

DÉMYSTIFIER LA PLANIFICATION

Appropriation du Processus de Développement Communal au Bénin

**Claude Guy Weinsou, Léopold Kpatinvo,
Sef Sootweg , Lara Yocarini et Henk Nugteren**

*Sous la direction : **Gérard Baltissen et Thea Hilhorst***

Les publications sur la Gouvernance et la décentralisation visent à documenter les pratiques sur le terrain et de stimuler les réflexions en vue d'améliorer les politiques et interventions dans ce domaine.

Cette publication est le fruit de la collaboration entre SNV, KIT et MCL.

SNV

La SNV, est une organisation internationale, non-gouvernementale qui intervient dans 33 pays à travers l'Afrique, l'Asie, l'Amérique Latine et du Balkan en Europe. Elle a pour mission de promouvoir une société où tous les individus poursuivent en toute liberté leur propre développement durable. La SNV travaille dans les domaines de la gouvernance, du développement des filières économiques et de la gestion des ressources naturelles. Nos conseillers y collaborent en prêtant leur appui au renforcement des capacités des organisations locales : *Connecting People's Capacities*

KIT

L'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, Pays-Bas, est un institut international spécialisé dans la recherche et le partage de connaissances et d'expertises dans le cadre d'une coopération institutionnelle. Les objectifs du KIT sont de contribuer au développement durable, à la lutte contre la pauvreté, et aux échanges culturels. Un des domaines d'expertise du KIT est la décentralisation rurale et gouvernance locale.

MCL

La Maison des Collectivités Locales (MCL) a été créée en 1997 et placée sous la tutelle du ministère en charge de la décentralisation au Bénin. Elle est chargée d'animer la réflexion et de participer à la conception et à l'exécution des outils de planification, d'aménagement, d'orientation et de programmation au niveau communal.

Autres publications du KIT et SNV sur le thème de gouvernance et la décentralisation

- Bako-Arifari N., Dicko A., Doevenspeck M., Sanou B., Singer U. (2004), *Financer la décentralisation rurale : Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali*, KIT, bulletin 357.
- Diarra S., Keita A., Sy O., Nelen J., Coulibaly B., Konaté N., Ag Mossa R., Osté R. et Sène G. (2004), *La décentralisation au Mali : Du discours à la pratique*. KIT, Bulletin 358
- Hilhorst, T., Bagayoko D., Dao D., Lodenstein E., Toonen J. (2005), *Dynamiser la santé communale: Construire des partenariats efficaces dans l'espace communale pour améliorer la qualité des services de santé*. SNV, KIT.

© 2006 SNV et KIT

Sous la direction de : Gérard Baltissen et Thea Hilhorst

Rédaction française : Paulette Géraud

Photographie : Sef Slootweg

Couverture : Bénin

DTP : DFA Com Bamako

Impression : Imprim Color

Coordination série : Bastiaan Kluft et Thea Hilhorst

ISBN : 90-77821-00-7

NUR : 754

Mots clés :

- Planification locale,
- Développement,
- Bénin,
- Décentralisation,
- Participation,
- Appropriation,
- Renforcement des capacités.

Avant propos

En janvier 2003, la SNV Bénin et la Maison des Collectivités Locales (MCL), sous l'impulsion de leurs directeurs respectifs à l'époque, Quirin Laumans et Issa Moko, ont signé une convention de partenariat ayant pour objectif un appui au renforcement des capacités des autorités locales. Nos deux structures ont par la suite organisé un atelier sur la méthodologie d'élaboration du plan de développement communal et sur sa mise en œuvre sur le terrain. L'atelier a permis d'élaborer une démarche qui a été le point de départ de l'appui - conseil apporté aux communes par la SNV et la MCL. Cette démarche vise l'appropriation du processus et du plan par la commune elle-même et le renforcement des capacités des acteurs qui y sont impliqués. A partir du second semestre de l'année 2003, la SNV et la MCL ont apporté ensemble leur appui dans l'élaboration de 28 plans, soit à plus du tiers des communes du Bénin.

A l'issue de cet exercice, la MCL et la SNV ont jugé opportun, trois ans après la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin, de faire un bilan, une capitalisation de leurs expériences communes relatives à l'accompagnement du processus d'élaboration du plan de développement communal et d'en tirer des leçons afin qu'elles soient source d'inspiration pour les exercices futurs. Nos deux organisations ont trouvé auprès de l'Institut Royal des Tropiques (KIT) un partenaire dont le soutien remarquable a permis la réalisation de ce document. Notre ambition commune avec cette capitalisation est de faire le point de l'impact de l'approche suivie sur la participation, sur l'appropriation du processus par les communes et sur le renforcement des capacités. Le présent ouvrage s'inscrit dans cette initiative de réflexion et de capitalisation.

Nous voudrions profiter de cette occasion pour exprimer toute notre reconnaissance aux autorités de la République du Bénin et à tous les acteurs de la décentralisation et du développement local qui ont su conduire efficacement et avec tact cette première expérience de planification de développement communal.

Nous rendons hommage à M. Quirin Laumans et M. Issa Moko pour l'initiative prise et les efforts consentis pour la réaliser. Nos remerciements vont également à toute l'équipe de rédaction de ce document. Nous tenons à dire aussi notre reconnaissance aux personnes ressources de la SNV et de la MCL qui ont apporté leur contribution à la rédaction finale, notamment : Lamatou Aboudou, Djemima Aklé, Joachim Boko, Cilia de Cock, Marcel Djihoun, Monika Franske, Mouftaou Gado, François Houéssou, Sabine Asare Kokou, Bernadette Kiwallo, François Lokossou, Raoul Snelder, Jean Yaoitcha. Tiburce Oussou a collecté tous les dossiers du CD-ROM contenant les outils et supports pour le processus, les modèles de leur utilisation et les 28 plans de développement.

Nous exprimons notre satisfaction aux deux lecteurs avisés, D^r David HOUINSA et D^r Dominique HOUNKONNOU, dont la contribution notable a permis d'améliorer la qualité du document.

A tous ceux qui s'intéresseront à cet ouvrage, nous souhaitons du plaisir à la lecture. Vos critiques sont aimablement attendus.

Amagoïn KEITA

Robert OROU-YOROUBA

Table des matières

| | | | |
|---|-----------|---|-----------|
| Introduction | 8 | 6. La contribution des Plans à la réduction de la pauvreté | 52 |
| 1. Le Bénin et ses réformes institutionnelles | 10 | 6.1 Le défi du développement local | 52 |
| 1.1 Géographie et population | 10 | 6.2 Analyse du contenu des Plans communaux | 54 |
| 1.2 Centralisation et décentralisation | 10 | 7. Mise en œuvre des plans | 60 |
| 1.3 Histoire de l'administration territoriale | 12 | 7.1 Investissements prévus dans les Plans communaux et implications financières | 60 |
| 1.4 Nouvelle structure institutionnelle | 13 | 7.2 Mobilisation des ressources pour l'exécution de la tranche annuelle | 62 |
| 1.5 Compétences des communes | 15 | 7.3 La fonctionnalité du dispositif institutionnel et mise en œuvre | 64 |
| 1.6 Installation des communes | 16 | 8. Constats, enjeux et défis | 68 |
| 2. Le Plan de développement communal | 18 | 8.1 Le processus de planification | 68 |
| 2.1 Cadre méthodologique | 18 | 8.2 Participation et citoyenneté | 70 |
| 2.2 Préparation | 21 | 8.3 L'appropriation du processus de planification et le renforcement des capacités | 70 |
| 2.3 Comité de pilotage | 22 | 8.4 Savoir utiliser des approches impliquant plusieurs acteurs | 71 |
| 2.4 Bilan-diagnostic de la commune | 24 | 8.5 Mise en œuvre des Plans de développement communaux | 72 |
| 2.5 Vision et orientations stratégiques | 28 | 8.6 Conclusion | 73 |
| 2.6 Programmation | 29 | Bibliographie | 74 |
| 2.7 Arbitrage | 31 | | |
| 2.8 Adoption et approbation | 32 | | |
| 2.9 Leçons tirées | 33 | | |
| 3. Participation | 36 | | |
| 3.1 Concept et formes de participation | 36 | | |
| 3.2 Promouvoir la participation des groupes marginalisés et minoritaires | 36 | | |
| 3.3 Influence de la méthodologie sur le degré de la participation | 39 | | |
| 3.4 Leçons tirées | 41 | | |
| 4. Appropriation : défis et succès | 42 | | |
| 4.1 Le concept d'appropriation | 42 | | |
| 4.2 L'appropriation du processus | 42 | | |
| 4.3 Le degré d'appropriation du Plan par les parties concernées | 44 | | |
| 4.4 Leçons tirées | 46 | | |
| 5. Le renforcement des capacités | 48 | | |
| 5.1 Compétences et outils nécessaires pour faciliter le processus de planification | 48 | | |
| 5.2 Stratégies utilisées pour renforcer les capacités | 49 | | |
| 5.3 Les capacités des cadres communaux | 51 | | |
| 5.4 Leçons tirées | 51 | | |

Introduction

Les élections communales et municipales qui ont eu lieu au Bénin en décembre 2002 et en janvier 2003 ont marqué le démarrage effectif de la décentralisation. Elles mettaient un terme à un processus de préparation et de négociation qui avait duré plus d'une décennie.

Au Bénin, la décentralisation a pour objectif principal l'amélioration du bien-être de la population grâce à une meilleure gestion des ressources locales et à l'implication des citoyennes et citoyens dans les prises de décision et la gestion des affaires publiques par leurs représentants élus. En rapprochant les citoyens du pouvoir politique, la décentralisation pourrait être une importante force motrice de la bonne gouvernance et stimuler des processus participatifs, aptes à favoriser un développement local mieux adapté aux réalités du terrain. En principe, promouvoir la démocratie locale permet aux acteurs impliqués de s'approprier le processus de développement local.

Les nouveaux conseils communaux sont confrontés à un défi important : donner un contenu réel au concept de développement local dans le contexte de la décentralisation. Le maire et ses conseillers ont commencé à s'installer, à établir un système de fonctionnement interne, à gérer le personnel et les structures en place et à élaborer un Plan de développement communal. Les nouveaux élus sont dans un processus d'apprentissage de la gestion communale.

En effet, l'élaboration d'un Plan de développement communal, qui est une obligation légale¹, est devenue l'une des activités-clés de toutes les communes à partir de 2003. Pour le conseil communal, c'est une opportunité importante pour mobiliser toutes les couches de la population autour d'une vision communale, identifier des priorités et mobiliser les ressources internes. Pour l'élaboration des Plans, un rôle d'appui a été attribué aux cadres communaux et aux services déconcentrés de l'Etat, mais ceux-ci n'étaient, de fait, ni suffisamment disponibles ni bien outillés. Dans ce contexte, les communes ont eu recours à des structures externes, comme la MCL et la SNV.

L'objectif de cette publication est de faire un bilan des expériences acquises dans l'accompagnement du processus d'élaboration des Plans de développement communaux dans 28 communes par la SNV et la MCL et d'en tirer des leçons². Cette capitalisation cherche à examiner notamment l'impact de l'approche suivie sur la participation, sur l'appropriation du processus par les communes et sur le renforcement des capacités.

Le premier chapitre présente les grandes lignes du système d'administration et de développement local avant l'ère de la décentralisation, puis les réformes administratives qui ont abouti à la décentralisation et aux élections locales. Le chapitre 2 traite de la méthodologie de planification communale et aborde son niveau opérationnel.

Le chapitre 3 analyse l'implication des acteurs dans le processus d'élaboration du Plan de développement communal, retrace l'influence des modalités d'assistance externe et les méthodologies concernant la participation. Le chapitre 4 est consacré à l'appropriation du processus par les acteurs.

Le chapitre 5 aborde la question du renforcement des capacités des acteurs communaux dans la planification. Le chapitre 6 étudie les 28 Plans de développement communal qui ont reçu l'appui de la SNV et de la MCL et en fait l'analyse par rapport à leur cohérence avec les objectifs du Millénaire pour le développement et au Document de stratégie de réduction de la pauvreté du Bénin. Le chapitre 7 pose la question de la mise en œuvre de ces Plans et, en guise de conclusion, le chapitre 8 aborde les défis et enjeux soulevés.

Un CD-ROM avec tous outils, modèles, exemples et résultats par étape du processus de planification est disponible de SNV-Bénin à Cotonou (benin@snvworld.org).

¹ Article 84 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin.

² Les structures qui ont accompagné l'élaboration des Plans de développement communal incluent : PRODECOM, ADECOI, Plan Bénin, GTZ, Mission de décentralisation, cabinets privés.

1. Le Bénin et ses réformes institutionnelles

Ce chapitre donne des informations générales sur le Bénin et en particulier sur les réformes institutionnelles. Il présente les questions de développement, passe en revue la situation politique et administrative et décrit le processus actuel de décentralisation.

1.1 Géographie et population

La République du Bénin s'étend en longueur sur une superficie de 112 600 km². Le pays est limité par le Nigeria à l'est, par le Togo à l'ouest, par l'océan Atlantique au sud et par le Niger et le Burkina Faso au nord (voir figure 1.1). En 2002, sa population est de 6.769.914 habitants (INSAE, 2003), dont 665.100 vivent à Cotonou, la capitale économique du pays, 223.552 à Porto-Novo et 149.819 à Parakou. Outre une urbanisation croissante (en 2002, 39 % des habitants vivaient en milieu urbain), on observe une forte concentration de la population dans les départements du Sud (densité moyenne de 290 hts/km²), mais faible dans le Nord et le Centre (densité moyenne de 32 hts/km²).

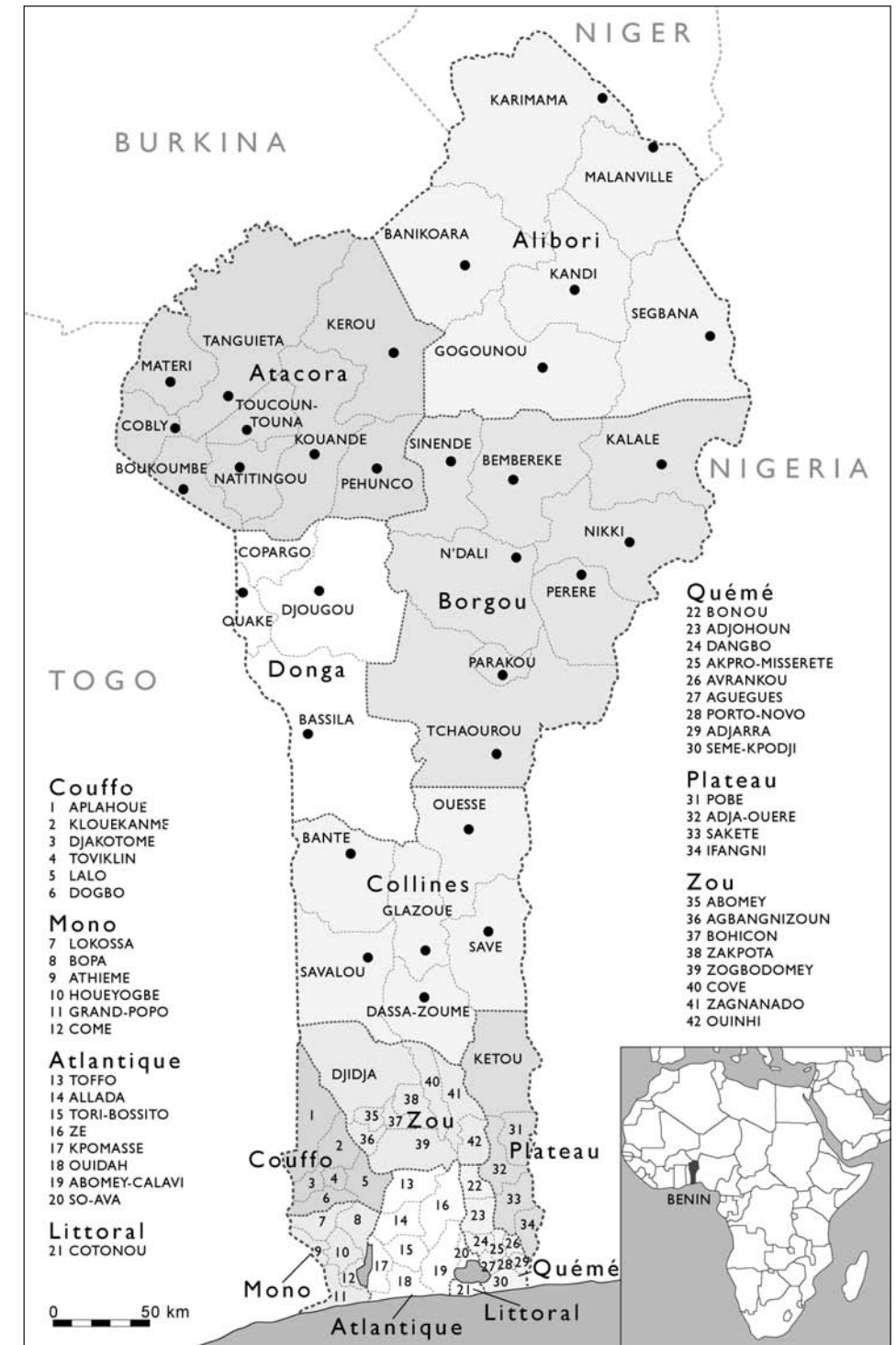
1.2 Centralisation et décentralisation

L'espace pré-colonial de l'actuel Bénin (ex Dahomey) était constitué de royaumes relativement indépendants les uns des autres. Le système monarchique était fortement hiérarchisé et centralisé. La conquête militaire coloniale s'est achevée vers 1900 et le nouveau pouvoir colonial s'est concentré à Porto Novo où était basé le gouverneur de la colonie, assisté de ses commandants de cercles, chefs de subdivisions et chefs de cantons.

Depuis son indépendance en 1960 et jusqu'au début des années quatre-vingt dix, le Bénin a connu une situation politique assez turbulente. Entre 1960 et 1972 plusieurs coups d'Etat ont eu lieu et cinq constitutions différentes ont vu le jour (Dèhoumon, 1997). Le dernier coup d'Etat d'octobre 1972 a porté Mathieu Kérékou au pouvoir. Celui-ci a introduit un système politique fort, basé sur l'idéologie marxiste-léniniste, qui a connu, entre autres, la création de fermes collectives et d'entreprises d'Etat. Même si des progrès ont été réalisés en matière de services sociaux de base (éducation et santé), la situation économique s'est progressivement dégradée et une répression politique a sévi.

A la fin des années 1980, la situation économique et politique était devenue insupportable. Le Président Kérékou, sous une pression populaire forte et organisée, a fini par opter pour un changement du système politique en préparant, en février 1990, une Conférence des Forces Vives de la Nation, ce qui constituait une première en Afrique. Au cours de cette conférence, de nouvelles idées sur la réforme de l'administration territoriale, dont la mise en œuvre de la décentralisation devait constituer l'ossature principale, ont été émises. Il a fallu attendre 1997 pour que ces idées puissent être concrétisées et pour que les cinq lois portant sur la décentralisation soient votées, après moult tractations entre le gouvernement, l'Assemblée nationale et la Cour constitutionnelle (voir encadré 1.1). Les premières élections communales et municipales ont été organisées en décembre 2002 (premier tour) et janvier 2003 (deuxième tour).

Figure 1.1 : Carte du Bénin



Encadré 1.1 : Lois sur la décentralisation

Les cinq lois votées par l'Assemblée et promulguées par le chef de l'Etat entre 1999 et 2000 sont (Mission de Décentralisation (2002) :

- Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'administration territoriale
- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes
- Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes à statut particulier
- Loi n° 98-006 du 09 mars 2000, portant régime électoral communal et municipal
- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes

1.3 Histoire de l'administration territoriale

Après le départ des colonisateurs français qui avaient divisé le pays en régions, cercles, subdivisions, cantons et villages, le Bénin a connu plusieurs réformes territoriales importantes. De 1959 à 1990, les collectivités territoriales furent, au gré des réformes, tantôt de véritables collectivités décentralisées, tantôt de simples circonscriptions administratives.

En 1959, le souci de rapprocher l'Administration des administrés a conduit à la création de six régions. Au sein de cette administration territoriale, où il existait deux niveaux de collectivités décentralisées, à savoir les régions devenues départements en 1960 et les communes de plein exercice, le système d'organisation était structuré de telle manière qu'il permettait, d'une part le contrôle du ministère de l'Intérieur sur les collectivités locales et d'autre part, la participation des populations à l'effort de développement. Néanmoins, en 1966, les communes et les départements perdirent leur statut de collectivités décentralisées. La mutation de la décentralisation en déconcentration qui s'est alors opérée a permis de renforcer l'autorité du ministère de l'Intérieur sur les circonscriptions territoriales mais a empêché la gestion par les collectivités locales de leurs propres affaires (voir aussi encadré 1.2).

La décentralisation reviendra de nouveau dans les mœurs avec la création, en 1971, des conseils consultatifs départementaux et urbains dont les membres étaient nommés par décret du Conseil présidentiel après consultations populaires. Interrompue avec l'avènement, le 26 octobre 1972, du gouvernement militaire révolutionnaire qui a procédé à la dissolution de ces conseils, la décentralisation va renaître avec la réforme de l'Administration territoriale de 1974. Elle a doté toutes les collectivités territoriales de la personnalité morale, mais a limité l'autonomie financière aux deux entités territoriales du niveau supérieur (provinces et districts).

La réforme de 1974 a abouti à la création de 6 provinces en remplacement des départements, de 39 districts en remplacement des sous-préfectures et de 304 communes en remplacement des arrondissements. Le village ou le quartier de ville est devenu l'unité administrative autour de laquelle la vie rurale et urbaine s'est organisée. Cette structuration est demeurée en place jusqu'à la réforme de 1981 qui a conduit à la division du pays en provinces, districts, communes et quartiers de villes et villages.

Lors de la conférence nationale de 1990, de nouvelles réformes ont été introduites. Les provinces sont redevenues des départements (6), les districts, des sous-préfectures (67) ou des circonscriptions urbaines (10) ; les communes (569), les villages et les quartiers de ville (3828) n'ont pas changé.

Les responsables des provinces/départements et des districts/sous-préfectures étaient nommés par l'Administration centrale. Les responsables de la commune, du village ou du quartier de ville étaient aussi nommés par l'Administration mais sur proposition de la population concernée (RocheGude, 2000). Les sous-préfets, étant des représentants de l'Etat, n'avaient, en réalité, pas de marge de manœuvre pour prendre des initiatives. Ils se contentaient d'appliquer les politiques nationales et de coordonner les interventions des services déconcentrés de l'Etat, assistés d'un conseil consultatif dont les avis ne comptaient pas réellement dans les prises de décision. Leur style de gestion était de type hiérarchique : ils n'avaient de responsabilité que vis-à-vis de l'Etat et non à l'égard de la population.

Encadré 1.2 : Quelques concepts

Déconcentration : la déconcentration est un simple transfert des responsabilités administratives de l'Etat central aux représentants de l'Etat au niveau local (préfets et sous-préfets), qui restent sous l'autorité de l'Etat. Ces représentants exécutent la politique nationale et sont hiérarchiquement dépendants du niveau national. Le système d'administration appliqué au Bénin, de l'indépendance à l'ère de la décentralisation, est la déconcentration.

Décentralisation : la décentralisation, dans sa forme la plus évoluée, également nommée "dévolution", implique le transfert réel des compétences, des pouvoirs et des ressources financières du niveau central au niveau local, en vue de permettre à la population de participer activement à la gestion de leur localité et de promouvoir un développement local (Dèhoumon, 1999).

Développement local : il est basé sur une bonne volonté politique d'origine locale et un engagement de la part des acteurs locaux à se mobiliser pour changer au mieux la situation de leur territoire. Il implique une interdisciplinarité (dans le sens d'un développement intégré, touchant l'ensemble des secteurs comme la santé, l'éducation et l'économie locale) dont la réussite demande des capacités locales (humaines et financières) et la possibilité de créer des partenariats entre la population et les autres acteurs sur des questions pertinentes (Adjahouinou, 1999). Il peut être vu comme le résultat d'un processus dialectique entre les politiques nationales et les dynamiques locales (PNUD, 2003).

1.4 Nouvelle structure institutionnelle

Au cours de la Conférence nationale de 1990, il avait été décidé d'enclencher un processus de réforme de l'Administration territoriale du Bénin. En janvier 1993, pendant les états généraux de l'Administration territoriale, auxquels prirent part plus de 300 délégués représentant les différentes couches sociales et professionnelles de la nation, les grands axes d'orientation de cette importante réforme furent définis. Ces axes ont été traduits en avant-projets de loi par le comité national de suivi mis en place par le gouvernement. La mise en route n'a pas été aisée. Ces lois n'ont pu être soumises à l'Assemblée nationale qu'en 1997.

³ Pour le moment, le nombre de préfets reste de 6, soit un préfet pour deux départements.

Les lois sur la décentralisation décrivent les caractéristiques de la nouvelle structure institutionnelle, qui est une combinaison de déconcentration et de décentralisation (voir encadré 1.2). Les départements, dont le nombre est porté de 6 à 12³, deviennent le seul niveau de déconcentration, sans personnalité juridique ni autonomie financière. Le chef du département est le préfet. Il est nommé par le conseil des ministres et placé sous la tutelle du ministre de l'Intérieur (voir tableau 1.2). Il est le représentant du gouvernement et de chacun des ministres et est responsable de la coordination des différents services déconcentrés présents sur son territoire. Le préfet est aussi l'autorité de tutelle des communes. Il doit, entre autres, approuver les plans stratégiques et les budgets des communes et leur apporter un appui-conseil.

Les communes, qui sont désormais au nombre de 77, sont le seul niveau de décentralisation. Selon la loi n° 98-005, une commune peut accéder à un statut particulier si elle a une population d'au moins 100 000 habitants, si elle s'étend sur 10 km au minimum et si elle dispose de ressources budgétaires suffisantes pour couvrir ses dépenses de fonctionnement et d'investissement. Ainsi, trois ont été érigées au rang de communes à statut particulier. Il s'agit de Cotonou, Porto-Novo et Parakou.

La commune constitue le cadre institutionnel de l'exercice de la démocratie à la base⁴. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales (Mission de la décentralisation, 2002). Les communes sont administrées par un conseil communal ou municipal dont le nombre de membres varie entre 9 et 49 (selon l'importance de la population de la commune). Le conseil communal est présidé par le maire. Le maire et les chefs d'arrondissement sont élus par les membres du conseil au sein du conseil communal ou municipal (voir tableau 1.2). Le maire, assisté de ses adjoints (élus par le conseil communal ou municipal en son sein), est l'organe exécutif de la commune et l'ordonnateur du budget communal.

Chaque commune est divisée en arrondissements, qui sont à leur tour subdivisés en villages ou quartiers de ville. Les villages sont dirigés par un chef de village, assisté d'un conseil de village dont les membres sont désignés directement par la population. Il convient de noter cependant que les élections des conseils de village n'ont pas encore eu lieu.

Tableau 1.1 : L'administration territoriale avant et après la décentralisation de 1998

| AVANT LA DECENTRALISATION | | | APRES LA DECENTRALISATION | | |
|------------------------------|------|--|---------------------------|--------------------------------|---|
| Cadres territoriaux | Nbre | Autorités | Cadres Territoriaux | Nbre | Autorités |
| Département | 6 | Préfet nommé par l'Etat | Département | 12 | Préfet nommé par l'Etat |
| Sous-préfecture | 67 | Sous-préfet ou chef CU nommé par l'Etat | Commune | 77 dont 3 à statut particulier | Maire et adjoints élus par le conseil communal Conseil élu par la population |
| Circonscription urbaine (CU) | 10 | | Arrondissement | 546 | Chef d'arrondissement élus par le conseil communal |
| Commune | 569 | Maire élu par la population | Village/quartier de ville | 3828 | Chef de village/quartier élu par la population |
| Village/quartier de ville | 3828 | Chef de village/quartier nommé par l'Administration sur proposition de la population | | | |

1.5 Compétences des communes

La commune a des compétences dans les domaines suivants :

- Développement local, aménagement, habitat et urbanisme
- Infrastructures, équipement et transports
- Environnement, hygiène et salubrité
- Enseignement primaire et maternel
- Alphabétisation et éducation des adultes
- Santé, action sociale et culturelle
- Services marchands et investissements économiques.

Les communes à statut particulier ont, outre les compétences reconnues à toutes les communes, des compétences spécifiques en matière de :

- Enseignement et formation professionnelle
- Transport
- Sécurité
- Communication.

Le législateur a aussi fait obligation aux communes de tenir compte de l'aspect environnemental dans le cadre du développement local (voir encadré 1.3). Afin d'exercer ces compétences, la commune dispose d'un budget de fonctionnement et d'investissement propre ; elle bénéficie des produits des impôts directs et indirects⁵ ainsi que de subventions de l'Etat.

⁵ Par exemple : taxe de développement local, patente et licence, taxes sur le foncier bâti et non-bâti, taxe sur les barques et pirogues motorisées, etc.

Encadré 1.3 : Loi- cadre sur l'environnement

La loi⁶ cherche à protéger de manière active l'environnement, à restaurer les zones et sites dégradés et à assurer l'équilibre entre l'environnement et le développement. Le cadre législatif en matière de décentralisation détermine des procédures appropriées pour l'application par les collectivités locales des textes sur l'environnement.

La commune est en effet chargée⁷ de promouvoir les conditions d'hygiène et la salubrité publique et d'organiser l'assainissement (distribution de l'eau potable, collecte et traitement des déchets, gestion et évacuation des eaux usées et pluviales, élaboration de la réglementation en la matière), de promouvoir l'amélioration du cadre de vie (aménagement de l'espace public), de veiller et de contribuer à la protection et à une meilleure utilisation des ressources naturelles (forêts, sols, faune, ressources hydrauliques, nappes phréatiques) et d'avertir les experts concernés à chaque fois qu'il est envisagé de créer sur son territoire un projet susceptible de porter atteinte à l'environnement.

Les communes sont incitées à agir et à réagir pour la promotion d'un cadre de vie sain, à réglementer et à veiller, par exemple sur l'exploitation rationnelle des ressources naturelles et à informer et consulter sur l'impact éventuel sur l'environnement. Elles ont alors un rôle de réglementation des interventions et de coordination des intervenants en matière de gestion des ressources naturelles proprement dites, ce qui ouvre le secteur à des acteurs autres que les services de l'Etat, les responsabilise davantage et fait appel à des compétences spécifiques des équipes communales (par exemple gérer des processus impliquant plusieurs acteurs).

Dans le souci d'impliquer les femmes dans le processus électoral, le gouvernement a organisé un "spécial mois de décentralisation" (DED/CIDOCOL/PADD, 2003). Le but de cette action était de garantir qu'au moins 30 % des candidats et 10 % des élus soient des femmes. Malgré les différents efforts de sensibilisation, de formation et de plaidoyer à l'adresse des partis politiques, ce but n'a pas été atteint. Sur les 5 709 candidats au poste de conseiller communal, 482 seulement étaient des femmes (à peine 8 %) et seulement 47 d'entre-elles ont été élues, soit 3,9 % du total⁹ voir aussi encadré 1.4). Sur les 77 maires, il n'y avait que deux femmes (à Pobé et à Kérou). Une troisième s'est ajoutée en juillet 2005, quand le maire de Kétou a démissionné et que son premier adjoint (une femme) l'a remplacé.

Encadré 1.4 : Les femmes et les élections à Dogbo

Le conseil communal de Dogbo compte le plus élevé pourcentage de femmes, et ce n'est pas par hasard. Dans le préambule aux élections, le cercle des femmes de Dogbo (mis en place en 2002) a sollicité l'appui de la SNV-Bénin pour promouvoir et faciliter la candidature des femmes. Dans ce cadre, la SNV a aidé le cercle à identifier des candidates potentielles, à élaborer un plan de campagne et à mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires. Seize femmes se sont positionnées et se sont battues pour être élues. La bataille était loin d'être facile. Les candidates devaient d'abord convaincre leurs maris, gagner leur soutien et mobiliser les ressources humaines et financières pour faire campagne. Ensuite, elles devaient s'assurer une place sur une liste électorale et convaincre les électeurs de voter pour elles. Malgré les difficultés, trois femmes ont réussi à être élues, deux sont devenues chefs d'arrondissement (Carlos et Akofa Asare-Kokou, 2004).

1.6 Installation des communes

Les premières élections communales et municipales prévues pour 1998 n'ont pu avoir lieu qu'en décembre 2002 et janvier 2003. Au total, 3,1 millions de Béninois étaient en possession d'une carte d'électeur. Au plan national, le taux de participation aux élections locales était de 77 % au premier tour (voir aussi encadré 1.4)⁸. Au deuxième tour, la participation était tombée au-dessous de 50 % (DED/CIDOCOL/PADD, 2003).

Après les élections communales et municipales, les conseillers communaux et municipaux ont été installés. Les conseillers ont élu les maires ainsi que les chefs d'arrondissement. Sur les 1.199 conseillers, 936 (soit 78 %) étaient membres de partis politiques et 263 étaient des candidats indépendants.

⁶ Les bases de la politique environnementale et l'organisation de sa mise en œuvre sont définies par la loi-cadre n° 98-030 du 12 février 1999 portant sur l'environnement en République du Bénin.

⁷ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation des communes au Bénin

⁸ Le département du Littoral, qui couvre la ville de Cotonou, avait le taux le plus bas (60 %) ; le département de la Donga dans le Nord-Ouest avait, quant à lui, le taux le plus élevé (82 %).

⁹ *Le Municipal* (décembre 2003) 'Statistiques sur la composition des conseils'.

2. Le Plan de développement communal

Le Plan de développement communal constitue un guide pour les actions de développement de la commune et donne des informations détaillées sur les programmes et projets à mener au cours des cinq années suivantes. Ce chapitre fait le point sur les actions mises en œuvre pour l'élaboration du Plan, le cadre méthodologique suivi et son application.

2.1 Cadre méthodologique

Après l'installation des conseils communaux et des maires, les communes ont commencé à exercer leurs compétences. La commune a hérité des bâtiments et du personnel de l'ancienne sous-préfecture, d'un budget de fonctionnement faible et d'un budget d'investissement presque inexistant. L'une des premières responsabilités des conseils communaux était de doter leurs localités respectives d'un Plan de développement communal. La plupart des conseils communaux n'avaient aucune expérience en matière d'élaboration de ce type de document. Les maires ont alors dû recourir à l'appui de partenaires extérieurs.

Le Plan de développement communal est un cadre d'orientation stratégique qui traduit la vision, les attributions, les préférences et la volonté politique du conseil communal ou municipal, l'organe chargé de la gestion du développement communal. Le Plan est un ensemble de dispositions pratiques et techniques qui permettent à une commune d'atteindre, par phases successives, des objectifs de développement par la mise en œuvre de projets. Il résulte d'une réflexion concertée entre les différents acteurs du développement agissant sur le territoire de la commune : élus, populations (hommes/femmes), organisations de la société civile, opérateurs économiques, services déconcentrés de l'Etat, partenaires au développement.

En novembre 2003, la Mission de décentralisation a réalisé un guide unique pour la planification du développement communal qui constitue la référence nationale pour l'élaboration des Plans de développement communaux. Ce guide prend en compte les expériences et exemples d'autres structures telle que la MCL, la SNV, la Coopération allemande (GTZ) et le ministère du Plan. Le guide, en exposant la problématique de la planification, décrit le processus de planification du développement communal qui est décliné en sept (7) étapes :

1. Préparation
2. Analyse-diagnostic de la commune
3. Définition de la vision, des orientations, des objectifs et des stratégies
4. Programmation
5. Adoption, approbation, popularisation
6. Mise en œuvre
7. Suivi – évaluation de l'exécution du Plan.

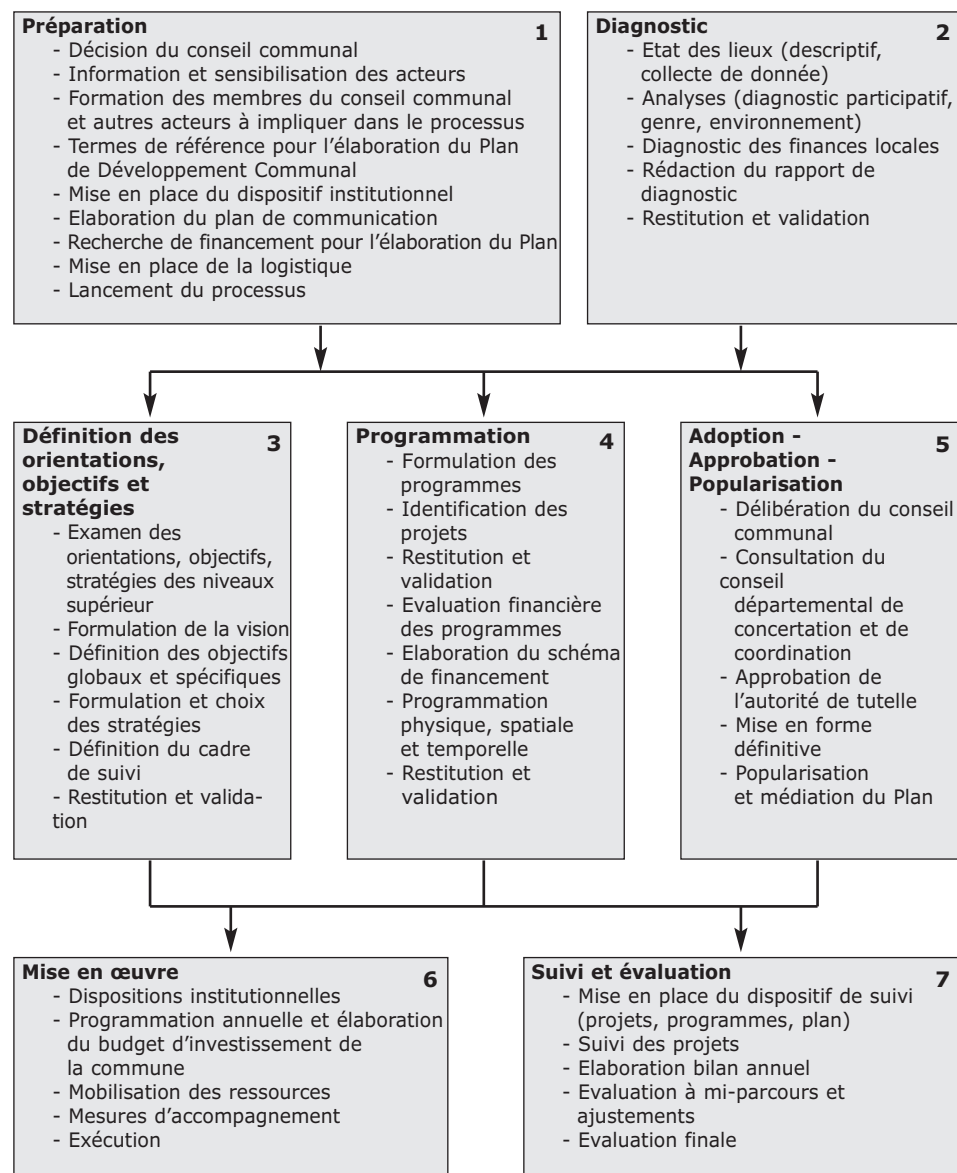
Le processus d'élaboration du Plan de développement communal, accompagné par la MCL, la SNV et les autres partenaires au développement, a tenu compte des cinq premières étapes, de la préparation jusqu'à la popularisation. Il a strictement suivi les prescriptions du guide unique de planification du développement communal. Quand une commune a fait appel aux services de la SNV, il lui a été demandé d'envoyer une demande formelle.

Suite à cette demande, une séance de clarification était organisée pour déterminer les conditions de l'appui de la SNV et signer un contrat.

Cependant car si les communes étaient surtout intéressées par le PDC, c'est-à-dire par le résultat du processus, la SNV, quant à elle, voulait mettre l'accent sur le processus et sur le renforcement des capacités.

Dans le contrat entre une commune et la SNV, il est spécifié que la SNV prend en charge tous les coûts liés au fonctionnement de ses conseillers, y compris leurs salaires, ainsi que les frais de transport et de logement et que la commune couvre tous les aspects et coûts logistiques du processus. Ces coûts sont liés à l'organisation des différents ateliers, y compris les per diem des participants, les photocopies et la distribution des invitations.

Schéma 1: Articulation des étapes du processus de planification du développement communal



Source : Après Mission de décentralisation (2003)

2.2 Préparation

La décision d'élaborer le Plan de développement communal est prise par le conseil communal. A cette étape, les échanges entre la SNV, la MCL et les autorités communales se sont focalisés sur la nécessité de favoriser la participation des différents acteurs au processus, gage de leur implication dans les futurs comités de pilotage, de la planification et la mise en œuvre des Plans. Dans un souci de recherche de consensus, il est important que le maire implique tous les groupes locaux dans le processus de conception du Plan de développement. Hormis les maires, les élus et les agents de la mairie, les différentes catégories d'acteurs qui animent la vie communale se présentent comme suit :

Organisations locales

Il s'agit ici essentiellement des organisations professionnelles, sociales, culturelles et religieuses telles que : les organisations de jeunes, de femmes, de producteurs, d'artisans, de marchands, de syndicats de taxis, les associations des parents d'élèves et les comités de gestion des centres de santé. Les commerçants ou les hommes d'affaires ont aussi leur propre organisation. Il peut également y avoir des comités de lecture publique, des organisations d'handicapés ou d'orphelins, des associations de musique, de danse et de sport, etc.

Associations de développement

Les associations de développement peuvent être actives dans les villages, les arrondissements ou les communes. Ces associations suivent souvent de façon critique les actions de la commune, ce qui pourrait constituer une bonne base pour renforcer le contrôle citoyen des activités de la commune.

La diaspora

Elle est constituée des ressortissants de la commune qui travaillent en ville ou à l'étranger. Ils ont souvent des liens avec les associations de développement et les responsables politiques et constituent des groupes de pression pour la mobilisation de fonds, pour le recueil d'informations et la création de relations en faveur de leurs contrées d'origine.

Les services déconcentrés de l'Etat

Les services de l'Etat se situent au niveau du département et de la commune. Ils ont pour mission la mise en œuvre des politiques de l'Etat au niveau local. On peut citer : les travaux publics, le service hydraulique et la société nationale des eaux du Bénin (SONEB), la société béninoise d'énergie électrique (SBEE), le centre communal de santé, la circonscription scolaire, le centre régional pour la promotion agricole (CeRPA). Il s'agit aussi de services tels que les directions départementales du Plan, les services des recettes et les perceptions de l'Etat.

Les ONG locales et internationales, les projets, les programmes d'appui

Les ONG existent sous différentes formes dans les communes et mènent des actions d'appui au développement dans les différentes localités. Elles diffèrent par leur objet social, leur envergure, leurs domaines d'expertise, leurs expériences, leur efficacité, leurs sources de financement et leur appartenance à un réseau international.

Il est important qu'elles situent leurs actions dans la logique du développement de la commune. Les ONG peuvent aider les communes lors du processus d'élaboration du Plan de développement communal et de son exécution selon leur expertise et les ressources disponibles. Les ONG peuvent aussi assister les citoyens en étant leur porte-parole vis-à-vis des conseillers et en faisant pression sur les communes pour qu'elles travaillent et rendent compte de leurs actions de façon transparente.

2.3 Comité de pilotage

2.3.1 Création et fonctionnement

Les comités de pilotage ont eu la responsabilité de l'ensemble du processus, depuis la collecte des données jusqu'à la rédaction du Plan.

L'inventaire mené dans chaque commune a permis d'identifier les acteurs les plus représentatifs, aptes à participer au comité de pilotage de planification communale. Pour le formaliser, le maire signe un arrêté portant création, composition, organisation, attributions et fonctionnement du comité de pilotage du processus d'élaboration du Plan de développement communal. La composition de ce comité est définie par un règlement intérieur. Certaines communes ont opté pour un comité restreint (environ 15 membres), d'autres pour un comité très élargi (plus de 40 membres). Dans la plupart des communes des représentantes des femmes ont participé à l'élaboration du Plan de développement.

Une fois le comité constitué, les membres sont formés aux techniques d'élaboration des différents documents (ou outils), à savoir : le règlement intérieur, le budget de fonctionnement et le plan de communication, ainsi qu'aux questions de genre et de développement. L'objectif d'un règlement intérieur est de préciser les tâches, de structurer le comité et de définir les règles d'un bon fonctionnement. Dans certaines communes, les discussions concernant le règlement intérieur ont permis une meilleure compréhension des tâches à accomplir et ont souligné l'importance de prévoir suffisamment de temps pour les tâches à confier au comité.

2.3.2 Budget pour l'élaboration du Plan de développement

Le comité de pilotage évalue les dépenses liées à l'élaboration du Plan. Dans la plupart des cas, ces dépenses sont inscrites au budget de la commune dont l'ordonnement est fait par le maire conformément aux lois de la décentralisation et aux règles des finances publiques. Les conseillers communaux ont mis l'accent sur le fait que les coûts du processus doivent être visibles et discutés avec les membres du comité de pilotage. Les discussions se sont souvent focalisées sur la différence entre les disponibilités de la commune et les prévisions des dépenses du comité.

Les rubriques du budget prennent en compte les frais relatifs aux aspects suivants : fournitures et matériels de bureau ; déplacements des membres du comité de pilotage ; entretien des équipes chargées de la collecte des données ; organisation des différents ateliers de restitution et de validation ; réalisation des actions contenues dans le plan de communication ; secrétariat (saisie, photocopies, reliure, téléphone, télécopies, messages électroniques) ; et les entretiens des membres du comité de pilotage.

Deux approches différentes ont été utilisées dans les communes pour l'élaboration des budgets. Certains maires ont demandé aux membres du comité de préparer un budget en fonction des disponibilités, budget discuté avec tous les membres du comité de pilotage. Dès le début, ces maires ont été clairs en précisant que la participation était essentiellement volontaire et que seuls les coûts directs seraient couverts ou pris en compte comme, par exemple les déplacements vers les villages.

D'autres maires ont laissé le comité décider de l'élaboration du budget sans fixer de limites. Ces maires comptaient sur les aides extérieures pour financer le processus de participation. Cette approche tend à surestimer les budgets par rapport aux ressources disponibles. Dans l'impossibilité de mobiliser des fonds faute de partenaires, les membres du comité ont refusé de continuer à travailler (parce que les promesses, ou du moins les attentes concernant les "per diem" et les primes de voyages, n'étaient pas satisfaites). Cette situation a beaucoup joué sur l'enthousiasme et la participation.

Chaque commune était libre de déterminer le montant à consacrer au processus, selon les ressources disponibles. L'importance des budgets est fonction des capacités de la commune et de l'appui ou non d'un partenaire financier (voir tableau 2.1). Le coût total du processus a varié entre 4 et 10 millions de FCFA.

Tableau 2.1 : Exemples des coûts pour l'élaboration d'un Plan de développement

| Communes | Hbts 2002 | Coûts de réalisation du Plan (FCFA) | Coûts par habitant (FCFA) | Origine du financement |
|----------|-----------|-------------------------------------|---------------------------|------------------------|
| Lokossa | 77.065 | 9.482.000 | 123 | Propre |
| Cobli | 47.239 | 4.048.256 | 86 | Propre |
| Sakete | 70.604 | 4.740.000 | 67 | Propre |
| Kalalé | 100.026 | 10.734.890 | 107 | Externe |
| Pèrèrè | 42.891 | 9.629.476 | 225 | Externe |

Source : Atelier de capitalisation, Parakou (SNV, 2004).

La SNV avait exigé la mobilisation de 80 % des ressources planifiées avant le démarrage du processus, mais sans vraiment y tenir rigoureusement. Dans certaines communes, le maire a personnellement pré-financé une partie du processus et s'est fait rembourser dès que les fonds ont été disponibles. La plupart des communes n'avaient rien prévu dans leur budget communal ; elles étaient donc obligées de chercher des sources de financement, ce qui n'a pas été facile et a occasionné des retards importants. Trois cas de figure ont été observés pour la mobilisation de fonds : (1) les communes qui ont financé les coûts du processus sur leur propre budget, (2) les communes qui ont été dès le début soutenues financièrement par d'autres partenaires et (3) les communes qui ont saisi l'opportunité qu'offre un partenaire de faire financer les coûts de validation.

Le comité est responsable aussi de la gestion du budget disponible pour le processus de planification et, conformément au règlement intérieur, le trésorier est responsable de l'exécution du budget. Toutefois, dans la pratique, il est souvent arrivé que le budget soit géré directement de manière solitaire par le maire et, parfois, par le secrétaire général. Le comité n'y est plus réellement associé. Bien souvent, la transparence concernant les dépenses n'était plus garantie et les montants prévus au début n'étaient pas réalistes.

2.3.3 Plan de communication

Fournir des informations est un premier pas pour encourager la participation et les comités ont été encouragés à développer une stratégie de communication. Le plan de communication est un document élaboré par le comité de pilotage qui met en exergue la stratégie de communication de la commune afin que les différents acteurs puissent s'approprier le processus d'élaboration des Plans de développement communaux. Plusieurs canaux de communication ont été utilisés, entre autres :

- l'assemblée générale de la commune pour le lancement du processus d'élaboration du Plan de développement ;
- les réunions d'information (avec les autorités politiques par village et par arrondissement, avec les services déconcentrés et avec les organisations de la société civile) ;
- les crieurs publics, les émissions radiophoniques et les banderoles.

La communication s'est révélée très importante pour assurer l'adhésion des populations au processus (voir chapitre 3). Les conseillers ont suscité une prise de conscience chez les membres du comité et le maire en insistant sur l'importance de développer des mécanismes créatifs de communication. Les méthodes traditionnelles telles que "les crieurs publics" ont été associées aux méthodes modernes telles que la radio locale. La radio est un instrument très utile qui aide à mieux informer sur le processus, mais son utilisation est conditionnée par le budget disponible. Beaucoup d'efforts de communication ont été systématiquement faits pendant le diagnostic.

Pendant le processus d'élaboration du Plan de développement, les réunions régulières des membres du comité de pilotage sont devenues une des principales formes d'échange d'informations. Les rapports réguliers et les échanges d'informations et de documents entre les acteurs sont très importants pour qu'ils se sentent concernés, motivés et prêts à poursuivre le travail et à donner le meilleur d'eux-mêmes. Les échanges sur le projet de Plan entre, d'une part les acteurs locaux et les institutions gouvernementales concernées et, d'autre part des membres importants de la diaspora et les possibilités qui leur sont offertes d'améliorer le Plan ont été très appréciés.

2.4 Bilan-diagnostic de la commune

Le bilan-diagnostic est un outil qui permet d'évaluer la situation de départ dans une commune. Il s'agit de faire l'état des lieux des différents secteurs : éducation, santé, économie, ressources naturelles, etc. et d'identifier les facteurs internes et externes qui ont une influence, soit positive soit négative, sur le développement de la commune.

Une analyse des forces, faiblesses, opportunités, menaces est alors effectuée sur cette base. Des outils concernant le genre et l'environnement ont été utilisés pour assurer la prise en compte de ces axes transversaux (voir encadré 2.1).

2.4.1 Collecte des données

Les questions posées à cette étape sont : comment démarrer la collecte des données en garantissant une large adhésion et participation des populations au processus, à quel niveau (village, arrondissement, commune) faut-il réaliser cette collecte et quels sont les groupes sociaux et acteurs importants à impliquer dans les différentes étapes du diagnostic. Cette étape a démarré par l'élaboration de supports pour faciliter la collecte de données : questionnaires de terrain, tableaux de synthèse, guides d'entretien pour la recherche documentaire dans les différentes structures. Certaines communes ont utilisé les compétences des étudiants du milieu, d'autres ont sollicité l'appui de bureaux d'études et d'autres ont fait appel aux membres du comité de pilotage. Ces enquêteurs et enquêtrices ont ensuite été formés pour apprendre à utiliser les supports/outils d'enquête et assurer le suivi des jeux de rôle.

Les membres du comité de pilotage et les enquêteurs et enquêtrices ont été largement informés sur la politique de promotion de la femme au Bénin. L'utilisation de quelques statistiques nationales dissociées par sexe pour illustrer les inégalités hommes/femmes et filles/garçons a amené les comités à prendre conscience des questions d'équité entre hommes et femmes dans la planification ainsi que des difficultés de la tâche au regard des multiples besoins identifiés. Ils ont été amenés à comprendre la différence entre sexe et genre et quelques concepts-clés tels qu'accès et contrôle des ressources et bénéfiques, etc.

Puis la commune a dû décider à quel niveau la collecte des données devait être effectuée. La majorité des communes ont choisi de commencer par le village malgré les problèmes de durée et de coût. Ce sont ces problèmes qui avaient amené l'équipe de facilitateurs à proposer de limiter la collecte au niveau de l'arrondissement avec la participation des représentants des villages. Mais beaucoup de maires ont insisté sur la nécessité de commencer au niveau le plus bas pour favoriser l'implication des populations dans l'élaboration du Plan. Au niveau du village, nombre de maires s'étaient également donnés pour objectif d'informer la population sur le processus, de lui permettre d'énumérer ses difficultés, d'établir des priorités et de proposer des solutions pour la résolution des problèmes. Ils étaient convaincus qu'ainsi tous les citoyens seraient informés du processus et auraient l'opportunité d'apporter leur contribution. Cela a également obligé le chef d'arrondissement et certains membres du comité de pilotage à visiter chaque village et à échanger avec les populations sur leur vécu quotidien et sur leurs idées pour améliorer leur situation. L'invitation à la réunion de village s'adresse en principe à tous les villageois. Pour garantir la prise en compte des aspirations des femmes, des groupes de femmes et des groupes d'hommes ont été organisés tant au niveau des villages qu'au niveau des arrondissements. Souvent, d'autres réunions ont été organisées avec des groupes-cibles tels que les jeunes, les sages, les religieux et les chefs traditionnels, les éleveurs ou les commerçants.

2.4.2 Les ateliers de diagnostic

Les ateliers de diagnostic au niveau des arrondissements et de la commune ont permis la participation des différents groupes sociaux et des principaux acteurs. Au départ, un exercice a été fait avec le maire et quelques membres-clés du comité de pilotage pour décider quels acteurs il était important d'inclure dans le processus et dans quelle phase (voir encadré 3.1). Au niveau de l'arrondissement, l'invitation a été adressée aux représentants de tous les villages et aux leaders des diverses couches sociales. Au niveau communal, les représentants des arrondissements et les délégués des groupes socioprofessionnels ont pris part à ces ateliers. Les membres de la diaspora, des représentants des ONG actives dans la commune et des représentants des services de l'Etat y ont également participé

Les résultats de la collecte des données de terrain sont restitués et validés dans des ateliers d'arrondissement qui durent un à deux jours. La synthèse des résultats de ces ateliers est l'intrant principal pour l'atelier de bilan-diagnostic au niveau communal. Au cours de cet atelier communal, les divers tableaux présentant l'état de lieux de la commune ainsi que la problématique de développement sont améliorés et validés. Selon la qualité des travaux préparatoires, l'atelier de niveau communal dure deux à trois jours.

Le comité de pilotage commence ensuite la rédaction du rapport de bilan-diagnostic. Pour ce faire, certaines communes ont sollicité l'appui de bureaux d'études ou d'ONG locales. Ce rapport rassemble les réponses aux questions du guide d'entretien pour la recherche documentaire et certains éléments des différents tableaux de l'état des lieux. Il est prévu que le rapport de bilan-diagnostic soit élaboré immédiatement après l'atelier. Cependant, certaines communes n'ont commencé ces travaux qu'après la phase de programmation.

Encadré 2.1 : La question du genre dans le bilan-diagnostic

Les relations entre hommes et femmes et leurs différents rôles au sein du ménage, de la commune et de l'économie ont fait l'objet d'une analyse approfondie. Les outils utilisés ont été, entre autres : la "répartition des tâches entre femmes et hommes", le "profil d'accès et le contrôle des ressources" et les "horloges des activités quotidiennes". Cette analyse a donné une image de la répartition des tâches dans la famille, dans la société et un aperçu des forces, faiblesses, opportunités et menaces.

La collecte des informations a été organisée par groupes d'hommes, de femmes, parfois de jeunes et par catégories socioprofessionnelles spécifiques. Un accent particulier a été mis sur la séparation des données concernant l'accès aux ressources et leur contrôle et les bénéfiques, de même que sur la participation des femmes aux prises de décisions au sein de la communauté

Les facteurs négatifs qui nuisent à la participation des femmes qui ont été identifiés dans presque toutes les communes sont les suivants :

- Faible taux de scolarisation des filles, environnement socioculturel peu favorable à la scolarisation des filles (mariage précoce et forcé), harcèlement sexuel des filles à l'école,
- Faible niveau d'instruction, faible niveau d'alphabétisation, complexe d'infériorité,
- Faible participation des femmes aux prises de décision dans les organisations locales et gouvernementales,
- Poids de la tradition et contraintes religieuses,
- Accès difficile aux moyens de production et aux terres fertiles, impossibilité d'hériter de la terre,
- Occupations ménagères,
- La plupart des charges familiales reposent sur les femmes (dépenses de scolarisation souvent laissées à la charge des femmes).

Les facteurs positifs relevés dans quelques communes sont :

- L'organisation des femmes au sein de groupements- Toutefois, le fonctionnement et la solidarité des groupements de femmes sont de niveaux très différents selon les communes.
- La discrimination positive.
- La présence de partenaires qui travaillent pour la promotion des femmes.

A titre d'exemple, à Dangbo, il était question de choisir un maximum de 8 faiblesses en vue de déterminer les orientations stratégiques de la commune. Sur les principales faiblesses notées en priorité par le comité de pilotage figurent la faible scolarisation et la déperdition scolaire des enfants, surtout des filles, et le taux d'analphabétisme élevé des femmes par rapport à celui des hommes. La faible participation des femmes aux processus décisionnels n'a pas été spécifiquement relevée comme une priorité.

2.5 Vision et orientations stratégiques

Le processus de planification proprement dit commence dès la finalisation de l'étape de bilan-diagnostic. Ces ateliers sont des forums d'échanges et de discussions qui permettent de valider à nouveau la problématique de développement, de définir une vision consensuelle, de hiérarchiser les éléments de la problématique majeure, de discuter des orientations, d'élaborer un cadre logique pour le développement de la commune et de faire des propositions pour l'amélioration des diverses versions du Plan.

Ces ateliers ont été de véritables moments de discussions sur le contenu et sur le niveau de responsabilité car tout y a été discuté et rien n'a été occulté. Le niveau de participation a été très élevé. Les participants aux ateliers ont décidé "du quoi, du pourquoi et du comment réaliser de tels projets de Plan" et se sont parfois engagés (ceux de la diaspora et les responsables de projets) à apporter leur soutien. A ce stade, les débats ont été exempts de toute manipulation de la part des responsables politiques de l'endroit.

La première phase de la planification comprend un atelier portant sur la vision et les orientations stratégiques de la commune. Elle peut facilement durer cinq jours. Le nombre de participants à cet atelier varie de 35 à 60 personnes et inclut les membres du conseil communal, les représentants des différents secteurs (éducation, santé, agriculture) et les représentants des organisations de base qui ont, en général, un certain niveau d'éducation. Comme les participants sont souvent des cadres très sollicités qui ont des difficultés à se libérer pour une longue période, le déroulement de l'atelier s'est heurté à des problèmes de disponibilité.

La première activité est une nouvelle validation de la problématique de développement élaborée au cours du précédent atelier. Cette validation est nécessaire car les participants à l'atelier sur la vision et les orientations stratégiques et les participants à l'atelier sur le bilan-diagnostic ne sont pas toujours les mêmes. Pour que tous les participants puissent s'entendre sur la problématique de développement et pour améliorer sa qualité, il est donc important de la réviser.

Après cette révision de la problématique, les participants sont divisés en groupes qui représentent les différentes couches sociales de la commune et qui sont appelés à proposer leur propre vision de la commune. Il s'agit de décrire de façon réaliste comment ils imaginent (ils rêvent) la commune à long terme. Cette vision va au-delà de la durée du mandat du conseil communal. Il a été proposé de faire coïncider celle-ci soit avec la durée des objectifs du millénaire (2015), soit avec celle de la vision nationale du Bénin (2025). En réunion plénière, une synthèse des différentes visions est réalisée et un mini-comité est mis en place pour formuler une vision consensuelle qui sera à nouveau discutée en plénière (voir encadré 2.2). La vision, en tant que source d'unification pour le développement de la commune, doit prendre en compte les idéaux des différentes couches sociales. Trois communes, Adjohoun, Aguégoués et Dangbo ont inclus un programme spécifique visant à promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

Encadré 2.2 : Exemples de visions

"La commune de MALANVILLE sera, en 2015, une vitrine du nord du Bénin, gérée de façon équitable, unie, avec des activités socio-économiques et culturelles prospères dans un environnement sain".

"COBLY sera un modèle de décentralisation réussie d'ici 2020, avec un chef-lieu aux attributs d'une ville bien aménagée, qui sera progressivement étendu aux arrondissements et aux villages, et sera une garantie de dialogue, d'unité, de solidarité et de paix sociale, une administration transparente au service du développement et des administrés, une économie compétitive dans un environnement sain et équilibré, une garantie de sécurité et de bien-être social, une forte implication des femmes à toutes les étapes du processus de développement".

"LOKOSSA sera en 2025 une commune moderne, bien aménagée, assainie et qui, de par son développement agricole, industriel, commercial, artistique et touristique, garantira l'unité, la sécurité, l'éducation, la culture, le bien-être social à tous les citoyens et une bonne gestion des affaires locales".

La validation de la vision est suivie d'un exercice permettant d'établir une hiérarchie entre les différentes options identifiées et d'aboutir à une problématique majeure du développement. Cette problématique traite des atouts, contraintes, opportunités et menaces les plus pertinentes pour le développement de la commune. Elle permet de réaliser la matrice d'orientations stratégiques. Cette matrice est un outil de planification qui permet de définir, de façon objective, des orientations stratégiques pour le développement de la commune. A partir de la vision, l'objectif global de développement est ainsi défini, de même que les objectifs spécifiques découlant des orientations stratégiques. Les résultats à atteindre pour chaque objectif spécifique sont alors précisés.

2.6 Programmation

L'atelier de programmation est la suite logique de l'atelier sur l'élaboration de la vision et des orientations stratégiques. Il est consacré à la traduction des objectifs spécifiques en actions concrètes pour le développement de la commune. Cet atelier est souvent divisé en deux parties.

Dans un premier temps, il est procédé à l'élaboration d'un "cadre logique". Les objectifs spécifiques étant déterminés, il s'agit de préciser les résultats qui en sont attendus et les activités concrètes qui permettront de les atteindre. Afin de pouvoir mesurer si un résultat a été atteint, un indicateur objectivement vérifiable est défini, ainsi que les sources de vérification par indicateur. Les acteurs responsables, la localisation des activités et le chronogramme sont ensuite identifiés.

Il est important, à ce niveau, d'identifier les acteurs qui pourraient être impliqués en plus du maire, comme le conseil communal, les membres de la diaspora, les services déconcentrés de l'Etat. Car, bien que le maire soit le maître d'ouvrage du Plan, il ne pourra jamais organiser toutes les activités lui-même. Il devra déléguer des activités aux autres structures qui interviennent dans la commune, telles que les services déconcentrés de l'Etat, les ONG et les organisations de base.

Dans un deuxième temps, un groupe restreint composé de personnes, qui ont des expériences en matière de développement de la commune et qui ont été actives et régulières à toutes les étapes du processus, poursuit le travail afin d'estimer les coûts des différents programmes (formulés à partir des objectifs spécifiques) et projets (formulés à partir des résultats) et d'élaborer une stratégie de financement du Plan (voir encadré 2.3). Ces personnes sont parfois des ressortissants de la commune qui travaillent pour un service déconcentré ou qui ont leur propre ONG.

Il est possible d'intégrer la question du genre dans cette étape si les différents programmes et projets la prennent en compte et si des indicateurs spécifiques concernant les sexes sont utilisés en séparant clairement, par exemple, désagréger le nombre d'hommes et de femmes bénéficiaires.

Encadré 2.3 : Quelques conseils concernant les aspects financiers du Plan

Critères pour une évaluation réaliste des coûts

- Evaluer les coûts de tout ce qui est programmé ;
- Faire appel aux expertises pour les estimer ;
- Utiliser des prix standard ;
- Inclure les coûts des études, de l'exécution, du contrôle et de l'entretien.

Éléments pour élaborer un schéma de financement réaliste

- Programmation spatiale et temporelle
 1. Partir des besoins prioritaires par localité ;
 2. Hiérarchiser l'ensemble des secteurs ;
 3. Hiérarchiser au sein de chaque secteur ;
- en tenant compte des :
 1. Compétences propres de la commune;
 2. compétences partagées ;
 3. capacités d'autofinancement ;
 4. Réalisations privées.

Stratégies pour le financement de la mise en oeuvre du Plan

- Elaborer un schéma de financement ;
- Rassembler tous les acteurs et média pour vulgariser le Plan, faire appel à la société civile, à la diaspora et aux autres organismes ;
- Monter des (micro) projets à soumettre à des partenaires. L'élaboration de micro-projets fait partie de la mise en oeuvre et doit être en liaison avec le Plan ;
- Assurer l'éducation civique des citoyens ;
- Mettre en place un comité qui aura pour rôle d'accompagner le processus de mise en oeuvre, mais qui ne doit jamais se substituer au maire qui est le maître d'ouvrage du Plan ;
- Orienter les investisseurs dans les localités suivant le Plan.

Source : Atelier de capitalisation, Parakou (SNV, 2004)

2.7 Arbitrage

L'enthousiasme qui a régné durant tout le processus jusqu'à la programmation a parfois fait perdre aux participants le sens des réalités. Ainsi, lors de la récapitulation des coûts du Plan, l'étonnement a été grand. Les participants aux ateliers ont souvent mis de côté la question des possibilités réelles de la commune en termes de ressources propres pour financer le Plan. D'où la nécessité de passer par un arbitrage des coûts des PDC, par la réduction des quantités, des coûts et même, parfois, par la suppression de certaines activités.

Les acteurs ont, dans certains cas, manqué d'outils pour réaliser un véritable arbitrage. En effet, il était souvent difficile de savoir sur quelles bases certains coûts étaient réduits ou certaines activités éliminées alors que d'autres étaient conservées. La SNV a mis au point deux outils pour arbitrer les coûts du PDC (voir encadré 2.4).

Encadré 2.4 : Les outils utilisés pour l'arbitrage des PDC

Dans ces conditions, pour certains Plans de développement facilités par la SNV, les discussions pour l'arbitrage ont eu pour base un indicateur simple : l'investissement par habitant.

Une des hypothèses fortes et simplificatrices pour l'utilisation d'un tel indicateur est que toutes les activités inscrites au PDC sont des investissements, soit en capital physique (infrastructures, équipements, etc.) soit en capital humain (formation, sensibilisation, etc.). Sur la base de projections démographiques, les évolutions de l'indicateur ont été analysées à travers des scénarios qui ont permis d'identifier les tendances les plus probables et donc de faire des choix raisonnables de coûts des PDC.

Un autre outil a été mis au point et utilisé dans certains cas pour arbitrer les coûts du PDC : la matrice de cadrage des coûts des PDC. La matrice de cadrage permet d'adapter les coûts du PDC aux réalités financières de la commune. Cet outil comprend une grande quantité d'informations sur les statistiques financières et le financement du développement de la commune et utilise la même hypothèse simplificatrice que l'indicateur investissement par habitant. Dans ce cas, la base de la formulation des scénarios (cette fois-ci croisés) est l'indicateur "taux d'investissement". Sur la base de projections des recettes totales de la commune et en fonction des différents taux d'autofinancement du PDC, les montants maximum et minimum supportables par la commune au regard de ses réalités financières ont été identifiés et ont servi de repère pour réaliser des coupes sombres dans les activités du PDC.

¹⁰ Dans deux communes qui étaient accompagnées par le projet ADECOI, la rédaction des documents relevait de la responsabilité de la SNV comme convenu dans un contrat tripartite. L'argument développé par ADECOI était que, dans les communes, les compétences ne suffisent pas pour élaborer un document de qualité.

2.8 Adoption et approbation

A la fin de l'atelier de programmation, tous les éléments du Plan de développement communal sont disponibles. L'ensemble de ces éléments permet aux membres du comité de rédaction de préparer une version provisoire du Plan. Les conseillers de la SNV accompagnaient le comité uniquement pour la rédaction du document et, si nécessaire, sa mise en forme. A l'exception de quelques-unes, les communes étaient en majorité d'accord avec cette approche¹⁰.

Le document provisoire du Plan de développement communal est ensuite photocopié et soumis à plusieurs personnes (en moyenne 110) pour lecture et amendement, ce qui permet d'impliquer un groupe plus large qui n'avait pas eu la possibilité d'être associé au processus d'élaboration du Plan. Tout au long du processus, les résultats sont communiqués aux populations, souvent par le biais de la radio locale. Ainsi, du début à la fin, la majorité des personnes-ressources de la commune est associée au processus. Cette forme d'implication vise à empêcher, ou du moins à réduire, les critiques peu objectives (entre autres de l'opposition politique) sur le contenu du Plan et ouvre la voie à un consensus et à une cohésion sociale, qui est un gage pour le développement des jeunes communes béninoises.

Pour recueillir leurs observations et suggestions en vue de son amélioration, cette version est généralement envoyée à plus d'une centaine de personnes¹¹ telles que les membres du comité de pilotage élargi, la diaspora, les services déconcentrés, les bailleurs de fonds, les ONG, et les autres personnes ressources susceptibles de jouer un rôle dans la mise en œuvre du Plan. C'est un des plus importants critères. Par exemple, pour assurer la réception des observations dans ce délai la commune de Coby a opté pour une stratégie active : elle a demandé à des agents d'aller contacter les différents cadres et organisations pour recueillir leurs réactions. Le délai pour recueillir leurs observations est généralement d'un mois. Les observations recueillies sont prises en compte dans la mesure du possible et une version améliorée du Plan est ensuite rédigée.

C'est cette dernière version qui est présentée par le comité de pilotage aux membres du conseil communal, aux représentants des services déconcentrés, des ONG et de la diaspora au cours d'un atelier communal de validation d'une journée. Cet atelier a permis d'évaluer à nouveau, en fonction des possibilités financières de la commune et des partenaires potentiels, les capacités réelles de mobilisation de financement pour la mise en œuvre du PDC. Il a permis de revoir certaines priorités afin de disposer d'un Plan réaliste et réalisable et d'obtenir l'adhésion des partenaires potentiels et des services déconcentrés pour sa mise en œuvre.

A l'issue de cette étape, une version raisonnée du Plan de développement communal est soumise à l'adoption du conseil communal ou municipal par le maire. A ce stade, le conseil communal délibère sur le statut légal du Plan qui devient le cadre d'orientation de la commune et des partenaires.

¹¹ Pour la distribution des documents, il faut disposer d'un répertoire d'adresses des cadres et organisations. Souvent un tel répertoire n'existe pas dans la commune. Pour éviter des retards inutiles, il faut commencer à en constituer un bien avant la sortie de la première version du Plan.

¹² Conformément aux dispositions de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999.

La dernière version du Plan est soumise à l'approbation du préfet de département, en sa qualité d'autorité de tutelle. Celui-ci a requis l'avis du conseil départemental de concertation et de coordination qui a procédé à la vérification de la cohérence du Plan avec les programmes nationaux. L'approbation du Plan de développement communal doit intervenir dans un délai maximum de quinze jours après sa soumission à l'autorité de tutelle¹². Passé ce délai, le Plan devient exécutoire. Dans la plupart des cas, l'approbation du Plan par le préfet a pris plus de temps que prévu, mais certaines communes ont hésité à commencer sa mise en œuvre en l'absence de l'accord officiel de l'autorité de tutelle.

2.9 Leçons tirées

Par rapport au comité de pilotage

- Le recours aux comités de pilotage est justifié dans la pratique. Dans la plupart des cas, ils étaient responsables de l'exécution et de la gestion du processus. Ils ont joué un rôle positif et engagé pour l'élaboration du Plan de développement communal et ont cherché à s'approprier la méthodologie. Un facteur déterminant pour l'accomplissement des tâches des comités dépend davantage du dynamisme du maire ou du président du comité de pilotage.
- L'absence de cadres communaux ayant un niveau d'instruction minimum a nuï aux performances de certains comités, mais cette insuffisance a été comblée par le soutien des conseillers de la SNV.
- Dans la plupart des communes, l'enthousiasme de départ d'un grand nombre des membres du comité de pilotage a diminué au fur et à mesure de l'évolution du processus, pour des questions de temps mais aussi compte tenu de l'absence de compensation financière (per diem, frais de déplacement) ;
- Les canaux de communication ont permis de faire circuler l'information entre le comité et la population et ont favorisé la participation au processus. Cependant, malgré les efforts fournis, il arrive régulièrement que les participants se plaignent de la mauvaise circulation des informations, y compris au sein du comité.

Par rapport au bilan-diagnostic

- Les réunions villageoises ont joué un rôle important pour l'établissement de liens entre la population et le conseil communal. Elles ont été l'occasion pour le conseil communal de se présenter à la population et de dialoguer sur ses perceptions et attentes. Il était prévu que l'étape de bilan-diagnostic dure 2 mois. En réalité, elle a pris en moyenne 4 mois, surtout dans les communes qui avaient opté pour la collecte des données au niveau du village.
- La collecte des données au niveau du village prend du temps et est coûteuse, car elle nécessite le recrutement d'un grand nombre d'enquêteurs. Les fonds pour les rémunérer n'étaient pas toujours disponibles en temps voulu, ce qui explique en partie le retard observé dans certaines communes.
- La rédaction du rapport de bilan-diagnostic a connu beaucoup de retard car les données documentaires des différentes structures n'étaient pas facilement disponibles, notamment celles sur le financement du développement de la commune des cinq dernières années. Les données des services déconcentrés de l'Etat ont également été difficiles à trouver.

¹² Conformément aux dispositions de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999.

- Malgré l'appui apporté aux communes pour l'archivage des données, il est nécessaire de les aider à développer des systèmes de stockage et de gestion des données collectées et utilisées pendant la planification.

Par rapport à l'atelier de vision et orientations stratégiques

- La phase vision et orientations stratégiques peut facilement durer cinq jours, une durée qui nuit à la participation. Il a été proposé de faire un travail préparatoire sur la problématique de développement afin de préciser la vision de la commune avant le démarrage de l'atelier. Si l'analyse de la problématique est de bonne qualité, l'atelier peut démarrer rapidement.
- L'utilité de la matrice d'orientations stratégiques a été reconnue. Il s'agit cependant d'un outil difficile à manier car il demande un bon niveau de compréhension et une bonne maîtrise de la langue française. Un grand nombre des participants aux ateliers n'a donc pas pu suivre l'exercice. Une solution envisageable est de faire travailler les participants par paires ou en sous-groupes afin que ceux qui maîtrisent l'exercice puissent l'expliquer aux autres.

Par rapport à la programmation et à l'établissement du budget

- Pour l'élaboration d'un cadre logique réaliste, il est important d'avoir des données de base de qualité qui proviennent, en principe, des tableaux du bilan-diagnostic. Dans la pratique, cela pose cependant des problèmes. Souvent, le rapport du bilan-diagnostic n'était pas prêt en temps voulu pour l'élaboration du cadre logique et les données étaient de faible qualité.
- Il était prévu que le processus de programmation dure six jours mais, de fait, il a duré en moyenne dix jours. L'option choisie était d'organiser trois ateliers, les deux derniers étant consacrés à un travail technique avec des groupes de spécialistes.
- Le Plan de développement communal et son budget doivent intégrer toutes les activités de la commune y compris celles des services sectoriels et des ONG. En fait, toutes les activités au niveau des arrondissements et des villages sont incluses dans le Plan communal. S'il est vrai que la commune a la responsabilité de l'ensemble du développement communal, elle doit, en même temps, continuer à encourager les initiatives locales au niveau des arrondissements et des villages. Il faut donc éviter que la commune ne centralise ou ne monopolise tous les efforts et initiatives de développement et n'étouffe les initiatives qui peuvent être décidées à ces niveaux.

Par rapport à l'adoption et à l'approbation

- La plupart des préfectures n'étaient ni suffisamment préparées ni outillées pour assumer leurs nouvelles responsabilités de tutelle, de contrôle et d'appui conseil. Souvent, l'approbation du Plan de développement communal par le préfet a pris plus de temps que ne le prévoit la loi.

3. Participation

“Le développement communal (...) ne saurait être l'affaire de la seule élite, soit-elle politique ou technique : il doit être l'affaire de tous les citoyens et de tous les acteurs institutionnels” (Mission de décentralisation, 2003, p.5). Ce chapitre présente le concept de participation, retrace l'influence des modalités d'assistance externe sur la participation et décrit les stratégies utilisées pour encourager la participation des acteurs à l'élaboration du Plan de développement communal. Il étudie ensuite l'influence du processus sur l'implication des acteurs dans le processus d'élaboration du Plan de développement communal et en tire des leçons.

3.1 Concept et formes de participation

La participation est un concept central dans la mise en œuvre de la décentralisation. Elle garantit que les décisions en général, et celles qui concernent les investissements dans les communes en particulier, sont prises en fonction des besoins des populations et sont fondées sur une analyse pertinente des problèmes que celles-ci rencontrent. En plus, l'implication des populations dans les prises de décisions sur les investissements renforce leur sentiment d'être concernées et, par conséquent, les prépare à contribuer aux coûts de ces investissements et à leur entretien.

La participation revêt différentes formes selon le niveau de responsabilité des citoyens dans le processus :

- Information, communication : les citoyens restent passifs
- Ecoute et consultation : les citoyens proposent des actions, donnent leurs opinions et expriment leurs idées
- Responsabilité dans la conception : les citoyens sont impliqués dans le contenu
- Implication et responsabilité dans l'exécution et l'entretien : les citoyens décident du comment, du quoi et du pourquoi les projets devront être exécutés et suivis
- La responsabilité dans le financement et l'exécution : les citoyens contribuent et sont impliqués dans la gestion.

La démarche de développement local ne peut être durable sans une large appropriation du processus dont les manifestations sont l'implication et la faculté d'expression de toutes les composantes de la population. La diversité d'une société locale entraîne nécessairement des oppositions et des tensions et il est important d'éviter les pièges d'un faux consensus, mais aussi les phénomènes de marginalisation, voire d'exclusion de certains secteurs de la population (les jeunes, les anciens, les plus démunis, les adversaires politiques, etc.).

3.2 Promouvoir la participation des groupes marginalisés et minoritaires

Au cours du processus de collecte des données, la plupart des communes ont décidé de consulter davantage les groupes marginalisés et d'organiser des réunions séparées avec eux pour que leurs opinions soient connues et intégrées au bilan-diagnostic. Outre l'implication de groupes d'hommes et de groupes de femmes, certaines communes ont cherché à impliquer des groupes de jeunes, de responsables traditionnels, de religieux, le secteur privé ou les minorités ethniques comme les populations transhumantes.

Au niveau de l'arrondissement ou de la commune, des réunions spéciales ont été souvent organisées avec des groupes d'usagers des marchés, des transporteurs, de l'Union des producteurs de la commune et des artisans.

Une attention spéciale a été accordée à la composition du comité de pilotage en général et à la participation des femmes en particulier. Les conseillers de la SNV ont fourni des orientations et des clarifications pour faciliter leur identification¹³.

Les structures et personnes-ressources influentes des communes sont dominées par les hommes (conseils communaux, services étatiques, organisations de la société civile, programmes/projets, sages, etc.). Ainsi, la représentation des femmes dans les comités de pilotage était problématique du fait qu'elles sont rarement les premières responsables des services et organes décisionnels. Souvent, les arrêtés pris par les maires pour mettre en place les comités de pilotage respectent cette situation de sorte que les comités de pilotage sont déséquilibrés en défaveur des femmes. Très souvent, les maires ont éprouvé des difficultés à identifier des femmes aptes à participer au comité de pilotage car les représentants des organisations locales sont généralement des hommes. Parfois, les maires font également peu d'efforts car ils pensent que les femmes sont trop occupées ou ne parlent pas le français. Pour cela, la commune d'Adjohoun a opté pour une discrimination positive pour équilibrer le comité de pilotage (voir encadré 3.1).

A court terme, une participation féminine effective risque de se limiter aux femmes fonctionnaires qui ont un certain niveau d'éducation, mais cela pose la question de la légitimité de la représentation. Le renforcement des capacités des femmes à la base est essentiel pour qu'à l'avenir, les différentes couches sociales soient représentées dans la participation féminine, pour que les femmes arrivent à exercer un contrôle citoyen sur les activités communales, pour réclamer des services communaux des informations et un feedback de leurs représentants dans les instances communales.

¹³ Les exigences de la participation au processus varient parfois d'un partenaire à l'autre. A titre d'exemple, le Plan international (Plan Bénin) a accordé une attention spéciale à la participation des jeunes et des enfants. Le projet "ADECOI" du PNUD a exigé qu'au moins 25 % des participants au comité de pilotage soient des femmes.

Encadré 3.1 : Discrimination positive pour équilibrer le comité de pilotage

Comment faire pour rétablir un peu l'équilibre ? Voici la démarche suivie dans la commune d'Adjohoun en vue de la constitution de son comité de pilotage.

1. Inventaire des structures et personnes-ressources intervenant dans la commune
2. Inventaire des secteurs et domaines d'importance dans la commune susceptibles d'être pris en compte dans le PDC
3. Pondération des secteurs et domaines selon une échelle de 0 à 3 en fonction de l'importance des structures qui les représentent au sein de la commune. Exemples de pondération :
 - Service des impôts (3 points)
 - CARDER (3 points)
 - Service d'alphabétisation (2 points)
 - GRAPAD ONG (3 points)
 - Bureau des groupements féminins (2 points)
 - Associations des mareyeuses (1 point), etc.

Les structures qui ont obtenu 3 points ont été automatiquement choisies comme devant faire parti du comité de pilotage. Ensuite, certaines de celles ayant 2 points ont été retenues sur la base des argumentaires développés.

4. Réalisation d'une analyse spécifique du pré-comité, en fonction du sexe, composé en conformité avec la pondération (liste des structures retenues). La question-guide est la suivante : S'il était demandé aux structures retenues d'envoyer des représentant(e)s pour la constitution du comité de pilotage, s'agirait-il d'hommes ou de femmes ? L'analyse des résultats a montré qu'en procédant ainsi le comité risquait être composé uniquement d'hommes à l'exception de la représentante du centre social et de celle du bureau du comité des groupements féminins. La deuxième question posée était de savoir si ce comité pourrait représenter valablement toutes les couches, exprimer et défendre valablement leurs besoins et intérêts. Il en est ressorti que la composante féminine devait être renforcée. C'est ainsi que l'association des mareyeuses, qui n'avait eu qu'un seul point, a été retenue. Par ailleurs, il a été décidé de choisir au moins une femme par arrondissement pour représenter les intérêts des femmes, ce qui a permis d'améliorer la participation des femmes au comité.

3.3 Influence de la méthodologie sur le degré de la participation

L'expérience d'élaboration du Plan de développement communal a montré que quatre aspects ont eu une influence considérable sur les possibilités et la qualité de la participation : la langue, les techniques d'animation, la durée du processus et le professionnalisme des conseillers.

La langue de travail

Au Bénin, une multitude de langues locales est utilisée, mais la langue officielle de travail de l'Administration publique et du secteur privé formel est le français. Même, à ces niveaux, il n'est pas rare d'entendre parler les langues locales pour la communication interne. L'utilisation du français dans certaines réunions a inhibé la participation effective d'une grande partie de la population. Une solution est la traduction, mais elle est coûteuse, prolonge la durée des réunions et n'est souvent pas pratique.

Aux dires de certains responsables de la commune de Kalalé :

"Certains membres de la commission communale de développement sont analphabètes et leur niveau d'éducation est très faible. C'est quelque chose qui reflète les réalités du terrain. Il faut donc traduire tout ce qui se passe en langues nationales Bariba et Fulfuldé. Cela prend du temps. La traduction de certains termes techniques du français en langues nationales est difficile. En outre, les personnes francophones ne sont pas toutes au même niveau d'apprentissage. La majorité peut rendre compte au niveau de l'arrondissement et du village du déroulement du processus et des résultats obtenus, mais ce n'est qu'une minorité qui est capable de faire ce que les facilitateurs ont fait. Dans l'avenir, pour des travaux de ce genre il faudra vraiment revoir la composition de la commission communale de développement".

Une autre approche est d'établir une séparation entre les débats généraux avec une large participation (avec visualisation et traduction en une ou plusieurs langues locales) et les discussions techniques, plus restreintes. C'est cette dernière approche qui a été choisie. Les phases d'élaboration du Plan de développement qui concernaient la collecte des informations au niveau du village et les réunions au niveau de l'arrondissement étaient tenues dans les principales langues de la région. Les programmes radio-phoniques utilisaient aussi les langues locales de la région.

Les phases techniques marquées par les ateliers du niveau communal étaient en français. Cependant, il restait un lourd handicap : plusieurs membres du conseil, les représentants des femmes et les responsables des organisations paysannes ne se sentaient pas à l'aise dans l'utilisation du français et gardaient souvent le silence.

Si aucun Plan n'a été traduit en langue locale beaucoup d'efforts de diffusion ont été faits. La majorité des communes a élaboré des dépliants et des documents synthétiques en français, qui n'ont pas, eux non plus, été traduits en langue locale.

¹⁴ Par exemple, certains comités qui comptaient plus de 15 membres actifs au début du processus n'en avaient plus que 5 vers la fin.

Les techniques

Le processus d'élaboration du Plan de développement a introduit de multiples instruments et méthodes pour promouvoir la participation. Certains instruments sont utilisés pour toucher les citoyens, d'autres visent les personnes plus expérimentées et plus instruites. En principe, dans un véritable système de participation, il faudrait organiser le processus de planification sans faire de discrimination entre les niveaux d'éducation.

En outre, l'élaboration d'une vision, le choix de stratégies et la sélection de programmes et d'activités de développement sont suffisamment importants pour être l'affaire de tout le monde, mais c'est difficilement réalisable.

Dans un contexte caractérisé par des exigences de durée et des ressources financières limitées, les choix à opérer doivent être surtout guidés par l'intuition, l'expérience et le bon sens. C'est d'ailleurs l'un des objectifs de "l'apprentissage" du processus, à savoir : comment utiliser de façon optimale les capacités financières et humaines disponibles pour arriver aux meilleurs résultats possibles ?

Durée du processus

Disposer d'un comité de pilotage actif pendant au moins six mois et d'une commune impliquée dans les activités de planification pendant un an n'est pas une chose facile. Le taux de participation de certains membres a fortement baissé vers la fin du processus¹⁴, pour deux raisons principales : 1) la participation demande un investissement élevé en temps et en énergie, ce qui n'est pas toujours possible ; 2) l'absence, souvent, d'un soutien financier pour encourager la participation et pour rémunérer les travaux effectués.

Le travail est en effet basé, en grande partie, sur la bonne volonté des membres du comité. Au début, certains membres du comité pensaient "gagner de l'argent" en participant au processus, mais ils se sont vite rendu compte qu'il n'y en avait pas. Cependant, il est important de souligner que jamais, dans aucune des communes appuyées par la SNV, le travail et la participation d'un membre au comité n'ont été payés.

Beaucoup de membres du comité de pilotage ont limité leur présence à ce qu'ils ont perçu comme étant la partie la plus pertinente du processus : les ateliers au niveau communal. Mais la durée des ateliers à ce niveau (3 à 5 jours) est une contrainte pour certains participants. Une manière plus efficace de travailler serait de permettre qu'un nombre limité de personnes, bien suivies par le comité, assure l'essentiel du travail. Ce petit noyau (composé, par exemple, de personnel qualifié de l'administration ou de consultants locaux) devra être rémunéré pour son travail. Mais ceci ne sera pas sans influence sur le niveau de participation. Une autre solution à ce problème de paiement qui a été discutée avec des maires dans le cadre de la mise en œuvre serait de rémunérer les membres du comité pour les résultats atteints et les tâches accomplies plutôt que pour leur présence aux réunions.

Le professionnalisme des conseillers et les compétences requises

La qualité du processus et surtout l'enthousiasme des participants dépendent du professionnalisme des conseillers et des consultants qui animent les séances de travail.

Bien que l'appui à la planification ne soit pas une approche nouvelle au Bénin, peu de personnes maîtrisent l'ensemble des outils proposés dans le guide d'appui à la planification. Le principal atout des conseillers SNV a été leur familiarité avec ces outils et leur capacité à intéresser les participants.

3.4 Leçons tirées

Lors de leurs échanges avec le maire et le comité de pilotage, les facilitateurs ont mis l'accent sur une participation qui favorise l'intégration de tous. Mais il est important que les responsables comprennent qu'un processus participatif implique des coûts et exige de gros efforts de la part des participants. Le démarrage de l'approche au niveau villageois a permis une plus large connaissance du processus de planification. Il est primordial de poursuivre ces efforts de communication dans la phase de mise en œuvre afin d'accroître l'implication de la population dans le processus et de stimuler les initiatives locales de développement.

Partout, les facilitateurs ont pris soin de veiller à ce que l'approche du genre soit intégrée dans le processus et à ce que les femmes participent efficacement. Une large gamme d'approches a été utilisée allant de la manière de donner des conseils au maire, de suggérer une composition équilibrée du comité de pilotage, à l'organisation de sous-groupes séparés, etc.

Concernant l'implication directe du citoyen ordinaire, elle était plus forte dans les phases consacrées aux échanges d'informations sur le processus de planification et à la collecte des données pour le diagnostic que dans le reste du processus. Lors des phases qui ont permis de développer la vision, les orientations stratégiques et la programmation, la méthodologie a privilégié la participation des acteurs communaux ayant la capacité technique nécessaire pour participer à l'élaboration du Plan.

L'ouverture et la main tendue de certains maires ont été déterminantes pour la mobilisation effective des acteurs. Un appel personnel du maire a souvent motivé plusieurs personnes-ressources de la diaspora à accompagner leur commune d'origine dans ce processus. Cependant, l'implication de tous les acteurs locaux n'a pas été partout une réussite en raison du manque de disponibilité de certains (surtout des membres des services décentralisés) ou des dissensions politiques dans les communes très politisées.

Le processus de planification a montré aux conseils communaux l'importance de travailler en partenariat avec la population communale et avec tous les acteurs présents sur le territoire communal, comme les services déconcentrés, les associations, les ONG, les projets. Le concept même du Plan de développement communal a, comme point de départ, une vision intégrale, qui implique tous les acteurs du développement local et qui ne se limite pas aux activités contrôlées par la commune.

Les pratiques participatives et démocratiques peuvent être encouragées par le renforcement de la société civile locale, qui compte de nombreuses associations et groupements plus ou moins formels, et par la formation des responsables et des membres de ces associations. Cela suppose que les populations se comportent comme des citoyens capables de participer aux débats, aux processus de décision et aux actions de planification et de mise en œuvre du développement au sein de leur localité et de leur commune. La dynamique interne de la société civile locale devrait faciliter le dialogue avec les instances communales ainsi que le contrôle citoyen et renforcer les actions en faveur de la population "à la base".

4. Appropriation : défis et succès

Le processus d'élaboration des Plans de développement communal visait dès le départ à renforcer, par leur participation, les capacités des acteurs impliqués, mais surtout à créer chez eux un sentiment d'appropriation.

Après une brève discussion théorique sur le concept d'appropriation, ce chapitre décrit la méthodologie préconisée, les acteurs concernés et les résultats attendus.

4.1 Le concept d'appropriation

Il existe plusieurs approches du concept d'appropriation qui vont du simple sentiment de se sentir responsable des résultats du processus, à une volonté d'engagement pour des actions concrètes qui impliquent l'investissement de ses propres ressources et capacités. Une publication du PNUD (Lopes et Theisohn, 2003) indique que l'appropriation nécessite la confiance en soi.

L'appropriation est considérée comme un concept multidimensionnel qui se manifeste à plusieurs niveaux. Une première dimension concerne l'appropriation des idées et des stratégies. Il s'agit d'impliquer dans les choix à faire les parties concernées par l'intervention et de faire en sorte qu'elles se retrouvent dans ces choix. La deuxième dimension concerne le processus d'exécution et de suivi. L'appropriation dépend alors de l'implication des différentes parties dans l'élaboration des termes de référence mais dépend aussi de l'initiateur (à savoir l'intervention est-elle le résultat de l'offre ou de la demande ?). L'appropriation des ressources est la troisième dimension. Les parties concernées ont-elles contribué financièrement ou d'une autre manière au processus ? Ont-elles été impliquées de manière active dans la gestion des ressources ? La quatrième dimension concerne l'appropriation des résultats de l'intervention. Les parties se sentent-elles responsables de ces résultats même si ceux-ci ne sont pas favorables ? Si chacune de ces dimensions de l'appropriation est, dans une certaine mesure, présente, il est possible de dire qu'un sentiment d'appropriation est en train de se développer.

4.2 L'appropriation du processus

Comme indiqué dans le chapitre précédent, la méthodologie adoptée pour élaborer un Plan de développement cherche à favoriser la participation des différentes parties et accorde un rôle-clé au comité de pilotage. Une telle approche doit aider à développer un sentiment d'appropriation du processus et du Plan et, par la suite, une volonté d'assumer sa mise en œuvre. L'appropriation peut être stimulée à plusieurs niveaux.

L'appropriation du concept de faire un plan et sa méthodologie d'élaboration

Le premier niveau est celui des idées. Dans le cas des PDC, l'idée n'est pas venue des communes mais de la loi n° 97-029. Le Plan devait être soumis à l'autorité de tutelle pour approbation et évalué à partir d'un nombre de règles et critères formels, ce qui diminue encore la marge de manœuvre des communes. Si la méthodologie à utiliser était, elle aussi, définie à l'avance par la Mission de décentralisation, les communes avaient la possibilité d'adapter la démarche et les outils proposés à leurs réalités locales. Cependant, on observe qu'il n'y a pas eu de très grandes différences dans la façon d'élaborer les plans, même si les moyens humains et financiers disponibles dans chaque commune n'étaient pas d'égal valeur.

L'appropriation du processus de planification

Le deuxième niveau concerne l'appropriation du processus de planification. Quand une commune a fait appel aux services de la SNV, une séance de clarification était organisée pour déterminer les conditions de l'appui de la SNV et signer un contrat. Cette procédure a permis d'assurer que le choix de la commune était conscient mais aussi de renforcer son sentiment d'appropriation du processus.

Cependant, le choix de la SNV a été dicté aussi par sa disponibilité car elle était disposée à commencer son appui avant les autres partenaires. Au cours du processus, les communes ont assumé leur choix et ont obtenu satisfaction. Comme le dit le maire des Aguégus :

"Quand nous avons choisi de travailler avec la SNV au lieu d'attendre la réponse de l'Union européenne, nous n'étions pas conscients des conséquences. Le processus a pris beaucoup plus de temps, d'énergie et de ressources que prévu. Et les personnes associées n'ont pas reçu beaucoup pour leurs efforts. Nos moyens étaient trop limités. On avait pensé que la SNV serait plus généreuse. Néanmoins, si nous faisons le bilan, nous sommes très positifs et contents d'avoir fait ce choix. Nous savons maintenant que nous pouvons faire des choses nous-mêmes. Nous avons appris à nous focaliser sur nos points forts, et à les utiliser. Nous savons comment utiliser notre capital humain et nos ressources financières propres".

Les communes ont souvent souligné que la SNV a suivi leur rythme, dans le sens où elle a proposé des actions uniquement quand elles étaient prêtes. Souvent, de la part des communes, c'était plus une nécessité qu'un choix. Les difficultés à mobiliser des ressources et le peu de disponibilité de la population empêchaient d'avancer plus vite.

Un autre aspect important à souligner est que la commune elle-même était responsable de l'organisation du processus à travers son comité de pilotage qui était chargé d'identifier les participants aux ateliers. La SNV n'était pas prête à faire le travail à leur place. Néanmoins, l'appropriation du processus par le comité de pilotage n'a pas toujours aussi forte que souhaitée (voir aussi 3.2).

Contribution des ressources

L'appropriation par la contribution des ressources est le troisième niveau d'appropriation. La volonté collective a peu d'effet sur le développement local si elle reste cantonnée au terrain idéologique, sans s'investir humainement et financièrement par un autofinancement aussi minime soit-il. L'une des forces de l'approche de la SNV et de la MCL est qu'elle encourage les conseils communaux à prendre en main le processus de planification. Pour encourager l'appropriation du processus par les populations et la contribution locale, la SNV a exigé que, pour pouvoir bénéficier de son appui, chaque commune mobilise d'abord les fonds nécessaires au lancement du processus. Ceci diverge des pratiques d'autres projets qui prennent en charge les frais de déplacement, de consommation, de communication et de radio, les photocopies, le papier et les autres matériels. Pour satisfaire aux conditions de la SNV, les communes ont dû élaborer un budget des coûts du processus et prouver qu'elles pouvaient les assumer (voir aussi tableau 2.1).

La forte participation financière et la mobilisation des ressources humaines de la commune pour la planification ont contribué à l'appropriation du processus. Cela a permis d'accroître l'engagement des autorités communales dans la planification et de se sentir fiers d'avoir élaboré leur Plan en comptant avant tout sur leurs ressources propres.

Depuis les années 90, les projets de développement avaient pris l'habitude de verser des per diem pour encourager la participation aux ateliers et formations. Au fil du temps, cette habitude s'est enracinée et les communes se sont senties obligées de l'adopter, même si elles n'en avaient pas les moyens. Cette forme de rémunération risque de bloquer le développement du sentiment d'appropriation du processus. D'où la question qui perdure : travaille-t-on pour l'argent ou pour le développement de la commune ? Certaines communes, surtout celles qui avaient déjà pris part à des projets communautaires correspondant à la volonté de la population, ont pu élaborer leur Plan sans avoir à offrir de per diem aux participants.

4.3 Le degré d'appropriation du Plan par les parties concernées

Un des résultats attendus au terme du processus était un Plan basé sur les connaissances, les idées et les priorités de la population de la commune et écrit, avec leurs propres mots, par les membres du comité de pilotage. Cette section étudie le degré d'appropriation de six principaux acteurs : les autorités locales, les membres du comité de pilotage, la population, la diaspora, les Services déconcentrés et les ONG.

Les autorités locales

En tant que premier responsable de la commune, le maire est le premier impliqué, puis c'est le conseil communal, qui doit approuver le Plan avant de le soumettre à l'autorité de tutelle. Sur le terrain, on observe que la plupart des maires et de nombreux conseillers se sentent responsables du Plan et maîtrisent bien son contenu comme observé, par exemple, pendant l'atelier de validation organisé par la commune elle-même et modéré par les membres du comité. Une question importante reste : comment traduire cette fierté en actions concrètes et comment assurer le soutien de la population pour la mise en œuvre. Les autorités locales doivent obtenir l'adhésion de la population et motiver les partenaires en vue de la réalisation de ce Plan. Pour ce faire, elles doivent se sentir responsables de son contenu. Le Plan doit être 'leur' Plan, elles doivent en être fières pour pouvoir "le vendre" aux autres (voir encadré 4.1).

Les chefs d'arrondissement ont souvent joué un rôle important au début du processus pour organiser la sensibilisation et le diagnostic au niveau des villages et de l'arrondissement. Le faible niveau d'éducation de certains conseillers les a souvent empêchés de bien suivre les différentes étapes du processus.

Dans certaines communes, les maires étaient très fiers de leur Plan. Dans d'autres communes, le maire n'était presque jamais présent et avait délégué le travail à ses adjoints ou aux membres du comité de pilotage. Une question se pose alors : peut-on faire sien un document dont on ne maîtrise pas le contenu ?

Encadré 4.1 : Quelques opinions sur le degré d'appropriation du Plan de développement

Commune de Gogounou : le Plan est "la chose" de la commune, et parce que c'est "sa chose", elle doit s'investir pour sa réalisation.

Commune de Segbana : l'idée de l'appropriation à court terme est liée à la question : la population se sent-elle responsable du Plan et se l'est-elle approprié ? Pour cela, elle doit être associée au contenu et à l'exécution. A long terme, l'appropriation est liée à la question de savoir si la commune a pu retenir l'essentiel de la démarche et si elle est en mesure de reprendre le processus sans un appui externe.

Commune de Tanguiéta : l'appropriation signifie que la population prend le document comme son outil de développement ; que la population comprend son contenu, y adhère et est prête à contribuer à son exécution.

Commune de Matéri : la commune a élaboré son Plan elle-même. Elle n'a pas utilisé un bureau d'études. Elle est fière de son Plan.

Les membres du comité de pilotage

Le comité de pilotage est l'organe exécutif responsable de l'élaboration du Plan. Dans l'idéal, il regroupe des représentants des différentes couches sociales de la commune. Il est donc un important instrument de vulgarisation du contenu du Plan et de sa mise en œuvre.

Le grand enthousiasme qui a été observé au début du processus s'est peu à peu réduit : tout le monde voulait être associé au comité mais, à la fin, il n'y avait plus qu'un petit noyau de 3 à 5 personnes à se sentir vraiment responsables de la finition du travail. Cela montre qu'au début, les membres du comité n'appréhendaient pas bien le contenu et les exigences du processus, que celui-ci a duré plus de temps que prévu et que leur motivation avait disparue. Dans certaines communes, le maire, en raison de sa personnalité et de ses capacités de motivation, a pu convaincre les membres du comité de continuer à travailler, même si les ressources n'étaient pas disponibles.

La population

La population est le principal bénéficiaire du Plan et, en même temps, un des acteurs qui contribue le plus à sa bonne exécution. Si elle parvient à s'approprier le Plan, elle sera davantage attentive à sa mise en œuvre et apportera plus volontiers sa contribution financière et humaine. La population à la base a surtout été impliquée au début du processus.

C'est au moment de la mise en œuvre que le véritable niveau d'appropriation pourra être déterminé. Deux conditions paraissent essentielles pour une démarche durable et crédible de la part de la population : le choix et la réalisation de premières actions concrètes, à la fois symboliques et porteuses d'avenir, l'incitation permanente à l'imagination et à la créativité des groupes sociaux et des individus, y compris dans le domaine économique.

La diaspora

Associée à l'élaboration du Plan, la diaspora est une source importante de connaissances, de contacts et de ressources. Elle est bien placée pour promouvoir le Plan à l'extérieur de la commune. Parfois, elle était très présente aux ateliers d'élaboration, mais, d'autre fois, elle n'a participé que vers la fin du processus en proposant des changements de fond au document. Quelques rares communes, qui comptent beaucoup sur la diaspora pour la mise en œuvre du Plan, ont accepté ces changements et sont allées jusqu'à ajouter de nouveaux programmes. Cela n'a pas toujours été bien accepté par ceux qui étaient très impliqués dès le début du processus et a réduit leur motivation pour la mise en œuvre.

Services déconcentrés et ONG

La plupart des services déconcentrés ont participé à tous les ateliers du processus. Quant à leur niveau d'appropriation, il reste faible et mérite d'être renforcé par plus d'engagement de leur part dans les prochains processus. Les ONG intervenant dans la commune ont joué le même rôle que les services déconcentrés. Certains de leurs représentants ont participé en qualité de membres de comité de pilotage ou ont été associés aux différents ateliers. Les ONG ont contribué à l'amélioration de la qualité des différents documents et la plupart se sont appropriées la démarche et le contenu.

4.4 Leçons tirées

Les conseillers communaux sont généralement très fiers du document étant donné que c'est la commune elle-même qui l'a élaboré.

La forte participation de la population au début du processus lui a permis d'avoir une idée du déroulement de ce processus, et les communications concernant les ateliers (à travers la radio et en langue locale) ont permis à la population d'en suivre les évolutions. Mais, jusqu'ici, il est difficile de savoir si la population à la base s'est réellement appropriée le Plan. Est-elle vraiment convaincue que le Plan la concerne ou le considère-t-elle seulement comme un outil de l'administration ?

Les maires ont souligné que les programmes et les projets du Plan ont été élaborés à partir des besoins exprimés par la population et que, par la suite, la population pourra se retrouver dans son contenu. Il semble également important de retourner dans les villages pour la vulgarisation du Plan de développement communal afin d'obtenir l'adhésion des populations pour les activités à réaliser, activités qui ne sont rien d'autre que certaines de leurs priorités identifiées au début du processus. Ce faisant, l'appropriation des activités et l'engagement de la population pour leur mise en œuvre grandissent.

5. Le renforcement des capacités

L'une des idées maîtresses du choix de la stratégie opérationnelle de la démarche d'appui à la planification est que, non seulement elle est sensée induire la participation et permettre une véritable appropriation, mais elle permet aussi de renforcer les capacités des acteurs.

5.1 Compétences et outils nécessaires pour faciliter le processus de planification

Faciliter le processus de planification exige des compétences à la fois techniques et d'animation de groupe. Il est indispensable que les facilitateurs en connaissent et en maîtrisent tous les outils. Faciliter le processus demande aussi un minimum de formation générale de base¹⁵ et de confiance en soi. Le tableau 5.1 ci-dessous indique les outils-clés nécessaires à chaque phase. Il est le résultat d'un atelier de capitalisation entre la SNV, la MCL et les acteurs communaux.

Tableau 5.1 : Phases et outils

| Phases | Outils nécessaires |
|-----------------------|---|
| Préparation | <ul style="list-style-type: none">- Plan de communication- Règlement intérieur- Termes de référence |
| Bilan-diagnostic | <ul style="list-style-type: none">- Questionnaire- Guide d'entretien- Horloge d'activités quotidiennes- Profil d'accès et contrôle des ressources- Répartition des tâches entre F/H- Canevas de profil par secteur- Canevas d'inventaire des ressources naturelles- Canevas des structures de prise de décision- Analyse de fonctionnement- Canevas de la problématique de développement- Fiche pour la collecte des données sur le financement- Tableaux de synthèse et d'analyse |
| Vision et orientation | <ul style="list-style-type: none">- Fiche technique Forces-Faiblesses-Opportunités-Menaces- Fiche de matrice de comparaison par paire- Fiche sur la matrice d'orientation stratégique- Fiche sur la vision |
| Programmation | <ul style="list-style-type: none">- Fiche sur l'arbre à problème- Fiche sur l'arbre à objectif- Fiche sur le cadre logique- Fiche sur le schéma de financement |

Source : SNV (2004)

¹⁵ La personne chargée de la facilitation doit être de niveau universitaire avec, de préférence, quelques années d'expérience dans ce type de travail.

5.2 Stratégies utilisées pour renforcer les capacités

Le renforcement des capacités concerne l'ensemble des membres du comité de pilotage, mais le comité est un groupe hétérogène, composé des représentants des organisations ou des acteurs les plus pertinents ou les plus représentatifs de la commune. Une des conditions minimum est la connaissance de la langue de travail, le français.

Chaque atelier au niveau des villages, des arrondissements et de la commune a toujours été précédé d'une préparation minutieuse avec les membres du comité de pilotage. Ainsi, la majorité des outils a été passée en revue au moins deux fois avec les membres du comité de pilotage en mettant un accent important sur l'apprentissage et la maîtrise par la pratique. Une possibilité d'approfondissement des connaissances de tel ou tel outil a été aussi offerte aux membres qui en ont manifesté le désir.

Le premier atelier du processus était une formation des membres du comité de pilotage qui a consisté en l'explication et l'application pratique des principaux outils du processus. Ainsi, étape par étape, les outils ont été passés en revue et améliorés (surtout à l'étape de diagnostic) par les membres du comité. A titre d'exemple, le guide d'entretien a été adapté dans toutes les communes. Après cette première formation, l'équipe d'enquêteurs pour le diagnostic a été formée par la SNV.

A la question de savoir si les compétences avaient été réellement renforcées, les participants communaux à un atelier d'évaluation ont répondu qu'ils étaient désormais capables d'appliquer le plan de communication, les termes de référence, le planning de travail et l'élaboration des outils d'enquêtes. Ils ont également dit qu'ils avaient acquis des aptitudes pour la facilitation, le travail en équipe, la présentation et la mobilisation des ressources endogènes. Un savoir-faire qui ne doit pas être passé sous silence est celui de la présentation des documents. Dans toutes les communes, les comités ont eux-mêmes soumis leur Plan de développement communal à l'appréciation de la population pour sa validation. Cette étape a forcé l'admiration et a mis en exergue la capacité de communiquer et de soutenir, par un argumentaire basé sur des faits quantifiés, un document qu'on a soi-même élaboré (SNV et MCL, 2004).

Ils ont unanimement reconnu que certains outils, tels que la matrice d'orientation, nécessitent l'aide d'un expert. Le seul processus ne permet pas d'intérioriser et de s'approprier des outils "dits d'expert", surtout dans la phase de vision et d'orientations. Au cours de cet atelier, les participants ont également indiqué que leurs compétences dépendent de leur niveau d'éducation, de leurs expériences en matière de développement et de leur participation continue au processus.

Cette synthèse est conforme aux idées qui ont fondé la démarche opérationnelle de la SNV et la MCL pour qui le "planificateur local" n'est pas le membre du comité qui est capable de faciliter l'ensemble du processus de planification mais celui qui est capable de s'approprier le processus, d'en parler aisément et de maîtriser les outils des premières phases. Le groupe de "planificateurs locaux" qui maîtrisent ces outils peut démarrer ensuite le processus avec les communes. C'est aujourd'hui possible avec certains membres de ces comités.

Dans une des communes soutenues par la SNV, deux membres du comité de pilotage, forts des nouvelles capacités acquises en matière de planification et de facilitation, ont formé un bureau d'études et ont pu obtenir par sous-traitance qu'on leur confie l'élaboration du Plan de développement d'une autre commune. Avec, à certaines étapes, la contribution informelle de conseillers de la SNV, ils ont pu mener le processus à terme et obtenir des résultats à la satisfaction des participants de cette commune (voir encadré 5.1). Les conseillers de la SNV ont eu avec les consultants des échanges informels pour expliquer certains outils, notamment la matrice d'orientation.

Encadré 5.1 : Utiliser les compétences acquises

“C'est en qualité de personnes-ressources pour la conduite des activités d'élaboration du Plan de développement de la commune des Aguégus que nous avons été au contact de la stratégie d'intervention de la SNV qui appuyait cette opération. Cette stratégie est basée sur une approche pédagogique marquée par un renforcement des capacités et des réels transferts de compétences. L'efficacité de cette approche nous a dotés des outils nécessaires et nous a donné assez d'assurance pour nous constituer en bureau d'études et pour conduire par nous-mêmes l'élaboration du Plan de la commune de Houéyogbé en sous-traitance avec le bureau d'études ECOPLAN.

Nous avons été très sensibles à l'aisance avec laquelle nous avons été amenés à maîtriser et à pouvoir déployer par nous-mêmes des outils aussi complexes que la matrice d'orientation stratégique (MOS), le tableau de la problématique de développement, les outils de traduction des stratégies en objectifs, résultats et activités et les outils d'analyse de financement. En réalisant la grandeur de l'opportunité que représente l'appui de la SNV pour nous, surtout pour acquérir plus d'expertise dans l'utilisation des outils précités mais également dans d'autres domaines d'appui aux communes tels que la communication, la vulgarisation, le suivi-évaluation, le montage et l'exécution des projets, la mobilisation des ressources financières et l'organisation, nous avons émis une requête en direction de l'institution pour des renforcements de capacités particuliers en dehors de ceux que nous continuons de recevoir dans le cadre de la poursuite de son appui à la commune des Aguégus”.

Source : Entretien avec les deux membres du comité de pilotage devenus consultants, 2005.

Toutes les autres structures d'appui ont financé des bureaux d'étude ou des ONG qualifiées pour aider les communes à élaborer leur Plan de développement. L'utilisation de consultants externes a influencé positivement la durée du processus mais a probablement influencé de manière négative la participation : à force de vouloir respecter les délais (des contrats), la participation effective des bénéficiaires a été en partie sacrifiée.

Le Plan Bénin a subventionné pour une durée d'un an le coût d'un expert en planification au sein des administrations communales dans trois communes du département du Couffo. Si ce type d'aide peut renforcer la capacité des communes, il risque cependant de poser un problème de durabilité.

La SNV, par exemple, a payé les services de jeunes professionnels qui ont été envoyés pour une période de six mois dans des communes pendant la phase pré-paratoire et qui ont eu pour tâche de faciliter le processus de collecte des données pour le diagnostic. A la fin de leur contrat, certaines communes ont proposé à ces jeunes de poursuivre leur contrat avec un salaire correspondant aux conditions de la grille municipale. Aucun n'a répondu positivement à cette offre.

5.3 Les capacités des cadres communaux

Les communes ont hérité des agents de l'administration des anciennes sous-préfectures avec un faible niveau d'éducation de base. Les difficultés au démarrage de la mise en œuvre du Plan de développement montrent l'importance d'avoir des cadres aptes à concevoir et à jouer un rôle dans l'animation. Dans les administrations communales, les capacités de ces cadres communaux doivent être prises très au sérieux par les élus locaux et constituer une priorité de manière à leur permettre de jouer un rôle moteur dans les actions de développement de la commune. Les membres volontaires du comité de pilotage et de mise en œuvre ne seraient donc sollicités que pour les ateliers de validation. La logique du processus d'élaboration du Plan communal de développement serait ainsi sauvegardée et exécutée avec plus d'efficacité et d'efficience. On ne peut, en effet, prétendre disposer d'une véritable administration orientée vers le développement si on ne compte que sur des personnes-ressources extérieures. Il est également difficile d'améliorer les performances des communes si elles ne peuvent pas compter sur des cadres capables.

5.4 Leçons tirées

L'objectif de l'approche est de permettre à la majorité des participants réguliers aux différents ateliers, notamment les membres du comité de pilotage, de s'approprier certaines capacités de planification. Elle a montré qu'une commune est capable d'assurer la maîtrise d'ouvrage du processus d'élaboration d'un Plan de développement communal et peut en assurer le contrôle. Ainsi, l'assertion selon laquelle un processus de planification ne peut être mené que par des experts a été “démystifiée”. Ce sont des capacités utiles pour la prochaine planification, en 2009, mais surtout pour les planifications et actualisations annuelles.

Les maires qui étaient actifs et les membres du comité de pilotage ont acquis des outils pour l'élaboration d'un budget et des termes de référence. Ils se sont familiarisés avec la méthodologie pour la formulation d'une vision et la définition des orientations. Ils ont appris à élaborer un cadre logique, à rédiger des rapports d'ateliers et même le Plan de développement communal. L'une des capacités renforcées de façon irréfutable chez la plupart des membres des comités est celle de la modération. Ils ont organisé et modéré l'atelier de validation du Plan de développement communal. De nombreuses communes ont fait appel à cette capacité et ont demandé au comité de pilotage de coordonner aussi la mise en œuvre du Plan, et la préparation de la tranche annuelle.

Le renforcement des capacités exige cependant un minimum de connaissances de base au départ. Le renforcement des capacités pour la planification communale a été plus limité que prévu en raison de la composition hétérogène des comités de pilotage, du petit nombre de cadres compétents dans l'administration communale, du peu de disponibilité des autorités politiques et des personnes-ressources, de la grande mobilité des cadres des services déconcentrés.

6. La contribution des Plans à la réduction de la pauvreté

Ce chapitre présente les principaux aspects de développement des communes qui sont couverts par les Plans. Les vingt-huit Plans ont été analysés pour leur cohérence avec la stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin (2003-2005) et leur contribution à l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement.¹⁶

6.1 Le défi du développement local

Selon l'indicateur du développement humain (IDH)¹⁷ publié annuellement par le PNUD, le Bénin fait partie du groupe des pays à développement faible ; il occupe en effet le 162^{ème} rang sur 177 pays (2005). Le tableau 6.1 ci-dessous présente une sélection des indicateurs de la pauvreté pour le Bénin ainsi que les objectifs du Millénaire pour le développement¹⁸ auxquels ils correspondent.

Tableau 6.1 : Indicateurs de la pauvreté au Bénin par objectif du Millénaire

| Objectif du millénaire | Indicateur | Score |
|--|---|--|
| 1. Faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim | Population en deçà du seuil de pauvreté monétaire | 33 % (1990 - 2001) |
| 2. Garantir à tous et à toutes une éducation primaire | Taux de scolarisation net au cours primaire | 71 % (2001/02) |
| 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes | Pourcentage de femmes parlementaires | 7,2 % (2005) |
| | Pourcentage de filles au cours d'initiation en 2005 | 46 % (2002 - 2003) |
| 4. Réduire la mortalité des enfants | Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans | 154 pour 1.000 naissances vivantes (2003) |
| 5. Améliorer la santé maternelle | Taux de mortalité maternelle | 850 pour 100.000 naissances vivantes (2000) |
| 6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies | Cas de malaria et taux de mortalité VIH (population entre 15-49 ans) | - 10.697 pour 100.000 (2000) - 1,9 % <1,1-3,3> (2003) |
| 7. Assurer la durabilité des ressources environnementales | Populations disposant d'un accès facile à une source d'eau de qualité | 68 % (2002) |
| 8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement | Service de la dette en % du PIB | 1,7 % (2003) |

Source : UNDP (2005)

¹⁶ Source : Sloomweg 2006

¹⁷ Pour une description détaillée de la manière de calculer cet indicateur, se référer au Rapport mondial sur le développement humain de 2004 (PNUD).

¹⁸ Lors du Sommet du Millénaire de septembre 2000, 189 leaders du monde ont adopté de manière unanime la Déclaration du Millénaire qui a pour objectif la réduction de l'extrême pauvreté d'ici 2015. Cette déclaration a conduit à la formulation de 8 objectifs spécifiques à réaliser. (Source : <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MP-QandA-F.pdf>)

Le gouvernement du Bénin a adopté, dans son Document de stratégie de réduction de la pauvreté 2003-2005, la définition de la pauvreté conçue au Sommet mondial sur le développement social de 1995 qui précise :

"La pauvreté se manifeste sous diverses formes : absence de revenus et de ressources productives suffisantes pour assurer des moyens d'existence viables ; faim et malnutrition ; mauvaise santé ; analphabétisme ; morbidité et mortalité accrues du fait des maladies ; environnement insalubre ; discrimination sociale et exclusion".

Il s'agit d'une interprétation de la pauvreté comme phénomène multidimensionnel, qui va au-delà d'une simple question de manque des ressources financières. Le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) n'est pas seulement axé sur la croissance économique, il prend aussi en compte les aspects sociaux de la pauvreté. Les axes prioritaires retenus pour cette période par le gouvernement sont :

1. Renforcement du cadre économique à moyen terme
 - Consolidation de la stabilité macroéconomique
 - Consolidation des ressources de la croissance
 - Une agriculture diversifiée et valorisée et un artisanat développé auxquels participent les pauvres et les femmes
 - Un secteur de services performants et diversifiés
 - Un secteur industriel développé par l'accroissement des investissements privés nationaux et étrangers
 - Renforcement des infrastructures de base pour des facteurs de production disponibles et à coûts réduits (énergie, eaux, mines, télécommunications et postes, infrastructures de transport).
2. Développement du capital humain et gestion de l'environnement
 - Education
 - Alphabétisation
 - Santé
 - Eau potable
 - Habitat
 - Environnement et assainissement
 - Electrification rurale
 - Aménagement de pistes de desserte rurale
 - Nutrition et sécurité alimentaire
3. Renforcement de la bonne gouvernance et des capacités institutionnelles, lutte contre la corruption et renforcement des capacités de gestion des ressources publiques
 - Réforme administrative
 - Décentralisation
 - Renforcement des systèmes juridiques et judiciaires
 - Consolidation de la démocratie et du dialogue social interne
4. Promotion de l'emploi durable et renforcement des capacités des pauvres à participer aux processus de décision et de production
 - Promotion du développement communautaire
 - Promotion de l'emploi et des activités génératrices de revenus
 - Protection sociale et promotion de la femme

- Développement de la micro finance
- Sécurisation des zones vulnérables
- Promotion de pôles de développement

Le Document de stratégie de réduction de la pauvreté a présenté la décentralisation comme un des objectifs à atteindre. Ce document correspond à la période de démarrage des communes (à partir de 2003) et à celle de l'élaboration de leurs Plans de développement. Ces Plans peuvent être perçus comme des "stratégies locales de réduction de la pauvreté" et donc contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement..

6.2 Analyse du contenu des Plans communaux

Le tableau suivant découle de l'analyse des 28 Plans de développement. L'analyse se base sur des programmes, projets et activités des Plans et met en évidence le nombre et le pourcentage des communes qui ont inclus dans leurs Plans des activités qui intègrent en même temps les objectifs du Millénaire et ceux de la stratégie de réduction de la pauvreté. L'analyse montre clairement que les Plans ont fait des prévisions judicieuses qui s'accordent harmonieusement avec le contenu des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et la stratégie de réduction de la pauvreté. Le défi qui est aujourd'hui posé aux communes est de mettre résolument en œuvre les actions prévues de façon à contribuer au mieux à l'atteinte de ces objectifs.

Tableau 6.2 : Cohérence des Plans de développement avec les objectifs du Millénaire pour le développement et la stratégie de réduction de la pauvreté

| Objectifs du Millénaire | Axes de la stratégie réduction de la pauvreté | Programme et projet dans les Plans communaux | No. des communes | Pourcentage |
|--|---|--|------------------|-------------|
| Objectif du millénaire 1 | | | | |
| | Axe 1 et 4 | Economie | 28 | 100 % |
| Objectif du millénaire 2 | | | | |
| | Axe 2 | Analphabétisme et éducation | 28 | 100 % |
| Objectif du millénaire 3 | | | | |
| | Axe 4 | Participation des femmes | 13 | 46 % |
| Objectifs 4, 5 et 6 | | | | |
| | Axe 2 | Santé | 28 | 100 % |
| Objectif 7 | | | | |
| | Axe 2 | Ressources naturelles | 25 | 89 % |
| | Axe 2 | Eau potable | 25 | 89 % |
| | Axe 2 | Plan d'aménagement /schéma directeur | 11 | 39 % |
| | Axe 2 | Lotissement/foncier urbain | 19 | 68 % |
| | Axe 2 | Environnement, hygiène et assainissement | 27 | 96 % |
| | Axe 4 | Désenclaver commune, communication | 26 | 93 % |
| | Axe 1 et 4 | Electricité | 16 | 57 % |
| | Axe 4 | Culture, Sport, loisirs, tourisme | 24 | 86 % |
| Objectif 8 | | | | |
| | | Partenariats nationaux et internationaux | 10 | 36 % |
| Autres priorités dans les Plans communaux | | | | |
| Fonctionnement interne de la commune | | | | |
| | Axe 3 | Efficacité administration communale | 24 | 86 % |
| | Axe 3 | Finances commune | 25 | 89 % |
| Participation et responsabilité partagé | | | | |
| | Axe 4 | Rôle population/société civile | 20 | 71 % |
| | Axe 3 | Sécurité personnes et biens | 13 | 46 % |
| | Axe 3 et 4 | Droits d'homme et d'enfant, couches défavorisées | 3 | 11 % |

6.2.1 Réduire l'extrême pauvreté et la faim (OMD 1)

Toutes les communes ont un ou plusieurs programmes destinés à l'amélioration de l'économie et de la sécurité alimentaire. En ce qui concerne les différentes filières agricoles, à l'activité de production sont souvent associées les activités de transformation et de commercialisation par des organisations des producteurs. En général, ces activités couvrent les principaux volets de l'agriculture qui revêtent une certaine importance pour la commune. Plusieurs municipalités voient l'importance de la diversification de la production agricole, mais très peu ont réellement des opinions sur les potentialités et la faisabilité.

Mais le développement agricole doit être accompagné par des services d'appui tels que ceux du financement, de l'information, de la gestion des marchés, etc. L'amélioration des facilités d'accès aux crédits est souvent un élément important mentionné dans les Plans. La valorisation, à travers le tourisme, de leurs riches héritages culturels est également perçue comme une source potentielle de revenus. Dans presque toutes les communes, une attention spéciale est accordée à la culture, au sport et aux loisirs qui sont souvent des secteurs en rapport avec le développement du tourisme.

6.2.2 Garantir à tous et à toutes une éducation primaire (OMD 2)

L'éducation et la réduction de l'analphabétisme sont au cœur de tous les Plans de développement communaux. Presque toutes les communes ont mis l'accent sur la construction, la réfection et l'équipement des salles de classes, conformément aux compétences qui leur sont attribuées par la loi.

Une attention est accordée au relèvement du taux de scolarisation en général, et des filles en particulier. Cependant, les précisions à apporter pour augmenter le taux de scolarisation des filles ne sont pas toujours clairement énoncées. Certaines communes se contentent de parler de la "promotion de la scolarisation des filles", d'autres comptent sur les structures déjà actives dans ce domaine pour l'améliorer.

La plupart des communes ont cependant prévu des actions plus concrètes, notamment au niveau de :

- l'école : mettre en évidence les taux de scolarisation des filles, élaborer un programme d'éducation des filles, récompenser les meilleures élèves, assurer le suivi et le soutien des filles à l'école, exonérer les filles des frais de scolarité, organiser le parrainage des filles méritantes, répartir de façon équitable les droits et devoirs entre les garçons et les filles, encourager des filles aux métiers dits d'hommes, lutter contre le harcèlement sexuel en milieu scolaire, contrôler les éventuelles relations sexuelles entre filles et garçons et filles et enseignants ;
- la famille et le contexte social : sensibiliser les parents, sanctionner les parents récalcitrants, décourager la séquestration des filles, organiser des campagnes en direction des parents pour une répartition équitable des travaux, diminuer le taux de naissance par femme.

Plusieurs communes mettent également l'accent sur la qualité de l'enseignement et le manque d'enseignants qualifiés. Parfois, elles prévoient un salaire et des compléments de salaire pour les enseignants dits communautaires (recrutés localement en plus des effectifs et qui ne bénéficient pas d'une formation spécifique adaptée à l'enseignement). D'autres insistent sur la qualité, le nombre d'écoles et de classes, le matériel scolaire, le mobilier.

6.2.3 Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (OMD 3)

La participation des femmes au processus de développement est une des préoccupations des autorités municipales. Dans tous les Plans de développement, l'aspect *genre* a été abordé (même si ce vocable n'est pas toujours utilisé). Le diagnostic réalisé lors de l'élaboration des Plans de développement communaux a toujours fait ressortir les différents rôles joués par les hommes et les femmes afin de promouvoir les échanges nécessaires à un développement équilibré des communautés. Presque toutes les communes ont mentionné la faible participation des femmes aux structures de décision.

Deux communes ont explicitement intégré l'aspect genre dans leurs missions :
- Coby vise "une forte implication des femmes à toutes les étapes du processus de développement" ;
- Adjohoun rêve d'être en 2012 une commune "où des femmes dynamiques participent effectivement aux processus de prise de décision".

La moitié des Plans communaux se réfèrent explicitement au renforcement du rôle de la femme et de son implication dans les prises de décision. Onze communes ont prévu des actions spécifiques pour accroître la participation des femmes au processus de développement, à savoir :

- Sensibiliser la communauté sur le rôle des femmes dans la gestion de la cité, sensibiliser les hommes afin qu'ils cessent leur domination sur les femmes
- Sensibiliser les femmes sur la nécessité de leur participation, susciter et encourager la création d'organisations féminines
- Mettre en place des associations communales pour la promotion des femmes
- Inclure les femmes dans toutes les structures à mettre en place dans la commune.
- Privilégier le recrutement des femmes pour des postes-clés dans les structures de décision.
- Appuyer les femmes candidates aux élections.
- Favoriser la formation des femmes (en organisation, gestion, leadership), renforcer les capacités des groupements de femmes et assurer la promotion de l'alphabétisation.
- Vulgariser le code des personnes et de la famille.
- Améliorer l'accès des femmes aux ressources.
- Protéger les femmes contre toutes violences.

Tous les Plans visent à augmenter le taux de fréquentation des écoles et accordent une attention particulière aux filles, comme indiqué plus haut. En matière de santé, aucune action n'est spécifiquement destinée aux femmes, sans doute parce qu'elles sont déjà présentes dans ce domaine et jouent un rôle déterminant dans tous les secteurs (médecine, infirmerie, maternité, centre de promotion sociale, unité villageoise de santé).

Neuf communes ont particulièrement décrit des activités économiques à mener pour que les femmes augmentent leurs revenus. Si dans la plupart des Plans de développement, le problème de l'accès aux terres fertiles a été identifié, Karimama est la seule commune à avoir proposé de sensibiliser les hommes pour que 60% cèdent des terres fertiles aux femmes d'ici 2008. La commune de Klouékanmé souhaite mettre en place un fonds de garantie de crédits pour des intrants et de micro-crédits au profit des femmes.

Les autres communes se préoccupent des formations nécessaires pour promouvoir la transformation des produits agricoles et halieutiques, construire des magasins de stockage des produits transformés par les groupements de femmes, faciliter l'accès au crédit et renforcer les capacités de gestion des organisations de femmes.

Trois communes, Pèrèrè, Karimama et Segbana, notent que le genre doit faire l'objet d'une attention particulière dans le suivi et l'évaluation des programmes identifiés dans leurs Plans de développement.

6.2.4 Réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle et combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies (OMD 4, 5 et 6)

Toutes les communes ont inscrit dans leurs Plans des programmes visant à assurer le bien-être des populations, en insistant essentiellement sur la lutte contre les pandémies que sont le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose. L'accent est mis sur un meilleur accès et une meilleure qualité des services de santé. Cependant, si les communes s'efforcent de construire des infrastructures de santé et les équiper, un problème crucial demeure : y affecter du personnel qualifié, surtout dans les zones rurales.

6.2.5 Assurer la durabilité des ressources environnementales (OMD 7)

La planification locale dans l'ensemble du pays a donné lieu à la formulation de quatre types de programmes/projets en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

Les ressources naturelles sont considérées comme des facteurs de développement du secteur agricole au sens large. Les projets identifiés dans ce domaine ont un fort caractère économique car, grâce à une utilisation optimum des ressources naturelles, les communes espèrent augmenter la productivité et, partant, une forte mobilisation des ressources financières, tout en préservant l'aspect écologique durable. Cependant, on observe une tendance à "l'exploitation des ressources naturelles comme source de recettes pour le budget communal" (à court terme) au détriment des préoccupations de durabilité écologique (à long terme), une tendance à laquelle il faudra chercher à remédier.

L'exploitation et la protection des ressources naturelles ont un objectif économique (augmentation des recettes par l'exploitation des carrières et des mines), mais aussi des objectifs de conservation ou de restauration naturelle (mangroves, berges, forêts, faune, sols, etc.). La quasi-totalité des communes ont formulé des projets générateurs de revenus. Les actions prévues concernent généralement la gestion par des exploitants, conformément à la réglementation de l'accès et du contrôle de l'utilisation des ressources naturelles. Une relation avec l'éco-tourisme est aussi établie dans ces programmes ou projets communaux.

Les programmes de développement des communes identifiés dans le domaine de l'organisation ainsi que la planification de l'espace territorial et du foncier concernent surtout l'espace urbain (cadastre, registre) afin d'accroître les sources de recettes communales. C'est aussi une tentative pour réglementer des phénomènes tels que les transactions foncières qui sont de plus en plus abusives dans les villes et les campagnes. Les communes qui ont proposé ce type de projets sont souvent celles qui disposent d'importants centres urbains ou les zones à forte pression foncière. Le désir de planification spatiale vise à satisfaire les besoins en infrastructures et en équipements socio-communautaires.

Les Plans communaux ont aussi prévu des activités en matière d'hygiène et d'assainissement du cadre de vie qui ont un lien direct avec la santé publique. Ces activités font appel à des investissements pour la gestion des infrastructures et équipements sanitaires à caractère public et sont souvent accompagnées d'activités d'information, d'éducation et de communication. Elles constituent une préoccupation réelle des populations.

6.2.6 Mettre en place un partenariat mondial pour le développement (OMD 8)

Dans les Plans communaux, la notion de partenariat est surtout utilisée par rapport à l'intercommunalité (partenariat entre des communes voisines). Une autre forme de partenariat est la coopération décentralisée ou le jumelage entre des communes béninoises et leurs homologues européennes, américaines ou autres. Ce type de coopération est suivi de près par les autorités de tutelle mais n'apparaît pas dans les Plans de développement. Plusieurs communes recherchent aussi des partenariats à l'intérieur de l'Afrique.

6.2.7 Bonne gouvernance et renforcement des capacités institutionnelles

Presque toutes les communes prêtent attention à l'amélioration de la gouvernance dans leurs Plans de développement. Leur préoccupation est d'améliorer la qualité des services fournis par l'administration municipale et d'augmenter la mobilisation des ressources financières internes. Par ailleurs, elles évoquent souvent la transparence et l'amélioration de la participation des populations et leur responsabilisation. Dans ce contexte, l'importance de la société civile et de ses organisations pour la fourniture de services est souvent soulignée.

7. Mise en œuvre des plans

Le Plan de développement communal n'est pas une fin en soi. Le défi réside dans sa mise en œuvre et surtout dans la mise à contribution des différentes forces locales pour la réalisation des objectifs retenus.

7.1 Investissements prévus dans les Plans communaux et implications financières¹⁹

Le processus d'élaboration réunit tous les acteurs qui sont importants pour le développement de la municipalité, tels que les ministères, les projets, les ONG locales et internationales et la coopération décentralisée. Les communes comptent sur un bon partenariat avec les services sectoriels aussi pour la mise en œuvre.

Les Plans communaux ne sont pas destinés à programmer uniquement les investissements²⁰ à faire par le conseil communal. Les activités planifiées dépendent des investissements de l'Etat central ainsi que des ressources financières et humaines provenant des partenaires techniques et financiers. Les communes programment aussi des contributions financières et organisationnelles de la part des populations pour réaliser des investissements.

Cependant, un grand nombre des activités prévues dans le Plan de développement peut être exécuté grâce aux ressources financières propres des municipalités. Un exercice entrepris dans la commune de Sakété avec le comité de mise en œuvre du Plan de développement communal a montré que sur les 165 activités programmées pour l'année 2005, 118 (72 %) ont été effectués par la commune elle-même pour un coût de 46 millions de FCFA (17 % du coût total). Pour les 47 autres, des sources financières externes (281 millions) doivent être recherchées. Compte tenu du système de financement actuel, la plupart des municipalités auront en effet des difficultés pour mobiliser toutes les ressources dont elles ont besoin pour réaliser toutes les activités identifiées, notamment les investissements de grande envergure.

Une critique souvent exprimée est : "les Plans ne sont pas réalistes" et "il s'agit de milliards et milliards". Si on calcule le coût moyen d'un Plan quinquennal par habitant, soit 8.665 FCFA par an, ce Plan ne paraît pas trop ambitieux (voir tableau 7.1). Le Plan le plus coûteux est celui de la commune de Malanville dont le budget se monte à 10 milliards de FCFA, soit un investissement annuel de 22.533 FCFA par habitant. Le Plan le plus modeste est celui de la commune de Djakotomey, où se trouve une usine d'égrenage de coton (SONAPRA), et où l'investissement annuel est de 3.020 FCFA par habitant.

Les Plans élaborés sont les meilleurs possibles compte tenu des ressources financières et humaines dont disposent les communes aujourd'hui. Les Plans sont ambitieux mais ne sont pas irréalistes si les ressources nécessaires sont mises à disposition. Le total des budgets proposés pour les 28 Plans communaux atteint presque 83 milliards de FCFA, dont 16,6 milliards par an. Le coût de tous les Plans communaux pour les communes ordinaires du Bénin peut être estimé à 58,7 milliards de FCFA par an pour 6.769.914 millions de citoyens (8671 FCFA/ personne/ an).

¹⁹ Source : Sloomweg 2006

²⁰ Ils ne couvrent pas seulement des investissements matériels, bien que la plupart des coûts concernent les investissements et constructions.

Tableau 7.1 : Coûts des Plans de développement communal

| No Communes | Habitants 2002 | Coûts en 1000 FCFA | FCFA/hab. | FCFA/hab/an |
|-----------------|------------------|--------------------|---------------|--------------|
| 1 Adja-Ouèrè | 81 497 | 1 870 000 | 22 946 | 4 589 |
| 2 Adjara | 60 112 | 2 142 000 | 35 633 | 7 127 |
| 3 Adjohoun | 60 955 | 1 965 000 | 32 237 | 6 447 |
| 4 Aguegues | 2 697 | 964 000 | 35 741 | 7 148 |
| 5 Bonou | 29 656 | 1 569 000 | 52 907 | 10 581 |
| 6 Dangbo | 66 055 | 1 624 000 | 24 586 | 4 917 |
| 7 Glazoué | 90 475 | 6 627 000 | 73 247 | 14 649 |
| 8 Pobè | 82 910 | 4 125 000 | 49 753 | 9 951 |
| 9 Sakete | 70 604 | 1 171 000 | 16 585 | 3 317 |
| 10 Ze | 72 814 | 1 164 000 | 15 986 | 3 197 |
| 11 Aplahoué | 117 048 | 4 469 000 | 38 181 | 7 636 |
| 12 Bopa | 70 268 | 2 296 000 | 32 675 | 6 535 |
| 13 Comè | 58 396 | 1 523 000 | 26 081 | 5 216 |
| 14 Djakotomé | 96 417 | 1 456 000 | 15 101 | 3 020 |
| 15 Klouékanmé | 93 324 | 2 102 000 | 22 524 | 4 505 |
| 16 Lalo | 79 685 | 1 782 000 | 22 363 | 4 473 |
| 17 Lokossa | 77 065 | 3 509 000 | 45 533 | 9 107 |
| 18 Gogounou | 80 013 | 5 064 000 | 63 290 | 12 658 |
| 19 Karimama | 39 747 | 4 306 000 | 108 335 | 21 667 |
| 20 Malanville | 89 476 | 10 081 000 | 112 667 | 22 533 |
| 21 Segbana | 52 266 | 4 561 000 | 87 265 | 17 453 |
| 22 Boukombé | 60 568 | 2 205 000 | 36 405 | 7 281 |
| 23 Cobly | 47 239 | 2 122 000 | 44 921 | 8 984 |
| 24 Materi | 83 721 | 3 213 000 | 38 377 | 7 675 |
| 25 Tanguieta | 54 719 | 2 411 000 | 44 061 | 8 812 |
| 26 Toukountouna | 30 154 | 1 108 000 | 36 745 | 7 349 |
| 27 Kalale | 100 026 | 5 100 000 | 50 987 | 10 197 |
| 28 Pèrèrè | 42 891 | 2 440 000 | 56 888 | 11 378 |
| Total | 1 915 073 | 82 969 000 | | |
| Moyenne | 68 395 2 | 963 179 | 43 324 | 8 665 |

Source : Les 28 Plans communaux de développement (Un Euro = 665 FCFA - taux d'échange fixe).

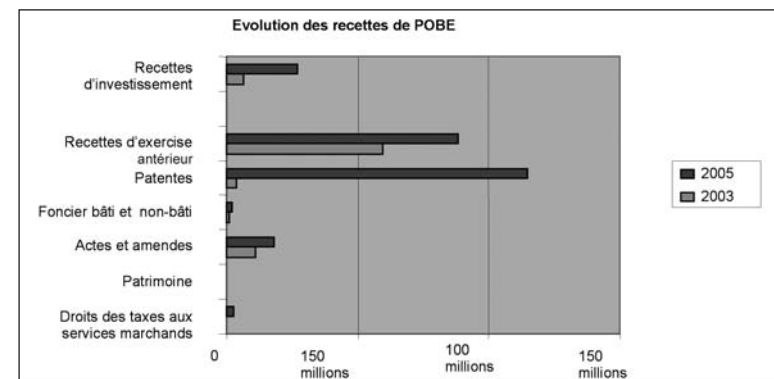
La réalisation des Plans communaux est une question de choix des priorités nationales. Le budget national 2006 du Bénin est de 615 milliards de FCFA, soit 90.843 FCFA par habitant. Dans ce budget, plusieurs lignes budgétaires ont été spécifiquement prévues pour les municipalités et la décentralisation. La partie des fonds réservés aux municipalités pour leur Plan de développement est de 2,9 milliards de FCFA pour le Projet national d'appui au développement conduit par les communautés (PNDCC) et de 1,2 milliards pour le fonds de solidarité des communes. Des subventions, s'élevant à 0,5 milliards, sont destinées aux communes en remplacement des taxes civiques, soit un montant qui dépasse à peine les 5 milliards de FCFA, soit 750 FCFA par habitant. Elles ne représentent que 9 % du coût total des PDC (Source : Le Matinal, lundi 17 octobre 2005). La faible mobilisation des ressources internes et le manque de soutien réel de l'Etat apparaissent dans le débat encore en cours sur le transfert des compétences et l'accès des communes aux moyens financiers de l'Etat.

Les 615 milliards du budget national seront couverts à concurrence de 420 milliards par des ressources internes. 195 milliards seront financés par l'extérieur, la plus grande partie par les bailleurs de fonds. En d'autres termes, si 10 % du budget national, ce qui correspond à 30 % de la partie du budget financée par l'extérieur, pouvaient être utilisés par les communes, les coûts des Plans des municipalités seraient entièrement couverts.

7.2 Mobilisation des ressources pour l'exécution de la tranche annuelle

Le financement des tranches annuelles du Plan de développement communal constitue pour les communes un défi important. Après un an de mise en œuvre, en termes de mobilisation des ressources, le bilan paraît difficile à faire dans la mesure où l'évaluation des tranches annuelles du point de vue des activités effectivement réalisées et des coûts y afférents n'est pas encore terminée. Des études sur la mobilisation des ressources internes dans deux communes ont montré que des efforts ont été faits pour la mobilisation de certaines ressources mais méritent d'être renforcés (Weinsou, 2006 ; Boko, 2006). Bien que de deux communes ne soient pas un échantillon représentatif, c'est néanmoins la situation que l'on observe dans la plupart des communes du Bénin. Le cas de la commune de Pobé montre une sous-exploitation de toutes les recettes, sauf des patentes, des actes d'état civil et des amendes. Il lui faut définir une stratégie pour améliorer les recettes fiscales, dont celles sur le foncier bâti et non-bâti, et les recettes non fiscales comme les droits de taxes aux services marchands.

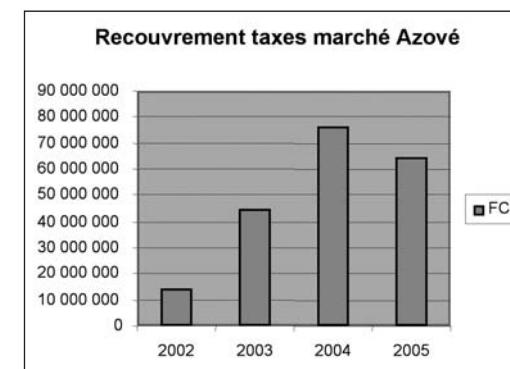
Graph 7.1 : Evolution des recettes de POBE



Source : Weinsou, 2006

Dans la commune d'Aplahoué, le recouvrement des taxes s'est beaucoup amélioré entre 2002 (avant la décentralisation) et 2005 (Boko, 2006). La mobilisation des recettes s'est améliorée grâce à une meilleure organisation interne du système de collecte, au renforcement du système de contrôle par les élus, notamment par le maire, à la motivation financière des agents et au refus de personnes ou de groupes de contribuables à être exemptés de taxes. Le relâchement observé dans les opérations de contrôle explique la baisse des performances constatées au cours de l'année 2005 (voir graphe 7.2).

Graph 7.2 : Marché Azové, commune d'Aplahoué



Source : Boko, 2006

Il devient impératif que les communes renforcent en premier lieu leur capacité de mobilisation de ressources internes :

- en communiquant mieux sur la gestion des budgets et en associant plus d'acteurs à son élaboration ;
- en actualisant la problématique financière en termes d'une meilleure visibilité sur les bases imposables ;

- en élaborant et en mettant en œuvre des stratégies d'accroissement des ressources en vue d'atteindre de bonnes performances budgétaires au niveau des taux de réalisation des recettes et des dépenses par rapport aux prévisions.

En ce qui concerne les ressources externes, les communes doivent s'efforcer de saisir toutes les opportunités qu'offrent les projets gouvernementaux, les ministères sectoriels et les ONG et rechercher activement des partenariats fructueux. Beaucoup de communes ont choisi de voyager à l'extérieur, notamment dans les pays du Nord, à la recherche de partenariats mais, de fait, il y a eu plus de voyages que de partenaires effectivement mobilisés. Ces premières expériences montrent que les communes doivent élaborer une stratégie de partenariat pour la mobilisation de ressources externes ciblées.

Depuis le démarrage de la décentralisation, il est question de créer un "fonds de solidarité" pour permettre aux communes d'investir dans le développement. Rien de concret n'a encore été fait pour le matérialiser. La deuxième stratégie de réduction de la pauvreté, en cours d'élaboration, est la rédaction d'un document national destiné à donner des orientations pour l'utilisation des fonds nationaux et internationaux au bénéfice du développement. Les communes doivent plaider pour que l'Etat intègre dans ce document un fonds d'investissement au profit des communes.

7.3 La fonctionnalité du dispositif institutionnel de mise en œuvre

Un dispositif institutionnel de mise en œuvre est prévu dans tous les Plans de développement communal²¹. Dans la plupart des cas, les dispositifs proposés ont cherché à jeter les bases d'une gestion associant tant la technicité que la participation d'une large représentation de la population et respecter ainsi la logique qui a prévalu tout au long du processus d'élaboration des Plans. La composition, les attributions et les missions de chaque organe²² sont les mêmes, à quelques petites différences près, et sont résumées dans le tableau 7.1. Dans la plupart des communes, les maires ont pris des arrêtés consacrant la mise en place de ce dispositif.

Le cadre de concertation

Le cadre de concertation des acteurs du développement a été utilisé dans presque toutes les communes, surtout pour la validation des tranches annuelles, comme organe de concertation, d'arbitrage et d'information sur l'état de mise en œuvre. Pour assumer pleinement cette responsabilité, les tranches annuelles devraient être soumises aux membres du cadre de concertation en temps voulu. Cependant, les déclarations d'intention ou les engagements de financement des actions par ces acteurs n'ont pas été très évidents.

La collecte d'informations pour le suivi des tranches annuelles n'a pu se faire en raison de l'irrégularité des réunions. La périodicité des réunions est en moyenne de deux par an. Les autorités communales doivent s'engager davantage pour organiser les réunions malgré leurs difficultés financières. Les rares communes qui ont permis la tenue régulière des réunions sont satisfaites des résultats obtenus.

²¹ L'appui de la SNV a consisté, entre autres, à donner des conseils pour rendre ce dispositif opérationnel.

²² Seuls les noms utilisés pour les composantes de cadre institutionnel ont changé d'une commune à l'autre.

Tableau 7.2 Cadre institutionnel de mise en œuvre

| Organes | Mission | Composition |
|---|---|---|
| Cadre de concertation des acteurs du développement | <ul style="list-style-type: none"> - organe de concertation, d'arbitrage et d'information sur l'état de mise en œuvre - organe consultatif sur les choix en matière de développement de l'exécutif - organe d'appui au maire dans le financement pour les actions du PDC ; confirmation des engagements des différents acteurs par rapport aux tranches annuelles - organe facilitant le suivi de l'exécution du PDC | <p>Le cadre est composé de l'ensemble des acteurs de développement de la commune répartis en 7 groupes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les élus locaux et les agents de la mairie - les services déconcentrés - les structures d'appui à la gestion - les organisations socioprofessionnelles - les projets - les ONG - les associations de développement. |
| Le comité de mise en œuvre | <ul style="list-style-type: none"> - l'élaboration d'un Plan d'action pour la vulgarisation et la mise en œuvre du PDC - l'élaboration des stratégies de communication concernant la mise en œuvre (avec les différents acteurs). - l'élaboration de la tranche annuelle du PDC - l'élaboration des dossiers techniques et financiers des projets annuels sélectionnés - la mise en œuvre des projets de la tranche annuelle du PDC - le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du PDC - l'élaboration des stratégies de mobilisation des ressources. | <p>Le comité est composé d'une (douzaine) de personnes choisies parmi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le maire (membre de droit) ou un adjoint - le Secrétaire général de la commune - les chefs de services de la mairie pouvant contribuer à la mise en œuvre du PDC - les présidents des différentes commissions - des représentants des services déconcentrés - un représentant des projets implantés sur le territoire de la commune, - deux représentants des ONG, - un représentant de l'association de développement de la commune - une représentante des associations de femmes - un représentant des associations de jeunes - un représentant de l'Union des producteurs/productrices de la commune - un représentant des opérateurs économiques intervenants dans la commune |
| Organe technique d'exécution du comité de mise en œuvre | <ul style="list-style-type: none"> - organe chargé d'assurer l'exécution à bonne date des actions planifiées dans le PDC - application des décisions du comité de mise en œuvre - préparation des projets de documents à soumettre au comité - élaboration des premières versions des projets - suivi régulier de la mise en œuvre de la tranche annuelle | <ul style="list-style-type: none"> - le maire - deux ou trois cadres employés à plein temps par la mairie |

Le comité de mise en œuvre

Dans certaines communes, ce comité est devenu réalité et a su assumer la plupart de ses attributions. Cela n'a été possible que grâce à l'engagement des maires qui, d'une part, ont mis à la disposition du comité un minimum de moyens pour l'organisation des réunions et, d'autre part, se sont efforcés de recruter des cadres qui ont réellement animé l'organe technique du comité. Ainsi, certains de ces comités ont été très actifs dans la rédaction des projets à soumettre au PNDCC par les communes.

Défis et perspectives

- La question de la qualité des cadres de l'administration communale est une préoccupation importante car le manque de ressources humaines pour répondre techniquement à la mise en œuvre efficace du Plan annuel est un handicap sérieux. A défaut de disposer dans l'immédiat ou à court terme d'un personnel de qualité suffisante, il est essentiel d'élaborer un programme d'appui pour le personnel existant afin de renforcer ses capacités et de définir une base adéquate pour la gestion des ressources humaines.
- La collaboration avec les services techniques déconcentrés est à améliorer pour pouvoir bénéficier au mieux de leur appui. L'organisme de tutelle doit faciliter l'articulation entre les deux partenaires (commune et services de l'Etat).
- L'absence de coordination entre les interventions des partenaires est une question à prendre en compte pour un meilleur suivi de la mise en œuvre. Le succès du dispositif de mise en œuvre des Plans dépend beaucoup d'une collaboration fructueuse avec toutes les institutions qui fournissent des informations et des données fiables pour la planification et le suivi.
- Une meilleure organisation du suivi des activités s'impose pour améliorer la lisibilité des actions.

8. Constats, enjeux et défis

L'année 2003 a marqué le démarrage effectif de la décentralisation au Bénin. A mi-chemin du premier mandat du conseil communal, l'élaboration des Plans de développement communaux a été une activité majeure des communes et c'est aujourd'hui un acquis important. Les efforts des élus ont également porté sur la mise en place et le renforcement des structures administratives et techniques et sur la mobilisation des ressources.

Pour l'élaboration des Plans, un rôle d'appui important a été attribué aux cadres communaux et aux services déconcentrés de l'Etat, mais ceux-ci n'étaient, de fait, ni suffisamment disponibles ni bien outillés. Dans ce contexte, les communes qui ne disposaient pas des capacités voulues pour démarrer le processus ont eu recours à des structures externes, comme la MCL et la SNV. Ces deux structures ont accompagné la planification dans 28 communes du Bénin (environ 36 % de toutes les communes).

8.1 Le processus de planification

Un document de planification contribue à de meilleurs résultats uniquement quand il est utilisé comme guide pour l'action, quand il inspire et donne des orientations à ceux qui veulent améliorer la vie de leur communauté. Toute planification communale comporte un défi majeur, à savoir refléter une stratégie de développement et une hiérarchisation des axes et ne pas être seulement une liste d'activités, chacune avec son propre budget. Cette planification intervient dans une conjoncture de réformes administratives nouvelle, dans un contexte qui évolue rapidement, qui ont mis tous les acteurs en situation d'apprentissage (voir aussi CEDA, 2005).

La Mission de décentralisation a établi un canevas et a fixé les différentes étapes permettant de réaliser un Plan de développement communal. L'élaboration du Plan, qui est une obligation légale, était en effet une opportunité importante pour rassembler la population autour d'une vision communale, identifier des priorités et mobiliser les ressources internes. Du fait que cette publication analyse les résultats de la planification uniquement dans les communes qui ont reçu l'appui de la SNV-MCL, il serait souhaitable que la Mission de décentralisation organise une évaluation des approches de planification à l'échelle nationale afin d'en tirer des conclusions sur la méthodologie, les résultats et les besoins en ressources humaines et financières, et adapter ensuite les guides méthodologiques.

Vers un processus de planification efficace et participatif

Le conseil communal est le résultat du processus électoral qui conclut une campagne politique. Un des enjeux pour ce nouveau conseil est d'orienter la vie politique locale sur les questions de développement afin d'avoir un impact réel sur la pauvreté, le sous-développement et la démocratie locale. Il est essentiel d'aider le conseil communal et le maire à se centrer sur le développement et d'impliquer toutes les couches, y compris les adversaires politiques, pour approfondir la démocratie locale, accroître la transparence et favoriser un contrôle citoyen sur la gestion des activités de la commune.

L'objectif de la MCL et de la SNV était d'encourager les nouveaux élus à prendre le processus en main, de promouvoir une large participation et de renforcer les capacités locales pour une bonne gestion du processus de planification. Ces organismes cherchaient également à accroître le soutien de la population au processus et à susciter un engagement en faveur du développement communal qui englobe, au-delà du conseil communal, les services techniques déconcentrés, les projets en place, les ONG qui travaillent dans la commune.

Le comité de pilotage mis en place par le maire et composé des représentants de la commune a joué un rôle de pivot dans l'organisation et la coordination du processus de planification qui a duré en moyenne 14 mois au total dans chacune des 28 communes.

Le processus a démarré par une phase d'information et de diagnostic. Pour accroître la confiance en soi des acteurs, le processus de planification a inclus la détermination d'une vision communale et, par la suite, les stratégies à suivre et les activités à développer durant le mandat de cinq ans. Ce processus de planification a permis aux communes d'estimer les coûts des activités et de déterminer les acteurs-clés pour l'élaboration et la mise en œuvre du Plan.

Du point de vue méthodologique, il faudrait davantage expliquer pourquoi l'entité de la planification est la commune, et tirer les leçons (avantages et inconvénients) de ce choix. En effet, dans le processus de planification, la commune est définie comme une entité géographique (un terroir/un espace avec des limites administratives) et non comme une entité administrative (la mairie) avec des compétences spécifiques. C'est pourquoi, tout ce qui se passe dans l'espace communal a fait l'objet d'un diagnostic et d'une programmation. Tous les domaines et secteurs de la vie communale sont par conséquent pris en compte dans le Plan de développement, qu'ils soient du ressort de la mairie ou non.

Ainsi, par exemple, (i) les coûts des actions du PDC ne sont pas tous imputables au budget de la commune et (ii) la responsabilité première pour la mise en œuvre de certaines des actions n'est pas forcément celle de la mairie (même si l'on peut affirmer que le responsable final est le maire en tant que maître d'ouvrage). Cette observation est à rapprocher du défi (évoqué plus haut) posé aux élus locaux à savoir le renforcement de la dynamique locale créée par des organisations locales autonomes. Cette situation implique aussi que l'équipe communale travaille en bonne articulation avec les services déconcentrés de l'Etat chargés de la mise en œuvre des politiques sectorielles selon une logique de déconcentration.

Pour réduire les coûts de planification, l'accent a été mis sur le bénévolat, y compris des membres du comité de pilotage. Pour ceux-ci, l'engagement en faveur du développement communal mais aussi l'apprentissage de nouvelles techniques et orientations sont sources de motivation. Le bénévolat a cependant des limites : il est difficile de demander aux personnes de délaissé trop longtemps leurs travaux quotidiens au profit des activités communales. Certaines compensations pour les efforts accomplis seraient donc à envisager.

Limiter la durée totale du processus et le degré de la participation constitue un autre défi. Pour ce faire, il devrait être possible de renforcer les personnels cadres de la commune pour qu'ils puissent appuyer les travaux du comité, organiser les réunions en évitant les déplacements et bien cibler les participants-clés par activité, tout en respectant les principes de participation et de restitution aux groupes-cibles qui sont les bénéficiaires de toute planification communale : les citoyens.

8.2 Participation et citoyenneté

La méthodologie adoptée a particulièrement mis en relief la nécessité d'intégrer l'approche concernant le genre et la participation des femmes. Des représentantes des femmes ont participé au comité de pilotage de la plupart des communes et à l'élaboration de leur Plan de Développement et la moitié des Plans communaux se réfèrent explicitement au renforcement du rôle de la femme et de son implication dans les prises de décisions.

L'implication directe du citoyen ordinaire a été plus forte lors des étapes consacrées aux échanges d'informations sur le processus de planification et la collecte des données pour le diagnostic que dans le reste du processus. Durant les phases destinées à développer la vision, les orientations stratégiques et la programmation, la méthodologie a privilégié la participation des acteurs communaux dont les capacités techniques leur permettaient de mieux collaborer à l'élaboration du Plan. Cette participation doit être organisée de façon à ce que la légitimité et la représentativité des participants aux ateliers et des cadres de concertation des acteurs du développement soient assurées pour garantir la prise en compte des intérêts de toutes les couches de la société.

Bien que le processus ait été participatif, il faut se demander si la voix des hommes et les femmes qui sont quotidiennement les acteurs de la dynamique locale, a été suffisamment entendue, par rapport à celle des techniciens, administrateurs et autres responsables de l'appui au développement. Cela est valable aussi pour la définition des priorités relatives à la mise en œuvre des Plans de développement communal. La forte participation de la population au début du processus a donné une idée du processus qui se déroule, et les communications autour des ateliers lui ont permis de suivre les évolutions, mais il n'est pas évident que la population se soit approprié le Plan. Le soutien de la population est un enjeu essentiel pour le conseil communal. Ce soutien est fonction de l'appréciation des activités planifiées, mais aussi des interventions entreprises par la commune au profit des acteurs de base.

Quant au maire, aux conseillers communaux et aux services de la mairie, ils doivent être à l'écoute des diverses catégories d'acteurs afin de promouvoir un débat public sur la vie de la cité et sur les actions permettant de l'améliorer. Il a été prouvé que la communication est très importante pour assurer l'adhésion des populations au processus. Fournir des informations est aussi un premier pas pour faciliter la participation. Il est primordial de poursuivre ces efforts de communication et de consultation dans la phase de mise en œuvre afin d'assurer l'implication de la population dans l'ensemble du processus.

8.3 L'appropriation du processus de planification et le renforcement des capacités

Un des défis a été d'encourager les communes à élaborer leur Plan à partir de leurs propres ressources, humaines et financières, et en se basant d'abord sur les compétences existant dans les communes. Si les acteurs communaux conduisent le processus de planification, son appropriation est en effet stimulée et les capacités de planification des acteurs sont renforcées. Le recours à ses propres ressources amène la commune à être plus critique quant à leur utilisation et aux résultats de la planification.

Le comité de pilotage a joué un rôle central dans la conduite du processus et de ses différentes étapes. Les membres du comité n'ont cependant pu maîtriser que les méthodologies et outils utilisés lors des phases d'information et de diagnostic, car ils estimaient que le développement des orientations stratégiques et la programmation nécessitent une expertise professionnelle.

Au niveau communal, il existait peu de compétences en matière de planification pour le développement, les personnels hérités des sous-préfectures ayant surtout des compétences administratives. Pour une appropriation durable des méthodologies de planification, le renforcement des capacités des personnes-cadres de la commune, qui sont à sa disposition et qui pourraient jouer un rôle important dans la mise en œuvre des Plans communaux, pourrait être une bonne stratégie. En effet, le personnel d'une commune est en principe permanent et reste en place au-delà du mandat du maire et du conseil communal, constituant ainsi une partie de la mémoire de la commune.

Le recrutement de cadres d'un bon niveau, le système de formation et de gestion du personnel communal devraient générer un corps de personnel suffisant et efficace, travaillant au service des populations, qui ne soit tenté ni par la petite corruption ni par la bureaucratie. Ce qui est valable pour les communes quant aux capacités des personnels hérités des sous-préfectures est aussi valable pour les préfectures qui, avant la décentralisation, devaient remplir certaines tâches administratives. Les préfectures n'étaient ni prêtes ni préparées à assumer des tâches de contrôle et d'appui conseil aux communes.

8.4 Savoir utiliser des approches impliquant plusieurs acteurs

La dynamique locale en matière de développement existait bien avant la mise en œuvre de la décentralisation. Les élus locaux ont trouvé sur place des associations et organisations d'hommes et de femmes qui sont souvent accompagnées par des ONG locales au plan technique et financier. Il s'agit donc d'accompagner cette dynamique et de la construire à partir des organisations existantes sans retomber dans un processus de développement monopolisé et centralisé par la commune, même si les premiers responsables sont des élus.

Le Plan de développement est d'envergure communale, mais les responsabilités de l'arrondissement et du village demeurent. De nombreuses activités peuvent déjà être menées à ces niveaux conformément au principe de subsidiarité. Le défi est donc de ne pas casser les initiatives de développement au niveau du village et de l'arrondissement et de ne pas attendre que tout vienne de la commune. La planification doit aussi renforcer les dynamiques locales de développement et le défi qui est posé à la commune est de continuer à encourager ces dynamiques au niveau des villages et des arrondissements pour mobiliser les acteurs à la base. Cependant, les ONG ou projets qui veulent développer des activités dans la commune doivent s'insérer dans la logique du Plan de développement communal et utiliser les données déjà disponibles dans les communes.

Le défi qui se pose aux élus locaux est d'apprendre à renforcer cette dynamique et de travailler avec les organisations locales autonomes, sans tomber dans un réflexe de style "projet de développement ils auraient le monopole et le contrôle. Mobiliser les parties concernées, aux intérêts souvent divergents, sur les projets définis, reste un défi majeur pour les équipes communales.

Il faut plutôt offrir un espace et créer les conditions favorables à l'émergence d'une société civile forte et capable de défendre les intérêts de ses membres tout en s'accordant sur la vision du développement, sur les valeurs et les orientations stratégiques du Plan.

Depuis la déconcentration des services étatiques, les préfetures doivent également gérer des processus impliquant plusieurs acteurs comme, par exemple, la coordination des services déconcentrés de l'Etat qui doivent rendre des services aux communes. Le défi qui est ici posé est le renforcement des capacités des préfetures pour qu'elles puissent, dans un esprit de collaboration, mieux jouer leur rôle de tutelle, approuver les Plans de développement communaux et assurer le contrôle et l'appui conseil de la mise en œuvre et du suivi-évaluation des Plans.

8.5 Mise en œuvre des Plans de développement communaux

Vouloir planifier les actions sur une période de cinq ans sur la base d'une analyse stratégique et intégrée est une démarche positive. Toutefois, les diverses expériences nous invitent à faire des réserves car la réalité est dynamique et complexe. A moyen terme, la faisabilité d'un planning bien maîtrisé est en effet très limitée. Il ne faut pas penser que les actions prévues par le Plan pourront être exécutées à la lettre. La mise en œuvre du Plan devra cependant être flexible, s'inspirer des pratiques locales et, notamment, de la vision, des orientations et de l'esprit des actions. En ce qui concerne les infrastructures d'envergure régionale, comme les marchés et certains équipements, une réflexion doit être menée dans le cadre de l'intercommunalité pour des projets conjoints de développement.

Les budgets élaborés dans les Plans de développement communaux sont réalistes du point de vue des besoins locaux de développement et de réduction de la pauvreté. Mais pour que les Plans deviennent réalisables, beaucoup d'efforts sont encore nécessaires pour mobiliser les ressources locales, assurer une collaboration étroite avec les services déconcentrés de l'Etat et le transfert des compétences sectorielles comme le prévoit la loi.

Une décentralisation efficace va effectivement de pair avec une décentralisation fiscale et une déconcentration des services publics. En ce qui concerne la mobilisation des ressources locales, l'enjeu pour la commune est d'établir une assiette fiscale qui soit réaliste, adaptée aux possibilités des diverses couches sociales et qui ne soit contraignante ni pour l'économie locale ni pour l'environnement. Pour cela, la commune devrait aussi participer à la construction d'une base économique et spatiale favorable à son développement, comme tous les Plans le prévoient. Son rôle est en effet de créer un environnement favorable pour inciter les opérateurs économiques (petits, moyens et grands) à investir. La réussite de la mobilisation des ressources locales dépend, entre autres facteurs, du niveau de bonne gouvernance atteint dans la commune, en particulier de la transparence, de l'équité et du renforcement de la citoyenneté, ainsi que des modalités pratiques de concertation et de partage de la gestion qui seront instaurées entre la commune et les populations.

8.6 Conclusion

L'expérience de planification a montré que les communes sont capables de coordonner et de financer elles-mêmes le processus. L'approche adoptée a pu ainsi démystifier la "planification" en tant qu'apanage des experts ou des spécialistes. De fait, l'expérience a montré que la commune est le véritable "maître d'ouvrage" du processus de planification. Les communes ont apporté la preuve qu'elles peuvent très bien faire le travail elles-mêmes, sans experts extérieurs (sauf dans un rôle de facilitateur) et que la qualité de leurs Plans n'est pas moindre que celle des Plans réalisés par les bureaux d'études. Le contenu de chaque étape et les méthodologies à utiliser peuvent s'inspirer des expériences, mais elles sont à adapter aux besoins locaux et aux capacités disponibles. L'évaluation des résultats du premier Plan communal et des tranches annuelles inspirera sans aucun doute l'élaboration du Plan suivant.

L'approche suivie pour élaborer les Plans de développement communaux a permis de tirer certaines leçons quant à ses principes. Il est primordial qu'elle contribue au renforcement du capital social de la commune, à savoir, la confiance mutuelle et la capacité à travailler en partenariat. Les autres éléments à prendre en compte sont l'appropriation du processus par les acteurs locaux, la prise de responsabilité et l'engagement des acteurs locaux (finances, participation, soutien), la participation effective, l'approche en matière de genre et la communication continue. Un leadership source d'inspiration et de motivation est aussi important que toutes les techniques pour favoriser la participation populaire.

Le succès du dispositif de mise en œuvre des Plans dépend beaucoup de l'esprit fédérateur et novateur du maire et de son conseil communal, de la volonté et de la disponibilité des membres du cadre institutionnel, ainsi que d'une gestion performante des cadres de l'administration communale, voire de la commune tout entière. Les Plans communaux ne sont pas destinés à programmer uniquement les investissements à faire par le conseil communal. Le défi pour la commune est d'arriver à encourager ses autres partenaires au développement à faire face à leurs responsabilités et engagements concernant les réalisations.

Bibliographie

Adjahouinou, Dominique (1999). Décentralisation et Développement Local : Quelle Forme de Légitimité locale ?.

Carlos, Jerome et Sabine Akofa Asare-Kokou (2004) Les femmes prennent la parole, Cotonou, SNV.

Boko, Joachim (2006). Analyse comparée des systèmes de collecte de taxes sur les marchés d'Azové (commune d'Aplahoué) et de Dogbo Centre (commune de Dogbo) au Bénin. SNV Dogbo.

CEDA (2005). les premiers pas des communes au Bénin Enseignement du processus de la décentralisation. Série décentralisation et gouvernance locale – bulletin 371. KIT, Amsterdam. (téléchargeable du www.kit.nl).

CD-ROM avec tous outils, modèles, exemples et résultats par étape du processus de planification est disponible de SNV-Bénin à Cotonou (benin@snvworld.org).

DED/CIDOCOL/PADD (2003). Revue de Presse septembre 2002 – mai 2003: réforme de l'Administration Territoriale en République du Bénin.

Dèhoumon, Paul (1997). Les Collectivités Locales Autonomes dans les Dynamiques Constitutionnelles Actuelles au Bénin.

Dèhoumon, Paul (1999). Aperçu sur le Projet de Décentralisation Territoriale en cours au Bénin. Dans : Actes du Séminaire sur Décentralisation et Chefferie Traditionnelle au Bénin. Organisé par la GTZ et la Fondation Konrad Adenauer, le 15-17 novembre 1999.

INSAE (2003) Troisième recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH 3). MPPD/INSAE, Cotonou.

Lopes, C. and Theisoehn, T (2003). Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development? Earthscan/UNDP.

Mission de Décentralisation (2002). Recueil des Lois sur la Décentralisation. Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Cotonou.

Mission de Décentralisation (2003) Guide pour la planification du développement communal. Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Cotonou.

PNUD (2003). Rapport sur le Développement au Bénin.

PNUD (UNDP) 2005. Human Development Report 2005. International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world. UNDP- New York.

Rochegude, A. (2000) 'Bénin'. Dans : Décentralisation, acteurs locaux et fonciers. PDM et Coopération Française.

Slootweg, Sef (2006) Planification Locale : Harmonisation des Plans de développement avec les OMD et le DSRP. Dans : Le Municipal n° 174 du 30 janvier au 5 février 2006. Cotonou – Bénin.

SNV et MCL (2004). Atelier de capitalisation. Parakou.

Weinsou, Claude Guy (2006). Le financement du développement : Le cas de la commune de POBE au Bénin. SNV, Porto Novo.