

PONADEC

POLITIQUE NATIONALE DE DÉCENTRALISATION ET DE DÉCONCENTRATION

ANNEXES

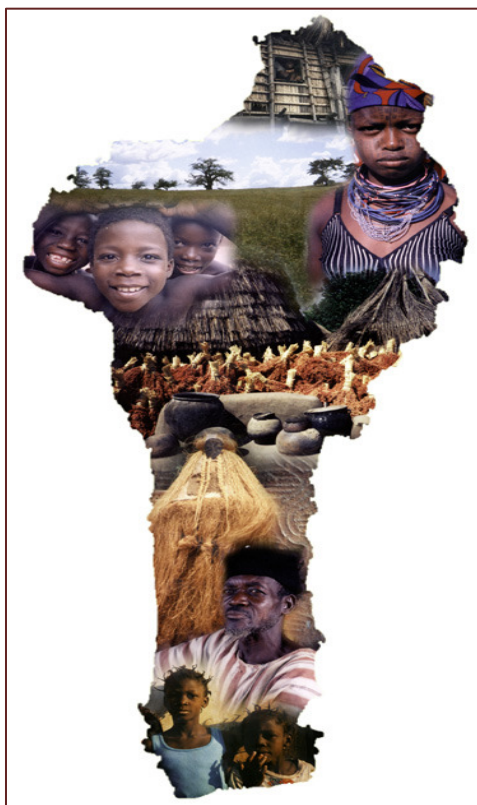
Sommaire des annexes :

A.1. Plan d'Actions Prioritaires.	4
A.2. Stratégie de communication et de vulgarisation.....	57
A.3. Matrice des financements extérieurs.....	61
A.4. Eléments essentiels de l'état des lieux.....	63

A.1. PLAN D'ACTION PRIORITAIRE

PLAN D' ACTIONS PRIORITAIRES (PAP) 2009/2018

Sommaire



1. Les éléments essentiels de la PONADEC 4

1.1. Les objectifs de la PONADEC 4

1.2. Les orientations et la stratégie de mise en œuvre 5

1.3. Le volet préparatoire et les trois volets opérationnels 7

1.4. Les phases de mise en œuvre 9

 1.4.1. Phase préparatoire (2008) : mesures préalables et décisions stratégiques 10

 1.4.2. Phase 1 (2009/2011) : les fondations de la 2D sont complétées et consolidées 10

 1.4.3. Phase 2 (2011/2013) : les acteurs de la 2D disposent d'une capacité institutionnelle satisfaisante 10

 1.4.4. Phase 3 (2014/2018) : La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin 10

1.5. Chronogramme prévisionnel de mise en œuvre 11

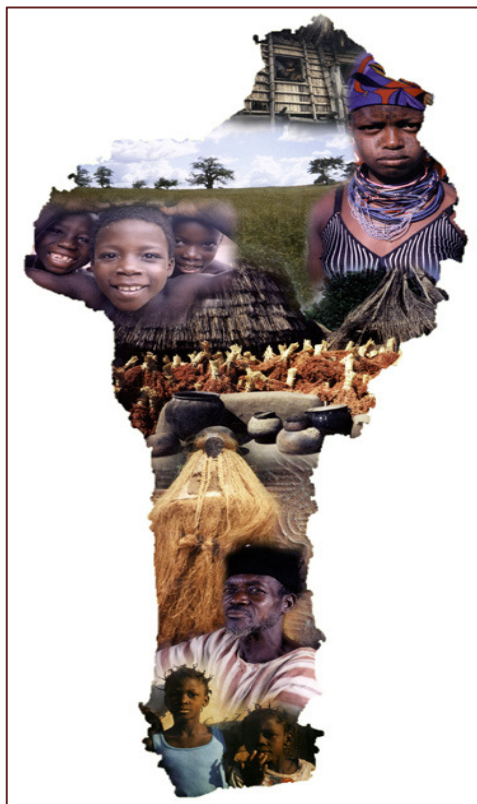
1.6. Le dispositif de pilotage, de suivi et d'évaluation 12

 1.6.1. Les acteurs 12

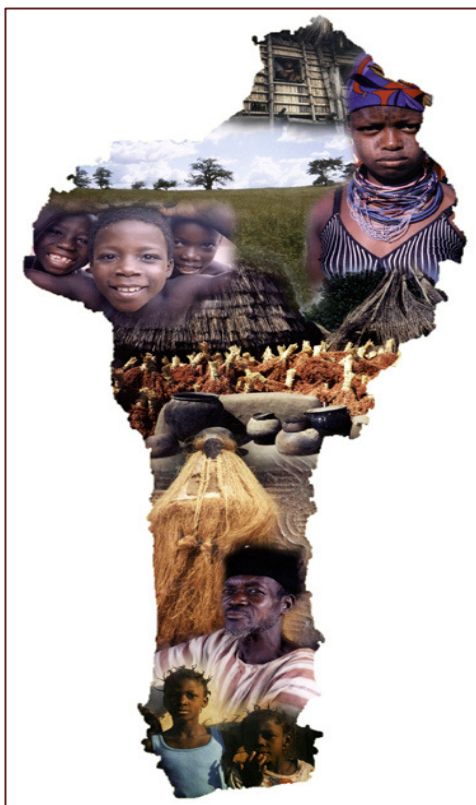
 1.6.2. L'organisation 12

 1.6.3. Les outils et les méthodes 12

 1.6.4. Suivi et évaluations 13



2. Les éléments essentiels du PAP	14
2.1. Les objectifs et le rôle du PAP	14
2.2. La présentation du PAP	14
2.3. Le contenu du PAP	15
2.3. Les éléments financiers du PAP	15
3. La gestion et le suivi de l'exécution du PAP	18
3.1. Les activités à prévoir lors de la phase préparatoire de la PONADEC	18
3.1.1. Activités relevant de la phase préparatoire	18
3.1.2. Activités visant à consolider l'information et le cadre décisionnel	21
3.1.3. La détermination des besoins de financements résiduels	25
3.2. Les activités à prévoir à partir du 1 ^{er} janvier 2009 (Phases 1, 2 et 3).....	25
3.2.1. Phase 1 (2009/2011) : les fondations de la 2D sont complétées et consolidées	26
3.2.2. Phase 2 (2011/2013) : les acteurs de la 2D disposent d'une capacité institutionnelle satisfaisante.....	31
3.2.3. Phase 3 (2014/2018) : La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin	33
3.3. L'utilisation de la version électronique pour la gestion du PAP.....	35
3.3.1. Présentation générale	35
3.3.2. Les feuilles de coûts unitaires, de devis-type et de devis des activités.....	36
3.3.3. Les feuilles coûts totaux et tableau croisé	36



4. Présentation du PAP	38
4.1. Présentation globale : résultats et mesures du volet préparatoire et des 3 volets opérationnels	38
4.1.1. Volet préparatoire : mesures préalables et décisions stratégiques	38
4.1.2. Les trois volets opérationnels	39
4.2. Responsables et acteurs de la mise en œuvre	39
4.2.1. Acteurs participant à la mise en œuvre du volet préparatoire	40
4.2.2. Acteurs participant à la mise en œuvre des 3 volets opérationnels	42
4.3. L'indication du Phasage prévisionnel	45
4.4. La classification des activités	46
4.5. La détermination des coûts prévisionnels.....	48
4.5.1. Les différents types de coûts prévisionnels.....	48
4.5.2. Les hypothèses de coûts unitaires.....	48
4.5.3. Le devis-type pour le calcul du coût prévisionnel des activités.....	50
4.5.4. Les devis spécifiques des activités	51
4.5.5. Le coût global prévisionnel de la PONADEC pour la période 2008/2013.....	52
4.6. Présentation détaillée : résultats, activités, coûts prévisionnels et programmation des volets	53
4.6.1. Volet préparatoire	53
4.6.2. Volets opérationnels	55

1. LES ELEMENTS ESSENTIELS DE LA PONADEC

1.1 Les objectifs de la PONADEC

La Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration, PONADEC, est une politique destinée à faciliter l'atteinte des objectifs de développement fixés par le gouvernement en faisant du territoire un levier de développement. C'est une politique transversale et intersectorielle qui concerne l'ensemble des secteurs. Elle est un instrument visant la responsabilisation et la coordination des acteurs locaux mais aussi externes autour d'objectifs de développement territoriaux partagés dans le respect des prérogatives de chacun.

La PONADEC se traduit par la mise en place d'une gouvernance territoriale efficiente impulsant le développement à la base. Elle assure une articulation forte des politiques de décentralisation, de déconcentration et d'aménagement du territoire.

L'objectif général de la PONADEC 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.

Trois objectifs spécifiques en découlent :

- 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.
- Assurer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance territoriale par une administration modernisée et efficace.
- Réduire le niveau de pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et la valorisation des potentialités économiques des communes.

La mise en œuvre de la PONADEC permettra d'ici un horizon de 10 ans d'atteindre la situation définie dans la vision suivante :

Faire des Collectivités Territoriales des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé qui assure, le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional.

1.2. Les orientations et la stratégie de mise en œuvre

La PONADEC se traduit par 5 orientations stratégiques pour atteindre les objectifs fixés ainsi que par des engagements des principaux acteurs du processus de décentralisation et de déconcentration liés à chacune de ces orientations. La mise en œuvre de la PONADEC se réalisera autour de 3 volets opérationnels et d'un volet préparatoire indispensable pour prendre les mesures et les décisions nécessaires à la conduite du processus.

1ère orientation : Le développement territorial est au cœur des politiques publiques.

Cette orientation sous-tend l'ensemble de la PONADEC, elle en constitue le fil directeur. A cet effet le gouvernement s'engage à :

- mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire visant à réduire les disparités entre les territoires,
- territorialiser les politiques sectorielles,
- accorder une attention particulière aux espaces frontaliers et transfrontaliers,
- faire évoluer le mode de programmation des investissements publics,
- améliorer la fonctionnalité des cadres de concertation que sont le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) et la Conférence Administrative Départementale (CAD).

2ème orientation : La décentralisation et la déconcentration sont les moteurs de la modernisation de l'Etat.

Sans une concrétisation du processus de décentralisation sur le plan du transfert de compétences et des ressources aux collectivités territoriales, de la déconcentration des attributions et des ressources aux services déconcentrés, le développement territorial restera lettre morte. A cet effet le gouvernement s'engage à :

- accélérer les transferts de compétences et de ressources aux communes,
- veiller au recentrage des services centraux sur les fonctions d'orientation et de pilotage des politiques publiques et à la responsabilisation des services déconcentrés,
- repenser les échelles d'administration du territoire et rationaliser l'organisation et le fonctionnement de son administration,

- veiller à l'application des principes de bonne gouvernance aux différents niveaux de l'administration ainsi que la mise en place d'une gouvernance territoriale concertée au niveau des Préfectures (cf. rôle CDCC et CAD).

3ème orientation : Le rôle, les compétences et les prérogatives des communes sont reconnues et respectées.

Les interventions sur le territoire communal doivent obligatoirement respecter leurs prérogatives communales tant en matière de choix des investissements, de maîtrise d'ouvrage et de financement. Parallèlement, les autorités communales instaurent des modes de gouvernance locale qui permettent de renforcer leur articulation avec les différents groupes socioprofessionnels de leur territoire et d'accompagner leur prise d'initiatives qui concourent au développement local. A cet effet, les communes s'engagent, avec un appui de leur tutelle, à :

- renforcer la mobilisation démocratique autour des objectifs de développement du territoire communal,
- améliorer la fonctionnalité des instances communales,
- travailler avec les services de l'Etat à la mobilisation des ressources locales et en assurer une bonne gestion.

Pour sa part, le gouvernement veillera au respect des prérogatives de la commune sur son territoire, notamment en révisant les approches et les modes opératoires des différents programmes sectoriels et de développement.

4ème orientation : La lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de la politique de décentralisation.

L'échelle communale est la plus pertinente pour favoriser le développement local, soutenir les activités économiques et mettre en place des services publics essentiels qui amélioreront les conditions de vie des populations, volets indissociables de la lutte contre la pauvreté et qui fondent la SCRP 2006-2011. La lutte contre la pauvreté passe à travers une politique territoriale, la décentralisation est un moyen d'atteindre une partie des objectifs de la SCRP du fait des compétences dévolues aux communes. A cet effet, le gouvernement s'engage à :

- s'assurer de la pleine participation des collectivités territoriales dans le dispositif de lutte contre la pauvreté,
- mettre en place les instruments qui inciteront les communes à investir plus dans les domaines clés de la lutte contre la pauvreté,
- veiller à la durabilité et à la qualité de la gestion des services publics de base mis en place par les communes et les services déconcentrés de l'Etat, notamment à travers la bonne articulation des acteurs dans leur cogestion.

5ème orientation : Les capacités des acteurs sont renforcées par une meilleure allocation des ressources publiques et un accompagnement adapté.

La nouvelle répartition des fonctions entre les acteurs, notamment les transferts de compétences aux collectivités locales et la déconcentration, appelle à revoir l'allocation des ressources publiques sans laquelle le processus de décentralisation et de déconcentration restera virtuel. A cet effet, le gouvernement s'engage à :

- opérer une réallocation des ressources publiques en fonction du partage de compétences et en lien avec les besoins de financements des communes et des SDE,
- travailler avec les communes sur la mobilisation des ressources locales et mettre en adéquation la fiscalité locale avec les gisements de ressources existants,
- mettre en place un dispositif de péréquation des ressources et d'accès à l'emprunt pour les collectivités territoriales,
- mettre en adéquation les dispositifs d'accompagnement afin d'avoir une couverture optimum du territoire national, une harmonisation des approches, une capitalisation et une diffusion des bonnes pratiques, ainsi qu'une coordination des dispositifs d'accompagnement.

1.3. Le volet préparatoire, les trois volets opérationnels et les résultats attendus

La PONADEC est structurée en un volet préparatoire (mesures et décisions nécessaires au lancement de la politique) et trois volets opérationnels. Le premier volet opérationnel est destiné à mettre en place une politique territoriale au niveau départemental, le deuxième volet est destiné à conduire une véritable déconcentration des administrations publiques, le troisième volet se concentre sur le renforcement de la décentralisation. Au total, quinze résultats à atteindre sont identifiés pour l'ensemble des 3 volets opérationnels.

Volet préparatoire

La réussite de la PONADEC dépend en premier lieu des dispositions qui seront prises pour assurer un portage politique fort et un pilotage adéquat de cette politique. C'est l'objet des mesures qui seront prises dans l'immédiat, avant fin 2008. Le déroulement de la mise en œuvre de la PONADEC dépend aussi de décisions à prendre par le gouvernement, décisions qui ont une influence directe sur les activités à mener et les besoins de financement. C'est l'objet de la série de décisions à prendre ayant une incidence sur le coût et/ou la programmation des activités.

Volet 1 : Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des départements

La territorialisation des politiques publiques nationales passe par l'adaptation de ces politiques en croisant les orientations et les objectifs nationaux avec une approche territoriale prenant en compte les spécificités des territoires et leurs dynamiques, ainsi que leur mise en œuvre au niveau départemental. Pour réussir, cette territorialisation des politiques publiques appelle à (i) une dynamisation du ca-

dre de concertation CDCC autour d'une vision partagée du développement des territoires du département, (ii) le renforcement des moyens des préfectures pour la coordination de l'action publique (iii) à la mise en place des Plans Départementaux de Développement Intersectoriel (PDDI) avec les budgets programmes afférents et une révision en conséquence du mécanisme de programmation des investissements publics, (iv) une délégation effective des crédits de mise en œuvre des PDDI, et (v) l'exercice effectif par la préfecture des deux volets de la tutelle des collectivités : le contrôle de légalité et l'assistance conseil.

Volet 2 : Rendre effective la déconcentration

La mise en œuvre de cette politique de décentralisation et de déconcentration implique une évolution des ministères sectoriels, évolution qui concerne en premier lieu leurs politiques, stratégies et programmes sectoriels, le dispositif organisationnel, l'allocation des ressources humaines, financières et matérielles mais aussi – et surtout - les modes d'intervention et les rapports avec les autres acteurs notamment les collectivités territoriales. Ce deuxième volet a pour objet de mettre en œuvre au sein de chaque ministère un plan de décentralisation et de déconcentration (Plans 2D). Une attention particulière est apportée à l'évolution des modes opératoires des Services déconcentrés de l'Etat (SDE) et l'articulation entre les SDE et les collectivités locales suite aux transferts de compétences, notamment dans le cadre de la délivrance de services aux populations sur des fonctions partagées. L'efficacité de l'administration au niveau déconcentré passe aussi par une rationalisation de l'organisation des services de l'Etat au niveau départemental, avec un regroupement des services autour des grandes missions de l'Etat pour stabiliser les structures et une mutualisation des fonctions communes de planification, logistique.

Volet 3 : Renforcer le processus de décentralisation

Ce volet est destiné à assurer un accompagnement des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences. Cet accompagnement s'opère sur plusieurs plans : au niveau des transferts de ressources en cohérence avec les besoins de financement des communes, au niveau du renforcement des ressources humaines des collectivités territoriales, au niveau de la mobilisation des acteurs locaux autour des objectifs de développement du territoire communal et de l'appui au développement économique local, au niveau des intercommunalités qui seront promues autour d'intercommunalités de projet ou de gestion de services. Cet accompagnement s'exerce à travers les dispositifs d'accompagnement technique qui devront couvrir l'ensemble du territoire et qui se placent dans une logique de renforcement institutionnel des communes. Ce volet prend aussi en compte l'appui aux associations d'élus et de communes et la place de la coopération décentralisée.

La liste des quinze résultats attendus, détaillés dans le document cadre de la PONADEC, est présentée ci-après :

Volet 1 : Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des départements

R1 - Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du département.

R3 - Le rôle du préfet dans la coordination de l'action publique est reconnu et renforcé, les préfectures ont les capacités d'exécuter leurs missions.

R3 - Les Programmes Départementaux de Développement Intersectoriels (PDDI) et les budgets programmes départementaux sont mis en place.

R4 - L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est assuré efficacement tant dans sa composante contrôle de légalité que dans sa composante assistance conseil.

R5 - Les contrats Etat – Communes (ou intercommunalités) sont développés.

Volet 2 : Rendre effective la déconcentration

R6 – Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de décentralisation et de déconcentration.

R7 - L'organisation des services de l'Etat au niveau déconcentré est rationalisée.

R8 - Les modes opératoires d'intervention des SDE sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux populations.

Volet 3 : Renforcer le processus de décentralisation

R9 – Le niveau des ressources financières des collectivités est suffisant pour assumer leurs compétences et exécuter leurs PDC.

R10 – Le niveau des ressources humaines des Collectivités Territoriales est suffisant.

R11 – Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations.

R12 – La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes socioprofessionnels dans le développement de la commune.

R13 – Les dispositifs d'accompagnement technique sont opérationnels et pilotés par les collectivités territoriales.

R14 – Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus.

R15 – La coopération décentralisée contribue au renforcement de capacités des CT béninoises.

1.4. Les phases de mise en œuvre

La complexité du domaine, les facteurs potentiels de blocage et la forte interdépendance des résultats appellent à (i) mettre en place les conditions nécessaires et préalables au lancement de la PONADEC et (ii) définir un phasage en trois temps.

1.4.1. PHASE PREPARATOIRE (2008) : MESURES PREALABLES ET DECISIONS STRATEGIQUES

Cette phase préparatoire est destinée à la réalisation du volet préparatoire à la mise en place de la PONADEC. Les mesures définies dans ce volet sont adoptées au cours du dernier trimestre 2008. Les décisions en suspens sont prises et les incidences de ces choix sont intégrées dans le plan d'actions prioritaires, notamment en termes de transferts de compétences aux communes.

1.4.2. PHASE 1 (2009/2011) : LES FONDATIONS DE LA 2D SONT COMPLETEES ET CONSOLIDEES

Cette première phase vise à consolider et compléter les fondations de la décentralisation et de la déconcentration. A l'issue de cette phase, les principaux instruments de la 2D ont été définis et sont mis en application, les acteurs sont formés à leur utilisation. (A noter qu'à l'issue de cette première phase, tous les transferts de compétences sur des fonctions de base ont été réalisés.)

Cette phase correspond à la conception, l'implantation des différents outils et méthodes prévus dans les trois volets opérationnels, notamment nécessaires à la territorialisation des politiques mais aussi à la déconcentration.

1.4.3. PHASE 2 (2011/2013) : LES ACTEURS DE LA 2D DISPOSENT D'UNE CAPACITE INSTITUTIONNELLE SATISFAISANTE

A l'issue de cette deuxième phase, les principaux acteurs impliqués dans le processus de décentralisation et de déconcentration disposent, grâce aux outils mis à leur disposition, aux moyens mobilisables et aux actions d'accompagnement, d'une capacité institutionnelle suffisante pour assurer leurs fonctions. La première phase a permis de compléter le dispositif pour que l'environnement, tant pour les SDE que pour les collectivités territoriales, soit adapté à une réelle décentralisation et déconcentration. Cette deuxième phase poursuit la mise en œuvre des instruments définis en phase 1 et consolide la capacité institutionnelle des acteurs. (A noter qu'à l'issue de cette deuxième phase, l'ensemble des transferts de compétences prévus par loi est achevé.)

1.4.4. PHASE 3 (2014/2018) : LA 2D CONTRIBUE PLEINEMENT A L'EMERGENCE DU BENIN

A l'issue de cette dernière phase, le processus de décentralisation et de déconcentration aura pleinement contribué à créer les conditions nécessaires à l'émergence du Bénin. La vision définie au lancement de la PONADEC s'est traduite dans les faits : « Les Collectivités Territoriales sont des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé et qui assure le développement harmonieux du territoire national sur la base de la Solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional en s'appuyant sur une administration efficace et déconcentrée. »

Les actions à mener au cours de cette troisième phase seront définies à la fin de la deuxième phase. L'accent sera mis sur la bonne fonctionnalité des instruments de territorialisation.

1.5. Chronogramme prévisionnel de mise en œuvre

Le chronogramme suivant visualise l'enchaînement des 3 phases et des principales actions concernées.

Principales actions de la PONADEC	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PHASE 1 : Les fondations de la 2D sont complétées et consolidées										
Les instruments nécessaires à la 2D sont conçus										
Le renforcement des préfectures est opéré										
Les PDDI sont testés sur 3 départements										
Les plans d'assistance conseil aux communes sont mis en œuvre										
Les plans 2D au niveau du MEF et de 4 ministères pilotes sont exécutés										
Les modes opératoires révisés des SDE sont appliqués										
Les transferts de ressources aux communes sont en adéquation avec leurs besoins										
Les dispositifs d'accompagnement apportent un appui continu et adapté										
PHASE 2 : Les acteurs disposent d'une capacité institutionnelle suffisante pour assurer leurs fonctions										
Montée en puissance des PDDI, l'ensemble des crédits sont déconcentrés										
Poursuite du renforcement des préfectures										
Mise en œuvre plans 2D pour 4 autres ministères										
Poursuite des transferts de ressources aux communes										
La fonction publique territoriale est en place										
Mise en place d'un mode de contractualisation Etat-communes et test										
PHASE 3 : La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin										
Achèvement des plans 2D pour l'ensemble des ministères										
Regroupement des SDE au niveau des préfectures (rationalisation et mutualisation)										
Renforcement fonctionnalité des organes de concertation, adaptation des instruments										
Poursuite appui technique et financier aux CT										

1.6. Le dispositif de pilotage, de suivi et d'évaluation

1.6.1. LES ACTEURS

La mise en œuvre de la PONADEC concerne principalement quatre principaux groupes d'acteurs : le gouvernement, les administrations publiques (centrales et leurs services déconcentrés), les collectivités territoriales, les partenaires techniques et financiers. Le gouvernement est considéré comme un acteur à part entière dans la mise en œuvre de la PONADEC du fait des incidences fortes de la PONADEC sur les politiques publiques, de la nécessité d'un portage de cette politique au plus haut niveau et d'une cohérence de l'action gouvernementale pour la mener à bien.

1.6.2. L'ORGANISATION

Le pilotage de la PONADEC est assuré par un **comité interministériel de pilotage**, présidé par le MDGLAAT et composé du MRAI (Vice-président), du MEF, du MPDEAP, du MTFP et auquel l'ANCB est associée à part entière. Le MDGLAAT assure le secrétariat technique du comité de pilotage et assure le suivi de la mise en œuvre du plan d'actions prioritaires de la PONADEC.

Le MDGLAAT dispose d'un **secrétariat permanent** pour assurer le suivi de l'exécution de la PONADEC. Deux cadres de haut niveau seront recrutés sous forme contractuelle à cet effet après une sélection par une commission indépendante. Une assistance technique sera positionnée dans ce secrétariat permanent. Ce secrétariat permanent suivra au quotidien l'exécution de la PONADEC tant au niveau des outils à produire que de leur mise en application.

1.6.3. LES OUTILS ET LES METHODES

Sur le plan de sa mise en œuvre, le plan d'actions de la PONADEC constitue un programme cadre, il sera exécuté au travers :

- de décisions et mesures adoptées par le Conseil des Ministres,
- des actions propres à chaque ministère qui auront été définies dans les plans décentralisation et déconcentration,
- des programmes d'appui spécifiques à la décentralisation et à la déconcentration dont certains sont déjà en cours (ex. PDDC, PACTE, ...).

Sur le plan des outils et des méthodes, la PONADEC joue un rôle important dans la conception et/ou la mise en œuvre des instruments nécessaires à la 2D, tant sur le plan de la programmation des investissements, de la territorialisation des politiques, des méca-

nismes de financement, des organes de gouvernance concertée... La pertinence, la faisabilité et la qualité de ces instruments seront décisives pour la réussite du processus 2D. Pour cette raison, une part importante des ressources du plan d'actions prioritaires sera consacrée à la conception et l'implantation de ces outils (Guide CDCC, système d'information départemental, les Plans Départementaux de Développement Intersectoriel –PDDI-, les Plans de Décentralisation et de Déconcentration pour les ministères, les plans de renforcement institutionnel des communes, les outils d'appui au développement économique local, les outils d'appui aux intercommunalités, les mécanismes de financement avec notamment le FADeC et la CONAFIL).

Les outils de pilotage de la PONADEC sont bien décisifs pour en suivre l'efficacité mais aussi pour disposer d'un outil de suivi de la capacité institutionnelle des différents acteurs concernés car c'est cette recherche de capacité qui sous tend une grande partie des activités de la PONADEC.

1.6.4. SUIVI ET EVALUATIONS

L'une des premières tâches du Comité de pilotage sera d'élaborer le Cadre de suivi-évaluation ainsi que les indicateurs lui permettant d'assurer ses responsabilités au niveau de la coordination et de la mise en œuvre de la PONADEC. Suivant la pratique en matière de suivi-évaluation des politiques publiques de nature transversale, le Cadre de suivi et de rendement utilisera des indicateurs de nature administrative, c'est-à-dire reliés à l'opérationnalisation de la PONADEC elle-même, et d'autres plus stratégiques, centrés sur les résultats obtenus.

Le suivi administratif de l'exécution de la politique consiste à s'assurer que les responsables des volets et des actions à entreprendre les exécutent selon l'échéancier établi et en rendent des comptes selon une formule établie. Des indicateurs de type administratifs devront être produits à cet effet afin de s'assurer : (i) du suivi de l'exécution des volets dans les différents axes par les ministères ; (ii) du pilotage et de l'avancement du processus ; (iii) de la coordination des démarches de dialogue tant avec les parties prenantes et les partenaires, et (iv) l'organisation des revues annuelles et de mi-parcours.

Le suivi stratégique consiste à mesurer ce qui est atteint eu égard aux objectifs stratégiques. Les indicateurs retenus devront permettre (i) de suivre les résultats obtenus suite à la réalisation d'activités; (ii) de mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des différents volets visant à atteindre les objectifs de décentralisation et (iii) de déconcentration et d'en apprécier les impacts en rapport avec les objectifs et la vision de la stratégie.

2. LES ELEMENTS ESSENTIELS DU PAP

2.1. Les objectifs et le rôle du PAP

Le PAP a les objectifs opérationnels ci-après :

1. Définir aussi précisément que possible les résultats attendus de chaque volet et, pour chaque résultat, les principales activités à prévoir pour que le résultat soit obtenu ;
2. Mettre en lumière, à l'intérieur d'un cadre cohérent et complet, les priorités et les liens fonctionnels entre les divers résultats et activités et fixer ainsi un chronogramme prévisionnel de réalisation ;
3. Etablir une estimation des coûts de mise en œuvre pour chaque activité ou résultat et donc pour l'ensemble du PAP et, partant, déterminer les besoins résiduels de financements pour entreprendre les actions de mobilisation des ressources complémentaires nécessaires et pour finaliser le chronogramme de réalisation et le contenu des diverses activités en fonction des résultats de ces recherches;
4. Identifier les différents acteurs concernés et leurs rôles respectifs dans l'exécution ;
5. Former un outil de suivi et de pilotage tant au niveau de l'atteinte des résultats que de l'implication des acteurs, du respect du chronogramme et des décisions du Gouvernement et/ou que de la mobilisation et de l'utilisation des ressources.

2.2. La présentation du PAP

Le PAP est disponible selon les deux présentations suivantes :

1. Le présent document qui reprend les éléments constitutifs du PAP dans sa version initiale de juillet 2008 ;
2. Un classeur Excel remis sous CD-ROM dans lequel les éléments constitutifs pourront, tout au long de l'exécution de la PONADEC, être aisément validés, complétés et actualisés en fonction des décisions prises et des résultats obtenus.

Le PAP sous son format électronique doit constituer l'ossature et le principal outil du système de suivi, d'évaluation et de pilotage. Ses actualisations régulières permettront d'établir et de diffuser à tous les acteurs concernés des états d'avancement et des mesures d'im-

pact qui apporteront aux responsables du pilotage les éléments d'information et de décisions nécessaires pour qu'ils soient en mesure de prendre en temps voulu toutes les mesures d'adaptation qui apparaîtront utiles et nécessaires.

2.3. Le contenu du PAP

Le PAP comprend les éléments brièvement présentés ci-dessous et qui sont détaillés dans la quatrième partie du présent document :

1. Les hypothèses de coûts unitaires pour la réalisation des activités prévues ;
2. Les hypothèses de coûts de réalisation de chacune des activités prévues (uniquement présentes dans la version électronique) ;
3. Les tableaux de présentation des volets qui reprennent les résultats attachés à chaque volet et, pour chaque résultat, les principales activités à prévoir. Pour chaque activité retenue les tableaux font apparaître les structures concernées et leur rôle (leader, copilote ou acteur), les phases de réalisation, la classification de l'activité, sa numérotation, les indications sur la méthode de calcul des coûts prévisionnels (devis standard, provision ou forfait), le montant estimatif du coût et la programmation prévisionnelle de la dépense et les sous-totaux et totaux des activités, résultats, volets présentés séparément pour l'ensemble du PAP ;
4. Un tableau croisé dynamique (présent uniquement dans la version électronique) permettant d'effectuer des tris et des sous-totaux à partir de nombreuses variables (acteurs, activités, résultats, volets, etc..) et permettant donc d'élaborer des scénarios alternatifs en fonction des évolutions du contexte et, particulièrement, en fonction des dates de déblocage et des montants définitifs des financements obtenus.

2.4. Les éléments financiers du PAP

Les coûts de la PONADEC pour sa seconde phase quinquennale (2014/2018) ne font pas l'objet d'estimations car cette période est trop lointaine pour qu'il soit techniquement possible d'établir des prévisions crédibles et cela d'autant que la première phase quinquennale devrait considérablement modifier l'environnement si bien que la nature des besoins devrait profondément évoluer durant cette période.

L'estimation du coût global prévisionnel de la PONADEC pour la période 2008/2013 (phase préparatoire 2008 et première phase quinquennale) que l'on trouvera plus loin vise uniquement à définir une enveloppe globale à partir de laquelle il sera possible de déterminer les besoins de financement à moyen terme. Bien entendu, les estimations de coûts, qui reposent sur des hypothèses de prix unitaires et de quantités, devront être affinées au fur et à mesure de l'avancement de la PONADEC et de l'exécution du PAP soit par des études de faisabilité soit au moyen d'échanges avec les acteurs chargés de l'exécution et/ou du financement des activités.

Les estimations qui sont reprises plus loin reposent sur les bases ci-après décrites :

- Les prévisions ont été établies hors inflation mais une provision de 10% pour imprévus a été appliquée chaque année à l'ensemble des coûts. Cette provision devrait a priori pouvoir couvrir le montant des surcoûts liés à la hausse annuelle des prix ;
- Cette même provision pour imprévus permet également de couvrir, pour telle ou telle activité, les dépenses diverses spécifiques qui pourront se révéler nécessaires mais qui ne peuvent être identifiées et prises en compte à partir de coûts standards prévisionnels ;
- Des hypothèses de coûts unitaires pour les différents types de dépenses ont été arrêtées mais ces hypothèses restent à valider et, au besoin, à adapter pour certaines activités spécifiques ;
- Les quantités appliquées aux coûts unitaires correspondent soit aux quantités standard généralement retenues pour des dépenses équivalentes, soit à des estimations qui seront susceptibles de varier en plus ou en moins lors du lancement des opérations ;
- Les dépenses de personnel de l'Etat ne sont pas comptées car l'on part du principe que la mise en œuvre de la PONADEC se fera à dépenses de personnel inchangées (la création de postes dans les Préfectures et les SDE devant se faire au moyen de transferts de personnels depuis les services centraux) ;
- Les opérations lourdes de construction ou d'extension de bâtiments font l'objet de provisions et les dépenses correspondantes ne pourront être définitivement arrêtées qu'après réalisation des avant-projets et études de faisabilité ;
- Les dépenses de personnel des CT à prévoir au titre du renforcement de leurs ressources humaines ne peuvent actuellement pas être chiffrées faute de l'information de départ nécessaire (besoins en ressources humaines des CT par type d'emplois, grilles salariales, rythme et nature des créations de postes et ressources assurées correspondantes) ;
- Le montant des transferts de crédits du budget de l'Etat vers le FADeC ou les CT n'est également pas chiffré car les chiffres effectifs dépendront de décisions gouvernementales qui restent à prendre. On notera néanmoins que, sauf en ce qui concerne d'éventuelles subventions d'équilibre à verser aux CT par l'Etat, le transfert aux CT des crédits actuellement inscrits au budget de l'Etat pour la réalisation d'investissements relevant des compétences des CT sera sans conséquence sur l'équilibre du budget de l'Etat (le montant de la dépense reste inchangé et seule la structure chargée de la dépense change) ;
- Enfin, pour garantir aux CT des ressources suffisantes pour couvrir à la fois les charges transférées et la relance des investissements de proximité, on ne peut exclure la nécessité d'introduire des modifications dans le montant des ressources transférées par l'Etat aux CT et/ou dans la structure de la fiscalité nationale ou locale actuelle. Le montant de ces dépenses et ressources nouvelles ne pourra être chiffré que lorsque le Gouvernement aura décidé de la nature et de la portée des mesures éventuelles à envisager dans ces domaines.

En conséquence de ce qui précède, on voit qu'il est techniquement impossible de déterminer actuellement le montant des besoins de financements de la PONADEC (différence entre le montant des dépenses totales prévisionnelles et le montant total des diverses res-

sources mobilisables) et parce que l'information disponible ne permet pas encore de savoir avec certitude lesquelles des mesures et actions prévues sont déjà financées ou finançables par les importantes ressources mobilisées par les partenaires du Bénin en faveur de la décentralisation et de la déconcentration. L'une des premières priorités du Comité de pilotage sera donc de lever aussi rapidement que possible ces incertitudes au moyen des mesures décrites plus loin.

3. LA GESTION ET LE SUIVI DE L'EXECUTION DU PAP

3.1. Les activités à prévoir lors de la phase préparatoire de la PONADEC

3.1.1. ACTIVITES RELEVANT DE LA PHASE PREPARATOIRE

Pour que l'exécution de la PONADEC se déroule dans les meilleures conditions possibles et avec les meilleures chances de succès, son lancement proprement dit (janvier 2009) est précédé au cours du second semestre 2008 d'une phase préparatoire visant soit à mettre en œuvre les mesures préalables qui sont indispensables à une réalisation conforme et efficace, soit à soumettre au Gouvernement des choix lui permettant d'asseoir ses décisions sur des éléments stratégiques et déterminants. Ces deux points sont successivement abordés ci-après.

A. Des mesures préalables nécessaires au bon déroulement des 2 phases quinquennales de la PONADEC

Les mesures préalables à prévoir sont rappelées ci-dessous (se reporter à la quatrième partie pour le détail des activités correspondantes) :

1. **Assurer l'opposabilité de la PONADEC.** L'expérience prouve qu'en matière de 2D certains ministères sectoriels répugnent à appliquer les textes en vigueur ou les décisions gouvernementales. Pour éviter autant se faire se peut que la PONADEC ne se heurte à cet obstacle, il convient que cette stratégie soit opposable aux tiers et, plus particulièrement, aux acteurs concernés. Dans cette optique, il convient donc que la PONADEC soit adoptée par décret et, dès lors, il faudra veiller à la préparation du projet correspondant et son inscription à l'ordre du jour d'un Conseil des ministres ;
2. **Instituer le dispositif de suivi, d'évaluation et de pilotage.** La PONADEC est une opération complexe et de longue durée. Elle ne peut aboutir sans un pilotage efficace, permanent et soutenu aux plus hauts niveaux de l'Etat. L'une des premières priorités en 2008 sera donc de finaliser rapidement le dispositif, d'en nommer les membres et collaborateurs et de veiller à ce que ce dispositif soit réellement opérationnel notamment en organisant aussi souvent que possible des réunions de coordination et de concertation. A ce titre, les responsables devront préparer un appel d'offres pour le recrutement au début de 2009 d'un assistant technique dont la principale tâche sera d'appuyer la conception et le fonctionnement d'un mécanisme de coordination des aides extérieures ainsi que du dispositif de suivi/évaluation ;

3. **Mettre en œuvre le suivi/évaluation.** Il est souhaitable que ce dispositif (suivi trimestriel et évaluations et mesures d'impact régulières) soit fonctionnel au plus tard au début du second semestre 2009 ;
4. **Diffuser et vulgariser la PONADEC.** Il s'agit là d'une action qui devra durer tout au long du Programme mais qui prendra une importance particulière lors de son démarrage. Les activités et les financements doivent donc être mis en place au plus tôt et donc avant la fin de 2008 ;
5. **Rassembler les moyens d'un fonctionnement satisfaisant de la CONAFIL.** Cette structure va jouer un rôle irremplaçable d'échanges et de dialogues qui sera déterminant dans la réussite de la PONADEC. Il importe donc qu'elle soit totalement fonctionnelle le plus vite possible. A cet effet, les mesures nécessaires rappelées au chapitre 4 ci-après doivent être engagées avant la fin de l'année 2008 ;
6. **Assurer l'opérationnalisation du FADeC.** Le FADeC va contribuer puissamment à améliorer et stabiliser la situation financière des CT. Le nécessaire doit donc être entrepris pour qu'il soit en état de remplir ses fonctions au plus tard au début de 2009 ;
7. **Faire procéder à la désignation de 4 ministères-pilotes dans le domaine de la D2.** La PONADEC a pour objectif de faire franchir une étape majeure à la déconcentration et à la décentralisation. Mais il s'agit là d'une opération complexe qui exigera d'assez profondes modifications dans l'organisation et la culture administrative des ministères sectoriels. On ne peut donc envisager de la mener d'un coup et avec la totalité des départements ministériels. Il convient, au contraire, de prévoir de la réaliser progressivement et par étapes successives. Dans cette démarche, le MEF doit être considéré comme ultra-prioritaire car la densification des réseaux de paiements et de contrôles permettra sans aucun doute d'accélérer le mouvement de déconcentration en y attachant d'indispensables garanties de bonne gestion financière. La PONADEC prévoit que, outre le MEF, 4 autres ministères devront être désignés ou se porter volontaires pour jouer un rôle de pilotes dans la mise en œuvre des plans 2D. Les ministères sectoriels clés pour l'exercice des compétences communales seront privilégiés notamment ceux en charge de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique, des pistes et de l'urbanisme).

B. Des choix stratégiques à soumettre à la décision du Gouvernement

Lors de la préparation et de la validation de la PONADEC un certain nombre de points critiques ont été identifiés sans qu'il soit possible de leur apporter une réponse assurée et définitive car, dans la plupart des cas, les options pouvant être retenues relèvent de la responsabilité du Gouvernement. Cependant, ces options sont toutes susceptibles d'avoir de forts effets sur le contenu et le déroulement de la PONADEC. Pour plus d'efficacité, et pour intervenir dans un cadre stabilisé et clair, il semble donc préférable de soumettre à la décision du Gouvernement chacun de ces points comme brièvement rappelé ci-après :

1. **Décider définitivement du nombre des Préfectures.** A l'heure actuelle le Bénin compte 12 Départements mais seulement 6 Préfectures. Cette situation présente des avantages en termes de concentration de l'action et de maîtrise des coûts mais elle présente aussi des inconvénients car il en résulte que les Préfets sont inévitablement assez éloignés d'une partie des Communes sur lesquelles ils doivent exercer une tutelle administrative et auxquelles ils doivent apporter un appui/conseil. A l'heure actuelle il existe des partisans du statu quo et des tenants d'une "régularisation" rapide, c'est-à-dire de la création de 6 nouvelles Préfectures dans les Départements qui en sont dépourvus. Compte tenu de ces divergences et des arguments forts de chaque courant, la doctrine du Gouvernement n'est toujours pas clairement et définitivement fixée. Dès lors, une certaine incertitude persiste sur l'organisation de l'administration territoriale dans les années à venir. Bien entendu, une telle incertitude ne permet pas d'établir une efficace programmation des moyens et des mesures car il est évident que, dans nombre de cas, les moyens à prévoir seront différents selon que le Bénin comptera 6 ou 12 Préfectures. Il importe donc de lever cet élément d'incertitude dans les plus brefs délais et, pour ce faire, le MDGLAAT doit établir, en s'appuyant sur les travaux préparatoires de la PONADEC, une synthèse des avantages et inconvénients de chaque solution et soumettre cette synthèse à la décision du Gouvernement afin qu'il soit **officiellement** décidé si le statu quo sera maintenu durant l'exécution de la PONADEC ou, au contraire, si de nouvelles Préfectures seront créées. Dans ce dernier cas, les dates de création doivent être arrêtées de façon à ce que les études de réalisation et les réalisations elles-mêmes soient programmées et financées dans les délais (le PAP comprend une provision pour la construction de 6 nouvelles Préfectures qui devra être annulée en cas de décision négative ou, au contraire, précisée en cas de décision positive) ;
2. **Décider si la classification des communes doit être actualisée.** Les études préparatoires de la PONADEC et les travaux de l'étude sur le FADeC ont montré d'assez fortes disparités entre les communes béninoises qui ne bénéficient pas du statut particulier. En effet, certaines de ces communes ne peuvent prétendre au statut particulier mais elles présentent néanmoins une population importante et une forte urbanisation, souvent en rapide croissance et, dès lors, leurs besoins en équipements et services sont plus sensibles et plus complexes que ceux des autres communes. La création d'une classe spécifique pour ces communes serait un avantage en permettant d'affiner les stratégies d'appui pour qu'elles correspondent aux besoins réels. Le MDGLAAT devrait donc établir une note et un projet de Décret dans ce sens pour les soumettre à l'examen du Gouvernement ;
3. **Décider de la réalisation d'un Agenda spatial.** Un Agenda spatial est un Schéma d'Aménagement du Territoire simplifié qui vise essentiellement à localiser les principaux équipements et infrastructures structurants. Il s'agit donc d'un outil utile car il permet de rationaliser la politique d'investissement de l'Etat au niveau du Territoire national et des Départements. Un tel outil faciliterait grandement l'élaboration des PPD1 et des PDC. Il serait donc souhaitable de proposer au Gouvernement sa réalisation dès 2009 afin que les mesures d'aménagement prévues par la PONADEC s'inscrivent harmonieusement dans un cadre national unifié ;
4. **Décider de la réallocation des ressources pour prendre en compte la 2D dans la gestion budgétaire de l'Etat.** La gestion budgétaire de l'Etat ne tient pas encore réellement compte de la 2D et cela constitue un fort obstacle dans la voie d'une déconcentration et d'une décentralisation effectives. Pour lever cet obstacle, des mesures ont été identifiées au titre du volet préparatoire (voir le détail

plus bas). Il convient que le MDGLAAT propose au MEF d'en arrêter les modalités de mise en œuvre pour que ce dossier puisse être rapidement soumis à la décision du Gouvernement ;

5. **Arrêter les moyens de sécuriser et de stabiliser les ressources des CT.** Les études préparatoires de la PONADEC ont montré que pour la plupart de Communes les ressources mobilisables sont insuffisantes pour faire face aux compétences qui leur ont été transférées par la Loi, pour assurer des services suffisants à leurs populations et même, parfois, pour fonctionner de façon satisfaisante. Ce phénomène est de nature à compromettre les résultats attendus de la décentralisation et qu'il convient donc d'y mettre fin dans les meilleurs délais. Un certain nombre de mesures peuvent être envisagées à cet effet et sont détaillées plus bas. Il est souhaitable que le MDGLAAT soumette ces mesures, après finalisation de leur faisabilité, à la décision du Gouvernement.

3.1.2. ACTIVITES VISANT A CONSOLIDER L'INFORMATION ET LE CADRE DECISIONNEL

Dans les conditions actuelles, certaines informations décisives, notamment dans le domaine financier, font défaut ou sont incomplètes. Ces lacunes constituent bien entendu des obstacles dans la mise en œuvre de la démarche rationnelle que la PONADEC entend promouvoir. Il convient donc de faire en sorte qu'elles soient comblées aussi rapidement que possible ce qui suppose dès décisions dès 2008 pour une mise en œuvre en 2009 au plus tard.

La plupart de ces mesures relèvent de la phase préparatoire et ont été évoquées aux paragraphes précédents. Cependant trois d'entre elles ont une importance cruciale et sont donc plus amplement détaillées ci-après.

A. Le suivi et l'orientation des aides extérieures

L'aide extérieure joue un rôle considérable dans l'appui à la décentralisation comme la matrice figurant sur la version électronique et reproduite plus bas permet de le constater. On soulignera ici deux points clés :

1. En 2008, **15 projets ou programmes d'appuis** concernant la décentralisation et parfois la déconcentration sont en cours de réalisation,
2. Sur la période 2005/2012 le montant total des aides mobilisables au titre de ces programmes est d'environ **180 M €**, soit approximativement et **en moyenne 11 Md F.CFA/an**.

Cependant, faute d'être coordonnée à partir d'objectifs nationaux, cette aide perd une part de son efficacité et peut être même parfois contre-productive en initiant des actions qui vont à l'encontre des options gouvernementales. De plus, les PTF ne coordonnent généralement pas leurs différents projets, si bien que leurs approches sectorielles peuvent fréquemment ignorer le cadre législatif national applicable à la décentralisation.

Par ailleurs, dans les conditions actuelles, il est extrêmement difficile de déterminer à quelles actions précises et/ou à quelles zones du territoire national ces aides sont affectées. Il en résulte de forts risques de doublons ou de lacunes et, en résultante, de contre-performances. Comme on le conçoit cette information insuffisante ne permet pas de vérifier avec certitude lesquelles des actions prévues par la PONADEC pourraient faire l'objet, en partie ou totalement, de financements extérieurs. Il est donc impossible de déterminer sur de telles bases le montant le montant des besoins de financements résiduels et il est tout aussi impossible de vérifier si certaines activités des projets et programmes ne vont pas à l'encontre de la stratégie gouvernementale.

Si cet environnement n'évolue pas profondément, notamment par la mise en œuvre d'un dispositif national de coordination et d'orientation, les financements extérieurs, quel que soit leur montant, ne seront pas en mesure d'appuyer efficacement le Bénin dans sa démarche d'aménagement équilibré.

L'une des principales activités à prévoir durant la phase préparatoire sera donc la mise en œuvre d'un dispositif de connaissance, de suivi, d'orientation et de coordination des aides extérieures. Il est prévu de recruter un assistant technique pour appuyer le Comité de pilotage dans le développement et l'utilisation de cet outil qui doit être opérationnel à partir de 2009.

Les principales étapes à prévoir sont rappelées ci-après :

1. La matrice de la page suivante doit être complétée de façon à recenser l'ensemble des projets en cours ou prévus sur la période 2009/2013;
2. Ce premier travail doit permettre d'identifier avec certitude les actions de la PONADEC déjà financées ou pouvant l'être par des appuis extérieurs et, à l'inverse, les actions ne répondant pas aux préoccupations du Gouvernement;
3. Partant de ces éléments, les responsables nationaux doivent entamer un dialogue avec les PTF pour : (i) réorienter chaque fois que nécessaire les appuis extérieurs et; (ii) mettre en place un système permanent de suivi et d'échange d'information permettant d'actualiser en temps réel la matrice de départ.

B. La connaissance précise des charges et des besoins financiers des CT

Il est techniquement impossible d'arrêter les éléments d'une stratégie financière en faveur des communes tant que le montant de leurs charges minima et de leurs ressources assurées ne sont pas connus avec précision.

L'une des premières priorités de la PONADEC et du PAP sera donc d'obtenir toute l'information nécessaire dans ces domaines en réalisant 3 études opérationnelles complémentaires :

1. Une étude sur les charges des CT relevant des compétences transférées, des besoins en équipements et services des populations et, en résultante des dépenses de personnel et de fonctionnement optima à prévoir ;

2. Une étude sur les gisements de ressources propres communales ;
3. Un audit sur les ressources fiscales (propres et transférées par l'Etat).

Cette dernière étude devra déboucher sur la définition d'un système transparent et performant permettant de connaître en permanence avec certitude le détail des ressources fiscales perçues par chaque commune.

Les résultats conjoints des 3 études permettront par ailleurs de :

1. Déterminer le niveau des charges incompressibles et du niveau optimum pour chaque commune ;
2. Comparer ces niveaux de charges avec le niveau actuel des ressources assurées pour mesurer les écarts à combler (dotation d'équilibre) ;
3. Identifier les moyens de combler ces écarts par une meilleure mobilisation des ressources locales et/ou par un redéploiement de la fiscalité locale et de la fiscalité nationale rétrocédée aux communes.

Ces études devront prendre en compte les grandes catégories de communes (cf. catégorisation effectuée lors des travaux sur le FA-DeC) et leurs résultats permettront d'affiner cette catégorisation.

Matrice d'identification et de suivi des aides extérieures (se reporter à la version électronique du PAP)

Informations à compléter recueillies auprès des PTF au 26/06/08

1. Caractéristiques des projets et programmes	Belgique PAM/PDC	Danemark PAG	Suisse ASREL	France/FAC FSD et ADDAT(en cours d'approba tion)	France/AFI PAACO 2	France/CL Coop décentrail sée	RFA/Q1Z PDDC II	RFA/KIW FADeC	RFA/KIW FIVIS	NL PNADGL	BAD PAGFCOM	FENU PADD	CE PACTE	BM PGUD 2	BM PNDC	PNUD ADECOM	
A. Intitulé du projet																	
B. Localisation																	
Ensemble du Bénin																	
Actions locales (cellules en rouge pour les Dpt où vous intervenez)																	
Alibori																	
Atacora																	
Boulogou																	
Donga																	
Collines																	
Zou																	
Plateau																	
Ouémé																	
Couffou																	
Mono																	
Allantique																	
Littoral																	
C. Durée (année de départ/année d'achèvement)	09/12	08/10	07/11	08/11	09/12	Annuel	07/10	08/10	04/09	?	07/12	08/13	08/10	?	05/10	?	
D. Montant (M euros)	11,4	8,3	2,6	1,3	11	1,25	9,5	5,5	8,1	?	11,5	7	15	35	52	?	
2. DOMAINES D'INTERVENTION																	
<i>Si cela vous est possible, il serait utile de faire figurer en blanc dans les cellules rouges le montant des financements affectés à chaque domaine d'intervention ou acteur appuyé</i>																	
1. Réforme du cadre institutionnel																	
Missions de l'Etat				0,1							?			?	?	?	
Organisation des ministères																	
Cadre législatif et réglementaire																	
Budget et fiscalité				0,2							?			?	?	?	
2. Appuis aux acteurs																	
MDGLAAT				0,1													
MIRAI																	
Autres ministères. Services centraux								MEF, MMEF									
Autres ministères. Services déconcentrés																	
Services fiscaux déconcentrés (recettes et perception)																	
Préfectures																	
Communes				0,3													
Intercommunalité				0,6				1 à 1,25									
Associations communales (ANCB, Asso dep)																	
Communautés / société civile																	
3. TYPES D'APPUI																	
A. Etat et ministères																	
Appui budgétaire		?															
Assistance technique		?															
Etudes et conseil		?															
Infrastructures et/ou équipements		?															
Bâtiments		?															
Formations		?															
Organisation		?															
Modes de gestion		?															
Stratégies sectorielles		?															
Autres outils de gestion		?															
B. Préfectures																	
Assistance technique																	
Etudes et conseil																	
Infrastructures et/ou équipements																	
Bâtiments																	
Formations																	
Organisation																	
Modes de gestion																	
Stratégies de développement																	
Autres outils de gestion																	
C. Communes et intercommunalité																	
Appui budgétaire																	
Assistance technique																	
Etudes et conseil																	
Infrastructures et/ou équipements																	
Bâtiments																	
Formations																	
Organisation																	
Modes de gestion																	
Stratégies de développement																	
Autres outils de gestion																	
D. Associations communales																	
Assistance technique																	
Etudes et conseil																	
Infrastructures et/ou équipements																	
Bâtiments																	
Formations																	
Organisation																	
Modes de gestion																	
Stratégies de développement																	
Autres outils de gestion																	
E. Communautés / société civile																	
Appui budgétaire																	
Assistance technique																	
Etudes et conseil																	
Infrastructures et/ou équipements																	
Bâtiments																	
Formations																	
Organisation																	
Modes de gestion																	
Stratégies de développement																	
Autres outils de gestion																	

C. Le suivi de l'exécution et la mesure de l'impact de la PONADEC

La mise en œuvre de la PONADEC doit impérativement faire l'objet d'un suivi rapproché ainsi que d'évaluations et mesures d'impact régulières. Les activités et mesures à prévoir à cet effet figurent dans le document de stratégie de la PONADEC et ce point n'est abordé ici que pour rappeler que la mise en place de ce dispositif est indispensable et prioritaire et que l'AT placé auprès du Comité de pilotage et du Secrétariat Permanent sera chargé d'appuyer la conception et le fonctionnement du dispositif.

3.1.3. LA DETERMINATION DES BESOINS DE FINANCEMENTS RESIDUELS

Les renseignements et informations recueillis au titre des décisions et études relevant de la phase préparatoire doivent permettre de déterminer avec toute la précision voulue le montant total des dépenses et des ressources sur la période du PAP. Ces informations permettront de déterminer le montant des besoins de financements résiduels (écarts entre ressources et dépenses programmées). Partant de cette information, le Comité de pilotage devra rechercher les moyens de combler ces écarts. A cette fin, deux approches peuvent se combiner :

1. La recherche de financements complémentaires auprès des PTF et auprès du Gouvernement;
2. En fonction des résultats obtenus dans la mobilisation de ressources complémentaires, l'équilibre entre charges et ressources doit être préservé ce qui peut intervenir au moyen d'économies (réduction du coût des activités) et/ou du report dans le temps de certaines opérations.

Comme on le voit, ces activités impliqueront presque inévitablement une reprogrammation du PAP qui pourra intervenir en utilisant la version électronique comme indiqué au paragraphe suivant.

Enfin, il faut souligner que la programmation du PAP est par essence une programmation glissante et qu'il conviendra en conséquence de refaire cet exercice au début de chaque année au vu des résultats obtenus durant l'année écoulée.

Dans cette perspective, le développement et l'utilisation d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) serait sans aucun doute d'une grande utilité. Il est prévu que l'AT placé auprès du Comité de pilotage sera chargé d'appuyer la conception et la mise en œuvre de cet outil.

3.2. Les activités à prévoir à partir du 1^{er} janvier 2009 (Phases 1, 2 et 3)

Rappelons que les activités présentées ici ne sont pas figées, elles pourront être précisées ou amendées par l'instance de pilotage de la mise en œuvre de la PONADEC. L'année 2011 sera certainement une année de chevauchement des 2 phases suivant les avancées ou

les retards des activités prévues. Les activités sont présentées par phase et pour chaque phase par résultat, sachant qu'un résultat peut s'étaler sur plusieurs phases.

3.2.1. PHASE 1 (2009/2011) : LES FONDATIONS DE LA 2D SONT COMPLETEES ET CONSOLIDEES

Volet 1, « Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des départements »

R1 : Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du département.

- Il s'agit de lancer la dynamique de concertation des acteurs autour de la définition des priorités du département et le suivi de leur mise en œuvre. A cet effet, il est prévu la définition d'une méthode de dynamisation des CDCC ainsi que l'actualisation du décret les concernant. Les préfets devront sans attendre relancer le fonctionnement des CDCC.
- La formation des CDCC se réalisera en N2 sur la base de guides élaborés en N1. Ces formations et guides viendront conforter la fonctionnalité des CDCC mais ne devront pas être des préalables. Les rencontres des CDCC s'organiseront autour du suivi des avancées ou des freins à la mise en œuvre des PDC et des PDDI, suivi qui permet d'améliorer l'articulation entre les actions menées par chaque groupe d'acteurs.
- En fin de phase 1 une évaluation de la fonctionnalité des CDCC permettra de procéder aux ajustements des mesures d'accompagnement pour la phase 2.

R2 - Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des préfectures sont renforcés.

- La priorité est la diffusion des manuels de procédures et des guides pour les préfectures ainsi que des instructions ou directives aux préfets sur le fonctionnement de la CAD.
- Une actualisation des besoins de renforcement des préfectures (équipements, réorganisation, mise en adéquation des RH...) sera faite en N1 avant de lancer en N2 les actions de réorganisation, redéploiement et formation du personnel, rénovation des locaux et équipement. Ces actions de renforcement des préfectures s'étaleront sur la phase 1 et la phase 2 à raison de 2 préfectures par an.
- La mise en place d'un suivi des actions de l'Etat sur le département sera opérée avec notamment les Directions Départementales du Développement (outils développés en N2 et formation en N2, puis organisation d'atelier d'échanges internes à la CAD dans chaque préfecture sur les résultats de ces actions et difficultés rencontrées).
- Parallèlement un système d'information départemental sera conçu et mis en place (outils développés en N2 et formation en N2 et N3, puis équipement en phase 2 : N4). Ce système d'information puisera dans les bases de données existantes au niveau

sectoriel et alimentera la préfecture, la CAD et le CDCC ainsi que les Collectivités territoriales avec les indicateurs clés. Ce système d'information sera installé au niveau des DDD.

R3 - Les Programmes Départementaux de Développement Intersectoriels (PDDI) et les budgets programmes départementaux sont mis en place

- La priorité est la définition et l'adoption de la méthodologie d'élaboration des PDDI en N2 avec l'ajustement en conséquence du mode de programmation des investissements publics.
- Les PDDI sont mis en place dans trois préfectures tests en N3 avant d'être généralisés au cours de la phase 2. Un accompagnement est prévu sur trois ans afin que les préfectures et les directions départementales maîtrisent bien l'outil.

R4 - L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est assuré efficacement tant dans sa composante contrôle de légalité que dans sa composante assistance conseil.

- Les priorités sont :
 - La diffusion et la formation sur le guide d'assistance conseil en N1 puis son actualisation en N2,
 - La mise en place d'une ligne de crédit au niveau des préfectures pour financer les actions d'assistance conseil, cette ligne sera reconduite et augmentée chaque année en fonction des résultats.
 - L'assistance conseil appelle à ce que les SDE disposent de guides spécialisés dans leurs secteurs relatifs aux investissements de compétences communales, guides qui permettront un appui à la maîtrise d'ouvrage communale ainsi qu'à la gestion des équipements. (Là où les guides existent, ils seront actualisés : vérification des normes, actualisation des coûts standards, vérification responsabilités des acteurs...). Cette activité sera étalée sur 2 ans en N2 et N3.
 - La formation des SDE aux méthodes d'assistance conseils sera réalisée sur 2 ans en N1 et N2.
 - Un crédit sera débloqué dès N1 pour un appui à l'élaboration des PDC, ces derniers devant être formulés en 2009.
- L'assistance conseil sera structurée au sein d'un plan départemental d'assistance conseil qui sera élaboré par la CAD et suivi par le préfet. Un crédit de suivi est prévu par préfecture chaque année ainsi qu'un atelier de bilan de l'assistance conseil tous les deux ans dans chaque préfecture.
- Une formation continue est organisée annuellement pour les agents des préfectures impliqués dans l'exercice du contrôle de légalité.

R5 - Les contrats Etat – Communes (ou intercommunalités) sont développés

- Concerne la phase 2.

Volet 2 : « Rendre effective la déconcentration »

R6 – Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de décentralisation et de déconcentration.

- La priorité est de définir une méthodologie de conception des plans de décentralisation et de déconcentration, de faire adopter cette méthodologie afin qu'elle soit appliquée dans tous les ministères en commençant par les ministères prioritaires. Ces plans 2D sont la clé de voûte du processus de décentralisation et de déconcentration. Leur conception ne peut être laissée aux ministères, une équipe technique sera mise en place pour travailler avec chaque ministère à l'élaboration de son plan 2D et veiller à ce que ce plan 2D ne soit pas un plan de « façade » qui recule les décisions stratégiques à prendre.
- Pour cette première phase, les plans 2D seront élaborés pour le MEF et 4 ministères clés. Il seront mis en œuvre sur une durée de 4 ans et donc à cheval sur la phase 1 et 2.
- La consolidation des plans 2D permettra de dégager les mesures transversales d'accompagnement qui seront mises en œuvre au travers d'un plan de renforcement institutionnel, les autres mesures propres à chaque secteur étant contenues dans le plan 2D du secteur concerné.

R7 - L'organisation des services de l'Etat au niveau déconcentré est rationalisée.

Ce résultat n'est pas prioritaire au moment du démarrage de la PONADEC, sachant qu'une première rationalisation des SDE est opérée au travers des plans 2D. Ici, en lien avec les grandes missions de l'Etat, il est visé une réorganisation plus profonde des services de l'Etat au niveau départemental par une fusion de certains services et/ou mutualisation de fonctions communes. A la fin de la première phase, il sera uniquement réalisé une étude de faisabilité de cette rationalisation qui sera mis en œuvre au cours des phases 2 et 3.

R8 - Les modes opératoires d'intervention des SDE sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux populations.

Ce résultat est directement lié à la mise en œuvre des plans 2D des ministères. Il est présenté de manière distinct pour le mettre en exergue mais il sera bien un résultat des plans deux 2D.

Les actions prévues au cours de la première phase concernent les ministères prioritaires en matière de 2D :

- l'élaboration ou la relecture des procédures /modes opératoires des SDE des différents secteurs et la formation de formateurs pour aller les implanter sur le terrain au sein des SDE.

- La mise en application au niveau des SDE à travers un appui à l'évolution de leurs modes opératoires (appui via les formateurs préparés à cet effet).

Volet 3 : « Renforcer le processus de décentralisation »

R9 – Le niveau des ressources financières des collectivités est suffisant pour assumer leurs compétences et exécuter leurs PDC

En prolongement de la décision n°6 sur la sécurisation des financements des communes et les résultats de l'étude sur leurs besoins de financements, les mesures de transferts financiers seront prises et mises en oeuvre. Les priorités sont :

- le basculement des fonds déjà existant au budget de l'Etat pour les investissements de compétences communales sur le budget des communes via le FADeC,
- la définition et le versement des dotations d'équilibre en fonction des catégories de communes.

A noter que la mobilisation des ressources communales et leur bonne gestion est le résultats des appuis apportés par les dispositifs d'accompagnement d'une part, mais aussi de la capacité des services déconcentrés du MEF (Trésor et Impôts) à assumer leur rôle en matière de définition des assiettes, de recouvrement...

R10 – Le niveau des ressources humaines des Collectivités Territoriales est suffisant

- La priorité en phase 1 est de définir le référentiel des métiers et les profils de postes, action indispensable pour mieux cibler les recrutements des communes, préparer les modules de formation.
- La phase 1 sera aussi consacrée au recentrage de la MCL pour en faire un institut de formation performant aux services des collectivités territoriales. Le PAP prévoit aussi le financement des cycles de formation.

L'appui à la GRH des communes s'opérera via les actions d'accompagnement (Résultat 13).

R11 – Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations

Les priorités sont à deux niveaux :

- réaliser l'étude sur les intercommunalités potentielles et les perspectives de d'élargissement des communes à statut particulier,
- adopter le texte sur l'intercommunalité après avoir élaboré une stratégie intercommunale alimentée par le résultat de l'étude ci-avant.

R12 – La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes socioprofessionnels dans le développement de la commune

- La priorité au cours de la première phase est une étude sur l'articulation entre les communes et les « communautés », « communauté » étant entendu au sens large c'est-à-dire les différents groupes sociaux professionnels vivant sur le territoire de la commune, y compris les autorités traditionnelles.
- Un cadre de concertation entre élus et société civile sera promu, facilitant l'articulation entre ces deux groupes d'acteurs sur chaque commune.
- Un appui sera apporté aux communes souhaitant améliorer la gestion des équipements publics par une meilleure implication des groupes professionnels concernés et/ou des usagers.
- Au cours de la première phase, les actions d'accompagnement du développement économique local seront financées ainsi que la construction d'une capacité d'appui dans ce domaine des directions départementales du développement.

R13 – Les dispositifs d'accompagnement technique sont opérationnels et pilotés par les collectivités territoriales

Ce résultat est l'un des plus importants car il conditionne l'appui aux communes. Le développement des dispositifs d'appui sur le territoire est un atout considérable, reste à établir une synergie et une harmonisation des méthodes.

- La priorité est une mise en commun et une évaluation des outils existants, valorisant ainsi les acquis des différents programmes et institutions (PRODECOM, PDL Collines, le PDDC, ADECOI ... et les produits de la MD et de la MCL) en vue de produire une mallette à outils pour les communes.
- Une harmonisation des dispositifs d'accompagnement est opérée, l'objectif est de couvrir l'ensemble du territoire avec des cellules d'appui intercommunales dirigées par les CT concernées (une large ouverture est laissée aux CT pour définir la forme la plus appropriées).
- Un guide renforcement institutionnel est proposé, un espace d'échange est défini. Un pool de prestataires est mis à niveau.
- Les accompagnements sont opérationnalisés par les différents dispositifs en fonction des besoins des communes et des intercommunalités.

R14 – Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus

- La priorité est de disposer d'un état des lieux des capacités des associations départementales, à cet effet un audit de capacités sera fait avec l'ANCB.
- Sur la base des résultats de l'audit de capacités, mise en place au sein de l'ANCB d'un dispositif d'appui aux associations départementales,
- Appui à l'ANCB dans la mise en place d'un service de conseils aux communes (cf. programme PACTE).

R15 – La coopération décentralisée contribue au renforcement de capacités des CT béninoises

- La première action concerne la définition d'un mécanisme de suivi des actions de coopération décentralisée.

PHASE 2 (2011/2013) : LES ACTEURS DE LA 2D DISPOSENT D'UNE CAPACITE INSTITUTIONNELLE SATISFAISANTE

Volet 1 : « Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des départements »

R1 - Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du département.

- La phase 2 est centrée sur l'accompagnement des CDCC dans leur mandat de suivi et de concertation sur les priorités de développement du département. L'évaluation en fin de la phase 1 de leur fonctionnalité permettra d'ajuster les mesures à prendre.

R2 - Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des préfectures sont renforcés.

- La phase 2 verra la poursuite du renforcement des préfectures non encore réhabilitées ainsi que l'équipement des Directions Départementales du Développement (DDD) pour assurer le suivi des actions de l'Etat et la fonctionnalité du système d'information départemental. Des actions de formation sur les outils mis en place en phase 1 se poursuivront ainsi que des rencontres pour exploiter les résultats des suivis.

R3 - Les Programmes Départementaux de Développement Intersectoriels (PDDI) et les budgets programmes départementaux sont mis en place

- Au cours de la phase 2, les PDDI sont mis en place dans trois autres préfectures, si le nombre de préfectures passent à 12, en N4 les PDDI sont généralisées sur les 6 préfectures restantes.
- Fin N4, une évaluation est réalisée des PDDI mis en œuvre depuis la phase 1, les enseignements sont tirés pour ajuster les procédures et mesures d'accompagnement lors de la phase 3.

R4 - L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est assuré efficacement tant dans sa composante contrôle de légalité que dans sa composante assistance conseil.

- En N3, une évaluation est réalisée pour identifier les bonnes pratiques d'assistance conseil, elles sont ensuite largement diffusées dans toutes les préfectures.
- La mise à disposition des préfectures d'une ligne pour l'assistance conseil se poursuit ainsi que pour le suivi de la mise en œuvre des plans d'assistance conseil.

- La formation continue sur le contrôle de légalité se poursuit.

R5 - Les contrats Etat – Communes (ou intercommunalités) sont développés

- Une méthode de contractualisation est définie et testé sur 2 groupes de communes.
- Les enseignements sont tirés pour étendre ce mécanisme au cours de la phase 3.

Volet 2 : « Rendre effective la déconcentration »

R6 – Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de décentralisation et de déconcentration.

- Au cours de cette phase :
 - La mise en œuvre des plans 2D entamés au cours de la phase 1 sont achevés,
 - Une nouvelle vague de 4 ministères élaborent et met en œuvre leurs plans 2D.
 - Les plans 2D des autres ministères sont conçus en N4 pour être mis en œuvre lors de la phase 3.

R7 - L'organisation des services de l'Etat au niveau déconcentré est rationalisée.

- En lien avec les résultats de la faisabilité effectuée en N3, la rationalisation des SDE au niveau des préfectures est testée sur 3 départements pilotes. En fin de deuxième phase, une évaluation du processus en cours est effectuée pour l'amender et l'étendre sur les autres départements au cours de la phase 3.

R8 - Les modes opératoires d'intervention des SDE sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux populations.

- Poursuite de l'évolution des modes opératoires des SDE pour les ministères concernés par la seconde vague des plans 2D.

Volet 3 : « Renforcer le processus de décentralisation »

R9 – Le niveau des ressources financières des collectivités est suffisant pour assumer leurs compétences et exécuter leurs PDC

Au cours de la phase 2, poursuite de l'abondement du budget des communes en matière d'investissements et de dotations d'équilibre.

R10 – Le niveau des ressources humaines des Collectivités Territoriales est suffisant

En phase 2 sera marquée par la mise en place de la fonction publique territoriale et la poursuite du financement des cycles de formation exécutés par la MCL.

R11 – Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations

En phase 2, le travail portera sur l'adaptation du FADeC au besoin de financement des intercommunalités.

R12 – La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes socioprofessionnels dans le développement de la commune

- Au cours de cette 2^{ème} phase, l'accent portera sur la continuité de l'appui au développement économique local, l'amélioration de la gestion des équipements publics.
- Des actions améliorant la communication des résultats de la commune seront initiées au cours de cette 2^{ème} phase améliorant la communication entre la commune et ses citoyens.

R13 – Les dispositifs d'accompagnement technique sont opérationnels et pilotés par les collectivités territoriales

La phase 2 voit la poursuite des actions d'accompagnement, l'accent est mis sur la viabilité des dispositifs intercommunaux.

R14 – Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus

Poursuite du développement de la capacité d'appui de l'ANCB en direction des associations départementales et des communes.

R15 – La coopération décentralisée contribue au renforcement de capacités des CT béninoises

- Au cours de cette deuxième phase, le système d'informations est opérationnalisé.

Fin 2012/début 2013, le Comité de Pilotage élaborera et fera adopter, au vu des résultats obtenus, un PAP pour la dernière phase d'exécution de la PONADEC. Les éléments qui suivent sont donnés à titre indicatif, ils ne font pas partie du PAP qui englobe les phases 1 et 2.

3.2.3. PHASE 3 (2014/2018) : LA 2D CONTRIBUE PLEINEMENT A L'EMERGENCE DU BENIN

Volet 1 : « Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des départements »

R1 - Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du département.

- A définir en fin de phase 2.

R2 - Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des préfetures sont renforcés.

- La phase 3 mettra l'accent sur la fonctionnalité des systèmes de suivi et la valorisation des résultats au sein des instances de concertation.

R3 - Les Programmes Départementaux de Développement Intersectoriels (PDDI) et les budgets programmes départementaux sont mis en place

- En fonction des résultats de l'évaluation menée en fin de phase 2, ajustements des procédures et définition des mesures d'accompagnement à mettre en œuvre.

R4 - L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est assuré efficacement tant dans sa composante contrôle de légalité que dans sa composante assistance conseil.

- Actions à définir.

R5 - Les contrats Etat – Communes (ou intercommunalités) sont développés

- Extension progressive du mécanisme en fonction des résultats. Les intercommunalités sont privilégiées.

Volet 2 : « Rendre effective la déconcentration »

R6 – Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de décentralisation et de déconcentration.

- Poursuite et finalisation de la mise en œuvre des plans 2D.

R7 - L'organisation des services de l'Etat au niveau déconcentré est rationalisée.

- En lien avec les résultats de la faisabilité effectuée en N3, la rationalisation des SDE au niveau des préfetures est testée sur 3 départements pilotes. En fin de deuxième phase, une évaluation du processus en cours est effectuée pour l'amender et l'étendre sur les autres départements au cours de la phase 3.

R8 - Les modes opératoires d'intervention des SDE sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux populations.

- Poursuite de l'évolution des modes opératoires des SDE pour les ministères restant.

Volet 3 : « Renforcer le processus de décentralisation »

R9 – Le niveau des ressources financières des collectivités est suffisant pour assumer leurs compétences et exécuter leurs PDC

- Au cours de la phase 3, poursuite de l'abondement du budget des communes en matière d'investissements et de dotations d'équilibre.

R10 – Le niveau des ressources humaines des Collectivités Territoriales est suffisant

- En phase 3, poursuite de la mise en place de la fonction publique territoriale et du financement des cycles de formation exécutés par la MCL.

R11 – Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations

- En phase 3, poursuite des appuis aux intercommunalités notamment à travers les outils de financements adaptés. .

R12 – La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes socioprofessionnels dans le développement de la commune

- Poursuite de l'appui au développement économique local, l'amélioration de la gestion des équipements publics et de la communication.

R13 – Les dispositifs d'accompagnement technique sont opérationnels et pilotés par les collectivités territoriales

- Poursuite et adaptation des actions d'accompagnement.

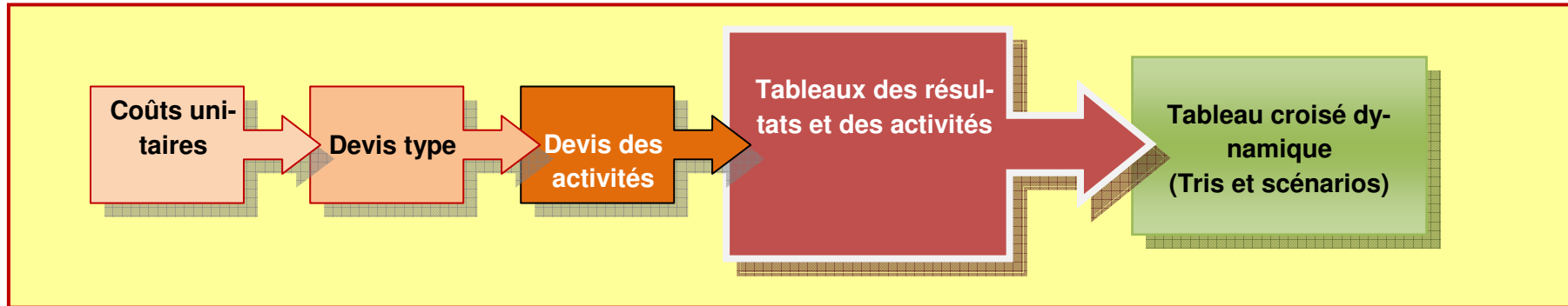
R15 – La coopération décentralisée contribue au renforcement de capacités des CT béninoises

- Poursuite du suivi des opérations de coopération décentralisée.

3.3. L'utilisation de la version électronique pour la gestion du PAP

3.3.1. PRESENTATION GENERALE

La version électronique du PAP est présentée sur un CD-ROM. Celui-ci contient un classeur Excel (PAP version définitive). Ce classeur regroupe 5 feuilles de calcul repérées par 5 onglets : (i) coûts unitaires; (ii) coûts des activités; (iii) coûts totaux; (iv) tableau croisé et; (v) matrice Finext. L'architecture générale du système (hors financements extérieurs qui constituent des dépenses indépendantes) est représentée par le schéma ci-après :



pour la modification des quantités dans les devis des activités. Cependant, pour ces dernier devis, l'introduction de nouvelles lignes ou l'introduction de nouveaux devis déprogrammera les liens hypertextes qui permettent de consulter ces devis depuis la feuille "coûts totaux". Dans un tel cas, les liens devront être modifiés pour rester fonctionnels.

3.3.3. LES FEUILLES COÛTS TOTAUX ET TABLEAU CROISE

La feuille "coûts totaux" synthétise toutes les données de chaque volet (acteurs, phases, catégorie d'activités, numéros et libellés des volets, résultats et activités, catégorie de coûts (NS, indéterminé, calculé ou non), coûts des activités, ventilation semestrielle, totaux et sous-totaux par activité, résultat et volet.

Chaque colonne permet de réaliser des tris en cliquant sur les onglets figurant à la droite de l'étiquette de colonne (voir illustration ci-dessous). Les tableaux peuvent donc être triés par acteur, phase, catégorie d'activité, volet, résultat, activités, couts et dates.

Acteurs		Phases			Catégorie	Volets	Résultat	Activités		
Structure leader	Coriolotage	Acteurs associés	PP	P1	P2	P3	CAT	V	A	
							Volet préparatoire			
						V0	Mesures à prendre			
						Y0	M1	A1	Ré	
MDGLAAT	MPDEA, MEF, MRAI, M	ANCB	PP			1	Y0	M1	A2	Fai
MDGLAAT	MPDEA, MEF, MRAI, M	ANCB	PP			1	Y0	M2	A1	Arr
						Y0	M2	A2	Ré	
MDGLAAT	MEF, MRAI, MPDEA	ANCB	PP			1	Y0	M2	A3	Equ
MDGLAAT			PP			1	Y0	M2	A4	Pré
MDGLAAT			PP			1	Y0	M2	A5	Mis
MDGLAAT				P1	P2		2	Y0		

En cliquant sur les onglets signalés par les cercles rouges sur l'illustration ci-contre, il est possible d'effectuer des tris à partir des critères figurant dans chaque colonne.

Le tableau croisé dynamique permet des tris plus sophistiqués avec édition automatique de sous-totaux mais son utilisation demande une bonne maîtrise d'Excel.

4. PRESENTATION DU PAP

4.1. Présentation globale : résultats et mesures du volet préparatoire et des 3 volets opérationnels

4.1.1. VOLET PREPARATOIRE : MESURES PREALABLES ET DECISIONS STRATEGIQUES

V0	Mesures à prendre avant fin 2008	
V0	M1	Adopter la PONADEC par Décret pour renforcer son opposabilité
V0	M2	Définir et mettre en œuvre le dispositif de pilotage et de suivi
V0	M3	Suivre et évaluer l'exécution de la PONADEC
V0	M4	Diffuser et vulgariser la PONADEC
V0	M5	Assurer le fonctionnement de la CONAFIL
V0	M6	Rendre le FADEC opérationnel au plus tard le 1er janvier 2009
V0	M7	Choisir 4 ministères pilotes (en plus du MEF) pour la mise en œuvre de la déconcentration et le renforcement des SDE dès 2009
V0	Décisions ayant une conséquence sur le coût et/ou la programmation à prendre avant fin 2008	
V0	D1	Arrêter le nombre des Préfectures à l'horizon 2013
V0	D.1.1	Décision = statu quo. Les volets 1 à 3 sont inchangés
V0	D.1.2	Décision = création 6 nouvelles Préfectures. Provisions pour construction et équipement de 2 Préfectures/an
V0	D2	Décider si une nouvelle classification des Communes doit être adoptée
V0	D.2.1	Décision = statu quo. Les volets 1 à 3 sont inchangés
V0	D.2.2	Décision = instaurer 3 catégories de Communes en 2009 ou 2010
V0	D4	Décider de la réalisation avant fin 2009 d'un Agenda Spatial (schéma d'aménagement du territoire simplifié)
V0	D.4.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés
V0	D.4.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous
V0	D5	Réallouer les ressources pour prendre en compte la 2D dans la gestion budgétaire de l'Etat
V0	D.5.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés
V0	D.5.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous
V0	D6	Sécuriser et stabiliser les ressources financières des CT et mobiliser les ressources financières locales
V0	D.6.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés
V0	D.6.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous

4.1.2. LES TROIS VOILETS OPERATIONNELS

Volet 1 : METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE TERRITORIALE AU NIVEAU DES DEPARTEMENTS	
1	R1 Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du Dpt
1	R2 Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des Préfectures sont renforcés
1	R3 Les PDDI et les budgets programmes départementaux sont mis en place
1	R4 L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est normalisé
1	R5 Les contrats Etats/communes sont développés
VOLET 2 : RENDRE EFFECTIVE LA DECONCENTRATION	
2	R6 Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de déconcentration et de décentralisation
2	R7 L'organisation des services de l'Etat au niveau départemental est rationalisée
2	R8 Les modes opératoires d'intervention des SDE sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux populations
VOLET 3 : RENFORCER LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION	
3	R9 Le niveau des ressources financière des CT est suffisant pour exercer leurs compétences (p.m voir Volet prép. décision 6)
3	R10 Le niveau des ressources humaines des collectivités est suffisant
3	R11 Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations
3	R12 La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes d'acteurs
3	R13 Les dispositifs d'accompagnement techniques sont opérationnels et pilotés par les collectivités
3	R14 Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus
3	R15 La coopération décentralisée contribue à la dynamique de renforcement de capacités

4.2. Responsables et acteurs de la mise en œuvre

Les tableaux pages suivantes indiquent les différents acteurs concernés par la mise en œuvre des activités devant conduire à l'obtention des résultats prévus par la PONADEC. Ces acteurs sont classés selon le rôle qu'ils doivent assumer pour chaque activité ou résultat. Soit

- **Structure leader.** Il s'agit de la structure qui porte la responsabilité de faire en sorte que l'activité soit menée à bien dans les délais prévus ;
- **Copilotage.** Lorsqu'une activité doit être réalisée en partenariat ou concertation entre plusieurs structures ;
- **Autres acteurs.** Regroupe les structures chargées de participer à la réalisation d'une activité.

4.2.1. ACTEURS PARTICIPANT A LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET PREPARATOIRE

Les mesures préalables du volet préparatoire

Structure leader	Copilotage	Autres acteurs	Mesures à prendre avant fin 2008
			M1 Adopter la PONADEC par Décret pour renforcer son opposabilité
MDGLAAT	MPDEA, MEF, MRAI, MTFP	ANCB	M1 A1 Rédiger le projet de décret en veillant à y insérer des dispositions lui assurant une bonne opposabilité.
MDGLAAT	MPDEA, MEF, MRAI, MTFP	ANCB	M1 A2 Faire adopter le décret et le diffuser largement avant fin 2008
			M2 Définir et mettre en œuvre le dispositif de pilotage et de suivi
MDGLAAT	MEF, MRAI, MPDEA	ANCB	M2 A1 Arrêter définitivement la liste des acteurs, leur rôle, la structure du dispositif et ses modes de fonctionnement
MDGLAAT			M2 A2 Rédiger en conséquence le Décret instaurant le dispositif et le diffuser largement
MDGLAAT			M2 A3 Equiper et mettre en œuvre le Secrétariat permanent et organiser une première réunion avant fin 2008
MDGLAAT			M2 A4 Préparer la mise en œuvre d'une AT (financements, TdR, préparation et lancement AO)
MDGLAAT			M2 A5 Mise en œuvre de l'AT (3 ans) et moyens de fonctionnement
MDGLAAT	Comité Pilotage		M2 A6 Appui à la conception et à la mise en œuvre d'un dispositif de coordination des partenaires extérieurs et d'un CDMT
MDGLAAT	Comité Pilotage		M2 A7 Appui à la conception et à la mise en œuvre d'un dispositif de suivi et d'évaluation de l'exécution de la PONADEC
			M3 Suivre et évaluer l'exécution de la PONADEC
MDGLAAT	ANCB, MRAI, MEF		M3 A1 Assurer un suivi trimestriel
C. Pilotage			M3 A2 Assurer une évaluation annuelle
			M4 Diffuser et vulgariser la PONADEC
MDGLAAT			M4 A1 Organiser un séminaire gouvernemental
MDGLAAT			M4 A2 Dupliquer et diffuser le document
MDGLAAT			M4 A3 Développer un site WEB
MDGLAAT			M4 A4 Organiser 20 ateliers d'information / sensibilisation et autres actions de vulgarisation
			M5 Assurer le fonctionnement de la CONAFIL
MDGLAAT	MEF, ANCB		M5 A1 Assurer la nomination et la prise de fonction des membres (première réunion avant fin 2008)
MDGLAAT	MEF, ANCB		M5 A2 Nommer le personnel du Secrétariat Permanent et mobiliser ses moyens de fonctionnement (locaux et équipements)
MDGLAAT	MEF, ANCB		M5 A3 Préparer la mise en œuvre d'une AT (financements, TdR, préparation et lancement AO)
MDGLAAT	MEF, ANCB		M5 A4 Mise en œuvre de l'AT (18 mois) et moyens de fonctionnement
MDGLAAT	MEF, ANCB		M5 A5 Provisions pour réalisation d'études (par année = 5 H/m Consultants internationaux + 5 H/m consultants nationaux)
			M6 Rendre le FADEC opérationnel au plus tard le 1er janvier 2009
MEF			M6 A1 Ouvrir le compte Trésor du FADEC, inscrire au budget 09 les lignes recettes et dépenses du FADEC, les approvisionner
MDGLAAT	MEF	ANCB	M6 A2 Développer le manuel de procédures et former les utilisateurs (p.m. Activité en cours sur financement PDDC)
MDGLAAT	MEF	ANCB	M6 A3 Procéder aux évaluations annuelles
			M7 Choisir 4 min. pilotes (en plus du MEF) pour la mise en œuvre de la déconcentration et le renforcement des SDE dès 2009
C. Pilotage			M7 A.1 Désigner 4 ministères (volontaires, stratégiques et/ou ayant déjà entrepris un processus de déconcentration)
C. Pilotage			M7 A2 Arrêter le calendrier de mise en œuvre pour les autres ministères (5 de plus chaque année)

Les décisions stratégiques du volet préparatoire

Structure leader	Copilotage	Acteurs associés					VO	VO	Décisions ayant une conséquence sur le coût et/ou la programmation à prendre avant fin 2008	
Gvt.			PP				VO		D1 Arrêter le nombre des Préfectures à l'horizon 2013	
Gvt.				P1	P2		Option	VO	D.1.1	Décision = statu quo. Les volets 1 à 3 sont inchangés
									D.1.2	Décision = création 6 nouvelles Préfectures. Provisions pour construction et équipement de 2 Préfectures/ar
									D2 Décider si une nouvelle classification des Communes doit être adoptée	
MDGLAAT	MEF	ANCB	PP					VO	D.2.1	Décision = statu quo. Les volets 1 à 3 sont inchangés
MDGLAAT	MEF	ANCB	PP					VO	D.2.2	Décision = instaurer 3 catégories de Communes en 2009 ou 2010
MDGLAAT	MEF	ANCB	PP				Option	VO	A.1	Mettre en place un groupe de réflexion pour arrêter les critères de classification
MDGLAAT	MEF	ANCB	PP				Option	VO	A.2	Faire adopter le Décret instituant la classification (ou modifier la Loi)
								VO	D4 Décider de la réalisation avant fin 2009 d'un Agenda Spatial (schéma d'aménagement du territoire simplifié)	
MPDEA			PP					VO	D.4.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés
MPDEA			PP					VO	D.4.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous
MPDEA	MPDEA		PP				Option	VO	A.1	Préparer le lancement de l'étude en 2009 (financements, TdR, dossier d'AO)
MPDEA	MPDEA	ANCB		P1			Option	VO	A.2	Réaliser l'Agenda spatial, le faire adopter et le diffuser (provision)
MDGLAAT (D	MPDEA, MEF			P1			Option	VO	A.3	Adopter une méthodologie d'intégration de l'AS dans les budgets programmes, stratégies sectorielles et PPD
								VO	D5 Réallouer les ressources pour prendre en compte la 2D dans la gestion budgétaire de l'Etat	
MEF			PP					VO	D.5.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés
MEF			PP					VO	D.5.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous
MEF			PP				Option	VO	A.1	La nomenclature budgétaire est modifiée / complétée pour y introduire un code de localisation des dépenses
MEF							Option	VO	A.2	La nature et le montant des crédits à déconcentrer sont arrêtés avec un calendrier de mise en œuvre
MDGLAAT	MEF, ANCB	Ministères sectoriels					Option		A.3	Décision sur le calendrier de mise en œuvre des transferts de compétences
MEF	MDGLAAT		PP				Option	VO	A.4	Un calendrier de transfert au FADEC des crédits inscrits au budget de l'Etat pour des opérations relevant des co
								VO	D6 Sécuriser et stabiliser les ressources financières des CT et mobiliser les ressources financières locales	
MEF	MDGLAAT	ANCB	PP					VO	D.6.1	Décision négative. Les volets 1 à 3 sont inchangés
MEF	MDGLAAT	ANCB	PP					VO	D.6.2	Décision positive. Réalisation des activités ci-dessous
MDGLAAT	MEF, ANCB	MPDEA		P1			Option	VO	A.1	Etude sur les besoins de financement des CL (fonctionnement/investissements) et leurs ressources stables ac
MDGLAAT	MEF, ANCB			P2			Option	VO	A.2	Audit sur les ressources fiscales communales (ressources propres, affectées, reversés par l'Etat)
MEF	MDGLAAT, ANCB			P1	P2		Option	VO	A.3	En fonction des résultats précédents, projet de refonte fiscale et calendrier de mise en œuvre

4.2.2. ACTEURS PARTICIPANT A LA MISE EN ŒUVRE DES 3 VOLETS OPERATIONNELS

Volet 1 : METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE TERRITORIALE AU NIVEAU DES DEPARTEMENTS

Structure leader	Copilotage	Acteurs associés	
MPDEA	MDGLAAT/DAT	ANCB	R1 Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du Dpt
MDGLAAT	MPDEA	ANCB	R1 A1 Définition méthode de dynamisation des CDCC, d'élaboration vision partagée du développement et formation CDCC
MDGLAAT	MPDEA	ANCB	R1 A2 Relecture du décret sur le CDCC pour introduire cette dimension dans son rôle et circulaire d'application aux Préfets
Préfectures	DDD	CT	R1 A3 Elaboration d'un guide et manuel de procédures à l'usage des membres des CDCC et formation à son utilisation
Préfectures	DDD	CT	R1 A4 Initiation du travail de réflexion par Département et définition des priorités départementales
MDGLAAT	MPDEA	ANCB	R1 A5 Suivi par le CDCC de la mise en œuvre des priorités départementales et des PDC
			R1 A6 Evaluation de la fonctionnalité des CDCC et de l'articulation des actions sous financement public
			R2 Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des Préfectures sont renforcés
MDGLAAT		Préfectures	R2 A1 Diffusion des manuels procédures préfectorales et instruction ministérielle sur modalités de fonctionnement de la CAD
MDGLAAT		Préfectures	R2 A2 Réorganisation et renforcement des préfetures avec l'adaptation de leur organigramme et la mise en adéquation des RH
MDGLAAT		Préfectures	R2 A3 Programmation et mise en œuvre de la mise en adéquation des locaux et équipements (2 Préfectures/an)
MDGLAAT	MPDEA, MEF	Préfectures	R2 A4 Développement et mise en place des outils de suivi des actions de l'Etat dans le Département (DDD / CAD)
MDGLAAT		Préfectures	R2 A5 Développement et mise en place progressive d'un système départemental d'information
			R3 Les PDDI et les budgets programmes départementaux sont mis en place
MPDEA	MEF, MDGLAT		R3 A1 Méthodologie d'élaboration des PDDI et budgets programmes départementaux et adoption par Décret
MPDEA	MEF, MDGLAT	Préfectures	R3 A2 Actions d'accompagnement et mise en œuvre des PPDI dans 3 Départements
MPDEA	MEF, MDGLAT	Préfectures	R3 A3 Actions d'accompagnement et mise en œuvre des PPDI dans 3 Départements
MPDEA	MEF, MDGLAT	Préfectures	R3 A4 Actions d'accompagnement et mise en œuvre des PPDI dans 6 Départements (si 12 Départements ont été créés)
MPDEA	MEF, MDGLAT	Préfectures	R3 A5 Evaluation des résultats et adaptations/améliorations
			R4 L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est normalisé
MDGLAAT		Préfectures, DD	R4 A1 Vulgariser le guide de l'assistance conseil et l'enrichir après une année.
MDGLAAT	MEF	Préfectures	R4 A2 Débloquer des crédits déconcentrés pour le financement des appuis/conseils relevant des Préfets
MPDEA	MDGLAAT, MEF	Ministères sectoriels	R4 A3 Elaboration par secteur d'un guide des investissements communaux (normes, financements, réalisation, gestion et entretien)
MPDEA	MDGLAAT	Préfectures, DD	R4 A4 Formation des SDE pour la mise en œuvre d'un appui aux CT pour la préparation et la mise en œuvre des PDC
MPDEA	MDGLAAT	Préfectures, DD	R4 A5 Crédit pour appui à l'élaboration des nouveaux PDC
MDGLAAT		Préfectures, DD (CAI)	R4 A6 Définir et mettre en œuvre dans le cadre de la CAD un plan départemental d'assistance conseil aux communes, assurer suivi
MDGLAAT	ANCB	Préfectures, DD (CAI)	R4 A7 Identifier et diffuser les exemples de bonnes pratiques.
MDGLAAT		Préfectures	R4 A8 Formation continue des services préfectoraux sur les procédures et méthodes du contrôle administratif (contrôle de légalité)
			R5 Les contrats Etats/communes sont développés
MPDEA	MDGLAAT, MEF	ANCB	R5 A10 Définition d'un mode de contractualisation Etat – collectivités autour d'objectifs communs départementaux
MPDEA	MDGLAAT, MEF	ANCB	R5 A11 Test des contrats Etat/communes dans deux groupes Communes
MPDEA	MDGLAAT, MEF	ANCB	R5 A12 Evaluation des résultats et décisions sur les suites à donner

VOLET 2 : RENDRE EFFECTIVE LA DECONCENTRATION

Acteurs			Résultat	Activités
Structure leader Copilotage		Acteurs associés	R	A Libellés
leader		associés		
MEF	MDGLAAT	ANCB	R9	Le niveau des ressources financière des CT est suffisant pour exercer leurs compétences (p.m. Volet prép D6)
CT			R9	A1 Les crédits inscrits au Budget de l'Etat pour des opérations de compétence communale sont transférés aux CT
MDGLAAT	MEF	ANCB	R9	A2 Les ressources communales sont mobilisées et gérées dans la transparence
			R9	A3 L'Etat définit le niveau de dotations d'équilibre nécessaires aux Communes et leur transfert
			R10	Le niveau des ressources humaines des collectivités est suffisant
MCL	MDGLAAT, ANCB		R10	A1 Etude sur les besoins quantitatifs et qualitatifs en RH des CL (référentiel des métiers et profils de postes)
MDGLAAT	MTFP, ANCB		R10	A2 Mise en place de la fonction publique territoriale
	MTFP, ANCB	MCL, CT	R10	A3 Appui à la GRH Communale
MCL	ANCB		R10	A4 Appui au recentrage de la MCL sur formation des élus et du personnel communal. Financement des formations
			R11	Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations
MDGLAAT	MEF, ANCB		R11	A1 Etudes sur les intercommunalités potentielles et les perspectives d'élargissement des communes à statut particulier
MDGLAAT			R11	A2 Adoption du texte sur l'intercommunalité prenant en compte la stratégie intercommunale
CONAFIL			R11	A3 Définition des orientations du FADeC dans le contexte intercommunal
			R12	La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes d'acteurs
MDGLAAT	MPDEA, ANCB	CT	R12	A1 Actualisation et diffusion des guides de planification communale et formation des utilisateurs
MDGLAAT	MPDEA, ANCB		R12	A2 Etude sur l'articulation communes – communautés.
MDGLAAT	MPDEA, ANCB	CT	R12	A3 Mise en place d'un cadre de concertation entre les autorités communales et la société civile dont les chefferies.
MPDEA	ANCB, MDGLAAT	CT	R12	A4 Actions d'accompagnement du développement économique local et renforcement des capacités d'appui des DDD
ANCB	MDGLAAT	CT	R12	A5 Appui mise en œuvre par CT démarche d'implication groupes sociaux professionnels dans gestion des équipements
CT	ANCB, MDGLAAT	CT	R12	A6 Action de communication sur la gestion communale, ses réalisations et ses résultats
			R13	Les dispositifs d'accompagnement techniques sont opérationnels et pilotés par les collectivités
ANCB	MDGLAAT	Projets appui, asso. c	R13	A1 Evaluation, adaptation et diffusion des méthodes et outils
MDGLAAT	ANCB	PTF	R13	A2 Harmonisation et rationalisation des dispositifs d'appui aux CT (création de Cellules intercommunales d'appui)
MDGLAAT	ANCB		R13	A3 Conception et diffusion d'un guide pour le renforcement institutionnel des communes, puis évalué en N4
ANCB	MDGLAAT	projets appui aux CT	R13	A4 Mise en place au niveau national d'un espace régulier d'échange sur les dispositifs d'accompagnement.
ANCB	MDGLAAT	projets appui aux CT	R13	A5 Identification d'un pool de prestataires agréés et organisation de "form-actions" en leur faveur
ANCB	MDGLAAT	projets appui aux CT	R13	A6 Mise en œuvre des actions d'accompagnement (Appui orga., adminis., gestion, fourniture des services de base...)
			R14	Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus
ANCB	MDGLAAT	Asso. départ. CT	R14	A1 Réalisation d'un audit des capacités des associations et programmation des actions de renforcement
ANCB	MDGLAAT	Asso. départ. CT	R14	A2 Mise en place au sein de l'ANCB d'un dispositif d'appui aux associations départementales de communes
ANCB	MDGLAAT	Asso. départ. CT	R14	A3 Appui à l'ANCB pour la constitution d'un service de conseils aux Communes (et notamment conseils juridiques)
			R15	La coopération décentralisée contribue à la dynamique de renforcement de capacités
MDGLAAT	MAE, ANCB		R15	A1 Définition avec le MAE d'un mécanisme de connaissance et de suivi des appuis et projets de la coopération décentralisée
MDGLAAT	MAE, ANCB	Asso. départ. CT	R15	A2 Mise en œuvre d'un système d'information sur les actions de la coopération décentralisée et des ONG
MDGLAAT	MEF, MPDEA	ANCB	R15	A3 Prise en compte des informations A2 dans le dispositif de coordination des aides extérieures et le CDMT.

VOLET 3 : RENFORCER LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION

Structure leader	Copilotage	Acteurs associés	
MEF	MDGLAAT	ANCB	R9 Le niveau des ressources financière des CT est suffisant pour exercer leurs compétences (p.m. Volet prép D6)
CT			R9 A1 Les crédits inscrits au Budget de l'Etat pour des opérations de compétence communale sont transférés aux CT
MGLAAT	MEF	ANCB	R9 A2 Les ressources communales sont mobilisées et gérées dans la transparence
			R9 A3 L'Etat définit le niveau de dotations d'équilibre nécessaires aux Communes et leur transfert
MCL	MDGLAAT, ANCB		R10 Le niveau des ressources humaines des collectivités est suffisant
MDGLAAT	MTFP, ANCB		R10 A1 Etude sur les besoins quantitatifs et qualitatifs en RH des CL (référentiel des métiers et profils de postes)
	MTFP, ANCB	MCL, CT	R10 A2 Mise en place de la fonction publique territoriale
MCL	ANCB		R10 A3 Appui à la GRH Communale
			R10 A4 Appui au recentrage de la MCL sur formation des élus et du personnel communal. Financement des formations
MDGLAAT	MEF, ANCB		R11 Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations
MDGLAAT			R11 A1 Etudes sur les intercommunalités potentielles et les perspectives d'élargissement des communes à statut particulier
CONAFIL			R11 A2 Adoption du texte sur l'intercommunalité prenant en compte la stratégie intercommunale
			R11 A3 Définition des orientations du FADeC dans le contexte intercommunal
MDGLAAT	MPDEA, ANCB	CT	R12 La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes d'acteurs
MDGLAAT	MPDEA, ANCB		R12 A1 Actualisation et diffusion des guides de planification communale et formation des utilisateurs
MDGLAAT	MPDEA, ANCB	CT	R12 A2 Etude sur l'articulation communes – communautés.
MPDEA	ANCB, MDGLAAT	CT	R12 A3 Mise en place d'un cadre de concertation entre les autorités communales et la société civile dont les chefferies.
ANCB	MDGLAAT	CT	R12 A4 Actions d'accompagnement du développement économique local et renforcement des capacités d'appui des DDD
CT	ANCB, MDGLAAT	CT	R12 A5 Appui mise en œuvre par CT démarche d'implication groupes sociaux professionnels dans gestion des équipements
			R12 A6 Action de communication sur la gestion communale, ses réalisations et ses résultats
ANCB	MDGLAAT	Projets appui, asso. c	R13 Les dispositifs d'accompagnement techniques sont opérationnels et pilotés par les collectivités
MDGLAAT	ANCB	PTF	R13 A1 Evaluation, adaptation et diffusion des méthodes et outils
MDGLAAT	ANCB		R13 A2 Harmonisation et rationalisation des dispositifs d'appui aux CT (création de Cellules intercommunales d'appui)
ANCB	MDGLAAT	projets appui aux CT	R13 A3 Conception et diffusion d'un guide pour le renforcement institutionnel des communes, puis évalué. en N4
ANCB	MDGLAAT	projets appui aux CT	R13 A4 Mise en place au niveau national d'un espace régulier d'échange sur les dispositifs d'accompagnement.
ANCB	MDGLAAT	projets appui aux CT	R13 A5 Identification d'un pool de prestataires agréés et organisation de "form-actions" en leur faveur
			R13 A6 Mise en œuvre des actions d'accompagnement (Appui orga., adminis., gestion, fourniture des services de base...)
ANCB	MDGLAAT	Asso. départ. CT	R14 Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus
ANCB	MDGLAAT	Asso. départ. CT	R14 A1 Réalisation d'un audit des capacités des associations et programmation des actions de renforcement
ANCB	MDGLAAT	Asso. départ. CT	R14 A2 Mise en place au sein de l'ANCB d'un dispositif d'appui aux associations départementales de communes
			R14 A3 Appui à l'ANCB pour la constitution d'un service de conseils aux Communes (et notamment conseils juridiques)
MDGLAAT	MAE, ANCB		R15 La coopération décentralisée contribue à la dynamique de renforcement de capacités
MDGLAAT	MAE, ANCB	Asso. départ. CT	R15 A1 Définition avec le MAE d'un mécanisme de connaissance et de suivi des appuis et projets de la coopération décentralisée
MDGLAAT	MEF, MPDEA	ANCB	R15 A2 Mise en œuvre d'un système d'information sur les actions de la coopération décentralisée et des ONG
			R15 A3 Prise en compte des informations A2 dans le dispositif de coordination des aides extérieures et le CDMT.

4.3. L'indication du Phasage prévisionnel

Les tableaux récapitulatifs du PAP reprennent le phasage prévisionnel des activités et résultats sous les deux formes ci-après illustrées :

Phases			
PP	P1	P2	P3
PP			
PP			
	P1	P2	
	P1		
	P1	P2	P3
	P1	P2	P3

Quatre colonnes situées à la gauche des colonnes reprenant les activités et résultats indiquent si une activité donnée doit être réalisée sur une unique phase ou, au contraire, si elle se déroule sur plusieurs phases dont, éventuellement, la phase préparatoire (PP).

On pourra ainsi distinguer les activités qui doivent normalement se poursuivre durant la troisième et dernière phase de la PONADEC.

Dans le second format de présentation, des colonnes situées à la droite des colonnes reprenant les activités et résultats indiquent les sommes prévisionnelles affectées à chaque activité pour les semestres de 2008 à 2013. Comme illustré par l'exemple ci-dessous, la phase préparatoire est indiquée par des cellules jaunes, la Phase 1 par des cellules orangées et la Phase 2 par des cellules vertes. La phase 3 n'est pas chiffrée mais les activités devant se poursuivre durant cette phase sont signalées par des cellules rouges.

2 008	2 009		2 010		2 011		2 012		2 013		Sous-totaux	PHASE 3 non chiffrée				
S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2		2014	2015	2016	2017	2018
75											75					
0	50		50		50						150					
0							120		120		240					
0					50		80		100		230					

4.4. La classification des activités

Les différentes actions et mesures prévues au titre de la PONADEC ont été classées selon les 6 catégories reprises par le tableau de la page suivante qui indique également l'importance relative de chaque catégorie dans l'ensemble de la PONADEC.

Répartition par catégorie de mesures ou d'actions

N°	Types de mesures ou d'actions	En % hors options	En % avec options
Catégorie 1	Mesures institutionnelles ou organisationnelles	4,39%	3,78%
Catégorie 2	Renforcement des moyens (bâtiments et équipements)	42,46%	36,56%
Catégorie 3	Etudes, accompagnements, formations outils et méthodes	39,09%	33,66%
Catégorie 4	Information, sensibilisation et communication	1,99%	1,71%
Catégorie 5	Recueil d'informations et données (y compris suivi et évaluations)	12,07%	10,39%
Catégorie 0	Mesures optionnelles		13,89%
		100,00%	100,00%

La répartition et le coût des différentes catégories de mesures par volet et résultat sont récapitulés par le tableau de la page suivante.

Tableau récapitulatif des coûts prévisionnels par volet, résultat et catégorie de mesures ou d'actions

Somme de Coûts		Catégories						
Volets	Résultats	0	1	2	3	4	5	Total
V1	R1		0,00		166,10		245,85	411,95
	R2		82,65	1 537,80	279,40		150,15	2050,00
	R3	56,10			156,20		73,15	285,45
	R4		183,00		603,75			786,75
	R5		50,00		0,00		50,00	100,00
Total V1		56,10	315,65	1 537,80	1 205,45		519,15	3634,15
V2	R6		19,25	4 400,00	807,40			5226,65
	R7		121,45		103,40		46,75	271,60
	R8		100,00		150,00			250,00
Total V2			240,70	4 400,00	1 060,80		46,75	5748,25
V3	R10		0,00		876,15		115,50	991,65
	R11		0,00		23,10		124,85	147,95
	R12				700,05	169,95		870,00
	R13		0,00		557,45		200,90	758,35
	R14				50,00		156,60	206,60
	R15		65,45				100,00	165,45
R9			0,00		0,00			0,00
Total V3			65,45		2 206,75	169,95	697,85	3140,00
VP	D1	1 800,00						1800,00
	D2	0,00						0,00
	D3	50,00						50,00
	D4	250,00						250,00
	D5	0,00						0,00
	D6	130,00						130,00
	M1		0,00					0,00
	M2		0,00		470,30			470,30
	M3						255,75	255,75
	M4					111,75		111,75
	M5		0,00	77,69	595,10			672,79
	M6		0,00		0,00		189,75	189,75
	M7		0,00					0,00
Total VP		2 230,00	0,00	77,69	1 065,40	111,75	445,50	3930,34
Total		2 286,10	621,80	6 015,49	5 538,40	281,70	1 709,25	16452,74

4.5. La détermination des coûts prévisionnels

4.5.1. LES DIFFERENTS TYPES DE COUTS PREVISIONNELS

Dans la rubrique "couts" des tableaux de gestion du PAP, les modalités selon lesquelles les coûts estimatifs des activités ont été calculés sont indiquées. Les possibilités suivantes peuvent ainsi être rencontrées :

1. N.S (non significatif). Cette mention apparait pour les activités dont les coûts sont nuls ou négligeables. Il s'agit dans la plupart des cas d'activités institutionnelles (rédaction ou adoption d'un Décret, d'une circulaire d'instruction, etc...);
2. Indéterminé. Cette classification est adoptée pour les activités dont les coûts ne pouvaient pas être calculés avec précision lors de l'élaboration du PAP. Dans ces cas là, la dépense prévisionnelle est couverte par un forfait ou des provisions. Il conviendra de vérifier l'adéquation de ces sommes avant lancement des activités correspondantes ;
3. 3. Autres cas. Dans les autres cas, les coûts des activités font l'objet d'une estimation indiquée aux paragraphes suivants.

4.5.2. LES HYPOTHESES DE COUTS UNITAIRES

Pour déterminer les coûts prévisionnels des activités, des hypothèses de coûts unitaires, rapportées par le tableau de la page suivante, ont été établies. Il conviendra de valider ces hypothèses lors du lancement de l'exécution de la PONADEC puis de les actualiser annuellement tout au long de l'exécution du PAP.

Les coûts unitaires ainsi définis ont été utilisés pour l'établissement des coûts des activités selon la démarche détaillée aux paragraphes suivants.

Tableaux des coûts unitaires (en F.CFA HT)

Hypothèses de coûts unitaires à valider

Date de mise à jour : **08/07/08**

Rubriques	Items	Unités	Prix unitaires	PU + provisions pour imprévus
AT et études	Assistance technique longue durée	Homme/an	85 000 000	93 500 000
	A.T court terme (expert international)	Homme/mois	14 500 000	15 950 000
	A.T court terme (expert national)	Homme/mois	1 500 000	1 650 000
Formations	Formations sur place	5 j pour 30 personnes	3 500 000	3 850 000
	Formations courtes à l'étranger	Mois / personne	5 000 000	5 500 000
	Formations longues à l'étranger	6 Mois formation /personne	18 000 000	19 800 000
Information, sensibilisation et communication	Atelier, séminaire	2 jours, 50 personnes	2 500 000	2 750 000
	Publication	100 pages, 200 exemplaires	3 000 000	3 300 000
	Film vidéo 20 minutes / développement site web	forfait	10 000 000	11 000 000
Bâtiments	Constructions et extensions	M2	200 000	220 000
	Rénovations	M2	100 000	110 000
	Divers (câblages, réseaux, sécurité, etc...)	Forfait pour 100 M2	2 500 000	2 750 000
	Logement personnel	Forfait pour 80 M2	15 000 000	16 500 000
Equipements	Groupe électrogène	1 groupe	3 000 000	3 300 000
	Climatisation	1 climatiseur split system	500 000	550 000
	Accès aux réseaux (eau, électricité, télécom)	Forfait pou un bâtiment	2 500 000	2 750 000
	Mobilier de bureaux	Forfait pour un agent	750 000	825 000
	Locaux spécialisés (salles de réunions, archives,	Forfait	2 500 000	2 750 000
	Mobilier logements de fonction	Forfait pour 1 logement	3 000 000	3 300 000
Informatique et bureautique	Informatique individuelle	Pack pour 1 agent	1 500 000	1 650 000
	Réseaux informatiques	Forfait pour 20 agents	3 500 000	3 850 000
	Bureautique (photocopieurs, scanners, fax, etc...)	Forfait pour 20 agents	5 000 000	5 500 000
	Standard téléphonique	Forfait	1 500 000	1 650 000
Véhicules	Minibus		20 000 000	22 000 000
	Poids lourds		30 000 000	33 000 000
	Engins spéciaux		30 000 000	33 000 000
	4X4 luxe		25 000 000	27 500 000
	4X4 légers		15 000 000	16 500 000
	VL luxe		18 000 000	19 800 000
	VL léger		12 000 000	13 200 000
Divers et imprévus		<i>Forfait</i>	10%	

4.5.3. LE DEVIS-TYPE POUR LE CALCUL DU COUT PREVISIONNEL DES ACTIVITES

Un devis-type a été élaboré pour servir de modèle pour le calcul de toutes les activités chiffrées. Ce devis-type est reproduit ci-dessous. Comme on le verra, les coûts unitaires proviennent des hypothèses rappelées ci-dessus et les quantités sont définies pour chaque année d'exécution du PAP. Les sous-totaux par type de dépenses et les totaux par activités et années sont effectués automatiquement. A partir de cette étape, tous les coûts sont exprimés en millions de F.CFA HT.

Devis-type pour le calcul du coût prévisionnel d'une activité (en millions FCFA HT)													
N° activité	Dépenses de l'activité	CU	N1		N2		N3		N4		N5		Total général
			Q1	Coût N1	Q2	Coût N2	Q3	Coût N3	Q4	Coût N4	Q5	Coût N5	
	Assistance technique longue durée	93,500		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Etude experts internationaux	15,950		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Etude experts nationaux	1,650		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Formations sur place	3,850		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Formations courtes à l'étranger	5,500		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Formations longues à l'étranger	19,800		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Atelier, séminaire	2,200		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Publication	3,300		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Film vidéo 20 minutes / développement site web	11,000		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Constructions et extensions	0,220		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Rénovations	0,110		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Divers (câblages, réseaux, sécurité, etc...)	2,750		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Logement personnel	16,500		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Groupe électrogène	3,300		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Climatisation	0,550		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Accès aux réseaux (eau, électricité, télécom)	2,750		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Mobilier de bureaux	0,825		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Locaux spécialisés (salles réunions, archives, etc)	2,750		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Mobilier logements de fonction	3,300		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Informatique individuelle	1,650		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Réseaux informatiques	3,850		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Bureautique (photocopieurs, scanners, fax, etc...)	5,500		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Standard téléphonique	1,650		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Minibus	22,000		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	4X4 luxe	27,500		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	4X4 légers	16,500		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	VL luxe	19,800		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	VL léger	13,200		0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000
	Total activité			0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	0,000

4.5.4. LES DEVIS SPECIFIQUES DES ACTIVITES

En partant des coûts unitaires et du devis-type présentés aux deux paragraphes précédents, chaque activité chiffrée fait l'objet d'un devis spécifique établi selon l'exemple reproduit ci-dessous. Les coûts ainsi établis sont automatiquement reportés dans les cellules des tableaux récapitulatifs des différents volets où ils sont totalisés par activité, résultat et volet.

Tous les devis spécifiques peuvent être consultés, et au besoin modifiés, complétés et actualisés, dans le CD-ROM contenant la version électronique du PAP.

Exemple de devis-spécifique pour la détermination du coût prévisionnel d'une activité

N° activité	Dépenses de l'activité	CU	N1		N2		N3		N4		N5		Total général
			Q1	Coût N1	Q2	Coût N2	Q3	Coût N3	Q4	Coût N4	Q5	Coût N5	
M5 A2	Rénovations	0,110	150	16,500		0,000		0,000		0,000		0,000	16,500
	Divers (câblages, réseaux, sécurité, etc...)	2,750	1,50	4,125		0,000		0,000		0,000		0,000	4,125
	Climatisation	0,550	7,00	3,850		0,000		0,000		0,000		0,000	3,850
	Accès aux réseaux (eau, électricité, télécom)	2,750	1,00	2,750		0,000		0,000		0,000		0,000	2,750
	Mobilier de bureaux	0,825	4,00	3,300		0,000		0,000		0,000		0,000	3,300
	Locaux spécialisés (salles de réunions, archives, etc...)	2,750	1,00	2,750		0,000		0,000		0,000		0,000	2,750
	Informatique individuelle	1,650	4,00	6,600		0,000		0,000		0,000		0,000	6,600
	Réseaux informatiques	3,850	0,25	0,963		0,000		0,000		0,000		0,000	0,963
	Bureautique (photocopieurs, scanners, fax, etc...)	5,500	1,00	5,500		0,000		0,000		0,000		0,000	5,500
	Standard téléphonique	1,650	1,00	1,650		0,000		0,000		0,000		0,000	1,650
	4X4 légers	16,500	1,00	16,500		0,000		0,000		0,000		0,000	16,500
	VL léger	13,200	1,00	13,200		0,000		0,000		0,000		0,000	13,200
	Total activité			77,688		0,000		0,000		0,000		0,000	77,688

4.5.5. LE COUT GLOBAL PREVISIONNEL DE LA PONADEC POUR LA PERIODE 2008/2013

Le coût prévisionnel estimatif de la PONADEC pour la période 2008/2013, établi selon la méthode rappelée aux paragraphes précédents, est indiqué par le tableau ci-dessous. Le coût des mesures optionnelles pouvant résulter de décisions stratégiques à prendre par le Gouvernement en phase préparatoire est isolé.

Récapitulatif des coûts prévisionnels du PAP pour la période 2008 / 2013 (en Md. F CFA HT)

Volet	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Préparatoire	124,438	633,750	317,350	270,600	177,100	177,100	1 700,338
Volet 1	-	396,450	1 032,100	849,750	921,850	377,900	3 578,050
Volet 2	-	210,600	900,000	1 174,850	1 316,050	2 146,750	5 748,250
Volet 3	-	291,150	780,500	675,550	761,300	631,500	3 140,000
Total	124,438	1 531,950	3 029,950	2 970,750	3 176,300	3 333,250	14 166,638
Mesures optionnelles	-	430,000	600,000	600,000	600,000	56,100	2 286,100
Total avec options	124,438	1 961,950	3 629,950	3 570,750	3 776,300	3 389,350	16 452,738

4.6. Présentation détaillée : résultats, activités, coûts prévisionnels et programmation des volets

4.6.1. VOLET PREPARATOIRE

Les mesures préalables du volet préparatoire

Catégorie	Volets	Résultat	Activités	Libellés	Coûts en M.CFA HT			2 008		2 009		2 010		2 011		2 012		2 013		Sous-totaux
					Total A	Total R	Total V	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2		
	V0		Mesures à prendre avant fin 2008																	
	V0	M1	A1 Adopter la PONADEC par Décret pour renforcer son opposabilité				0													
1	V0	M1	A1	Rédiger le projet de décret en veillant à y insérer des dispositions lui assurant une bonne opposabilité.		0,0		0												0
1	V0	M1	A2	Faire adopter le décret et le diffuser largement avant fin 2008		0,0		0												0
	V0	M2	A2 Définir et mettre en œuvre le dispositif de pilotage et de suivi				470													
1	V0	M2	A1	Arrêter définitivement la liste des acteurs, leur rôle, la structure du dispositif et ses modes de fonctionnement		0,0		0												0
1	V0	M2	A2	Rédiger en conséquence le Décret instaurant le dispositif et le diffuser largement		0,0		0												0
1	V0	M2	A3	Equiper et mettre en œuvre le Secrétariat permanent et organiser une première réunion avant fin 2008		0,0		0												0
1	V0	M2	A4	Préparer la mise en œuvre d'une AT (financements, TdR, préparation et lancement AO)		0,0		0												0
3	V0	M2	A5	Mise en œuvre de l'AT (3 ans) et moyens de fonctionnement		295,4		0	108		94		94							295
3	V0	M2	A6	Appui à la conception et à la mise en œuvre d'un dispositif de coordination des partenaires extérieurs et d'		113,3		0	57	57										113
3	V0	M2	A7	Appui à la conception et à la mise en œuvre d'un dispositif de suivi et d'évaluation de l'exécution de la POI		61,7		0	62											62
	V0	M3	A3 Suivre et évaluer l'exécution de la PONADEC				256													
5	V0	M3	A1	Assurer un suivi trimestriel		66,0		0	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	66
5	V0	M3	A2	Assurer une évaluation annuelle		189,8		0		38		38		38		38		38		190
	V0	M4	A4 Diffuser et vulgariser la PONADEC				112													
4	V0	M4	A1	Organiser un séminaire gouvernemental		2,8		3												3
4	V0	M4	A2	Dupliquer et diffuser le document		33,0		33												33
4	V0	M4	A3	Développer un site WEB		11,0		11												11
4	V0	M4	A4	Organiser 20 ateliers d'information / sensibilisation et autres actions de vulgarisation		65,0		0	33	33										65
	V0	M5	A5 Assurer le fonctionnement de la CONAFIL				673													
1	V0	M5	A1	Assurer la nomination et la prise de fonction des membres (première réunion avant fin 2008)		0,0		0												0
2	V0	M5	A2	Nommer le personnel du Secrétariat Permanent et mobiliser ses moyens de fonctionnement (locaux et éq		77,7		78												78
1	V0	M5	A3	Préparer la mise en œuvre d'une AT (financements, TdR, préparation et lancement AO)		0,0		0												0
3	V0	M5	A4	Mise en œuvre de l'AT (18 mois) et moyens de fonctionnement		155,1		0	108		47									155
3	V0	M5	A5	Provisions pour réalisation d'études (par année = 5 H/m Consultants internationaux + 5 H/m consultants n		440,0		0	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	440
	V0	M6	A6 Rendre le FADEC opérationnel au plus tard le 1er janvier 2009				190													
1	V0	M6	A1	Ouvrir le compte Trésor du FADEC, inscrire au budget 09 les lignes recettes et dépenses du FADEC, les é		0,0		0												0
3	V0	M6	A2	Développer le manuel de procédures et former les utilisateurs (p.m. Activité en cours sur financementPDD		p.m		p.m												0
5	V0	M6	A3	Procéder aux évaluations annuelles		189,8		0		38		38		38		38		38		190
	V0	M7	A7 Choisir 4 ministères pilotes (en plus du MEF) pour la mise en œuvre de la déconcentration et le renforcer				0													
1	V0	M7	A.1	Désigner 4 ministères (volontaires, stratégiques et/ou ayant déjà entrepris un processus de déconcentrat		0,0		0												0
1	V0	M7	A2	Arrêter le calendrier de mise en œuvre pour les autres ministères (5 de plus chaque année)		0,0		0												0
SOUS-TOTAUX ANNUELS								124	634	317	271	177	177	1 700						

4.6.2. VOILETS OPERATIONNELS

Volet 1 : METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE TERRITORIALE AU NIVEAU DES DEPARTEMENTS																			
Catégorie	Volets	Résultat	Activités	Coûts en M.CFA HT			2 008		2 009		2 010		2 011		2 012		2 013		Sous-totaux
				Total A	Total R	Total V	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2		
CAT	V	R	A	Libellés															
	1	R1		Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du Dpt		412													
3	1	R1	A1	Définition méthode de dynamisation des CDCC, d'élaboration vision partagée du développement et formation CDCC	75,9			76										76	
1	1	R1	A2	Relecture du décret sur le CDCC pour introduire cette dimension dans son rôle et circulaire d'application aux Préfets	0,0			0	0									0	
3	1	R1	A3	Elaboration d'un guide et manuel de procédures à l'usage des membres des CDCC et formation à son utilisation	90,2			44			23							23	90
1	1	R1	A4	Initiation du travail de réflexion par Département et définition des priorités départementales	0,0			0	0									0	
5	1	R1	A5	Suivi par le CDCC de la mise en œuvre des priorités départementales et des PDC	165,0					33		33		33			33	165	
5	1	R1	A6	Evaluation de la fonctionnalité des CDCC et de l'articulation des actions sous financement public	80,9							81						81	
	1	R2		Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des Préfectures sont renforcés		2 050													
1	1	R2	A1	Diffusion manuels procédures préfectorales et instruction ministérielle sur modalités de fonctionnement CAD	15,0			5			5		5					15	
1	1	R2	A2	Réorganisation, renforcement préfetures avec adaptation organigramme et mise en adéquation des RH	67,7				68									68	
2	1	R2	A3	Programmation et mise en œuvre de la mise en adéquation des locaux et équipements (2 Préfectures/an)	1 537,8						513		513		513			1 538	
5	1	R2	A4	Développement et mise en place des outils de suivi des actions de l'Etat dans le Département (DDD / CAD)	150,2					81		23		23			23	150	
3	1	R2	A5	Développement et mise en place progressive d'un système départemental d'information	279,4						119	50		78		33		279	
	1	R3		Les PDDI et les budgets programmes départementaux sont mis en place		285													
3	1	R3	A1	Méthodologie d'élaboration des PDDI et budgets programmes départementaux et adoption par Décret	44,0						44		0		0			44	
3	1	R3	A2	Actions d'accompagnement et mise en œuvre des PDDI dans 3 Départements	69,3							26		26			17	69	
3	1	R3	A3	Actions d'accompagnement et mise en œuvre des PDDI dans 3 Départements	42,9									26			17	43	
Option	1	R3	A4	Actions accompagnement et mise en œuvre PDDI dans 6 Départements (si 12 Dépt. ont été créés)	56,1												56	56	
5	1	R3	A5	Evaluation des résultats et adaptations/améliorations	73,2													73	
	1	R4		L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est normalisé		787													
3	1	R4	A1	Vulgariser le guide de l'assistance conseil et l'enrichir après une année.	65,5			23		42		0		0			0	65	
1	1	R4	A2	Débloquer des crédits déconcentrés pour le financement des appuis/conseils relevant des Préfets	183,0			30		33		36		40		44		183	
3	1	R4	A3	Elaboration par secteur guide investissements communaux (normes, finance., réalisation, gestion, entretien)	120,5					68		52		0			0	120	
3	1	R4	A4	Formation des SDE pour la mise en œuvre d'un appui aux CT pour la préparation et la mise en œuvre des PDC	91,9				69		23		0		0		0	92	
3	1	R4	A5	Crédit pour appui à l'élaboration des nouveaux PDC	36,0			18		0							18	36	
3	1	R4	A6	Définir, mettre en œuvre dans cadre CAD un plan départemental d'assist. conseil aux communes, suivi	48,0				3		20		3		20		3	48	
3	1	R4	A7	Identifier et diffuser les exemples de bonnes pratiques.	101,8										85			102	
3	1	R4	A8	Formation continue services préfectoraux sur procédures et méthodes contrôle administratif (contrôle de légalité)	140,3			28		28		28		28		28		140	
	1	R5		Les contrats Etats/communes sont développés		100													
1	1	R5	A10	Définition d'un mode de contractualisation Etat – collectivités autour d'objectifs communs départementaux	50,0									50				50	
3	1	R5	A11	Test des contrats Etat/communes dans deux groupes Communes	0,0												0	0	
5	1	R5	A12	Evaluation des résultats et décisions sur les suites à donner	50,0													50	
TOTAUX ANNUELS																			
									396		1 032		850		922		434	3 634	

VOLET 2 : RENDRE EFFECTIVE LA DECONCENTRATION

Catégorie	Volets	Résultat	Activités	Coûts en M.CFA HT			2 008		2 009		2 010		2 011		2 012		2 013		Sous-totaux
				Total A	Total R	Total V	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2		
	2	R6	Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de déconcentration et de décentralisation		5 227														
1	2	R6	A1a Adoption du cadre général méthodologique de formulation des plans 2D en liaison avec le CNCRA.	19,3			19												19
3	2	R6	A2a Appui au MEF et 4 ministères sectoriels dans formulation de leurs plans 2D et affectation des RH dans les SDE	102,3				102											102
3	2	R6	A2b Appui aux autres ministères sectoriels dans la formulation de leurs plans 2D (idem)	77,0										77					77
3	2	R6	A3 Définition d'un plan de renforcement institutionnel (mesure transversale)	78,1										39					78
1	2	R6	A4a Adoption des feuilles de route 2D par MEF et 4 ministères prioritaires	0,0				0											0
1	2	R6	A4b Adoption des feuilles de route 2D par les autres ministères	0,0															0
1	2	R6	A5a Mise en œuvre du plan 2D du MEF	0,0						0	0								0
3	2	R6	A5b Dont renforcement RH des SDE du MEF et notamment postes de receveurs percepteurs	0,0						0	0								0
2	2	R6	A5c Dont renforcement des moyens SDE, notamment postes receveurs percepteurs (locaux prof., équipem., logements)	1 000,0							250	250		250		250		1 000	1 000
3	2	R6	A5d Renforcement dispositif de contrôles financiers dans Départements et CT (conception et mise en œuvre)	550,0								150	200		200			550	
2	2	R6	A6 Mise en œuvre plans 2D dans 4 ministères prioritaires. Mise à niveau services déconcentrés (locaux et	2 400,0							600	600		600		600		2 400	
2	2	R6	A7 Mise en œuvre des plans 2D dans 8 autres ministères	1 000,0													1 000	1 000	
2	2	R6	A8 Mise en œuvre des plans 2D dans les ministères restants	0,0													0	0	
	2	R7	L'organisation des services de l'Etat au niveau départemental est rationalisée		272														
3	2	R7	A1 Définition de la méthode de rationalisation par domaine et missions de l'Etat	21,5								21	0						21
3	2	R7	A2 Réalisation des études de mise en œuvre et adoption d'un calendrier d'exécution	103,4									103						103
1	2	R7	A4 Mise en œuvre dans trois Départements pilotes	100,0										50	50				100
5	2	R7	A5 Evaluation des résultats dans les Départements pilotes et adoption en conséquence d'une démarche définitive	46,8														47	47
1	2	R7	A6 Extension progressive à l'ensemble des Départements (2 Départements/an)	0,0														0	0
	2	R8	Les modes opératoires d'intervention des SDE sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux population		250														
3	2	R8	A1 Elaboration/révision par secteurs prioritaires des guides/outils et formation de formateurs et des utilisateurs	150,0				30		30		30		30		30			150
1	2	R8	A2 Adaptation de modes opératoires des SDE et mise en adéquation de leurs moyens	100,0					20		20		20		20		20		100
TOTAUX ANNUELS								211		900		1 175		1 316		2 147		5 748	

VOLET 3 : RENFORCER LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION

Catégorie	Volets	Résultat	Activités	Coûts en M.CFA HT			2 008		2 009		2 010		2 011		2 012		2 013		Sous-totaux
				Total A	Total R	Total	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2		
CAT	V	R	A	Libellés															
	3	R9		Le niveau des ressources financière des CT est suffisant pour exercer leurs compétences (p.m. Volet prép D6)		0													
1	3	R9	A1	Les crédits inscrits au Budget de l'Etat pour des opérations de compétence communale sont transférés aux CT															0
3	3	R9	A2	Les ressources communales sont mobilisées et gérées dans la transparence															0
1	3	R9	A3	L'Etat définit le niveau de dotations d'équilibre nécessaires aux Communes et leur transfert															0
	3	R10		Le niveau des ressources humaines des collectivités est suffisant		992													
5	3	R10	A1	Etude sur les besoins quantitatifs et qualitatifs en RH des CL (référentiel des métiers et profils de postes)	115,5					116									116
1	3	R10	A2	Mise en place de la fonction publique territoriale	0,0														0
3	3	R10	A3	Appui à la GRH Communale	0,0														0
3	3	R10	A4	Appui au recentrage de la MCL sur formation des élus et du personnel communal. Financement des formations	876,2					140		245		245		245		245	876
	3	R11		Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations		148													
5	3	R11	A1	Etudes sur les intercommunalités potentielles et les perspectives d'élargissement des communes à statut particulier	124,9					73		52							125
1	3	R11	A2	Adoption du texte sur l'intercommunalité prenant en compte la stratégie intercommunale	0,0														0
3	3	R11	A3	Définition des orientations du FADeC dans le contexte intercommunal	23,1										23				23
	3	R12		La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes d'acteurs		870													
3	3	R12	A1	Actualisation et diffusion des guides de planification communale et formation des utilisateurs	0,0														0
3	3	R12	A2	Etude sur l'articulation communes – communautés.	50,1				50										50
3	3	R12	A3	Mise en place d'un cadre de concertation entre les autorités communales et la société civile dont les chefferies.	0,0														0
3	3	R12	A4	Actions d'accompagnement du développement économique local et renforcement des capacités d'appui des DDD	450,0					150		100		100		100		100	450
3	3	R12	A5	Appui mise en œuvre par CT démarche d'implication groupes sociaux professionnels dans gestion des équipements	200,0					50		50		50		50		50	200
4	3	R12	A6	Action de communication sur la gestion communale, ses réalisations et ses résultats	170,0									124		46			170
	3	R13		Les dispositifs d'accompagnement techniques sont opérationnels et pilotés par les collectivités		758													
5	3	R13	A1	Evaluation, adaptation et diffusion des méthodes et outils	200,9					76		72		33		10		10	201
1	3	R13	A2	Harmonisation et rationalisation des dispositifs d'appui aux CT (création de Cellules intercommunales d'appui)	0,0														0
3	3	R13	A3	Conception et diffusion d'un guide pour le renforcement institutionnel des communes, puis évalua. en N4	87,5					58					29				87
1	3	R13	A4	Mise en place au niveau national d'un espace régulier d'échange sur les dispositifs d'accompagnement.	0,0														0
3	3	R13	A5	Identification d'un pool de prestataires agréés et organisation de "form-actions" en leur faveur	120,0					30		30		30		30		30	120
3	3	R13	A6	Mise en œuvre des actions d'accompagnement (Appui orga., adminis., gestion, fourniture des services de base...)	350,0					70		70		70		70		70	350
	3	R14		Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus		207													
5	3	R14	A1	Réalisation d'un audit des capacités des associations et programmation des actions de renforcement	156,6					37	30		30		30		30		157
3	3	R14	A2	Mise en place au sein de l'ANCB d'un dispositif d'appui aux associations départementales de communes	50,0						50								50
3	3	R14	A3	Appui à l'ANCB pour la constitution d'un service de conseils aux Communes (et notamment conseils juridiques)	0,0														0
	3	R15		La coopération décentralisée contribue à la dynamique de renforcement de capacités		165													
1	3	R15	A1	Définition avec le MAE d'un mécanisme de connaissance et de suivi des appuis et projets de la coopération décentralisée	65,5								65						65
5	3	R15	A2	Mise en œuvre d'un système d'information sur les actions de la coopération décentralisée et des ONG	100,0										50		50		100
5	3	R15	A3	Prise en compte des informations A2 dans le dispositif de coordination des aides extérieures et le CDMT.	0,0														0
TOTAUX ANNUELS										291		781		676		761		632	3 140

A.2. STRATEGIE DE COMMUNICATION ET DE VULGARISATION DE LA PONADEC

La présente annexe expose les points essentiels qui constitueront les éléments de La stratégie de communication et de vulgarisation de la PONADEC.

Cette stratégie sera affinée par le Secrétariat permanent de la PONADEC et soumise au Comité de Pilotage. Les éléments abordés ici concernent :

- l'objectif de cette stratégie,
- les cibles,
- les moyens et vecteurs de communication,
- les produits.

1. L'objectif de la stratégie de communication et de vulgarisation de la PONADEC

La PONADEC implique des ruptures qualitatives dans les modes de conduite et de gestion des politiques publiques. Elle se traduit par des évolutions majeures dans l'organisation des services publics à travers les plans 2D, dans le mode de travail au niveau départemental. Ces évolutions ne vont pas se faire facilement du fait (i) des pertes de prérogatives qu'ils peuvent entraîner au niveau de certaines directions centrales, et (ii) des réticences au changement, réticences propres à toute organisation.

Le changement porté par la PONADEC est donc tributaire :

- d'une volonté de changement des acteurs. Cette volonté de changement des acteurs est elle-même tributaire d'une bonne compréhension des enjeux et des « gains » générés par la PONADEC.
- d'une pression que les bénéficiaires de la PONADEC exerceront sur leurs décideurs pour conduire ce changement.
- de la mise en place des leviers et/ou des facteurs déclenchants qui placent les acteurs dans des modes de travail, de relations différents les entraînant de fait dans le changement (exemple en terme d'outils : PDDI, évolution des modes opératoires des SDE, dynamisation des CDCC autour d'objectifs de développement partagés du territoire, exemple en terme de décision : adoption d'un calendrier impératif de transfert de compétences, réallocation des ressources publiques...).

Le point de départ est donc de faire comprendre le bien-fondé de la PONADEC auprès des groupes d'acteurs et « bénéficiaires » concernés. L'objectif de la communication et de la vulgarisation de la PONADEC peut ainsi être formulé :

« L'impact attendu de la PONADEC dans l'amélioration du niveau de services aux populations, dans l'accompagnement des dynamiques économiques locales est compris par une large partie de la population. Ses implications en termes d'amélioration de l'efficacité de

l'action publique sont comprises ainsi que les points critiques nécessaires de changement sans lesquels un réel développement ne pourra avoir lieu. »

2. Les cibles

Cette stratégie de communication et de vulgarisation vise à des degrés différents 4 groupes d'acteurs :

- **Les décideurs** : ce groupe concerne des acteurs qui, par leurs décisions à leur propre niveau, auront une influence directe sur la réussite ou non de la PONADEC. il s'agit :
 - Du gouvernement : il détient le pouvoir de mettre en route les réformes, d'en assurer la cohérence et de veiller à leurs mises en œuvre. Par la consistance de son discours et sa traduction en actes, il a un rôle décisif d'impulsion de cette politique et dans sa conduite. Les autres acteurs seront attentifs aux signaux forts donnés par le gouvernement, à la confiance que le gouvernement créera autour de ses choix en rendant ou non la PONADEC crédible.
 - Des partenaires techniques et financiers : du fait de leur poids dans le financement de programmes sectoriels dans plusieurs secteurs clés ou de réformes transversales, ils peuvent être un accélérateur de la PONADEC ou un frein. Accélérateur en acceptant de mettre en conformité leurs interventions avec les orientations du gouvernement ou freins en les ignorant ou, plus subtilement, en mettant en place des mécanismes qui contournent les instruments définis par le gouvernement et donc, dans les faits, cassent la dynamique recherchée (ex. approche communautaire, non reconnaissance du FADeC...). Rappelons aussi que les dispositifs d'appui au processus 2D qu'ils financent seront les points d'appui indispensables pour opérationnaliser la PONADEC.
 - Des associations de Collectivités Territoriales (notamment l'ANCB) : ces associations peuvent constituer un puissant lobby pour veiller à la mise en œuvre de cette politique dont elles sont les premiers bénéficiaires. Il revient aussi à ces associations de prendre des initiatives auprès de leurs membres pour veiller au respect des engagements des collectivités territoriales notamment en matière de bonne gouvernance, d'amélioration de l'accès aux services de base, de bonne gestion ... engagements nécessaires à leur crédibilité, crédibilité qui est une des pierres angulaires de la PONADEC.
- **L'Assemblée Nationale** : in fine le vote des lois et notamment l'allocation des ressources publiques (loi des finances) dépend de l'Assemblée Nationale. Des députés convaincus du bien fondé de la PONADEC peuvent la soutenir à l'AN, interpeller le gouvernement sur sa mise en œuvre, veiller à une allocation adéquate des ressources entre les acteurs publics...
- **Les acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre des volets opérationnels** : il s'agit des cadres et agents des ministères et des préfectures, des élus et du personnel communal, des acteurs de la société civile impliqués dans le développement local, du personnel des projets et programmes d'appui à la 2D. Au quotidien ce sont ces acteurs qui mettront en œuvre les activités de la PONADEC et qui devront disposer de tous les éléments de compréhension pour orienter correctement leurs actions. Ils devront pouvoir interpeller les instances de pilotage de la PONADEC en cas de difficultés.

- **Les « bénéficiaires »** : ce sont avant tout les citoyens de l'ensemble des territoires qui composent le territoire national du Bénin. Ces citoyens, bien informés sur les effets attendus de la PONADEC au niveau de l'amélioration des conditions de vie (notamment accès aux services publics de base, environnement favorable à la production et au commerce...), peuvent être les premiers défenseurs de la PONADEC en exigeant constamment une amélioration de l'efficacité des services publics tant ceux apportés par leur commune ou municipalité que ceux apportés par les administrations de l'Etat. Ces citoyens peuvent se faire entendre au niveau de leurs différentes associations formelles ou non et lors des échéances électorales.

3. Les moyens et les vecteurs de communication

La stratégie de communication et de vulgarisation est orientée sur :

- **Une information large** : elle est destinée à montrer ce que cherche à réaliser le gouvernement à travers la PONADEC, les impacts et effets attendus.
- **Une explication ciblée en fonction des publics cibles** : elle est destinée à travers des messages clairs et simples à expliquer les actions qui sont entreprises, les instruments en place, les engagements et les obligations de chaque acteur. Elle constitue une information permanente qui accompagne les différentes étapes de la mise en œuvre les différents volets de la PONADEC.
- **Une reddition des comptes à différents niveaux sur l'état d'avancement** de la PONADEC, reddition largement diffusée : elle est destinée, outre l'information sur ce qui est réalisé, à mettre publiquement chacun devant ses responsabilités.

L'information large se réalisera à travers des émissions radiophoniques, voire télévisées, et à travers une campagne de presse qui sera organisée au cours du premier trimestre de la phase 1.

Le travail d'explication ciblé prendra différentes formes en fonction du public visé. Concernant le gouvernement, un séminaire gouvernemental est prévu sur la PONADEC et les instruments liés à la décentralisation et à la déconcentration. Ce séminaire devra aboutir à une réelle appropriation de la PONADEC par l'équipe gouvernementale et un engagement de chaque ministre concerné à rendre des comptes en Conseil des Ministres de l'avancée de la PONADEC dans son secteur.

Concernant les partenaires, la communication aura lieu à travers les réunions du groupe de travail « décentralisation » mais aussi, quand nécessaire, par la participation du secrétariat permanent de la PONADEC à des réunions d'autres groupes thématiques pour informer des incidences de la PONADEC dans le secteur concerné. Si un espace de concertation et d'échange entre les projets et programmes intervenant en appui au processus 2D est mis en place, il constitue aussi une très bonne plate forme pour recueillir et faire circuler de l'information sur la PONADEC.

Pour les autres acteurs, la communication prendra la forme de réunions d'information, soit spécifiquement consacrées à la PONADEC auprès, par exemple, des directeurs et cadres des ministères, soit en participant à des réunions organisées par ces acteurs sur des questions connexes et en profitant de ces rencontres pour faire passer un certain nombre

d'informations et de messages. Dans les préfectures, les réunions des CAD et des CDCC sont des lieux privilégiés d'informations et d'échanges sur la mise en œuvre dans le département de la PONADEC.

Les échanges sur les bonnes pratiques sont aussi des excellents vecteurs pour montrer comment le passage à l'acte est possible et avec quels résultats. La PONADEC ayant déjà prévue de nombreuses activités donnant lieu à des formations, des ateliers, des échanges, cela constitue autant d'opportunités pour une communication et une vulgarisation ciblée. De plus, la couverture médiatique de ces rencontres permettra à chaque occasion de redonner un écho en direction d'un public plus large.

La reddition de l'état d'avancement de la PONADEC est importante pour une politique complexe à mettre en œuvre et qui exigera un effort soutenu pendant plusieurs années. Cette reddition des comptes se base sur les engagements pris par les différents acteurs en premier lieu le gouvernement mais aussi les collectivités territoriales. Elle est faite chaque année avec comme point d'orgue la Conférence annuelle sur la décentralisation et la déconcentration et le développement territorial. Elle donne lieu à une vaste campagne médiatique qui permet de faire le point des secteurs en avance ou en retard, du respect des engagements, mais aussi de pointer du doigt les facteurs de blocage et les responsabilités.

4. Les produits

Les produits suivants seront des extraits de la stratégie de communication et de vulgarisation :

- La tenue du séminaire gouvernemental sur la PONADEC.
- La production et la diffusion d'une plaquette sur la PONADEC (simple et claire) qui met l'accent sur les messages de changement et leur impact en terme d'amélioration des conditions de vie, d'accès aux services publics, de promotion de l'économie locale...
- La réalisation d'émissions radiophoniques, de campagnes de presse.
- La diffusion des états de la PONADEC à l'occasion des Conférences annuelles.
- La conception et l'alimentation d'un Site WEB.

A.3. MATRICE DES FINANCEMENTS EXTERIEURS

La matrice des financements établie lors de la préparation de la PONADEC est reprise dans le tableau de la page suivante. Cette matrice est à compléter et à actualiser en permanence dans le cadre du dispositif de coordination de l'aide extérieure à mettre en place par la structure de pilotage de la PONADEC. **(Voir la version électronique pour plus de lisibilité.)**

Matrice d'identification et de suivi des aides extérieures
Informations à compléter recueillies auprès des PTF au 26/08/08

1. Caractéristiques des projets et programmes	Belgique	Danemark	Suisse	France/FAC	France/AFI	France/CL	RFA/GTZ	RFA/KIW	RFA/KIW	NL	BAD	FENU	CE	BM	BM	PNUD	Total
A. Intitulé du projet	PAM/PDC	PAG	ASREL	FSD et ADDAT (en cours d'approbation)	PAACO n°2	Coop décentralisée	PDDC II	FADeC	FIVIS	PNADGL	PAGFCOM	PADD	PACTE	PGUD 2	PNDDC	ADECOM	15 projets
B. Localisation																	
Ensemble du Bénin										?						?	
Actions locales (cellules en rouge pour les Dpt où vous intervenez)										?						?	
Alibori										?						?	
Atacora										?						?	
Bourguou										?						?	
Donga										?						?	
Collines										?						?	
Zou										?						?	
Plateau										?						?	
Ouémé										?						?	
Couffou										?						?	
Mono										?						?	
Atlantique										?						?	
Littoral										?						?	
C. Durée (année de départ/année d'achèvement)	09/12	08/10	07/11	08/11	2009-2012	Annuel	07/10	08/10	04/09	?	07/12	08/13	08/10	?	05/10	?	
D. Montant (M euros)	11,4	8,3	2,6	1,3	11	1,25	9,5	5,5	8,1	?	11,5	7	15	35	52	?	179,45
2. DOMAINES D'INTERVENTION																	
<i>Si cela vous est possible, il serait utile de faire figurer en blanc dans les cellules rouges le montant des financements affectés à chaque domaine d'intervention ou acteur appuyé</i>																	
1. Réforme du cadre institutionnel																	
Missions de l'Etat				0,1											?	?	?
Organisation des ministères														?	?	?	
Cadre législatif et réglementaire														?	?	?	
Budget et fiscalité				0,2										?	?	?	
2. Appuis aux acteurs																	
MDGLAAT				0,1													
MRAI																	
Autres ministères. Services centraux							MEF, MME										
Autres ministères. Services déconcentrés																	
Services fiscaux déconcentrés (recettes et perception)																	
Préfectures																	
Communes																	
Intercommunalité				0,3													
Associations communales (ANCB, Asso dep)				0,6													
Communautés / société civile																	
3. TYPES D'APPUIS																	
A. Etat et ministères																	
Appui budgétaire		?															
Assistance technique		?															
Etudes et conseil		?															
Infrastructures et/ou équipements		?															
Bâtiments		?															
Formations		?															
Organisation		?															
Modes de gestion		?															
Stratégies sectorielles		?															
Autres outils de gestion		?															
B. Préfectures																	
Assistance technique																	
Etudes et conseil																	
Infrastructures et/ou équipements																	
Bâtiments																	
Formations																	
Organisation																	
Modes de gestion																	
Stratégies de développement																	
Autres outils de gestion																	
B. Communes et Intercommunalité																	
Appui budgétaire																	
Assistance technique																	
Etudes et conseil																	
Infrastructures et/ou équipements																	
Bâtiments																	
Formations																	
Organisation																	
Modes de gestion																	
Stratégies de développement																	
Autres outils de gestion																	
C. Associations communales																	
Assistance technique																	
Etudes et conseil																	
Infrastructures et/ou équipements																	
Bâtiments																	
Formations																	
Organisation																	
Modes de gestion																	
Stratégies de développement																	
Autres outils de gestion																	
D. Communautés / société civile																	
Appui budgétaire																	
Assistance technique																	
Etudes et conseil																	
Infrastructures et/ou équipements																	
Bâtiments																	
Formations																	
Organisation																	
Modes de gestion																	
Stratégies de développement																	
Autres outils de gestion																	

A.4. ELEMENTS ESSENTIELS DE L'ETAT DES LIEUX

Ce document synthétise brièvement les conclusions de l'état des lieux de la décentralisation et de la déconcentration qui a fait l'objet de l'étape préparatoire au document PONADEC. Après avoir rappelé les principales réformes engagées, l'état d'avancement de la décentralisation et de la déconcentration sera présenté ainsi que les enjeux se posant pour la période à venir.

En complément, il est présenté :

C1 - Rappel des principaux concepts

C2 - Tableau de synthèse des analyses des profils territoriaux de quatre secteurs :

- pistes,
- santé,
- éducation,
- hydraulique.

Ces profils sont ensuite visualisés sous forme de graphes, en prenant en compte des critères clés de décentralisation et de déconcentration. Plus l'indicateur est sur l'extérieur du graphe, mieux est pris en compte ce critère au niveau du secteur. Le côté droit d'un graphe donne l'aspect décentralisation et le côté gauche l'aspect déconcentration. (Le critère « Approche com. signifie : prise en compte de l'approche communale, plus l'état se rapproche du centre, plus l'approche communautaire prévaut au détriment d'une approche communale.)

Le lecteur qui souhaite rentrer dans l'analyse détaillée de l'état des lieux se rapportera aux documents préparatoires suivants disponibles sous format électronique et auprès du MDGLAAT :

- **Analyse des documents de référence,**
- **Etats de lieux de la décentralisation et de la déconcentration,**
- **Analyses sectorielles.**

A ces documents a été ajouté une note complémentaire produite sur la fiscalité locale.

1. SYNTHÈSE DES POLITIQUES ET DES RÉFORMES ENTREPRISES

- La réforme de l'administration territoriale a constitué l'une des demandes fortes de la Conférence des forces vives de la Nation tenue en février 1990. Un engagement ferme est alors pris en faveur d'une réforme de l'organisation et de l'administration territoriale du pays comportant à la fois un volet décentralisation et un volet déconcentration. L'article 153 de la Constitution de décembre 1990 a réaffirmé cet engagement et entre 1999 et 2005 cinq lois majeures, vingt-cinq décrets et six arrêtés ont permis de définir les principes et les principaux aspects de cette réforme.
- Parallèlement, depuis 1990, de nombreux documents officiels ont donné forme, directement ou indirectement, à cette volonté de réforme territoriale du pays. Parmi les plus importants : les États Généraux de l'Administration territoriale (1993) qui ont ouvert la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT), les états généraux de la Fonction Publique et de la modernisation de l'administration (1994), le Diagnostic de l'environnement institutionnel (1996), le plan d'actions de la réforme administrative au Bénin (2000), la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire au Bénin (2001). Le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté, 2003-2005 (2003), la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, 2007-09 (2007), les Orientations Stratégiques de Développement Bénin Émergent, 2006-2011 (2006), les Actes du Forum sur la réforme de l'administration territoriale au Bénin (2007).
- Il apparaît que les difficultés auxquelles la réforme de l'administration territoriale (RAT) doit faire face sont en partie liées à son manque d'articulation avec le dispositif de réforme de l'État. La réforme de l'administration territoriale s'inscrit dans une démarche plus large de réforme suite à la « Conférence des forces vives » : réorganisation de l'administration, réforme budgétaire, réforme de la fonction publique, et réforme de l'administration territoriale. Malgré une volonté initiale de démarche globale, on a assisté à un découplage entre la réforme de l'administration territoriale et les autres dimensions du changement. Ce découplage aboutit aujourd'hui aux déficits que rencontrent la décentralisation et la déconcentration, liés à un manque de cohérence dans l'avancée des réformes.
- Dès les débuts, les questions organisationnelles ont pris le pas sur la réalité des besoins et des caractéristiques des communes. Ce manque constitue un handicap pour la mise en œuvre de la décentralisation. Pourtant, le processus ne prend pas place sur un territoire neutre, des articulations sont nécessaires entre décentralisation et réalités territoriales (et en particulier la croissance démographique et l'extension des villes). Face à ce constat, les mesures proposées dans le cadre de politiques d'aménagement du territoire constituent un premier pas à renforcer avec la PONADEC.
- Par ailleurs, les difficultés sont liées aux insuffisances rencontrées dans les Préfectures dont, principalement, les moyens humains ne leur permettent pas d'assumer leurs responsabilités. De plus les différentes administrations sectorielles ne reconnaissent pas dans les faits l'autorité du préfet en tant que coordinateur de l'action publique. Il en résulte une absence de programmation territoriale concertée et de coordination de l'action publique. Les préfectures sont restées dans leur mode de fonctionnement comme des services de commandement tournés en priorité sur les fonctions sécuritaires. La coordination de l'action publique passe par une approche territoriale des investissements publics. Force est de constater (i) que celle-ci est absente et que le mode de programmation reste centralisé et cloisonné par secteur et (ii) que tant les préfectures que les directions départementales ne sont pas responsabilisées dans la mise en œuvre

des programmes d'investissement et que les crédits restent dans la grande majorité des cas centralisés.

- En outre, les autorités traditionnelles ne sont pas reconnues dans le système. En l'absence de texte, les expériences de cohabitation entre les élus locaux et les monarques ont connu des fortunes diverses, liées aux personnalités des uns et des autres.

2. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA DECENTRALISATION ET DE LA DECONCENTRATION

L'état d'avancement de la décentralisation et de la déconcentration au Bénin peut être apprécié au travers de l'analyse de plusieurs éléments clés :

- l'état des transferts de compétences aux communes,
- le niveau de déconcentration des administrations,
- la place accordée aux communes dans les approches sectorielles,
- l'état des ressources et des capacités des communes.

L'état des transferts de compétences

- Le bilan en termes de transfert de compétences aux communes est très limité. D'un côté, on a des textes de lois, des compétences qui devraient être immédiatement transférées, des orientations qui s'affinent, d'un autre côté, on a un blocage pour « franchir le pas », pour que le transfert de compétences se traduise par une réelle maîtrise d'ouvrage sur les investissements publics relevant des compétences communales. Depuis 1999, plusieurs documents ont cherché à renforcer le dispositif de transfert, sans succès. L'accélération de ce processus de transfert nécessiterait une révision du mode de programmation des investissements et une réallocation des ressources financières afférentes en direction des budgets communaux.

- Dans tous les secteurs, les dispositifs de transfert sont en deçà des dispositions prévues par les textes. La santé commence à reconnaître la maîtrise d'ouvrage communale pour la réalisation de quelques dispensaires et maternités isolées avec des transferts financiers limités. L'éducation primaire n'est pas prête à lâcher la construction des écoles, même si le discours évolue. Aucun transfert financier n'est prévu en direction des communes pour l'investissement, un transfert pour l'entretien courant des écoles est prévu mais pas encore effectif. Les pistes sont théoriquement considérées comme transférées, mais comme aucun moyen n'est octroyé aux communes, ce transfert reste fictif. Si l'hydraulique rurale s'est engagée dans une réelle déconcentration et un travail direct avec les communes, par contre, la maîtrise d'ouvrage communale n'est pas encore reconnue. Un décret sur les transferts est nécessaire pour forcer les ministères à franchir le pas sous réserve que le gouvernement se donne les moyens de veiller à son application. Toutes les analyses convergent sur un constat partagé : le facteur principal de blocage vient des directions des ministères qui ne veulent pas être dépossédées des ressources liées aux programmes d'investissements de leur secteur dont une partie des budgets basculerait vers les communes en cas de transfert effectif vers celles-ci.

Le niveau de déconcentration

- Le bilan en termes de déconcentration est plus nuancé, des avancées certaines existent dans plusieurs secteurs. L'éducation est certainement le secteur qui est le mieux déconcentré à l'échelon infra départemental, au niveau des circonscriptions scolaires (assise territoriale des communes). Mais les directions départementales restent faibles et n'entretiennent pas de liens structurés et réguliers avec les autorités communales. Les crédits délégués concernent le fonctionnement. Bien que limités, ils permettent aux DD et aux circonscriptions scolaires (CS) un minimum d'autonomie. Par contre aucun crédit d'investissement n'est déconcentré. Le nombre et la qualification des ressources humaines des DD sont un handicap majeur. La santé est également bien déconcentrée avec des DD et des zones sanitaires (ZS) situées à un niveau intercommunal dans la majorité des cas. La déconcentration du personnel est considérée comme plus avancée que pour les autres secteurs. Elle se fait en lien avec la pyramide sanitaire mise en place depuis plusieurs années. Néanmoins le manque de personnel médical qualifié dans les ZS est la préoccupation majeure des DD. Le secteur hydraulique est aussi un secteur qui a avancé dans la déconcentration, mais le seul niveau de déconcentration est le département. Il n'y a pas de démembrement infra-départemental. Cette déconcentration est bien avancée car les DD peuvent programmer les investissements, passer les marchés (dans la limite des montants définis dans le code des marchés publics) et faire réaliser les infrastructures. Les crédits sont déconcentrés à cet effet, mais pour l'investissement ils concernent avant tout les crédits sur ressources extérieures. Le secteur des pistes est certainement le plus en retard en termes de déconcentration, il est même abusif de parler de déconcentration pour ce secteur car les DD n'ont pas réellement de responsabilité.

La place accordée aux communes dans les approches sectorielles

- Pour ce qui est de la place de la commune versus approche communautaire, on peut faire les remarques suivantes : Le système de la santé est fortement ancré sur un système communautaire de cogestion et la place de la commune n'est pas encore pleinement acceptée. Le système éducatif est aussi très fermé et ici aussi le système de cogestion ne prend que faiblement en compte la place des communes; il s'appuie surtout sur les associations de parents d'élèves. Le secteur hydraulique, s'il reconnaît pleinement la place de la commune, garde néanmoins une approche par la demande. Cette approche, mal orchestrée, risque de rester basée sur une approche communautaire teintée de validation communale, au lieu d'aboutir à un travail orchestré par la commune. Le secteur des pistes reste pour le moment dans une décentralisation virtuelle.

- De manière générale, les différents secteurs ont tendance à voir dans la commune un nouvel acteur au même titre que les autres acteurs de la société civile. L'institution communale n'est pas « comprise » comme élément essentiel de l'organisation de l'État qui doit prendre la main sur le développement de son territoire et l'approche communautaire, fortement ancrée dans les démarches des projets et des programmes, reste dominante. Cette faible prise en compte de la place de la commune joue directement sur la nature des liens qui s'établissent (ou non) entre les services déconcentrés et les autorités communales.

L'état des ressources et des capacités des communes

- Concernant les ressources financières des communes, la faible reconnaissance des communes, qui se traduit par un transfert de compétences limité, se retrouve au niveau des moyens financiers : les budgets des communes sont loin de leur permettre d'assumer leur res-

ponsabilité de fournisseur de services publics dans les domaines qui leur ont été transférés. En matière d'investissement, les transferts de ressources du budget de l'État aux communes sont inexistantes alors que paradoxalement l'État, via ses départements ministériels, peine à exécuter son PIP et que plusieurs dépenses d'investissement devraient être réalisées par les communes au terme des lois de décentralisation. En matière de fonctionnement, les recettes sont caractérisées par de très fortes différences entre les trois niveaux de communes. Les communes de catégorie 1 et 2 disposent d'un potentiel fiscal plus important ainsi, pour les communes de catégorie 1, d'un niveau de transfert de la fiscalité d'État largement supérieur. Les communes de la catégorie 3 sont fortement dépendantes des transferts de l'État. En matière de dépenses de fonctionnement, on constate une très grande disparité entre les 3 catégories de communes. Les communes de la catégorie 1 se démarquent également très nettement avec un niveau moyen de dépenses de fonctionnement par habitant 5 à 7 fois plus important que pour les communes des catégories 2 et 3. Elles sont en mesure d'assurer une meilleure prise en charge des frais de personnel et donc d'avoir une administration plus structurée, et elles consacrent une part plus importante et significative de leurs dépenses à l'entretien du domaine public et du patrimoine. Cette part est dérisoire pour les deux autres catégories.

- Concernant les besoins de financement des communes, l'étude sur le FADeC (2007) avait fait des estimations des besoins en terme d'investissement et de fonctionnement en lien avec les compétences transférées aux communes et les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Suivant les hypothèses faites, pour faire face à ces besoins, les transferts de l'État aux communes devraient atteindre entre 4,19% (hypothèse basse avec 50 % d'atteinte des OMD et 75 % de couverture des charges récurrentes) et 16% (hypothèse haute 100 % d'atteinte des OMD et 100 % de couverture des charges récurrentes) des recettes intérieures. L'étude montrait que les transferts étaient de l'ordre de 1,26% (et 0,60 % sans la taxe de voirie et la part de la TVA). Or l'analyse du budget de l'Etat et de ses programmes sectoriels montre que les dépenses d'investissement des communes pourraient être couvertes par le simple basculement des fonds existants destinés aux investissements de compétences communales sur le budget communal (environ 56 milliards de Fcfa / an disponibles). Par contre, la couverture des besoins de fonctionnement est loin d'être assurée d'autant plus que la tendance laisse apparaître une diminution des transferts. La place des communes dans la lutte contre la pauvreté est pourtant stratégique du fait des services de base qu'elles sont censées apporter aux populations de leur territoire.

- La mise en place du FADeC devrait permettre de mieux définir ces besoins de financement et de canaliser les fonds existants pour l'investissement, notamment sectoriels, vers les budgets des communes. Encore faut-il que les partenaires du Bénin acceptent de jouer le jeu ainsi que les ministères sectoriels. Parallèlement la définition d'une dotation d'équilibre, regroupant les actuelles dotations, en lien avec les services à apporter par les communes (compétences à exercer, population, situation du territoire) est indispensable en tenant compte du potentiel de mobilisation des ressources propres. Cette mobilisation des ressources propres pose trois problèmes, problèmes qui sont de la responsabilité de l'État. (1) L'identification de la base fiscale. En effet, dans les communes de la catégorie 1, la bonne performance des communes est liée à la mise en place du RFU, qui a permis d'élargir l'assiette et d'améliorer le recouvrement. (2) La faiblesse du nombre d'agents de recouvrement. L'amélioration de leur formation, la sensibilisation des populations et de plus importants contrôles contre l'incivisme fiscal devraient aider à mettre en place de réelles stratégies de recouvrement. (3) La faiblesse du dispositif administra-

tif passe par une meilleure couverture des services des impôts et du Trésor sur le territoire communal.

- Concernant la capacité de maîtrise d'ouvrage par les communes du développement de leur territoire, les différentes études dont l'auto-évaluation de la gouvernance locale faite par l'ANCB, montrent une progression satisfaisante compte tenu des moyens disponibles. L'amélioration de ces moyens doit permettre aux communes de renforcer leur rôle de maîtrise d'ouvrage. Mais le développement de cette maîtrise d'ouvrage se heurte à plusieurs obstacles : non reconnaissance du rôle central de la commune dans la maîtrise d'ouvrage et réalisation sur le territoire communal d'infrastructures et d'équipements en dehors d'elle, faiblesse des ressources, démarches de programmation et d'intervention qui contournent la commune au profit d'acteurs infra-communaux. Les freins posés aux transferts aux communes constituent le meilleur moyen de bloquer la maîtrise d'ouvrage communale. La responsabilité de l'État et de ses partenaires est directement engagée en termes de cohérence des politiques, des stratégies et programmes avec les orientations de la décentralisation. La commune se trouve également confrontée à des obstacles internes : faiblesse des ressources humaines, tant au niveau qualitatif qu'au niveau du développement d'un savoir-faire, problèmes de bonne gouvernance des élus, principalement du maire. Le niveau des capacités humaines est un problème crucial à résoudre lié principalement à l'insuffisance de personnel en nombre et en qualification, l'existence d'un personnel issu des anciennes sous-préfectures sous qualifié et difficile à gérer, la marge de manœuvre financière réduite pour le recrutement de personnel qualifié et l'application d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines, l'absence de prise de décision relative au régime juridique du personnel communal. Ces constats sont largement partagés par l'ensemble des acteurs de la décentralisation, comme l'ont montré les débats lors du Forum autour de la réforme de l'administration territoriale de novembre 2007.

3. ENJEUX A PRENDRE EN COMPTE DANS LA PONADEC

- Au terme de cinq années d'exercice du pouvoir communal (2003-2008), les acquis sont réels. La décentralisation a fait naître une nouvelle classe politique et ainsi permis de renforcer la démocratie. La gestion administrative, financière et comptable des communes ainsi que l'exercice du pouvoir communal n'ont pas posé de problèmes majeurs, les communes ont réellement assuré la « maîtrise d'ouvrage » du processus de planification (PDC). L'intercommunalité a contribué à voir apparaître une solidarité entre communes et une meilleure connaissance réciproque des limites de chacun. La place de la décentralisation au sein du dispositif politique et administratif national s'est clarifiée. Ceci s'est traduit de manière concrète : (i) dans les orientations stratégiques de développement du Bénin et la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté; (ii) dans les structures institutionnelles et administratives, à travers la mise en place d'un ministère consacré aux collectivités locales; (iii) dans l'adoption d'un fonds d'appui aux collectivités locales (FADeC).

- Malgré ces avancées, plusieurs problèmes se posent. La décentralisation se fait au coup par coup, sans démarche globale et en l'absence d'un système de suivi et d'évaluation. La destitution des maires a posé des problèmes de fonctionnement à quelques communes. De plus, la décentralisation va devenir plus lourde à mettre en œuvre, du fait notamment de l'augmentation de la population de l'accroissement du nombre de conseillers municipaux qui en résulte et de l'élection des conseils d'arrondissement, de villages et de quartiers qui ajoutent 20 000 élus sup-

plémentaires, ainsi que de la multiplication des organisations de sociétés civiles et des ONG qui agissent dans le domaine du développement territorial. Par ailleurs, la dimension spatiale de la réforme n'est pas encore effective. La géographie des territoires et de ses ressources n'est pas réellement prise en compte, de même que l'intercommunalité. Mais le principal problème concerne la déconcentration. L'État, au niveau des préfetures n'a ni les ressources humaines, ni les ressources financières et techniques pour conduire ou accompagner le processus de réforme de l'administration territoriale. L'administration de l'État demeure avant tout une administration de commandement. Le niveau de déconcentration des ministères sectoriels est loin d'être satisfaisant, même si des secteurs sociaux tel la santé et l'école sont en avance par rapport aux autres. Les services déconcentrés sont peu armés pour travailler en accompagnement des communes. La centralisation dans la mise en œuvre des programmes sectoriels au détriment des services déconcentrés est le principal verrou à faire sauter ainsi que les transferts effectifs aux communes.

- Un document d'audit de cohérence devant permettre une réforme en profondeur du système de décentralisation-déconcentration avait été validé en Conseil des ministres et un relevé de recommandations adopté en 2006, mais aucun suivi de la mise en œuvre de ses recommandations n'a été fait, montrant ainsi le faible portage politique de cette problématique.
- Ce diagnostic critique permet d'identifier plusieurs enjeux et facteurs critiques. Sans être exhaustif, nous soulignerons quatre enjeux principaux et complémentaires :

Enjeu 1 : Intégrer les dimensions territoriales dans la réforme de l'Etat. La réforme de la fonction publique doit prendre en compte la décentralisation et la déconcentration. Il en est de même de la réforme administrative qui demeure très globale.

Enjeu 2 : Articuler décentralisation et déconcentration aux politiques de lutte contre la pauvreté, afin de renforcer les capacités des collectivités locales à lutter contre la pauvreté. Par ailleurs, le pilotage de la lutte contre la pauvreté est trop sectoriel, il devrait être décloisonné. La place de l'Institution Communale doit être repositionnée par rapport aux acteurs communautaires. Enfin, il est nécessaire de disposer d'un suivi territorial de la lutte contre la pauvreté

Enjeu 3 : Faire de l'aménagement du territoire un instrument privilégié de la RAT. L'État devra adopter une stratégie d'équipement du territoire et définir les modes de territorialisation et la planification des politiques publiques. Les espaces de développement partagés (EDP) ont un rôle à jouer dans ce dispositif, il sera nécessaire de le définir. Le développement économique doit être un des enjeux de la décentralisation. Le Préfet doit avoir un rôle effectif, et pour cela, il faut lui donner les moyens d'agir.

Enjeu 4 : Donner aux collectivités territoriales décentralisées et aux services déconcentrés de l'Etat les moyens d'assumer leurs compétences. La décentralisation et la déconcentration ne peuvent être effectives sans que les acteurs auxquels on transfère ou on délègue des fonctions ne disposent des moyens de leur mise en œuvre. L'Etat veillera à une allocation adéquate des ressources publiques entre les acteurs, en lien avec les fonctions à assumer et plus particulièrement le niveau de services publics à apporter aux populations.

4. PLACE DE LA PONADEC DANS LE PROCESSUS DE REFORME TERRITORIALE

La PONADEC s'inscrit dans un processus qu'elle entend renforcer. On peut identifier plusieurs étapes passées et à venir :

- 1990-2000 : Mise en place d'une organisation administrative et institutionnelle décentralisée. La création de collectivités locales est un choix politique fort, affirmé lors de la Conférence des forces vives de la Nation. Démocratie, gouvernance et développement local durable sont les maîtres mots de la réforme . Les états généraux de l'administration territoriale de 1993 définissent les grands axes de la réforme. Les principaux textes juridiques sont adoptés au cours de cette période.
- 2001-2007 : Premières expériences de décentralisation. Les collectivités locales, lors de ce premier mandat fonctionnent sur la base des principes énoncés au cours de la période précédente. L'aménagement du territoire retrouve du sens et fait l'objet de plusieurs textes. Les textes établissent une répartition claire entre Etat et autorités décentralisées, entre le niveau central et l'échelle déconcentrée, mais les premières années de pratique sont marquées par un décalage entre les volontés affichées en termes de transferts de compétences, de transferts de ressources, d'organisation déconcentrée de l'Etat et les réalités de ces mesures.
- 2008-2013 : Emergence d'une gouvernance territoriale selon les principes établis dans la PONADEC. Une articulation plus efficace de la décentralisation, de la déconcentration et de l'aménagement du territoire permet aux acteurs de jouer pleinement leur rôle au cours du second mandat des élus locaux. Le pays émerge sur la base du développement de ses territoires.
- 2014-2019 : Affirmation d'un développement à base territoriale. Au début d'une troisième mandature, la décentralisation est renforcée et produit les fruits attendus en termes de croissance et de développement. Le développement territorial est consacré comme principe fondamental, reposant sur un développement polarisé prenant en compte les ressources locales.

C1 - Définition des concepts

La réforme de l'administration territoriale prend en compte le processus de décentralisation, la mise en œuvre de la déconcentration et la volonté d'aménagement du territoire dans une démarche globale. L'objectif est de renverser la logique du développement en identifiant des gisements objectifs et subjectifs de **développement à la base et de développement territorial***. Par gisements objectifs, on entend l'ensemble des avantages physiques ou matériels (infrastructures) que le territoire recèle et qui peuvent amener son développement. Par gisements subjectifs, on entend les dynamiques sociales, les savoir-faire culturels qui peuvent être valorisés dans une perspective de développement économique et social.

L'aménagement du territoire est une condition essentielle du développement territorial, afin de favoriser une meilleure cohérence au niveau de la répartition spatiale et temporelle des investissements publics et privés. La poursuite de cet objectif implique pour chaque ministère sectoriel l'intégration d'une approche territoriale dans l'identification et la satisfaction des besoins de développement. L'enjeu aménagiste est d'utiliser chaque département, chaque commune ou espaces intercommunal pour corriger les déficits de portage d'identité nationale, renforcer des liens d'unité nationale, corriger les déséquilibres structurels entre les territoires, faire émerger des bassins économiques pour limiter le déménagement des populations vers d'autres milieux concourant aux déséquilibres de ces derniers. L'aménagement du territoire repose **sur trois piliers stratégiques** intégrés à savoir l'aménagement de préservation (milieux à conserver pour l'équilibre durable du système écologique et la valeur paysagère), l'aménagement d'adaptation (adapter les interventions humaines aux sensibilités des milieux récepteurs) et l'aménagement d'exploitation (exploiter les ressources des milieux récepteurs pour créer la richesse, accélérer la croissance, lutter contre la pauvreté et contrôler les mouvements de populations).

Cette démarche ne peut venir de façon naturelle et implique un nouveau jeu d'acteurs que la décentralisation et la déconcentration doivent permettre. **La décentralisation** donne aux collectivités locales et à leurs représentants des responsabilités dans l'offre de services de base et dans le développement du territoire communal. Elle permet de gérer au niveau local les affaires concernant directement les populations. Les décisions financières et autres sont donc prises par les intéressés eux-mêmes, par le biais de leurs représentants au sein d'organes élus. La décentralisation est l'expression de la démocratie locale. **La déconcentration** transfère aux agents locaux de l'Etat, qui demeurent soumis au pouvoir hiérarchique, le pouvoir de prendre certaines décisions et, le cas échéant, d'exécuter certaines dépenses sur crédits délégués ou déconcentrés. La déconcentration peut être plus ou moins étendue. Elle peut ainsi toucher tout ou partie des départements ministériels. Elle peut consister en une large délégation de pouvoirs au niveau local ou, au contraire, en une délégation limitée de pouvoirs et de crédits. Elle concerne généralement en premier lieu les représentants de l'Etat dans les circonscriptions administratives. **Elle ne doit pas être confondue avec la décentralisation, car elle procède de principes opposés.** Dans la déconcentration, la décision est prise au nom de l'Etat par un de ses agents. Dans la décentralisation, la décision est prise au nom et pour le compte de la collectivité décentralisée, par un organe émanant d'elle. Décentralisation et déconcentration sont néanmoins complémentaires dans la mesure où, par le biais de la tutelle, confiée pour l'essentiel aux représentants de l'Etat, **la déconcentration bien conçue, constitue l'appui et l'accompagnement indispensable d'un processus de décentralisation.**

La notion de gouvernance territoriale émerge avec la recherche de nouveaux modes d'organisation et de gestion adaptés aux besoins d'une société devenue à la plus complexe et mondialisée, et où l'ancrage local prend une valeur centrale. Ces modes de gestion prennent la

place des démarches ascendantes antérieures de l'action publique. La gouvernance territoriale correspond à une nouvelle structuration politico-administrative et à de nouveaux modes opératoires. Elle signifie que les institutions n'ont plus le monopole de l'action collective, que de nouveaux acteurs émergent. Elle signifie également que les institutions doivent se renouveler et devenir des pilotes plus que des acteurs.

* Le développement territorial est une notion plus large que le développement à la base, il englobe une volonté politique qui peut émaner d'autres acteurs que les acteurs locaux.

C2- Tableau de synthèse des profils territoriaux pour 4 secteurs

Profil territorial	Piste			Hydraulique			Education			Santé		
	Très faible	Partiel	Bien engagé	Très faible	Partiel	Bien engagé	Très faible	Partiel	Bien engagé	Très faible	Partiel	Bien engagé
Existence d'une stratégie claire en matière de 2D												
Le rôle de la commune est clarifié et cohérent avec les textes			X			X	X			X		
Le rôle des STD est clarifié par rapport aux communes			X			X		X				X
Le partage des fonctions entre les niveaux central et déconcentré est actualisé	X				X		X				X	
La stratégie est mise en œuvre	X				X		X				X	
Niveau de déconcentration												
Organisation	X				X				X			X
RH	X					X		X			X	
Financière pour fonctionnement	X					X		X				X
Financière pour Investissement	X				X		X			X		
Transferts aux communes												
Transferts de compétences	X			X			X				X	
Ressources entretien / fonct.	X			X			X			X		
Ressources investissements	X			X			X			X		
Décrets d'application	non			non			non			non		
Existence d'espace de concertation		X						X			X	
Programmation												
Le secteur est-il pris en compte dans PDC			X		X				X			X
Les PDC sont-ils pris en compte par la prog. du ministère	X				X			X		X		
L'unité de programmation du secteur est-elle le territoire communal	X					X			X		X	
Liens Communes / communautés / usagers												
Implication des usagers		X				X			X			X
Prédominance approche communautaire		X			X				X		X	
La place de la commune reconnue		X			X		X			X		

Schéma des profils territoriaux sur 4 secteurs clés

