



DEFIS DE LA MISE EN PLACE ET DU FONCTIONNEMENT DES CADRES INTEGRATEURS, ESPACES DE CONCERTATION MULTI-ACTEURS AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Retour sur l'expérience du PADeLCo et du PRIOPAC, BENIN

Le Programme de Renforcement Institutionnel des Organisations pour la Participation Citoyenne (PRIOPaC) porté par l'ONG GRAIND dans les communes de Kpomassè, Toffo et Zè vise principalement à contribuer au développement local à travers une meilleure participation citoyenne et l'amélioration des conditions de vie des populations. Pour la mise en œuvre des activités de ce projet, GRAIND appuie le fonctionnement des cadres intégrateurs (CI) des trois communes. Initialement, les CI ont été installés à Kpomassè par la Maison de la Société Civile (MdSC) en 2015 (pionnière du concept au Bénin) puis à Toffo et Zè par GRAIND dans le cadre du Programme d'Appui au

Développement Local Concerté (PADeLCo) cofinancé par l'UE et l'AFD en 2016. Après quelques années de fonctionnement des CI, GRAIND a du recul et souhaite partager son expérience sur les bonnes pratiques, les leçons à en tirer et leur plus-value. Les CI sont en effet des creusets de dialogue regroupant tous les acteurs de développement contribuant à une meilleure participation aux prises de décisions au niveau communal.

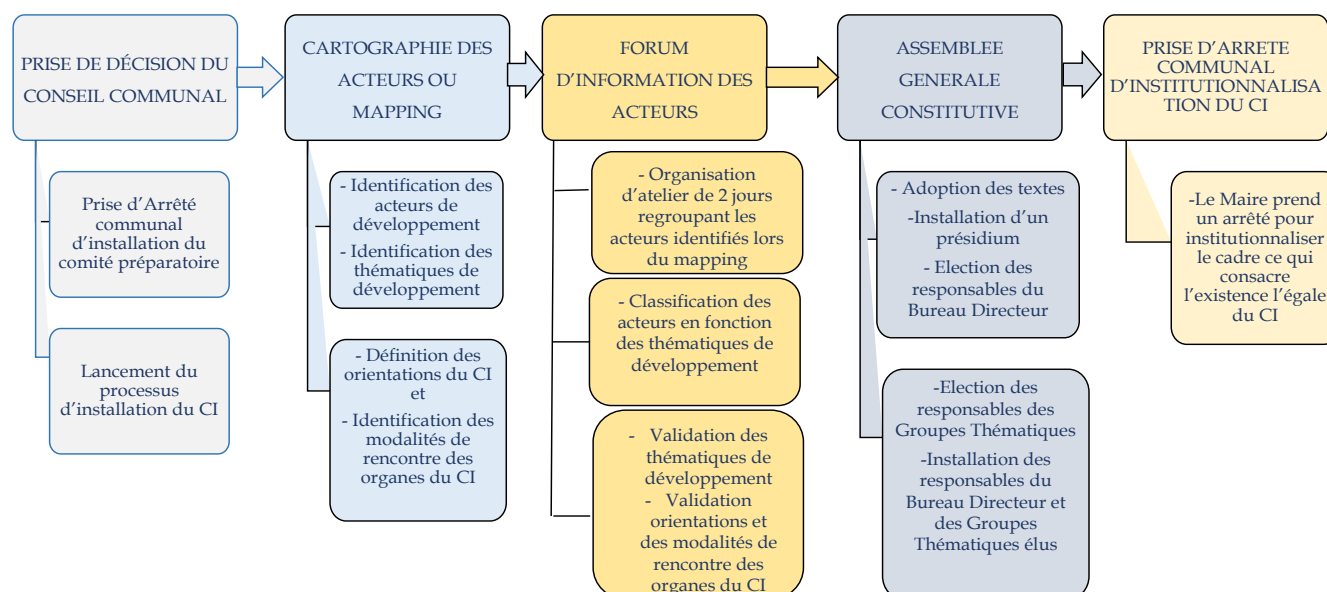
Quelle est la démarche de mise en place de ces CI et comment les faire fonctionner afin qu'ils constituent un véritable outil d'aide à la prise de décision au niveau communal?

ETAPES CLES POUR LA MISE EN PLACE D'UN CADRE INTEGRATEUR(CI)

Le CI est un espace de concertation qui a vocation à faire des recommandations sur le développement local au niveau communal. Aussi il regroupe sept catégories d'acteurs de développement d'une commune : élus, agents communaux, Organisations de la Société Civile, secteur privé, Services Déconcentrés de l'Etat, Partenaires Techniques et Financiers et Préfecture. Ils

sont rassemblés autour de grandes thématiques en relation avec les problématiques du développement local. L'objectif principal assigné à un cadre intégrateur est **d'offrir au conseil communal un espace d'échange qui intègre tous les acteurs intervenant dans le développement local (DL)**. Selon la méthodologie de la MdSC, la mise en place d'un CI suit les cinq étapes suivantes :

Schéma de la démarche d'installation du CI selon la MdSC



Au démarrage, GRAIND s'est inspiré des expériences menées par la MdSC et de sa documentation sur la démarche de mise en place des CI. GRAIND a toutefois adapté le processus d'installation des CI aux contraintes budgétaires et à l'indisponibilité des acteurs, notamment des élus, sollicités par plusieurs partenaires à la fois.

La démarche mise en place par GRAIND est ainsi composée de trois étapes : i. la séance d'information des élus ; ii. le Forum des acteurs et iii. l'Assemblée Générale constitutive.

A. La séance d'information à l'endroit des élus : un préalable indispensable

Cette séance, première étape réalisée par GRAIND à l'endroit de chaque commune bénéficiaire, a regroupé les autorités locales et les agents de la mairie. L'utilité d'un cadre intégrateur et la démarche de mise en place leur ont été expliqués afin d'obtenir leur adhésion pour une participation active au processus. A l'issue de cette séance d'information, la date de la tenue du forum est prise.

B. Le forum d'information des acteurs : un creuset pour obtenir l'adhésion de tous

C'est un espace où les acteurs du développement de la commune, durant deux jours, ont défini en concertation les bases de fonctionnement de leur CI. Ils ont également réalisé le mapping des acteurs, ces deux étapes de la MdSC ayant été combinées par GRAIND.

L'invitation a été faite sur la base d'une liste d'acteurs du développement existante au niveau des services de planification des mairies. Au cours de la première journée d'atelier, la carte des acteurs a fait l'objet d'une actualisation. Celle-ci est indispensable : la liste disponible étant souvent ancienne, et les acteurs mouvants (cessation d'exercer ou nouveaux installés). Ensuite l'équipe de GRAIND a présenté la notion de participation citoyenne et fait un bref rappel de l'histoire des CI. Cette présentation est nécessaire parce qu'elle permet aux acteurs de maîtriser les enjeux et opportunités liés à la mise en place du CI, et de dissiper des éventuelles craintes (fonctionnement, financement, caractère bénévole et apolitique du CI). Cette étape a permis d'obtenir l'adhésion de tous afin de faciliter le processus et leur maintien dans le dispositif. Lors du mapping, les acteurs ont été classés selon les thématiques de développement identifiées par eux-mêmes. Elles constituent les groupes thématiques des cadres intégrateurs. A Toffo comme à Zè, ils sont au nombre de dix (10) : éducation ; santé ; sécurité ; économie locale ; gouvernance locale ; eau, hygiène et assainissement ; genre et social ; sport, culture et loisir ; environnement et aménagement ; communication.

La deuxième journée a été consacrée à définir la structuration et les modalités de rencontre du bureau directeur et des groupes thématiques.



Restitution du Comité Préparatoire de Toffo

A l'issue du forum des acteurs, un comité a été mis en place pour conduire l'organisation de l'Assemblée Générale constitutive (AG). Ce comité est composé d'un représentant d'élus, d'agents communaux, d'OSC, du secteur privé, de Services Déconcentrés de l'Etat. Le comité a restitué les résultats du forum aux exécutifs communaux (maires et ses adjoints) afin de prendre leurs éventuelles observations ; qui ont été intégrées au rapport du forum. Il s'est chargé de préparer l'AG constitutive : choix des dates, heure et lieu, proposition d'un ordre du jour ; et d'inviter les participants, sur la base du mapping des acteurs.

C. L'Assemblée Générale constitutive: naissance du CI et élection des instances dirigeantes

En amont, les invités ont reçu le projet de charte de fonctionnement du CI préparé par le Comité préparatoire et les documents à examiner au cours de l'AG. Après l'ouverture de l'AG, les membres du comité ont restitué les résultats du forum des acteurs aux participants afin de permettre à tout le monde d'être au même niveau d'information. Le rôle et l'existence du comité préparatoire ont pris fin avec l'installation d'un présidium, mis en place pour conduire l'élection des membres du Bureau Directeur et des responsables des groupes thématiques.

Concertation en prélude à l'élection des responsables du bureau directeur du CI à Zè



L'Assemblée Générale (AG) a permis de débattre sur le projet de charte, amendé puis adopté, d'élire et d'installer les instances dirigeantes des CI : le **bureau directeur** et les responsables des **groupes thématiques**, bras opérationnels des CI. Le Bureau Directeur est l'organe exécutif du Cadre intégrateur. Le présidium a demandé aux différentes entités présentes de désigner leurs représentants qui feront partie du Bureau Directeur conformément à sa composition : 9 membres dont, à titre indicatif, 2 représentants de la mairie (un élu et un agent « Chef Service du Développement Local et de la Planification ou le Secrétaire Général ») ; 2 des OSC (dont une femme au moins) ; 1 pour les services déconcentrés de l'Etat ; 1 des organisations de jeunesse ; 1 des associations de femmes, 1 des associations de personnes handicapées et 1 du Secteur Privé. Ce Bureau Directeur est dirigé par un(e) Président(e) ; un(e) Vice-président(e) ; 2 rapporteurs ; 1 chargé de communication ; 1 chargé de mobilisation de ressources et 3 membres.

Le présidium a ensuite coordonné l'élection des représentants des entités aux divers postes du Bureau Directeur.

« Permettez de féliciter ce vaillant comité préparatoire pour le travail abattu car avant ce matin, j'ai reçu l'invitation, l'ordre du jour et les projets de texte que j'ai parcouru. Le cadre intégrateur tel que composé, s'il peut recevoir véritablement l'accompagnement de la maire pour fonctionner, cela va vraiment aider notre commune à avancer son processus de développement »
Ferdinand WOUANDEKON, membre OSC de Toffo

A Toffo le CI est dirigé par un élu, tandis qu'à Zè c'est une OSC et de surcroît une femme qui conduit le CI depuis sa deuxième mandature.

Les groupes thématiques sont dirigés par un bureau de trois membres : un coordonnateur, un rapporteur et un chargé de communication et de mobilisation des ressources. L'élection des responsables de groupes thématiques s'est faite parmi les différents acteurs.

Grâce au plaidoyer de GRAIND, une représentativité de 30% de femmes est atteinte dans les bureaux des organes dirigeants du CI dans chacune des deux communes. Cette part de femmes, à l'actif de GRAIND, n'a pas été atteinte par la MdSC dans les communes où elle a installé des CI.

Après leur élection, les responsables de bureau directeur et des groupes thématiques sont présentés au Maire et à son conseil. Le Maire a ensuite institutionnalisé le CI à travers la prise d'un arrêté communal.



ENJEU DU CHOIX DU PREMIER RESPONSABLE DU CADRE INTEGRATEUR

L'objectif d'avoir un élu président du CI, est qu'il porte la parole et défende les recommandations du CI lors des sessions de conseil communal, où seuls les élus peuvent s'exprimer selon l'article 30 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Cependant, l'expérience d'un élu à la tête du CI à Zè n'a pas porté ses fruits. Le CI n'arrivait

pas à tenir ses rencontres statutaires et le plan d'actions n'a pu être mis en œuvre. L'analyse de ce bilan a révélé que le non fonctionnement du CI était dû, d'une part à son indisponibilité liée à ses charges de 1er Adjoint au Maire, et d'autre part à la non délégation de certaines de ses responsabilités au vice-président du CI. En conséquence, lors de l'AG électorale qui a suivi, les acteurs, dont le Maire, ont décidé de mettre un représentant d'OSC à la tête du CI. Sept mois après, le bilan a été nettement meilleur par rapport aux trois années de présidence de l'élu. Grâce à son engagement et à sa disponibilité, les réunions statutaires du bureau directeur et des groupes thématiques se tiennent régulièrement et la mise en œuvre du Plan de Travail Annuel est une réalité. Il faut souligner que tout ceci n'a été possible que grâce à la volonté du maire de Zè.

L'ENGAGEMENT DES ACTEURS ET DES MAIRIES, ET LE FINANCEMENT DES CI : DES DEFIS A RELEVER POUR ASSURER LEUR FONCTIONNEMENT

Le cadre intégrateur, après son installation doit s'assurer de réunir les facteurs ci-dessous afin de pouvoir démontrer au conseil communal sa plus-value.

A- Disponibilité et engagement bénévole des acteurs : clés du bon fonctionnement des CI

Le fonctionnement du cadre intégrateur dépend en grande partie de deux facteurs. D'une part, il est important que les acteurs se rendent disponibles. En dépit de l'appui technique et financier de GRAIND pour le fonctionnement du CI de Zè, le manque de disponibilité du président et de certains acteurs a freiné les activités du cadre des années durant. En effet, le président n'avait pas délégué le pouvoir au vice-président ce qui a occasionné la démotivation de la plupart des autres membres. Par contre, à Toffo, le CI a bien fonctionné même sans appui substantiel. Par exemple, ce cadre s'est autosaisi de la problématique de mobilisation des ressources locales. Il a mené des actions de sensibilisation qui ont porté leurs fruits avec l'accroissement des recettes fiscales de la commune. Il a également joué un rôle important dans l'organisation des audiences publiques de reddition de comptes. D'autre part, le caractère bénévole de la participation des acteurs aux travaux du CI doit être bien compris de tous. La première mandature des CI a souffert de ce manque d'engagement. En effet, malgré l'information et la sensibilisation sur ce caractère bénévole, certains acteurs élus à des postes de responsabilité ont éprouvé par la suite un désintérêt à participer. L'engagement des acteurs est un facteur déterminant pour le fonctionnement du CI en dépit de tout appui financier.

B- L'engagement du conseil communal : gage du financement communal des CI

Favoriser la concertation multi-acteurs est l'une des prérogatives du CI pour aider à la prise de décision au niveau communal. Ainsi, le CI fait des recommandations au conseil communal sur les problématiques de développement. Pour leur existence et leur prise en compte, l'engagement du conseil communal est nécessaire à deux niveaux :

- la volonté manifeste du Maire et son conseil communal de créer le CI et faciliter son fonctionnement à travers le financement des activités ;
- l'exploitation par le conseil communal des recommandations du CI.

Aucun des 3 CI (Kpomassè, Toffo et Zè) n'a bénéficié du financement sur fonds propres des mairies. Ceci est dû à la faible mobilisation des ressources propres des communes ; qui elle-même est le reflet de l'incivisme fiscal et de l'insuffisance de matières imposables dans ces communes à caractère rural. C'est aussi dû au manque de volonté politique franche de la part des élus d'accompagner les CI.

A Kpomassè, la prise d'arrêté d'institutionnalisation du CI et l'inscription d'une ligne budgétaire ont été effectives un an après son installation. A Toffo et à Zè, malgré la prise d'arrêté et l'inscription d'une ligne budgétaire aussitôt après installation des CI, le décaissement effectif des ressources pour assurer le fonctionnement des CI n'a pas été réalisé.

« Nous avons perçu l'utilité du CI au moment où le conseil communal était en crise. Si nous avons pu nous comprendre et que tout va bien, c'est grâce au CI. Car sur leur propre initiative, ils ont rencontré et écouté chaque partie dans un premier temps puis ont rencontré tous les conseillers et ont réussi à nous réconcilier. [...] si le CI n'existait pas il fallait le créer. C'est pourquoi nous allons nous battre désormais pour assurer son financement par le budget communal »

Kénam MENSANH, Maire de Kpomassè, Dialogue OSC-autorité locale, Mars 2020

LE CONVENTIONNEMENT : UNE STRATEGIE DE RESPONSABILISATION DES ACTEURS

Grâce à l'appui technique et financier de GRAIND, les CI disposent d'un plan d'actions, d'un Plan de Travail Annuel (PTA) assorti d'un budget réaliste. Sur la base de ces documents, le CI serait en mesure de mobiliser des ressources en dehors des appuis financiers de GRAIND et de celui éventuel de la mairie. Malgré tout, GRAIND est resté le seul Partenaire Technique et Financier (PTF) de ces CI, ce qui ne favorise pas leur pérennisation. Aussi, GRAIND a intensifié ses actions de lobbying. D'une part, auprès des autorités communales en vue du financement effectif des CI. Et d'autre part, à l'endroit des acteurs des CI pour qu'ils se mobilisent davantage afin que le CI bénéficie du financement communal mais aussi capte des financements extérieurs (auprès des PTF) pour le suivi de la mise en œuvre des Plans Annuels d'Investissement des communes, le suivi de la mise en œuvre du FADeC, la demande et la participation aux audiences publique de reddition de comptes, etc.

Dans le souci de responsabiliser le CI de Zè, GRAIND a signé une convention avec lui. Elle définit la responsabilité et les engagements de chaque partie prenante. L'évaluation de cette convention a permis à GRAIND d'apprécier le niveau de respect des engagements. Ce conventionnement est nécessaire parce qu'il promeut la synergie d'action entre les parties prenantes et les met face à leurs responsabilités. Cette expérience est en cours d'implémentation dans les communes de Kpomassè et de Toffo.

CONSEILS ET BONNES PRATIQUES

- ❖ Respecter les étapes d'installation du CI pour assurer l'adhésion et l'appropriation des acteurs ;
- ❖ Veiller que des personnes disponibles et ayant le sens de l'engagement et du bénévolat soient à la tête des instances du cadre ;
- ❖ Amener le conseil communal à prendre un arrêté pour institutionnaliser le cadre, inscrire une ligne budgétaire pour le fonctionnement du CI et délibérer en ce sens ;
- ❖ Amener les acteurs des CI à se donner une vision et tenir régulièrement les réunions statutaires ;
- ❖ Les membres du CI doivent se baser sur le PAI pour élaborer leur PTA afin d'être en phase avec les orientations de leur commune dans leurs recommandations.

PADeLCo et PRIOPAC sont soutenus par

Michel N. KPOYIN
Directeur Exécutif _GRAIND ONG
Kpoyin_nm@yahoo.fr

Jean-Baptiste M. HOUNKPE
Coordonnateur de Programme
jbhounkpe@yahoo.fr

Initiative Développement
29 rue Ladmirault
86000 Poitiers
France
+33 (0)5 49 60 89 66



Le contenu de la présente publication relève des seules responsabilités de GRAIND et d'ID