



*Avec le soutien financier de la Commission européenne*

## **PARTENARIAT STRATEGIQUE AIMF – COMMISSION EUROPEENNE**

SGA n°DCI-NSAPVD/2015/356-788



**ETUDE SUR LA LOCALISATION DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE EN VUE D'APPUYER LE PROCESSUS DE PLAIDOYER DES AUTORITES LOCALES AU BENIN**

Octobre 2017

## TABLE DES MATIERES

<b>RESUME EXECUTIF</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>7</b>
1. REVUE DE LA LITTERATURE .....	7
1.1. ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL .....	8
1.2. ENVIRONNEMENT NATIONAL .....	9
2. BILAN DE LA DECENTRALISATION .....	11
2.1. PRINCIPAUX CONSTATS .....	12
2.2. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS .....	14
3. BILAN DES OMD AU BENIN .....	15
3.1. PASSAGE DES OMD AUX ODD : LEÇON APPRISSES .....	16
3.2. IMPLICATION DES ELUS LOCAUX DANS LA REALISATION DES OMD .....	17
4. MECANISME DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI-EVALUATION DES OMD .....	18
4.1. LE COMITÉ D'ORIENTATION .....	18
4.2. LE COMITÉ DE PILOTAGE .....	18
5. MECANISME DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI-EVALUATION DES ODD .....	19
5.1. LE NIVEAU STRATÉGIQUE .....	20
5.2. LE NIVEAU TECHNIQUE .....	20
6. SPATIALISATION DU PROGRAMME D'ACTION DU GOUVERNEMENT CENTRAL : EXPERIENCE DES INFRASTRUCTURES ET DU TOURISME .....	21
6.1. EXPERIENCE DU MINISTERE DES INFRASTRUCTURES ET DES TRANSPORTS .....	22
6.2. EXPERIENCE DU MINISTERE DU TOURISME ET DE LA CULTURE .....	25
7. ANALYSE COMPARATIVE DU DEGRE DE PARTICIPATION DES GOUVERNEMENTS LOCAUX .....	29
7.1. LE NIVEAU STRATÉGIQUE .....	30
7.2. LE NIVEAU TECHNIQUE .....	30
8. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS POUR LE PLAIDOYER DES AUTORITES LOCALES .....	31
8.1. A L'ENDROIT DU GOUVERNEMENT CENTRAL ET DU PARLEMENT .....	31
8.2. A L'ENDROIT DES AUTRES PARTIES PRENANTES .....	32
9. PLAN D'ACTION .....	33
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>35</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>37</b>

## RESUME EXECUTIF

La mise en œuvre pendant quinze (15) ans des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) a permis d'atteindre, à l'échelle mondiale, des résultats concrets dans plusieurs domaines. Au Bénin, des progrès significatifs ont pu être enregistrés par rapport à certaines cibles. En 2010, face aux nouveaux défis mondiaux, les Chefs d'Etats et de Gouvernement du monde entier ont appelé, non seulement à accélérer leur réalisation, mais aussi à réfléchir sur un Agenda de développement au niveau international pour l'après-2015.

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 a été adopté à New York lors du Sommet des Nations Unies du 25 septembre 2015. Le document final sur le programme de l'après-2015 répertorie 17 objectifs de développement durable (ODD) et 169 cibles associées, entrés en vigueur le 1er janvier 2016. Comme l'a déclaré le Secrétaire général de l'ONU, ils « orienteront les décisions que nous prendrons au cours des 15 prochaines années ». Les ODD visent en premier lieu à réduire la pauvreté, à favoriser l'inclusion sociale dans un monde où les défis climatiques sont croissants.

L'une des innovations portée par les ODD réside dans la mise en œuvre : on parle ici de « localisation ». En effet, la mise en œuvre des politiques pour atteindre les 17 ODD part des localités pour répondre à des problématiques globales. C'est un réel inversement des modes de gouvernance. Jusqu'à maintenant, les décisions étaient prises à la tête des États et étaient déclinées sur les territoires.

Au Bénin, à travers sa feuille de route, le Gouvernement central a rassuré toutes les parties prenantes de la prise en compte de l'engagement des ODD « Ne laisser personne de côté ». Cette feuille de route est déclinée en plusieurs étapes dont les principales sont : l'appropriation par toutes les parties prenantes des ODD; l'intégration et la budgétisation des ODD dans les politiques et planification nationales; le financement des ODD et la mise en place d'un cadre de suivi.

Comme l'a déclaré Monsieur Abdoulaye BIO TCHANE, Ministre d'Etat chargé du Plan et du Développement, « *Le Bénin a assumé par le passé un leadership stratégique dans le processus de formulation des ODD, mais ambitionne maintenir ce leadership dans le volet le plus difficile et le plus contraignant, celui opérationnel. A cet égard, je voudrais vous rassurer de la coloration 'ODD' du « Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) 2016-2021* ».

En dépit de cette coloration ODD du PAG, la territorialisation de ce dernier dans les secteurs du transport et du Tourisme révèle que certaines localités ne sont pas prises en compte. Les communes affectées par ce programme n'ont ni été consultées ni associées lors de l'élaboration du PAG. L'on s'interroge dans ces conditions si les attentes des citoyens seraient comblées de manière efficiente.

La réussite de la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD) à l'horizon 2030 nécessite la mobilisation et l'adhésion de toutes les couches de la société. Le niveau local représente un niveau de gouvernance où l'action citoyenne est davantage ancrée à travers l'engagement et la participation à la prise de décision, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre ; tout ce qui concourt à créer des sociétés justes, pacifiques et équitables basées sur des approches participatives et inclusives. L'intégration des ODD dans les Plans de Développement communaux, constitue une étape primordiale dans la mise en œuvre des ODD. C'est pourquoi le processus de révision ou d'élaboration des Plans de Développement en cours au Bénin offre l'opportunité de bâtir une planification locale basée sur les ODD.

Localiser le développement signifie **prendre en compte les contextes locaux et régionaux** dans l'accomplissement de l'Agenda 2030, depuis la conception des objectifs et des cibles, à la **définition des moyens de mise en œuvre**, en passant par **l'utilisation des indicateurs** pour mesurer et suivre les progrès. Il s'agit également de mettre les priorités, les besoins et les ressources des territoires et des populations au cœur du développement durable. Enfin, localiser le développement implique des échanges continus entre les acteurs mondiaux, nationaux et locaux.

Auparavant, dans le contexte des OMD, la localisation était principalement comprise comme la mise en œuvre des objectifs au niveau local, par des acteurs infranationaux, notamment par les gouvernements locaux et régionaux. Au cours des années récentes, les processus d'élaboration et d'adoption des ODD ont induit un changement au niveau de ce concept. En effet, tous les ODD ont des cibles directement liées aux responsabilités des gouvernements locaux et régionaux. C'est la raison pour laquelle la réussite des ODD dépend plus que jamais de **la capacité des gouvernements locaux et régionaux à promouvoir un développement territorial intégré, ouvert et durable**.

*Les gouvernements locaux et régionaux sont des décideurs politiques, des catalyseurs du changement* et le niveau de gouvernement le mieux placé pour faire le lien entre les objectifs généraux et les communautés locales. Localiser le développement est ainsi un processus de valorisation des acteurs locaux, visant à rendre le développement durable plus réactif, et ainsi, pertinent par rapport aux aspirations et aux besoins locaux. Les objectifs du développement sont réalisables seulement si les acteurs locaux participent pleinement, non seulement à leur mise en œuvre, mais aussi à leur définition et à leur suivi.

Afin de stimuler la participation des acteurs locaux, l'élaboration des politiques publiques doit être ouverte et partagée tout au long de la chaîne politique, et non imposée par le haut. Tous les acteurs importants doivent être inclus dans la prise de décision au niveau local et national, grâce à des **mécanismes consultatifs et participatifs**.

C'est en raison de cette nouvelle donne que le dispositif de pilotage des ODD doit être inclusif et accordé une place de choix aux gouvernements régionaux ou locaux ainsi qu'aux autres parties prenantes afin de garantir le succès dans la réalisation des ODD.

Aussi, convient-il de mettre un accent sur le forum bilan des douze ans de la décentralisation au Bénin ainsi que les principaux défis qui doivent être relevés durant la deuxième décennie de cette réforme administrative et territoriale qui se trouve dans sa phase de maturité institutionnelle.

Le plan d'action élaboré pour lever les obstacles liées à la localisation au ODD au Bénin met l'accent sur : i) l'intégration des ODD dans la planification locale ; ii) la mise en place d'un système d'information local de suivi des ODD ; iii) la communication sur les ODD ; iv) la mobilisation et le lobbying en faveur des ODD ; v) l'opérationnalisation des ODD et ; vi) les réformes administratives, législatives et réglementaires.

Le document final rédigé par les Nations Unies fait explicitement référence au rôle déterminant de la statistique dans la mise en œuvre des ODD et dans le suivi des progrès effectués par les gouvernements. Chaque pays a-t-il précisé, a besoin de données de référence pour préparer la transposition des ODD dans les stratégies de développement nationales, ainsi que d'indicateurs de suivi et d'évaluation périodiques des progrès effectués. Le document souligne la nécessité de disposer de « données de qualité, actualisées et exactes, ventilées par niveau de revenu, sexe, âge, race, appartenance ethnique, statut migratoire, handicap et emplacement géographique ». La mise en œuvre des ODD mettra probablement les systèmes de statistique nationaux à rude épreuve. Le

paragraphe 57 du document final souligne ainsi la nécessité d'un renforcement des capacités des États Membres afin de remédier aux lacunes de la collecte des données et de faire en sorte que les progrès soient mesurables. Ainsi, les principales recommandations formulées pour la localisation des ODD se déclinent comme suit ;

- **A l'endroit du Gouvernement central et du parlement**

- **Procéder** à la mise en place d'un cadre semestriel d'échanges entre le Gouvernement, l'ANCB, les élus locaux, les PTFs et les OSCs ;
- **Procéder** à la mise en place et au suivi du fonctionnement efficient des Comités Départementaux de Suivi et les Comités Communaux de Suivi des ODD ;
- **Procéder** à la relecture des textes de la décentralisation incluant les textes des ministères sectoriels qui ont un lien avec les compétences communales ;
- **Prendre** une directive gouvernementale prescrivant la mise en place d'un plan de décentralisation et de déconcentration (Plan 2D) dans tous les ministères transversaux et sectoriels concernés par la réforme de l'administration territoriale afin que d'ici à 2020, toutes les politiques et stratégies sectorielles devant être territorialisées le soient avec la volonté politique requise et dans les règles de l'art ;
- **Procéder** à l'élaboration d'un code des collectivités locales assez innovant et couvrant les enjeux de la décentralisation, de la déconcentration, de l'aménagement du territoire, de la régionalisation du développement et des spécificités des espaces frontaliers. Ce code doit prendre en compte les trois fonctions de la réforme administrative et territoriale (RAT) à savoir : fonctions politiques, fonction d'administration territoriale et fonctions de développement local ;
- **Proposer** un projet de loi sur le partenariat public privé permettant aux collectivités territoriales de réaliser des investissements structurants pour la promotion de l'économie locale ;
- **Prendre** des mesures en faveur de l'appropriation des ODD par toutes les parties prenantes ;
- **Procéder** à un renforcement des capacités en faveur de l'intégration des ODD dans la planification du développement tant au niveau central que local ;
- **Procéder** au financement des ODD *sur les ressources internes suivant une programmation et exécution budgétaires efficientes* ;
- **Prendre** des mesures en faveur de l'indépendance du système statistique (financement des activités statistiques au niveau national, régional)

- **A l'endroit des autres parties prenantes**

- **Solliciter** l'appui financier et technique pour l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement communaux orientés vers les ODD ;
- **Réclamer** que la part des ressources du budget général de l'État allouée aux communes soit au moins égale à 15% d'ici à 2020 ;
- **Réclamer** une réforme de la fiscalité locale prenant en compte les besoins d'évolution relatifs aux réalités et aux objectifs de développement local ;
- **Solliciter** un soutien en faveur des organisations de la société civile pour le suivi

- de la mise en œuvre des projets et programmes dans le cadre de la localisation des ODD ;
- **Solliciter** le transfert effectif des compétences et des ressources.

## INTRODUCTION

En janvier 2015, un accord de partenariat stratégique a été conclu entre l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) et l'Union Européenne (UE) avec pour objectif, de renforcer le rôle et la place des maires, de créer les conditions qui favorisent une démarche commune de tous les acteurs du développement, à savoir l'Etat (les Gouvernements et les parlementaires), la société civile et les collectivités territoriales et de veiller à une meilleure prise en compte des problématiques et des positions des Autorités locales par les décideurs nationaux, régionaux et mondiaux.

A la suite de la mise en place en 2015 de quatre groupes de plaidoyer consacrés aux finances locales, au statut de l' élu local, aux services essentiels et au rôle des Autorités locales dans la lutte contre les changements climatiques, les maires ont souhaité la mise en place, en 2017, d'un nouveau groupe consacré à la « Localisation des Objectifs de Développement Durable ».

La réunion de cadrage du groupe de plaidoyer sur la localisation des ODD a eu lieu le samedi 7 octobre 2017 à Ouagadougou, au Burkina Faso sous la présidence de M. Armand Béouindé, maire de Ouagadougou et président de l'Association des municipalités du Burkina. Elle a permis de partager un aperçu de la situation de chaque pays en ce qui concerne les ODD, de s'accorder sur la problématique et la définition des enjeux, de formuler des premières recommandations, avant d'établir une feuille de route et un plan d'action.

L'objectif général de cette étude est de procéder à une identification des principaux axes de plaidoyer des autorités locales dans les pays francophones d'Afrique en vue de garantir une localisation efficiente des ODD. De façon spécifique, il s'agira de présenter les éléments suivants :

- la revue des documents existants dans le pays sur la localisation des ODD ;
- un bref bilan de la décentralisation ;
- la présentation des mécanismes de suivi et de mise en œuvre des Objectifs du Millénaire (2000-2015) et diagnostic de la prise en compte des positions des Autorités locales dans ces mécanismes
- l'identification des mécanismes actuels de mise en œuvre, de suivi et de financement des ODD au niveau national (incluant la liste des administrations responsables, éventuelles unités en charge du suivi et de la coordination, contacts)
- le niveau de prise en compte des territoires dans la planification du développement au niveau central (expériences de deux à trois ministères sectoriels) ;
- le diagnostic sur la prise en compte des Autorités locales dans les mécanismes actuels : sont-elles consultées ? selon quelle périodicité et via quels canaux ? participent-elles à un comité de pilotage national ? y a-t-il eu des évolutions par rapport aux mécanismes de suivi et de mise en œuvre des OMD ?
- la proposition de recommandations pour le plaidoyer des maires

Au terme de cette étude, un plan d'action pour le plaidoyer des autorités locales du Bénin sera élaboré. Ce plan, de dix (10) actions au maximum, permettra aux élus de conduire un processus robuste de plaidoyer avec des retombées immédiates sur la prise en compte des ODD dans les localités.

## 1. REVUE DE LA LITTÉRATURE

## 1.1. ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

Les Etats membres des Nations Unies ont adopté le 25 septembre 2015 l'Agenda 2030 pour le développement durable. Un plan d'action universel et transformateur pour les personnes et la planète qui inclut dix sept (17) objectifs et 169 cibles qui vont servir de cadre pour la mise en œuvre des actions de développement et de lutte contre la pauvreté au cours des 15 prochaines années. Il est le résultat d'un processus participatif et inclusif aux niveaux international, régional, national avec l'implication des gouvernements, du secteur privé, des syndicats, des universités, du Système des Nations Unies, des organisations de la société civile ainsi que des groupes marginalisés et les plus défavorisés.

A travers l'ensemble de ces 17 ODD et les 169 cibles de l'Agenda de développement durable, les États membres se sont engagés à éradiquer la pauvreté sous toutes ses formes, à lutter contre les inégalités, à construire des sociétés pacifiques, inclusives et résilientes, en s'assurant de l'avenir de la planète et le bien-être des générations futures.

De même, la communauté internationale ambitionne de voir tous les objectifs et cibles de l'Agenda 2030 se concrétiser au profit de toutes les nations et de tous les peuples et à tous les niveaux de développement durable. L'on s'interroge et à juste titre sur la démarche méthodologique ainsi que les institutions à mettre en place pour garantir l'atteinte des objectifs aussi ambitieux. La réponse à cette préoccupation est sans nul doute la participation des territoires, l'action et le leadership local afin de fédérer toutes les énergies autour de ces défis de développement.

La localisation de l'Agenda 2030 signifie non seulement l'intégration des Objectifs de Développement Durable (ODD) dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques et des stratégies de développement local, mais surtout la prise en compte par les gouvernements centraux des besoins et des attentes des autorités locales durant l'élaboration de ces politiques. Elle ne signifie pas seulement des outils et des mécanismes pour la mise en œuvre et la surveillance efficace des politiques de développement au niveau local, mais aussi de mettre les priorités, besoins et ressources des territoires et de leurs peuples au centre du développement durable. Par conséquent, la recherche pour les outils et les stratégies pour localiser les ODD est essentielle pour la conception, la mise en œuvre et l'optimisation de la réussite de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

Une littérature abondante est disponible sur tous les objectifs et les cibles des ODD. Les feuilles de route sont élaborées par toutes les agences du système des nations unies ainsi que la plupart des organisations régionales et internationales pour s'adapter aux orientations nouvelles du développement du monde. En outre, les institutions de renforcement des capacités ainsi que les universités et centres de recherche produisent de jour en jour de la documentation sur les outils, les instruments et la méthodologie de mise en œuvre des ODD. L'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) apporte des assistances concrètes aux Etats membres pour faciliter l'appropriation et la localisation des ODD. L'engagement de la communauté internationale autour des ODD est une expérience inédite. Tous les pays du monde sont tous engagés dans le combat pour le développement autour des ODD. L'institution des rapports nationaux à examiner tous les quatre (ans) est un facteur stimulant.

Les autorités locales sont aussi fortement impliquées dans ce combat. Les principaux messages clés issus de la rencontre entre les Maires, les Présidents de gouvernements régionaux et les représentants de leurs associations, réunis à New York, le 27 septembre 2015 pour célébrer l'adoption de l'Agenda 2030 pour le développement durable et la reconnaissance du rôle devant être joué par eux témoignent de l'appropriation du changement de paradigme de développement.

Au nombre de ceux-ci, on peut citer :

- les gouvernements locaux et régionaux sont essentiels à la promotion du développement durable à l'intérieur de leurs territoires et sont par conséquent des partenaires nécessaires pour la mise en œuvre des ODD ;
- une gouvernance locale efficace est nécessaire pour garantir l'inclusion d'une grande variété de parties prenantes, crée ainsi une appropriation, un engagement et une responsabilisation élargis ;
- une approche intégrée multi niveau et multilatérale est nécessaire pour promouvoir des programmes transformateurs au niveau local ;
- un engagement national fort est nécessaire pour mettre en place les cadres juridiques adéquats et les capacités institutionnelles et financières au sein des gouvernements locaux et régionaux ;
- les institutions, les acteurs économiques et les communautés locales renforceront la légitimité des efforts nationaux en faveur du développement, et leur concrétisation au niveau local grâce à la mobilisation et l'appropriation populaire.

Cet engagement des gouvernements locaux ne peut se concrétiser que si les obstacles majeurs liés à leur fonctionnement et à la gestion du processus de gestion de développement sont levés. Que faire pour atteindre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux au vu des faiblesses et menaces qui pèsent sur le fonctionnement des gouvernements locaux au plan législatif, réglementaire, financier et administratif ? Que faire pour garantir la prise en compte effective des gouvernements locaux dans la planification du développement au niveau national et régional ? Comment les autorités locales peuvent-elles être mieux intégrées dans la programmation, le suivi et le financement des ODD ? Dans quels organes est-il nécessaire d'améliorer leur représentation pour que cela soit le cas ? Telles sont les principales préoccupations qui se posent à la localisation des ODD dans les collectivités territoriales.

## 1.2. ENVIRONNEMENT NATIONAL

A l'instar de tous les pays du monde, le Bénin est aussi engagé dans la réalisation des ODD. En effet, dans le cadre de la formulation des ODD, le Bénin a tenu des assises consultatives sur l'après 2015. Ces assises ont mobilisé et sensibilisé toutes les parties prenantes sur toute l'étendue du territoire national. Conscient des enjeux en lien avec les ODD, le Bénin s'est engagé dès le lendemain de l'adoption des ODD dans le processus de leur opérationnalisation

Trois acteurs sont remarquables par la floraison des études et travaux sur les ODD. Il s'agit du Gouvernement central, des autorités locales au travers de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) et la société civile.

**Au niveau du Gouvernement central**, les principaux travaux portent sur :

- **l'élaboration et la mise en œuvre d'un agenda sur l'appropriation des ODD** : Il est constituée des activités d'information, d'éducation et de communication qui se poursuit à l'endroit de toutes les parties prenantes (le secteur public, le secteur privé, les collectivités locale, les jeunes, les organisations de la société civile, les syndicats, ... ) ;
- **la priorisation des cibles des ODD** : Elle a eu lieu à l'aide des outils de la MAPS (Mainstreamings Accelerating and Policy Support) que sont l'Analyse Rapide Intégrée (RIA 1 et 2) et la matrice de priorisation. Il s'agit d'outils développés par le groupe de développement des Nations Unies à l'effet de permettre aux différents pays sur une base objective de procéder à la priorisation des cibles des ODD

Au total, 49 cibles des ODD avec 80 indicateurs sont retenues comme prioritaires au Bénin. L'analyse de la prise en compte des ODD par le cadre de planification et de programmation du développement au Bénin, révèle que les ODD sont pris en compte à hauteur de 70% dans le cadre existant. Dans le même cadre, l'arrimage du programme d'action du Gouvernement (PAG) aux ODD (prioritaires) a été effectué. Il en ressort un niveau d'arrimage appréciable. La priorisation des cibles des ODD au Bénin est articulée en trois phases : i) incorporation des Objectifs de Développement Durable dans les cadres; nationaux; ii) intégration des trois dimensions économique, environnemental et social et ; iii) objectifs et cibles.

En perspectives, les activités programmées qui seront exécutées dans les mois à venir sont :

- *la mise en place du système de suivi-évaluation et de reporting ;*
- *la détermination de la situation de référence des cibles prioritaires en 2015 et projection de ces cibles en 2020, 2025 et 2030*
- *l'élaboration du document de plaidoyer pour la mobilisation des ressources en faveur des ODD.*

**Au niveau des autorités locales,** l'Association Nationale des Communes du Bénin a eu à jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre des ODD grâce à des partenariats avec le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) et un consortium d'ONG. L'ANCB s'apprête à faire le même exercice pour les ODD. Ainsi, elle a prévu dans son Plan de Travail Annuel 2017, des actions liées à l'appropriation des ODD au plan local ainsi qu'aux activités de formation et de renforcement des capacités au profit des 77 Communes. L'ANCB travaille en ce moment à la mise en place d'un Réseau des experts de la décentralisation et du développement local. Le rôle de ce réseau est entre autres, d'appuyer l'ANCB dans l'accompagnement des Communes sur diverses thématiques de développement dont celles relatives aux ODD. Par ailleurs, plusieurs commissions thématiques statutaires sont opérationnalisées sur les thématiques phares des ODD.

En 2017, la plupart des Communes du Bénin élaborent leur Plan de Développement Communal (PDC) troisième (3<sup>ème</sup> génération). Ce grand rendez-vous de planification locale est une bonne fenêtre d'opportunité pour réussir l'intégration des ODD aux PDC.

L'ANCB a une bonne expérience pour ce genre d'actions. Elle a déjà réussi ces trois dernières années, par le biais du Projet de Nutrition Communautaire (PNC) financé par le Banque Mondiale, à faire prendre en compte les questions d'alimentation et de nutrition dans les planifications locales.

L'ANCB entend développer un plaidoyer auprès du Ministère en charge du développement pour que les ODD soient intégrés comme thématique prioritaire au guide méthodologique d'élaboration des PDC. Ceci obligera les Communes à intégrer les ODD dans leur PDC et dans tous les autres documents de planification. Le schéma directeur d'aménagement du territoire, au plan national, ainsi que les schémas directeurs d'aménagement du territoire communaux doivent servir de boussole à la planification spatiale du développement orientés sur les ODD.

**La société civile est aussi très active au Bénin sur tous les objectifs des ODD.** En effet, elle a un rôle important à jouer dans la priorisation et la contextualisation, à travers des plaidoyers et une participation active au processus. De même, elle entend accentuer ses actions de plaidoyer et accompagner les élus locaux tout le long du processus de mise en œuvre des ODD à travers le plaidoyer sur les ODD prioritaires, le suivi et le contrôle de leur mise en œuvre, la dénonciation de mauvaises pratiques de gouvernance. Une redynamisation de ses actions est indispensable au plan national afin d'assurer la mise sur pied d'un cadre formel de collaboration avec les communes autour de la mise en œuvre effective des ODD.

Dans ce cadre, la société civile a organisé à Cotonou, le lundi 21 novembre 2016, un atelier national d'échanges des Organisations de la Société Civile et des Elus Locaux sur la Localisation des ODD. Placé sous le slogan « **faire de la société civile une force motrice dans la localisation des ODD** », cet atelier a eu pour objectif de mener des réflexions profondes et pertinentes en vue de mener des actions innovantes associant le gouvernement, les autorités locales, les partenaires techniques et financiers et la société civil afin d'aboutir à la localisation effective et efficace des ODD ; il s'agit de façon spécifique de :

- *s'approprier le contenu des ODD et définir un cadre régulier, stable, structuré et indépendant nécessaire au dialogue multi acteur ;*
- *mettre en exergue l'engagement des parties prenantes en faveur d'un développement durable à long terme, pour une démarche d'ensemble;*
- *proposer un processus structuré permettant de collaborer dans le but d'intervenir en temps utile pour les progrès de qualité vers les ODD.*

## **2. BILAN DE LA DECENTRALISATION**

L'une des réformes majeures décidées lors de la conférence nationale des forces vives de la nation de février 1990 au Bénin est celle de l'administration du territoire. Il s'agit de la réforme de l'Etat pour la territorialisation des politiques et stratégies publiques. Elle est consacrée dans les articles 150-153 de la constitution du 11 décembre 1990.

Ces articles reconnaissent le droit à la libre administration des collectivités territoriales dotées d'une autonomie financière et dirigée par les organes élus dans les conditions prévues par la loi. La décentralisation permet enfin le développement local grâce à une approche participative qui permet d'impliquer pleinement les acteurs locaux à l'identification de leurs besoins fondamentaux et à la conception de leurs propres projets. La mise en œuvre de cette réforme a mobilisé plusieurs acteurs parmi lesquels, on peut citer : l'administration centrale, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), le secteur privé, les partis politiques, les organisations de la société civile et les populations elles-mêmes.

**Au terme des douze (12) ans d'application de la décentralisation, le gouvernement béninois en collaboration avec les partenaires techniques et financiers, ont organisé un forum bilan qui a mobilisé environ 400 participants provenant de différentes institutions de la République, des administrations centrales et déconcentrées, des communes, des organisations de la société civile, du secteur privé et des universités.**

Ce forum a traité de cinq principales thématiques d'évaluation de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) tenant lieu d'idées motrices pour les débats sur : **(i) l'ingénierie territoriale, (ii) le financement de la décentralisation et du développement local, (iii) la décentralisation et la participation citoyenne, (iv) l'aide publique au développement, (v) l'aménagement du territoire et développement local.**

Le bilan qui sera présenté ici est la synthèse des communications et débats qui ont eu lieu au cours de cette table ronde. Ce tableau demeure quasi-inchangé en raison du fait qu'aucune autre réforme n'a été engagée depuis le mois d'octobre 2015 (quelques semaines avant le premier tour les élections présidentielles de février 2016) à ce jour.

L'opérationnalisation de la décentralisation au Bénin est tributaire de la qualité de la coopération entre l'État, les communes, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), le secteur privé, les partis politiques, les organisations de la société civile et les populations elles-mêmes.

Il sera donc présenté les principaux constats enregistrés depuis mars 2003 dans la mise en œuvre de cette réforme ainsi que les recommandations issues de cette assise.

## 2.1. PRINCIPAUX CONSTATS

La réalisation du bilan des douze ans de décentralisation a été un processus participatif et inclusif mené suivant une approche intégrant des enquêtes de perception de la décentralisation, des ateliers interdépartementaux, le forum des universitaires, des communications introductives de spécialistes pour alimenter les discussions lors du forum national. Il se dégage de ces travaux les conclusions ci-après :

- **la reconnaissance des efforts du Gouvernement et des PTFs en faveur de la décentralisation et du développement à la base.** L'adoption de deux des trois politiques territoriales du Bénin avec l'accroissement des ressources affectées à leur mise en œuvre, l'évolution constant du volume des transferts de ressources aux communes, le développement des audits et contrôles, l'organisation des élections locales et l'effectivité de délivrance de services aux citoyens par les mairies, la montée en puissance des activités de formation des élus et des personnels des communes par le Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL), l'adoption de la loi N°97-028 du 15 janvier 1999 sur la fonction publique territoriale, la création de l'agence béninoise de gestion intégrée des espaces frontaliers (ABeGIEF) et de l'association des communes des espaces frontaliers. Il importe également de souligner les efforts soutenu d'accès à l'eau potable, à la téléphonie mobile, à la sécurité publique, à la couverture radiophonique et télévisuelle ainsi que dans le domaine de l'électrification rurale. Les derniers rapports évaluatifs du Ministère de la décentralisation mettent l'accent sur « i) l'établissement et la légalisation des actes d'État civil aux citoyens ; ii) la fourniture constance du service de l'eau aux populations ; iii) l'ouverture et l'entretien des voies d'accès et ; iv) la construction et l'équipement de salles de classe dans les écoles primaires. En outre, on note par ailleurs un abondement croissant du **fonds d'appui aux collectivités locales (FADeC)** par les Partenaires Techniques et Financiers traduisant une fiabilité reconnue de cet instrument de financement du développement à la base. Selon les statistiques budgétaires obtenues auprès de la Direction Générale du Budget au Ministère de l'Economie et des Finances, le volume des ressources alloué à ce fond accuse une tendance haussière. En effet, il est passé de **18,453** milliards FCFA en 2010 à **40, 624** milliards FCFA en 2017. Les perspectives à ce niveau ressortent également positives. Les transferts aux communes dans le budget de l'Etat passeraient de 55 milliards FCFA en 2018 à 60 milliards en 2020.
- L'élaboration des plans de développement communaux (PDC) a favorisé l'émergence d'un débat public autour de l'avenir des communes. Les communes ont assuré la « maîtrise d'ouvrage » du processus de planification, elles ont investi dans le développement des services à la population. La place de la décentralisation au sein du dispositif politique et administratif national s'est clarifiée sur un plan conceptuel, notamment dans la vision du Gouvernement à travers les orientations stratégiques de développement du Bénin et la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, ainsi que dans les structures institutionnelles et administratives, à travers la mise en place d'un ministère consacré aux collectivités locales.

En dépit des progrès appréciables réalisés, le gouvernement central est invité à engager des actions en faveur de la correction des imperfections et des incomplétudes de la présente réforme pour fortifier le processus de décentralisation comme un impératif de justice territoriale qui restaure la citoyenneté et la fierté d'accéder à des administrations et services de proximité de qualité dans toutes les localités.

- **le Bénin a grandement besoin de réformer la réforme de l'administration territoriale** par des mesures audacieuses et innovantes mettant fin aux multiples résistances aux changements notées au niveau des ministères chargés des finances, de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, des transports, de l'eau, etc.
- **un certain nombre de facteurs d'immobilisme ou de refus de changement** nécessitant une thérapie de choc et appel à cet égard, une prise de position du Gouvernement central sur les points ci-après : (i) *les textes de lois sur la décentralisation ont beaucoup de lacunes d'imprécision, d'incobérence, d'incomplétude et de complexité* (les textes ne précisent pas les faits qui peuvent nécessiter objectivement la destitution d'un Maire, les textes ne disent guère qui assure la gestion de la commune au cas où on n'arrivait pas élire un nouveau maire dans l'intervalle des 15 jours qui suivent la destitution du maire sortant, les textes n'assignent aucune responsabilité aux adjoints des Maires entraînant une concentration de tout le pouvoir entre les mains du Maire,...) limitant leur opérationnalisation adéquate pour dynamiser le développement à la base notamment pour territorialiser les politiques publiques ; (ii) *le manque de mise en œuvre de plusieurs documents de politique et stratégie, d'outils techniques de réforme* ; (iii) *l'inexistence d'une directive gouvernementale imposant des échéances pour certaines opérations délicates de la RAT comme l'élaboration des plans décentralisation et de déconcentration* pour tous les ministères devant subir la RAT.
- **le renforcement de la démocratie locale et de la gouvernance politique.** Il ressort que la démocratie locale est en marche mais le bonheur local peine à couronner les divers efforts consentis par l'État, les partenaires techniques et financiers et les communes. Il faut donc intensifier les actions pour relever le niveau de vie des populations dans les différents secteurs stratégiques comme l'économie locale, l'éducation, la santé et les transports en milieu rural.
- **la gestion sécurisée de l'état civil et de la maîtrise des dynamiques démographiques au niveau communal est aussi un défi local** qui est pris en charge par les autorités locales avec des moyens limités et des technologies peu adéquates.
- **la fiscalité locale est peu adapté aux réalités des collectivités locales, ce qui se traduit par un niveau insuffisant des ressources des communes, signe d'une capacité financière faible.** En effet, le constat de la faiblesse des recettes propres des communes (recettes mobilisées dans les territoires communaux) et de l'existence d'une grande disparité entre ces dernières est une réalité perceptible. L'on note également l'existence des marges de progrès considérable que les communes doivent saisir avec l'opportunité des ressources du FADeC à travers la multiplication des initiatives de développement de services tarifaires en adéquation avec leurs réalités économiques. En effet, le Fonds d'Appuis au Développement des Communes (FADEC) est le mécanisme national de transfert des ressources au profit des communes afin de prendre en charge prioritairement les investissements dans les collectivités territoriales. Il a été créé par décret N°2008-276 du 19 mai 2008 et permet d'apprécier l'effort du Gouvernement en terme de transferts de ressources. Le Fonds est également abondé par les partenaires techniques et financiers (PTFs) afin d'accélérer le développement à la base.

Aussi, convient-il de préciser les difficultés des communes liées au niveau insuffisant de leurs ressources sont aggravées par : (i) la non représentation des services locaux des impôts et du Trésor dans certaines communes, (ii) la faible déconcentration budgétaire, (iii) les retards dans l'accès aux fonds logés au niveau du Trésor public, générant ainsi des reports de crédit de montant considérable sur l'exercice suivant et affectant corrélativement les plans annuels d'investissement.

## 2.2. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

« Le bilan de la décentralisation au Bénin fait par des experts nationaux et internationaux est optimiste en dépit de la timidité relative qui caractérise le transfert des compétences » (Extrait du Rapport Bilan sur les dix ans de la décentralisation au Bénin). En effet, les élections locales, communales et municipales se tiennent à bonne date, les acteurs nationaux dont l'État et internationaux (les PTF) sont engagés dans le processus du développement à la base, les réformes se poursuivent afin d'optimiser l'impact de la décentralisation sur les conditions de vie des populations à la base.

La deuxième décennie de décentralisation est considérée comme une décennie de la maturation institutionnelle et de montée en puissance du développement territorial au Bénin à travers, la modernisation des administrations communales et départementales, la contractualisation des objectifs de développement axée sur la correction des déséquilibres territoriaux, la décentralisation économique et l'efficacité du développement par l'effectivité de la redevabilité mutuelle, la lutte contre la mauvaise gouvernance et l'impunité. A ce titre, les quatre cent participants au forum recommandent :

- **au Gouvernement** (i) d'ouvrir un chantier d'éducation civique et d'alphabétisation des populations comme des priorités d'investissement humain afin que soient atténuées les déviations comportementales qu'on note chez les acteurs politiques ; (ii) le renforcement et l'accompagnement de tous les conseils de village et de quartier de ville ; (iii) qu'un accompagnement particulier soit donné aux femmes pour améliorer leur engagement politique et représentation dans la gestion des affaires locales ;
- **la prise d'une directive gouvernementale prescrivant la mise en place d'un plan de décentralisation et de déconcentration (Plan 2D) dans tous les ministères transversaux et sectoriels** concernés par la réforme de l'administration territoriale afin que d'ici à 2020, toutes les politiques et stratégies sectorielles devant être territorialisées le soient avec la volonté politique requise et dans les règles de l'art ;
- la systématisation de la prise en compte dans la formulation des nouvelles interventions de la coopération internationale au Bénin pour le secteur de la réforme administrative et territoriale **(i) des indicateurs d'appropriation de l'aide, (ii) des indicateurs d'innovations technologiques et d'efficacité de développement et (iii) des indicateurs de processus de désengagement du PTF ;**
- **la création du Centre National de l'Etat Civil (CNET)** qui recevra régulièrement les informations de l'état civil de toutes les communes et tribunaux. Ce centre disposera d'un fichier central connecté à toutes les communes dont la gestion incombe aux responsables de l'état civil de la commune ;

- **le renforcement des capacités de tous les acteurs de la chaîne de sécurisation de l'état civil** sur les règles déontologiques et les techniques de gestion et de sécurisation des dossiers d'état civil ;
- **la mise à plat de l'arsenal juridique et la nécessité d'un code des collectivités locales**, dans le cadre d'une ingénierie juridique de la décentralisation. En effet, l'on suggère qu'une nouvelle culture juridique de la décentralisation s'impose et nécessite une révision méthodique des textes avec l'implication des acteurs de terrain ainsi que tous les sectoriels concernés ;
- **une relecture des textes de la décentralisation incluant les textes des ministères sectoriels qui ont un lien avec les compétences communales** ;
- **l'élaboration d'un code des collectivités locales assez innovant** et couvrant les enjeux de la décentralisation, de la déconcentration, de l'aménagement du territoire, de la régionalisation du développement et des spécificités des espaces frontaliers ;
- **l'élaboration d'un projet de loi sur le partenariat public privé** permettant aux collectivités territoriales de réaliser des investissements structurants pour la promotion de l'économie locale ;
- **une réforme de la fiscalité locale** soit engagé prenant en compte les besoins d'évolution relatifs aux réalités et aux objectifs de développement local ;
- **l'opérationnalisation de l'accès des communes à l'emprunt** suivant une démarche progressive qui nécessite la mise en place d'outils techniques appropriés ;
- **une amélioration des indemnités mensuelles de fonction aux élus municipaux, communaux et locaux** sur la base de critères devant tenir compte entre autres, de la démographie, de l'étendue, du nombre d'unités administratives, de qualité de la gouvernance, de la mobilisation des ressources propres, de la mise en œuvre des recommandations des audits, etc.

### 3. BILAN DES OMD AU BENIN

L'arrivée des OMD a marqué l'avènement d'un nouveau paradigme du développement, consacrant l'adoption d'objectifs globaux à l'endroit des pays en développement. À travers ses objectifs, un élan planétaire de mobilisation pour le bien-être des populations et la satisfaction des besoins essentiels comme l'éducation, la santé, l'accès à l'eau et à l'énergie a été soulevé.

Le Bénin a opté pour une priorisation de dix-sept cibles sur les vingt et un (21) avec un ensemble de trente-cinq (35) indicateurs sur les soixante (60) à cause du contexte et des contraintes de ressources. Spécifiquement, on note trois (03) cibles respectivement au niveau des OMD 1 et 6, une (01) cible respectivement au niveau des OMD 2, 3 et 4, deux (02) cibles respectivement au niveau des OMD 4 et 7, puis quatre (04) cibles au niveau de l'OMD 8. Malgré les progrès accomplis en termes d'équilibres macro-économiques et de croissance, les objectifs de développement restent encore loin d'être atteints au Bénin.

Les principales raisons de la non atteinte de certains objectifs du Millénaire pour le Développement, sont, entre autres, i) la non prise en compte au démarrage de ces objectifs dans la planification du développement (Décision volontariste du Gouvernement fondée sur les contraintes internes) ; ii) la définition relativement ambitieuse des cibles ; iii) l'insuffisance des ressources en faveur du financement et ; iv) les faiblesses institutionnelles et de ressources humaines.

Les principales leçons apprises lors des OMD présentés ci-dessous mettent également en lumière certaines causes spécifiques.

### 3.1. PASSAGE DES OMD AUX ODD : LEÇON APPRISSES

Comme l'illustre le rapport sur les OMD, les résultats atteints sont largement contrastés ; mais l'opérationnalisation des OMD a fait ressortir un certain nombre de forces qu'il convient de sauvegarder comme acquis, et faiblesse qu'il faut prendre en compte pour une bonne marche des ODD au Bénin.

- Il faut déjà favoriser une appropriation précoce, par toutes les parties prenantes, des objectifs globaux de développement. En effet, le contexte de mise en vigueur des OMD n'a pas été propice à une meilleure appropriation des OMD. Ainsi, le succès des ODD dépendra de la rapidité de la prise en charge des problématiques liées à son opérationnalisation. C'est pourquoi, l'appropriation du nouvel agenda du développement connaît des débuts bien plus favorables que pour les OMD grâce au processus participatif et inclusif de son élaboration.
- Il faut également concevoir au démarrage des ODD, les instruments de mise en œuvre. En effet, lorsqu'on analyse les mécanismes d'implantation des OMD, on remarque qu'ils ont été conçus au fur et à mesure que l'atteinte devenait problématique. À travers les OMD, on note une amélioration du système de suivi évaluation mis en place au niveau sectoriel et central du pays. En effet, les exigences liées à la collecte, au traitement et à la diffusion de l'information statistique des indicateurs OMD, ont permis d'opérer la transition vers une gestion axée sur les résultats avec la mise en place et le renforcement des services de suivi-évaluation dans les différents ministères.
- Aussi, pour un meilleur impact des ODD, il faut suivre d'avantage la mise en œuvre des interventions au-delà des résultats. **Les collectivités gagneraient à adopter un mécanisme de gestion axé sur les résultats articulé en six axes à savoir i) le leadership pour les résultats ; ii) la planification pour les résultats ; iii) la budgétisation pour les résultats ; iv) le renforcement de la capacité institutionnelle ; v) le système d'information, de suivi et d'évaluation et ; vi) la redevabilité pour les résultats.**
- Il faudrait, dans le cadre des ODD, financer les objectifs sur les ressources internes suivant une programmation et exécution budgétaires efficaces. En réalité, la problématique du financement des OMD n'a jamais trouvé de réponse satisfaisante. Ainsi, l'allocation réelle des ressources internes aux objectifs reste un autre enjeu déterminant, de même que l'efficacité et l'efficience de l'exécution des ressources budgétaires à travers l'application des procédures nationales des pays en développement.

- Il faut améliorer le financement intérieur et l'indépendance du système statistique. En effet, les OMD ont contribué au renforcement des systèmes statistiques nationaux et il convient de poursuivre le travail mené en faveur de leur indépendance et donc de les doter de ressources domestiques conséquentes.
- On note que l'adoption d'objectif commun a permis d'avoir une redevabilité accrue des États à l'endroit de leur population mais il faut renforcer le leadership. À l'instar de cette prise de conscience, il faudrait que des instruments soient trouvés pour favoriser l'éclosion d'une élite engagée dans le développement d'un pays tel que le Bénin.
- Il est important pour les pays moins avancés, en particulier le Bénin, de diversifier le financement du développement en mobilisant notamment les ressources domestiques. Ceci demande un renforcement du dialogue avec le secteur privé pour favoriser la mise en place des instruments innovants de financement.
- Il est également important de continuer le partage d'expérience à travers le renforcement de l'intégration régionale, de la coopération Sud-Sud et triangulaire. Ceci permet d'accroître le pouvoir des pays moins avancés au niveau international d'une part, de réaliser des économies d'échelle porteur de changements concrets, d'autre part.

### **3.2. IMPLICATION DES ELUS LOCAUX DANS LA REALISATION DES OMD**

Selon la Loi n°97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin en ses articles 90, 93 et 96, la commune accomplit les missions ci-après : i) fournit l'eau et la distribue ; ii) collecte et traite les déchets ; iii) veille à la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique et ; iv) élabore la réglementation en matière d'assainissement.

- Dans le secteur éducatif, l'État a fait preuve de proactivité en menant, avec l'appui des partenaires, des politiques volontaristes. Ainsi, les communes ont été mises à contribution dans le cadre de la construction des salles de classe et des programmes d'alimentation scolaire avec le soutien du PAM. Les ressources ont été donc transférées aux communes pour la réalisation de ses œuvres. Aussi, la synergie entre État central et autorités locales a conduit à une évolution du statut des enseignants communautaires et contractuels locaux qui sont désormais des agents contractuels d'État. Cette implication des élus locaux dans le secteur éducatif a entraîné un accroissement des dépenses de l'État allouées au secteur de 10 point sur la période 2002-2010.
- Dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, on note des débuts prometteurs de la décentralisation/déconcentration et implication de la société civile. Par rapport au premier secteur, l'État béninois a transféré un certain nombre de compétences aux communes pour une meilleure couverture du territoire en eau potable et une gestion plus efficiente des services de fourniture en eau. Les communes sont désormais maîtres d'ouvrage et bénéficient depuis 2007 de ressources financières de la part de l'État central pour réaliser

de forages. Dans le second secteur, les communes ont vu leurs capacités renforcées et ceci s'explique par la dotation, pour la majorité d'elles (84%), d'un plan d'hygiène et d'assainissement en 2013. Par ailleurs, la mise en place progressive d'associations de consommateurs d'eau potable et de bénéficiaires de services d'hygiène et d'assainissement de base améliore la reddition des comptes au niveau communal.

## 4. MECANISME DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI-EVALUATION DES OMD

Le dispositif de mise en oeuvre et de suivi des OMD est identique à celui des stratégies triennales adoptées au Bénin. En effet, la mise en oeuvre au Bénin est faite au moyen des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Le dispositif institutionnel de pilotage et de suivi de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP) au Bénin est articulé autour de deux niveaux que sont i) le niveau stratégique et politique et ii) le niveau technique.

Des structures et organes spécifiques animent ces deux niveaux du dispositif. Il s'agit de : i) un Conseil d'orientation pour le niveau politique et un Comité de pilotage ; ii) des groupes techniques et sectoriels; iii) les Comités Départementaux de Suivi et iv) les Comités Communaux de Suivi pour le niveau technique.

### 4.1. LE COMITÉ D'ORIENTATION

**Le Comité d'orientation** est la plus haute instance du dispositif. Il est chargé de donner les grandes orientations pour le suivi, la mise en œuvre et la coordination des OMD. Il est l'instance de dialogue politique entre le Gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers. Il est composé du Ministre en charge du Développement et de la Prospective, du Ministre de l'Économie et des Finances (MEF), des Ministres en charge des départements sectoriels et des chefs de missions diplomatiques et est présidée par le Ministre en charge du Développement et de la Prospective. Le Ministre de l'Économie et des Finances assure la vice-présidence.

La Cellule de Suivi des Programmes Économiques et Financiers joue le rôle de rapporteur de cette instance. À ce titre, elle prépare en collaboration avec les membres du comité de pilotage les sessions du comité d'orientation et tient le secrétariat des différentes sessions.

Le Comité se réunit au moins une fois par semestre. La revue annuelle conjointe sur la stratégie constitue un moment solennel pour examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre, en présence de tous les membres du Conseil d'orientation et du Comité de pilotage.

### 4.2. LE COMITÉ DE PILOTAGE

**Le Comité de pilotage** a pour mission de s'assurer de l'effectivité du suivi administratif et technique du dispositif et de la disponibilité des différents produits de suivi. Il est composé de la Cellule de Suivi des Programmes Économiques et Financiers (CSPEF), de l'Observatoire du Changement Social (OCS), de la Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD),

de la Direction Générale des Affaires Économiques (DGAE) et de l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE).

La CSPEF en assure le secrétariat permanent et organise le fonctionnement du comité par rapport aux tâches spécifiques ci-après : i) la coordination du suivi de la localisation des OMD (suivi administratif) en rapport étroit avec les ministères ; ii) la coordination du suivi technique ; iii) l'animation du processus participatif autour de la stratégie entre les parties prenantes, notamment l'administration, le secteur privé et la société civile, les élus locaux ainsi que les Partenaires Techniques et Financiers et ; vi) la préparation des rapports annuels de suivi de l'ensemble des OMD.

Par ailleurs, pour le suivi technique de la stratégie, le comité de pilotage travaille en étroite collaboration avec le groupe technique Gouvernement–Partenaires – élus locaux sur le suivi de la localisation et l'efficacité de l'aide au développement, les acteurs de la société civile et les élus locaux.

**Au niveau sectoriel**, le suivi des actions et programmes prioritaires est de la responsabilité des ministères concernés, notamment les Cellules de Suivi-Évaluation et les services statistiques des Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP). Ces dernières s'appuient sur des entités dénommées « points focaux » afin de faciliter la coordination du dispositif et la cohérence du système d'information. Elles assurent aussi la collecte des informations utiles au suivi, à des niveaux déconcentrés.

**Au niveau décentralisé**, le dispositif prévoit la mise en place des Comités Départementaux de Suivi (CDS) et des Comités Communaux de Suivi (CCS). Le fonctionnement de ces organes devrait permettre un meilleur suivi et une cohérence des actions des PDC. Malheureusement, ces organes n'ont pas pu fonctionner pour diverses raisons.

## 5. MECANISME DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI-EVALUATION DES ODD

Le Bénin n'a pas encore mis en place un dispositif formel de pilotage des ODD. Les études sont en cours afin de permettre au décideur de mettre en place un dispositif incluant toutes les parties prenantes et qui assurera une localisation efficiente des ODD.

Les expériences capitalisées lors de la mise en oeuvre des OMD au Bénin constituent un atout majeur dans la conception du dispositif de pilotage des ODD. Vraisemblablement, le Bénin aura un dispositif de suivi des politiques et un dispositif de pilotage de la stratégie.

Le dispositif de suivi des politiques prendra en charge des questions de priorisation, de ciblage, d'adéquation des politiques sectorielles aux objectifs de développement durable, de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi. Ce dispositif sera placé sous le leadership du Ministère du Plan et du Développement avec pour Secretariat Permanent, la Direction Générale de la Coordination et du Suivi des ODD.

Par contre, le dispositif de pilotage de la stratégie d'opérationnalisation des ODD sera placé sous les leaderships des Ministères du Plan et des Finances avec pour Secretariat Permanent, la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF).

Les deux dispositifs institutionnels de pilotage des ODD seront articulés autour de deux niveaux que sont i) le niveau stratégique et ii) le niveau technique.

## 5.1. LE NIVEAU STRATÉGIQUE

**Le niveau stratégique** est chargé de donner des orientations pour une mise en œuvre efficace des ODD au Bénin. Il a pour missions (i) de prendre connaissance des actions de mise en œuvre des ODD, (ii) d'instruire le Comité Technique de Pilotage de la prise en compte des ODD dans les stratégies et politiques sectorielles, (iii) d'exiger du comité technique, un compte rendu trimestriel aux échéances du 5 avril, du 5 juillet, du 5 octobre et du 5 décembre de l'année. Ce niveau stratégique comprend le Conseil des Ministres présidé par le Chef de l'Etat puis le cadre d'orientation placé sous la présidence du Ministre d'Etat chargé du Plan et du Développement.

Par contre, le **Comité d'orientation de la stratégie d'opérationnalisation des ODD** est chargé de donner les grandes orientations pour la mise en œuvre et le suivi. C'est le creuset de dialogue politique entre le Gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers. Il est composé du Ministre d'Etat chargé du Plan et du Développement, du Ministre de l'Économie et des Finances (MEF), des Ministres en charge des départements sectoriels et des chefs de missions diplomatiques et est présidé par le Ministre d'Etat chargé du Plan et du Développement. Le Ministre de l'Économie et des Finances assure la vice-présidence.

L'on s'interroge et à juste titre, si la composition du niveau stratégique telle que définie, garantirait une localisation efficace des ODD au Bénin ?

## 5.2. LE NIVEAU TECHNIQUE

Deux structures techniques seront mise en place pour assurer, d'une part, le suivi des politiques et, d'autre part, le suivi de la stratégie d'opérationnalisation des ODD.

En ce qui concerne le dispositif de suivi des politiques, le **Comité Technique de pilotage** est composé des représentants :

- des groupes techniques animés par les points focaux des Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP) des ministères sectoriels ;
- de l'Association Nationale des Communes du Bénin ;
- de l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) ;
- de la Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD) ;
- de la Direction Générale de la Programmation et du Suivi des Investissements Publics ;
- de l'Observatoire du Changement Social (OCS) ;
- du Centre de Partenariat et d'Expertise pour le Développement Durable (CePED) ;
- de la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE) ;
- de la Direction Générale du Budget (DGB) ;
- de la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF) ;
- de la Direction Générale de la Coordination et du Suivi des ODD (DGCS-ODD) ;
- du Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI) près la Présidence de la République ;
- du Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques et de l'Analyse de l'Action Gouvernementale (BEPPAAG) ;
- des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) incluant les agences des Nations Unies ;
- des Organisations de la Société Civile.

Le **Secrétariat Permanent** de ce Comité est assuré par le Directeur Général de la Coordination et de Suivi des ODD. Le **produit attendu** est le rapport du Comité Technique de Pilotage qui a comme intrant, les différents rapports élaborés par les acteurs sectoriels. En fin d'année, la DGCS-ODD élabore et fait apprécier par le Président du Comité d'Orientation, le rapport d'avancement de la mise en œuvre et du suivi des cibles prioritaires ODD au Bénin.

Le rapport d'avancement de la mise en œuvre et du suivi des cibles prioritaires ODD au Bénin doit toujours faire l'objet d'une large diffusion pour en permettre l'appropriation. Le Ministère du Plan et du Développement organisera de façon semestrielle des revues sur la mise en œuvre des cibles ODD prioritaires pour le Bénin. La revue sera une occasion pour toutes les parties prenantes de présenter les actions phares menées, les difficultés rencontrées et les perspectives pour l'atteinte des cibles à l'horizon 2030.

Par contre, le **Comité de pilotage** chargé du suivi de la mise en œuvre de la stratégie des ODD, a pour mission de s'assurer de l'effectivité du suivi administratif et technique du dispositif et de la disponibilité des différents produits de suivi. Il est composé de la Cellule de Suivi des Programmes Économiques et Financiers (CSPEF), de l'Observatoire du Changement Social (OCS), de la Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD), de la Direction Générale des Affaires Économiques (DGAE) et de l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE).

**La CSPEF assure le secrétariat permanent** et organise le fonctionnement du comité par rapport aux tâches spécifiques ci-après : i) la coordination du suivi technique ; ii) l'animation du processus participatif autour de la stratégie entre les parties prenantes, notamment l'administration, le secteur privé et la société civile, les élus locaux ainsi que les Partenaires Techniques et Financiers et ; iii) la préparation des rapports annuels de suivi des ODD.

**Au niveau sectoriel**, le suivi des actions et programmes prioritaires est de la responsabilité des ministères concernés, notamment les Cellules de Suivi-Évaluation et les services statistiques des Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP). Ces dernières s'appuient sur des entités dénommées « points focaux » afin de faciliter la coordination du dispositif et la cohérence du système d'information. Elles assurent aussi la collecte des informations utiles au suivi, à des niveaux déconcentrés.

**Au niveau décentralisé**, le dispositif de suivi devra être opérationnel. En effet, le fonctionnement des Comités Départementaux de Suivi (CDS) et des Comités Communaux de Suivi (CCS) est essentiel pour optimiser l'impact de la stratégie sur les citoyens. Aussi, ce suivi décentralisé devra-t-il internaliser, dans une vision de cohérence des actions et les plans de développement communaux.

## **6. SPATIALISATION DU PROGRAMME D'ACTION DU GOUVERNEMENT CENTRAL : EXPERIENCE DES INFRASTRUCTURES ET DU TOURISME**

Au Bénin, l'année 2016 a été marquée par l'élection du nouveau président de la République et l'adoption d'un programme d'action du Gouvernement arrimé sur les ODD. Bien que son

élaboration ne soit pas aussi participative et inclusive, les principes qui ont gouverné l'élaboration des ODD a influencé les personnes-ressources ainsi que les administrations impliquées dans la définition des principaux axes d'intervention. Les autorités locales, le secteur privé et la société civile ont été faiblement impliqués dans la conception de ce programme.

L'on s'interroge et à juste titre, si les priorités des populations ont été prises en compte dans ce programme. Cette section n'est pas destiné à procéder à une analyse de pertinence des choix opérés par le Gouvernement central.

L'objectif de cette section est d'apprécier le degré de prise en compte des besoins des collectivités territoriales dans la conception des politiques de développement du gouvernement central. L'expérience du Ministère des Infrastructures et des Transports ainsi que du Ministère du Tourisme et de la Culture servira de base pour éteigner notre argumentaire. Il s'agit du programme quinquennal de ces deux secteurs issus du PAG mis en place au Bénin en avril 2016.

## **6.1. EXPERIENCE DU MINISTERE DES INFRASTRUCTURES ET DES TRANSPORTS**

En ce qui concerne la politique du Gouvernement dans le secteur des transports, seulement vingt-neuf (29) communes sur soixante-dix-sept (77) sont touchées par les projets phares contenus dans le PAG.

Dans l'Alibori, les communes de Gogounou et de Karimama ne sont pas touchées, ce qui fait quatre (04) communes sur six (06) sont touchées. Contrairement à l'Alibori, seulement deux (02) communes sur neuf (09) sont touchées par ces projets dans l'Atacora. Ainsi, les communes de Boukoubé, Cobly, Kouandé, Matéri, Natitingou, Tanguiéta, et de Toucountouna n'ont pas été touchées par la politique du gouvernement dans le secteur du transport et des infrastructures.

Dans l'Atlantique, la politique du gouvernement dans le secteur des infrastructures et transports touche la moitié des communes, soit quatre (04) communes sur huit (08), et laissent les communes d'Allada, de Kpomasse, de Tori-Bossito et de Zè à leur état initial pendant le quinquennat.

Dans le Borgou, seulement deux (02) communes, Tchaourou et N'Dali, sur huit (08) n'ont pas été touchée.

Par ailleurs, dans les départements du Couffo, du Plateau et de la Donga, une (01) seule commune a été touchée respectivement Lalo, Kétou et Djougou. Au niveau des Collines, la moitié, soit trois (03) communes sur six (06), ont été pris en compte par la politique du gouvernement. Celles qui ne sont pas pris en compte sont les communes de Bantè, Glazoué et Ouèssè. Il faut souligner que dans le Zou, seulement quatre (04) communes sur neuf (09) sont touchées par les projets phares du PAG. La majorité des communes telle qu'Agbangnizoun, Covè, Quinhi, Za-Kpota et Zogbodomey ne sont pas touchée par la politique du gouvernement en matière de d'infrastructure et de transport. Par contre, dans l'Ouémé, deux (02) communes, Porto-Novo et Sème-Kpodji, sur neuf (09) sont touchées par cette politique alors que dans le Mono, aucune commune n'a été touchée sur les six (06) que compte ce département.

**Ces résultats montrent que des efforts restent à faire pour la prise compte des territoires dans la planification du développement au niveau de central.**

En ce qui concerne les projets prioritaires, de façon générale, la plupart des communes du Bénin ont été prises en compte. Certains projets prioritaires tels que « FADEC Pistes rurales » par exemple, comme d'autre, affectent plusieurs communes dans les milieux ruraux et péri urbains.

**Les choix opérés au niveau des projets prioritaires révèlent également la nécessité d'une approche de planification de développement fondé sur les besoins des localités.**

**Figure 1 : Principaux projets des Transports et des Infrastructures dans les communes du Bénin**





Construction d'un nouvel aéroport international à Glo Djigbe pour doter le Bénin d'un aéroport aux standards internationaux, relié au centre-ville de Cotonou grâce à une voie routière expresse.



la construction d'un ouvrage de franchissement de la RNIE 1 et d'un ouvrage de raccordement de la route des pêches.

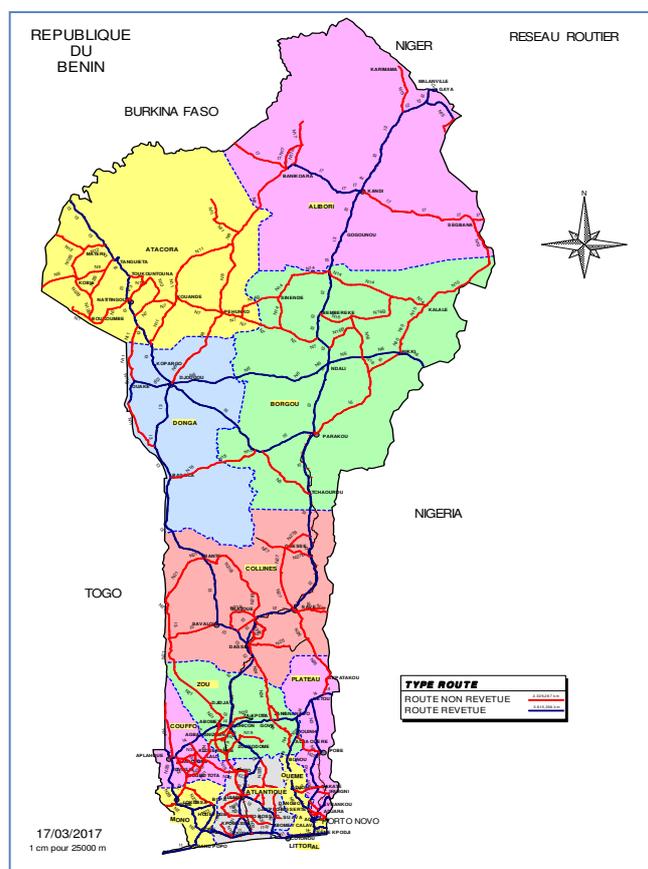


Modernisation et extension du Port de Cotonou afin de soutenir la croissance économique et faciliter le développement des exportations.



Réaménagement de l'axe routier autour du Port de Cotonou dans l'optique de fluidifier le transport routier autour du port avec des voies dédiées au trafic portuaire et des voies dédiées au trafic urbain.

## LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE DES PROJETS



### ATLANTIQUE

Construction de l'aéroport international de Glo Djigbé et de la voie express Glo Gjigbé – Togbin (40 km) avec la construction d'un ouvrage de franchissement de la RNIE 1 et d'un ouvrage de raccordement de la route des pêches.

### LITTORAL

- Réaménagement de l'axe routier autour du Port de Cotonou;

### CÔTE D'IVOIRE NORD

de Cotonou

- Construction d'une autoroute entre Sèmè Kpodji et Porto-Novo;

- Aménagement et bitumage de la Rocade de Porto-Novo section 1 : Hôtel Beurivage début cinquantenaire en 2x2 voies prenant en compte le pont sur Zounvi et la rue de manguiers menant à l'Assemblée Nationale (9,5 km)

Source : DPP-Ministère des Transports et des Infrastructures

## 6.2. EXPERIENCE DU MINISTERE DU TOURISME ET DE LA CULTURE

Le Bénin, de l'Est à l'Ouest et du Nord au Sud, regorge d'énormes potentialités qui méritent d'être valorisées. En d'autres termes, toutes les localités du pays, offre de grands attraits tant pour le tourisme local que pour le tourisme international.

Le PAG hiérarchise les potentiels du pays et place le secteur touristique au premier rang pour la relance de la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

L'analyse territoriale du PAG montre, au niveau du secteur touristique, que les projets phares touchent seize (16) communes sur soixante-dix-sept (77) que compte le pays. Spécifiquement, l'Atacora est la zone prioritaire dans la politique de promotion du secteur touristique du

gouvernement puisque seulement deux (02) communes, Péhunco et Toucountouna, ne sont pas touchées.

Dans l'Atlantique, seules les communes de Sô-Ava et de Ouidah sont touchées par la politique du gouvernement dans ce secteur.

Dans les départements du Mono, du Zou et de l'Ouémé, seulement une (01) commune est touchée respectivement Grand-Popo, Abomey et Porto-Novo. Toutes les autres communes sont restées en marge des projets phares du gouvernement contenus dans le PAG. Ceci traduit une très faible prise en compte des territoires dans la planification du développement alors que ce secteur est le premier sur lequel repose la politique du Gouvernement durant ce quinquennat.

Le gouvernement central dans la définition des politiques de promotion du secteur touristique devraient embrasser toutes les communes du Bénin, ayant un potentiel touristique, afin d'éradiquer les problèmes du secteur dans son ensemble. Des communes à potentiel touristique ont été laissées pour compte et ce constat peut s'expliquer par la non implication des élus locaux dans le processus d'identification des projets phares contenus dans le PAG.

À ce titre, les communes de Savè et de Bohicon regorgent du potentiel touristique mais n'ont pas été prises en compte par la politique du gouvernement. En ce qui concerne les projets prioritaires, ils touchent la majorité des communes du pays du fait de leur caractère transversale.

## **Figure 2 : Principaux projets du Tourisme dans le PAG au Bénin**

Le Ministère du Tourisme et de la Culture est créé par décret n°414 du 20 juillet 2016. Sa vision inspirée des Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme (ALAFIA Bénin 2025) est de « Faire du Bénin à l'horizon 2025, une destination de référence en Afrique de l'ouest dans le respect de la préservation du patrimoine culturel et naturel et de rayonnement culturel ».

Cette vision sera opérationnalisée sur le quinquennat couvert par le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG 2016-2021) à travers des projets phares et des projets prioritaires des secteurs du tourisme et de la culture.

Les principaux projets phares et prioritaires sont prévus se réalise dans les localités ou les communes du pays. Les titres des projets permet de localiser aussitôt les communes affectées.

### **Projets phares gérés par l'Agence Nationale de Promotion des Patrimoines et de Développement du Tourisme :**

- Parc de la Pendjari/W
- Cité lacustre de Ganvié
- Pôle touristique Abomey-Porto Novo
- Tourisme premium – Tata Samba
- Cité historique de Ouidah
- Stations balnéaires.

### **Projets prioritaires gérés par le Ministère du Tourisme et de la Culture :**

- Préservation et mise en valeur du patrimoine culturel et du patrimoine naturel à caractère culturel ;
- Promotion des talents et renforcement des capacités dans le secteur de la culture ;
- Construction des théâtres de verdure, aménagement des sites touristiques et numérisation de la bibliothèque nationale ;
- Mise en place d'un fonds de bonification des crédits des projets culturels ;
- Développement durable du tourisme dans le parc régional w .

**Source** : DPP-Ministère du Tourisme

Au vu de l'expérience des deux ministères retenus de façon aléatoire, la spatialisation du programme d'action du Gouvernement révèle un effort du Gouvernement central à répondre aux attentes des citoyens. **Cet exercice révèle néanmoins l'omission ou une prise en compte partielle de certains terroires. Aussi, convient-il de préciser que les communes affectées par ce programme n'ont pas été consulté durant la conception de ce programme.**

La localisation des ODD suggère une approche novatrice dans la conception et la mise en œuvre des stratégies de développement. Les investissements massifs dans un secteur donné ne peuvent donner les résultats souhaités sur les ODD que si l'approche méthodologique ainsi que le ciblage est bien élaborer. Une planification de développement axé sur les territoires avec la participation active des autorités locales ainsi que des organisations de la société civile seraient salutaire. En outre, la gestion axé sur les résultats de développement doit adoptée au niveau local, régional et central.

**Le Gouvernement central doit engager un dialogue technique avec les autorités locales pour une cohérence entre les priorités des localités définies dans les plans de développement local (PDC) et le programme d'action du Gouvernement (PAG).**

Il faut donc mettre en place un dispositif ou créer une enceinte d'échange périodique d'informations entre tous les acteurs afin que les synergies entre les actions publiques soient porteuses de développement humain durable à la base. Ainsi, une rencontre semestrielle entre le Gouvernement, l'Association Nationale des Maires du Bénin (ANCB), les Maires et leurs adjoints, les partenaires techniques et financiers permettra de faire le point des progrès et des défis et de formuler les actions pertinentes à la résolution des problèmes des citoyens.



## 7. ANALYSE COMPARATIVE DU DEGRE DE PARTICIPATION DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

**La spatialisation du programme d'action du Gouvernement (PAG) dans les secteurs des Infrastructures et du Tourisme vient de révéler une omission ou une prise en compte partielle de certaines localités ou de plusieurs communes.** Elle révèle également une faiblesse structurelle dans la planification du développement par le Gouvernement central.

La démarche traditionnelle de planification de développement par les ministères sectoriels ou le Ministère du plan ne garantit nullement une prise en compte des priorités de développement du pays ou la satisfaction des attentes prioritaires des citoyens. Un changement de paradigme s'impose surtout dans ce contexte de rareté de ressources concessionnelles.

L'approche de développement durable recommande une démarche inclusive. Le Gouvernement central sera plus efficace dans les politiques publiques en travaillant avec les gouvernements régionaux et locaux. La proximité de ces derniers par rapport aux citoyens offre plus de chance de répondre à moindre coût à la demande sociale.

Le Gouvernement du Bénin a affirmé lors du Conseil des Ministres du 13 octobre 2017 sa détermination de faire de la décentralisation un précieux outil de développement à la base. Ainsi, le projet de décret modifiant le décret n°2012-133 du 7 juin 2012 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du comité interministériel de pilotage de la Politique nationale de Décentralisation et de Déconcentration (CIP-POADEC) a été adopté avec des changements en faveur de la prise en compte des attentes des élus locaux. Il s'agit de :

- l'érection du secrétariat-permanent de la PONADEC en une haute structure technique ;
- le niveau de représentativité des ministres est relevé : Il s'agit soit des Secrétaires Généraux des Ministères ou les Directeurs de la Programmation et de la Prospective ;
- la représentation de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) par deux (02) membres ;
- la mise à disposition de ressources financières pour son fonctionnement ainsi que la production de rapport périodique sur la gouvernance locale au Bénin.

La prise en compte de l'Association Nationale des Communes du Bénin au sein de la PONADEC est une bonne initiative.

Aussi, est-il important de préciser que les communes ou l'ANCB est généralement membres des commissions, comités de pilotage, organes de gestion ou conseil d'administration à chaque fois que leur participation est jugée pertinente. Ainsi, elles siègent dans les organes de gestion de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), du Centre de Formation de l'Administration Locale (CEFAL), de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), des commissions abordant des thématiques sur l'emploi, les affaires sociales, la santé, l'éducation, l'urbanisme, le lotissement, l'environnement, l'hygiène et la salubrité, ... etc.

Cette collaboration entre le Gouvernement central et les élus locaux est appelée à s'approfondir dans le cadre de la mise en œuvre des ODD. Il est attendu que cet engagement au sommet de l'Etat se traduise également dans les dispositifs institutionnels de pilotage pour une meilleure localisation des ODD dans les localités.

## 7.1. LE NIVEAU STRATÉGIQUE

Le Conseil des Ministres et le Comité d'Orientation sont les instances au niveau stratégique pour assurer le pilotage et le suivi des ODD. Le premier organe est une enceinte des membres du Gouvernement. Le deuxième est une structure interministérielle qui peut être élargie aux Partenaires Techniques et Financiers. Les deux organes excluent les gouvernements régionaux et locaux ainsi que leurs associations. Cette marginalisation des autorités locales est une faiblesse qui mériterait d'être corrigée pour une meilleure prise en compte des attentes des populations à la base.

La participation des gouvernements régionaux et locaux au sein des organes du niveau stratégique offrira l'opportunité au Chef de l'Etat et à son Gouvernement d'entendre de vive voix les attentes des populations à la base et pourra trancher certains différends qui subsisteraient au niveau du comité technique de pilotage des ODD.

## 7.2. LE NIVEAU TECHNIQUE

S'il est vrai que les premières générations de stratégies de mise en œuvre des OMD n'ont pas accordé une place de choix aux autorités, le dernier dispositif mis en place sur la période 2011-2015 a prévu des instances pour enregistrer la participation effective des élus locaux. Il s'agit des Comités Départementaux de Suivi (CDS) et les Comités Communaux de Suivi (CCS). Malheureusement ces instances n'ont pas connu un fonctionnement effectif. A l'évaluation finale, Il est préconisé que le suivi décentralisé soit internalisé dans une vision de cohérence des actions et des plans de développement communaux. Ces instances assureront le dialogue politique au niveau décentralisé.

Les Comités Départementaux de Suivi (CDS) auront pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre des programmes d'actions départementaux, la collecte et l'analyse des données statistiques sectorielles du département. Ils sont présidés par les Préfets des Départements et leur secrétariat est assuré par les Directeurs Départementaux du Plan et du Développement.

Le Comité Communal de Suivi (CCS) doit être présidé par le Maire et a pour mission d'assurer la collecte des données statistiques de la commune, sous la supervision des Comités Départementaux de Suivi.

Les CCS se réuniront une fois par trimestre et les comptes rendus de leurs travaux, de même que le rapport trimestriel de mise en œuvre des ODD en cohérence avec le Plan de Développement Communal (PDC), seront adressés au Préfet du Département pour prise en compte dans le rapport départemental.

Les CDS et les CCS seront appuyés techniquement par la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) du Ministère du Cadre de Vie et Développement Durable (MCVDD).

La prise en compte des élus locaux dans les CDS et les CCS est une première étape dans le dispositif de pilotage. La deuxième étape et la plus importante est d'assurer un fonctionnement régulier de tous ces organes. En effet, lors de l'évaluation terminale du dispositif de pilotage des OMD, il est ressorti un problème de fonctionnement de ces organes.

**En conclusion, cette analyse critique permet d'alerter l'exécutif sur la nécessité d'accorder une place de choix aux élus locaux dans le dispositif global de pilotage des ODD. Il s'agit d'élargir les organes du niveau stratégique ainsi que ceux du niveau technique par la participation effective de l'ANCB ou des élus locaux.**

## 8. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS POUR LE PLAIDOYER DES AUTORITES LOCALES

Les principaux enseignements tirés de l'expérience de plus d'une décennie de la décentralisation au Bénin couplés à celle de la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement constituent une référence solide pour la conception d'un dispositif institutionnel adéquat pour la mise en œuvre des ODD. En effet, les premières années de la mise en œuvre des ODD coïncide avec la décennie de la maturité institutionnelle de la décentralisation. Cette période requiert des réformes qui appellent la contribution de toutes les parties prenantes afin de faire de la réforme administrative et territoriale un puissant instrument de développement à la base.

Afin d'apporter une réponse structurelle aux faiblesses identifiées à tous les niveaux (y compris dans le PAG) dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, il faut i) adopter une stratégie de développement centrée sur les territoires avec comme guide le schéma directeur d'aménagement du territoire au niveau local, régional et central ; ii) adopter à tous les niveaux de la hiérarchie un mécanisme de gestion axé sur les résultats articulé en six axes à savoir le leadership pour les résultats, la planification pour les résultats, la budgétisation pour les résultats, le renforcement de la capacité institutionnelle, le système d'information, de suivi et d'évaluation et la redevabilité pour les résultats ; iii) accorder une place de choix aux élus locaux dans les dispositifs institutionnels de pilotage des ODD et ; iv) rendre opérationnel les Comités Départementaux de Suivi et les Comités Communaux de Suivi des ODD.

De même, la mise en œuvre des ODD requiert des actions préalables qui sont développées dans la feuille de route pour le plaidoyer des autorités en faveur de la localisation de ces objectifs de développement.

Les principales recommandations sont structurées en deux parties que sont : i) à l'endroit du Gouvernement central et ; ii) à l'endroit des autres parties prenantes.

### 8.1. A L'ENDROIT DU GOUVERNEMENT CENTRAL ET DU PARLEMENT

- **Procéder** à la mise en place d'un cadre semestriel d'échanges entre le Gouvernement, l'ANCB, les élus locaux, les PTFs et les OSCs ;
- **Procéder** à la mise en place et au suivi du fonctionnement efficient des Comités Départementaux de Suivi et les Comités Communaux de Suivi des ODD ;
- **Procéder** à la relecture des textes de la décentralisation incluant les textes des ministères sectoriels qui ont un lien avec les compétences communales ;
- **Prendre** une directive gouvernementale prescrivant la mise en place d'un plan de décentralisation et de déconcentration (Plan 2D) dans tous les ministères transversaux et sectoriels concernés par la réforme de l'administration territoriale afin que d'ici à 2020, toutes les politiques et stratégies sectorielles devant être territorialisées le soient avec la volonté politique requise et dans les règles de l'art ;
- **Procéder** à l'élaboration d'un code des collectivités locales assez innovant et couvrant les enjeux de la décentralisation, de la déconcentration, de l'aménagement du territoire, de la

régionalisation du développement et des spécificités des espaces frontaliers. Ce code doit prendre en compte les trois fonctions de la réforme administrative et territoriale (RAT) à savoir : fonctions politiques, fonction d'administration territoriale et fonctions de développement local ;

- **Proposer** un projet de loi sur le partenariat public privé permettant aux collectivités territoriales de réaliser des investissements structurants pour la promotion de l'économie locale ;
- **Prendre** des mesures en faveur de l'appropriation des ODD par toutes les parties prenantes ;
- **Procéder** à un renforcement des capacités en faveur de l'intégration des ODD dans la planification du développement tant au niveau central que local ;
- **Procéder** au financement des ODD *sur les ressources internes suivant une programmation et exécution budgétaires efficientes* ;
- **Prendre** des mesures en faveur de l'indépendance du système statistique

## **8.2. A L'ENDROIT DES AUTRES PARTIES PRENANTES**

- **Solliciter** l'appui financier et technique pour l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement communaux orientés vers les ODD ;
- **Réclamer** que la part des ressources du budget général de l'État allouée aux communes soit au moins égale à 15% d'ici à 2020 ;
- **Réclamer** une réforme de la fiscalité locale prenant en compte les besoins d'évolution relatifs aux réalités et aux objectifs de développement local ;
- **Solliciter** un soutien en faveur des organisations de la société civile pour le suivi de la mise en œuvre des projets et programmes dans le cadre de la localisation des ODD ;
- **Solliciter** le transfert effectif des compétences et des ressources ;

## 9. PLAN D'ACTION

N°	Actions	Période de mise en œuvre				Structures responsables	Structures associées	Coût	Indicateur
<b>INTEGRATION DES ODD DANS LA PLANIFICATION LOCALE</b>									
		2018	2019	2020	Après 2020	-	-	PM	-
1	Appui à la priorisation des ODD en liaison avec la problématique du développement local	x	x			ANC Communes	Ministère du Plan, PTFs, OSC	PM	Le rapport sur la priorisation des ODD dans les communes
2	Elaboration des schémas directeurs d'aménagement des communes orientée ODD	x	x			ANC Communes	Ministère du Plan, PTFs ,OSC,		Les schémas directeurs sont disponibles
3	Mise en place de la chaîne PPBS dans les administrations locales et cohérence avec le cadrage macroéconomique	x	x			ANC Communes	Ministère du Plan, Ministère des Finances, PTFs, OSC.		Les rapports de PPBS produits sont disponibles
4	Intégration des Projets ODD dans les Plans de Développement Communaux	x	x			ANC Communes	Ministère du Plan, PTFs ,OSC		Les Nouveaux PDC axés sur les ODD sont élaborés
<b>Mise en place d'un système d'information local de suivi des ODD</b>									
5	Appui à la conception et à l'opérationnalisation d'une stratégie locale de développement statistique (SLDS)	x	x			ANC, Commune	PTFs, OSC, Institut de la statistique		Le SLDS est disponible
6	Conférence locale des PTFs sur les progrès dans la mise en œuvre des ODD	x	x			ANC, Commune	PTFs, OSC	PM	Rapport de conférence
<b>Communication sur les ODD</b>									
7	Elaboration d'un plan approprié de communication sur tous les objectifs des ODD en français et en langues locales ;	x	x			ANC, Commune	Société civile, Secteur privé, Ministère, PTFs	PM	Disponibilité des plan
8	Point de presse périodique de l'ANC sur les performances du pays dans la localisation des ODD	x	x			ANC, Commune	Organes de presse	PM	Nombre de points de presse organisé par an

N°	Actions	Période de mise en œuvre				Structures responsables	Structures associées	Coût	Indicateur
<b>Mobilisation et lobbying en faveur des ODD</b>									
9	Ateliers des parlementaires et autres institutions de la république sur la décentralisation et la localisation des ODD	x	x			ANC, Commune Ministères	Les députés, Administration du parlement	PM	Nombre de députés sensibilisés
10	Rencontre périodique entre les élus locaux et les partenaires techniques et financiers sur la localisation des ODD	x	x			ANC, Commune	PTFs, Ministères	PM	Au moins une rencontre a lieu par an
12	Renforcer la coopération décentralisée avec l'appui du Ministère concernés	x	x			ANC, Commune	Ministère des Affaires Etrangères, Ministère des Finances	PM	Les supports/ Rapports et actes administratifs sont disponibles
<b>OPERATIONNALISATION DES ODD</b>									
13	Mettre en place un cadre institutionnel favorable à l'atteinte des ODD - Création d'une administration de développement locale (mise à disposition des mairies des statisticiens ou planificateurs et des compétences techniques diverses) - Création des commissions suivant chaque thématique des ODD	x	x			État Central	ANC PTFs Secteur Privé Société civile	PM	Décrets / Arrêtés portant AOF
14	Appui à la diversification des sources de financement des communes	x	x			Etat central, ANC	PTFs État central	PM	Appels de fonds
<b>Reformes Administratives Législative et réglementaires en faveur des ODD</b>									
15	Relecture de la loi et des textes sur la décentralisation	x	x			Parlement	PTFs, Assemblée Nationale Cour Constitutionnelle Chambre des Compte Cour Suprême, anc	PM	Vote d'une nouvelle loi sur la décentralisation

## CONCLUSION

La mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement a permis au Bénin de capitaliser des expériences qui inspirent utilement celle des Objectifs de Développement Durable. En effet, de la première expérience, il est dégagé au Bénin des enseignements précieux pour assurer le succès dans la mise en œuvre des ODD. Au nombre de ses enseignements, l'ont retient la nécessité de : i) favoriser une appropriation précoce des ODD par toutes les parties prenantes ; ii) concevoir au démarrage des instruments de mise en œuvre ; iii) financer les ODD sur des ressources internes suivant une programmation et exécution budgétaires efficaces ; iv) améliorer le système de suivi-évaluation afin d'optimiser les résultats ; v) améliorer le financement intérieur et l'indépendance du système statistique ; vi) diversifier le financement du développement en mobilisant notamment les ressources domestiques par le renforcement du dialogue avec le secteur privé pour favoriser la mise en place de partenariats public-privé et ; vii) continuer le partage d'expérience à travers le renforcement de l'intégration régionale, de la coopération Sud-Sud et triangulaire.

Un autre atout majeur pour la mise en oeuvre des ODD est le bilan issu des douze (12) années de la décentralisation au Bénin. Nonobstant les progrès accomplis par le Bénin durant la première décennie de la mise en oeuvre de la réforme administrative et territoriale, la deuxième décennie est celle de la maturité institutionnelle. Il est attendu au cours de cette deuxième décennie, la modernisation des administrations communales et départementales, la contractualisation des objectifs de développement axée sur la correction des déséquilibres territoriaux, la décentralisation économique et l'efficacité du développement par l'effectivité de la redevabilité mutuelle, la lutte contre la mauvaise gouvernance et l'impunité

Les principales recommandations issues de ce forum bilan de la décentralisation se présentent comme suit : i) la mise à plat de l'arsenal juridique et la nécessité d'un code des collectivités locales ; ii) une relecture des textes de la décentralisation incluant les textes des ministères sectoriels qui ont un lien avec les compétences communales ; iii) l'élaboration d'un code des collectivités locales assez innovant et couvrant les enjeux de la décentralisation, de la déconcentration, de l'aménagement du territoire, de la régionalisation du développement et des spécificités des espaces frontaliers ; iv) l'élaboration d'un projet de loi sur le partenariat public privé permettant aux collectivités territoriales de réaliser des investissements structurants pour la promotion de l'économie locale ; v) une réforme de la fiscalité locale soit engagé prenant en compte les besoins d'évolution relatifs aux réalités et aux objectifs de développement local ; vi) l'opérationnalisation de l'accès des communes à l'emprunt suivant une démarche progressive qui nécessite la mise en place d'outils techniques appropriés ; vii) une amélioration des indemnités mensuelles de fonction aux élus municipaux, communaux et locaux sur la base de critères devant tenir compte entre autres, de la démographie, de l'étendue, du nombre d'unités administratives, de qualité de la gouvernance, de la mobilisation des ressources propres, de la mise en œuvre des recommandations des audits, etc; viii) la création du Centre National de l'Etat Civil (CNET) qui recevra régulièrement les informations de l'état civil de toutes les communes et tribunaux et ; ix) le renforcement des capacités de tous les acteurs de la chaîne de sécurisation de l'état civil sur les règles déontologiques et les techniques de gestion et de sécurisation des dossiers d'état civil.

La prise en charge des préoccupations issues du forum aura vraisemblablement un impact sur l'approfondissement de la décentralisation au Bénin ainsi que la levée des obstacles à la prise en charge des problèmes des citoyens à la base.

La territorialisation du Programme d'Action du gouvernement est révélateur des faiblesses liées à la conception des stratégies de développement sans un dialogue avec les autorités locales et les

citoyens à la base. Bien que ce programme couvre un nombre relativement important de localités, les omissions sont notées et l'on s'interroge également sur la pertinence des choix opérés.

Une approche inclusive est vivement recommandée pour la priorisation des ODD, le ciblage des objectifs, l'identification des projets et programmes de développement ainsi que le choix des zones d'implantation ou de mise en œuvre.

**Le degré d'implication des autorités locales est croissant depuis le début de la décennie 2000.** En effet, Les autorités locales ou l'ANCB font généralement parties des commissions techniques, des comités ad hoc, des comités de pilotage, des Conseils d'administration ou organes de gestion de plusieurs structures mises en place par le Gouvernement central ou les partenaires techniques et financiers.

En ce qui concerne le dispositif de pilotage des ODD, il est noté l'absence de l'ANCB ou des communes au niveau stratégique que sont le Conseil des Ministres et le comité d'orientation. Cette faiblesse mériterait d'être corrigée pour le bonheur de la satisfaction des attentes des citoyens. Par contre, le niveau technique traduit une véritable amélioration du point de vue de sa structure et de composition.

Le problème fondamental qui se doit d'être réglé est celui de la fonctionnalité effective des structures de pilotage mises en place. En effet, les expériences antérieures sont peu reluisantes. Afin d'optimiser l'impact des ODD sur les citoyens, il faut mettre en place un dispositif performant de suivi de la fonctionnalité des structures créées.

Enfin, le plan d'action élaboré mériterait d'être mis en œuvre pour garantir la levée des obstacles ainsi que l'atteinte des objectifs fixés par la communauté internationale.

## BIBLIOGRAPHIE

**Social Watch Bénin et ONU Bénin (2016)**, « Rapport de l'atelier national d'échanges avec les Organisations de la Société Civile et des Elus Locaux sur la localisation des ODD », 21 Novembre 2016.

**Ministère du Plan et du Développement (2017)**, « Rapport National sur la contribution nationale volontaire à la mise en œuvre des ODD au Forum Politique de Haut Niveau », NEW-YORK, JUILLET 2017.

**MPD et ONU Bénin (2017)**, « Rapport national sur le contextualisation et priorisation des ODD au Bénin »

**PNUD (2016)**, « Rapport d'évaluation des OMD sur la période 2000-2015 », mai 2016

**CAE et PNUD (2013)**, *Initiative 1000 jours pour la réalisation des OMD au Bénin*, juin 2013

**MPR/CP-OMD-ODD (2014)**, « Rapport de suivi du premier trimestre 2014 du plan d'action de l'Initiative 1000 jours pour la réalisation des OMD au Bénin ».

**MPR/CP-OMD-ODD (2014)**, « Rapport de suivi du second trimestre 2014 du plan d'action de l'Initiative 1000 jours pour la réalisation des OMD au Bénin ».

**MPR/CP-OMD-ODD (2014)**, « Rapport de suivi du troisième trimestre 2014 du plan d'action de l'Initiative 1000 jours pour la réalisation des OMD au Bénin ».

**MDAEP ET PNUD (2013)**, « Rapport des consultations nationales sur les priorités de développement de l'après-2015 », mai 2013.

**MDAEP (2012)**, « Rapport de suivi 2012 de la mise en œuvre des OMD au Bénin », décembre 2012.

**ABeGIEF (2015)**, « Rapport des consultations dans les espaces frontaliers sur les priorités de développement Post-2015 », février 2015.

**Laboratoire d'Appui au Management et des Etudes Novatrices (2016)**, *Evaluation de la mise en œuvre de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2011-2015)*, Rapport provisoire, Mai 2016.

**ANCB (2006)**, *Evaluation de la gouvernance locale au Bénin*, Novembre 2006.

**MDGLAAT (2010)**, *Recueil des lois sur la décentralisation*, édition de septembre 2010.

**PNDL (2011)**, *Clarification des rôles et responsabilités des acteurs de la décentralisation*, rapport final, janvier 2011

**FMI (2011)**, *Bénin : document de stratégie pour la réduction de la pauvreté*, Rapport du FMI N°11/307, septembre 2011.

**MDAEP (2006)**, *Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté*, version finale.

**AIMF (2017)**, « Etude sur la localisation des ODD au Cameroun : Plaidoyer pour la prise en compte des positions des Autorités Locales », rapport final, SGA n°DCI-NSAPVD/2015/356-788, octobre 2017.

**Normand Lauzon et Laurent Bossard (2005)**, *Processus de décentralisation et développement local en Afrique de l'Ouest*, Journée 2005 des attachés de la coopération belge/ atelier régional Afrique de l'Ouest – Bruxelles, le 07 septembre 2005.

**ARD (Associates in Rural Development) Inc. (2004)**, *Guide foncier*, Contrat N°685-C-00-00-000037-00 avec l'USAID/Sénégal, Août 2004.

**MDGLAAT (2010)**, *Politique nationale de décentralisation et de déconcentration*, document cadre de politique et plan d'action prioritaires, édition septembre 2010.

**J. Tossavi (2015)**, *Dix ans de décentralisation au Bénin : quels bilan et perspectives ?*, coopération Belge / Commission Nationale des Finances Locales.

**OMS (2016)**, *Elaboration d'une feuille de route pour la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 dans la région européenne de l'OMS*, document de travail ; COMITE REGIONAL DE L'EUROPE, SOIXANTE-SIXIEME SESSION, Copenhague (Danemark), 12 -15 septembre 2016.

**De Monte I. (2017)**, *Document de travail sur la mise en œuvre efficace au niveau local du programme de développement durable à l'horizon 2030*, Commission du développement durable, de l'environnement, de la politique énergétique, de la recherche, de l'innovation et de la technologie, 27 avril 2017.

**GLOBAL TASKFORCE (2015)**, *Tous les ODD sont d'ordre local : vers un Programme d'action dans le cadre d'Habitat III*, New York, 27 septembre.

**Alastaire A. (2017)**, *ODD : mise en œuvre et contribution attendu de la jeunesse ?*, MPD/DGCS-ODD.

**Laville B. (2017)**, *Quelle appropriation des ODD par les acteurs non étatiques français ?*, Rapport Comité 21, juin 2017, [www.comite21.org](http://www.comite21.org).

**ICON INSTITUT (2015)**, « Rapport final provisoire sur l'élaboration de la feuille de route de la stratégie nationale de développement Post-2015 en Mauritanie », SBC CSLP III – Contrat N° FED/2014/346-758.

**PNUD (2014)**, « Rapport final de l'évaluation d'appui à la bonne gouvernance et à la consolidation de la démocratie à travers la mise en œuvre du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs et de l'exécution du plan national d'actions du Bénin pour le MAEP (2010 – 2013) », septembre 2014.