



Rapport de capitalisation du voyage d'échange sur le thème de l'intercommunalité au Benin

Du 14 AU 22 Juin 2010

Par Sandrine Ebakisse



Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDL)

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
ACCRONYMES	3
INTRODUCTION	4
I. QUELQUES BREFS RAPPELS	5
A. PRESENTATION DU CONTEXTE	5
B. OBJECTIFS DE L'ECHANGE.....	6
C. PRINCIPALES ETAPES DE LA VISITE.....	6
II. SYNTHESE DES DIFFERENTS ECHANGES	7
A. L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL.....	7
1. La réglementation relative à la décentralisation et l'intercommunalité	7
2. Les structures d'accompagnement de la décentralisation et de l'intercommunalité ..	8
3. Quelques éléments importants tirés du cadre institutionnel	10
B. LES EXPERIENCES DE TERRAIN	12
1. Présentation des structures intercommunales visitées.....	12
2. Constats généraux relevés sur les différentes structures visitées	17
C. LES APPUIS DU PDDC.....	19
1. Les interventions du PDDC.....	19
2. Les appuis du PDDC en matière d'intercommunalité	20
III. LEÇONS APPRISES ET LIMITES CONSTATEES	20
A. LES LECONS APPRISES	20
B. LES LIMITES CONSTATEES	22
IV. QUELQUES PERSPECTIVES POUR LE PADDL	23
ANNEXES	24

ACCRONYMES

2KP	Association des Communes de Kérou, Kouande et Pehunco
ACAD	Association des Communes de l'Atacora Donga
ADT	Animateurs De Territoire
APIDA	Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori
CRP	Conseil Régional de Picardie
CSAF	Chef du Service des Affaires financières
CVUC	Communes et Villes Unies du Cameroun
DEL	Développement Economique et Local
CIED	Conseil Intercommunal d'Eco Développement des lagunes côtières
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FDL	Fonds de Développement Local
FEICOM	Fond d'Equipement et d'Investissement Inter Communal
MCL	Maison des Collectivités Locales
CTD	Collectivité Territoriales Décentralisées
DCDI	Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité
DCTD	Direction des Collectivités Territoriales Décentralisées
DGDGL	Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
FADEC	Fond d'Appui au Développement Communal
PADC	Programme d'Appui au Développement des Communes de l'Alibori
PDL-ADECOM	Projet de Développement Local et d'Appui aux Communes de l'Alibori
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement??? du Territoire
ODETA	Organisation pour le Développement Economique sur le Territoire de l'Alibori
PADDL	Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local
PDDC	Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal
PONADEC	POlitique NAtionale de la DECentralisation
RAT	Règlementation de l'Administration Territoriale
SAP	Secrétariat Administratif Permanent
SIAC-APIDA	Service Intercommunal d'Appui-Conseil de l'APIDA
SDE	Services Déconcentrés de l'Etat

INTRODUCTION

Depuis l'enclenchement du processus de décentralisation, les Collectivités Territoriales Décentralisées exercent leurs compétences dans un contexte de recherche perpétuelle d'une mise à niveau, afin d'être capables de relever les défis que leur lancent cette réforme en cours. En effet, les différents transferts effectués par l'Etat leur confèrent de nouvelles missions qui de prime à bord nécessitent des capacités de gestion qui permettront leur mise en œuvre efficace.

Depuis 2003, le Programme Germano-camerounais d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDL) accompagne le Cameroun dans ce processus. Il apporte une assistance technique aux institutions étatiques et autres acteurs concernés par les thématiques liées au développement local. Ainsi, il contribue au renforcement de leurs capacités, afin que ces derniers soient à mesure de gérer efficacement les compétences et ressources qui leur sont transférées par les différentes lois et décrets.

En tant que plus petite unité administrative décentralisée, la commune camerounaise est très proche des populations et donc plus apte à répondre efficacement à certains de leurs besoins. C'est à cet effet que la loi la place au centre de la promotion du développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif à l'échelle locale. Pour leur permettre de bien exercer ces compétences, la loi met à la disposition des communes de multiples possibilités leur permettant de faire face aux nouveaux défis qu'elles rencontrent. Cette marge de manœuvre leur permet notamment d'entreprendre des actions économiques, de bénéficier des appuis non seulement de l'Etat et de ses structures, mais également de ceux provenant d'autres acteurs, notamment d'autres CTD. Cette dernière option est exploitée par plusieurs communes dans le cadre de la coopération décentralisée et/ou de l'intercommunalité.

Le cas particulier de l'intercommunalité est considéré aussi bien par les communes que par leurs structures d'encadrement comme une opportunité, ce qui explique les efforts consentis pour mieux appréhender ce concept et exploiter de manière efficace les possibilités qu'il offre aux communes en terme d'efficacité, de rentabilité, d'amélioration des services rendus aux population, etc.

Le PADDL a organisé du 14 au 22 Juin 2010 un voyage d'étude entre une délégation Camerounaise comprenant la DCTD, les CVUC et les communes et des institutions homologues du Bénin, pour échanger sur le thème de l'intercommunalité.

I. QUELQUES BREFS RAPPELS

Avant de rentrer dans les éléments de capitalisation proprement dits, il importe de se rappeler de certains éléments tels que le contexte de l'échange, ses objectifs et ses principales étapes.

A. PRESENTATION DU CONTEXTE

L'intercommunalité est un thème pour lequel il existe beaucoup d'intérêts de la part des communes et autres parties prenantes au développement local. Le PADDL a récemment diligencé une étude afin d'analyser la situation des structures intercommunales au Cameroun, pour mieux appréhender la typologie de ces structures, leurs procédures de création, modes gestion, les problèmes auxquels elles font face, etc.

De cette étude, il ressort que l'intercommunalité existe au Cameroun bien avant les lois de décentralisation. En effet, plusieurs structures intercommunales ont vu le jour sous le couvert de l'ancienne loi de 1974, portant modalité de fonctionnement des communes. Pendant son application et bien après l'abrogation de cette loi, diverses structures intercommunales ont vu le jour et continuent d'être créées.

L'*étude de capitalisation des expériences intercommunales* révèle d'importantes difficultés dans le fonctionnement de ces structures, liées au manque de précision du cadre réglementaire qui porte sur l'intercommunalité, notamment la loi N°2004-18 fixant les règles applicables aux communes. En effet, cette loi donne la possibilité aux communes de se regrouper sous forme de syndicat, sans toute fois définir ce qu'est un syndicat de communes, ni préciser les règles qui leurs sont applicables, leurs procédures de création, modes fonctionnement, etc.

Cette imprécision réglementaire a poussé bon nombre de communes à se regrouper sous forme d'associations de communes, fonctionnant sous le couvert des dispositions de la loi de 1990 relative à la liberté d'association et en marge des dispositions réglementaires sur l'intercommunalité. Or, ce statut d'associations de droit privé pose un problème majeur pour des structures destinées à gérer des ressources publiques.

Malgré ces multiples difficultés, les structures intercommunales se multiplient sur le terrain, certaines sollicitent des appuis des partenaires à la décentralisation, pour lesquels l'intérêt n'est pas le moindre. Des réflexions en cours portent sur les possibilités d'un décret d'application des dispositions de la loi de 2004, les associations de communes réfléchissent sur leur avenir, les communes se demandent quelles sont les meilleures options de regroupement, et le PADDL a trouvé dans ces différents intérêts une raison suffisante pour se rapprocher du Bénin dont l'expérience est assez avancée en la matière, afin d'approfondir le débat sur le thème et d'entrevoir des perspectives.

B. OBJECTIFS DE L'ECHANGE

Du 14 au 22 Juin 2010, une délégation Camerounaise composée du PADDL, de la DCTD, des CVUC et autres structures intercommunales ont effectué des visites d'échange auprès des structures homologues béninoises, en vue de tirer des éléments susceptibles d'aider à l'amélioration du contexte de l'intercommunalité au Cameroun.

Les Objectifs spécifiques de l'échange étaient de :

- Prendre connaissance du cadre réglementaire béninois concernant la déconcentration et la décentralisation (PONADEC-RAT)
- S'informer du dispositif juridique qui encadre l'intercommunalité (typologie, règles de création, fonctionnement...)
- Analyser ce dispositif et ses implications sur le fonctionnement des structures intercommunales
- Analyser le rôle de la tutelle et des SDE dans le contrôle et l'appui conseil des initiatives intercommunales
- S'inspirer des expériences de terrain concernant le statut juridique, les procédures de création, l'organisation, le fonctionnement, la typologie des projets, les modes de financement, etc.
- Analyser les forces et les faiblesses, les difficultés et perspectives
- Tirer des leçons pour l'amélioration du contexte camerounais.

Le présent rapport propose une capitalisation de ces différents échanges, ainsi que des perspectives relatives à l'amélioration du contexte camerounais, notamment en ce qui concerne les possibles implications du PADDL.

C. PRINCIPALES ETAPES DE LA VISITE

Les échanges dont le programme est joint en annexe du rapport se sont déroulés auprès de plusieurs acteurs dont principalement :

- ⇒ **La coordination nationale du PDDC et son antenne régionale de Natitingou**, afin d'appréhender les appuis qu'il apporte au processus de décentralisation, ainsi qu'à la mise en œuvre de l'intercommunalité au Bénin.
- ⇒ **Le ministère de la décentralisation : MDGLAAT**, notamment la Direction Générale de la Décentralisation et de la gouvernance locale (DGDGL : homologue de la DCTD du Cameroun) et sa Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité

(DCDI), pour mieux comprendre le cadre législatif et réglementaire de la décentralisation en général et plus particulièrement celui de l'intercommunalité.

- ⇒ **La Préfecture des départements de l'Atacora et de la Donga** : pour avoir un aperçu du rôle que joue la tutelle des communes face aux structures intercommunales.
- ⇒ **Plusieurs structures intercommunales (CIED, ACAD, APIDA, 2KP)** afin de s'informer et échanger sur leur structuration, organisation, financements, réalisations, succès/échecs, perspectives, etc.

Les différentes structures rencontrées et les échanges effectués avec ces dernières ont permis d'appréhender le contexte institutionnel qui encadre la mise en œuvre de la décentralisation en général et l'intercommunalité en particulier. Ils ont également permis de noter des atouts en termes de leçons utiles à l'évolution du contexte Camerounais et d'entrevoir quelques faiblesses ; enfin, ils ont permis de définir des perspectives pour les futures activités que pourrait développer le PADDL pour accompagner l'intercommunalité au Cameroun.

II. SYNTHÈSE DES DIFFÉRENTS ÉCHANGES

Les éléments de synthèse découlent des différentes catégories d'acteurs rencontrés (Ministère, structures intercommunales, PDDC), d'où leur présentation en fonction de ces dernières.

A. L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL

1. La réglementation relative à la décentralisation et l'intercommunalité

1.1. Les lois de décentralisation

En matière de décentralisation, la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin pose les bases du transfert des compétences et des ressources de l'Etat vers les communes. A l'heure actuelle, les différents transferts concernent cinq ministères sectoriels. Les méthodologies, objectifs et planifications de ces transferts sont définis dans la stratégie sectorielle du ministère appelée Politique Nationale de la Décentralisation (PONADEC).

1.2. La réglementation sur l'intercommunalité :

En ce qui concerne l'intercommunalité, la loi de 1999 fixant les règles applicables aux communes avait vaguement admis que des communes puissent se regrouper en structures intercommunales, sans toutefois préciser les modalités de ce regroupement. Au vu de ces imprécisions, bon nombre de regroupements intercommunaux se sont constitués sous la forme associative, étant dès lors assujetties à la réglementation en vigueur en matière de liberté d'association, en l'occurrence une loi Française datant de 1901.

Face à cette situation, la loi N°2009-17 du 13 Aout 2009 portant réglementation de l'intercommunalité est venue apporter plus de précisions, en donnant une définition à l'intercommunalité et en fixant les règles de création, fonctionnement gestion, contrôle et dissolution des structures intercommunales.

Cependant, il apparaît encore quelques imprécisions de cette loi, ainsi que des questionnements quant à la transformation des actuelles associations de communes en Etablissement Publics de Coopération Intercommunales (EPCI), afin d'être adaptés aux dispositions de la nouvelle loi. Pour y remédier, il est prévu un décret d'application de la loi de 2009. En outre, une étude en cours sur la "*mise en conformité des expériences existantes*" servira à mieux encadrer cette transition et à assurer une bonne préparation de ces décrets d'application.

2. Les structures d'accompagnement de la décentralisation et de l'intercommunalité

L'organisation administrative béninoise compte un seul niveau de déconcentration et de décentralisation. En matière de décentralisation, la seule unité administrative décentralisée est la commune. Le pays en compte 77 à la tête desquelles se trouvent des maires. Il s'agit d'anciennes sous-préfectures qui ont été transformées en communes, subdivisées en arrondissements qui en réalité ne font pas partie du découpage administratif du pays, mais sont uniquement des démembrements en vue d'une meilleure gestion.

Les communes et les structures intercommunales sont accompagnées par des institutions centrales et déconcentrées qui régulent leur fonctionnement, ainsi que par des partenaires au développement qui leurs apportent différentes formes d'appuis.

2.1. L'administration centrale

Le MDGLAAT est le ministère en charge de la décentralisation. Il assure la tutelle administrative des communes au niveau central. En son sein, la Direction de la Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) s'occupe particulièrement des

questions communales. Elle est composée de trois directions techniques dont une Direction en charge de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (DCDI).

Ce ministère apporte des subventions aux communes et structures intercommunales à travers le Fond de Développement Local (FDL), ainsi que des appui-conseils grâce aux animateurs de territoire (ADT), mis à disposition des communes par la maison des collectivités locales (MCL).

A côté du ministère, d'autres structures telles que le Fond d'Appui au Développement des Communes (FADEC: équivalent du FEICOM au Cameroun) apportent un appui aux collectivités locales.

2.2. Les Autorités Administratives déconcentrées

Au niveau déconcentré, l'Etat béninois est divisé en douze Préfectures dont le ressort territorial est le Département. A la tête des Préfectures, on retrouve un Préfet pour deux départements, particularité transitoire, qui attend que de nouveaux Préfets soient nommés pour les 06 nouvelles Préfectures récemment créées par la loi.

L'intervention des Préfectures se traduit par la coordination administrative, l'assistance-conseil aux communes et les contrôles de légalité qu'elles exercent sur les actes pris par ces dernières et par les structures intercommunales.

2.3. Les associations de communes

Il s'agit principalement de l'Association Nationale des Communes du Benin (ANCB). Cette structure a pour rôle principal d'effectuer des plaidoyers et du lobbying en vue de l'amélioration des mesures qui sont prises par l'Etat en direction des communes.

2.4. Les partenaires au développement

Parmi les acteurs institutionnels présents dans l'accompagnement de l'Etat et des communes au processus de décentralisation, on dénombre un grand nombre de partenaires au développement.

Qu'il s'agisse de la coopération technique ou financière, les communes et les structures intercommunales peuvent bénéficier de l'appui de nombreuses Organisations et Programmes tels que le PDDC de la coopération allemande, le PNUD, la Coopération Belge, etc.

3. Quelques éléments importants tirés du cadre institutionnel

3.1. La définition de l'intercommunalité

Selon la loi du 13 août 2009, l'intercommunalité est *“une forme de coopération entre communes limitrophes ou proches, fondée sur leur libre volonté de coopérer entre elles et notamment d'élaborer des projets de développement”*. De cette définition, il ressort trois critères importants qui caractérisent l'intercommunalité.

- Le premier de ces critères est que **l'intercommunalité repose principalement sur la volonté de s'unir des communes**. Dès lors, il apparaît une nette différence entre les structures intercommunales et les territoires de développement créés par la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT). En effet, les territoires de développement sont des regroupements territoriaux de communes qui découlent uniquement de la volonté de l'Etat, en fonctions de similarités relatives à leurs besoins. Ces regroupements ont pour objectif une meilleure administration de ces unités et une meilleure planification de leur développement.
- Le deuxième critère important à relever est **la contiguïté de territoires**. Ce critère permet d'enlever les interrogations relatives au statut juridique d'un regroupement de communes ne partageant pas les mêmes limites territoriales. Dans ce cas particulier, on parlera tout simplement de coopération décentralisée. Il faut également préciser que la loi Béninoise n'exige pas que le regroupement de communes limitrophes se fasse au sein du même département, car on rencontre des structures intercommunales composées de communes dépendant de départements différents.

Dès lors que des communes limitrophes appartenant à des Départements différents peuvent se regrouper, il apparait la question de la détermination de l'autorité de tutelle à laquelle le regroupement sera soumis. Cette question est résolue par la loi qui dispose que la Préfecture du Département du siège de la structure intercommunale est l'autorité de tutelle dudit regroupement, cette dernière exerce son pouvoir de tutelle en concertation avec les autres Préfectures concernées par le regroupement.

- Le troisième critère, pour finir, se réfère au fondement du regroupement des communes sur **l'élaboration des projets de développement**. Le but principal du regroupement des communes devra donc être le développement de ses membres.

3.2. La forme des regroupements intercommunaux : l'EPCI

La forme déterminée par la loi pour les regroupements intercommunaux est l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Ce dernier est chargé d'une mission d'intérêt général et doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Les EPCI peuvent être de trois catégories différentes:

- ⇒ Les communautés de communes
- ⇒ Les communautés urbaines
- ⇒ Les communautés d'agglomération

Ces trois catégories correspondent à la typologie de communes qu'on rencontre au Benin.

3.3. Les modes de création et de gestion des EPCI

Comme dit plus haut, tout part de la volonté des communes de se regrouper. Après une délibération d'au moins 2/3 de chaque conseil communal, la création de l'EPCI est approuvée par un décret pris en conseil des ministres, sur proposition du ministre en charge de la décentralisation.

La gestion de l'EPCI se fait à travers un organe délibérant : le Conseil de communauté, composé des conseillers des Communes membres de l'EPCI. L'organe exécutif est le président du conseil, nommé par le conseil de communauté et chargé de la gestion de l'EPCI. Cette structure bénéficie de l'autonomie financière. Ses ressources financières, matérielles et humaines découlent de transferts effectués par les Communes membres. La loi précise les domaines pour lesquels les communes peuvent transférer toutes leurs compétences propres à un EPCI. Il s'agit des domaines concernant le développement local, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat. Seules les compétences déléguées ne sont pas transférables.

Les ressources financières des EPCI leurs proviennent également des contributions des Communes membres, des subventions de l'Etat, des ristournes sur impôts et taxes locaux et des revenus propres découlant de leurs patrimoines ou des prestations effectuées.

Les budgets et comptes de l'EPCI sont élaborés par le conseil de communauté et soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle. Le contrôle de légalité sur les actes pris par un EPCI et son président s'effectue par le Préfet du Département où se trouve le siège de la structure. Cependant, en cas d'implication de plusieurs départements, ce contrôle se fait de concert avec les autres Préfectures impliquées.

B. LES EXPERIENCES DE TERRAIN

1. Présentation des structures intercommunales visitées

Durant la visite, plusieurs structures intercommunales fonctionnelles ont pu être visitées. Il s'agit dans cette partie de présenter brièvement ces structures.

1.1. Le Conseil Intercommunal d'Eco Développement (CIED) des lagunes côtières

Composé des maires et agents communaux de cinq communes des lagunes côtières, cette structure existe depuis 2004 et est la première structure intercommunale du Benin. Elle a pour siège social la commune d'Abomey-Calavi. La raison du regroupement des Communes membres du CIED est la résolution des problèmes communs rencontrés par les communes des lagunes côtières.

Objectif : l'objectif de cette organisation est de permettre une exploitation durable des ressources naturelles à travers l'écotourisme et de développement de projets économiques liés à l'eau. Il s'agit également de la réhabilitation et de la protection de l'environnement, ainsi que de la sensibilisation des populations.

Composition : Le CIED est composé d'une assemblée générale composée de 15 élus dont 03 par communes et des personnes ressources ; d'un bureau intercommunal constitué des cinq maires des Communes membres ; d'une unité de gestion ; d'un conseil de Surveillance et d'un conseil scientifique et technique d'orientation (organe consultatif) constitué d'experts et d'étudiants.

Réalisations : les principales réalisations du CIED sont :

- ⇒ la mise en œuvre de microprojets générateurs de revenus au bénéfice des populations en matière de gestion des ressources naturelles (aquaculture, pisciculture, maraîchage, etc.),
- ⇒ les activités d'écotourisme,
- ⇒ les activités d'assainissement ("*opération villages lagunaires propres*" qui a valu la construction de 120 latrines), etc.

Principaux projets : les principaux projets de cette association concernent :

- ⇒ la réalisation de pépinières dans les communes, afin de promouvoir les plantes médicinales ;
- ⇒ la réalisation du programme des routes de l'eau visant des activités propices au développement économique à travers la création de filières dans l'exploitation des ressources naturelles de la lagune.

Financement : les ressources financières du CIED proviennent majoritairement des contributions statutaires des communes. En plus de ces contributions, des taux fixes sont fixés en vue de la réalisation des projets de l'association. En outre, cette structure bénéficie de l'appui de plusieurs partenaires.

Partenariats : pour améliorer son fonctionnement et atteindre les objectifs qu'il s'est fixé, le CIED se fait accompagner par de nombreux partenaires. Il s'agit notamment de l'Etat, de l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE), des organismes de coopération au développement Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France (SCAC) ; Union Internationale pour la Conservation de la nature (UICN), Agence Française de développement (AFD), Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC), etc.

1.2. L'association des communes de l'Atacora-Donga (acad)

L'ACAD regroupe les 13 communes appartenant aux départements de l'Atacora et de la Donga, tous dépendant de la préfecture de Natitingou. Cette association ambitionne à l'horizon 2015 d'améliorer sa structuration son fonctionnement afin d'avoir un rayonnement national et international dans la lutte pour le développement économique et socio culturel équilibré, ainsi que la défense des intérêts des Communes membres. Son siège social se situe dans la ville de Natitingou.

Objectifs: Contribuer au renforcement de la démocratie et de la décentralisation ; défendre les intérêts des Communes membres et représenter ces dernières auprès des pouvoirs publics et autres institutions, promouvoir l'amitié, la solidarité, l'union et le dialogue entre les Communes membres; contribuer au développement de ses membres.

Composition : l'ACAD est composé d'un organe décisionnel comprenant l'assemblée Générale et le Conseil Intérimaire, chargés de prendre les délibérations relatives aux orientations, à la gestion et à la dissolution de l'association. Le bureau exécutif quant à lui comprend entre autres le président et le vice président de l'ACAD, le Trésorier, etc. et a pour rôle d'exécuter les décisions prises par l'organe décisionnel. Quant à l'organe de contrôle, il est constitué du commissariat aux comptes et a pour rôle principal de contrôler la gestion matérielle et financière de l'association. Le Secrétariat Administratif Permanent de l'association accompagne le bureau exécutif dans l'exécution de ses tâches.

Réalisations : l'ACAD a à son actif de nombreuses activités de renforcement des capacités à travers des sessions de formations des agents municipaux et des voyages d'études. Cette association publie régulièrement un magazine "ACAD-Info" pour rendre compte de l'évolution de ses activités et de l'appui des partenaires. Elle a également pu réaliser avec l'appui des partenaires un guide pratique sur ma Maîtrise d'Ouvrage Communale.

Projets : les principaux projets de l'ACAD concernent

- ⇒ la création d'un centre régional d'information et de documentation,
- ⇒ l'appui à la création d'un service technique intercommunal,
- ⇒ l'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de formation des communes,
- ⇒ le renforcement des capacités des acteurs locaux
- ⇒ la transformation de l'ACAD en EPCI, etc.

Financements : les ressources de l'ACAD proviennent des cotisations des Communes membres, qui sont astreintes à payer leurs cotisations au risque de ne pouvoir renouveler leur mandat. Cependant, une grande partie des financements de l'ACAD provient des appuis des partenaires.

Partenariats : l'ACAD a de nombreux partenaires tels les institutions de l'Etat (MDGLAAT, etc.) l'Association des communes du Benin (ANCB), les organisations de la coopération allemande (PDDC, DED, InWENT, etc.), la Coopération Technique Belge (CTB), l'Union des Communes de la Région de Forbach en France (UMAF), etc.

1.3. L'association des communes de Kouandé, Kérou et Péhunco (2kp)

Les 2KP sont formés de Kouande, Kerou et Pehunco. Ancien territoire de développement, la particularité avec ces communes est leur regroupement sous forme d'EPCI, tel que le prévoit législation Béninoise sur l'Intercommunalité. En effet, il s'agit de la première et de la seule association de communes à avoir entrepris une démarche de constitution sous cette forme. Anciennement regroupées au sein d'une même sous-préfecture, ces trois communes partagent la même ère socioculturelle et font face à des difficultés similaires en termes de gestion des infrastructures, notamment les voiries et pistes rurales. La convention des 2KP existe depuis Décembre 2008.

Objectifs : Création de relations de synergies par l'adoption de stratégies et d'action communes pour aboutir à un territoire de développement harmonieux et durable des populations.

Composition : le regroupement intercommunal des 2KP est composé d'un comité de pilotage, comprenant les maires et leurs adjoints, les SG des mairies, les chefs services du développement local et de la planification, les chefs service des affaires financières. Il faut dire que les 2KP n'ont pas de Secrétariat permanent comme la plupart des autres structures intercommunales. Les ressources humaines proviennent essentiellement des différentes communes membres et forment un réseau d'employés affectés dans une commune ou dans l'autre en fonction des nécessités..

Réalisations : à ce jour, les 2KP ont à leur actif la réalisation d'un atelier d'approfondissement du concept de l'intercommunalité, l'obtention des appuis techniques et financiers pour la mise en œuvre de la Convention les unissant, des visites d'échanges d'expérience.

Projets : Les principaux projets des 2KP concernent

- ⇒ le développement d'une agriculture harmonieuse et prospère et l'exploitation des ressources naturelles
- ⇒ la création de services intercommunaux de qualité
- ⇒ la création et l'entretien des infrastructures de base
- ⇒ la promotion du patrimoine culturel et touristique local, etc.

Financements : les financements des 2KP proviennent majoritairement des contributions statutaires des communes, complétées par les appuis de quelques partenaires.

Partenaires : La coopération allemande à travers le PDDC, la coopération néerlandaise (SNV), le PACTE, etc.

1.4. L'Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA)

L'APIDA a été créée en 2004 dans le but de favoriser les synergies entre ses Communes membres. Composée de six communes du Département de l'Alibori, elle ambitionne de faciliter l'entraide et la construction d'un développement solidaire et de défendre les intérêts des Communes Département de l'Alibori, afin de relever les défis de la bonne gouvernance et de la réduction de la pauvreté.

Objectifs : Améliorer les conditions de vie des populations de l'Alibori par la fourniture de services publics de qualité, favoriser l'ancrage de la décentralisation au niveau local, promouvoir le développement économique local, etc.

Composition : L'APIDA est composée d'un Bureau exécutif qui comprend les différents élus locaux et d'une structure technique qui composée d'un Service Intercommunal d'Appui Conseil (SIAC/APIDA) et de l'Organisation pour le Développement Economique des Territoires de l'Alibori (ODETA).

Réalisations : Par ses actions, l'APIDA a contribué à :

- ⇒ l'amélioration de la couverture des besoins locaux en services publics notamment les équipements publics marchands, les salles de classe équipées de mobiliers, les dispensaires et salles d'hospitalisation... (entre 2006 et 2009, 123 infrastructures ont été construites) ;

- ⇒ le renforcement de l'administration communale par la mise à disposition des animateurs de territoire (ADT) pour l'aide à l'élaboration des PDC et la promotion du genre dans les communes ;
- ⇒ l'appui à la promotion du développement économique local (DEL) par la réalisation du diagnostic économique des communes, l'organisation d'un atelier départemental sur la promotion du DEL et l'élaboration d'un programme quinquennal de développement économique local de l'Alibori, l'organisation de la foire économique, artisanale, culturelle et sportive...
- ⇒ la participation de l'APIDA aux rencontres interdépartementales et nationales (bilan décentralisation, forum décentralisation, congrès ACAD, atelier ANCB)

Projets : les perspectives de l'APIDA sont de :

- ⇒ Poursuivre le renforcement des capacités des Communes par l'élaboration et la mise en œuvre un plan intercommunal de renforcement des capacités des élus et techniciens communaux; l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération pour ces communes et appui dans leur mise en œuvre ;le renforcement de la réalisation d'infrastructures socio collectives dans les Communes, etc.
- ⇒ Renforcer la participation de la société civile au développement des territoires de l'Alibori
- ⇒ Favoriser et promouvoir le développement économique de l'Alibori
- ⇒ Actualiser les statuts de l'APIDA pour sa mise en conformité à la loi sur l'intercommunalité, etc.

Financements : les financements de l'APIDA proviennent symboliquement des communes membres et majoritairement des partenaires techniques et financiers. Ses différents programmes de financement sont élaborés pour une période déterminée (Le PDL-ADECOM : Projet de Développement Local et d'Appui aux Communes de l'Alibori, 2006-2009 ; et le PADC : Programme d'Appui au Développement des Communes de l'Alibori, 2009- 2013).

Partenaires : L'APIDA bénéficie d'un très grand appui des partenaires tels que le Conseil Régional de Picardie (CRP) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Ces appuis techniques et financiers des partenaires vont jusqu'à la mise à disposition d'un personnel technique au sein des différentes structures de l'APIDA.

En outre, du fait des conditionnalités posées par ses partenaires pour l'appui financier, l'APIDA est la seule structure intercommunale qui bénéficie d'un appui de l'Etat. Il s'agit en

effet d'un appui à travers le Fond de Développement Local (FDL), qui selon le Secrétaire Permanent découle plus de la coopération décentralisée qui existe entre l'APIDA et ses partenaires que d'un appui spécifiquement dirigé vers une structure intercommunale.

2. Constats généraux relevés sur les différentes structures visitées

2.1. Le statut juridique

A l'exception des 2KP qui se sont inscrits dans une démarche de constitution en EPCI, la totalité des structures intercommunales visitées étaient constituées sous forme d'associations de droit privé, donc assujetties à la loi de 1901 sur la liberté d'association.

2.2. L'Organisation, le fonctionnement et les modes de gestion

La grande majorité des structures intercommunales béninoises fonctionnent sous la base d'un organe délibérant (comité de pilotage/assemblée générale...) et d'un organe exécutif, généralement appuyé par une structure technique (secrétariat permanent) dont l'organisation est plus ou moins complexe en fonction de l'importance de la structure intercommunale. Dans le cas de l'APIDA, la structure technique d'appui comprend en son sein deux autres organisations (SIAC-APIDA et ODETA).

Pour certaines de ces structures, les cadres communaux et agents de l'Etat (ADT) sont directement impliqués dans leur fonctionnement. Cependant, les appuis financiers de l'Etat sont quasi inexistant, malgré la prévision faite par les lois sur l'intercommunalité. La plupart des ressources financières proviennent de cotisations statutaires et ponctuelles en fonction des projets, bien que les moyens de pressions soient parfois jugés inefficaces face au non paiement de leurs droits par les Communes membres. La grande majorité des finances de ces associations proviennent de l'appui des PTF.

2.3. Les typologies de projets

Il faut dire que la spécificité de mise en œuvre de l'intercommunalité au Bénin fait montre de l'existence d'une intercommunalité de projets. En effet, la plupart des communes se regroupent en vue de réaliser des projets qui leurs sont communs. Il s'agit généralement de projets intercommunaux et/ou de projets communaux appuyés et montés à travers les structures intercommunales. En effet, l'intercommunalité de service est plutôt rare et même quasi inexistante dans les structures visitées durant le voyage.

Cependant, il est important de relever que la réalisation de ces différents projets est très porteuse pour le développement des communes et c'est une porte d'entrée pour la mise en œuvre de certaines expériences encore embryonnaires au niveau du Cameroun. Il s'agit par exemple de :

⇒ **Partenariat Public/Privé (PPP)** : ce type de partenariat est exécuté entre une structure intercommunale, l'Etat, un entrepreneur privé et la Commune. Un exemple a notamment été relevé dans la commune de Malanville, où un entrepreneur privé a gagné un marché de concession concernant la construction et l'entretien d'un parking pour gros porteur.

Selon le contrat qui lie les différentes parties, la contrepartie de la commune s'élevait à 10% du financement total du projet, soit un montant de 300 millions de FCFA. La commune a pu, grâce à l'appui de la structure intercommunale, en l'occurrence l'APIDA, payer cette contrepartie et piloter le projet jusqu'à son exécution. Depuis que le parking fonctionne, la commune reçoit un dividende de 10% des revenus, sur une période bien déterminée, et utilise ces revenus pour construire des projets sociaux dans les Communes membres de l'APIDA.

Le contrôle des revenus du parking exercé par la commune sur l'entreprise privée est possible grâce à l'intervention des douanes, qui ont établi un bureau de paiement dans les locaux du parking. Le nombre de tickets de péage reçus par ces postes douaniers équivaut au nombre de véhicules passés par le parking. Une autre source de revenus provient des latrines construites par la commune à proximité du parking, sur la base des 10% de revenus reçus de l'entreprise privée. Ces toilettes publiques sont gérées en régie directe par la commune.

⇒ **Contrats-plans Etat/commune/PTF/Intercommunalité** : un exemple type de contrat plan a été relevé dans la commune de Malanville. Sur la base du PDC de la commune, l'Etat et les partenaires au développement ont financés de nombreux projets envisagés par la commune. Il s'agissait notamment de la construction d'une école publique, ainsi que de la construction de bâtiments devant abriter un marché. Dans ce dernier cas, les bâtiments destinés à servir de boutiques seront mises en location par la commune et gérées en régie par cette dernière. La réalisation de ce projet s'est également faite grâce au soutien de la structure intercommunale.

2.4. Les relations avec la tutelle

L'autorité de tutelle sur les structures intercommunales est la même que pour les communes. Il s'agit principalement des différents contrôles de légalité et appuis conseil. Les qualités des

relations entre les structures intercommunales et les Préfectures sont jugées excellentes. Le Préfet de l'Atacora et de la Donga a d'ailleurs présidé une cérémonie de signature d'une convention de partenariat entre deux structures intercommunales, l'une dépendant de ces Départements et l'autre d'un Département voisin, en l'occurrence l'ACAD et l'APIDA.

En outre, le gouvernement met son personnel à disposition de certaines structures intercommunales. Il s'agit notamment des ADT, dont bénéficient les Communes membres de l'APIDA, mis à leur disposition par la Maison des Collectivités Locales (MCL). Bien que la loi aie prévu des subventions pour les structures intercommunales, la seule qui bénéficie actuellement d'un appui de l'Etat, et en raison de ses relations de coopération décentralisée avec le Conseil Régional de Picardie est l'APIDA, sous la base des Fonds de Développement Local (FDL).

2.5. La contribution des PTF :

Durant les différentes visites d'échange, il a été remarqué l'omniprésence de plusieurs partenaires techniques et financiers. Il s'avère que la plupart des structures visitées bénéficient soit d'appuis techniques, soit d'appuis financiers, ou des deux à la fois. Certaines structures ont même bénéficié d'un appui en ressources humaines à travers des Assistants Techniques. Les structures intercommunales béninoises ont donc une forte capacité à développer des partenariats.

C. LES APPUIS DU PDDC

Programme homologue du PADDL, le PDDC intervient depuis 2004 dans l'accompagnement de la mise en œuvre de la décentralisation, à travers des appuis aux structures impliquées dans cette réforme. Cela explique les nombreuses actions qu'il mène au bénéfice de l'Etat et des communes, notamment en vue de soutenir l'intercommunalité. Son intervention concerne au niveau communal 03 communes qu'il appelle "villes secondaires" (proches de la capitale) et 13 communes des Départements de l'Atacora et de la Donga.

1. Les interventions du PDDC

Les interventions du PDDC se font à un niveau national, avec une coordination à Cotonou, et à un niveau régional, à travers une antenne située à Natitingou, pour les Départements de l'Atacora et de la Donga. Son action est basée sur quatre composantes et trois thèmes transversaux.

Ses composantes concernent la décentralisation politique, la décentralisation administrative, la décentralisation fiscale et l'électrification rurale. Les thèmes transversaux concernent le genre, la lutte contre le VIH-SIDA et la lutte contre les mutilations génitales faites aux femmes.

2. Les appuis du PDDC en matière d'intercommunalité

En ce qui concerne l'intercommunalité, le PDDC a récemment apporté son appui au MDGGLAAT pour la réalisation d'une étude concernant la mise en conformité des associations de communes actuelles à la loi sur l'intercommunalité. Il s'est engagée à accompagner le ministère dans la réflexion et la concertation pour améliorer la mise en œuvre de l'intercommunalité au Benin, et partant des résultats de l'étude en cours, les décrets d'application de la loi d'août 2009 pourront être pris.

Au niveau Communal, le PDDC apporte une assistance technique aux différentes structures intercommunales en matière de rédaction des conventions intercommunales, de planification stratégique, de structuration et de recherche de partenariats/financements. Il les accompagne également dans leur démarche de constitution en EPCI, comme c'est le cas avec les 2KP.

Les accompagnements du PDDC concernent également l'Association Nationale des Communes du Benin (ANCB), en vue d'établir une réelle communication entre cette structure nationale et les différentes associations intercommunales des régions. Il s'agit par exemple d'appuis pour formaliser des relations entre l'ANCB et l'ACAD (intercommunalité départementale).

III. LEÇONS APPRISES ET LIMITES CONSTATEES

A. LES LECONS APPRISES

Des différentes séances de travail et d'échanges, de nombreuses leçons ont pu être tirées.

⇒ **Au niveau du cadre institutionnel :**

La structuration institutionnelle est favorable au développement des intercommunalités. L'existence d'un seul niveau de décentralisation et l'existence d'une réglementation spécialement dédiée à l'intercommunalité sont de très grands avantages. En outre, cette réglementation prévoit des appuis de l'Etat aux EPCI à travers le FADEC, ce qui ne peut qu'encourager les communes à se regrouper sous cette forme.

Un autre avantage est la bonne collaboration entre l'Etat, ses partenaires et les communes, dans la perspective d'amélioration du cadre juridique. L'étude en cours pourra impulser

l'adoption de décrets d'application à la loi sur l'intercommunalité. Elle pourra également permettre que ces décrets partent d'éléments concrets relevés sur le terrain et tiennent véritablement compte des besoins des structures intercommunales.

Enfin, la forte mobilisation des partenaires au développement est un réel avantage pour la promotion de l'intercommunalité, car ces partenaires s'engagent non seulement aux cotés de l'Etat mais également aux cotés des structures intercommunales pour favoriser leur évolution.

⇒ **Au niveau de l'organisation et du fonctionnement des structures intercommunales existantes**

A ce niveau, il est important de noter que le premier objectif de regroupement des structures intercommunales est la défense des intérêts communs par la réalisation des projets de développement local. Ainsi, on note une très grande mobilisation des différentes parties concernées, ce qui témoigne de l'existence d'une bonne gouvernance locale. La plupart des intercommunalités visitées sont des exemples réussis, qui incitent les autres communes à se regrouper sous cette forme.

L'organisation et le fonctionnement de ces structures est plutôt hétérogène, mais on y retrouve presque toujours un organe décisionnel, un organe exécutif et un organe technique. Les cadres communaux (SG, CSAF) et des agents de l'Etat (ADT) sont impliqués dans le fonctionnement des intercommunalités, ainsi que les assistants techniques mis à disposition par les Partenaires Techniques et Financiers. Parlant de ces PTF, ils ont un très grand engagement dans l'appui technique et financier aux structures intercommunales.

Le financement des structures intercommunales découlent aussi bien des cotisations des membres (qui se font de manière statutaire ou ponctuelle), que des appuis des PTF et ceux de l'Etat (encore très rares). La clé de répartition des cotisations découle généralement des Compte Administratifs de chaque Commune membre.

⇒ **Au niveau de la typologie de projet**

Les intercommunalités visitées sont toutes des intercommunalités de projets. Ces projets ont une très forte influence sur le développement des communes dans lesquelles ils sont réalisés. On retrouve des formes de PPP intercommunal (parking gros porteur de Malanville), des contrats-plan entre Etat, communes, intercommunalités et PTF, etc.

⇒ **Au niveau des relations de coopération**

Une des plus grandes leçons tirées des différents échanges est la forte capacité des structures intercommunales à créer des partenariats. Ces structures réussissent à mobiliser un très grand nombre de partenaires à leur côtés, et d'autre part, il nait des conventions de

collaborations entre des structures intercommunales comme c'est le cas entre l'ACAD et l'APIDA

⇒ **Au niveau des subventions apportées par l'Etat** bien que très rares pour le moment, la loi sur l'intercommunalité a cependant prévu des subventions pour les EPCI. Une fois que les structures intercommunales se seront rendues conformes à cette loi, elles pourront prétendre à ces financements. De plus, certaines structures telles que l'APIDA bénéficient d'agents mis à leur disposition par l'Etat. Il s'agit notamment des animateurs de Territoires (ADT) qui accompagnent ces structures dans certaines activités techniques telles que l'élaboration des PDC, et qui sont directement rémunérés par l'Etat.

B. LES LIMITES CONSTATEES

Plusieurs limites au bon fonctionnement des structures intercommunales ont été constatées. Il s'agit notamment de :

- ⇒ **Structuration très lourde** : la structure complexe certaines de ces associations rend difficile leur pilotage et leur orientation. Comme exemple, nous pouvons prendre la structure de l'APIDA : elle a en son sein deux autres organisations dont le statut est imprécis (l'ODETA et le SIAC-APIDA). Cette structuration ne permet pas à l'Etat de canaliser les intercommunalités, encore moins de les contrôler aisément. Pour l'association elle-même, c'est une difficulté car les procédures de mobilisation des ressources financières sont très compliquées. La mise en conformité pourra certainement résoudre ce problème par l'harmonisation de la structuration des différentes intercommunalités.
- ⇒ **Non harmonisation de modes de financement et absence de contrôle de ces fonds par l'Etat** : d'une structure à l'autre, les procédures de mobilisation des ressources diffèrent. Il s'agit pourtant de fonds publics pour lesquels les procédures devraient être harmonisées. Un autre aspect très dangereux est l'absence totale de contrôle de ces comptabilités par l'Etat, ouvrant la porte aux détournements ou autres malversations. ANCB trop centralisée, pas de lien av régions (amél com av struct dépl en cours).
- ⇒ **Absence d'une intercommunalité de services** : bien que leurs réalisations soient d'un réel impact sur le développement local, la totalité des intercommunalité se focalisent sur les projets. C'est une limite dans ce sens que l'amélioration des services rendus aux populations par les communes peut également se faire de manière

solidaire. Le ramassage des ordures, les transports publics, l'entretien des voiries, etc. sont des aspects pas encore explorés par les associations intercommunales béninoises.

- ⇒ **Forte implication des PTF** le financement de la plupart des intercommunalités rencontrées est majoritairement dépendant des appuis des partenaires. En outre, certaines associations ont en leur sein des assistants techniques fournis par ces partenaires. Ceci pose un réel enjeu en termes d'appropriation et de pérennité de l'action de ces structures. Bien que ces partenaires n'aient pas déclaré une intention de retirer leurs appuis, une réelle mise à l'échelle des expériences intercommunales actuelles passera forcément par une autonomisation de ces structures et un fonctionnement indépendant des appuis extérieurs. La remarque d'ailleurs faite au niveau du ministère est que seules les structures bénéficiant d'appuis extérieurs réussissent à fonctionner normalement et à réaliser leurs objectifs.
- ⇒ **Pas vraiment de suivi par le MDGLAAT** : au niveau de la DCDI, on déplore l'absence de moyens et de ressources pour pouvoir réellement suivre la marche des différentes intercommunalités et leur apporter l'assistance conseil dont elles ont besoin. Cette direction qui a été créée récemment entend à l'avenir améliorer ses actions envers les structures intercommunales.
- ⇒ **Centralisation de l'ANCB et absence de coopération avec les structures intercommunales** : en effet, cette association se retrouve uniquement au niveau national et n'a pas de structures régionales comme c'est le cas avec les CVUC du Cameroun. Ceci présente un réel enjeu car c'est cette dernière qui est la porte parole des communes et de leurs associations auprès des instances nationales. Son rôle de lobbying et de plaidoyer ne pourra se faire de manière efficace que si la remontée d'informations entre les niveaux communal, régional et national est effective. C'est dans ce sens que des accompagnements du PDDC en cours visent à établir la communication entre l'ANCB et les structures intercommunales au niveau régional, notamment l'ACAD.

Des éléments de capitalisation qui précèdent, le PADDL a pu tirer quelques perspectives pour ses activités concernant l'appui à l'intercommunalité au Cameroun.

IV. QUELQUES PERSPECTIVES POUR LE PADDL

Les échanges effectués tout au long du séjour ont permis aux uns et aux autres de réfléchir sur la situation au sein de leurs différentes structures et de prendre des résolutions pour y

améliorer les activités en rapport avec l'intercommunalité. Les partenaires ont chacun pris l'engagement de restituer les résultats des échanges au sein de leurs organisations respectives. Le PADDL entend leur apporter les appuis techniques nécessaires à ces restitutions.

En outre, on pourrait envisager un accompagnement du ministère, notamment de la DCTD dans la préparation des décrets d'application des dispositions relatives à l'intercommunalité dans les lois de 2004, afin de rendre plus clairs les différents éléments qui n'y sont pas exhaustifs, notamment les modes de création et de gestion des syndicats de communes.

Il pourra également s'agir de l'accompagnement des intercommunalités, afin que ces dernières puissent se convertir en syndicats de communes tel que le prévoit la loi. Les accompagnements de ces organisations intercommunales pourront également porter sur la structuration des organes d'exécution, le montage de projets, la recherche de partenariats et financements, etc.

Le PADDL envisage également apporter un appui à la structure nationale de financement des communes qu'est le FEICOM. Cette organisation s'est engagée dans l'appui au montage et au financement des projets intercommunaux et a récemment ouvert un guichet spécialement destiné aux structures intercommunales. Cette porte d'entrée servira au PADDL pour le renforcement des capacités en vue d'améliorer la qualité des services rendus par cette organisation aux structures intercommunale.

En fin, le PADDL envisage d'apporter différents appui aux CVUC au niveau national et régional, dans leur rôle de promotion de l'intercommunalité et de capitalisation/diffusion des bonnes pratiques intercommunales.

ANNEXES

Termes de référence

Chronogramme des visites

Loi sur l'intercommunalité

Liste des participants

I. Termes de référence

Voyage d'étude au Benin entre une délégation camerounaise (DCTD, CVUC, PADDL) et les homologues béninois sur les expériences intercommunales

Introduction / Raisonnement :

Les gouvernements allemand et camerounais à travers le Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDL) apportent leur concours à la promotion de la décentralisation et du développement communal. La contribution du PADDL prend en compte les dispositions contenues dans les lois sur la décentralisation promulguées en juillet 2004.

Le processus de décentralisation est complexe et implique une diversité d'acteurs à tous les niveaux qui doivent échanger, se comprendre et se concerter pour trouver des solutions durables à une diversité de problèmes de développement. Des liens forts doivent être établis entre les différentes institutions afin que leurs actions soient complémentaires et qu'elles puissent anticiper les changements ensemble pour s'y ajuster.

Le PADDL apporte des appuis pour la promotion du développement communal et pour une amélioration de la relation entre institutions décentralisées et déconcentrées. Ainsi, le PADDL travaille essentiellement avec les mairies (Maires, Conseillers Municipaux, Agents communes), les associations de communes, les institutions de tutelle (Gouverneurs, Préfets) et les services déconcentrés de l'Etat.

CONTEXTE SPECIFIQUE ET JUSTIFICATION

Contexte camerounais

La carte administrative du Cameroun, le découpage territorial, le nombre de collectivités locales sont souvent présentés comme une stratégie pour rapprocher les citoyens de l'Etat. Il convient de relativiser ce jugement au regard du nombre et du poids économique et financier de collectivités territoriales camerounaises qui sont en général très modestes. Elles sont pauvres pour la plupart, surtout les communes des zones rurales qui présentent une forte dépendance des ressources collectées et redistribuées par l'Etat.

La volonté affichée de résoudre ce problème de précarité économique des collectivités trouve sa traduction législative à travers les lois du 22 juillet 2004 sur la décentralisation. Ces lois soulignent aussi l'importance de l'intercommunalité qui se veut une solution aux enjeux suivants : la pertinence territoriale d'exercice des compétences, le niveau optimal d'administration des services et de gestion des services publics locaux et de développement local. L'intercommunalité constitue donc un outil efficace au service du développement local.

Pour sa part, le PADDL s'est donné comme objectif de renforcer les capacités des Collectivités Territoriales Décentralisées et leurs associations intercommunales afin qu'elles profitent au maximum de cette marge de manœuvre offerte par ce processus de décentralisation en cours pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations au niveau local.

En collaboration avec les Communes et Villes Unies du Cameroun (CVUC) et la Direction des Collectivités Territoriales Décentralisées (DCTD), un guide d'intercommunalité a été

produit, rassemblant les différentes expériences intercommunales mais aussi les aspects réglementaires.

Le constat fait actuellement est que les initiatives intercommunales sont encore à l'état embryonnaire, malgré la volonté des communes à mutualiser leurs forces et moyens. Par ailleurs, il faut relever l'absence de textes d'application qui régulent ou canalisent la pratique intercommunale.

La collaboration entre le PADDL et le PDDC (Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal, Bénin) offre l'opportunité à une délégation camerounaise d'aller rencontrer deux associations intercommunales béninoises qui gèrent leurs ressources naturelles de manière consensuelle. Le cadre réglementaire de l'intercommunalité est plus précis au Bénin, les expériences sont plus anciennes et des formes d'intercommunalité fortes et ambitieuses existent. Dans ce cadre, un échange entre la DCTD, le CVUC et certaines communes camerounaises avec les responsables des deux intercommunalités béninoises ainsi que des personnes ressources, permettrait d'impulser des dynamiques similaires au Cameroun et d'apporter des idées nouvelles concernant les réglementations à mettre en place.

Contexte béninois

Après son accession à l'indépendance le 1er août 1960, le Bénin est resté pendant plus de quarante deux (42) ans un pays centralisé. Malgré les tentatives des années 1950, 1960, 1970 et 1980, la communalisation du pays n'est devenue effective qu'en 2003, suite à l'organisation des élections communales et municipales de décembre 2002 et janvier 2003, et à l'installation en mars 2003 des différents Conseils communaux et municipaux et de leurs organes exécutifs respectifs.

En 2008, les Communes béninoises installent les Conseils communaux et municipaux de la seconde mandature. Les collectivités territoriales décentralisées sont devenues fonctionnelles même si elles éprouvent des difficultés à trouver leurs marques et à impulser le développement local. L'Etat central, acteur principal de la Réforme de l'Administration Territoriale, se dote progressivement de tous les instruments appropriés pour conduire avec les meilleures chances de réussite le processus.

Au niveau inférieur, l'Autorité de tutelle et les Services déconcentrés qui devraient accompagner les Communes par l'assistance-conseil et rendre plus visible l'action de l'Etat, ne sont pas non plus suffisamment outillés pour faire face à leurs nouvelles missions. Face à une telle situation et dans le souci d'optimiser les chances de réussite de la réforme, le Gouvernement a décidé, de faire au début de cette seconde mandature :

Le bilan du processus de décentralisation/déconcentration et l'évaluation de la gestion des Communes;

De faire ressortir les réflexions menées sur les modalités de mise en œuvre de transfert des compétences et de ressources aux Communes;

De dégager les perspectives susceptibles de corriger les insuffisances constatées

En effet, la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) dont les deux volets sont la déconcentration et la décentralisation, est une des composantes importantes de la Réforme Administrative. Elle a pour objectif de renforcer la gouvernance locale en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations à la base d'une part, de promouvoir une administration déconcentrée efficace apte à mieux accompagner les Communes d'autre part.

La finalité de toutes ces réflexions a été de définir une politique claire de la mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) à travers une politique nationale de

décentralisation et de déconcentration (PONADEC) adoptée en conseil des ministres en 2009 et dont la vision est « Faire des Collectivités Territoriales des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé qui assure le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional».

Le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC/GTZ) de la coopération allemande accompagne justement la mise en œuvre de cette politique pour l'atteinte de cette vision à travers les cinq orientations stratégiques et trois volets opératoires de la PONADEC. Le volet 3, résultat 11 de la PONADEC est justement celui qui concerne l'intercommunalité, sujet des échanges entre les deux délégations camerounaises et béninoises.

Objectifs de l'activité

L'objectif est d'échanger et de valoriser des expériences en matière d'intercommunalité entre les maires, agents de l'Etat et personnel des programmes de décentralisation de la GTZ au Cameroun et au Bénin.

De façon spécifique, il s'agit de :

Au niveau du Ministère de la Décentralisation (MDGLAAT),

1. S'informer/échanger sur le dispositif juridique béninois en matière de décentralisation/déconcentration notamment la RAT, la PONADEC
2. Analyser le cadre réglementaire béninois sur la base des textes existants : ses exigences, ses limites et perspectives;
3. Appréhender le rôle de la tutelle des communes et des services déconcentrés de l'Etat dans la mise en place et le suivi des structures d'intercommunalité.
4. Echanger sur les expériences intercommunales et les défis posés en termes d'assistance-conseil et de développement local

Au niveau des services déconcentrés de l'Etat (Préfecture) et partenaires conduisant les expériences intercommunales,

5. S'inspirer de la démarche des cas d'intercommunalité identifiés et analyser leur organisation et fonctionnement ;
6. Discuter autour des modalités de financement des projets intercommunaux, des forces et des risques que cela comporte ;
7. S'informer sur les activités menées, les résultats atteints jusqu'à aujourd'hui et les perspectives ;
8. Discuter autour des planifications des associations de communes, des outils de suivi, de l'élaboration des budgets, de la comptabilité des fonds mutualisés, de la réalisation des rapports d'activités ;
9. Etudier la manière dont ces deux intercommunalités communiquent autour de leurs projets et de leur territoire ;

Résultats attendus

Pour les deux délégations camerounaise et béninoise,

Au terme du voyage d'étude, les membres des deux délégations :

- Ont une meilleure connaissance du cadre réglementaire de l'intercommunalité au Bénin et au Cameroun

- Peuvent s'inspirer des expériences/initiatives intercommunales encourus dans chaque pays pour faire des propositions de textes au Cameroun d'une part et actualiser les textes au Bénin (décret d'application) d'autre part
- Ont une meilleure appréhension de la vision, des enjeux de l'intercommunalité en matière de gestion des projets intercommunaux ;
- Auront une meilleure connaissance de l'organisation, du fonctionnement, et de la manière dont les structures intercommunales béninoises visitées planifient et exécutent des projets communs, les budgets y afférents et en rendent compte.

Le rôle du PADDL

Le PADDL s'engage à :

- Organiser les rencontres préparatoires au voyage d'étude ;
- Prendre en charge les frais de déplacement (transport, billets d'avion, logement, indemnités journées, visas) de la délégation camerounaise ;
- Faciliter les contacts avec les personnes ressources au Bénin via le PDDC ;
- Appuyer la DCTD, les CVUC et Communes dans la capitalisation de l'expérience.

Le rôle de la DCTD

La DCTD s'engage à :

- Préparer une présentation sur la situation réglementaire et opérationnelle sur l'intercommunalité au Cameroun ;
- Préparer une liste des attentes concrètes à combler lors de ce voyage d'étude ;
- Capitaliser les éléments liés au cadre réglementaire de l'intercommunalité au Bénin et l'analyser pour éventuellement faire des propositions de textes d'application en la matière.

Le rôle des CVUC

Les CVUC s'engagent à :

- Préparer une liste des attentes concrètes à combler lors de ce voyage d'étude ;
- Capitaliser les aspects opérationnels liés à l'organisation et au fonctionnement des cas d'intercommunalité rencontrés ;
- Capitaliser les enjeux et problématiques rencontrés par les communes au niveau de la gestion des projets intercommunaux élaborés et mis en œuvre ;
- Organiser une restitution des éléments capitalisés à leurs membres.

Le rôle du PDDC

Le PDDC s'engage à :

- Elaborer un calendrier de travail durant toute la visite ;
- Préparer les aspects liés à l'accueil de la Délégation Camerounaise (réservations d'hôtels, organisation des déplacements et des rendez-vous,...) ;
- Identifier les structures à visiter par la délégation camerounaise ;
- Organiser les contacts avec les personnes ressources ;
- Organiser les ateliers, séances de travail et la documentation conséquente.

Membres de la délégation camerounaise

Structure	Qualité	Nombre
DCTD		3
CVUC	Secrétaires permanents	4
PADDL	CdE et Conseiller MINATD	3

Acteurs concernés côté béninois

Structures	Qualité	Nombre
Ministère de la Décentralisation (MDGLAAT)	Directrice du Cabinet du MDGLAAT Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité	3
Conseil Intercommunal à l'Ecodéveloppement (CIED)	Virginie Martinez et Tchombé SOSSA	02
Groupement Intercommunal (GIC)	Président / Secrétaire Général du Groupement Directeur Exécutif	03
Association des Communes de l'Atacora Donga (ACAD)	Président / Secrétaire Général du Groupement Secrétaire Administratif Permanent	03
Association pour la promotion de l'intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA)	Président / Secrétaire Général du Groupement Directeur Exécutif	03
Préfecture de Natitingou	Préfet, le SG, Chef service Tutelle	03
PDDC/GTZ	Coordonnateur National, Geraldo Chargé Composante 2 : Caspary Cellule Gestion du Savoir : Egy Coordonnateur Régional AD, Chabi Conseiller Intercommunalité, Claude	03 pour l'étape du Ministère 02 pour l'étape intérieure du pays

Période

Mai 2010 : du 14 au 19 juin 2010

Nombre de jour : 05 jours non compris les jours de vols

II. CHRONOGRAMME DES VISITES

PROGRAMME DE VISITE ET D'ECHANGES DE LA DELEGATION CAMEROUNAISE (DCTD, CVUC, PADDL) SUR LES EXPERIENCES BENINOISES EN INTERCOMMUNALITE

Version du : 14/06/2010

Dates	Horaires	Activités	Acteurs concernés	Localités
Dimanche 13 Juin à 11h00	Arrivée à Cotonou	Voyage sur Cotonou	PDDC : Chabi	Aéroport international Bernadin Gantin de Cotonou
Lundi 14 juin	08h30	Séance de cadrage au PDDC – revue de l'agenda de la visite	Délégation camerounaise PDDC : Chabi MDGLAAT	Siège du PDDC Cotonou
	10h30	Visite de travail et d'échanges avec le Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT)	MDGLAAT : Directrice de cabinet DGDGL et DCDI ; . Délégation du Cameroun . PDDC : Chabi, Nestor	Salle de réunion du MDGLAAT ou de la DGDGL
	12h30	Pause déjeuner		
	15h	Visite de travail et d'échanges avec le Conseil Intercommunal d'Ecodéveloppement (CIED)	Président, SG, Directeur du CIED Virginie Martinez Tchombé SOSSA PDDC : Chabi	Abomey-Calavi
Mardi 15 juin	07h00	Départ pour Natitingou (550km)	- Chabi Kinissi	- Hôtel Champ d'Oiseau
	10h00-11h00	Pause à Dassa	- Chabi Kinissi	

Dates	Horaires	Activités	Acteurs concernés	Localités
	14h00	Arrivée et installation à l'Hôtel Belle Vue	- Claude DJODI ; Diane Gnanguenon	
	16h00	Visite de travail et d'échanges avec le Préfet et le service de la Tutelle	.Préfecture : Préfet/SG, Chef service Tutelle, Directeur du Plan .PDDC : Chabi, Claude	Salle de conférence de la préfecture
	17h00	Visite de travail et d'échanges avec la Coordination régionale, nationale et le Chargé de programme du PDDC	. Nitschke, Geraldo, Chabi, . CT/PDDC : Astrid, Claude, Emilie, . Adjala, Diane	Salle de réunion du PDDC Préfecture, 3 ^e Etage.
	20h00	Diner au restaurant "La Nostalgie"	La Délégation, Experts PDDC	Bar restaurant La Nostalgie
Mercredi 16 juin	08h30 à 10h00 (strict !)	Participation à la Signature de la Convention de Coopération entre l'Association des Communes de l'Atacora et de la Donga (ACAD) et l'Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans les Départements de l'Alibori (APIDA)	. Maires ACAD . Délégation APIDA . Délégation Camerounaise	Direction Départementale du Plan
	10h30 à 12h30	Visite de travail et d'échanges avec l'Association des Communes de l'Atacora et de la Donga (ACAD)	. Maires ACAD . Délégation Camerounaise . PDDC : Chabi, Claude, Diane.	Siège de l'ACAD
	13h	Pause Déjeuner	ACAD	
	15h à 16h	Suite des échanges sur intercommunalité avec le PDDC	. Délégation Camerounaise . PDDC : Géraldo, Chabi, Claude, Diane	Salle de réunion du ProCGRN
	16h00 à 18h30	Visite touristique à Kota	ACAD, Claude	Kota
	18h30	Fin de la journée		

Dates	Horaires	Activités	Acteurs concernés	Localités
Jeudi 17 juin	08h00 à 13h00	Départ pour Péhunco (92km, Route carrossable) Poursuite de la visite de travail et d'échanges avec le Comité de Pilotage des 2KP	. Président du comité, maires des 2KP ; Membres du comité . Délégation camerounaise . PDDC : Geraldo, Claude, Diane	Péhunco : Maison des Jeunes et des Loisirs de Péhunco
	13h	Pause Déjeuner	Diane / Claude	
	14h00	Départ pour Kandi (229km dont 81 bitumés) pause-café	Diane / Claude	
	18h00	Arrivée et Accueil de la délégation camerounaise et le PDDC	Secrétaire Permanent APIDA : Thomas d'Aquin	Hôtel G & B de Kandi
	20h00	Diner offert par Bureau Exécutif de APIDA ; Maire de Kandi	Thomas d'Aquin	
Vendredi 18 juin	08h30	Visite de travail et d'échanges avec l'Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA)	. APIDA : Président, SG APIDA Directeur Exécutif . Délégation camerounaise . PDDC : Geraldo, Claude, Diane	Salla de réunion, mairie de kandi
	12h30	Pause Déjeuner		
	14h à 18h30	Visite des réalisations de APIDA à - Gogounou (30km) - Kandi et environ - Banikoara (81km)	Secrétaire Permanent APIDA : Thomas d'Aquin	- Gogounou (30km) - Kandi et environ - Banikoara (81km)
	18h30	NUIT A KANDI	PDDC : Diane	




Rapport de capitalisation du voyage d'étude sur l'intercommunalité

Dates	Horaires	Activités	Acteurs concernés	Localités
Samedi 19 juin	07h00 à 16h30	Départ pour Cotonou via Parakou	PDDC : Diane et Géraldo	
Dimanche 20 juin	08h00 à 16h	Visite touristique : Ganvié et Ouidah	Coordonateur CIED PDDC : Diane, Claude	
Lundi 21 juin	08h00	Visite des marchés, quartier libre, etc.	. Délégation camerounaise . PDDC : Diane,	
	16h00	Débriefing avec la délégation	. Délégation camerounaise, DGDGL, DCDI . PDDC : Nitschke, Geraldo, Egy, Diane	Siège PDDC
Mardi 22 juin	Voyage retour au Cameroun			

III. LISTE DES PARTICIPANTS

Photos	Nom et prénoms	Adresse
	<p>IBRAHIMA Fadil Chef d'Equipe / Antenne du centre Chef de la Délégation</p> <p>Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local / GTZ CAMEROUN</p>	<p>Mail : ibrahima.fadil@gtz.de Tél : +237 79 42 46 78</p>
	<p>MESSI MANI Alphonse Secrétaire Permanent Communes et Villes Unies du Cameroun (CVUC-Centre) CAMEROUN</p>	<p>Mail : messi.alphonse@yahoo.rfr Tél : +237 77430472</p>
	<p>Mme MBOCK MIOUMNDE Marie Pascale Maire de la commune de Nguibassal Présidente des CVUC du département du Nyong et Kélé CAMEROUN</p>	<p>Mail : mbockmapa@yahoo.fr Tél : +237 99893983 +237 79972494</p>
	<p>Ndjana Yves Bertrand Noël Cadre d'appui à la Direction des Collectivités Territoriales Décentralisées (DCTD) Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MINATD) CAMEROUN</p>	<p>Mail : yvesndjana@yahoo.fr Tél : +237 99375899</p>
	<p>Ngouo Salomon Maire de la commune de Fombot CAMEROUN</p>	<p>Mail : salomonngouo@yahoo.fr Tél : +237 99 64 50 71</p>
	<p>Frissou Kouma Maire de la commune de Yagoua Président des CVUC de la région de l'Extrême Nord CAMEROUN</p>	<p>Mail : communeyagoua@yahoo.fr Tél : +237 99 72 66 49</p>

Photos	Nom et prénoms	Adresse
	<p>AWOUALA BALADA Marius Maire de la commune de Doumé CAMEROUN</p>	<p>Mail : awouala_james@yahoo.fr communedume@yahoo.fr</p>
	<p>Sandrine Ebakisse Experte Junior Responsable de la gestion du savoir Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local / GTZ CAMEROUN</p>	<p>Mail : sandrine.ebakisse@gtz.de Tél : +237 77 34 11 03</p>
	<p>Mme ASSOGBA Pauline Directrice de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (DCDI) Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration, l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) BENIN</p>	<p>Mail : Tél : +229</p>
	<p>Valère SETONNOUGBO Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (DCDI) Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration, l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) BENIN</p>	<p>Mail : Tél : +229 97237213</p>
	<p>Moustapha GERALDO Coordonnateur National Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) Cotonou BENIN</p>	<p>Mail : Moustapha.Geraldo@gtz.de Tél : +229 96 72 30 52</p>
	<p>Diane GNANGUENON Assistante-Stagiaire Coordination Nationale Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) Cotonou BENIN</p>	<p>Mail : diane.gnanguenon@yahoo.fr Tél : +229 96 72 30 58</p>

Photos	Nom et prénoms	Adresse
	<p>Nansounon Chabi Kinissi Coordonnateur Régional Antenne AD Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) Natitingou BENIN</p>	<p>Mail : Chabi.nansounon@gtz.de Tél : +229 96 72 30 60</p>
	<p>Ulrich NITSCHKE Chargé du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) Cotonou BENIN</p>	<p>Mail : ulrich.nitschke@gtz.de Tél : +229 96 72 30 51</p>
	<p>Claude Djodi Conseiller Technique en Intercommunalité Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) Natitingou BENIN</p>	<p>Mail : claude.djodi@gtz.de Tél : +229 96 72 30 68</p>

IV. LOI SUR L'INTERCOMMUNALITE