



Plaidoyer

des communes béninoises sur les financements des Objectifs du Développement Durable et la reddition des comptes au niveau local



Mention légale

Publié par

ASSOCIATION NATIONALE DES COMMUNES DU BENIN (ANCB)

Siège de la société

Carré/Lot 3133 Agla Cotonou – 01 BP 6828 Tél : +229 67 65 77 77

Courriel : info.ancb@ancb-benin.org

www.ancb-benin.org

Financé avec l'appui du

Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal dans le cadre de la Coopération entre la République du Bénin et la République Fédérale d'Allemagne

Publication

Décembre 2019

Supervision générale

Eric Vignilé TINDO

Avec la contribution

De l'ensemble des membres de la commission ODD, des personnes ressources du Ministère du Plan et du Développement, le Ministère de la Gouvernance locale et de la Décentralisation, le Réseaux des Média de la Décentralisation et du Développement Durable (RÉMED), le Réseau des experts en décentralisation (RÉBED), le Réseau des Organisations de Développement Durable (RODD), la Maison de la Société civile (MdSC) et le Programme d'Appui à la Décentralisation et du Développement Local de la GIZ.

Impression

Authentik Compagny

Copyright

ANCB-Décembre 2019



Préambule

Ce document a été préparé par la commission Objectifs du Développement Durable (ODD) présidé par le Maire de Cotonou, Monsieur Isidore GNONLONFOU. Ce groupe de travail réunissait des représentants des communes du Bénin, des administrations centrales, d'Organismes de la Société Civile, Réseaux des Médias du Bénin et Réseau d'Expert de la décentralisation et du Développement Durable.

Sa préparation a été coordonnée par l'Association Nationale des communes du Bénin, avec le soutien financier de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) à travers son Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local.

Le plaidoyer a été finalisé en 7 étapes : (i) Août 2017 : Création de la commission ODD au sein de l'ANCB, (ii) Mai 2018 : Appropriation des membres de la commission ODD de l'Agenda 2030 et des ODD, (iii) Septembre 2018 : Appropriation des membres de la commission ODD sur les cibles de l'Agenda 2030 priorités au Bénin et du dispositif institutionnel de suivi des ODD, (IV) Décembre 2018 : Sensibilisation des membres de la commission ODD sur les défis et les obstacles à relever pour l'atteinte des ODD au niveau communal, (V) Mars 2019 : Identification des thèmes de plaidoyers et élaboration des grandes lignes des documents de position, (VI) Octobre : Enrichissement des documents de position et du document de plaidoyer, (VII) Novembre 2019 : Validation du document de position et du document de plaidoyers à Cotonou.

Ce document de plaidoyer intervient dans un contexte particulier marqué notamment par l'importance de l'implémentation de l'Agenda 2030 et des ODD dans la stratégie de développement national. D'autre part, les autorités locales sont des partenaires essentiels dans le processus de mise en œuvre, non seulement parce qu'une grande majorité des ODD (65% selon l'OCDE) les impliquent directement, mais aussi parce que beaucoup d'entre elles se sont déjà engagées avec succès dans l'adaptation au niveau local des ODD. Toutefois, les communes, Communautés Urbaines et autres formes de regroupement municipaux n'ont jamais été aussi moins entendues sur les enjeux que recouvrent l'Agenda 2030 priorisé au Bénin.

Il s'agit donc, par ce plaidoyer, de contribuer à faire entendre la voix des communes sur l'enjeu probablement le plus fondamental de l'Agenda 2030, à savoir la question des moyens et plus particulièrement des finances.

Le plaidoyer se structure en 04 parties :

1. Introduction sur les objectifs du plaidoyer
2. Les nouveaux enjeux des ODD et de son financement
3. 2 grandes revendications formulées par le groupe de travail
4. Complété par 2 fiches techniques
5. Le plan d'action élaboré par la commission ODD

Sa diffusion du plaidoyer en février 2020 au Bénin intervient dans un contexte marqué par le lancement du processus de spatialisation des ODD par le Ministère du Plan et du Développement et de l'organisation du forum sur les financements des ODD par le Ministère de la Gouvernance locale et



de la Décentralisation. En parallèle, l'ANCB a finalisé son Concours Agenda 2030 local et le processus de benchmarking montrant ainsi une nouvelle fois son engagement et sa détermination à faire progresser la réflexion et l'action sur la réalisation des ODD au Bénin.

Deux grands enjeux

- ❖ **Enjeu 1 : « L'accroissement des ressources des communes pour la mise en œuvre des ODD »**
 - Les transferts de l'Etat aux communes servent-ils le principe de décentralisation et le développement équitable des territoires locaux ?
- ❖ **Enjeu 2 : « La redevabilité à tous les échelons administratifs pour le développement d'une démocratie locale**
 - Le projet de loi sur la reddition des comptes : comment capter les besoins de tous ?

Quatre grandes orientations

- ❖ **Orientations 1 :** Poursuivre les efforts pour augmenter les transferts de l'Etat aux communes à la hauteur des 15% prévu par le PAG en 2021.
- ❖ **Orientation 2 :** Agir sur la mise en place de mécanismes de financement adaptés aux communes
- ❖ **Orientation 3 :** Associer les communes à la rédaction de la loi sur la reddition des comptes
- ❖ **Orientation 4 :** Elaborer une loi sur la reddition des comptes adaptés aux réalités des communes

Deux documents de position

- ❖ **Document de position 1 :**

Accroissement des dotations FADEC pour le renforcement de la ressource humaine (Fonctionnement) et la mise en œuvre des ODD (Investissement) et des principes de l'Agenda 2030 dans les communes du Bénin.

+ le cadre institutionnel de conduite de plaidoyer
- ❖ **Document de position 2 :**

Implication des acteurs locaux dans l'élaboration du Projet de loi sur la reddition de comptes dans les collectivités locales du Bénin.

+ le cadre institutionnel de conduite de plaidoyer



Liste des membres de la commission ODD/2019

Rapporteur de la commission ODD : Mr Éric Vignilé TINDO

❖ Membres permanents de la commission ODD

1. Président de la commission ODD : Mr Isidore GNONLONFOU, Maire de Cotonou
2. Vice-président : Mr David ZINSOU TOWEDJE, Maire de Zogbodomey
3. Membre : Mr Gabriel TOGBEVI, Maire de Klouekanmé
4. Membre : Mr Sarako BIO TAMOU, Maire de Banikoara
5. Membre : Mr Abischai Abraham AKPALLA, Maire de Djougou
6. Membre : Mr Félix M'POCHA, Secrétaire Général de Parakou
7. Membre : Mr Jules LANMANTCHION, Chef d'Arrondissement de Lissézoun
8. Membre : Mr David HOUINSA, représentant du Réseau des Experts en Décentralisation-(RÉBED)

❖ Membres non-permanents de la commission ODD

9. Direction Générale de la Coordination et de Suivi des ODD-(DGCS-ODD)
10. Direction Générale des Collectivités Locales-(DGCL)
11. Maison de la Société Civile-(MdsC)
12. Réseau des ONG pour les Objectif du Développement Durable-(RODD)
13. Réseau des Médias pour la Décentralisation et de le Développement Durable-(RÉMED)
14. Réseau des Experts en Décentralisation-(RÉBED)
15. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)



Sommaire

| | |
|--|------------|
| Préambule | p5 |
| Liste des membres de la commission Suivi ODD | p7 |
| Introduction | p11 |
| Objectif du plaidoyer | p13 |
| | |
| Document de position 1 : Accroissement des ressources locales pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 dans les communes du Bénin | p15 |
| <i>Le cadre institutionnel de conduite de plaidoyer</i> | p23 |
| | |
| Document de position 2 : Implication des acteurs locaux dans l'élaboration du Projet de loi sur la reddition de comptes dans les collectivités locales du Bénin | p27 |
| Le cadre institutionnel de conduite de plaidoyer | p31 |
| | |
| Conclusion générale | p35 |





Introduction

L'Agenda 2030 et son application sur le territoire

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 des outils et des 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.

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 ont porté et porte :

- L'élaboration et la mise en œuvre d'un agenda sur l'appropriation des ODD : Il est constitué 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 locales, 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
- La mise en place du système de suivi-évaluation et de reporting avec la spatialisation des ODD et l'Indice de Gouvernance Locale
- La détermination de la situation de référence des cibles prioritaires en 2015 et projection de ces cibles en 2020, 2025 et 2030 via la territorialisation des ODD
- L'élaboration du document de plaidoyer pour la mobilisation des ressources en faveur des ODD à travers le costing ODD.

Un focus sur la décentralisation

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.

25 ans après l'adoption des textes de la décentralisation, le bilan est donc mitigé :

- Les budgets des communes plafonnent à moins de 5% du budget de l'Etat limitant d'autant leurs marges de manœuvre notamment en faveur de l'investissement
- Les communes restent en dehors des circuits de financement offerts par les banques et le secteur financier
- Le rendement de la fiscalité locales plafonne, questionnant la pertinence des notions de citoyenneté locales et d'appartenance à une commune.

Parmi les explications apportées, les plus fréquentes sont les contraintes imposées par la situation tendue des finances publiques et la résistance de l'Etat face au risque de se voir dépossédé de ses prérogatives au profit des communes mal préparées pour assumer ces nouvelles responsabilités

Ces constats entraînent des questionnements sur le rôle attendu des communes et sur la nécessité qu'il aurait à adopter une démarche différenciée quant à leur financement basé sur la taille des communes, la potentialité des territoires et la performance des communes

.



Objectif du plaidoyer

La décentralisation et l'autonomisation financière des communes ne sont pas une fin en soi mais plutôt des moyens pour répondre aux enjeux et atteindre les Objectifs de Développement Durable que s'est fixé l'Etat béninois. Parmi ces moyens, un transfert des ressources adaptés aux besoins des communes et le renforcement de la redevabilité au niveau des finances locales ont un rôle central en permettant notamment aux moyens humains et technique de se déployer et de remplir les objectifs qui sont attendus d'eux.

Le constat d'une décentralisation inachevée, parfois même une recentralisation se fait sentir. Les observateurs du secteur vont jusqu'à s'interroger sur la pertinence du concept de décentralisation comme mode de gouvernance. Cette situation pousse l'ANCB à se faire entendre

L'ANCB, avec l'appui de la GIZ, a placé le thème du financement des ODD au cœur de la problématique, considérant qu'il constituait une porte d'entrée stratégique pour analyser la situation, et être force de proposition. Il s'agit donc ici d'illustrer en quoi les transferts d'Etat et les finances locales constituent un baromètre pertinent du rôle des communes dans la fourniture des service et développement économique, et comment par l'amélioration des transferts et de la redevabilité au niveau de la gestion communale, les communes peuvent durablement contribuer à ces objectifs d'envergure nationale.



Document de position 1 :

Accroissement des ressources locales pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 dans les communes du Bénin.

Pour des communes révélées, socles du Bénin révéilé

« Le Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D) a pour mission de transformer la vie des populations, notamment par la réalisation des ODD, et de permettre au Bénin d'évoluer vers le développement intégral et durable ». Cette vision du Gouvernement, clairement exprimée dans le PC2D (2018-2021), résume la clarté des objectifs de développement durable du Bénin. Elle met également l'accent sur le rôle majeur des Collectivités Territoriales du pays dans la réalisation de cette perspective. En effet, tous les acteurs s'accordent à reconnaître, tel que mentionné dans le Rapport du Comité des Régions de l'Union Européenne, intitulé « Une approche territoriale pour la mise en œuvre des ODD dans l'UE - Le rôle du Comité européen des régions », que « 65% des 169 Objectifs de Développement Durable (ODD) ne peuvent être atteints que par la coordination et l'inclusion des acteurs locaux et régionaux ». 65% des ODD relèvent donc de la compétence des communes.

Selon les chiffres de l'exécution du Budget Général de l'État exercice 2018, seulement 4,12% des recettes budgétaires nettes de l'État ont été transférés vers les collectivités locales. Malgré ces chiffres alarmants, l'espoir est de mise. Le Gouvernement a envoyé des signaux très positifs et pris des engagements très prometteurs pour le secteur de la décentralisation. En témoignent la relecture en cours du cadre législatif et réglementaire de la décentralisation, la relecture de la Politique Nationale de Décentralisation/Déconcentration (PONADEC) et des engagements exprimés dans les documents nationaux de planification du développement. Le PC2D fixe comme objectif pour le Gouvernement en 2021 que la « Part des transferts aux Collectivités Territoriales dans le total des dépenses du Budget Général de l'État soit d'au moins 15% ». De même, le Gouvernement a recommandé aux ministères sectoriels d'élaborer les Plans de Décentralisation et de Déconcentration dont l'objectif est de favoriser l'accroissement du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC) affecté et les crédits délégués aux services déconcentrés de l'État.

C'est dans cet environnement où les déclarations d'intention sont propices à un accroissement des ressources aux collectivités locales, que les autorités locales ont décidé de s'organiser pour contribuer, aux côtés du Gouvernement et des autres acteurs pertinents, à « transformer la vie des populations, notamment par la réalisation des ODD ». Pour ce faire, elles ont besoin d'un renforcement de leur ressource humaine et d'une augmentation des transferts financiers de l'État afin de faire des 77 communes du Bénin les portes d'entrée efficaces et efficientes des politiques de développement.

1. Le manque de ressources dans les communes compromet la réalisation des enjeux de la décentralisation.

- a. Le faible niveau de ressources matérielles, financières et humaines dans les communes ne leur permet pas de fournir les services sociaux de base aux populations, tout en promouvant la démocratie locale. Il ne permet pas non plus aux collectivités locales de promouvoir une économie locale pourvoyeuse de ressources pour le budget communal afin de financer le développement à la base. Cette situation rend les communes dépendantes des transferts de l'État qui ne sont malheureusement pas



à la hauteur des compétences que la loi met à la charge des gouvernements locaux. La dynamique économique locale qui devrait naître du transfert des ressources correspondant aux compétences transférées peine à se mettre en place dans les communes.

- b. Malgré les efforts entrepris par plusieurs communes, les ressources propres restent faibles. Les transferts de l'État, selon l'Étude sur « l'évaluation des besoins des communes pour une mise en œuvre réussie de l'Agenda 2030 », ANCB 2018, constituent les premières sources de financement des budgets communaux, en dehors des trois communes à statut particulier. Ce transfert est également d'un faible niveau et ne permet pas aux communes d'investir dans le développement local, dans la réalisation des ODD. Il est donc important d'inverser cette tendance en mettant à la disposition des collectivités locales, les ressources subséquentes aux charges de compétences qu'elles exercent afin de leur permettre d'investir dans les ODD et de promouvoir l'économie locale.
- c. La faiblesse des ressources humaines et financières dans les collectivités locales crée et fait perdurer un cercle vicieux de pauvreté. Les communes investissent très peu et n'arrivent pas à fournir des services sociaux de base de qualité et promouvoir l'économie locale. Seul le transfert important de ressources financières afin de permettre aux communes de renforcer le capital humain et de financer leur développement, tout en réalisant les ODD, permettrait d'installer un cercle vertueux de développement durable.

2. Les ancrages constitutionnels et légaux du transfert des ressources aux communes

- a. Le transfert des ressources humaines, matérielles et financières de l'État vers les Collectivités Locales est une exigence constitutionnelle et légale dans tous les pays qui expérimentent la décentralisation. En France, le transfert de ressources aux collectivités locales a fait l'objet d'une réforme constitutionnelle traduite par l'introduction d'une disposition dans la Loi Fondamentale : « ...Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi... », article 72-2 de la Constitution française issu de la Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 - art. 7.
- b. Au Bénin, la récurrence de la phrase « ...A cet effet, l'État lui transfère les ressources nécessaires » dans les lois sur la décentralisation, notamment les lois 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin et 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, qui font corps avec la Constitution, témoigne de la volonté du législateur d'accompagner le transfert des compétences des ressources subséquentes.
- c. Le transfert des ressources liées aux compétences transférées par l'État aux communes est également une conséquence du principe de la libre administration des collectivités locales dont dispose la Constitution en son article 155. Le transfert des ressources, en facilitant la prise de décision et la planification des actions de la



commune, garantit la libre administration et l'effectivité de l'autonomie financière. Le but visé est d'accroître la qualité et l'accessibilité des services aux populations en les fournissant au plus près de leur cadre de vie, suivant le principe de subsidiarité.

- d. L'article 98 de la Constitution a rendu possible la prise d'une loi sur « la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » qui aurait pu permettre de mieux organiser le transfert des ressources en lien avec le transfert des compétences opéré par les lois sur la décentralisation. Le processus d'élaboration du Code Général des Collectivités Territoriales en cours pourrait prendre en compte ces éléments fondamentaux.
- e. Le transfert des ressources liées aux compétences transférées donne également tout son sens au Principe de subsidiarité. C'est sur la base de ce principe que les missions de l'État et des collectivités locales sont déterminées dans un esprit de complémentarité. La responsabilité d'une compétence incombe à l'entité la plus proche des bénéficiaires pour autant que cet échelon dispose de la capacité nécessaire pour l'assumer convenablement. Sur la base de ce principe, l'État a pris des lois pour transférer des compétences aux collectivités locales. Malheureusement les ressources sont restées au niveau central.
- f. Perçu au début des processus de décentralisation comme des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales, le financement de la décentralisation doit évoluer vers la décentralisation financière qui n'est rien d'autre que le transfert de recettes de l'État vers les collectivités locales. Le financement de la décentralisation n'est donc qu'une étape visant la préparation et la transition des autorités locales vers la fiscalité transférée qui correspond au produit des impôts transférés par l'État pour compenser les transferts de compétences. La fiscalité décentralisée répond mieux aux caractéristiques des collectivités locales, à savoir : personnalité distincte de celle de l'État, libre administration par des organes élus, autonomie de gestion, pouvoir réglementaire autonome, représentation de l'État d'où la notion de gouvernements locaux.

3. Les engagements du Gouvernement pour le transfert des ressources aux communes.

- a. Les différents régimes qui se sont succédé à la tête du pays ont toujours pris des engagements pour transférer les ressources aux communes. Le PC2D fixe comme objectif en 2021 que la « Part des transferts aux Collectivités Territoriales dans le total des dépenses du Budget Général de l'État soit d'au moins 15% ». Dans la pratique, les fruits n'ont pas tenu la promesse des fleurs. Il y a toujours le réflexe de centralisation qui veut que l'État central exerce l'essentiel des compétences liées aux services sociaux de base destinés aux populations. Cette tendance à centraliser les ressources publiques se développe aux dépens de l'efficacité de l'action publique et inhibe les engagements de l'État pour une gestion efficiente des ressources publiques. N'est-ce pas de la mal gouvernance lorsque le pouvoir central exerce les compétences locales ?



b. Depuis 2016, le Bénin peut se réjouir de l'existence théorique d'une volonté politique clairement exprimée de faire des collectivités territoriales les portes d'entrée des politiques de développement, tout en renforçant leurs ressources humaines et financières. Le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG 2016-2021), le Plan National de Développement (PND 2018-2025) et le Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D 2018-2021) ont pris des engagements forts pour la décentralisation.

c. Dans le PC2D, on peut lire :

- Au point 179 : Au plan de la gouvernance financière locale, sur la période 2018-2021, l'accent sera mis sur le développement local, à travers la poursuite des transferts financiers aux communes et la diversification des guichets du FADeC pour faciliter le financement des investissements économiques innovants et structurants par les communes, grâce au Partenariat-Public-Privé. Cette amélioration de la gouvernance se traduira par:
 - L'accompagnement et le renforcement de capacités pour une bonne programmation et exécution des budgets communaux ;
 - L'amélioration de la qualité du suivi, du contrôle et de l'audit de l'utilisation des ressources mises à la disposition des communes.
- Au point 326 : Les principales actions à engager pour renforcer le processus de décentralisation-déconcentration porteront sur :
 - Le renforcement des ressources financières des Collectivités Territoriales pour une offre de services sociaux de base de qualité aux populations ;
 - Le renforcement des ressources humaines, matérielles et financières des communes, de l'administration préfectorale et des services déconcentrés de l'État.
 - ...

d. En ce qui concerne le PND, il met l'accent sur « le renforcement des capacités au niveau local qui doit permettre aux acteurs locaux du développement d'améliorer leurs capacités de gestion du développement local intégrant les questions d'équité et de durabilité du développement ».

4. Le niveau de transfert des ressources de l'État aux communes et la situation dans la sous-région et en Afrique.

a. 42 478 488 914 de francs CFA. Tel est le montant du transfert financier de l'État vers les communes en 2018, pour une réalisation des recettes budgétaires nettes des fonds de concours et recettes assimilées estimée à 1 028 600 000 000 de francs CFA. En 2018, la dépense totale des communes du Bénin s'élève à 30 559 022 210 en fonctionnement et 33 753 044 854 en investissement. Ce qui fait une dépense totale de 64.312.067.064 de francs CFA contre 1 316 409 300 000 de dépenses budgétaires en engagement et 1 251 712 900 000 de dépenses budgétaires en ordonnancement.



- b. Ce qui donne les ratios suivants :
- Un taux de transfert réel de 4,12 % des recettes budgétaires nettes de l'État vers les collectivités locales ;
 - Un taux de dépense des collectivités locales qui s'établit à 5,13 % de la dépense publique de l'État ;
 - La dépense des collectivités locales françaises représente environ 20% de la dépense publique ;
 - La Tanzanie et le Rwanda transfèrent plus de 20% des recettes budgétaires de l'État aux collectivités locales, suivis de l'Éthiopie, de l'Afrique du Sud et du Nigeria avec des taux allant de 15% à 19%.
- c. Le Livre Blanc sur la Décentralisation Financière dans l'Espace UEMOA, adopté par le Conseil des Collectivités Territoriales de l'UEMOA, préconise une fourchette de transfert de 20 à 30 % des ressources budgétaires nationales au profit des collectivités territoriales, et ce, à l'horizon 2025. Cette fourchette tient compte des aspirations et revendications constatées dans les différents pays. Au Bénin, l'ANCB a depuis plusieurs années axé son plaidoyer sur le transfert d'au moins 15% des recettes budgétaires. Ce plaidoyer a été pris en compte par le Gouvernement qui en a fait un objectif à atteindre d'ici 2021. De plus, en septembre 2017, à travers le Document de programmation budgétaire et économique pluriannuel (DPBEP) 2018-2020, le gouvernement a annoncé qu'il allait transférer aux communes, par le biais du FADeC et d'autres mécanismes, 60,1 milliards en 2020. A une année d'exercice budgétaire de cette échéance de 2021, le Bénin est toujours à environ 4%.

5. Le transfert des ressources et la réalisation des ODD au niveau local

- a. Selon les chiffres de la DGCS-ODD, il faudra au Bénin, en moyenne 3.300 milliards de FCFA par an pour réaliser l'ensemble des ODD dans les délais impartis. Cette moyenne varie d'une année à l'autre, compte tenu de certains paramètres. L'évaluation de 2018 donne environ 2.200 milliards de francs CFA.
- b. Lorsqu'on en vient aux cibles prioritaires des ODD, il fallait en moyenne 1.200 milliards de francs CFA pour réaliser la tranche annuelle de 2018. L'importance des ressources nécessaires à la réalisation des cibles prioritaires des ODD au Bénin montre bien que le Gouvernement central, à lui tout seul, ne peut pas être l'artisan de ce vaste chantier de développement durable. L'Agenda 2030 est un Programme inclusif qui met en place un partenariat global permettant aux différents acteurs de jouer leur partition dans la construction d'un monde de paix et d'épanouissement pour l'ensemble des populations. De la priorisation des cibles des Objectifs de Développement Durable (ODD) faite par le Bénin de façon participative, il ressort que 65% des ODD se recoupent avec les compétences des collectivités locales. Ce qui crédibilise la répartition des compétences entre l'État central et les collectivités locales, instituée par les lois 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin et 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier en République du Bénin.



6. L'importance du transfert des ressources (financières et humaines) dans la réalisation des ODD et des enjeux de la décentralisation.

La mise en œuvre des Projets liés à la réalisation des ODD nécessite davantage d'expertise dans maints domaines, que n'en disposent les communes actuellement. Celles qui disposent d'un niveau de ressources de fonctionnement permettant de renforcer le personnel ont entrepris des actions dans ce sens. L'objectif de la solidarité communale dont l'ANCB est porteuse est de généraliser la gestion de ce défi dans l'ensemble des communes et de façon durable. Selon l'Etude sur « l'évaluation des besoins des communes pour une mise en œuvre réussie de l'Agenda 2030 », ANCB 2018, il est noté « un besoin de renforcement des capacités des communes du point de vue de la gestion stratégique et opérationnelle, du suivi-évaluation, des ressources humaines et matérielles, du financement du développement local, de la communication et du plaidoyer. L'essentiel de ces besoins a trait à l'assistance technique en vue du renforcement de leur appropriation des ODD, l'appui pour la territorialisation et la localisation des ODD, la mise à disposition de personnel qualifié dans les domaines de suivi-évaluation, de mobilisation de ressources, de communication et plaidoyer, de l'environnement, de gestion urbaine, etc. Le développement de mode innovant de financement du développement ». Le renforcement des ressources humaines au niveau des communes pourra prendre trois formes :

- Le transfert de ressources humaines de l'Administration centrale vers les collectivités territoriales. Une expérience similaire a été déjà menée par la Maison des Collectivités Locales. Cette ancienne structure avait identifié et formé une cinquantaine de cadres de l'Administration centrale ayant le profit pour occuper le poste de Secrétaire général des mairies. La liberté est donnée aux communes de choisir sur cette liste des personnes à nommer pour animer le poste de SG dans la commune, tout en continuant d'être à la charge de l'État. Il est donc possible à l'État béninois de mettre à la disposition des communes, des agents, surtout des cadres de conception pour animer des postes d'administration, de conception et de gestion de projet, de planificateur, d'urbaniste, d'environnementaliste, d'économiste, d'ingénieur en génie civil, de statisticien ou encore de spécialiste de mobilisation des ressources.
- Le transfert de ressources financières supplémentaires (augmentation du FADEC Fonctionnement) afin de permettre aux communes de recruter de nouveaux agents et de mettre en place un plan de formation et de carrière pour le personnel existant.
- La réorientation des programmes d'emplois des jeunes et des femmes actuellement mis en œuvre par le Gouvernement vers les besoins des collectivités locales. Il s'agit de permettre aux communes de proposer, une liste bien déterminée de jeunes et de femmes en situation de diplômé sans emploi, dont les profils coïncident avec les besoins de l'administration locale. Ils seront insérés dans les programmes gouvernementaux d'emplois aidés afin d'animer des postes dans la commune, sous rémunération de l'État. A travers les programmes d'emplois aidés du Gouvernement, plusieurs communes ont eu, par le passé, à recevoir des stagiaires ANPE (Agence Nationale pour l'Emploi) et des Volontaires de l'Office Béninois des Services de Volontariat des Jeunes. Ainsi, les jeunes et les



femmes des communes, échappant à l'exode vers les villes, vont bénéficier d'emploi au niveau de la commune et contribuer à la performance de l'administration locale et au développement de l'économie locale.

7. **La mise en œuvre de l'Agenda 2030 est une opportunité pour le Gouvernement d'accélérer le transfert des ressources aux communes.** Ce transfert orienté vers les ODD qui couvrent l'ensemble des compétences locales, peut se concrétiser par l'accroissement des dotations FADEC investissement.
- a. L'accroissement de la dotation FADEC investissement des communes. A ce niveau, il faudra s'appuyer sur les PDC des communes, les plans sectoriels (Ministères) en relation avec les ODD et surtout les cibles priorisées des ODD par chaque commune pour dégager le montant annuel que l'État, les communes, les PTF et le secteur privé doivent mobiliser chaque année et la part qui devrait revenir aux communes.
 - b. En attendant la finalisation du costing des ODD par commune, la référence en matière de transfert des ressources aux communes reste l'engagement de l'Etat à transférer 15% des recettes budgétaires aux communes avant 2021. Ce taux de 15% pourra être atteint en 2021 suivant la progression ci-après :
 - 10% des recettes budgétaires de l'État en 2020, soit à peu près 100 milliards de transfert aux communes ;
 - 15% des recettes budgétaires de l'État en 2021, soit à peu près 150 milliards de transfert aux communes.

LES REFORMES A METTRE EN PLACE

Les ressources financières pour atteindre les 15% de transfert du budget général de l'Etat aux communes existent déjà dans le budget général de l'Etat. Il suffit de quelques décisions et d'une volonté politique pour atterrir dans les budgets communaux. Les ressources mises en œuvre par les ministères sectoriels dans les champs de compétences des communes constituent la part importante qu'il faudra transférer dès 2020 aux collectivités locales, à même de mieux exercer ces compétences.

8. Sur le plan législatif

En attendant une réforme constitutionnelle qui permettrait au pays de renforcer le système de décentralisation, il est important pour les communes de saisir l'opportunité de la relecture du cadre législatif de la décentralisation pour y introduire :

- a. Le principe de subsidiarité et ses implications dans la gestion des compétences des collectivités territoriales ;
- b. Les précisions sur « la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources », comme prévu par l'article 98 de la Constitution ;
- c. Les grandes lignes des mécanismes de transfert des ressources de l'État vers les communes. Il convient d'introduire, dans la loi, une fourchette de transfert des ressources budgétaires de l'État aux collectivités locales.

9. Sur le plan réglementaire

- a. Relancer le transfert des ressources financières des ministères sectoriels relatives à l'exercice des compétences dévolues aux communes par la loi. Au 30 juin 2019, au niveau des Ministère de la Santé, des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle, du Tourisme, de la Culture, des Sports, de l'Eau et des



- Mines, et des Enseignements Maternel et Primaire (ligne « entretiens et réparations »), aucune des ressources prévues pour être transférées aux communes ne l'avait été. A cela s'ajoute les ressources disponibles pour de nouvelles constructions, de nouveaux projets dans ces domaines qui relèvent de la compétence locale ;
- b.** Rétrocéder aux communes une partie de la redevance sur les GSM. Cette requête, formulée depuis 2010 et reconduite d'année en année, n'a reçu aucune suite favorable à ce jour. Or, elle vise à permettre aux communes de combler les énormes manques à gagner du fait de l'exonération de l'outillage des réseaux GSM ;
 - c.** Revoir la clé de répartition du produit de la TPS à raison de 75% pour les communes et 25% pour l'État. En effet, les quatre impôts regroupés au sein de la TPS n'ont pas le même poids. La patente qui alimente le budget local à hauteur de 44% est l'impôt dominant de ce regroupement. C'est pourquoi, depuis 2016, l'ANCB suggère une répartition plus équitable à raison de 75% pour les communes et 25% pour l'État ;
 - d.** Maintenir le tarif de la TDL pour les produits miniers transportés à « 500 francs à 2000 francs par m3 de produits miniers transportés » (cf. Article 1084 quinter-6 du Code général des impôts, édition 2019). Cela permettra aux communes de conserver les marges de manœuvre déjà existantes en la matière ;
 - e.** Identifier un mécanisme de compensation relativement à la perte de recettes prévue au niveau de la taxe de voirie. Autrement, la baisse de plus de 700 millions de FCFA, qui sera enregistrée en 2020, pourrait compromettre la capacité des communes à financer certaines actions ;
 - f.** Rétrocéder une partie de la TVM aux communes, soit au moins 40%, car les voies secondaires de toutes les 77 communes sont tout aussi affectées par les véhicules ;
 - g.** Annuler la taxe perçue sur le cajou au profit du BGE car elle est en conflit avec la TDL. Cette situation mérite une clarification et appelle un partage de ces revenus avec les communes productrices ;
 - h.** Procéder à la transposition de la directive de l'UEMOA portant régime financier des collectivités locales. Adoptée depuis 2011, cette directive n'a toujours pas été formellement intégrée au droit positif béninois. Or, elle comporte de nombreuses dispositions susceptibles d'améliorer la gestion financière locale. La transposition offrira également l'occasion d'actualiser, 20 ans après, les dispositions de la loi portant régime financier des communes en République du Bénin.

Pour concrétiser son ambition de « transformer la vie des populations, notamment par la réalisation des ODD », l'ANCB propose au Gouvernement l'institution d'une Conférence Budgétaire Gouvernement-Communes pour échanger et mieux répartir les ressources d'investissement du Projet de Budget Général de l'État de l'exercice n+1. Ce cadre formel de dialogue et d'échange, comme il en existe sous différentes versions dans d'autres pays comme le Rwanda, permet au pouvoir central et aux acteurs à la base d'actualiser les informations. Les élus locaux apporteront des données actualisées au Gouvernement qui en tiendra compte pour mieux couvrir les besoins des populations préalablement consultées par les élus locaux. La Conférence Budgétaire Gouvernement-Communes peut se tenir dès le mois de mai et permet au Gouvernement de partager ses cadrages et ses objectifs pour le pays avec la base.

Koffi Annan, ancien Secrétaire Général des Nations-Unies, lors du Sommet du Millénaire en 2005, avait interrogé les dirigeants des États en ces termes : "comment pouvons-nous espérer atteindre les objectifs de développement sans accomplir de progrès dans des domaines comme l'éducation, la lutte contre la faim, la santé, l'accès à l'eau, les conditions sanitaires et l'égalité des genres ? Les villes et les gouvernements locaux ont un rôle crucial à jouer dans tous ces domaines. Si nos Objectifs sont mondiaux, c'est au niveau local qu'ils peuvent être le plus efficaces". L'ANCB souhaite faire résonner



à nouveau, cette interpellation dans les oreilles et dans les cœurs de l'ensemble des décideurs du pays.

Le cadre institutionnel de conduite de plaidoyer

Les facteurs d'influences

Deux événements importants permettent d'avoir bon espoir que le transfert des ressources de l'Etat vers les communes va s'accroître. Il s'agit de l'entrée en vigueur de l'Agenda 2030 qui coïncide avec l'avènement d'un nouveau régime. Au même moment, les documents de planification nationale du développement arrivaient également à terme. Les nouveaux documents élaborés contiennent des engagements très forts pour la décentralisation et l'accroissement du transfert des ressources de l'Etat vers les communes. A ces facteurs encourageants, s'ajoutent les décisions du Gouvernement de revoir la PONADEC (Politique Nationale de Décentralisation / Déconcentration) et le cadre législatif de la décentralisation. Le dernier facteur favorable au Plaidoyer est l'engagement pris par le Chef de l'Etat, devant le Bureau de l'ANCB de transférer au-delà des 15% demandés à condition que la gouvernance et le niveau de transparence s'améliorent dans les communes.

Les cibles du plaidoyer

1. L'approche « Top down » : le chef de l'État comme acteur et cible de la démarche de plaidoyer. Cette approche met au premier rang le Chef de l'État, le Président de la République pour lever les goulots d'étranglement du processus de décentralisation financière au sein de l'administration publique. Sur le plan national, le chef de l'État est le seul capable d'arbitrer et de prendre des décisions en faveur de la décentralisation (cf. le tableau de partage des responsabilités). Il est donc la principale cible du plaidoyer. Mais pour atteindre efficacement le Chef de l'Etat, il faudrait toucher certains décideurs secondaires comme les membres du Gouvernement, notamment les ministres en charge des finances et de la décentralisation. Le plaidoyer est donc construit de concert avec le Ministre de l'Économie et des Finances, le Ministre de la Décentralisation et le Ministre d'Etat chargé du Développement.
2. L'approche « Bottom up » : l'ANCB et les collectivités locales au cœur du processus. L'ANCB et les Collectivités Territoriales :
 - améliorent la gouvernance locale à travers des indicateurs qui sont régulièrement renseignés (IGL par exemple) afin de rassurer le Gouvernement de la qualité de la gouvernance démocratique locale ;
 - instaurent des mécanismes de collaboration qui améliorent le fonctionnement des administrations déconcentrées au niveau local ;
 - et inclinent les politiques publiques vers le transfert des ressources.

Mise en place d'un Comité ou d'une Coalition nationale pour le transfert des ressources aux communes.

Le choix d'un Comité ou d'une Coalition dépend des objectifs à atteindre.

Le Comité de Plaidoyer. Le Comité de Plaidoyer permet d'abord de structurer la campagne. Il peut aller là où l'ANCB aura du mal à s'exprimer librement pour des raisons institutionnelles ou politiques :

3. **Composition** : un groupe de cinq à sept personnalités provenant de l'ANCB (pour la gestion administrative) et des structures impliquées dans la décentralisation. Le Président du Comité doit être une personnalité qui transcende les clivages politiques et jouit d'une popularité dans



le pays. Il est l'Ambassadeur ou le Porte-Parole du Plaidoyer. On peut l'appeler Ambassadeur pour le Transfert des Ressources aux Communes ou Porte-Parole du Plaidoyer pour le Transfert des Ressources aux Communes ;

4. **Rôle** : porter la campagne de Plaidoyer devant l'opinion publique et se rendre disponible pour mener les activités planifiées.

La Coalition nationale de Plaidoyer.

L'option d'une Coalition pour conduire le Plaidoyer est justifiée lorsque le sujet est préoccupant et mérite la mobilisation de l'opinion publique nationale. Elle se justifie également pour les actions qui portent sur la durée. Dans ce cas, il est préférable de mettre en place une Coalition des Acteurs de la Décentralisation pour le Transfert des ressources aux communes :

5. **Composition** :
 - ANCB (Présidence) et les organisations intervenant dans le domaine de la décentralisation ;
 - Les personnalités et acteurs publics qui souhaitent défendre la cause.
6. **Rôle** : conduire le processus de plaidoyer.

LES OUTILS DU PLAIDOYER.

Il est prévu dans le Compte Rendu de la première session de la Commission OMD/ODD une série d'activités de plaidoyer qu'il convient de renforcer selon les moyens.

Faire relayer les messages forts par des acteurs influents :

7. Dans tous ses discours, le Président de l'ANCB veillera à relayer les messages forts de la campagne de plaidoyer. Il s'agit également de positionner des visuels pour un habillage du siège de l'ANCB aux couleurs de la Campagne ;
8. Faire des Maires, les premiers porteurs du message de Plaidoyer : il s'agit d'amener tous les maires à inclure chacun des messages forts de la campagne de Plaidoyer dans ses discours. Ce qui sera facile à faire d'autant plus que les thématiques concernent la vie communale. Chaque maire devra, lorsqu'il en a l'occasion, relayer le message. Il s'agit également d'amener chaque commune à réaliser ou recevoir des visuels à positionner dans les bureaux de la Mairie ;
9. Les partenaires stratégiques de l'ANCB doivent également relayer le message : les députés ; les journalistes, les experts, les anciens maires encore actifs à différents niveaux ;
10. Tout mettre en œuvre pour que les PTF relaient les messages forts de la campagne ;
11. Amener les membres du Gouvernement, le Chef de l'Etat et les responsables des Institutions de la République à relayer les messages forts de la campagne.

Ce qui suppose une action précise en direction de chaque cible.

Prendre d'assaut les sites internet, les médias et les médias sociaux

12. Faire circuler des visuels relayant les messages forts sur les sites de l'ANCB, des communes et des partenaires ;
13. Réaliser de petites interviews des acteurs du plaidoyer à diffuser sur Internet, les médias sociaux et traditionnels ;
14. Réaliser des articles et des émissions de petit format sur les messages forts ;
15. Produire des jingles audio (La campagne de plaidoyer pour un transfert de ressources aux communes vous donne l'heure à Savalou et au Bénin...) visuels ;
16. ...



Les audiences de plaidoyer

Les audiences sont des moments d'échanges et de plaidoyer très efficaces lorsque les personnes en position d'influencer une politique ou une procédure acceptent de recevoir l'équipe de plaidoyer. Il s'agit donc de cibler les bonnes personnes et de tout mettre en œuvre pour les rencontrer. Le défi reste la très bonne préparation des audiences et la capacité de convaincre.

Les activités de marketing direct

Les activités de marketing direct sont des moments de communion directe avec le public, sans médias interposés. Le marketing direct n'est utile que pour forger une opinion publique favorable à la cause portée par le plaidoyer. Il s'agit des sponsorings ou d'activités grand public (manifestations sportives ou culturelles...) directement organisées par le groupe de plaidoyer.

Le marketing dans le cadre de l'agenda politique et international

Le marketing lié aux activités nationales et internationales est également important dans le processus de plaidoyer. Il s'agit de saisir l'opportunité des journées nationales et internationales pour diffuser les messages forts du plaidoyer.

Dialogue multipartite sur les thématiques du plaidoyer

Le dialogue entre l'ANCB, les Institutions de la République, les PTF et la Société Civile autour d'une table permettrait de dissiper tous les malentendus et faciliterait la prise de décisions durables et favorables aux plaidoyers.

M. Koffi Annan, ancien Secrétaire Général des Nations-Unies, lors du Sommet du Millénaire en 2005, avait interrogé les dirigeants des Etats en ces termes : "comment pouvons-nous espérer atteindre les objectifs de développement sans accomplir de progrès dans des domaines comme l'éducation, la lutte contre la faim, la santé, l'accès à l'eau, les conditions sanitaires et l'égalité des genres ? Les villes et les gouvernements locaux ont un rôle crucial à jouer dans tous ces domaines. Si nos Objectifs sont mondiaux, c'est au niveau local qu'ils peuvent être le plus efficaces". L'ANCB souhaite faire résonner à nouveau, cette interpellation dans les oreilles et dans les cœurs de l'ensemble des décideurs du pays. Dans une démarche réaliste et collaborative, l'ANCB demande à l'Etat, à partir du Budget Général de l'Etat 2021, le transfert de 15% des recettes budgétaires de l'Etat. Au cours de cette année de transition et avec la mise en place du FONDS NATIONAL POUR LES ODD, les dotations devront évoluer d'année en année jusqu'à 2030.



Document de position 2 :

Implication des acteurs locaux dans l'élaboration du Projet de loi sur la reddition de comptes dans les collectivités locales du Bénin.

Pour des communes révélées, socles du Bénin révéilé

L'un des enjeux de la décentralisation au Bénin, tel que souhaité par les Etats Généraux de l'Administration Territoriale de 1993, est la démocratie à la base. Promue au sein des communautés par un pouvoir décentralisé, administré par des organes élus, la démocratie locale devrait servir de soubassement à la démocratie nationale. Elle vise à faire émerger au niveau supra communal des citoyens disposant de la culture de démocratie et de gestion des affaires publiques, pour les avoir expérimentées au niveau communal et infra communal. La démocratie à la base suppose donc une implication des citoyens dans les mécanismes de prise de décision, dans la définition et la conduite des politiques communales et nécessite une reddition des comptes.

En concentrant dans ses procédures, plusieurs pans de la démocratie locale, la reddition de comptes s'avère être un excellent outil de démocratie et de bonne gouvernance dans les collectivités territoriales. La reddition de comptes est une opération de redevabilité organisée autour d'un document, d'un rapport présenté par une autorité politico-administrative (le maire au niveau communal), pour rendre compte de sa gestion au public et dans lequel elle communique des informations utiles permettant aux citoyens d'apprécier la gestion de l'un ou de plusieurs domaines de compétence. Le rapport fournit au public des informations sur la situation initiale, les progrès accomplis, les difficultés rencontrées et les ressources engagées durant une période bien déterminée. La reddition de comptes promeut la participation citoyenne et la transparence dans la gestion communale. C'est pourquoi, dès 2004, un an après leur installation en 2003 et la création de l'ANCB la même année, les communes du Bénin et leur association faîtière ont fait de la reddition de comptes, un outil qui doit progressivement s'imposer comme mode de gestion à la base.

C'est donc avec satisfaction que les élus locaux ont appris que le Gouvernement travaille à l'élaboration d'un projet de loi sur la reddition de comptes. Ce projet de texte législatif devrait instituer l'outil et faciliter sa mise en œuvre dans les communes. Malheureusement, il est à déplorer l'absence de concertation et de consultation des acteurs à la base, les élus locaux notamment, dont la contribution s'avère indispensable pour une meilleure législation sur les mécanismes de reddition de comptes au niveau communal. En l'état, ce projet de loi ne prend pas en compte les attentes des élus locaux, acteurs majeurs des audiences publiques de reddition des comptes au niveau communal.

Les audiences publiques de reddition des comptes, une pratique communale en pleine expansion.

Mise en œuvre dans quelques communes, sous l'impulsion des organisations de la société civile (OSC), avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), au début de la première mandature des conseils communaux et municipaux, les audiences publiques de reddition de comptes ont été progressivement prises en compte par l'Etat à travers le Ministère en charge de la décentralisation. Cette nouvelle disposition va considérablement faciliter l'appropriation de la reddition de comptes par un grand nombre de collectivités locales. Validés en janvier 2016, la Charte Nationale de Reddition



de Comptes au Niveau des Collectivités Locales au Bénin, le Livre Blanc sur la reddition des comptes au Niveau des Collectivités Locales au Bénin et le Guide de reddition des comptes au Niveau des Collectivités Locales au Bénin ont été édités et vulgarisés dans les 77 communes du pays à travers six (06) Ateliers interdépartementaux. L'édition de ces documents et leur vulgarisation ont permis au Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale d'obtenir la signature des 77 maires du Bénin sur la Charte et le Livre Blanc. Sensible à cette volonté clairement manifestée par les 77 édiles de nos communes, le 13 octobre 2017, le gouvernement a adopté, en Conseil des ministres, le décret d'approbation de la charte, lui donnant ainsi un caractère contraignant. Suivant les prescriptions de ces différents documents, la reddition de comptes doit être faite par les autorités communales, une fois par semestre dans un langage accessible aux citoyens et dans tous les domaines de compétence des communes. De plus, la reddition de comptes doit être inclusive dans ses deux volets à savoir l'offre de reddition des comptes provenant des autorités communales et la demande de reddition de compte provenant des citoyens et des OSC.

Selon les chiffres de la Direction Générale des Collectivités Locales de juin 2019, en 2017, trente-trois communes (33) sur les 77 se sont adonnées à l'exercice de reddition de comptes, ce qui fait 42%. En 2018, ces chiffres ont considérablement évolué : 75% des communes du Bénin, soit 58 sur 77 ont fait l'exercice de reddition de comptes. Certaines communes sont même allées au-delà des deux séances annuelles instituées par la Charte Nationale de Reddition de Comptes au Niveau des Collectivités Locales au Bénin. Les messages radio du Ministre en charge de la décentralisation exigeant des communes une programmation et un compte rendu des audiences publiques de reddition de comptes et la prise en compte de ce mécanisme dans les audits et les évaluations du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADéC) ont permis aux communes de se l'approprier progressivement. Cette appropriation a permis de noter des faiblesses dont les mesures de correction méritent d'être prises en compte dans le projet de loi.

Elaboration participative de la loi sur la reddition des comptes, une exigence des communes.

L'élaboration d'un projet de loi sur la reddition des comptes vise à institutionnaliser et à promouvoir cet outil de démocratie dans les communes. Il s'agit d'une bonne initiative du Gouvernement que salue l'ANCB. Seulement, sans l'implication des acteurs de ce processus, sans la contribution des élus locaux et des acteurs de la société civile, la montagne pourrait accoucher d'une souris. En effet, depuis 2004, les communes expérimentent les audiences publiques de reddition des comptes. Cette pratique a fait l'objet de plusieurs capitalisations qui ont conduit à l'élaboration de plusieurs guides. Lors des sessions de la Commission ODD (Objectifs de Développement Durable) de l'ANCB et au cours d'autres assises, des débats ont été organisés afin de tirer les leçons de cet exercice de démocratie locale.

Bien qu'étant admises par les autorités communales comme un mécanisme de démocratie locale et de participation citoyenne, les audiences publiques de reddition de comptes doivent faire l'objet d'améliorations substantielles afin de ne pas être une simple formalité dont s'acquitte l'exécutif communal sans pour autant atteindre les objectifs. Il faudra donc tirer leçon des pratiques sur le terrain et améliorer les phases décisives des audiences publiques de reddition des comptes telles que la préparation, l'organisation effective et la mise en œuvre des recommandations. Le processus de législation en la matière doit être suffisamment inclusif et permettre d'éviter que les audiences publiques de reddition des comptes passent comme de simples formalités ou prennent l'allure de propagande politique, deux usages qui vident le mécanisme de son sens de compte rendu et de redevabilité.



La décentralisation, en faisant émerger les collectivités territoriales comme des acteurs de l'administration territoriale, aux côtés de l'Etat et de ses représentants, recommande une complémentarité et la consultation des élus locaux et plus largement des acteurs locaux dans la prise des décisions les concernant. Un projet de loi sur la reddition des comptes gagnerait en qualité s'il était le fruit d'une concertation des élus locaux à travers leur organisation faîtière qu'est l'ANCB. L'objectif de l'ANCB étant de mettre en place une synergie de réforme avec tous les acteurs pour faciliter la formulation d'une loi capable de transformer les communes et d'en faire « **...le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales** », article 2 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

Les points à prendre en compte dans le cadre d'une législation sur la reddition des comptes.

La démarche de l'ANCB est basée sur les expériences vécues dans les collectivités locales, en matière de reddition des comptes. Elle préconise des dispositions pour améliorer le processus et en assurer le financement.

1. **Le nombre d'audiences publiques de reddition des comptes.** Le maximum d'audiences publiques de reddition des comptes que les communes souhaitent voir inscrit dans la loi comme une obligation est de deux (02) séances par an, à raison d'une séance par semestre. Ce choix est justifié. Il est d'abord basé sur les prescriptions actuellement en vigueur et qui ont démontré toute leur pertinence. Elles permettent aux communes d'avoir le temps de l'action et le temps de bien préparer ces audiences publiques qui sont des offres communales de reddition des comptes. De plus, la demande de reddition des comptes reste ouverte et permanente.
2. **Le financement des audiences publiques de reddition des comptes.** Une audience publique de reddition des comptes est une activité de démocratie locale qui nécessite une très bonne préparation, une bonne organisation et un suivi rigoureux des recommandations. Si la phase de préparation ne nécessite pas beaucoup de ressources financières, celle de l'organisation fait appel à d'importantes ressources. La mobilisation des citoyens de toutes catégories avec un accent particulier sur les personnes ayant un lien direct avec la thématique de la reddition des comptes, sans oublier les femmes, les jeunes et les personnes handicapées qui sont invités de manière ciblée, obligent la commune à investir d'importantes ressources dans la communication (banderoles, crieurs publics, communiqués radio, les invitations numériques qui commencent par faire leur apparition...). La tenue effective de la séance publique de reddition des comptes nécessite également des ressources financières. Ces ressources consistent en dépenses essentielles pour la tenue de l'audience (chaises, bâches, sonorisation, couverture radio en direct ou en différé, émissions pré/post reddition, publication dans la presse écrite, sur les médias sociaux, les reprographies et mise à la disposition des participants de la documentation). Il s'agit d'inscrire dans la loi, les modalités de financement de ces lignes de dépenses sans lesquelles les audiences publiques de reddition de compte ne peuvent pas être de véritables moments de démocratie locale et de transparence dans la gestion des affaires locales. Pour l'ANCB, une dotation complémentaire dans les ressources FADEC (Fonds d'Appui au Développement des Communes) pour les audiences publiques de reddition de compte doit être inscrite dans la loi. Ce qui faciliterait l'institution de cette ligne dans les budgets communaux et son financement par le FADEC.



3. L'implication des services déconcentrés de l'Etat dans le processus de préparation des audiences publiques de reddition de comptes. La pratique des audiences publiques de reddition des comptes dans les communes laisse apparaître des faiblesses dans la qualité des documents présentés au public. Pour accompagner les communes à bien finaliser ces documents et les rendre disponibles plusieurs jours avant la séance, il importe de préciser dans la loi le rôle des services déconcentrés de l'Etat et d'autres indicateurs de performance des audiences publiques de reddition des comptes. Il faudra donc que :
- L'audience publique de reddition des comptes soit formalisée et dispose d'un régime juridique améliorant leur sincérité et la fiabilité des informations livrées au public par les autorités communales ;
 - Les Chefs de Services Déconcentrés de l'Etat concernés par la thématique de l'audience publique de reddition des comptes soient impliqués dans la préparation du document de présentation et assistent à l'audience publique aux frais de l'Etat ;
 - Les OSC participent à la préparation de l'audience publique de reddition des comptes et reçoivent des formations leur permettant de mieux contribuer à la qualité de cet exercice et de décrypter les données financières et les schémas de programmation ;
 - Le document soit finalisé et validé par le maire et accessible au public 72 heures avant l'audience ;
 - Le document de présentation obéisse à un canevas précis, incluant, entre autres : le tableau des prévisions et des réalisations, la situation spatiale du service dans la commune, les coûts, les écarts, les difficultés rencontrées, les solutions préconisées, les perspectives à moyen-long terme ;
 - Les séances de reddition de comptes soient également organisées dans les arrondissements autres que les chefs-lieux des communes ;
 - Les langues les mieux parlées de la commune soit utilisées pour permettre au plus grand nombre de citoyens d'accéder au contenu du document ;
 - Des indicateurs de mesure de la participation citoyenne soient définis sur la base du recensement général de la population en vigueur.

Après seize années de mise en œuvre du processus de décentralisation, les collectivités territoriales, réunies dans le cadre de l'ANCB travaillent à donner un contenu concret et pratique à la démocratie locale sans laquelle aucun développement durable n'est possible. Les propositions formulées dans ce document de position visent à améliorer l'offre de reddition de comptes au niveau des collectivités locales. Face au désintéressement des citoyens à la gestion des affaires publiques, l'amélioration de l'offre de reddition de comptes doit être perçue comme une réponse décisive à l'amélioration de l'engagement des citoyens dans la gestion des affaires publiques locales et facilitera la mobilisation des contributions fiscales des populations.

En attendant l'enrichissement du Projet de loi sur la reddition des comptes, l'ANCB active le mécanisme de révision de la Charte Nationale de Reddition de Comptes au Niveau des Collectivités Locales au Bénin qui prévoit : « La Charte peut être révisée en cas de nécessité sur demande de l'ANCB par un forum convoqué par le Ministère en charge de la décentralisation et regroupant les autorités locales, les organisations de la société civile et autres acteurs impliqués dans la promotion de la gouvernance locale ». L'objectif est d'améliorer l'offre de reddition de comptes au niveau local dès 2020.



Le cadre institutionnel de conduite du plaidoyer

Les facteurs d'influences

Le Gouvernement a fait de la bonne gestion des communes son cheval de bataille. A plusieurs reprises, le Chef de l'Etat, le Président Patrice TALON, lors de ses rencontres avec le Bureau de l'ANCB ou l'ensemble des maires, l'a rappelé. Les élus locaux doivent améliorer la gouvernance locale. Aujourd'hui, l'ANCB et les élus locaux apportent au Gouvernement et à l'ensemble des citoyens béninois les preuves de la bonne foi des acteurs communaux. A l'unisson, les élus locaux demandent une meilleure codification de la démocratie locale. Ils réclament des mécanismes clairs et précis permettant d'impliquer les citoyens dans les prises de décision et leur reddition. Et le moment est bien propice. Le Gouvernement vient de lancer le processus de relecture de la PONADEC (Politique Nationale de Décentralisation / Déconcentration) et du cadre législatif et réglementaire de la décentralisation.

Les cibles du plaidoyer

- 1. La première cible de ce plaidoyer est l'opinion publique.** Il existe des plaidoyers dont l'aboutissement fait progresser la législation et améliore l'image de marque de l'organisation qui les porte. Le plaidoyer pour une meilleure codification de la démocratie locale en fait partie. Il s'agit donc de montrer à l'opinion publique que les élus locaux sont les premiers demandeurs de la bonne gouvernance locale. L'opinion publique devient donc une cible de premier choix.
- 2. Le chef de l'État** comme acteur et cible de la démarche de plaidoyer. Cette approche met au premier rang le Chef de l'État, le Président de la République pour lever les goulots d'étranglement et les lenteurs dans la production des lois. Mais pour atteindre efficacement le Chef de l'Etat, il faudrait toucher certains décideurs secondaires comme les membres du Gouvernement, notamment les ministres en charge de la Décentralisation et de la Législation.
- 3. Le Comité de Pilotage** de la relecture de la PONADEC et du cadre législatif et réglementaire de la décentralisation. Il serait plus indiqué d'insérer la codification de la démocratie locale dans le Code Général des Collectivités Locales.

Le Comité de Plaidoyer :

- 4. Composition :** le comité de plaidoyer pourrait être composé d'un groupe de trois personnalités provenant de l'ANCB (pour la gestion administrative) et des structures impliquées dans la décentralisation. Le Président du Comité doit être une personnalité qui transcende les clivages politiques et jouit d'une popularité dans le pays. Il est l'Ambassadeur ou le Porte-Parole du Plaidoyer ;
- 5. Rôle :** le rôle du comité sera de porter la campagne de Plaidoyer devant l'opinion publique et se rendre disponible pour mener les activités planifiées.

LES OUTILS DU PLAIDOYER.

Ce type de plaidoyer est d'abord et avant tout une activité de marketing. Le porteur du plaidoyer ne se positionne pas comme un acteur de revendication, mais comme celui qui défend une cause citoyenne. Il importe d'avoir l'opinion publique à ses côtés et de faire relayer son message par l'ensemble des défenseurs de la même cause.

Faire relayer les messages forts par des acteurs influents :



6. Faire des organisations de la société civile, les porte-voix de ce plaidoyer. Il s'agit d'écrire aux OSC, à défaut de les rencontrer pour partager avec elles les objectifs de ce plaidoyer et les inviter à relayer le message ;
7. Rencontrer les Partenaires Techniques et Financiers du pays et partager avec eux cette vision de l'ANCB et demander leur accompagnement ;
8. Les partenaires stratégiques de l'ANCB doivent également relayer le message : les députés ; les journalistes, les experts, les anciens maires encore actifs à différents niveaux ;
9. Amener les membres du Gouvernement, le Chef de l'Etat et les responsables des Institutions de la République à relayer les messages forts de la campagne.

Prendre d'assaut les sites internet, les médias et les médias sociaux

10. Faire circuler des visuels relayant les messages forts sur les sites de l'ANCB, des communes et des partenaires ;
11. Réaliser de petites interviews des acteurs du plaidoyer à diffuser sur Internet, les médias sociaux et traditionnels ;
12. ...

Les audiences de plaidoyer

Les audiences sont des moments d'échanges et de plaidoyer très efficaces lorsque les personnes en position d'influencer une politique ou une procédure acceptent de recevoir l'équipe de plaidoyer. Il s'agit donc de cibler les bonnes personnes et de tout mettre en œuvre pour les rencontrer. Le défi reste la très bonne préparation des audiences et la capacité de convaincre :

13. Le Ministre de la Décentralisation ;
14. Le Chef de file des PTF de la décentralisation ;
15. Les grandes OSC ;
16. Le Chef de l'Etat ;
17. Le Président de l'Assemblée Nationale ;
18. Le Président de la Cour Constitutionnelle ;
19. Le Président de la Cour Suprême ;
20. ...

Le marketing dans le cadre de l'agenda politique et international

Le marketing lié aux activités nationales et internationales est également important dans le processus de plaidoyer. Il s'agit de saisir l'opportunité des journées nationales et internationales pour diffuser les messages forts du plaidoyer. La journée internationale de la démocratie peut être le bon moment pour lancer ce plaidoyer.

CONCLUSION

Depuis 2011, le monde entier est secoué par des mouvements de protestation citoyenne que Mme Anne LE HUEROU du Centre d'études des mondes russe, caucasien et centre européen (EHESS/CNRS) qualifie de « nouvelle génération dans la rue ». De Madrid à Istanbul, en passant par Moscou, sans oublier le Printemps arabe, (un ensemble de contestations populaires qui ont déboulonné plusieurs dictateurs dont certains pouvaient se targuer d'une certaine réussite sur le plan économique), les peuples ont revendiqué leur droit d'ingérence dans la gestion des affaires publiques.

Certains manifestants du mouvement « Indignez-vous » qui ont investi les rues de Madrid se sont politiquement organisés à la suite d'un manifeste. C'est le cas de Podemos (Nous pouvons en



espagnol). L'origine de Podemos remonte au manifeste « Mover ficha: convertir la indignación en cambio político » (Prendre les choses en main : convertir l'indignation en changement politique). Cette formation politique a participé à la victoire du nouveau maire de Madrid, Mme Manuela CARMENA en juin 2015.

Dans la plupart de ces pays et au-delà, les réponses les plus pertinentes ont été apportées par les collectivités locales. Dans beaucoup de pays, les collectivités locales travaillent à une refondation de la démocratie en permettant aux citoyens de formuler cette démocratie par la pratique et de la structurer progressivement. C'est l'ambition des maires pour le Bénin.



Conclusion générale

L'Agenda 2030 est à la traîne, ce qui rend la territorialisation des ODD absolument indispensable. C'est à l'échelle locale qu'il faut expérimenter afin de pouvoir avancer. Les communes ne peuvent plus se contenter d'attendre le gouvernement. Les communes sont les administrations les plus proches des citoyens et ce sont-elles qui tissent les liens redevabilités avec les communautés.

La commission Suivi des ODD a principalement souligné l'importance de maintenir sur le cap sur l'amélioration du financement du processus de l'Agenda 2030 et des ODD dans un contexte marqué par des tensions sur les finances publiques et de redditions des comptes au niveau local pour s'assurer de la bonne participation des citoyens à la vie locale.

L'observation sur les finances locales a permis de souligner une évolution timide des ressources allouées globalement aux communes au cours de la dernière décennie. Il faut toutefois noter le caractère centralisé du système de financement des communes, tant par la nature des ressources dont bénéficient les communes (prédominance du FaDEC) que par le pilotage des administrations centrales (MdGL, MINFI, MPD) en partie justifié par le choix opéré en faveur d'un système nationale de redistribution de la fiscalité nationale et dans une moindre mesure de la fiscalité locale entre 77 communes et 03 communes à statut particuliers. Dans le cadre du costing ODD et de la spatialisation des ODD, les membres de la commission ont soulevé le poids financier du secteur local et la contribution des communes à l'effort d'investissement local pour atteindre les ODD d'ici 2030 à travers un accroissement des ressources transférées. Dans le cas des impôts locaux, la commission ODD a mis en avant de l'importance d'institutionnalisation de la reddition des comptes au niveau local afin de s'assurer de la bonne participation des citoyens. En sens, l'ANCB souhaite participer activement à la rédaction du projet de loi.

Finalement, le consensus très clair qui est sorti de la commission ODD, à savoir relever le défi des objectifs mondiaux en renforçant la mobilisation des ressources à l'échelle locale et la gouvernance locale avec la reddition des comptes afin de maximisées les impacts lors de la prochaine décennie.



Avec l'appui de la Coopération allemande au développement

Le présent document a été réalisé grâce à l'appui technique et financier du Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) dans le cadre de la coopération entre la République du Bénin et la République Fédérale d'Allemagne

Bureau de la GIZ à Cotonou
08 BP 1132 Tri Postal - Cotonou - République du Bénin
T : + 229 21 30 81 28 – F : + 229 21 31 13 35
E : gizbenin@giz.de – I: www.giz.de