

**UNDEF**



The United Nations  
Democracy Fund

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

**RAPPORT D'ÉVALUATION**



**UDF-BEN-09-287- Participation citoyenne pour l'amélioration de la  
gouvernance locale (Bénin)**

**Date: 20 Janvier 2014  
Executive Summary in English**

## **Remerciements**

L'équipe responsable de la mission remercie tous les membres d'ALCRER qui ont contribué avec dévouement et disponibilité au bon déroulement de l'organisation de cette mission de terrain au Bénin. L'équipe remercie en particulier Martin ASSOGBA, Président d'ALCRER ainsi que Gervais LOKO et GANDEMEY Luc, consultants chargés de l'exécution et du 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 bénéficiaires qui ont participé à ce processus d'évaluation, qui ont accepté d'être disponibles et de partager leurs expériences et réflexions.

## **Décharge**

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité des évaluateurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis du FNUD, Transtec ou d'autres institutions et/ou personnes mentionnées dans ce rapport.

## **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 Tourrés, Directeur du projet à Transtec a aussi apporté son concours lors de cette évaluation.

## Table des matières

<b>I. EXECUTIVE SUMMARY.....</b>	<b>1</b>
<b>II. RÉSUMÉ EXÉCUTIF.....</b>	<b>5</b>
<b>III. INTRODUCTION ET CONTEXTE DU PROJET.....</b>	<b>9</b>
(i) Présentation du projet et objectifs de l'évaluation.....	9
(ii) Méthodologie de l'évaluation.....	9
(iii) Contexte du projet.....	10
<b>IV. STRATEGIE DU PROJET.....</b>	<b>12</b>
(i) Approche et stratégie du projet.....	12
(ii) Cadre logique.....	14
<b>V. QUESTIONS D'ÉVALUATION.....</b>	<b>17</b>
(i) Pertinence.....	17
(ii) Efficience.....	18
(iii) Efficacité.....	19
(iv) Impact.....	22
(v) Durabilité.....	22
<b>VI. CONCLUSIONS.....</b>	<b>24</b>
<b>VII. RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>25</b>
<b>VIII. ANNEXES.....</b>	<b>27</b>
<b>ANNEXE 1 : QUESTIONS D'ÉVALUATION.....</b>	<b>27</b>
<b>ANNEXE 2 : DOCUMENTATION CONSULTÉE.....</b>	<b>28</b>
<b>ANNEXE 3 : PERSONNES INTERVIEWÉES.....</b>	<b>30</b>
<b>ANNEXE 4 : ABREVIATIONS.....</b>	<b>32</b>

## I. Executive summary

### *(i) Project Data*

This report presents the findings of the project evaluation for the project “**Participation citoyenne pour l’amélioration de la gouvernance locale**” (Civic participation to improve local governance), which was carried out by the Association for the fight against racism, ethnocentricity and regionalism “Association de Lutte contre le Racisme, l’Ethnocentrisme et le Régionalisme” (ALCRER) in Benin from 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 the lack of civil society involvement, the project’s objective was to 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, advocacy training, and validation of the CPCs’ workload; (iv) 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 democracy; (vi) Increasing the CPCs’ capacity to create links between citizens and municipal authorities and to carry out civic monitoring with the methodologies and tools provided, particularly in terms of fiscal accountability; (vii) following up on the CPCs’ results in each 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 association of communes in Benin “Association Nationale des Communes du Bénin” (ANCB) 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 CPCs’ workload, identifying problems within their own municipalities and issues to raise with 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 project’s relevance was its consistency with the country’s legal framework on decentralization for civic participation: the need for civic participation, the municipalities’ role as the main 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 determining the CPCs' methodological guidelines. 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 between the grassroots communities and the municipalities by collecting and disseminating official information and by encouraging grassroots populations to make their voices heard by establishing a list of grievances.

The project was **efficient**. The resources used were consistent with the needs and outcomes delivered. However, only 17.11% of the total budget was allocated to concrete activities carried out by the CPCs in the municipalities. In hindsight, it seems that ALCRER should have dedicated more money to the functioning of the CPCs, as this would have strengthened the activities carried out.

The project had a concrete, visible **impact** on the beneficiary populations, which was facilitated by its emphasis on strengthening municipal fiscal accountability and the capacity of CPC members to organize in order to solve municipal problems. According to the interviewees, the vast majority of the grassroots populations valued this civic mechanism for the people as a counterweight to the public authorities. Most of the targeted municipalities have organized public hearings on budget resources. In addition, the CPC mechanism has enabled elected officials to use consultative methods to determine local priorities with the participation of the grassroots population. Taking advantage of its uniqueness, the project succeeded in informing and motivating municipal officials and improving local governance. The ALCRER project changed stakeholders' perceptions by opening up new opportunities for cooperation between leaders and subjects, and reinforced social cohesion and budgetary transparency.

In terms of **sustainability**, many CPC volunteers have made a commitment to ensure the continuity of the CPC initiatives and to promote the development of new opportunities for civic participation beyond UNDEF funding. At present, the project is still ongoing and has been extended to 49 municipalities instead of 35 thanks to a new funding source from the Netherlands for the period 2013-2014. The project now covers more than half of the 77 municipalities in the country. The project has also achieved a high degree of credibility and visibility towards the authorities and its peers. In August 2012, the Ministry for Decentralization established a "Month of Governance" to organize systematic public hearings in municipalities. The government has also recognized the added value of civic advocacy by launching the Dogbo initiative, which aims to increase the involvement of citizens in local development. Since the UNDEF project, ALCRER has also established a strong partnership with Social Watch funded by OXFAM Canada to consolidate an approach combining civic participation and civic control in target municipalities. The UNDEF funds were without doubt a source of added value for ALCRER and for local development. Many of the CPC volunteers felt that the funding from a UN agency gave their activities more credibility and visibility.

### **(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 towards the CPCs' work replacing the administration.

▪ **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.**

▪ **ALCRER was able to raise awareness among citizens, elected officials, and local administrations on managing local problems that affect the daily life of the grassroots population.** The commitment elicited among CPC volunteers who came to understand the problems that afflict their communities has enabled them to become more proactive citizens who can contribute to conflict resolution and problem solving. The CPCs need to be sustained, deepened, and extended to other municipalities and other institutional actors.

▪ **CPC capacity is still basic and there is a need to strengthen the technical expertise of the CPCs to overcome challenges within the municipalities. For instance, the gender dimension was totally ignored. CPC performance remains uneven across the municipalities.**

▪ **The responsibility of political and fiscal accountability based on consensus is not yet systematic in the municipalities, who need to work on it as encouraged by the government.** According to observers, the public hearings are still dependent on the willingness of the mayor and often lack detailed analysis. The systematic participation of elected officials and municipal administrations is a first step that must be consolidated in order to establish a genuine policy for the fight against corruption.

▪ **The project made a difference in the targeted municipalities and to some collective interests, but the project primarily tracked activities, and reported several anecdotal changes, which is insufficient to determine the overall project impact on municipal policy changes. There is no consolidated data on the results.**

▪ **A sense of ownership by the CPC volunteers has apparently been achieved in each municipality.** Nevertheless, most of CPCs do not foresee becoming autonomous from ALCRER, who remains the "big brother" paving the way for action. **The CPCs' sustainability is still fragile and CPC members recognize that more time is needed to consolidate the work which has been started and to become more proactive rather than reactive.**

### **(iv) Recommendations**

The following recommendations stem from the above conclusions:

▪ **Formulate a better strategic positioning in order to maintain a monitoring mechanism for civic participation that is public and independent from local authorities.** In order to be seen as an independent mechanism, the CPCs should be more proactive rather than reactive when dealing with municipal administrations.

- ***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 three municipalities with a particular status (Cotonou, Porto-Novo and Parakou).*** The financial accountability needs to be tackled in larger cities such as Cotonou, Porto-Novo and Parakou where all economic wealth is concentrated. Local democracy can only be promoted by encouraging relevant, consensus-based public policies including synergies between dispersed state services and municipal policies aimed at improving local democracy.
- ***Strengthen the CPCs' technical capacity through working groups on different themes such as skills and municipal responsibilities.***
- ***Pay specific attention to the gender dimension*** in municipal policy management.
- ***Facilitate exchanges of experiences between various CPCs to share know-how and to standardize the quality of CPC performance in target municipalities.***
- ***Put more pressure on elected officials in order to obtain periodic and systematic information*** on budgetary resources spent on specific topics and local investment plans.
- ***Ensure that all project outcomes are capitalized on in order to determine the progress of the civic participation mechanism*** and to meet the needs of the greatest number.
- ALCRER should ensure that ***future projects have an explicit exit strategy that aims at ensuring the sustainability of key results and the autonomy of local beneficiaries.***

## II. Résumé Exécutif

### **(i) Le projet**

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du projet "*Participation citoyenne pour l'amélioration de la gouvernance locale*" mis en œuvre au Bénin par l'Association de Lutte Contre le Racisme, l'ethnocentrisme et le Régionalisme (ALCRER) du 1er Janvier 2011 au 31 décembre 2012. Le FNUD a fourni une subvention de 300,000\$.

Considérant la faible redevabilité des autorités locales vis-à-vis des citoyens mais aussi le manque de sollicitations de la société civile, l'objectif du projet était de promouvoir la gouvernance démocratique en soutenant et en encourageant la participation des citoyens à travers la création de Cellules de Participation Civique (CPC) : mécanisme de facilitation entre les communautés de base et les autorités locales.

La stratégie du projet s'est concentrée sur la promotion de la gouvernance démocratique et du dialogue politique au Bénin et s'est plus particulièrement articulée autour de sept résultats : (i) la création de Cellules de Participation Citoyenne (CPC) composées par les ONG locales; (ii) la sensibilisation des autorités locales au cadre juridique de la décentralisation asseyant la participation de la société civile; (iii) l'appui au renforcement des capacités des CPC, la formation en plaidoyer et la validation du cahier des charges; (iv) la sensibilisation et la formation des autorités locales; (v) une campagne d'information nationale et locale pour informer le grand public sur son droit et devoir de participer à la démocratie locale; (vi) le renforcement de la capacité des CPC à assurer la liaison entre les citoyens et les autorités municipales et à initier une surveillance civique grâce aux méthodologies et outils fournis, notamment en matière de reddition des comptes; (vii) le suivi des résultats de l'action des CPC dans chaque municipalité. Le projet a été mis en œuvre dans 35 communes réparties dans quatre départements (Atlantique, Mono, Collines et Zou). Le document de projet ne prévoyait pas de partenaire officiel. ALCRER a néanmoins signé plusieurs accords de partenariat au cours du projet et notamment avec l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) et les ONG départementales en charge de superviser et de coordonner les CPC.

### **(ii) Constats de l'évaluation**

Le bénéficiaire a articulé son projet autour du constat élémentaire suivant : sans transparence et responsabilité d'état, une société démocratique ne peut s'épanouir. Ce problème se matérialise par l'absence de lien entre les communautés de base d'une part, et le manque de transparence des structures de gouvernance et de prise de décision de l'autre. La stratégie développée par ALCRER a voulu privilégier l'autonomisation des citoyens par une approche fondamentale du développement des communautés de base et spécifiquement par le biais des Cellules de la Participation Citoyenne (CPC). Cette approche s'est révélée extrêmement **pertinente** compte tenu du profil des groupes bénéficiaires qui, pour la plupart étaient issus de communautés rurales vulnérables rarement invitées à s'exprimer sur les affaires publiques et majoritairement exclues des canaux d'influence. Les membres du CPC ont été impliqués dans toutes les phases du projet, y compris la composition des CPC, la validation du cahier des charges, l'identification de leurs propres problèmes municipaux et les questions à aborder avec l'administration locale et les élus. Soutenir les compétences pratiques des membres des CPC ainsi que celles des fonctionnaires municipaux travaillant au niveau local a permis de participer de façon plus efficace, et sur une base collaborative, à la gouvernance locale. Un indicateur important de la pertinence du projet était sa cohérence avec le cadre

juridique national de la décentralisation ; la nécessaire participation des citoyens, des municipalités comme principale institution décentralisée, et le droit d'accès aux informations publiques.

Le projet a été très **efficace** dans la réalisation des résultats et des objectifs visés. La phase expérimentale a été consacrée à la détermination de consultations approfondies avec les principaux intervenants dans chaque municipalité et aux orientations méthodologiques des CPC. Cela a permis au projet d'obtenir une forte adhésion et le soutien des activités dans l'ensemble des municipalités ciblées. La deuxième phase du projet a été consacrée à l'autonomisation des autorités locales et des CPC au travers des formations sur le rôle du plaidoyer, la sensibilisation du public par le biais de la campagne d'information, ainsi que les outils d'autonomisation des CPC. Les membres du CPC ont amélioré leur capacité à participer au processus de prise de décision de la municipalité, à surveiller la conformité des investissements municipaux (i.e. eau, assainissement éducation, etc.) et à faire pression sur les dirigeants politiques locaux pour qu'ils mettent en place des audiences publiques sur la politique budgétaire. Les CPC ont acquis des capacités sur le règlement pacifique des différends. Les CPC ont aussi agi comme bureau de liaison entre les communautés de base et les municipalités par la collecte et la diffusion de l'information officielle sur et en encourageant ces communautés à faire entendre leur voix au travers d'un cahier de doléances mis à leur disposition.

L'**efficience** du projet est positive. Les ressources utilisées sont cohérentes avec les besoins et les résultats livrés. Cependant, seulement 17,11% du budget total a été alloué à des interventions concrètes menées par les CPC dans les municipalités. Avec le recul, il semble qu'ALCRER aurait dû consacrer plus de budget pour le fonctionnement des CPC, ce qui aurait contribué à renforcer les initiatives de ces dernières.

Le projet a eu un **impact** visible et concret sur les populations bénéficiaires, qui a été facilité par l'accent mis sur le renforcement de la redevabilité des municipalités en matière budgétaire et la capacité des membres des CPC à s'organiser pour résoudre les problèmes municipaux. Selon les personnes interrogées, la grande majorité des communautés de base reconnaît ce mécanisme civil et populaire comme un contrepoids aux pouvoirs publics. La plupart des municipalités ciblées ont organisé des audiences publiques sur la répartition des ressources budgétaires. Profitant de son caractère unique, le projet a réussi à informer, motiver les fonctionnaires municipaux et améliorer la gouvernance locale. Le projet d'ALCRER a changé les perceptions des parties prenantes en ouvrant de nouvelles possibilités de collaboration entre les gouvernants et les gouvernés tout en renforçant la cohésion sociale et la transparence budgétaire.

En termes de **durabilité**, de nombreux bénévoles des CPC se sont engagés à assurer la continuité des initiatives CPC au-delà du financement du FNUD. À l'heure actuelle, le projet est toujours en cours et a été étendu à 49 communes au lieu de 35 grâce à un nouveau financement des Pays-Bas pour la période 2013-2014. Ce projet couvre aujourd'hui plus de la moitié des 77 municipalités du pays. Le projet d'ALCRER a également obtenu une crédibilité et une visibilité à l'égard des autorités et de ses pairs. Le Ministère de la Décentralisation a mis en place en Août 2012, un "mois de la gouvernance" pour organiser des auditions publiques systématiques dans les municipalités. Le gouvernement a également reconnu la valeur ajoutée de l'approche de plaidoyer en lançant l'initiative Dogbo visant l'implication des populations dans le développement local. Depuis le projet du FNUD, ALCRER a également établi un partenariat solide avec Social Watch financé par OXFAM Canada pour consolider une approche combinant la participation citoyenne et le contrôle citoyen dans les municipalités ciblées. Le financement du FNUD sur ce projet aura sans conteste été une source de valeur ajoutée pour ALCRER mais aussi sur le plan du développement local. Beaucoup

de bénévoles des CPC ont estimé que le financement d'une agence de l'ONU avait donné à leurs interventions plus de crédibilité et de visibilité

### **(iii) Conclusions**

On peut synthétiser comme suit les conclusions de l'évaluation, sur la base des constatations et réponses aux questions évaluatives.

▪ **Le projet est unique et a comblé les lacunes du cadre juridique de la décentralisation en introduisant un mécanisme de coopération entre les autorités publiques et les citoyens.** Cependant, il existe un risque de manipulation des CPC de la part des autorités locales. Les CPC sont souvent sollicitées par les administrations municipales pour contrôler la conformité des travaux ou encore sensibiliser les populations. Ils tendent en cela à remplacer le travail de l'administration.

▪ **Bien que l'analyse des facteurs d'efficience soit positive, la répartition des dépenses budgétaires doit toutefois, être ajustée en faveur de ceux qui ont réalisé des changements concrets pour les habitants de ces communes.**

▪ **ALCRER a su conscientiser à la fois les citoyens, les élus, et l'administration locale sur les mécanismes de gestion des problèmes locaux affectant la vie quotidienne des communautés de base.** Le projet a suscité un véritable engagement parmi les bénévoles des CPC, qui ont saisi la mesure des problèmes de leurs communautés, et par ce biais ont pu devenir des citoyens proactifs, capables de résoudre des conflits et de trouver des solutions à des problèmes donnés. Les CPC doivent être soutenues, approfondies et élargies à d'autres municipalités et à d'autres acteurs institutionnels.

▪ **La capacité des CPC reste basique et il est nécessaire de renforcer l'expertise technique des CPC pour répondre aux enjeux municipaux. Par exemple, la dimension de genre a été totalement ignorée. Les performances des CPC sont par ailleurs inégales d'une commune à une autre.**

▪ **Le devoir de redevabilité politique et financière, établi sur la base du consensus n'est pas encore systématique pour les municipalités qui doivent travailler à réflexe encouragé par le gouvernement.** Selon les observateurs, les audiences publiques sont encore dépendantes de la volonté du maire et manquent souvent d'analyse détaillée. La participation systématique des élus et de l'administration municipale est une première étape qui doit être consolidée afin d'établir une véritable politique de lutte contre la corruption.

▪ **Le projet a fait une différence dans les municipalités ciblées et pour certains intérêts collectifs, mais le projet s'est principalement cantonné au suivi des activités, et à quelques changements anecdotiques, ce qui est insuffisant pour déterminer l'impact global du projet sur les changements induits par les politiques municipales. Il n'y a pas de données consolidées sur les résultats.**

▪ **Le sentiment d'appropriation des volontaires des CPC est apparemment atteint dans chaque municipalité.** Néanmoins la plupart des CPC n'envisagent pas d'être autonomes vis-à-vis d'ALCRER qui reste le «grand frère» ouvrant la voie à l'action. **La durabilité des CPC est encore fragile et a conduit les membres à reconnaître qu'un temps supplémentaire est nécessaire pour consolider le travail commencé et devenir proactifs plutôt que réactifs.**

#### **(iv) Recommandations**

Ces recommandations dérivent des conclusions de l'évaluation.

▪ **Formuler un meilleur positionnement stratégique afin de maintenir un mécanisme de surveillance civique et populaire indépendant vis-à-vis des autorités locales.** Afin d'être reconnu comme un mécanisme 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.

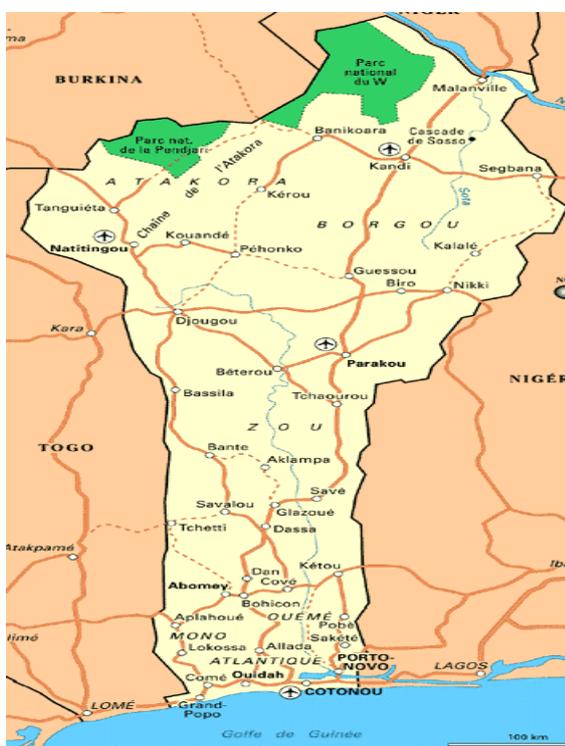
▪ **ALCRER devrait veiller à ce que tout projet futur présente une stratégie de sortie explicite qui vise à assurer la durabilité des résultats clés et l'autonomie des bénéficiaires locaux.**

### III. Introduction et contexte du projet

#### **(i) Présentation du projet et objectifs de l'évaluation**

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du projet de « **Participation citoyenne pour l'amélioration de la gouvernance locale** » mis en œuvre du 1 Janvier 2011 au 31 Décembre 2012 par l'ONG Association de Lutte contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme (ALCRER). Ce projet est en partie une reconduction de l'initiative<sup>1</sup> financée par l'organisation Néerlandaise de Développement (SNV) dans 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 a été réalisé dans les quatre départements, situés respectivement au sud, sud ouest (i.e. département Atlantique et département du MONO) et au centre du pays (i.e. département des Collines et du Zou).

Le budget total du projet était de 300.000,00 \$US.



**Carte du Bénin**

L'objectif du projet était de renforcer l'émergence d'une culture de participation citoyenne en mobilisant directement les populations de bases dans la gestion des affaires communales et en privilégiant une collaboration avec les pouvoirs publics locaux sur la transparence des ressources financières et l'exercice de reddition des comptes via la création de Cellules de Participation Citoyenne (CPC). L'idée sous jacente visait à instaurer un mécanisme permanent de veille citoyenne permettant un contrôle et un dialogue entre l'administration et les administrés dans l'exercice de la gestion communale afin de renforcer la démocratie locale et d'impulser le développement par la base.

La mission d'évaluation s'inscrit dans le cadre des évaluations a posteriori des projets financés par le Fonds des Nations Unies pour la Démocratie (FNUD) et a pour objectif « d'entreprendre en profondeur l'analyse des projets financés par le FNUD en vue

d'acquérir une meilleure connaissance des éléments constituant un projet réussi. En contrepartie, cela aidera le FNUD à élaborer ses stratégies futures. Les évaluations permettent également d'aider les parties prenantes à déterminer si leurs projets ont été mis en œuvre en accord avec le document du projet et si les résultats attendus ont été atteints ».

#### **(ii) Méthodologie de l'évaluation**

L'évaluation a été réalisée par une experte internationale et un expert national, engagés selon le contrat cadre signé entre le FNUD et Transtec. La méthodologie d'évaluation est présentée dans le Manuel Opérationnel régissant ce contrat et accompagnée des

<sup>1</sup> SNV, « Projet d'appui à la mise en place de mécanisme de participation citoyenne pour l'amélioration de la gouvernance locale », 2009-2010

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 2, Documentation consultée). Sur base d'une première analyse documentaire, l'équipe d'évaluateurs a préparé la note de démarrage (UDF-BEN-09-287) précisant les méthodes, les techniques et les instruments d'analyse utilisés lors de la mission d'évaluation. La mission d'évaluation s'est déroulée au Bénin du 22 au 28 septembre 2013.

Les évaluateurs ont réalisé des entretiens individuels et des concertations de groupe avec les responsables du projet, l'ensemble des intervenants ayant mis en œuvre les activités du projet, les bénéficiaires, les autorités, les médias et les partenaires internationaux. La mission s'est déroulée à Cotonou et dans les deux départements ciblés et a couvert respectivement 5 communes : les Communes de Ouinhi, Bohicon, Abomey dans le Département du Zou et les Communes de Houéyogbé et de Lokossa dans le Département du Mono-Couffo. L'équipe d'évaluateurs a rencontré des représentants de la société civile béninoise active dans le domaine d'intervention du projet, des représentants des autorités locales, des membres d'organisations internationales, les gestionnaires du projet auprès d'ALCRER et d'autres d'acteurs pertinents.

La liste complète des personnes rencontrées est présentée à l'Annexe 3.

### **(iii) Contexte du projet**

Le projet a été développé pour permettre la participation directe des citoyens dans la gestion des affaires publiques locales via l'instauration de cellules de participation (CPC) devant agir comme des plateformes de dialogue et de collaboration entre administrés et administrations communales.

Ce projet s'aligne avec le **processus de décentralisation** initié en 1999. Sur le plan administratif, le Bénin compte 12 départements et 77 communes dont 3 à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou). Les 77 communes sont subdivisées en 546 arrondissements et 3743 villages. A ce jour, le cadre de la décentralisation est régie par 5 lois<sup>2</sup>, 22 décrets d'application et a été complété récemment par la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC<sup>3</sup>) pour la période 2009-2018. Plus de dix ans après son adoption, le processus de décentralisation reste marqué par un certain nombre d'insuffisances relatives en partie au manque d'articulation entre la décentralisation et la déconcentration des fonds. La part que le gouvernement affecte aux communes reste insuffisante et ne représente à ce jour que 3,93% du budget de l'Etat et les dépenses des communes représentent 6,43% des dépenses totales de l'Etat.

«La commune est le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation 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.**

<sup>2</sup> Il s'agit de la Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la république du Bénin ; loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ; loi N° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes à statut particulier ; loi N° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin et N° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

<sup>3</sup> La PONADEC repose sur les valeurs de la transparence, de la reddition des comptes, de la culture de la performance et la mesure des résultats, l'éthique, le professionnalisme, le respect des règles et des normes, le suivi et l'évaluation et la stricte application de la Loi par tous les acteurs concernés.

**Sur le plan de la gouvernance locale**, le Bénin dispose d'un arsenal juridique important en matière de transparence dans la gestion des affaires locales. Le cadre juridique de la décentralisation énonce clairement l'importance de la participation des citoyens et permet à ces derniers d'avoir accès aux documents administratifs<sup>4</sup> et aux procès verbaux des délibérations du conseil communal. Le cadre juridique les engage aussi à participer directement à la vie démocratique locale: tous les citoyens ont le droit de prendre part aux séances du conseil communal<sup>5</sup> et de formuler des pétitions<sup>6</sup> pour lesquelles les pouvoirs public locaux ont le devoir de répondre après délibération.

Cependant la loi s'est contentée d'énumérer les conditions de la démocratie locale mais aucun mécanisme participatif n'a été mis en place pour instaurer un dialogue entre les citoyens et les pouvoirs publics. L'adhésion du Bénin au Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) en 2004 a pourtant pour objectif d'encourager les populations à s'engager dans le processus de développement de leur localité pour identifier les lacunes, et évaluer les besoins de leur commune. Cependant cette initiative ne semble pas avoir la crédibilité escomptée auprès des populations car les membres MAEP sont nommés et rémunérés par le gouvernement. Par ailleurs la participation citoyenne se heurte à la culture politique béninoise qui reste marquée par une insuffisance d'information des citoyens mais aussi par une absence de culture civique. La plupart des élus considèrent la participation des citoyens comme une intrusion dans la gestion des affaires publiques. Parallèlement, les citoyens pourtant avides d'information, manquent d'une éducation civique de base. De fait, ils ne s'impliquent pas naturellement dans le contrôle des politiques locales qui, en théorie leur sont destinées.

Sur le **plan économique et social**, malgré la relative stabilité de la croissance économique et, certains indicateurs qui affichent une progression importante (surtout dans les secteurs santé, eau et éducation), le niveau de pauvreté générale n'a pas baissé. Un tiers de la population vit encore sous le seuil de pauvreté et les inégalités sociales et de genre persistent. Le Bénin compte parmi les pays les plus pauvres du monde et est classé en 166<sup>ème</sup> sur les 187 pays<sup>7</sup> noté par l'Indice de Développement Humain (IDH). Contrairement à ce qui était escompté, le processus de décentralisation, adopté depuis plus d'une dizaine d'années, n'a pas permis d'impulser le développement par la base.

#### QUELQUES CHIFFRES SUR LE BENIN

<b>Population – 2012 (Banque Mondiale)</b>	10, 5M
<b>Population urbaine (en % de la population) - 2012 UNDESA</b>	45,6
<b>Taux d'alphabétisation des adultes (en % de 15 ans et plus) - 2012 (PNUD)</b>	42,4%
<b>Pourcentage de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté (en %)-Banque Mondiale - 2012</b>	33,3%
<b>Rang dans Indice de Développement Humain – 2012 (PNUD)</b>	166 sur 187pays

<sup>4</sup> Art.34 de la loi la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin.

<sup>5</sup> Art.30 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin

<sup>6</sup> Chapitre 7 du décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001, fixant le cadre général du Règlement intérieur du conseil communal.

<sup>7</sup> <http://hdrstats.undp.org/fr/pays/profils/BEN.html>

## IV. Stratégie du projet

### ***(i) Approche et stratégie du projet***

La stratégie du projet visait à favoriser la cohésion sociale et le dialogue entre gouvernés et gouvernants au niveau communal via la création de Cellules de Participation Citoyenne (CPC) ; conçues comme des mécanismes d'implication directe des citoyens. La logique d'intervention du projet reposait sur sept volets complémentaires ayant trait à : (i) la dotation d'un mécanisme de participation citoyenne via la création de CPC au sein des 35 communes ; (ii) la sensibilisation et l'information des élus et de l'administration communale à leur devoir d'application de la loi de décentralisation établissant la participation de la société civile dans la gestion des affaires communales ; (iii) l'établissement d'un cahier de charges validé par les membres des organisations de la Société Civile (OSC) locale définissant le champs et les méthodologies d'interventions des CPC ; (iv) des sessions de formations des élus, des membres des CPC et de l'administration ayant trait au cadre juridique de la décentralisation et au concept de participation citoyenne ; (v) le lancement d'une campagne d'information nationale et locale pour informer et mobiliser l'ensemble des citoyens et des élus ; (vi) le soutien et le suivi des interventions des CPC au sein de chaque municipalité.

La stratégie d'ALCRER reposait essentiellement sur l'action et la responsabilité des membres des CPC dans leurs communes respectives. ALCRER pour organiser et mettre en œuvre le projet, s'est appuyé sur les acquis de son expérience antérieure et a fait appel à des consultants extérieurs pour, réviser le cahier des charges, réaliser et animer les séances de formations, la campagne d'information nationale et locale. Forte de son expérience acquise au sein de vingt communes lors d'un précédent projet pilote financé par la SNV, ALCRER s'est efforcé d'affiner sa méthodologie pour répondre de façon pragmatique aux réalités du terrain. A ce titre, elle porta une attention particulière à la composition et la capacité des CPC et à la validation par toutes les parties prenantes du cahier des charges définissant un plan type d'action. ALCRER a lancé un appel à candidatures pour créer des CPC dans les quinze nouvelles communes cibles et pour recomposer les CPC « peu performantes » dans les 20 communes qui disposaient déjà d'une expérience. Contrairement au projet pilote antérieur, ALCRER n'a fait appel qu'à des organisations de la société civile actives localement. ALCRER a créé un consensus autour de la composition des CPC car ce sont les ONG locales qui ont elles mêmes désigné les neuf membres de ces dernières. ALCRER a aussi fait appel à 7 coordinateurs départementaux afin de suivre et superviser leurs activités au sein de chaque commune et pour faire remonter l'information vers ALCRER.

ALCRER s'est aussi efforcé de sensibiliser directement les autorités nationales et locales au bien fondé du projet en présentant le projet à l'ensemble des acteurs politico administratifs nationaux et locaux avant la mise en œuvre des activités des CPC. ALCRER a présenté le projet au Ministre de la Décentralisation, les préfets des départements ciblés, l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB). Chaque CPC a aussi été présentée aux élus et à l'administration communale des 35 communes. Les autorités nationales ainsi que tous les élus communaux des 35 communes ont été invités à prendre part à un certain nombre d'activités du projet.



**LM. Martin Assogba, Président ONG ALCRER et coordinateur du projet, remettant le projet financé par le FNUD pour la période de 2011-2012 à M. Raphaël EDOU, Ministre de la Décentralisation de la Gouvernance Locale l'Administration et de l'Aménagement du territoire. Cotonou, 5 Juillet 2011**

Toutefois tous les mécanismes de suivi et d'encadrement ont été pilotés depuis le bureau de Cotonou et l'ONG ALCRER a conservé la gestion des ressources financières. ALCRER a alloué de façon trimestrielle une dotation financière aux CPC pour assurer leur fonctionnement (déplacements, frais de communication) en s'assurant du contrôle de la dépense de chaque CPC avant l'engagement de toute nouvelle tranche. Un coordinateur et un trésorier ont été nommés pour vérifier les comptes et comptabiliser les activités de chaque CPC.

Au siège d'ALCRER, l'équipe du projet a mis en place un comité de gestion composé de 3 cadres regroupant le personnel permanent et des consultants recrutés pour ce projet et 4 personnel d'appui en charge des questions administratives, financières et logistiques. Le projet a été supervisé et rendu visible par le président d'ALCRER qui selon les parties prenantes rencontrées, dispose d'une réputation importante dans le monde de la société civile béninoise et vis-à-vis des autorités publiques.



**ASSOCIATION DE LUTTE CONTRE LE RACISME,  
L'ETHNOCENTRISME ET LE REGIONALISME**  
LUTTE POUR LES DROITS DE L'HOMME - LUTTE POUR LA BONNE GOUVERNANCE  
LUTTE CONTRE TOUTES FORMES DE DISCRIMINATIONS  
C/2124 D, Quartier Mèntonin, Immeuble FEDAS (Rép. Du Bénin)  
Compte bancaire N° 030126350116 BSIC  
01 BP 2769 Cotonou - Tél - FAX : (229) 21 38 66 46/21 38 36 64  
Cel. (229) 90 04 62 68 / 97 08 71 92  
E-Mail : [alcrerpara@yahoo.fr](mailto:alcrerpara@yahoo.fr) ; Site Web : [www.alcrer.org](http://www.alcrer.org)

**PROJET PARTICIPATION CITOYENNE POUR L'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE**

Avec le soutien du fonds des Nations Unies pour la Démocratie, FNUD

Cotonou, le 11 Septembre 2012

**Le Coordonnateur du Projet**

**A  
Monsieur le Maire  
de la Commune de Ouidah**

Ref:037/ALC-FNUD/12

**Objet : Séance d'information des élus locaux de Ouidah**

**Monsieur le Maire,**

L'ONG ALCRER, dans le cadre de l'exécution des activités du Projet « **Participation Citoyenne pour l'Amélioration de la Gouvernance Locale** » financé par le Fonds des Nations Unies pour la Démocratie, FNUD, voudrait par la présente solliciter votre accord et appui pour l'organisation d'une session d'information des élus communaux de votre commune sur les principes d'un Gouvernement Ouvert et Participatif.

En effet, la session vise à **informer les élus locaux sur certaines dispositions de la législation sur la décentralisation portant sur la démocratie à la base et les relations entre l'administration locale et les citoyens pour une meilleure participation de ceux-ci au développement local.**

Cette session d'information des élus a déjà été organisée dans toutes les autres communes de l'Atlantique, du Mono, du Couffo, du Zou et des Collines.

**Confiant en votre attachement à toute initiative qui vise le développement de votre commune, nous vous saurons gré des dispositions qu'il vous plaira de prendre afin de mobiliser le conseil communal pour suivre cette séance d'information qui aura lieu dans les locaux de la mairie de Ouidah à une date de votre convenance. Notre souhait, c'est qu'elle puisse avoir lieu au cours de la première quinzaine du mois d'octobre.**

Nous vous prions de croire, **Monsieur le Maire**, en notre engagement patriotique.

Le Coordonnateur,

**Lettre d'ALCRER sollicitant la participation des élus au projet de formation sur la participation citoyenne. (Photo ALCRER), Ouidah, Septembre 2012**

## (ii) Cadre logique

Le tableau qui suit présente la logique de l'intervention 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.

Activités du Projet activités	Résultats escomptés	Impact à Moyen terme	Objectifs de développement à Long Terme
<b>ACTIONS CONCERNANT LES 15 NOUVELLES COMMUNES</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Organiser un atelier de concertation des OSC dans chaque commune concernée (15)</li> <li>• 9 OSC locales sont retenues/commune pour constituer chaque CPC</li> <li>• Structurer les CPC : organisation de l'élection des membres du bureau de coordination (coordinateur, secrétaire et rapporteur)</li> <li>• Organiser une rencontre avec le ministre de la décentralisation</li> <li>• Organiser une rencontre avec les préfets des départements concernés</li> <li>• Organiser une rencontre avec les responsables de l'ANCB</li> <li>• Présenter chaque CPC au conseil communal de sa commune</li> <li>Réviser le cahier des charges du projet pilote SNV au regard du plan d'action type et des leçons tirées de leur exécution</li> <li>Organiser un atelier de validation du nouveau projet de cahier des charges</li> <li>Diffuser du cahier des charges validé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1/ Des OSC locales retenues dans chaque commune pour constituer des CPC</li> <li>15 CPC sont créés</li> <li>2/ Les autorités politico administratives aux niveaux central et local et l'ANCB adhèrent au projet</li> <li>Les 15 nouvelles CPC sont reconnues par leur mairie respective</li> <li>3/ Un cahier des charges est validé par les CPC pour servir de base à la mise en œuvre des activités de participation citoyenne</li> <li>30 représentants des différents acteurs impliqués dans le projet participent à l'atelier de validation (ONG, élus, cadres de l'administration locale, cadres des préfectures et du ministère en charge de la décentralisation)</li> <li>4/ Les membres des CPC, les élus locaux, les points focaux de l'administration communale sont formés</li> <li>265 élus locaux et 30 cadres de l'administration locale formés</li> <li>135 membres des CPC ont bénéficié de la formation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R1. Les communes sites du projet sont dotées d'un mécanisme civil et populaire (renforcé dans les communes où il existe déjà) assurant l'implication de la population dans les prises de décision au niveau local</li> <li>R2. Les autorités politico-administratives aux niveaux central et local comprennent mieux et adhèrent aux principes « d'un gouvernement ouvert et participatif »</li> <li>R3. La participation citoyenne (mobilisation et implication des populations dans la gestion des affaires publiques locales) est assurée dans les communes du projet sur la base du cahier des charges mis à la disposition des cellules de participation citoyenne (CPC)</li> <li>R4. La reddition des comptes entre</li> </ul>	<p>Favoriser l'émergence d'une culture de participation citoyenne et de bonne gouvernance locale par la création d'une cellule de veille structurée et fonctionnelle le rôle de la société civile au niveau local</p>
<b>ACTIVITES PARTAGEES ENTRE 15 NOUVELLES COMMUNES ET 20 ANCIENNES COMMUNES</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produire un spot télévisuel et deux spots radio</li> <li>• Diffuser un spot télévisuel</li> <li>• Diffuser un documentaire</li> <li>• Faire des contrats avec des radios pour la diffusion des spots et des émissions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5/ Une campagne d'information est menée pour améliorer le niveau de connaissance et d'information des populations sur la décentralisation, la compétence des communes, la participation citoyenne, les documents et les décisions de la commune.</li> </ul>		

	<ul style="list-style-type: none"> <li>75 spots télé sont diffusés sur la télévision nationale et une privée ;</li> <li>1 documentaire est diffusé 2 fois sur la télé nationale</li> <li>5000 spots sont diffusés par 20 radios sous contrats</li> <li>100 émissions sont produites par 20 radios sous contrat.</li> </ul>	<p>dans les pratiques de gestion des élus locaux et de l'administration locale</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Produire le rapport d'exécution à mi parcours</li> <li>Produire les rapports financiers certifiés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>6/ Les rapports à mi parcours sont produits et soumis au FNUD</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Faire connaître la CPC et ses objectifs (à travers les émissions radios et les rencontres publiques dans les arrondissements et les villages)</li> <li>Suivre les sessions du conseil communal</li> <li>Organiser les émissions sur les radios communautaires</li> <li>Faire le contrôle de la matérialité des investissements de la commune en infrastructures de bases</li> <li>Organiser des séances de redditions des comptes (audiences publiques)</li> <li>Ouvrir un cahier de doléances pour les populations</li> <li>Envoyer des courriers, d'interpellations/ doléances/informations au Maire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>7/ Les CPC mettent en œuvre les activités de participation citoyenne en utilisant le cahier des charges <ul style="list-style-type: none"> <li>5 émissions sont réalisées par chaque CPC</li> <li>5 visites de chantiers sont effectuées par chaque CPC</li> <li>2 audiences publiques sont provoquées par chaque CPC</li> <li>5 courriers d'interpellations/ doléances sont adressés au Maire par chaque CPC</li> </ul> </li> </ul>	<p>R5. Les populations des communes sites du projet connaissent mieux leurs droits et devoir et s'investissent mieux dans la gestion des affaires publiques locales</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Apporter un accompagnement technique à 5 CPC /mois a partir de la fin du premier trimestre d'intervention des CPC</li> <li>Identification du Consultant</li> <li>Recueil des rapports de monitoring des différents points focaux et para juristes</li> <li>Confection du rapport</li> <li>Restitution et diffusion du rapport à grande échelle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>8/ Les CPC bénéficient d'un accompagnement technique pour le renforcement de leur capacité et une meilleure efficacité dans leurs interventions <ul style="list-style-type: none"> <li>- chaque CPC reçoit au moins 1 accompagnement technique au cours de sa période d'intervention</li> </ul> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Faire le suivi et la documentation des impacts de la campagne d'information et des autres activités : enquêtes, revue des rapports d'activités, entretiens avec les membres des CPC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>9/ Les impacts de la campagne d'information et les autres activités sont suivis et documentés</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rédiger les rapports finaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>10/ Les rapport narratifs et financiers sont rédigés et soumis au FNUD</li> </ul>	
<p><b>ACTIVITÉS CONCERNANT LES 20 ANCIENNES COMMUNES</b></p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Recycler les membres des 20 premières CPC en 5 sessions</li> <li>Former les élus locaux et les cadres de l'administration locale des 20 premières communes en 20 sessions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>11/ Recyclage des acteurs des 20 premières communes- 180 membres des CPC dans les 20 communes sont renforcés</li> <li>366 élus locaux et 40 cadres des administrations locales des 20 premières communes sont formés.</li> </ul>	

Le cadre logique démontre que chaque étape du projet a été minutieusement planifiée et détaillée afin de créer une articulation entre les activités, les résultats escomptés et les objectifs à long terme.

Le cadre logique démontre que le projet a été divisé en deux phases distinctes : la phase méthodologique consacrée aux consultations avec les pouvoirs locaux, la révision, la validation du cahier des charges et les formations et la phase pratique dans lesquels les CPC sont intervenues de façon Ad Hoc dans leurs communes respectives.

Le cadre logique démontre aussi que le projet a fait une distinction entre les 20 communes disposant déjà d'une expérience et les 15 nouvelles communes pour appuyer la capacité des CPC de façon Ad Hoc dans chaque commune. Le projet a aussi mis un accent particulier sur la visibilité du projet au travers de la couverture médiatique et sur le suivi des activités et des résultats du projet.



**Formation des membres des CPC dans les départements du ZOU et des COLLINES, (Photo ALCRER), septembre 2011**

## V. Questions d'Évaluation

Les questions analysées durant la mission d'évaluation du projet portent sur les critères-clés d'évaluation à savoir la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité. La valeur ajoutée par le FNUD a été également étudiée. L'annexe 1 présente en détail les questions et sous-questions traitées dans l'évaluation.

### (i) *Pertinence*

Cette action s'est inscrite de façon très pertinente dans le contexte béninois en répondant en partie aux insuffisances du processus de la décentralisation. La création d'un mécanisme de liaison entre les élus et les administrés a permis de combler les lacunes du cadre juridique de la décentralisation dans lequel aucune mesure d'accompagnement n'a été mise en place pour engager un véritable mécanisme participatif entre les citoyens et les pouvoirs publics. Au fil des entretiens réalisés, l'ensemble des parties prenantes y compris les autorités et les membres des CPC ont signalé le caractère unique et novateur de ce projet, qui pour la première fois a rassemblé des organisations locales de la société civile afin d'établir un dialogue et une collaboration indépendante et populaire avec les autorités et les citoyens sur des thèmes qui relèvent des compétences communales et qui intéressent directement les citoyens au quotidien. Bien qu'aucun accord de partenariat n'ait été défini lors de la conception du projet, il convient de souligner qu'ALCRER a signé au début du projet un accord avec l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) et les structures des OSC départementales pour la supervision de la coordination des CPC.

Lors de la présentation du projet les élus politiques disaient "pourquoi voulez-vous que les citoyens s'intéressent à nos affaires?" Et aujourd'hui ils disent : "Pourquoi ne venez-vous pas?"

**Membre d'ALCRER**

La méthodologie d'identification des membres des CPC et la validation des outils d'intervention se sont révélées particulièrement judicieuses pour crédibiliser l'ensemble du processus avant l'intervention des CPC. Forte de son expérience antérieure, ALCRER a privilégié une composition dépolitisée des CPC en favorisant la sélection d'ONG impliquées dans leurs communes sur des thématiques particulières (eau, assainissement, éducation, infrastructures etc.) plutôt que la sélection d'individus parfois politisés. ALCRER n'a fait appel qu'à des membres d'ONG bénévoles afin de créer un esprit de volontariat mais aussi de permanence à l'issue du projet. En préalable à l'action des CPC, ALCRER a facilité la reconnaissance des CPC par les autorités en présentant le projet et en associant les autorités nationales, les élus, l'administration communale et les CPC à la mise en œuvre du projet. Ce rapprochement avec les acteurs institutionnels nationaux et locaux a permis de créer un cadre propice à l'exécution des activités.

« Les citoyens ne demande que cela " Etre Informé "

**Préfet des départements du Mono et du Couffo**

La couverture géographique du projet dans 35 communes a permis non seulement de cibler les élus communaux qui sont les interlocuteurs directs des populations en tant que représentants du premier échelon administratif du pays mais aussi de cibler au plus près les populations de bases qui souffrent des inégalités de la croissance béninoise et ont peu accès à l'information.

La logique d'intervention du projet a permis d'introduire les bases d'une démocratie locale 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 conseils communaux, relayé et appuyé les doléances des habitants vers les élus, informé et expliqué les politiques communales aux citoyens, contrôlé la matérialité des investissements et sensibilisé les populations et les élus au devoir de transparence budgétaire en plaidant pour l'organisation d'audiences publiques de reddition des comptes.

La qualité du cahier des charges et les formations ont permis aux membres des CPC, aux élus et à l'administration communale de s'approprier le projet. Les membres des CPC ont tous témoigné de l'intérêt d'avoir d'une part une connaissance théorique des fondements juridiques et politiques de la participation citoyenne mais aussi d'avoir des outils pratiques leur permettant de mettre en pratique les connaissances notamment sur leur rôle de plaidoyer. La nouvelle version du cahier des charges des CPC validée par les CPC elles-mêmes a mis l'accent sur les modalités d'action de ces cellules en tenant compte des réalités locales et de leurs capacités.



Les participants en travaux de groupes lors de l'atelier de validation du nouveau cahier de charges des cellules de participation citoyenne (Photo ALCRER), Bohicon, 26 Août 2011

## (ii) *Efficiences*

L'analyse des facteurs **d'efficience** permet de mettre en évidence une bonne gestion technique, administrative et financière assurée par ALCRER. Compte tenu du nombre d'activités réalisées par rapport au coût du personnel, la mission d'évaluation considère que la relation coût/bénéfice est positive. Le tableau présenté ci-dessous montre que le projet a exécuté l'ensemble des activités et a décaissé l'ensemble de l'enveloppe budgétaire.

La répartition des dépenses démontre une bonne gestion des activités qui représentent environ 67,7% du budget contre 21,38% alloué aux frais du personnel. ALCRER a choisi de limiter le financement du personnel et des consultants externes pour accorder une priorité à l'exécution des activités. La répartition des dépenses allouées aux activités démontre aussi un équilibre entre les activités directement liées au renforcement des membres des CPC via les formations (33,27%) et celles qui ont facilité les activités des CPC qui représentent 34,43% du budget (campagne d'information, déplacements pour le contrôle de la matérialité des investissements, rédaction de correspondances etc.).

Toutefois, on notera que les dépenses allouées au soutien de l'action des CPC dans les communes (frais de déplacements et communications) ne représentent que 17,11 des dépenses du budget « activités » alors même que ce sont ces activités qui ont permis d'atteindre concrètement les résultats du projet au travers du contrôle de la matérialité des investissements et travaux, la réalisation des correspondances auprès des autorités communales pour interpeller le maire et faire remonter auprès des élus les doléances des habitants. Tout en soulignant l'aspect positif du volontariat au sein des CPC, la proportion

budgétaire liée aux coûts de fonctionnement des CPC est minimal par rapport au nombre d'activités mises en œuvre (e. i. voir tableau 2) et du coût total du budget.

**Tableau 1 : Proportion du budget alloué aux activités**

Intitulé	Montant des réalisations		
	FCFA	USD	%
Salaires et autres dépenses de personnel	28 675 302	58 805,63	21,38
Activités pour les renforcer la capacité des CPC	44 397 174	91 497,85	33,27
Atelier de concertation des CPC dans chaque commune	3 103 949	6 300	2,29
Rencontre avec les préfets	177 408	360	0,13
Présenter chaque CPC à son conseil communal	886 843	1 800,00	0,65
Révision du cahier de charge des CPC	2 315 523	4 700	1,71
Formation des CPC	12 776 801	26 564	9,66
Formation des élus et personnel administratif	13 844 130	28 388	10,32
Participation à des activités de participation citoyenne (audiences publiques)	3 304 314	6 712	2,44
Accompagnement technique aux CPC	4 871 206	10 348	3,76
Consultants - documentation des impacts (capitalisation)	3 117 000	6 325	2,30
Activités pour l'action des CPC (Bourses, subventions et autres)	22 782 220	47 039,08	17,11
Activités mise en œuvre par les CPC Communication/Plaidoyer	23 057 200	47 624,96	17,32
Equip/Matériel/TIC pour le Projet	1 625 350	3 298,92	1,20
Frais généraux	12 940 646	26 732,01	9,72
TOTAL	133 477 892	274 998,45	100,00

### **(iii) Efficacité**



**Formation des élus et cadres de l'administration locale des 20 premières communes. (Photo ALCRER), 2011**

La stratégie d'ALCRER a permis d'initier un processus progressif alliant la théorie à la pratique. L'efficacité du projet s'explique d'abord par l'établissement d'une méthodologie rigoureuse et l'instauration d'un environnement propice à l'exécution du projet. Les modalités rigoureuses pour la création des CPC, la révision du cahier des charges (R2) validée par les cibles a permis de prendre en compte la culture politique béninoise et de rendre ce mécanisme efficace.

La formation (R4) des membres des CPC et des élus sur les thèmes ayant trait au cadre juridique de la décentralisation, aux finances locales, aux fondements juridiques et politiques de la participation citoyenne et aux modalités de mise en œuvre de la participation citoyenne ont permis de poser les bases d'une connaissance partagée par

les élus et les citoyens. Cela a permis de répondre aux besoins d'informations des populations et de faire comprendre aux élus leurs obligations légales de rendre des comptes. Environ 90% de la population<sup>8</sup> considère ne pas être informé suffisamment des décisions du conseil communal et de la répartition des dépenses du budget communal. Les entretiens menés avec les autorités locales ont aussi démontré que les élus locaux dans leur grande majorité n'étaient pas informés des textes qui encadrent la décentralisation en matière de participation citoyenne. A cet égard, la formation sur la participation citoyenne et le rôle de plaider de la société civile semble avoir facilité une dynamique de travail et de collaboration entre élus/administration locale et CPC.

« J'étais une femme très bouillonnante mais grâce à l'apprentissage des techniques de dialogue au sein des CPC, j'ai appris à dialoguer avec l'administration communale mais aussi à me contrôler avec les gens en ville et mes propres parents à la maison ».

**Un membre de la CPC de Ouinhi (Zou)**

La campagne d'information (R5) pour l'information des citoyens a aussi été efficace et a permis de sensibiliser un large public sur l'importance de la participation citoyenne et l'importance du devoir de recevabilité des élus. L'implication conjointe des CPC et des élus à la production des émissions de radio locales en français et en langue communautaire ont été vivement appréciées par les citoyens car elles ont permis de prendre la mesure des réponses de la mairie à leurs aspirations. Parallèlement les élus locaux et le personnel communal semblent avoir compris l'intérêt politique de communiquer et d'informer les populations en dehors des échéances électorales.

L'efficacité du projet a aussi et surtout été démontrée par la mise en pratique des concepts de participation citoyenne (R7) et le nombre d'activités réalisées par les CPC (i.e. tableau 2). Conformément au plan d'action défini dans le cahier des charges, les activités des CPC ont permis d'interpeller le maire et son administration sur des sujets précis (eau, éducation, assainissement), de régler pacifiquement des contentieux et d'obtenir plus de transparence et d'information dans les politiques budgétaires de la commune tout en plaidant la nécessité d'établir des exercices de reddition des comptes lors d'audiences publiques.

Nous avons recensé tous les problèmes qui se posent dans chaque école de la commune afin de fournir à la commune une base de données précise. A partir du moment où il y a un autre œil qui vous suit vous êtes tenus de faire les choses ».

**Membre de la CPC de la Commune de Houéyogbé**

Parallèlement les CPC ont relayé les aspirations des habitants vers les élus et sollicité leur attention sur les priorités du plus grand nombre et au titre de l'intérêt général grâce au registre des doléances ouvert à la population. La présence des membres des CPC en tant qu'observateurs aux délibérations des conseils communaux a aussi permis de relayer les décisions du conseil communal auprès des populations de bases.

La plupart des CPC ont réalisé les cinq indicateurs de performance qui leur étaient assignés : (i) Au moins une dizaine de personnes ont assisté à une session du conseil communal, (ii) 05 émissions ont été réalisées, (iii) 05 visites de chantiers ont été effectuées par chaque CPC, (iv) 2 audiences publiques ont été provoquées par chaque CPC et (v) 5 courriers d'interpellation/doléances ont été adressés au maire.

<sup>8</sup> Afrobarometre, 2008

**Tableau 2. Récapitulatif des activités des CPC (extraits du rapport narratif Janvier 2013)**

Départements et Communes	Nombre de personnes CPC participant à une session communale (au moins 10 personnes)	Nombre d'émissions sur les radios communautaires réalisées par chaque CPC	Nombre de visites de chantiers effectuées par chaque CPC (Au moins 5 visites)	Organisation de séances de reddition des comptes lors des audiences publiques) (au moins 2 rencontres publiques par commune)	Nombre de courriers d'interpellation /doléances /informations au maire (au moins 05 courriers)
<b>ATLANTIQUE</b>					
Abomey-Calavi	25	4	4	2	5
Allada	58	5	7	00	5
Kpomassè	39	3	7	1	5
Ouidah	32	5	8	00	4
Tori-Bossito	31	2	4	1	00
Toffo	41	4	2	2	1
Sô-Ava	55	3	2	2	6
Zè	12	4	5	1	4
<b>COLLINES</b>					
Bantè	30	4	9	1	3
Dassa	16	3	5	1	5
Glazoué	29	2	6	1	00
Ouessè	44	3	5	1	2
Savalou	46	11	7	1	5
Savè	19	4	3	1	00
<b>COUFFO</b>					
Aplahoué	73	8	8	7	5
Djakotomey	58	5	8	2	5
Dogbo	114	9	8	2	5
Klouekanmey	95	9	10	2	5
Lalo	96	8	8	2	5
Toviklin	70	10	8	2	5
<b>MONO</b>					
Athiémè	21	2	2	3	2
Bopa	11	2	3	1	2
Comé	6	5	10	1	00
Grand-Popo	7	1	2	1	00
Houéyogbé	8	2	3	1	1
Lokossa	11	5	3	1	1
<b>ZOU</b>					
<b>Abomey</b>	27	5	6	1	00
Agbangnizoun	34	6	8	2	00
Bohicon	20	4	5	2	4
Covè	12	1	15	2	4
Djidja	00	1	00	1	00
Ouinhi	18	14	10	4	8
Zagnanado	14	3	13	00	3
Za-Kpota :	7	5	5	2	2
Zogbodomey	11	3	5	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>1191</b>	<b>135</b>	<b>175</b>	<b>56</b>	<b>104</b>

#### (iv) Impact

L'exécution de ce projet a eu des effets très positifs. A l'heure actuelle, les communes cibles sont dotées d'un mécanisme civil et populaire assurant l'existence d'un contrepoids au pouvoir public local. A l'exception de faits anecdotiques, la quantification des actions des CPC (i.e. tableau 2) ne permet pas véritablement d'apprécier l'impact des changements induits sur les politiques communales. Toutefois, trois éléments soulignent particulièrement l'impact du projet :

«Aujourd'hui ce sont les mairies qui demandent aux CPC d'aller contrôler la conformité des travaux et d'organiser les tournées dans les villages pour recueillir les doléances ».

**Membre de la CPC de la Commune de Houéyogbé**

- Les CPC ont réussi à changer la conception des élus et des administrations locales. La participation citoyenne n'est plus considérée comme une intrusion dans les affaires de l'Etat. La plupart des élus qui au départ étaient réticents à rendre des comptes sur les responsabilités qu'ils assument ont presque tous initiés des audiences publiques de réédition des comptes. Tous les élus semblent avoir compris l'intérêt politique de cet exercice qui en dehors des périodes électorales leur assure une crédibilité et tend à donner la preuve et la garantie aux citoyens que les ressources sont gérées en toute transparence. Les exemples de bonne collaboration entre les CPC et les mairies sont nombreux et certains maires comme le Maire de Bohicon ont désigné des points focaux de la CPC au sein de l'administration communale.

- Les CPC ont permis aux habitants de se responsabiliser et de se réapproprier leur commune en tant que bien public. A la lumière des changements concrets qui ont eu lieu dans certaines municipalités, les membres des CPC ont signalé que les habitants ont démontré une plus grande conscientisation vis-à-vis du bien public notamment sur la maintenance des investissements communaux et sur la levée de l'impôt.

- Les membres bénévoles des CPC se sont appropriés le concept de la participation citoyenne. Il convient de souligner que certaines CPC sont allées au-delà du cahier des charges et ont dépassé leurs quotas de réalisations. Dans la commune de Houéyogbé, la CPC qui était particulièrement proactive a réalisé un inventaire des problèmes dans les écoles pour la commune. Dans la Commune de Ouinhi, la CPC a organisé un système de doléances très précis en passant par les chefs de villages et d'arrondissements. Elle a aussi organisé 12 émissions radiophoniques sur des thématiques d'éducation civique sur des sujets comme la traite des enfants, le rôle du citoyen dans sa localité, la réticence des citoyens vis-à-vis de leurs devoirs, les ouvrages de l'assainissement de base etc.

A Allada, la CPC a fini par s'imposer comme un contre-pouvoir local constructif. Son dynamisme et la qualité de ses interventions ont impressionné le conseil communal qui l'associe de plus en plus à ses activités. La participation régulière aux délibérations du conseil permet à la Cellule de suivre la prise des décisions et de conseiller utilement les autorités. Ainsi, après avoir assisté aux discussions du conseil sur des choix relatifs à l'acquisition de matériels d'occasion de travaux publics, elle a adressé une suggestion au maire. Cette suggestion, si pertinente aux yeux du maire, a suscité une nouvelle réunion du conseil, qui a modifié en conséquence son premier choix. Au lieu d'une nouvelle

d'occasion, l'achat d'une camionnette pour rentabiliser par le biais de ses voisins qui r

« Les CPC sont devenues les yeux et les oreilles de la mairie »

**Membre de la CPC de la Commune de Houéyogbé**

**CPC de la Co.**

#### (v) Durabilité

La neutralité politique et le rôle de plaidoyer dont ont fait preuve les CPC auprès des autorités ont contribué à donner aux CPC une image qui leur a

permis de se positionner de façon durable dans les communes du Bénin.

Il convient de souligner que la capitalisation des leçons apprises à l'issue du projet FNUD a permis au mécanisme de participation citoyenne d'évoluer et d'affiner sa méthodologie avec les autorités locales et nationales. Le bénévolat et le volontariat des membres de CPC ont permis au projet de perdurer au-delà des financements internationaux notamment à la fin du projet FNUD et avant la reprise du projet cofinancé

La participation citoyenne et la reddition des comptes sont reconnues par les autorités nationales. A la lumière des résultats engrangés par les CPC dans les communes, le Ministère de la Décentralisation a institué, en août 2012 un « *Mois de la gouvernance* » dont l'une des activités est l'organisation d'audiences publiques dans les communes. Le gouvernement s'est aussi engagé à la promotion de la démarche participative dans les communes en lançant l'initiative de Dogbo pour amener les communes à associer plus étroitement les populations aux tâches de développement local.

Le dynamisme des CPC a permis d'établir des groupes de travail spécialisés dans des thématiques précises via la présence des OSC locales afin de pouvoir répondre de façon adéquate aux requêtes des communes. Ses compétences visent peu à peu à s'étendre aux services déconcentrés de l'Etat et aux préfectures

Le dynamisme des CPC est soutenu par la communauté internationale et par ses pairs. A la lumière des résultats obtenus avec le FNUD, ce projet est aujourd'hui étendu à 49 communes au lieu de 35 grâce au nouveau financement de la SNV pour la période 2013-2014. Ce projet couvre ainsi plus de la moitié des 77 communes du pays. En outre ALCRER s'est associé avec l'ONG Social Watch financé par OXFAM Canada pour couvrir les communes et consolider l'approche de la participation citoyenne avec celle de Social Watch plus orientée sur le contrôle citoyen.

## 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.* Aujourd'hui les CPC sont 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 que devrait faire l'administration communale. S'il est utile que les CPC contrôlent la conformité des travaux, recueillent les doléances des habitants et relaient l'information auprès des populations de base, il est aussi utile que les CPC gardent leur indépendance et ne soient pas instrumentalisées ni par les élus ni par l'administration communale.

*ii. Si l'analyse des facteurs d'efficience est positive, la répartition des dépenses budgétaires doit toutefois être ajustée au profit de ceux qui ont permis d'atteindre concrètement les résultats du projet et ont entraîné des changements concrets pour les habitants de ces communes.*

*iii. L'efficacité de l'exécution des activités est remarquable car ALCRER a su allier la théorie et la pratique en impliquant directement les membres de la société civile, les élus, et l'administration communale à la gestion et à l'exécution des activités du projet.* Ce processus mérite d'être soutenu, approfondi et élargi à d'autres zones géographiques et à d'autres acteurs qui interviennent aussi dans la vie quotidienne des citoyens.

*iv. Bien que le projet ait permis d'uniformiser le niveau de 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 performances des CPC restent par ailleurs inégales selon les communes.

*v. L'efficacité de la participation des élus et de l'administration communale est un premier pas qui doit être consolidé.* La plupart des élus ont accepté de faire des audiences publiques de reddition des comptes car ils ont compris l'intérêt politique de cet exercice. Toutefois, il n'y a pas encore de véritable transparence sur l'utilisation des ressources. Selon les observateurs, les exercices de reddition des comptes dépendent trop souvent de la bonne volonté du maire.

*vi. Le projet a fait une différence pour les municipalités ciblées et pour certains intérêts collectifs, mais il n'y a pas eu de relevé des données relatives aux changements globaux survenus dans chaque municipalité.* A l'exception de changements anecdotiques, le suivi des activités est insuffisant pour déterminer l'impact

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 sentiment d'appropriation des volontaires des CPC existe au sein de chaque municipalité. Néanmoins ALCRER reste « le guide » qui montre la marche à suivre et contribue, selon les CPC, à les protéger vis-à-vis des autorités. ***L'appropriation du concept de participation citoyenne passe par une autonomisation des CPC.***

## **VII. Recommandations**

***i. Mieux formuler le positionnement stratégique des CPC par rapport aux autorités locales en tant que mécanisme indépendant de participation citoyenne mais aussi en tant que force de proposition vis-à-vis des autorités locales.***

***ii. Contribuer à soutenir financièrement le fonctionnement des CPC ainsi que les membres permanents tels que le coordinateur et le trésorier du bureau tout en gardant l'esprit de volontariat et de bénévolat des CPC.*** Une distinction doit être faite parmi les membres du bureau qui sont actifs et sollicités de façon permanente pour organiser les activités des CPC et les autres membres qui interviennent de façon Ad Hoc sur la requête du bureau de la CPC. Par ailleurs, il faut donner plus de moyens au fonctionnement des CPC pour qu'ils engagent dans des activités proactives telles que les inventaires communaux dans le domaine de la santé, les écoles etc.

***iii. 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, au cœur de la richesse économique du pays***

***iv. Élargir l'action des CPC au-delà du cadre communal auprès des acteurs qui ont eux aussi un rôle important dans la vie quotidienne des citoyens, notamment auprès des préfets de départements et des services déconcentrés de l'Etat .***

***v. Renforcer la capacité des membres via des groupes de travail thématiques et prendre en considération la dimension "genre".*** A l'issue du projet FNUD, certaines CPC se sont organisées en groupes thématiques mais il est souhaitable d'étendre ce mode d'organisation à l'ensemble des CPC afin de renforcer leurs compétences sur des thèmes précis qui correspondent aux champs de compétences des municipalités.

***vi. Faciliter les échanges de savoir faire entre les CPC.*** La performance des CPC est inégale et certaines disposent d'une plus longue expérience que d'autres. A

cet égard, il serait souhaitable que les membres échangent leurs expériences et savoir-faire.

**vii. Renforcer le processus de transparence budgétaire réalisé par les élus en introduisant une périodicité et des exercices spécifiques de reddition de comptes.** Les élus se doivent de rendre des comptes de façon périodique à la population sur des secteurs spécifiques tels que l'eau, l'assainissement, la santé, etc. Ce type d'initiative soutenue par les CPC existe déjà dans quelques communes mais doit progressivement être élargi à toutes les communes. La reddition des comptes doit aussi se faire de façon plus précise en présentant le budget à la lumière du plan d'investissement communal annuel.

**viii. Capitaliser systématiquement des changements induits par les CPC.** Une approche plus qualitative doit être mise en place pour mieux capitaliser les impacts des CPC sur les politiques municipales. Cela permettra de déterminer l'impact réel des CPC et de mieux anticiper les obstacles et les besoins du plus grand nombre.

**ix. ALCRER devrait proposer une stratégie de sortie explicite pour assurer la durabilité des résultats et l'autonomie des CPC dans les municipalités.**

## VIII. ANNEXES

### Annexe 1 : Questions d'évaluation

Critères CAD	Questions d'évaluation	Sous-questions
Pertinence	Dans quelle mesure le projet tel qu'établi et mis en œuvre par le bénéficiaire a-t-il répondu aux spécificités du contexte et aux besoins des bénéficiaires aux niveaux local et national?	<p>Au regard du contexte, les objectifs du projet étaient-ils en adéquation avec les priorités et les besoins pressentis pour un développement démocratique?</p> <p>La préférence aurait-elle dû être donnée à une autre stratégie que celle appliquée, afin de mieux répondre à ces besoins, priorités, contexte? Pourquoi?</p> <p>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 ?</p>
Efficacité	Dans quelle mesure le projet, tel que mis en œuvre, était en mesure d'atteindre les objectifs et résultats fixés?	<p>Dans quelle mesure les objectifs du projet ont-ils été atteints?</p> <p>Dans quelle mesure le projet a-t-il été mis en œuvre en accord avec le document de projet?</p> <p>Les activités choisies étaient-elles appropriées pour atteindre les objectifs fixés?</p> <p>Qu'est ce qui a été accompli par le projet? Dans les situations où le résultat prévu initialement dans le document de projet n'a pu être obtenu, quelles en sont les raisons?</p>
Efficiences	Dans quelle proportion la relation entre les ressources déployées et les impacts obtenus est-elle raisonnable ?	<p>La proportion entre l'effort fourni et les résultats obtenus était-elle raisonnable?</p> <p>Les dispositions institutionnelles étaient-elles en faveur de l'obtention de résultats et de la responsabilisation du projet?</p> <p>Le budget a-t-il été conçu et mis en œuvre de façon à atteindre les objectifs du projet?</p>
Impact	Dans quelle mesure le projet a-t-il permis la mise en place de pratiques et de mécanismes soutenant le rôle actif des jeunes dans les processus politiques ?	<p>Dans quelle mesure la réalisation des objectifs et résultats a-t-elle eu un impact sur le problème spécifique visé par le projet?</p> <p>Les bénéficiaires ciblés ont-ils ressenti un impact tangible? A-t-il été positif ou négatif ?</p> <p>Dans quelle mesure le projet a-t-il provoqué des changements et effets, positifs ou négatifs, prévus ou imprévus, sur la démocratisation?</p> <p>Est-il vraisemblable que le projet agisse comme un catalyseur? Comment ? Pourquoi ? Quels exemples?</p>
Durabilité	Dans quelle mesure le projet tel qu'établi et mis en œuvre a-t-il créé ce qui vraisemblablement constituera un élan continu en faveur de l'exercice des droits et de la démocratisation?	<p>Dans quelle mesure le projet a-t-il mis en place des mécanismes et des réflexes qui continueront à alimenter l'impact perçu par les évaluateurs?</p> <p>Les parties prenantes sont-elles motivées et capables de poursuivre les activités du projet par elles-mêmes?</p>
La valeur ajoutée du FNUD	Qu'est-ce que le FNUD a accompli via ce projet qui n'aurait pu être accompli via un autre projet, une autre source de financement ou d'autres agences exécutrices (gouvernement, ONG, etc.) ?	<p>Qu'est-ce que le FNUD a accompli via ce projet qui n'aurait pu être accompli via un autre projet, une autre source de financement ou d'autres agences exécutrices (gouvernement, ONG, etc.) ?</p> <p>Est-ce que la structure du projet ainsi que ses modalités de mise en œuvre mettent à profit les avantages comparatifs du FNUD, notamment sa priorité explicite sur les questions de démocratisation?</p>

## 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
- Rapport de l'atelier de validation du Cahier de charges CPC (Bohicon, le 26-08-2011)
- Rapport de mission du Consultant de révision du Cahier de charges des CPC

### II - Canevas élaborés pour les CPC

- Point financier de chaque CPC
- Guide d'organisation des émissions radiophoniques
- Rapportage pour les coordinations départementales
- Suivi de chantier des CPC
- Suivi des indicateurs du Projet FNUD

### III - Coordinations départementales

- Rapport de supervision de la coordination départementale - Atlantique
- Rapport de supervision de la coordination départementale - Collines
- Rapport de supervision de la coordination départementale - Couffo
- Rapport de supervision de la coordination départementale - Mono
- Rapport de supervision de la coordination départementale - Zou
- Synthèse des recommandations aux coordinations départementales / Revue des activités du Projet FNUD
- Accord de partenariat avec les coordinations départementales

### IV - Formation des CPC

- Rapport de la formation des CPC du Zou et des Collines
- Rapport général - Sessions de formation des 20 premières communes

### V - Formation des élus

- Rapport de la formation des élus des Collines
- Rapport de la formation des élus du Mono
- Rapport de la formation des élus du Zou

### VI - Installation des CPC

- Rapport de mission d'installation des CPC du Zou
- Rapport de mission d'installation des CPC des Collines

### VII - Lettres

- Lettre à tous les maires - Invitation à organiser des audiences publiques

### VIII - TV et Radio

- Termes de référence de la diffusion du Spot TV
- Téléfilm sur la participation citoyenne
- Spot TV sur la participation citoyenne
- Spot Radio sur la participation citoyenne
- Résumé des rapports des radios partenaires - Animateurs des radios communautaires

### IX - Capitalisation

- Document de capitalisation
- Termes de référence de la mission de capitalisation
- Contrat pour le document de capitalisation
- Appel à candidature pour le document de capitalisation

### X - Modules de formations

- Les techniques de plaidoyer
- Les principes généraux de passation de marchés publics
- La présentation de la version révisée Cahier des charges des CPC
- Le cadre juridique de la décentralisation : démocratie participative, bonne gouvernance et relation entre administration locale et les citoyens
- La participation citoyenne et le principe d'un gouvernement ouvert et participatif

### XII - Autres

- Liste et Contacts des superviseurs ou coordonnateurs départementaux des CPC
- Programme type (audience publique) ou Planning d'organisation des audiences publiques

- Rapport de la Journée d'information et de coaching à l'intention des coordinations départementales 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)
- Echantillon des cahiers de doléances des CPC
- Copie des courriers d'interpellation/doléances adressés aux maires
- Copie de lettre d'administration locale de demande d'audience
- Concepts de base de la participation citoyenne
- SNV Guide d'exercice de reddition de comptes au niveau communal, Juillet 2011
- ANCB, Société civile et autorités locales, mieux collaborer, comment réussir ?
- ANCB, Programme National de reddition de comptes au Bénin (ProNaReC). Avril 2013
- ANCB, Point des ressources financières transférées aux communes de 2008 à 2012 et prévisions des transferts au titre de la gestion 2013
- Haut Commissariat à la gouvernance concertée (HCGC), Mini Lexique de gouvernance en langues nationales du Bénin (Français – Gen ), Janvier 2011
- Haut Commissariat à la gouvernance concertée (HCGC), Mini Lexique de gouvernance en langues nationales du Bénin (Français – Yoruba), Janvier 2011
- Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de la décentralisation, Recueil des lois sur la décentralisation. Septembre 2002
- Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de la décentralisation, Décrets d'application des lois de décentralisation. Nouvelle édition revue et augmentée. Octobre 2005.

## 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	Chargée de programme à l'ANCB
SOSSOU Arnos	Secrétaire Administratif Permanent de l'ANCB
24 Septembre 2013 (Communes de Houéyogbé et de Lokossa), Département du Mono-Couffo	
APLOGAN Victoire	ONG AFAB Bénin ; CPC Allada
TODEGO G. Pierre	ADEP Tokpa ; CPC Allada
SEGLA C. Sylvain	CNAB ; CPC Allada
GBAGUIDI Flavien	AJE ONG ; Coordonnateur CPC Atlantique
HOUNGUE H. Prosper	Chef d'Arrondissement dans la commune de Houéyogbé
HOUESSO Codjo Hervé	Secrétaire CPC Houéyogbé
KPADONOU Walid	Coordonnateur CPC Houéyogbé
ZOCLI Blanchard	Membre CPC Houéyogbé
DJOHOUNGLA C. Félix	Trésorier Général CPC Houéyogbé
SOSSA Quirin	Major Centre de santé de Houéyogbé
ZOCLI K. Frédéric	Membre CPC Houéyogbé
KLAKO A. Richard	Animateur Radio FM Ahémé
AMAN K. Georges	Chef d'Arrondissement de la commune de Houéyogbé
GOUDJINO K. Henri	Chef Service Technique, Mairie Houéyogbé
SODOME Hermann K.	Secrétaire Général, Mairie Houéyogbé
GANDEMEY Luc	Chargé de projet ALCRER ONG
HOUNTADA Sabin Kuassi	Comptable ALCRER ONG
SOKEMAHOU C. Barnabé	Président COGECS Houéyogbé
GNANHOU Aubin	Animateur Radio Gbétin
KOHOUE Corentin	Préfet des départements du Mono et du Couffo
AKAKPO Iréné	Chef du Service de tutelle à la préfecture de Lokossa
25 Septembre 2013 (Communes de Ouinhi, Bohicon, Abomey), Département du Zou	
ABATCHA Daniel	Secrétaire Général, Mairie Ouinhi
TAGBONON Dominique	Chef d'Arrondissement de la commune de Ouinhi
GOVI K. Paulin	Chef d'Arrondissement de la commune de Ouinhi
GANDEMEY Luc	Chargé de projet ALCRER ONG
ETCHISSE Aimé Pothin	Chef Service Technique, Mairie Ouinhi
HOUNTADA Sabin Kuassi	Comptable ALCRER ONG
HOUESSO Jonas	Chef de village dans la commune de Ouinhi
HOUNMENO O. Gabriel	Coordonnateur CPC Ouinhi
TCHIDI TOWADE C. Jonas	Coordonnateur départemental CPC
AHOLOUYE Thomas	CPC Caritas
GODONOU E. Espérance	ONG IPP
SOHOTO H. Blanchard	Instituteur, Trésorier CPC Ouinhi
HOUNTONDE Fatima	ADEET ONG ; Membre CPC Ouinhi
HOUNGNON Daniel	Agriculteur ; CoAPE
OGOUDELE A. Justine	Représentante des associations de femmes, CPC Ouinhi
AGBETE S. Michel	Trésorier COGECS Dasso ; membre CPC Ouinhi
YETCHENOU Joseph	Membre CPC Finances locales
HOUNGBEDJI S. Nadine	Membre CPC Sécurité alimentaire

EZIN A. Frédéric	Trésorier CPC Sécurité alimentaire
ASSOGBA Faustin Omer	Membre CPC
OUIINSOU A. René	Chefferie traditionnelle, membre CPC Ouinhi
SOHOUEYOU Sévérin	Animateur radio Tonassé dans la commune de Covè
HANGBE Aimé	Coordonnateur CPC Abomey
KLOTOE Michel	Coordonnateur CPC Bohicon
<b>26 Septembre 2013 (Cotonou)</b>	
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
<b>27 Septembre 2013 (Cotonou)</b>	
ASSOGBA Martin	Président de ALCRER ONG, Coordonnateur du projet
DOSSA Jean Claude	Chargé de communication à ALCRER
GANDEMEY Luc	Chargé de projet ALCRER ONG
HOUNTADA Sabin Kuassi	Comptable ALCRER ONG
Madame DEGUENON Rose	Secrétaire

## 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	Association des parents d'élèves
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	Mécanisme africain d'évaluation par les 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