADeC sont renforcées	Dans 80% des cas, les délais de transmission de ressources sont respectés	De 2019 à 2022, les transferts réels de toutes les tranches ont été effectués avec un retard significatif par rapport aux dates prévues
	80% des communes sont satisfaites des performances du mécanisme du FADeC et de son pilotage (délais impartis de mis à disposition sont respecté, audits sont réguliers et diffusés, contrôle externes techniques sont réalisés, recommandations sont évaluées)	Toutes les communes sont satisfaites sur tous les points (audits sont réguliers et diffusés, contrôle externes techniques sont réalisés, recommandations sont évaluées) sauf le délai de transfert des fonds

Résultats attendus	Indicateur	Niveau d'atteinte des indicateurs
Output 4 : Appui à l'amélioration des procédures et des processus de transfert des ressources du FADeC aux Communes	Les délais impartis de mise à disposition sont respectés	De 2019 à 2022, les transferts réels de toutes les tranches ont été effectués avec un retard significatif par rapport aux dates prévues
	100% des structures impliquées dans le mécanisme de pilotage du FADeC se sont appropriées les dispositions du manuel de procédures et les mettent en application	100%
	100% des critères de co-financement du FADeC sont pris en compte pour le transfert des ressources du FADeC	100%
	Les communes et les PTF ont accès aux informations sur la gestion des ressources du FADeC dans les délai requis	Globalement, 82.67% des diligences relative à l'évaluation de l'accès à l'information ont été respectées par les communes en 2022 contre 83.27% en 2021
Output 5 : Appui à l'organisation, à la diffusion et au suivi des audits annuels	100% des audits annuels sont réalisés et les résultats sont restitués aux communes et diffusés	100%
	80% des contrôles externes techniques recommandés sont réalisés	Seuls les audits annuels sont réalisés et les résultats sont restitués aux communes et diffusés
	Toutes les recommandations des audits annuels sont suivies et leur mise en œuvre évaluée	Le suivi des recommandations des audits annuels pose Problème
Output 6 : Développement institutionnel et Renforcement	La CONAFIL et son secrétariat permanent exerce l'ensemble des	100%

Résultats attendus	Indicateur	Niveau d'atteinte des indicateurs
organisationnel du secrétariat Permanent de la CONAFIL	missions qui lui sont confiées	
	Au moins deux études nationales sur les finances locales sont réalisées et des orientations adéquates en matière de financement des collectivités locales proposées	Etude sur le financement local, guide pour la mobilisation des recettes non fiscales, étude de faisabilité pour la régie autonome, évaluation du gisement fiscal et non fiscal, élaboration de plan de trésorerie, recouvrement digitalisé des recettes non fiscales, etc.
Output 7 : Renforcement des systèmes et capacités des corps de contrôle (IGAA et IGF)	Les organes de contrôles (IGAA et IGF) assurent la maîtrise d'œuvre des audits annuels et suivent la mise en œuvre des recommandations	Les organes de gestion (CONAFIL et DGTCP) et de contrôle (IGF et IGAA) du FADeC jouent aujourd'hui mieux leurs rôles. Toutefois, le suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits annuels pose problème
	Le contrôle citoyen sur les constructions et l'entretien des infrastructures est assuré dans au moins 50% des communes et permettent aux organes de contrôle de recevoir les dénonciations sur les dysfonctionnements	En 2022 environ 76.2% des diligences de reddition de compte ont été respectées par les communes, 6.6% l'ont été partiellement et 17.2% n'ont pas du tout été respectées.
Output 8 : Renforcement des capacités des structures d'assistance des communes impliquées dans le pilotage du mécanisme du FADeC	Les structures centrales impliquées dans le transfert des ressources aux communes améliorent la chaîne de dépenses communales	43% (appui à l'amélioration des procédures et des processus de transfert des ressources du FADeC aux communes)
	100% des points focaux FADeC au niveau central et au niveau déconcentré	100%

Résultats attendus	Indicateur	Niveau d'atteinte des indicateurs
	assurent leur mission de relais du SP-CONAFIL	
Outcome 3 : La contribution du budget général de l'État au financement des communes a augmenté grâce au dialogue politique	La contribution de l'état s'est accrue de 20% et est d'au moins 80% comme part contributive (toutes dotations confondues)	La contribution de l'état s'est accrue de 74,67% passant de 23.8 milliards en 2020 à 48 milliards en 2023. Elle est passée de 55.61% en 2020 pour atteindre 84.21% en 2023 avec un pic de 85.39% en 2022.
Output 9 : Participation accrue de la DDC au dialogue politique pour une augmentation de la contribution du budget général de l'état au financement des communes	Toutes les participations de la DDC aux groupes techniques sont précédées d'une réunion de préparation stratégique du groupe de travail interne sur le FADeC	Pas toujours
	La DDC participe à toutes les réunions du sous-groupe technique finances locales du GT2DAT et de la revue sectorielle 2DAT	100%
Output 10 : Accompagnement des OSC pour le plaidoyer en faveur d'une augmentation de la contribution de l'État au FADeC (affecté et non affecté)	Nombre de plaidoyer et de lobbying en faveur d'une augmentation de la contribution de l'Etat au FADeC	Un plaidoyer à l'adresse du pouvoir législatif pour effectuer des amendements à la loi de finances 2022 au profit des finances locales
	X% des actions de la stratégie de la société civile pour l'amélioration des finances locales sont mises en œuvre	0