

SÉMINAIRE DeLoG SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE, LE DÉVELOPPEMENT, LA DÉCENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE AU BÉNIN¹

Hôtel Bel Azur Grand-Popo, du 6 au 8 novembre 2012

Communication sur l'efficacité de l'aide dans le secteur de la décentralisation au regard de la Déclaration de Paris : Etude de cas du Bénin²

Introduction

Le Groupe de travail informel des partenaires au développement sur la gouvernance locale de la Décentralisation (DeLOG) a été créé en reconnaissance du rôle important de ces sous-secteurs dans l'ensemble des réformes du secteur public et les processus de stratégie de réduction de la pauvreté dans de nombreux pays en développement, et en particulier dans les pays ACP. L'objectif du groupe est de promouvoir la cohérence dans les stratégies et l'harmonisation dans le but d'améliorer l'efficacité de l'appui au secteur de la gouvernance locale et la décentralisation et de soutenir ainsi la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et l'Agenda d'Action d'Accra sur l'efficacité de l'aide.

Le groupe a vu la nécessité de trouver une position commune et a décidé de définir des principes directeurs sur la gouvernance locale et de la décentralisation pour améliorer l'efficacité de l'aide, et les études commandées sur des thèmes spécifiques dans le but d'harmoniser les concepts et les approches.

Depuis sa création en 2006, le groupe a mené plusieurs activités dans le but d'harmoniser les approches et de promouvoir une meilleure coordination et harmonisation au niveau du siège et du pays. Plusieurs études ont été commandées afin d'avoir régulièrement un aperçu de base sur le soutien des partenaires au développement (PD) à la décentralisation et la gouvernance locale. Il s'agit de :

- En 2007, une étude sur le terrain dans quatre pays (Bénin, Népal, Nicaragua et Tanzanie) afin d'analyser l'harmonisation des pratiques de coopération des PD dans le cadre des programmes nationaux de décentralisation d'une manière plus globale ;
- En 2009, les membres ont adopté les Principes généraux et spécifiques directeurs de l'harmonisation et de l'alignement pour améliorer l'efficacité de l'aide dans la gouvernance locale et la décentralisation ;
- En 2010, le Groupe a développé trois études de cas par pays (Ouganda, la RDC, le Cambodge et l'Indonésie) afin d'identifier les goulots d'étranglement et les moyens d'améliorer l'harmonisation et l'alignement au niveau des pays. Les études de cas ont été financées par la Banque mondiale, le FENU et l'USAID. Les trois cas ont été présentés et discutés lors de la réunion annuelle du groupe dernière s'est tenue à Washington en Juin 2010. A cette occasion, il a été convenu que les études de cas existantes devraient être affinés et synthétisés alors que les études de cas supplémentaires seraient utiles pour étendre la validité des conclusions préliminaires ;

¹ Cette communication a été préparée par M. Ousmane OROU-TOKO, consultant national sur l'étude de cas du Bénin et est présenté par M. Sègla LIHOUSSOU, expert béninois en décentralisation.

² Cette communication a été préparée à partir de trois fondamentaux et complémentaires commandité par DeLOG :

- Development of case studies and preparation of a paper on how to improve aid effectiveness in the field of decentralization and local governance: Case study Benin;
- Synthesis paper on how to improve aid effectiveness in the field of decentralization and local governance;
- Busan and Beyond: Localizing Paris Principles for More Effective Support to Decentralization and Local Governance Reforms

- En 2011, trois pays ont été choisis pour compléter les précédentes études de cas. Il s'agit du Bénin, du Mozambique et du Pérou.

La présente communication vise à présenter de manière succincte, les résultats de l'étude de cas du Bénin dans le cadre du séminaire qui réunit ensemble ici à Grand-Popo les PD qui appuient le secteur de la décentralisation et de la gouvernance locale et les acteurs nationaux en charge du processus de décentralisation. La communication a pour objectif d'introduire et de servir de base à la discussion sur l'efficacité de l'aide dans l'atteinte des objectifs de décentralisation et de gouvernance locale. Elle fait un bref rappel du contexte, des objectifs et de l'intérêt de l'étude (i) et présente les principaux résultats de l'étude de cas Bénin (ii). Elle rend également compte des principales leçons tirées et des recommandations formulées (iii).

I. Contexte, objectifs et intérêt de l'étude

1.1. Quelques éléments de contexte de l'étude

Les éléments de contexte donnent l'opportunité de présenter à la fois les principes de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et l'Agenda d'Actions d'Accra et le contexte de la décentralisation au Bénin.

1.1.1. Bref aperçu de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et l'Agenda d'Action d'Accra

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) est " une feuille de route pour l'amélioration de la qualité l'aide et son impact sur le développement." C'est le plus récent accord entre donateurs et bénéficiaires ayant occasionné des réformes dans la livraison et la gestion de l'argent conçues pour renforcer l'impacte et l'efficacité. La déclaration de Paris, une déclaration entre pays donateurs et bénéficiaires, est le plus fort engagement à ce jour sur l'aide au développement, vu qu'elle a redéfini la relation entre les pays donateurs et bénéficiaires. De façon spécifique, les pays en développement ont été clairement chargés du processus de leur propre développement, tous les deux, donateurs et bénéficiaires, devant rendre compte des résultats de développement atteints.

La déclaration de Paris est importante parce qu'elle se concerne des sujets relatifs tant à la quantité qu'à la qualité de l'aide. Son succès dans la mise en application augmentera l'impacte de l'aide en l'amélioration en croissance économique, en réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs millénaires pour le développement vers 2015.

La Déclaration de Paris a été adoptée en mars 2005 lors d'un Forum à haut niveau organisé par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). A Paris, des ministres venant de plus de 100 pays, les chefs d'agences de développement bilatérales et multilatérales et des organisations de donateurs ont fait le bilan des réalisations et identifié des mesures pour réaliser de plus importants progrès à l'horizon 2010. La déclaration de Paris regroupe actuellement approximativement 122 pays donateurs et bénéficiaires et 26 organisations internationales.

Le calendrier relatif à ses engagements s'étend à l'an 2010, et un Forum de haut niveau a été prévu en novembre 2011 (Corée du Sud) pour passer en revue les progrès face aux 12 indicateurs de progrès et 21 cibles établis par la Déclaration de Paris.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide définit cinq (5) principes et 56 engagements par lesquels donateurs et pays bénéficiaires entendent s'assurer que l'aide soit aussi efficace que possible dans sa contribution aux Objectifs millénaires pour le développement (OMD) et autres objectifs de développement internationalement convenus. Les cinq (5) principes de la déclaration de Paris sont les suivants :

▪ **Appropriation**

Le développement connaîtra un succès et sera soutenu, et l'aide sera pleinement efficace seulement si le pays bénéficiaire prend le devant et détermine ses propres buts de développement ainsi que ses priorités et établit l'agenda finissant comment il voudrait qu'ils se réalisent. Les pays en développement mettront en place leurs propres stratégies de développement, amélioreront les institutions et combattront la corruption.

▪ **Alignement**

Pour que l'aide soit efficace, les partenaires doivent élaborer des stratégies nationales de développement fiables, et les donateurs doivent fournir l'appui et utiliser les systèmes locaux renforcés.

▪ **Harmonisation**

L'aide des donateurs sera efficace dans la mesure où tous les donateurs adopteraient des procédures communes pour harmoniser la livraison d'aide, y compris la coordination de leurs actions, la simplification des procédures, l'utilisation d'approches communes et la rationalisation de répartition des tâches pour réduire la fragmentation et des répétitions inutiles.

▪ **Gestion axé sur les résultats**

Donateurs et pays partenaires doivent gérer et exécuter l'aide en fixant le regard sur les résultats à atteindre; ceci demande que le regard préalablement porte sur les intrants se porte dorénavant sur la réalisation de résultats mesurables. Il faut que les pays en développement aussi bien que les donateurs s'évertuent à produire et mesurer les résultats.

▪ **Responsabilité mutuelle**

Donateurs et partenaires doivent tous se porter responsables pour des résultats de développement et travailler ensemble pour établir des cadres de travail mutuellement acceptés, susceptibles de permettre des évaluations de performance fiables, la transparence et la reddition des comptes des systèmes de pays.

L'Agenda d'Actions d'Accra : Du 02 au 04 septembre 2008, les pays donateur, les pays bénéficiaires et des Organisations non gouvernementales se sont rencontrés à un Forum de Haut Niveau à Accra au Ghana pour évaluer le progrès de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et se mettre d'accord sur un " agenda d'action". Le Forum de Haut Niveau d'Accra s'est terminée avec l'adoption de l'Agenda d'Action d'Accra (AAA) à travers lequel la communauté internationale a réaffirmé son engagement à opérer des progrès dans la mise en œuvre de la déclaration de Paris et intensifier les efforts pour atteindre les Objectifs millénaires pour le développement (OMD).

1.1.2. Contexte politique et décentralisation au Bénin

Le Bénin, avec une population de près de 9 millions de habitants, un revenu par habitant de 745 dollars et un taux de pauvreté de 39%, était classé 134^e (2010) sur l'indice de développement humain du PNUD (IDH 2010, nouvelle méthode).

En matière de politique nationale le Bénin disposait (dispose encore) d'un cadre stratégique de développement et de lutte contre la pauvreté organisé autour de 3 niveaux :

- une stratégie nationale de long terme « Etudes Nationales de Perspective à Long Terme, Alafia Bénin 2025 » selon laquelle « le Bénin est en 2025, un pays phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social » ;
- des « Orientations Stratégiques de Développement du Bénin 2006 – 2011 » qui définissent à moyen terme les bases pour la relance de l'économie et les fondamentaux permettant d'aller vers un Bénin émergent ;

- une « Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté 2011-2015 » (SCRP) qui offre le cadre à court terme de lutte contre la pauvreté. En novembre 2010, le Gouvernement a approuvé sa troisième SCR. La nouvelle stratégie couvre le quinquennat 2011-2015. Elle est le résultat d'un large processus participatif qui a associé étroitement, à chacune des étapes, l'Administration publique, les opérateurs économiques et la société civile. Elle s'inspire de la vision de long terme décrite dans les « Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme (ENPLT), "Benin-Alafia 2025" » et s'appuie sur les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) définies par le Gouvernement en 2006. La SCR 3 opérationnalise ces OSD à travers un cadre programmatique, le Programme d'Actions Prioritaires (PAP).

Ces documents servent de cadre de référence aux secteurs dans la définition de leurs politiques. En matière de politique de décentralisation et de déconcentration le contexte sectoriel est le suivant :

Le contexte sectoriel de la décentralisation et de la déconcentration se caractérise par une politique mise en place et des défis à relever.

- La décentralisation constitue au Bénin, un instrument de choix pour une nouvelle approche du développement, orienté vers la lutte contre la pauvreté et le développement humain durable. Les communes, du fait de leurs responsabilités en matière de services de base et de proximité (santé, éducation, hydraulique et environnement notamment), ont vocation à en devenir des acteurs privilégiés. Un ministère spécifique en charge de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire (MDGLAAT) a été créé pour accompagner cette double dynamique de décentralisation et de déconcentration ;
- Le Bénin dispose d'une politique sectorielle : la politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC). Partant du constat d'une absence d'articulation entre décentralisation et déconcentration d'une part et entre réforme territoriale et réforme de l'Etat d'autre part, le Gouvernement béninois a préparé une politique nationale et l'a adoptée le 19 octobre 2009. Cette politique nationale vise (i) un aménagement du territoire harmonieux et équilibré, intégrant l'ensemble du territoire national pour atteindre un développement durable et équitable ; (ii) une bonne gouvernance territoriale par une administration modernisée et efficace et (iii) la réduction du niveau de pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et la valorisation des potentialités économiques des communes ;
- La PONADEC dispose pour la période 2008-2013 d'un Plan d'Actions Prioritaires (PAP) décliné par volets et d'un outil financier (le Fonds d'Appui au Développement des Communes FADeC)³. Le coût global de la mise en œuvre de la PONADEC est estimé à 16,4 milliards de FCFA (dont 2,6 milliards de FCFA de mesures optionnelles). A ce coût, s'ajoutent les prévisions d'abondement du FADeC non affecté (55,5 milliards de FCFA entre 2008 et 2013) et les montants du FADeC affecté qui s'élèvent en 2010 à 5,0 milliards de FCFA ;
- La politique de transfert (au centre de la PONADEC en termes financiers) bénéficie déjà d'une expérience de plus de deux ans et d'un cadre institutionnel articulé autour de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), organe paritaire (Gouvernement / communes) responsable du pilotage du FADeC et de la Commission Interministérielle de l'Elaboration du Plan de Transfert des Compétences et des Ressources aux Communes.

Ces éléments montrent le contexte de déroulement de l'étude sur l'efficacité de l'aide publique au développement dans le secteur de la décentralisation et de la gouvernance locale.

³ Le calendrier de mise en œuvre de la PONADEC a fait l'objet d'une actualisation lors du séminaire bilan de la mise en œuvre de ladite politique fin août 2012.

1.2. Objectifs et intérêt de l'étude

L'objectif de cette étude était d'identifier et d'analyser les problèmes et les défis de la coordination entre les donateurs et de formuler des recommandations opérationnelles afin d'assurer une plus grande cohérence et l'efficacité du soutien externe à la gouvernance locale et la décentralisation. L'étude s'est axée sur une analyse des pratiques d'engagement des bailleurs de fonds dans trois pays (Bénin, Mozambique, Pérou), en s'appuyant sur les enquêtes et entretiens de terrain. Ces études de cas ont donc complété les trois études de cas en cours développés par la Banque mondiale, l'USAID et le FENU et l'autre sur le Ghana élaboré par le ministère français des Affaires étrangères. Toutes les études de cas ont utilisé un cadre méthodologique commun et une synthèse a été rédigée pour présenter les principales leçons apprises et les stratégies orientées vers l'action pour faire face aux défis identifiés pour une meilleure efficacité de l'aide.

L'étude se concentre sur la question de la décentralisation et la gouvernance locale (DLG). Ce domaine politique est particulièrement intéressant pour la coopération au développement aide en raison de son caractère transversal et multisectoriel, sa complexité organisationnelle et sa pertinence pour les discussions sur la gouvernance entre les donateurs et les partenaires. Les résultats de l'étude ont été présentés et discutés lors de la réunion annuelle du groupe à Bruxelles en mai 2011. L'étude a également servi de base à une publication dans le cadre du Forum de haut niveau sur Séoul efficacité de l'aide en Novembre 2011.

II. Les principaux résultats de l'étude

La revue documentaire et les entretiens avec différents acteurs intervenants dans le secteur de la décentralisation, de la déconcentration et de la gouvernance locale ont permis de relever les points forts et les faiblesses de l'intervention des différents acteurs dans le secteur de la décentralisation.

2.1. Principales faiblesses du secteur de la décentralisation et de la gouvernance locale

2.1.1. Faiblesses des ressources communales

Un certain nombre de résultats concernant les réformes des collectivités locales et de la décentralisation ont été réalisés dans tous les pays étudiés, mais les résultats ont généralement été entravés par une diminution des ressources budgétaires et la réticence à affecter des ressources budgétaires à des fonctions clés des services au niveau local. Les contraintes budgétaires comprennent les facteurs suivants:

- Faiblesse des ressources propres des collectivités locales ;
- Faible capacité et difficultés de mobilisation des ressources locales propres ;
- Faible engagement du gouvernement pour le transfert des ressources aux communes;
- Lenteur dans la mise œuvre de la décentralisation fiscale.

2.1.2. Interférence entre décentralisation et programme sectoriel

L'un des principaux obstacles à la décentralisation au Bénin comme dans les autres pays étudiés est la question du transfert effectif des ressources. Les partenaires au développement sont souvent confrontés à cette résistance des ministères sectoriels qui aujourd'hui encore veulent gérés directement les projets financés par les bailleurs de fonds dans leur secteur.

Plusieurs acteurs interrogés ont souligné une contradiction entre les approches sectorielles et les approches de gouvernances locales.

- La plupart des agences de coopération ne prennent pas en compte le caractère transversal de la décentralisation dans l'élaboration des projets sectoriel. C'est pourquoi ceux-ci ne parviennent pas à assurer un degré maximal de cohérence et de complémentarité ;

- Il n'existe aucune évaluation spécifique de l'impact des programmes sectoriels sur la décentralisation et la gouvernance locale. Il n'y a donc pas d'indicateurs qui permettent de mesurer les effets des programmes et projets sectoriels sur la décentralisation et la gouvernance locale.

2.1.3. Compréhension diversifiée du processus de décentralisation/déconcentration

Il a été noté que certains partenaires au développement ont des difficultés à comprendre le cadre légal de la décentralisation et de déconcentration et n'arrivent pas de ce fait à trouver l'approche nécessaire à leur intervention. La loi a créé au Bénin des cadres de concertation et de planification du développement au niveau départemental par exemple les Conseils départementaux de concertation et de coordination (CDCC). Il s'agit là de cadres réunissant à la fois les élus locaux, les fonctionnaires d'Etat et les organisations de la société civile. Ces cadres de concertation mériteraient d'être soutenus de la part des partenaires au développement pour en faire de véritables espaces de démocratie.

2.1.4. Perte d'efficacité, l'efficience et la prolifération des projets

Dans tous les pays étudiés et particulièrement au Bénin, il y a un regain d'attention des partenaires au développement pour le secteur de la décentralisation notamment avec le démarrage des communes. Du coup, il y a eu une prolifération de projets et programmes d'appui au secteur de la décentralisation. Dans la plupart des cas, chaque partenaire y est allé suivant sa propre perception et en choisissant une zone d'intervention. On n'a pu assister alors à une duplicité des interventions des partenaires et à une mauvaise couverture du pays par les interventions des partenaires dans le secteur. Plusieurs départements, avec des communes à forte population ont pu être laissés en marge de cette prolifération des appuis. Dans le même temps, plusieurs communes se sont retrouvées avec une multitude d'appui qui n'a pas toujours favorisé une meilleure gouvernance du développement local. L'Etat, qui devrait assurer le développement harmonieux des communes n'a pas su orienter ces appuis à l'ensemble des départements.

Projets et programmes des partenaires sur la période 2004-2009

Partenaires	Nombre de projets et programme	Coût (en billion FCFA)	Pourcentage du total (%)
Allemagne	4	13.5	14.7
Belgique	5	8.2	8.9
Banque mondiale	4	48	52.2
Suisse	1	1.7	1.9
Pays-Bas	3	2.6	2.9
PNUD	2	3.4	3.8
Danemark	1	4.0	4.4
Union Européenne	2	10.5	11.5
Total	19	91.9	100.0

2.1.5. Diversité d'approches d'intervention des partenaires

De nombreux partenaires ont leur propre approche d'intervention qu'il s'agisse de soutien au développement local, aux ONG, la participation du public à la planification locale, le genre dans la gouvernance locale, etc. Le problème semble être que les projets sont à des degrés divers préconçu dans les états-majors des bailleurs de fonds et ne reflètent pas nécessairement la situation réelle et de la tradition dans le pays partenaire. De plus les approches ne sont pas harmonisées entre partenaires au développement.

Le Bénin en est un cas illustratif avec l'existence de plusieurs approches suivant les partenaires présents dans le secteur de la décentralisation: l'approche DCC (Développement conduit par les communautés) de la Banque mondiale, mise en place de fonds parallèle de développement local (malgré la mise en place du FADeC) ; autant de pratiques qui peuvent être citées.

2.2. Les principaux points forts du processus de Décentralisation et de gouvernance locale

2.2.1. Mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans le secteur de la décentralisation

La mise en œuvre du processus de décentralisation et de gouvernance locale montre une image assez différenciée parmi les pays sélectionnés. Il est intéressant de noter que tous les pays ont plus ou moins développés des systèmes complets de gouvernance locale. Le Bénin a mis en place progressivement un cadre légal assez complet sur la décentralisation, la déconcentration et la gouvernance locale. Ce constat est en réalité une indication positive de l'importance de l'appropriation nationale, qui, cependant, est viciée par les maigres ressources budgétaires consacrées à la décentralisation comme démontré ci-dessus.

Le Bénin a, au cours des dernières années, évolué vers une stratégie nationale harmonisée et l'engagement politique en faveur de la décentralisation et de la déconcentration et de l'aménagement du territoire («2D/AT»), notamment avec l'adoption en 2009, de la Politique Nationale de Décentralisation de la Déconcentration et (PONADEC) et la création du Fonds d'Appui au Développement des Communes de soutien correspondant (FADeC) depuis 2008. Il existe un grand dévouement professionnel à la décentralisation notamment depuis la création d'un ministère spécifique à décentralisation, à la gouvernance locale, à l'administration et à l'aménagement du territoire.

L'appui aux réformes de décentralisation est devenu de plus en plus une priorité dans la communauté des donateurs dans le but de promouvoir la participation populaire, le développement local et la très forte centralisation de la gestion de l'Etat.

2.2.2. Mobilisation de l'appui financier et technique

Les Pays qui entreprennent des réformes du gouvernement local ont mobilisé relativement facilement les donateurs, par exemple dans l'appui à l'élaboration d'un nouveau cadre juridique. Le niveau élevé de l'appropriation des réformes a favorisé un apport significatif du côté des bailleurs de fonds, malgré les difficultés déjà mentionnées à faire face au processus de décentralisation et de déconcentration. Une assistance technique et financière considérable est apportée par les partenaires au développement même si par moment il ya eu concurrence voire des différences entre les conseillers à long terme soutenant différentes écoles de pensée. Le renforcement de la coordination des donateurs, y compris des réunions régulières a permis de compenser ce problème, selon les acteurs interrogés. L'appui budgétaire sectoriel a été étendu pour inclure les finances publiques locales.

2.3. L'évaluation de l'efficacité de l'aide dans le secteur de la décentralisation et la gouvernance locale au Bénin

Cette évaluation permet de faire des constats généraux et des constats en lien avec les cinq principes clés de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

2.3.1. Les constats généraux : la coordination entre les partenaires au développement

Il y a une longue tradition de soutien des partenaires au processus de décentralisation et de gouvernance locale au Bénin depuis l'historique Conférence de forces vives de février 1990. Cependant, la coordination entre les bailleurs de fonds a été critiquée pour son inefficacité. Des critiques vont également à l'endroit du gouvernement béninois qui également n'arrive pas à impulser cette nécessaire coordination des bailleurs. Le résultat de ces deux facteurs est un tableau assez disparate de l'appui des donateurs au processus de décentralisation. En outre, le modèle 2D (Décentralisation/Déconcentration) a posé des défis aux bailleurs de fonds.

Pour corriger cette faiblesse dans la coordination, un «Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire (GT2DAT) » a été créé et est très actif. Il se réunit tous les deux mois et est également responsable de l'organisation de l'examen du programme de travail du Ministère en charge de la décentralisation, et de l'organisation de la revue sectorielle 2DAT.

Il y a également eu des progrès signalés dans des domaines clés d'alignement sur les procédures de gestion financière et de transferts. Un nouveau système de répartition des subventions aux communes (FADeC) est désormais pris en charge par plusieurs bailleurs de fonds, et la PONADEC constitue le cadre général de l'appui des partenaires au processus 2DAT.

2.3.2. Les principes de la Déclaration de Paris dans le secteur de la décentralisation et de la gouvernance locale

▪ L'appropriation

Il est à considérer qu'il y a une large appropriation de la réforme générale sur la décentralisation et des difficultés liés à l'appropriation des programmes pris mis en place par les partenaires au développement. Cela semble être l'un des domaines où les principaux acteurs de la gouvernance locale ont exprimé des préoccupations. Le problème est que certains partenaires ne sont pas pleinement conscients de l'appropriation nationale et ne parviennent pas à harmoniser les politiques nationales et leur culture politique. On note également un manque de leadership du gouvernement béninois notamment à travers le MDGLAAT.

▪ L'alignement

En règle générale, l'alignement de l'aide reste encore faible au Bénin. La qualité insuffisante des systèmes et procédures nationaux et le risque de corruption empêchent les donateurs de s'appuyer sur ceux-ci. Ce qui les amène dans la plupart des cas, à créer des structures parallèles de mise en œuvre du projet. L'aide est aussi sous-estimée dans le budget et sa prévisibilité a diminué depuis 2006. Néanmoins, le renforcement des capacités de développement en ce qui concerne l'objectif de la Déclaration de Paris pour 2010 est satisfaisant en raison d'un soutien accru coordonné.

Cependant, en particulier dans le domaine de la 2D, la communauté des donateurs au Bénin s'alignent de plus en plus sur cette approche globale, plus unifiée : création du groupe de donateurs qui fonctionne bien, l'utilisation croissante de la modalité de l'appui budgétaire global et sectoriel, l'augmentation de la de leur contribution à travers le mécanisme du FADeC (Union européenne, Danemark, Suisse et FENU) comme instrument unifié pour soutenir les communes du Bénin.

- **L'harmonisation**

Au Bénin, depuis 2008, les budgets sont préparés par tous les ministères qui sont responsables de la planification, de la préparation du budget et l'exécution. Pour une meilleure coordination, 12 groupes techniques et thématiques ont été formalisés où se rencontrent les représentants des ministères, des partenaires au développement et les ONG. Les partenaires au développement ont proposé leur regroupement sous la direction du MEF pour renforcer leur rôle, mais cette nouvelle organisation n'était pas encore fonctionnelle lors des enquêtes dans le cadre de l'étude. Les groupes les plus actifs étaient ceux de l'eau et l'éducation.

Bien qu'il y ait une bonne division du travail entre les partenaires au développement en place : appui budgétaire sectoriel (ABS), approches-programmes et approche projet, il ya encore quelques problèmes spécifiques d'harmonisation comme déjà mentionné (chevauchement d'approches spécifiques).

- **Gestion axée sur les résultats**

Malgré les progrès réalisés en matière d'harmonisation par les partenaires au développement, il n'existe pas d'indicateurs qui attestent que les activités financées par les partenaires au développement ont permis d'atteindre les résultats sous la forme d'amélioration de la gouvernance locale et de la décentralisation. La gestion des résultats n'a donc généralement pas été l'un des points forts de la coopération au développement en matière de décentralisation et de gouvernance locale. Il semble qu'il ya des contradictions entre les programmes sectoriels et des programmes majeurs de décentralisation et de gouvernance locale conduisant à un manque d'intégration et d'harmonisation, et qui entraîne des difficultés à produire des résultats suffisants en la matière.

Faible degré de GAR



Haut degré de GAR

Absence de GAR, aucune mesure de résultats obtenus	Rapports sur le rendement du personnel des collectivités locales soumis, mais sans suivi	Programmes et projets appuyés par des bailleurs de fonds incluant des indicateurs de performance	Rapports harmonisés pour les programmes, mais non intégré aux systèmes gouvernementaux	Evaluation systématique de la Gouvernance locale et la décentralisation
Aucun cas	Pérou	Ouganda, Ghana	Cambodge, Mozambique, Bénin	Aucun cas

- **Responsabilité mutuelle**

En général, il y a eu des progrès dans ce domaine, mais aussi les problèmes en suspens. Le partenaire au développement invite les pays partenaires à se rendre compte mutuellement des ressources disponibles pour le développement afin de renforcer l'engagement vis-vis des stratégies nationales de coopération. Les pays partenaires sont appelés à améliorer leurs cadres de responsabilisation et partenaires au développement à rendre plus transparent leur flux d'aide publique.

Depuis 2005, des ateliers sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide ont été organisées et une analyse de situation a été entreprise en 2006 afin d'élaborer un plan pour l'année 2007 qui, cependant, n'a pas été mis en œuvre. Un système global d'évaluation mutuelle de l'efficacité APD n'existe pas encore. Les représentants du gouvernement et des observateurs indépendants ont mentionné que les acteurs centraux ont des difficultés avec les indicateurs de mesure de la performance élaborés par les partenaires au développement. Le cas du Bénin illustre le fait qu'un cadre de responsabilité mutuelle n'existe pas encore.

III. Principaux enseignement et recommandations

3.1. Les principaux enseignements

La gouvernance locale et la décentralisation sont devenues des aspects importants de la réforme du secteur public dans les pays en développement au cours des deux dernières décennies. Leur prise en charge est déjà devenue un axe important de l'appui des partenaires au développement.

La décentralisation et gouvernance locale reflétant les intérêts communs et défis de développement posés, DeLOG a fait un effort concerté au cours des sept dernières années, pour renforcer la collaboration à l'assistance aux gouvernements des pays partenaires ainsi qu'à leurs citoyens.

En travaillant sur plusieurs niveaux de gestion du pouvoir et de grandes variations dans les capacités et les besoins, les partenaires engagés dans la décentralisation et la gouvernance locale doivent travailler à s'approprier les réformes du pays et à promouvoir la cohérence de leurs engagements au niveau du pays et sur des horizons temporels adéquats.

Pour ce faire, quatre aspects doivent être prises en considération. Premièrement, les partenaires au développement qui soutiennent soutien le processus bénéficieront d'une appréciation plus délibérée et plus complète de la dynamique économique qui sous-tend la décentralisation politique dans un pays en particulier. Bien que les partenaires soit rarement en mesure d'influer sur ces dynamiques, une plus grande attention à la compréhension de cet aspect très important du contexte est susceptible d'aider à la conception d'un soutien plus efficace et il faut s'attendre à avoir un impact plus durable.

Deuxièmement, les partenaires concernés doivent s'engager plus profondément, au sens large, et efficacement avec des acteurs publics et privés à tous les niveaux qui travaillent sur d'autres aspects de la réforme du secteur public et la gouvernance. La réforme de la décentralisation n'est pas autonome et ne peut pas fonctionner seule. Il y a une nécessaire synergie avec les réformes d'autres secteur public au regard de son caractère transversal.

Troisièmement, une plus grande attention doit être accordée à la surveillance et à l'évaluation des progrès et des effets du processus de décentralisation. Le Suivi-évaluation est un outil important de gestion et de responsabilisation qui a été insuffisamment utilisé dans la plupart des pays, et des efforts qui ont été entrepris ont tendance à être fragmentée entre les acteurs nationaux et les partenaires. Les informations et autre feedback dans le cadre du suivi-évaluation permet aux partenaires d'avoir une meilleure idée de la façon de structurer leur soutien à la réforme et la façon de l'ajuster en cours de route si nécessaire.

Quatrièmement, les partenaires au développement doivent se concentrer davantage sur la façon dont elles structurent et mettent en œuvre leur appui à la réforme de la décentralisation (y compris des liens vers d'autres réformes du secteur public) et ce en se fixant des délais suffisants d'intervention. Bien que cela puisse être difficile lorsque les systèmes et les capacités sont faibles, les partenaires au développement doivent s'efforcer d'utiliser les systèmes nationaux et adopter des modalités flexibles de l'aide dans la mesure du possible. La flexibilité peut inclure l'utilisation d'approches asymétriques pour inciter les pays à adopter des réformes nécessaires et améliorer les performances. La capacité doit être comprise au-delà de l'accent traditionnellement mis sur les compétences des cadres du secteur public et notamment des acteurs clés à tous les niveaux.

Pour que tout cela se produise, les partenaires ont besoin de mieux documenter l'état du processus et des réformes connexes, de comprendre ce qui fonctionne et ce qui n'est pas, et de diagnostiquer les facteurs qui sous-tendent la performance. En opérant de cette façon, on est conforme à l'approche globale des réformes mettant l'accent sur les processus de suivi et l'atteinte des résultats.

3.2. Recommandations

Les recommandations formulées ici le sont principalement à l'endroit des partenaires au développement et s'appuient sur les différents constats de l'étude de cas du Bénin principalement et également des autres études de cas.

- Utiliser et renforcer les outils existants d'analyse pour effectuer une analyse d'économie politique de la décentralisation et de la gouvernance locale et intégrer ces résultats dans l'analyse périodique conjoint et les exercices de programmation ;
- Renforcer et élargir le dialogue politique avec le gouvernement dans le but de promouvoir davantage les principes d'harmonisation et d'alignement aux programmes conçus dans le cadre de la réforme du secteur de la décentralisation. Ceci permettra aux partenaires d'apporter un appui plus cohérent pour la mise en place d'un système de gouvernement plus durable au niveau local ;
- créer des cadres de coordination au niveau local associé à des structures de gouvernance à plusieurs niveaux pour la promotion de l'articulation horizontale et verticale entre les différents niveaux de gouvernement, les acteurs territoriaux et les partenaires ;
- Améliorer et institutionnaliser le Système de Suivi & Evaluation : participation des acteurs nationaux à la définition des indicateurs, surveillance périodique et avis d'évaluation, utilisation des résultats pour aider à améliorer le système et la performance globale de développement ;
- Développer des plates-formes communes d'engagement entre partenaires avec un horizon temporel adéquat en vue de promouvoir la cohérence, l'innovation et la durabilité des activités d'appui aux pays ;
- Appuyer, à partir d'une stratégie commune, le renforcement des capacités des acteurs à tous les niveaux en privilégiant les formations in situ et à la demande ;
- Accorder une attention particulière à la clarification du statut des fonctionnaires territoriaux car cela constitue un facteur clé pour attirer et retenir du personnel. Les partenaires pourraient prendre en charge le développement et la mise en œuvre d'un plan de développement des capacités nationales pour le secteur public, liée à la gestion des performances et des incitations, y compris les fonctionnaires locaux.

Conclusion

Les défis à promouvoir l'efficacité de l'aide au développement dans le secteur de la décentralisation et de la gouvernance local sont là. La complexité du secteur et la multitude d'acteurs impliqués rendent particulièrement difficile l'intervention des partenaires au développement. Il n'existe pas de recettes adaptées à chaque situation. Au minimum, les partenaires au développement ont l'obligation d'apprendre à partir des expériences et d'améliorer leur performance régulièrement. Malgré les efforts considérables et l'amélioration des pratiques il ya beaucoup de travail à faire, mais il ya de nombreuses façons d'aller de l'avant de façon productive s'il ya une réelle volonté.

Au Bénin, le contexte devient de plus en plus favorable à un appui du processus de décentralisation conformément au principe de la Déclaration de Paris. La création du MDGLAAT (dont le leadership reste encore à prouver), l'adoption de la PONADEC en cohérence avec les documents fondamentaux de planification au niveau sectoriel et avec les engagements internationaux du Bénin, la mise en place du FADeC, l'organisation régulière des élections communales, municipales et locales sont autant d'atouts pour organiser de manière plus efficiente et maîtrisée, les interventions des partenaires au développement intervenant dans le secteur de la décentralisation.