ÉVALUATIONS A POSTERIORI DES PROJETS FINANCÉS PAR LE FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA DÉMOCRATIE
Contrat NO.PD:C0110/10

UDF-BEN-09-287- gouvernance locale (Bénin)

Date: 20 Janvier 2014
Executive Summary in English

Remerciements

ALCRER qui ont contribué avec dévouement et disponibilité au bon déroulement de mission de terrain au Benin. Martin ASSOGBA, Président ainsi que Gervais LOKO et GANDEMEY Luc, consultants chargés de suivi du projet, qui ont facilité les principaux contacts à Cotonou et dans les communes de Ouinhi, Bohicon, Abomey dans le Département du Zou et dans les Communes de Houéyogbé et de Lokossa dans le Département du Mono-Couffo. Ils ont pu rester disponibles et en contact régulier avec les consultants pendant la phase cruciale de rédaction du présent rapport.

Les évaluateurs souhaitent également remercier tous les acteurs, intervenants et

disponibles et de partager leurs expériences et réflexions.

Décharge

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité des évaluateurs et

Auteurs

Ce rapport est rédigé par Florence Burban, Ignace Djenontin et Aurélie Ferreira qui a fourni les conseils méthodologiques et éditoriaux et assuré le contrôle qualité avec le support du responsable Evaluation. M. Eric Tourrès, Directeur du projet à Transtec a aussi apporté son concours lors de cette évaluation.

Table des matières

I. Executive summary

(i) Project Data

This report presents the findings of the project evaluation for the project **Participation** (Civic participation to improve local governance), which was carried out by the Association for the fight against racism, 1 January 2011 to 31 December 2012. The project received US$300,000 in funds from UNDEF.

Due to the low level of accountability of local authorities towards citizens and also in view of promote democratic governance by supporting and encouraging civic participation through the creation of Civic Participation Cells (CPC), which would act as a facilitation mechanism among grassroots communities and local authorities.

The project strategy focused on promoting democratic governance and political dialogue in Benin and was organized around seven outcomes: (i) creating Civic Participation Cells (CPC) composed of local NGOs; (ii) raising awareness among local authorities on the legal framework surrounding decentralization based on civil society participation; (iii) supporting the increase of CPC capacity,
informing and training local authorities; (v) national and local information campaigns aimed at the general public to raise awareness about the right and duty to participate in local authorities and to carry out civic monitoring with the methodologies and tools provided, municipality. The project was implemented in 35 municipalities in four departments (Atlantique, Mono, Collines and Zou). No formal partner was mentioned in the project document. ALCRER has however signed several partnership agreements with the National and with departmental NGOs in charge of supervising and coordinating the CPCs.

(ii) Evaluation Findings

The beneficiary described the project in the following simple statement: democratic societies cannot develop in the absence of transparency and state responsibility. This problem arises, on the one hand, due to a lack of connections between local communities and, on the other hand, due to a lack of transparency in government structures and decision-making processes. The strategy put forward by ALCRER focused on empowering citizens by fundamentally strengthening the grassroots communities, specifically through developing the Civic Participation Cells (CPC). This approach was highly **relevant** in view of the profile of the beneficiary groups, vulnerable rural communities for the most part, which rarely have a voice in public affairs and have limited access to channels of influence. The CPC members were involved in all phases of the project, including setting-up the CPCs, validating of the local administration and elected officials. Supporting the practical skills of CPC members as well as municipal officials working at the local level allowed participation in local governance to take place more effectively and in a collaborative way. An important indicator of the on decentralized institutions, and the right to access public information.

The project was very **effective** in achieving the intended outcomes and objectives. The investigational phase was devoted to deciding on in-depth consultations with the main stakeholders in each municipality and to
This meant that the project gained strong local approval and support for its activities in all target municipalities. The second phase of the project was devoted to empowering local authorities and CPCs through training sessions on advocacy, raising awareness among the public through information campaigns, as well as the CPC empowerment tools. CPC members improved their ability to participate in the municipal decision-making process, to monitor the compliance of municipal investments (i.e. water and sanitation, education, etc.), and to put pressure on local politicians to carry out public hearings on budget policies. They gained the ability to settle disputes peacefully. The CPCs also acted as liaison offices

(iii) Conclusions

On the basis of the statements and responses given to the evaluation questions, the evaluation conclusions can be summed up as follows:

The project is unique and has overcome the shortcomings of the legal framework on decentralization by introducing a single mechanism for cooperation between public authorities and citizens. However, there is a risk of the CPCs being manipulated by local authorities. CPCs are often called on by municipal governments to assess the compliance of municipal investments or to raise awareness among citizens. There is therefore a tendency

Although the analysis of the efficiency factors is positive, the distribution of budgetary expenditure should be adjusted in favor of those who have achieved concrete changes for the inhabitants of the municipalities.

While maintaining the spirit of volunteering and volunteer CPCs, more financial resources should be allocated to the functioning of the CPCs and to the permanent members such as the coordinator and treasurer.

Support and extend the CPC mechanism to others actors and to the whole territory, in particular to

II. Résumé Exécutif

(i) Le projet

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du projet *Participation citoyenne pour*

(iv) Recommandations

Formuler un meilleur positionnement stratégique afin de maintenir un mécanisme de surveillance civique et populaire indépendant vis-à-vis des autorités locales. canisme indépendant, les CPC devraient être plus proactives plutôt que réactives vis-à -vis de la gestion municipale.

Tout en gardant l'esprit de volontariat et de bénévolat des CPC, il faut accorder davantage de ressources financières à leur fonctionnement et aux membres permanents tels que le coordinateur et le trésorier.

Soutenir et élargir le mécanisme des CPC à d'autres acteurs et à l'ensemble du territoire, en particulier à trois communes à statut particulier (Cotonou, Porto- Novo et Parakou). La responsabilité financière doit s'attaquer à de plus grandes villes comme Cotonou, Porto-Novo et Parakou où toute la richesse économique est concentrée. La promotion de la démocratie locale ne peut être atteinte que par la promotion de politiques publiques fondées sur le consensus et les synergies entre les services déconcentrés de l'État et des politiques municipales visant à améliorer la démocratie locale.

Renforcer les capacités techniques des CPC au travers des groupes de travail thématiques alignés sur les champs de compétences et les responsabilités des municipalités.

Porter une attention particulière à la dimension du genre dans la gestion des politiques municipales.

Faciliter l'échange d'expériences entre les différentes CPC afin de partager des savoir-faire et uniformiser les performances des CPC dans les diverses municipalités.

Exercer plus de pression sur les élus pour obtenir des informations périodiques et systématiques sur les ressources budgétaires utilisées en relation avec des thèmes spécifiques et les plans d'investissement communaux.

Veiller à ce que tous les résultats du projet soient capitalisés pour déterminer les progrès du mécanisme de participation citoyenne et pour répondre aux besoins du plus grand nombre.

ALCRER devrait veiller à ce que ***tout projet futur présente une stratégie de sortie explicite qui vise à assurer la durabilité des résultats clés et l'autonomie des bénéficiaires locaux.***

III. Introduction et contexte du projet

(i) Présentation du projet et

de « **Participation citoyenne** du 1 Janvier 2011 au 31 Décembre 2012 par Association de Lutte contre le et le Régionalisme (ALCRER). Ce projet tive[1] financée par 20 communes pour la période 2009-2010 et une extension du projet à 15 nouvelles communes. Ce projet qui au total a couvert 35 communes sur les 77 que compte le pays

précisions spécifiques de la note de démarrage. Selon les dispositions établies, les documents relatifs au projet ont été transmis aux évaluateurs en août 2012 (voir Annexe e (UDF-BEN-09-287) précisant les

«La commune est le cadre démocratie à la base. Elle est ainsi que le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales ».

Article 2 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes.

Sur le plan de la gouvernance locale, le Bénin dispose arsenal juridique important en matière de transparence dans la gestion des affaires locales. Le cadre juridique de la décentralisation énonce clairement permet à ces derniers accès aux documents administratifs[4] et aux procès verbaux d

IV. Stratégie du projet

(i) Approche et stratégie du projet

La stratégie du projet visait à favoriser la cohésion sociale

(ii) Cadre logique

ntion du projet déclinée en 11 résultats et cinq objectifs à moyen terme. Les résultats et activités présentés ci-dessous sont ceux présentés dans le document du projet.

	75 spots télé sont diffusés sur la télévision nationale et une privée ; 1 documentaire est diffusé 2 fois sur la télé nationale 5000 spots sont diffusés par 20 radios sous contrats 100 émissions sont produites par 20 radios sous contrat.
Produire le rapport parcours Produire les rapports financiers certifiés	6/ Les rapports à mi parcours sont produits et soumis au FNUD
Faire connaître la CPC et ses objectifs (à travers les émissions radios et les rencontres publiques dans les arrondissements et les villages) Suivre les sessions du conseil communal Organiser les émissions sur les radios communautaires Faire le contrôle de la matérialité des investissements de la commune en infrastructures de bases Organiser des séances de redditions des comptes (audiences publiques) Ouvrir un cahier de doléances pour les populations doléances/informations au Maire	7/ Les CPC mettent en participation citoyenne en utilisT/F5 9 0.569 RG6r6.83 62

V.

Lors de la présentation du projet les élus politiques disaient
voulez-vous que les citoyens

aujo
venez-vous pas

« Les citoyens ne demande que cela
Préfet des départements du Mono et du Couffo

au sein de laquelle les citoyens mais aussi les élus sont les acteurs principaux d un développement socio-économique par la base. Les membres de chaque CPC ont assisté aux conseil communaux, relayé et appuyé les doléances des habitants vers les élus, informé et expliqué les politiques communale aux citoyens, contrôlé la matérialité des investissements et sensibilisé les populations et les élus au devoir de transparence budgétaire en audiences publiques de reddition des comptes.

La qualité du cahier des charges et les formations ont permis aux membres des CPC,

Les participants en travaux de groupes lors de

charges des cellules de participation citoyenne (Photo ALCRER), Bohicon, 26 Août 2011

« bouillonnante mais grâce à de dialogue au seiT/F18e3d-9(e

A Allada
comme un contre-

permis de se positionner de façon durable

VI. Conclusions

i. Cette initiative citoyenne est unique au Bénin et a permis de pallier aux lacunes du cadre juridique de la décentralisation en instaurant un mécanisme civique et populaire de concertation et de collaboration entre les pouvoirs publics avec la société civile via les CPC. devenues incontournables et couvrent globalement tous les champs de compétences des communes ciblées. Toutefois ce succès comporte des risques car les communes utilisent assez volontiers le travail des CPC qui a tendance à se substituer au travail
communale. il est utile que les CPC contrôlent la conformité des travaux, recueillent les

aussi utile que les CPC gardent leur indépendance et ne soient pas instrumentalisées ni communale.

ii.
***dépenses budgétaires doit toutefois être ajustée au profit de ceux qui ont permis résultats du projet et ont entrainé des changements concrets pour les habitants de ces communes*.**

iii. car ALCRER a su allier la théorie et la pratique en impliquant directement les membres de la à des activités du projet. être soutenu, approfondi et élargi à qui interviennent aussi dans la vie quotidienne des citoyens.

***iv. Bien que connaissance sur le cadre juridique de la décentralisation et le concept de la participation citoyenne, la capacité des CPC reste basique*.** La dimension de genre a été totalement ignorée alors que les femmes sont des bénéficiaires importantes des services communaux. Les -4(e)2

réel du projet sur les politiques municipales. En outre, les principaux obstacles rencontrés par les membres du CPC vis-à-vis des autorités locales restent inconnues.

vii. Le existe au sein de chaque municipalité. Néanmoins ALCRER reste « le guide »

VIII. ANNEXES

Annexe 1 : valuation

Critères CAD		Sous-questions
Pertinence	Dans quelle mesure le projet tel bénéficiaire a-t-il répondu aux spécificités du contexte et aux besoins des bénéficiaires aux niveaux local et national?	Au regard du contexte, les objectifs du projet étaient-ils en adéquation avec les priorités et les besoins pressentis pour un développement démocratique? La préférence aurait-elle dû être donnée à une autre stratégie que celle appliquée, afin de mieux répondre à ces besoins, priorités, contexte? Pourquoi? Les risques ont-ils été bien identifiés? Dans quelles mesures les stratégies établies étaient-elles appropriées pour faire face aux risques identifiés? Le projet était-il excessivement risqué ?
Efficacité		

Annexe 2 : Documentation consultée

I - Cahier des charges

Nouveau guide du Cahier de charges des CPC (***Réalisation hors budget FNUD***)

Cahier des charges des CPC - Version révisée et validée

Présentation Cahier des charges - PowerPoint

-08-2011)

Rapport de mission du Consultant de

ou superviseurs départementaux (Bohicon, le 09 avril 2011)
Rapport de la rencontre avec le Préfet de l'Atlantique et du Littoral (le 28 Juin 2011)

Annexe 3 : Personnes interviewées

23 Septembre 2013 (Cotonou)	
ASSOGBA Martin	Président de ALCRER ONG, Coordonnateur du projet
GOUTON Koami	Expert associé au projet
GANDEMEY Luc	Chargé de projet ALCRER ONG
HOUNTADA Sabin Kuassi	Comptable ALCRER ONG
Madame DEGUENON Rose	Secrétaire
LOKO Gervais	Consultant chargé de la révision du cahier de charges des CPC
Madame ABIASSI Annette	
SOSSOU Arnos	
24 Septembre 2013 (Communes de Houéyogbé et de Lokossa), Département du Mono-Couffo	
APLOGAN Victoire	ONG AFAB Bénin ; CPC Allada

EZIN A. Frédéric	Trésorier CPC Sécurité alimentaire
ASSOGBA Faustin Omer	Membre CPC
OUINSOU A. René	Chefferie traditionnelle, membre CPC Ouinhi
SOHOUENOU Sévérin	Animateur radio Tonassé dans la commune de Covè
HANGBE Aimé	Coordonnateur CPC Abomey
KLOTOE Michel	Coordonnateur CPC Bohicon
26 Septembre 2013 (Cotonou)	
FAGNON Edouard	Conseiller à SNV
DAKO Benjamin	Secrétaire Exécutif Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée
Madame LANGLOIS Nathalie	Directrice pays OXFAM
AGUE Raymond	CPC So -Ava
LOKO Gervais	Concepteur/ Formateur des CPC sur les modules 2 ; 3 et 6
NOUATCHI Théodule	Concepteur/ Formateur des CPC sur les principes généraux de passation des marchés publics
27 Septembre 2013 (Cotonou)	
ASSOGBA Martin	Président de ALCRER ONG, Coordonnateur du projet
DOSSA Jean Claude	Char.496 rt48.81 540.07 3im0 g3im0 g3imref0150.26 555.31 Tm0 g

Annexe 4 : Abréviations

ALCRER	Association de Lutte contre le Racisme, Ethnocentrisme et le Régionalisme
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ANE	Acteurs Non Etatiques
APE	
CPC	Cellule de Participation Citoyenne
CSLP	Cadre Stratégique de croissance et de Lutte Contre la Pauvreté
DP	Document du Projet
HCGC	Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée
IDH	Indice de Développement Humain
MAEP	es pairs
OCB	Organisations Communautaires de base
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
FNUD	Fonds des Nations Unies pour la Démocratie
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADEC	Politique Nationale de Décentralisation et de déconcentration
SNV	Organisation Néerlandaise de développement
SWB	Social Watch Bénin
TdR	Termes de référence