



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE LA DECENTRALISATION, DE LA GOUVERNANCE LOCALE,  
DE L'ADMINISTRATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



OBSERVATOIRE DE LA GOUVERNANCE LOCALE ET  
DE LA DECENTRALISATION (OGOLD)

# **RAPPORT ANNUEL SUR L'ETAT DE LA GOUVERNANCE LOCALE ET DE LA DECENTRALISATION AU BENIN AU TITRE DE 2013**

*Décembre 2015*





REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION, DE LA GOUVERNANCE LOCALE,  
DE L'ADMINISTRATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



OBSERVATOIRE DE LA GOUVERNANCE LOCALE ET  
DE LA DECENTRALISATION (OGOLD)

# **RAPPORT ANNUEL SUR L'ETAT DE LA GOUVERNANCE LOCALE ET DE LA DECENTRALISATION AU BENIN AU TITRE DE 2013**

*Décembre 2015*



## TABLE DES MATIÈRES

<b>Liste des annexes</b> .....	<b>3</b>
<b>liste des schémas</b> .....	<b>3</b>
<b>Liste des tableaux</b> .....	<b>3</b>
<b>Liste des figures</b> .....	<b>4</b>
<b>Sigles et abréviations</b> .....	<b>6</b>
<b>Résumé exécutif</b> .....	<b>7</b>
<b>0. Introduction</b> .....	<b>9</b>
0.1 Contexte de l'étude .....	9
0.2 Objectifs .....	10
0.2.1 Objectif global .....	10
0.2.2 Objectifs spécifiques .....	10
0.3 Résultats attendus.....	11
0.4 Définition des concepts.....	11
0.4.1 La gouvernance .....	11
0.4.1 La gouvernance locale .....	11
0.4.2 La performance .....	12
<b>1. Déroulement de la mission</b> .....	<b>13</b>
1.1 Méthodologie .....	13
1.1.1 Préparation.....	13
1.1.1 La collecte des données .....	13
1.1.2 Le dépouillement, le traitement et l'analyse des données.....	19
1.1.3 Rédaction du rapport provisoire .....	20
<b>2. Rappel des indicateurs de la gouvernance locale</b> .....	<b>21</b>
2.1 Grandes lignes de l'étude de base .....	21
2.2 Constats et propositions .....	23
<b>3. Présentation des résultats de l'évaluation</b> .....	<b>25</b>
3.1 Synthèse .....	25
3.1.1 Niveau communal .....	25
3.1.2 Niveau déconcentré/Départemental .....	36
3.2 Présentation par domaine .....	39

3.2.1	Niveau communal .....	39
3.2.2	Niveau départemental .....	50
3.2.3	Niveau National.....	53
3.2.4	Les succès dans le pilotage de la 2D.....	65
3.2.5	Les faiblesses dans le pilotage de la 2D .....	65
3.2.6	Synergie entre les acteurs .....	69
3.3	Enjeux actuels et recommandations.....	75
<b>Conclusion .....</b>		<b>77</b>
<b>Bibliographie .....</b>		<b>79</b>
<b>Annexes .....</b>		<b>81</b>

### LISTE DES ANNEXES

Annexe 1: Termes de références de l'étude .....	81
Annexe 2: Questionnaire utilisé .....	85
Annexe 3: Liste des Indicateurs de la Gouvernance Locale .....	91
Annexe 4: Liste des personnes rencontrées .....	102

### LISTE DES SCHEMAS

Schéma 1: Architecture des principaux acteurs de la décentralisation au Bénin.....	70
Schéma 2: Organigramme actuel du MDGLAAT .....	73

### LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Liste des communes retenues par département et par équipe.....	14
Tableau 2 : Liste des acteurs cibles .....	15
Tableau 3 : Programme d'évolution des enquêteurs dans les communes et les départements .....	16
Tableau 4 : Programme de collecte complémentaire communiqué par lettre N° 25/MDGLAAT/CN-OGOLD/CP/SA DU 29 MAI 2015.....	19
Tableau 5 : Axes et domaines d'évaluation de la gouvernance locale .....	22
Tableau 6 : Incohérences corrigées au niveau des indicateurs proposés par l'étude sur les mécanismes d'évaluation de la gouvernance locale.....	23
Tableau 7 : Recettes de l'ensemble des communes, recettes propres et transferts, 2003-2008 .....	59
Tableau 8 : Evolution des ressources FADeC de 2008 à 2012 selon les sources de transfert .	60
Tableau 9 : Présentation des fonds FADeC alloués aux communes en 2013 selon les sources de transfert.....	61

Tableau 10 : Répertoire des enjeux et des recommandations ..... 75

**LISTE DES FIGURES**

Figure 1 : Répartition des communes en % selon le niveau d'organisation interne de leur administration ..... 25

Figure 2 : Répartition des communes en % selon le niveau de gestion administrative et financière..... 26

Figure 3 : Répartition des communes en % selon le niveau de la coopération intercommunale et de la coopération décentralisée ..... 27

Figure 4 : Répartition des communes en % selon la qualité d'information, de communication, de participation et de prise en compte du genre ..... 28

Figure 5 : Répartition des communes en % selon la qualité de la de mobilisation des ressources..... 29

Figure 6 : Répartition des communes en % selon la qualité des prestations des administrations communales..... 30

Figure 7 : Répartition des communes en % selon le niveau d'implication des associations de communes dans la gouvernance locale ..... 31

Figure 8 : Répartition des communes en % selon le niveau des prestations de l'administration départementale..... 31

Figure 9 : Répartition des communes en % selon le niveau de couverture des communes par les SDE ..... 32

Figure 10 : Répartition des communes en % selon la qualité de la gestion des carrières et de la motivation des agents ..... 33

Figure 11 : Répartition des communes en % selon le niveau de coordination des administrations communales par les SG de mairie..... 33

Figure 12 : Répartition des communes en % selon le niveau de la délégation au sein des organes exécutifs communaux ..... 34

Figure 13 : Répartition des communes en % selon le niveau d'effectivité de la délégation au sein des organes exécutifs communaux ..... 35

Figure 14 : Répartition des communes en % selon le niveau d'instruction des élus..... 35

Figure 15 : Répartition des départements en % selon la qualité du fonctionnement des administrations départementales..... 36

Figure 16 : Répartition des départements en % selon la qualité du fonctionnement des cadres de concertation..... 37

Figure 17 : Répartition des départements en % selon la qualité du contrôle de légalité ..... 37

Figure 18 : Répartition des départements en % selon la qualité de l'assistance-conseil ..... 38

Figure 19 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 1 ..... 39

Figure 20 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 2 ..... 41

Figure 21 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 3	43
Figure 22 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 4	44
Figure 23 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 5	44
Figure 24 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 6	45
Figure 25 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 7	45
Figure 26 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 8	46
Figure 27 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 9.1	46
Figure 28 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 9.2	47
Figure 29 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 9.3	47
Figure 30 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 9.4	48
Figure 31 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 9.5	48
Figure 32 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 9.6	49
Figure 33 : Répartition des départements en % selon les niveaux des indicateurs relatifs au fonctionnement des administrations déconcentrées.....	50
Figure 34 : Répartition des départements en % selon les niveaux des indicateurs relatifs au fonctionnement des cadres de concertation et de coordination .....	51
Figure 35 : Répartition des départements en % selon les niveaux des indicateurs relatifs au contrôle de légalité .....	51
Figure 36 : Répartition des départements en % selon les niveaux des indicateurs relatifs à l'assistance-conseil.....	52
Figure 37 : Aperçu global des transferts de ressources FADeC de 2008 à 2012.....	61
Figure 38 : Aperçu global des fonds FADeC alloués aux communes en 2013 .....	62

## SIGLES ET ABBREVIATIONS

<b>2D</b>	: Processus de Décentralisation et de Déconcentration
<b>ANCB</b>	: Association Nationale des Communes du Bénin
<b>AR/AD</b>	: Associations Régionales et des Associations Départementales de communes
<b>BM</b>	: Banque Mondiale
<b>CAD</b>	: Conférence Administrative Départementale
<b>CC</b>	: Conseil Communal
<b>CDCC</b>	: Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
<b>CM</b>	: Chargé de Mission du Préfet
<b>CONAFIL</b>	: Commission Nationale des Finances Locales
<b>CTB</b>	: Coopération Technique Belge
<b>DGAE</b>	: Direction Générale de l'Administration d'Etat
<b>DGDGL</b>	: Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
<b>FADeC</b>	: Fonds d'Appui au Développement des Communes au Bénin
<b>FONIC</b>	: Fonds National d'Investissement Communal au Burundi
<b>IGAA</b>	: Inspection Générale des Affaires Administratives
<b>IGF</b>	: Inspection Générale des Finances
<b>IGL</b>	: Indicateurs de Gouvernance Locale
<b>MAEP</b>	: Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
<b>MDGLAAT</b>	: Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
<b>OGOLD</b>	: Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation
<b>ONG</b>	: Organisation Non Gouvernementale
<b>PAAC</b>	: Programme Annuel d'Assistance-conseil aux Communes
<b>PAI</b>	: Plan Annuel d'Investissement
<b>PDC</b>	: Plan de Développement Communal
<b>PDDI</b>	: Plan Départemental de Développement Intersectoriel
<b>Plan 2D</b>	: Plan de Décentralisation et de Déconcentration
<b>PNUD</b>	: Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PONADEC</b>	: Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
<b>PTA</b>	: Plan de Travail Annuel
<b>PTF</b>	: Partenaire Technique et Financier
<b>RAT</b>	: Réforme de l'Administration Territoriale
<b>SCRIP</b>	: Stratégies de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
<b>SDE</b>	: Services Déconcentrés de l'Etat
<b>SIGFIP</b>	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

## RESUME EXECUTIF

La majorité des communes de l'échantillon, soit 91,67%, a une bonne organisation administrative interne. Dans le domaine de la gestion administrative et financière la grande majorité de communes (70%), s'est dotée à temps de ressources financières pour l'exécution de leur programme d'activités au cours de l'année 2013, dans le respect du principe de l'annualité budgétaire. En ce qui concerne l'information, communication et participation du genre, dans 66,67% des communes enquêtées, les autorités font un effort pour associer les femmes et les couches vulnérables dans la gestion communale, même si la formalisation d'un système d'information efficace et d'implication des citoyens à la gestion communale demeure encore timide (20,83%). Sur le plan de la mobilisation des ressources, dans 66,67% des communes enquêtées, la mobilisation des ressources est assez acceptable tandis que 12,5% sont au dessus de la moyenne. En ce qui concerne les prestations de l'administration départementale, 58,34% des communes enquêtées sont satisfaites vis-à-vis des prestations des préfectures et des services déconcentrés. De même, dans 62,5% des communes, il est noté que la délégation de pouvoir entre le maire et ses adjoints existe, situation formalisée par un arrêté du maire.

En ce qui concerne le fonctionnement des cadres de concertation au niveau des départements, les deux organes statutaires des départements (CAD et CDCC) fonctionnent bien, et les services déconcentrés y participent régulièrement. Cependant, la position centrale du préfet au niveau départemental est toujours méconnue, sinon indéfiniment contestée, toutes choses qui rendent illusoire la représentativité du Gouvernement.

L'exercice de la tutelle sur l'examen des actes pris par les communes est efficace et il existe une bonne collaboration entre la commune et l'échelon déconcentré dans 75% des communes. Toutefois, on ne saurait négliger les 25% des communes au niveau desquelles l'enracinement de la tutelle demeure encore difficile.

Les faiblesses relevées ralentissent cependant la prégnance de la gouvernance et invitent à plus d'efforts dans plusieurs autres domaines.

Ainsi, d'une manière générale, pour 41,67% des communes visitées, l'effort dans la création d'une dynamique de mutualisation des compétences dans leur espace géographique est faible. 20,84% seulement des communes ont pu s'engager dans une dynamique relativement significative. La couverture des communes par les Chargés de Mission reste encore insuffisante. L'offre de services aux populations reste encore très faible et de faible qualité dans plus de 20% des communes (communes ayant obtenu la note 5 et celles ayant obtenu la note 10). Ces communes n'offrent pas les services dans les délais les plus brefs, soit parce que ne disposant pas suffisamment de personnel, soit parce que la bureaucratie y est forte. Par contre pour ce qui est de l'établissement de la carte nationale d'identité, il faut reconnaître que la responsabilité est partagée entre trois acteurs : la commune, la préfecture et la police nationale. L'étude révèle aussi que les services déconcentrés de l'Etat sont très faiblement représentés dans les communes. Les populations sont donc contraintes

de parcourir de très longues distances pour s'assurer de la couverture de certaines prestations étatiques. L'autre constat négatif est que 58,33% des communes ne maîtrisent pas le taux de couverture réelle de leurs communes par les SDE. Elles devraient en conséquence faire de gros efforts dans ce domaine pour disposer d'informations fiables sur la couverture des SDE dans leur communes.

Par ailleurs, les communes présentent en général une adéquation profil-poste, de mobilité et de motivation des agents, de 33,33%, ce qui est en dessous de la moyenne. Même si certains avantages, encouragements et distinctions existent pour le personnel, les communes doivent les améliorer et mettre un accent plus accru sur la formation.

La situation est davantage alarmante que dans 25% des communes où la gestion des carrières et la motivation des agents restent faibles. Dans 25% également, les acteurs ont soit préféré s'abstenir de donner un avis sur cette question ou les acteurs les plus indiqués selon les agents rencontrés ne seraient pas disponibles. Tout ceci dénote à quel point la gestion des carrières et la motivation des agents restent problématiques dans les communes.

En matière de coordination des activités des services communaux par le Secrétaire Général, 20,83% plafonnent et reconnaissent au Secrétaire général le rôle primordial qui lui revient. Ce pourcentage peut être porté à 37,50% si l'on y ajoute les 16,67% qui sont au-dessus de la moyenne. Cependant, 33,33% semblent méconnaître ce rôle.

Il faut rechercher les raisons de la faible coordination à plusieurs niveaux dont principalement l'encouragement des agents à contourner le niveau hiérarchique du Secrétaire général, notamment ceux dont les fonctions sont vitales pour la commune ou qui, par leur position privilégiée, préfèrent s'adresser directement à l'autorité communale, faisant fi ainsi du contrôle régulateur de ce maillon de redressement.

Au niveau de mise en œuvre de la délégation, le premier constat est que certaines communes qui ont fourni les informations sur l'existence d'actes instituant la délégation d'attributions entre le maire et ses adjoints n'ont pas répondu à la question de savoir si cette délégation est effective ou non. Cela pose déjà une question de pertinence de la délégation au niveau desdites communes. Dans 4,17% et 16,67% de communes, la délégation n'est pas effective (médiocre ou faible).

## 0. INTRODUCTION

### 0.1 CONTEXTE DE L'ETUDE

Au Bénin la décentralisation est devenue effective avec l'installation des conseils communaux et municipaux élus en 2003. Cette réforme fondamentale de l'administration territoriale trouve tout son sens d'une part, dans le souci de mettre en œuvre les recommandations de l'historique Conférence des Forces Vives de février 1990 et d'autre part, de la nécessité de mettre en place un système de gouvernance locale afin d'assurer l'accès des populations à des services sociaux de qualité.

Les conseils communaux et municipaux ont bénéficié, conformément à un cadre juridique<sup>1</sup> élaboré à cet effet, d'un important champ d'actions multisectorielles articulé sous la forme de compétences dont la répartition entre l'Etat et les communes se décline en trois types de compétences, à savoir les compétences propres, les compétences partagées et les compétences déléguées.

Plus de dix ans après l'installation des conseils communaux et municipaux, deux mandats électifs se sont écoulés et les préparatifs pour un troisième mandat sont en cours. Les acteurs locaux se sont manifestement imposés dans l'environnement institutionnel béninois. Soixante-dix-sept (77) collectivités territoriales décentralisées œuvrent inlassablement avec l'assistance conseil et sous le contrôle de six préfectures à asseoir un développement local.

En 2007, un Forum bilan de la décentralisation a eu lieu ; il a permis d'évaluer le processus et a conduit à l'apparition de nouveaux acteurs et outils d'amélioration du contexte du développement local. L'année 2008 a été marquée par l'effectivité des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) alors que 2009 a permis l'avènement de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) et l'adoption de la loi sur l'intercommunalité au Bénin.

Mais, la réussite de la décentralisation reste fortement tributaire de la qualité de la gouvernance. Centrée sur la répartition des pouvoirs entre les acteurs organisationnels, la gouvernance publique locale met la lumière sur les mécanismes de coordination nécessaires à l'intérieur et à l'extérieur d'une organisation pour réguler les conflits d'intérêts entre ses différentes parties prenantes.

Il apparaît dès lors que la décentralisation est, sur le plan des institutions publiques, l'acte fondateur d'une gouvernance locale ; elle ne peut se réduire simplement à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales. Elle renvoie aussi à l'exercice du pouvoir dans les collectivités territoriales décentralisées avec ses exigences de responsabilités, de liberté et surtout de proximité vis-à-vis des populations.

<sup>1</sup> Cinq lois sur la décentralisation ont été adoptées au lancement du processus en 1999 ; plusieurs dizaines de décrets d'application ont été pris en conséquence depuis et concourent à la mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale. Une dernière loi est intervenue en 2009 relativement à la promotion de l'intercommunalité au Bénin

Pour ce faire, la mise en œuvre cohérente de la Réforme de l'Administration Territoriale appelle une démarche d'analyse critique de son processus axée sur les différents acteurs, les dynamiques émergentes et toute l'économie politique engendrée par la décentralisation.

C'est pourquoi, un ministère spécifiquement dédié à la décentralisation a été mis en place en 2007. Son décret de création a fait l'objet d'une modification en 2013 avec le décret n° 2013-68 du 19 février 2013 portant attribution, organisation et fonctionnement. L'avènement dudit ministère a consacré également la création de l'Observatoire pour la Gouvernance Locale et la Décentralisation (OGOGLD). Par décret n° 2009-246 du 09 juin 2009, ce centre de réflexion stratégique sur la décentralisation et le développement local a été mis en place. De ses attributions, il ressort qu'il doit produire et publier le rapport annuel sur l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation. La réalisation du rapport annuel sur l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation permettra d'offrir aux acteurs du développement local un outil d'évaluation de la qualité de gouvernance et l'identification des activités à mettre en œuvre pour son amélioration. Malheureusement, du fait de ses contingences internes, l'observatoire n'a pas été en mesure de publier ce rapport depuis sa création. Mais avec les derniers aménagements dont elle a bénéficié en termes de ressources humaines, l'occasion se trouve propice pour produire ce rapport dans le souci de contribuer à assurer le leadership du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) sur la question.

C'est dans ce cadre que se situe la présente mission dont la réalisation a été confiée au Cabinet ALPHA & OMEGA CONSULTANTS, lequel a eu recours à l'expertise de messieurs GOGAN Dagbégnon Mathias, administrateur Civil, TOSSOU John Bosco, économiste planificateur et BESSAN Gilles Faucas, administrateur, tous consultants indépendants.

## **0.2 OBJECTIFS**

### **0.2.1 Objectif global**

Apprécier l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation au Bénin au titre de l'année 2013.

### **0.2.2 Objectifs spécifiques**

Il s'agit de :

- présenter la situation de la gouvernance locale ;
- recenser les domaines où des progrès restent à faire par chacun des acteurs ;
- identifier les principales réformes à opérer pour induire davantage d'efficacité dans le système de décentralisation et de promotion du développement local ;
- dégager les enjeux actuels liés à la décentralisation et au développement local au Bénin.

### 0.3 RESULTATS ATTENDUS

- la situation de la gouvernance locale est présentée ;
- les domaines où des progrès restent à faire par chacun des acteurs sont recensés ;
- les principales réformes à opérer pour induire davantage d'efficacité dans le système de décentralisation et de promotion du développement local au Bénin sont identifiés ;
- les enjeux actuels liés à la décentralisation et au développement local au Bénin sont dégagés.

### 0.4 DEFINITION DES CONCEPTS

#### 0.4.1 La gouvernance

Il existe plusieurs définitions de la gouvernance. Quelques-unes seront citées ici : la définition de la Banque Mondiale, celle du PNUD puis celle contenu dans la Charte nationale pour la gouvernance de développement au Bénin.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) définit la gouvernance comme *l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans le cadre de la gestion des affaires d'une organisation*. Cette définition implique trois dimensions de la gouvernance : gouvernance politique, gouvernance administrative, gouvernance économique.

Au Bénin, la Charte nationale pour la gouvernance de développement définit la gouvernance comme un terme qui désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. Cette définition béninoise met l'accent sur les règles, les processus et les comportements des acteurs dans l'exercice des pouvoirs. Elle servira de socle à la définition de la gouvernance locale.

#### 0.4.2 La gouvernance locale

Les définitions avancées par l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) et par la Charte nationale sur la gouvernance locale permettront de mieux comprendre le concept et de le situer dans le cadre de la présente mission.

Dans son premier rapport d'autoévaluation de la gouvernance locale, l'ANCB retient la définition de la gouvernance locale comprise comme « la démocratisation des processus de décision pour la gestion d'un territoire. Elle implique l'exercice de leurs responsabilités par l'Etat et les collectivités territoriales quand elles existent, et la participation des populations, des ONG et des organisations de base au processus de prise de décision ».

La Charte nationale sur la gouvernance locale présente le concept comme « un système d'administration et de gestion locale dans lequel l'ensemble des acteurs sont appelés à coordonner leurs efforts dans la conception, la mise en œuvre et le contrôle des actions de développement local.

Dans le cadre de la présente étude, la gouvernance locale sera une synthèse des deux définitions. Ainsi la gouvernance locale est **un système d'administration et de gestion locale dans lequel l'ensemble des acteurs sont appelés à coordonner leurs efforts dans la conception, la mise en œuvre et le contrôle des actions de développement local. On en déduit que la gouvernance locale se caractérise par :**

- **l'exercice de leurs responsabilités par l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre du processus de décentralisation et de déconcentration;**
- **la démocratisation des processus de décision pour la gestion d'un territoire (participation des populations, la responsabilité des acteurs impliqués, l'efficacité et la cohérence dans les interventions).**

L'évaluation de la gouvernance locale devra tenir compte aussi bien des responsabilités des collectivités locales que de celles de l'Etat.

### **0.4.3 La performance**

La performance exprime le rapport entre le résultat obtenu et l'effort déployé pour le réaliser. Elle peut être comparée à l'interne ou avec l'externe. La mesure de la performance nécessite l'utilisation d'indicateurs de gestion.

Les indicateurs de gestion servent à faire la lumière sur la performance d'une organisation. L'appréciation du niveau et de la qualité de la performance exige souvent le recours à des combinaisons d'indicateurs qui permettent de mesurer diverses dimensions d'une pratique de gestion ou d'un phénomène organisationnel. Peu d'indicateurs, utilisés seuls, donnent un tableau complet de la performance.

La performance s'apprécie également en comparant le résultat d'un indicateur avec une cible, une norme ou encore avec les résultats enregistrés par d'autres organisations pour le même indicateur. Dans ce dernier cas, il s'agit de Benchmarking ou d'étalonnage, une pratique de gestion de plus en plus recherchée en matière d'appréciation de la performance.

# 1. DEROULEMENT DE LA MISSION

## 1.1 METHODOLOGIE

### 1.1.1 Préparation

La phase préparatoire a été caractérisée par :

- Une séance de cadrage : qui a permis la prise de connaissance avec le commanditaire, les échanges sur la démarche globale de la mission, sur le chronogramme et sur les aspects logistiques.
- La Collecte et l'analyse de certains documents de base : matrice d'évaluation de la gouvernance locale à partir des indicateurs de mesure de gouvernance locale mis en place à l'OGOLD, la Charte nationale de la gouvernance locale au Bénin, etc.
- L'élaboration des outils de collecte de données des niveaux national, départemental et communal.
- La tenue d'un atelier de lancement de la mission au cours duquel, d'une part, les méthodes, techniques et outils de collecte, de traitement, d'analyse et d'interprétation des données ont été présentés et adoptés ; d'autre part, le mode de détermination et la liste des communes cibles ont été présentés puis validés.

#### 1.1.1 La collecte des données

##### 1.1.1.1 La stratégie de collecte

Sept principes ont guidé la collecte des données qui sont les suivants :

- Se fonder sur des agents de collecte :
  - proposés à l'OGOLD par certaines directions techniques du MDGLAAT (DGDGL, MCL) ;
  - ayant la maîtrise des langues locales parlées dans les zones d'enquête ;
  - disposant d'une habitude du terrain et des collectes de données ;
  - aptes à se placer sous la dépendance technique du consultant dans le cadre de la collecte.
- Valider les outils de collecte.
- Valider le choix des zones d'enquête (22 communes de droit commun + 3 communes à statut particulier).
- Valider le choix des personnes ciblées par les enquêtes.
- Identifier correctement les agents de collecte.
- Former les agents de collecte aux outils et à la démarche de collecte.
- Organiser la collecte au niveau des communes (02 jours par commune) et au niveau départemental (01 jour par département).
  - Un test de cohérence est organisé (sous la supervision des experts) ;
  - Lecture commentée des outils de collecte pour apporter aux agents de collecte toutes les précisions nécessaires ;

- Poursuite de la collecte avec la participation des experts aux séances de synthèse interdépartementales.

#### I.1.1.1 Zone de collecte

La zone de collecte prend en compte vingt-cinq communes des soixante-dix-sept que compte le Bénin, soit environ le tiers du total.

- **Mode de calcul du nombre**
  - 22 communes de droit commun (2 communes par département, sauf Littoral = 2 x 11 = 22)
  - 3 communes à statut particulier.
- **Mode d'identification des 2 communes de droit commun par département**
  - Les données de la CONAFIL ont été exploitées ;
  - Sur cette base, il a été choisi dans chaque département la commune qui a la plus forte dotation FADeC pendant les 5 dernières années et la commune qui a la plus faible dotation FADeC pendant les 5 dernières années.
- **Justification de l'option**

D'abord, il est intéressant de considérer les communes selon leur dotation FADeC étant donné que les critères de pondération des dotations FADeC combinent plusieurs aspects liés à la gouvernance locale. Par ailleurs, de tous les systèmes d'évaluation de la gouvernance locale au Bénin (système prévu par la PONADEC, auto-évaluation de la gouvernance locale, évaluation FADeC), seule les données sur l'évaluation FADeC sont plus ou moins disponibles sur une certaine période et à la fois récentes.

Il a enfin été jugé pertinent de considérer les moyennes sur les 5 dernières années, étant donné qu'il s'agit du premier rapport sur l'état de la gouvernance locale.

Ainsi, la liste des communes retenues figure dans le tableau n°1 ci-dessous.

Tableau 1 : Liste des communes retenues par département et par équipe

Département	Communes
Alibori	Banikoara, Ségbana
Atacora	Kérou, Toucountouna
Atlantique	Abomey-Calavi, Tori Bossito
Borgou	Parakou, Pèrèrè, Tchaourou
Collines	Savalou, Savè
Couffo	Aplahoué, Toviklin
Donga	Djougou, Ouaké
Littoral	Cotonou
Mono	Bopa, Comè
Ouémé	Adjarra, Aguégoués, Porto-Novo
Plateau	Ifangni, Kétou
Zou	Covê, Djidja

- **Proposition d'acteurs cibles**

Le tableau n°2 ci-dessous présente la liste des acteurs pris en compte par les agents enquêteurs à chaque niveau de collecte.

Tableau 2 : Liste des acteurs cibles

		<b>Acteurs cibles</b>
<b>Au niveau national</b>		Directions techniques et organismes du MDGLAAT : DGDGL, DGAE, OGoLD, DPP, DAT, CONAFIL. Société Civile : ANCB. PTF responsables des projets et programmes intervenant dans la décentralisation et le développement local : Coopération Suisse (ASGoL), Coopération Allemande (PDDC/GIZ), Coopération Néerlandaise, Union Européenne (PADL).
<b>Au niveau départemental</b>		Préfet, SG de Département, Chargé de mission, CSPAT, CSTCD, CSAF, SDE secteur Eau, éducation, santé, agriculture, TP, Responsables des programmes/projets intervenant au niveau départemental
<b>Au niveau communal</b>		Maires, Adjoints au maire, CA, SG, CSDLP, CSAD, CSTC.Com, OSC SDE locaux, CPS, etc.

- **Note explicative sur l'évolution des enquêteurs dans les communes et départements**

- Un test de cohérence a été organisé par chacune des équipes, les 6 et 7 janvier 2015 dans les communes d'Aguégoués, d'Adjarra et à la préfecture de l'Ouémé-Plateau (en italiques dans le tableau) ;
- Une réunion de synthèse du test de cohérence a été organisée les 8 et 9 janvier 2015 pour apprécier les résultats du test de cohérence et corriger les fiches de base.
- La collecte des données a démarré effectivement le 12 janvier 2015 et était prévue pour prendre fin en principe le 02 février 2015.
- Toutefois, ce délai n'a pas pu être respecté, à cause des multiples difficultés.

Tableau 3 : Programme d'évolution des enquêteurs dans les communes et les départements

COMMUNES		DATES		PREFECTURE	EQUIPES D'ENQUÊTE	CONSULTANTS	OBSERVATIONS
6 et 7 janvier 2015	8 et 9 janvier 2015	12 au 30 janvier 2015	Jusqu'au 02 février 2015				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Adjarra : 03 enquêteurs</li> <li>Aguégoués : 03 enquêteurs</li> <li>Porto-Novo/Préfecture : 03 enquêteurs</li> </ul>	8 et 9 janvier 2015 <b>Cotonou :</b> Synthèse test de cohérence et correction outils 8 et 9 janvier 2015		Porto-Novo				Test de cohérence, synthèse et correction des fiches de collecte
		Djougou et Ouaké : 12, 13 et 14 janvier			<u>Equipe n°2</u>	BESSAN Gilles	Départ le 11/01
		Kérou et Toucountouna 15, 16 et 19 janvier		Natitingou	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bruno OUNSOUKPOE</li> <li>Valère SETONNOUGBO</li> <li>Thomas DOSSOU-GOUIN</li> </ul>	BESSAN Gilles	Retour à Kétou le 20/01
		Ifangni et Kétou : 21, 22 et 23 janvier				BESSAN Gilles	
		Porto-Novo, Adjarra et Aguégoués 26 et 27 et 28 janvier				BESSAN Gilles	Retour à Cotonou le 28 janvier
		Banikoaraet Ségbana: 12, 13, 14 et 15 janvier			<u>Equipe n°1:</u>	TOSSOU John Bosco	Départ le 10, nuit à Parakou et départ pour Banikoara le 11
		Pèrèrè, Tchaourou, Parakou : 19, 20, 21, 22 et 23 janvier		Parakou	<ul style="list-style-type: none"> <li>ASSANE MAHAMANE</li> <li>GOUBIYI Paula</li> <li>TOSSOU Eric</li> </ul>	TOSSOU John Bosco	Voyage le 16/01/2015

COMMUNES		PREFECTURE	EQUIPES D'ENQUÊTE	CONSULTANTS	OBSERVATIONS
<b>DATES</b>					
6 et 7 janvier 2015	8 et 9 janvier 2015	12 au 30 janvier 2015	Jusqu'au 02 février 2015		
		Abomey Calavi, Tori Bossito : 26, 27 et 28 janvier 2015		TOSSOU John Bosco	
		Cotonou : 29 et 30 janvier	Cotonou (02 février)	TOSSOU John Bosco	
		Aplahoué, Toviklin : 12, 13 et 14 janvier 2015		GOGAN Mathias	Départ le 11/01/2015
		Bopa et Comè : 15, 16 et 19 janvier 2015		GOGAN Mathias	
		Savalou et Savè : 20, 21 et 22 janvier	Lokossa (20 janvier)	GOGAN Mathias	
		Covè et Djidja : 23, 26 et 27 janvier		GOGAN Mathias	
			Abomey (28 janvier)	GOGAN Mathias	

### ● Outils de collecte de données par cible

Les caractéristiques prises en compte par les outils ont été déterminées pour permettre de :

- Restituer l'atteinte des indicateurs de mesure de performance retenus par OGoLD ;
- Présenter l'analyse de l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation par rapport aux thématiques notamment, l'économie locale, la promotion de l'intercommunalité, la fiscalité locale, la capacité financière des collectivités locales et le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), l'animation du territoire et la promotion du dialogue des élus ;
- Dégager les grandes tendances du développement local au Bénin ;
- Dédire des recommandations réalistes et pertinentes à l'attention des acteurs de la promotion du développement local.

La fiche de collecte de données se trouve en annexe

### ● Difficultés rencontrées et limites de la collecte

La programmation initiale se fondait sur la nécessité de veiller à disposer de données fiables, pertinentes et bien exploitables tout en restant dans une logique de respect des délais contractuels.

La nécessité s'imposait simultanément d'aviser assez tôt les cibles retenues, notamment les Préfets (ou leurs SG) et les Maires (ou leurs SG).

Le nombre d'équipes retenues, de six, a été réduit à 3, composées chacune de trois enquêteurs, tous en service au Ministère en charge de la décentralisation, soit au total neuf (09) enquêteurs au total au lieu de 12 prévus.

L'indisponibilité de certains enquêteurs s'est ressentie sur la conduite des opérations préalables, notamment leur formation sur des bases communes pour une compréhension uniforme des outils à développer et de la méthodologie de collecte.

L'insuffisante information des cibles et les contraintes récurrentes de fin d'année ont négativement influencé le respect du programme initial établi.

Si la collecte de données s'est relativement bien effectuée dans les départements, il n'en a pas été de même dans certaines communes où l'indisponibilité des cibles, consécutive à leur insuffisante information ainsi qu'à l'inorganisation structurelle qui y est perceptible, a entraîné la répartition des parties de fiches de collecte sur certains services sans un effort de coordination et de regroupement des réponses fragmentaires de la part des responsables.

Les pannes successives des véhicules des équipes d'enquête et le dénuement de l'OGoLD en véhicules de remplacement ont largement contribué à ralentir le rythme de collecte et, par voie de conséquence, la programmation initialement retenue. Ainsi, plusieurs descentes dans certaines communes ont été nécessaires. Dans la même optique, d'autres communes, notamment Tori Bossito et Ségbana, n'ont pas pu être visitées.

Sur la base des insuffisances relevées lors d'un premier dépouillement sommaire, il a été jugé nécessaire d'organiser plusieurs concertations entre le commanditaire et l'équipe de mission ainsi qu'avec la Personne Responsable des Marchés Publics au niveau du MDGLAAT en vue constater les perturbations du programme initial, en situer les responsabilités et retenir un modus vivendi pour le complément des données collectées dans une dizaine de communes.

Dans ce cadre, il a été décidé d'organiser une collecte complémentaire des données dont le programme figure dans le tableau n°4 ci-dessous.

Tableau 4 : Programme de collecte complémentaire communiqué par lettre N° 25/MDGLAAT/CN-OGOLD/CP/SA DU 29 MAI 2015

N° D'ORDRE	DATE	DEPARTEMENTS	SITES	EQUIPES
1	Mercredi 08 juin 2015	Collines	Commune de Savalou	Bruno OUNSOUKPOE et Sonia HOUNGBOSSA
		Atacora	Préfecture Natitingou	Assane MAHAMANE et Gilles Bessan
2	Mardi 09 juin 2015	Zou	Commune de Covê	Bruno OUNSOUKPOE et Sonia HOUNGBOSSA
3	Mercredi 10 juin 2015	Ouémé	Commune et Préfecture de Porto-Novo	Bruno OUNSOUKPOE et Sonia HOUNGBOSSA
		Atacora	Commune de Kérou	Assane MAHAMANE et Gilles Bessan
4	Jeudi 11 juin 2015	Ouémé	Commune et Préfecture de Porto-Novo	Bruno OUNSOUKPOE et Sonia HOUNGBOSSA
		Borgou	Commune et Préfecture de Parakou	Assane MAHAMANE et Gilles Bessan
5	Vendredi 12 juin 2015	Ouémé	Commune et Préfecture de Porto-Novo	Bruno OUNSOUKPOE et Sonia HOUNGBOSSA
		Borgou	Commune et Préfecture de Parakou	Assane MAHAMANE et Gilles Bessan
6	Lundi 15 juin 2015	Ouémé	Commune des Aguégoués	Bruno OUNSOUKPOE et Sonia HOUNGBOSSA
		Collines	Commune de Savê	Assane MAHAMANE et Gilles Bessan
7	Mardi 16 juin 2015	Atlantique-Littoral	Communes d'Abomey Calavi et Municipalité de Cotonou	Assane MAHAMANE et Gilles Bessan
8	Mercredi 17 juin 2015	Littoral	Municipalité de Cotonou	Assane MAHAMANE et Gilles Bessan
		Mono	Commune de Comê	Bruno OUNSOUKPOE et Sonia HOUNGBOSSA

### 1.1.2 Le dépouillement, le traitement et l'analyse des données

Le traitement a consisté en un examen croisé des données recueillies en vue de dégager les constantes. Les informations collectées ont été dépouillées suivant une grille bien élaborée et analysées suivant la méthode SEPO (Succès- Echecs- Potentialités - obstacles). Les données quantitatives ont été traitées sur la base d'un logiciel informatique de type SPSS de façon à permettre de sortir de tableaux et fréquences ainsi que la production de graphiques pour faciliter la lecture et l'interprétation.

Concrètement et en rappel, un premier dépouillement sommaire a révélé des incohérences et insuffisantes qui sont les suivantes :

Le dépouillement complémentaire consécutif à la nouvelle descente sur le terrain a permis de corriger lesdites imperfections et facilité le système de notation et de scorage sur la base duquel ont pu s'établir les diagrammes ayant servi à l'interprétation des grandes tendances de la gouvernance qui seront présentées au point III.

### **1.1.3 Rédaction du rapport provisoire**

Après la phase de traitement et d'analyse des données, l'équipe a procédé à la rédaction du rapport provisoire sur l'état de la gouvernance locale au Bénin au cours de l'année 2013.

Outre les aspects généraux (résumé exécutif liste des abréviations, l'introduction, la description de la démarche méthodologique, les principales difficultés, la conclusion, les références bibliographiques et les annexes), le rapport annuel sur l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation a été articulé de sorte à :

- restituer l'atteinte des indicateurs de mesure de performance OGoLD ;
- présenter l'analyse de l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation par rapport aux thématiques notamment, l'économie locale, la promotion de l'intercommunalité, la fiscalité locale, la capacité financière des collectivités locales et le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), l'animation du territoire et la promotion du dialogue des élus ;
- dégager les grandes tendances du développement local au Bénin ;
- formuler des recommandations réalistes et pertinentes à l'attention des acteurs de la promotion du développement local.

## 2. RAPPEL DES INDICATEURS DE LA GOUVERNANCE LOCALE

### 2.1 GRANDES LIGNES DE L'ETUDE DE BASE

L'étude sur le mécanisme national d'évaluation de la gouvernance locale et les indicateurs de mesure de la performance<sup>2</sup> a servi de base pour la détermination des indicateurs utilisés dans le cadre de la présente mission. Cette étude a mis en relief un certain nombre d'éléments-clés sur lesquels l'équipe de mission a cru devoir mettre l'accent.

- **Cette étude a procédé à l'analyse de la méthodologie utilisée et des résultats des différentes expériences engagées au Bénin (PONADEC, FADeC, autoévaluation de l'ANCB, Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP)).**

De cette analyse, il ressort ce qui suit :

- il existe une diversité de mécanismes d'évaluation dans les pays d'Afrique engagés dans la dynamique de la décentralisation ;
- la tendance partout est l'option du choix d'un nombre limité d'indicateurs afin de disposer d'un système simplifié ;
- la PONADEC offre une série d'indicateurs qui prennent quasiment en compte tous les aspects du processus 2D ;
- dans toutes les expériences engagées au Bénin dans le cadre de la mesure des performances en matière de gouvernance locale, les centres d'intérêt sont les mêmes.

- **L'étude a révélé que l'évaluation de la gouvernance locale prend en compte aussi bien le niveau décentralisé que le niveau déconcentré.**

« Ainsi, évaluer la gouvernance locale, c'est évaluer la gestion communale (décentralisation), mais c'est aussi évaluer la gestion de la tutelle de l'Etat sur les communes (déconcentration). La décentralisation et la déconcentration sont donc les deux grands axes d'évaluation de la gouvernance locale au Bénin. Chaque axe comprend plusieurs domaines d'intérêts ».

- **En outre, l'étude a défini les caractéristiques de tout indicateur à savoir que l'indicateur doit être :**

- **Pertinent** : ce qui s'analyse à partir de sa spécificité et de sa représentativité. Un indicateur est **spécifique** parce qu'il doit se rapporter à un objectif et seulement à cet objectif. Il doit permettre de mesurer les résultats réellement obtenus en relation avec l'objectif auquel il se réfère. Pour cela, il doit y avoir un lien logique entre l'indicateur et l'objectif qu'il est censé illustrer.
- **Représentatif** : en ce sens qu'il devra rendre compte de façon substantielle et non exhaustive, du fait de la complexité des interventions de l'administration.
- **Précis** : en tant qu'il s'établit par réduction de la plage d'incertitude qui n'exclut pas sa **sensibilité** (afin que les évolutions de sa valeur d'une année à une autre soient considérées comme significatives) et sa **prévisibilité** (permettant d'estimer sa valeur au cours des prochaines années, même en ordre de grandeur).
- **Non manipulable** : en ce sens qu'il devra être **bien défini** ; sa méthodologie de construction et de production doit être clairement énoncée, documentée et connue

<sup>2</sup>Mécanisme national d'évaluation de la gouvernance locale et les indicateurs de mesure de la performance

de tous. C'est pourquoi chaque indicateur doit faire l'objet d'une **fiche signalétique explicitant ses conditions d'élaboration**.

- **Auditable** : par la facilité avec laquelle les contrôles ultérieurs pourraient permettre de certifier sa sincérité. De ce fait, il doit être accompagné d'une documentation à jour sur les méthodes, les procédures, les traitements et les contrôles mis en place pour la collecte, la synthèse et la présentation des informations, toute chose pouvant en faciliter la certification de la sincérité et d'«en réaliser l'audit d'ensemble, le moment venu.
- **Pratique** : être énoncé clairement, dans un langage clair et compréhensible, pour être compris de tous et se caractériser par son caractère **agréable** ; sa **disponibilité annuelle** doit, de ce fait, être garantie. Dans le même ordre d'idées, il doit être **produit à temps** de façon que sa collecte soit compatible avec le calendrier annuel de suivi de la performance. Il doit en outre être d'un coût raisonnable c'est-à-dire compatible avec l'usage qu'on en attend.
- **Quantifiable** : c'est-à-dire **chiffré, fiable et vérifiable**. Il est **qualitatif** lorsqu'il est exprimé à travers une échelle de valeur, par exemple la qualité des prestations fournies.

**Toutefois, l'intérêt réel de l'étude est lié à la définition des axes, domaines et indicateurs de la gouvernance locale au Bénin.**

#### ◆ Axes, domaines et indicateurs de la gouvernance locale au Bénin

Il a été noté que la gouvernance locale prend en compte aussi bien le niveau décentralisé que le niveau déconcentré.

Le tableau ci-dessous présente les axes d'évaluation et, par axe, les domaines et le nombre d'indicateurs.

Tableau 5 : Axes et domaines d'évaluation de la gouvernance locale

AXES	DOMAINES	INDICATEURS
<b>Axe1</b> <b>Décentralisation</b>	L'organisation interne de l'administration communale;	<b>6</b>
	La gestion administrative et financière	<b>6</b>
	La coopération intercommunale et la coopération déc.	<b>5</b>
	L'information/communication, participation et genre	<b>3</b>
	La mobilisation des ressources	<b>4</b>
	Les prestations de l'administration communale	<b>5</b>
	L'implication des associations de communes dans la gouvernance locale	<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>7 Domaines</b>	<b>32 Indicateurs</b>
<b>Axe 2</b> <b>Déconcentration</b>	Fonctionnement de l'administration déconcentrée	<b>5</b>
	Fonctionnement des cadres de concertation et de coordination	<b>5</b>
	Contrôle de la légalité	<b>2</b>
	Assistance-conseil	<b>4</b>
	Transfert des ressources	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>5 Domaines</b>	<b>18 indicateurs</b>

**Source** : Etabli par les consultants ayant réalisé l'étude

L'étude a décrit sur cette base, pour chacun des axes, chacun des domaines et chacun des indicateurs correspondants pour chaque indicateur ont été définis le mode de calcul et l'interprétation selon le score obtenu.

Il existe une fiche par indicateur qui prend en compte plusieurs éléments à savoir :

- Le domaine IOV ;
- Le nom de l'indicateur ;
- La description de l'indicateur ;
- L'échelon territorial de référence ;
- Le type d'indicateur (quantitatif ou qualitatif ;
- La méthode de calcul de l'indicateur ;
- La source de collecte ;
- La fréquence de l'observation ;
- La date de disponibilité.

(Voir en annexe)

Il existe également un système de notation et de pondération par domaine et indicateur qui définit les règles et modes de notation et de pondération. (Voir en annexe).

## 2.2 CONSTATS ET PROPOSITIONS

L'équipe de mission s'est largement servie des indicateurs de l'étude aussi bien pour élaborer les questionnaires que pour l'analyse et l'exploitation des données.

Cependant, au cours de ses activités, l'équipe de mission a relevé et recensé un certain nombre d'incohérences sur lesquelles il a formulé les préconisations appropriées qui figurent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 6 : Incohérences corrigées au niveau des indicateurs proposés par l'étude sur les mécanismes d'évaluation de la gouvernance locale

N°	Indicateurs	Observations	Propositions
<b>Niveau communal</b>			
1	Ind. 2.3 « Taux d'investissement hors PDC »	L'explication de l'indicateur donnée par l'étude sur les mécanismes d'évaluation de la gouvernance locale est la suivante : « L'indicateur renseigne sur le respect des délais de vote et de transmission du budget communal. L'effort devra être fait pour tenir dans les délais. ». Cette explication n'est pas adaptée.	L'explication de l'indicateur a été revue comme suit : « L'indicateur renseigne sur l'ensemble des investissements 2013 réalisés hors PDC. NB : budget communal) »
2	Ind. 2.5 « Taux d'investissement hors PAI »	L'explication de l'indicateur donnée par l'étude sur les mécanismes d'évaluation de la gouvernance locale est la suivante : « Cet indicateur a pour objectif de vérifier le taux d'exécution du PAI et donc l'effort de réduction de la pauvreté fourni par la commune pour l'année considérée. ». Cette explication n'est pas adaptée	L'explication de l'indicateur a été revue comme suit : « L'indicateur renseigne sur l'ensemble des investissements réalisés en 2013 »

N°	Indicateurs	Observations	Propositions
3	Ind 6.3 « Nombre de services gérés par délégation »	Aucune description de cet indicateur n'a été faite dans l'étude sur les mécanismes d'évaluation de la gouvernance locale	<p>Une description a été faite. Il est apparu plus indiqué de rechercher les détails par type de gestion déléguée. Les consultants ont donc aménagé de la manière suivant :</p> <p>« Nombre de services gérés par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concession</li> <li>- Affermage</li> <li>- Gérance libre »</li> </ul> <p>De plus, les raisons du choix de chaque type de mode de gestion est recherchée.</p>
<b>Niveau départemental</b>			
4	Ind 1.4 « Taux d'encadrement dans les SDE »	<p>Dans l'étude sur les mécanismes d'évaluation de la gouvernance, deux données sont recherchées pour déterminer cet indicateur. Il s'agit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- du nombre de cadres supérieurs (A+B)</li> <li>- de l'effectif total du personnel SDE</li> </ul>	<p>La deuxième donnée recherchée n'est pas celle qui devrait être recherchée pour déterminer cet indicateur. La correction a été faite et c'est plutôt l'effectif total du personnel C, D et E (C+D+E) qui a été recherché</p>

Outres ces corrections, l'analyse de l'ensemble des indicateurs, en prélude à la réalisation du questionnaire amène les consultants à recommander à l'OGOLD la réalisation d'une étude pour toiletter et compléter les indicateurs, leurs descriptions et leur mode de calcul tels que présentés dans l'étude sur les mécanismes d'évaluation de la gouvernance locale au Bénin.

Par ailleurs, certains indicateurs sont apportés en complément afin d'élaborer un questionnaire plus ou moins exhaustif.

### 3. PRESENTATION DES RESULTATS DE L'EVALUATION

Il est essentiel de préciser la logique qui sous-tend la construction de chaque graphique. En effet, chaque graphique est lié, soit à un domaine précis, soit à un indicateur donné et donne l'aperçu global des diverses appréciations en ce qui concerne ledit domaine ou ledit indicateur.

Ces appréciations varient de façon ascendante en passant successivement par les niveaux « Médiocre », « faible », « moyen » et « Bon ». Chaque niveau est traduit par une note :

- la note 5 pour le niveau « Médiocre » ;
- la note 10 pour le niveau « faible » ;
- la note 15 pour le niveau « moyen » et
- la note 20 pour le niveau « Bon ».

De façon spécifique, par domaine, chaque note véhicule, des conclusions issues de l'étude « mécanisme national d'évaluation de la gouvernance locale et les indicateurs de mesure de performance » et par indicateur, chacun de ces notes a une signification issue du système de notation et de pondération en annexe.

#### 3.1 SYNTHÈSE

##### 3.1.1 Niveau communal

###### Domaine 1 : Organisation interne de l'administration communale

Le niveau de l'organisation interne des administrations communales est perçu à travers le graphique ci-dessous.

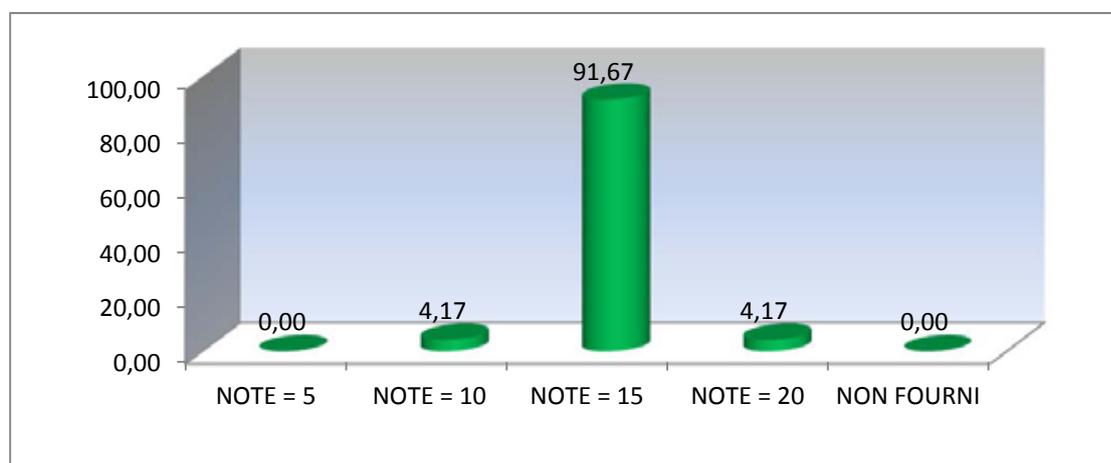


Figure 1 : Répartition des communes en % selon le niveau d'organisation interne de leur administration  
Ce graphique permet de constater que la majorité des communes de l'échantillon, soit **91,67%** de l'échantillon ont une bonne organisation administrative interne. Elles tiennent à bonne date les quatre sessions réglementaires et tiennent en moyenne une session extraordinaire du Conseil Communal, avec un taux global de participation aux conseils communaux compris entre 60% et 80%.

De même, dans l'ensemble, le nombre de services fonctionnels au niveau des communes enquêtées est compris entre 60% et 90% du nombre de services créés au sein de ces communes et le nombre de commissions permanentes est en général égal aux trois commissions obligatoires aux termes des lois de la décentralisation. Cependant dans l'ensemble, ces commissions ne produisent pas régulièrement des rapports d'activité.

En somme, il faut retenir que le graphique ci-dessus permet de constater qu'il y a au niveau de l'ensemble des communes :

- un fonctionnement régulier du conseil communal, ce qui témoigne de la vitalité de l'exercice de la démocratie à la base.
- une bonne maîtrise de l'organisation des sessions extraordinaires du CC.
- une implication significative des conseillers communaux à la gestion communale.
- un fonctionnement convenablement des commissions permanentes obligatoires et qui présentent des positions techniques pour éclairer la prise de décisions du CC.
- l'existence de ressources humaines et matérielles acceptables au niveau des mairies pour la fourniture de services publics locaux.
- l'existence d'efforts remarquables des autorités communales pour l'instauration d'un climat de confiance et de transparence avec les citoyens.

Il faut également noter que toutes les communes enquêtées ont à jour et ont fourni toutes les informations requises pour apprécier le domaine d'évaluation concerné.

## Domaine 2 : Gestion administrative et financière de la commune

En ce qui concerne la gestion administrative et financière des communes, la situation est telle que présentée par la figure 2 et décrite ci-dessous.

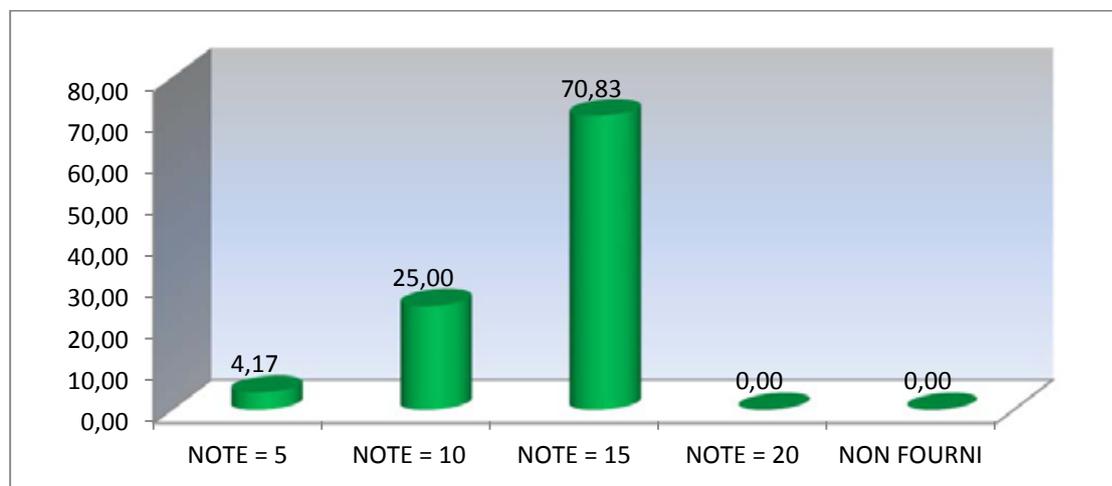


Figure 2 : Répartition des communes en % selon le niveau de gestion administrative et financière

Certaines communes enquêtées, soit **4,17%** d'entre elles, ne se sont pas dotées à temps de ressources financières pour l'exécution réelle de leur programme d'activité au cours de l'année 2013 et ont peu respectées actions de développement planifié dans leurs PDC. Elles ne se sont pas assez investies dans les actions de développement et rencontrent de réelles

difficultés dans la mise en œuvre de leurs PAI et PDC. De plus, les marchés publics attribués dans **4,17%** des communes enquêtées n'ont pas suivi en 2013, les règles et procédures en vigueur.

D'autres communes (**25%**) se sont dotées de ressources financières pour l'exécution réelle de leur programme dans la limite du délai légal mais en passant outre le respect du principe de l'annualité budgétaire. Néanmoins, ces communes ont fait des efforts en matière de gestion et de planification du développement local.

Par contre, la grande majorité, c'est-à-dire **70%** des communes se sont dotées à temps de ressources financières pour l'exécution de leur programme d'activités au cours de l'année 2013, dans le respect du principe de l'annualité budgétaire. Elles ont consenti au cours de ladite année, des efforts remarquables de respect de la planification annuelle du développement local et observent scrupuleusement les règles et procédures d'attribution des marchés publics.

Un autre constat également frappant ici est qu'aucune commune n'a la note 20 en ce qui concerne le domaine de la gestion administrative et financière de la commune. Il faut également noter que toutes les communes enquêtées sont à jour et ont fourni toutes les informations requises pour apprécier le domaine d'évaluation concerné.

### Domaine 3 : Coopération intercommunale et coopération décentralisée

Le domaine de la coopération intercommunale et de la coopération décentralisée a été également analysé. Au terme de l'enquête, la figure 3 a pu être conçue afin de donner l'aperçu global en ce qui concerne ce domaine.

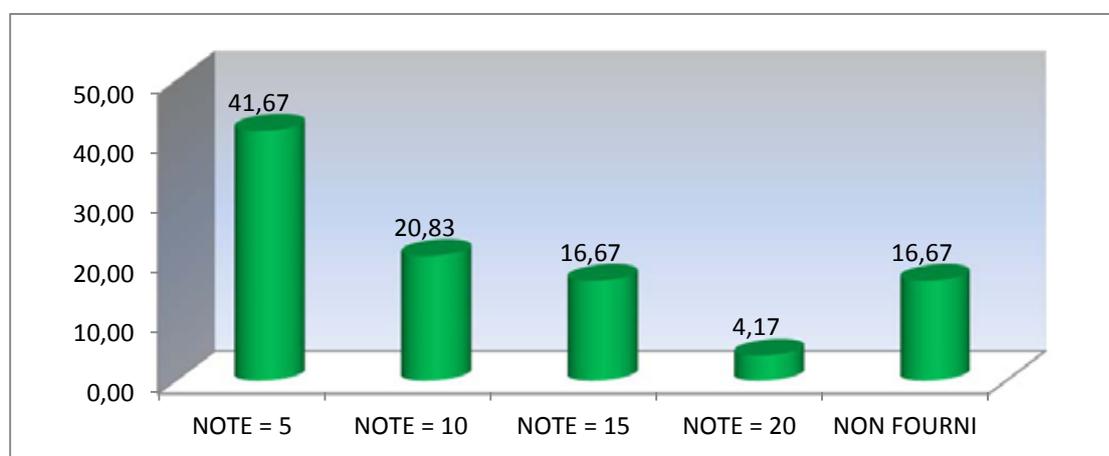


Figure 3 : Répartition des communes en % selon le niveau de la coopération intercommunale et de la coopération décentralisée

Au regard du graphique ci-dessus, seules 4,17% des communes enquêtées ont fait l'option d'asseoir leur développement sur la mise en œuvre de projets intercommunaux. Ces communes ont donc pris conscience de la force que pourrait représenter leurs partenaires

pour leur développement. Elles respectent la convention de partenariat et mobilisent efficacement les ressources tirées de la coopération décentralisée pour la mise en œuvre des programmes de partenariat.

Dans le même temps, la grande partie des communes (41,67%) ne sont pas dans une dynamique de mutualisation de leurs compétences avec les autres communes de leur espace géographique. Elles n'ont donc pas fait l'option d'asseoir leur développement sur la mise en œuvre de projets intercommunaux. Elles ne font pas de la coopération décentralisée une priorité pour leur développement.

De même, tandis-que 20,83% des communes sont dans une dynamique plus ou moins acceptable de mutualisation de leurs compétences avec les autres communes de leur espace géographique, 16,67% des communes enquêtées prennent de plus en plus conscience du bien-fondé de la mutualisation des ressources pour réaliser ensemble des projets intercommunaux. Elles font des efforts appréciables de réalisation des programmes de coopération décentralisée.

#### Domaine 4 : Information, communication, participation et genre

Pour ce qui est du domaine relatif à l'information, à la communication et à la prise en compte du genre, la situation globale est présentée par la figure 4.

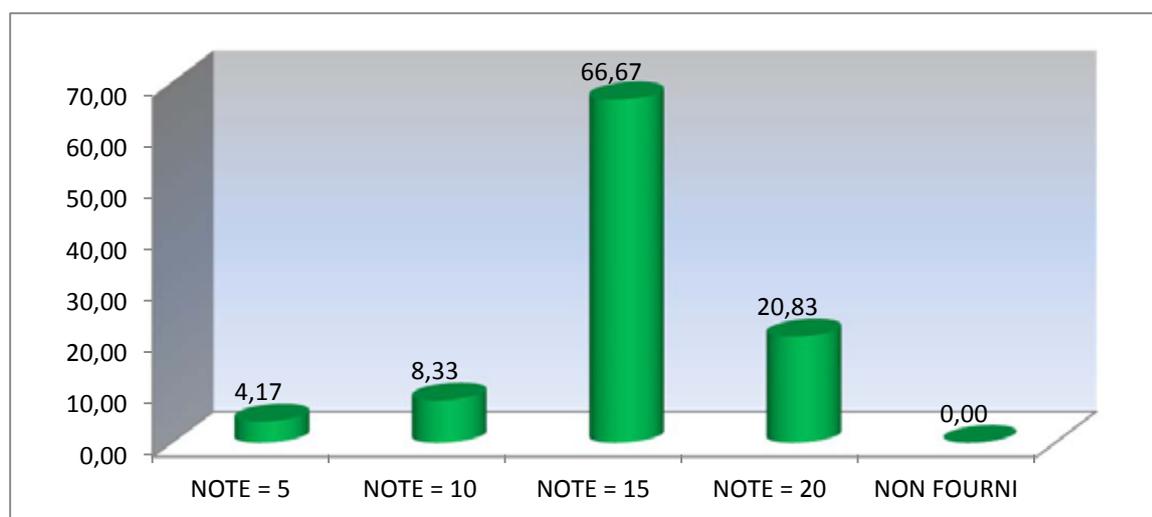


Figure 4 : Répartition des communes en % selon la qualité d'information, de communication, de participation et de prise en compte du genre

Si dans **66,67%** des communes enquêtées, les autorités font un effort pour impliquer les femmes et les couches vulnérables dans la gestion communale jusqu'à formaliser un dispositif d'implication des femmes et des autres couches vulnérables de la commune aux actions de développement local, dans **20,83 %** des communes, l'enquête révèle néanmoins que les autorités communales ont mis en place un système d'information efficace et d'implication des citoyens à la gestion communale. Ces autorités ont également formalisé

l'implication des femmes et des autres couches vulnérables de la commune aux actions de développement local.

Il faut aussi signaler que :

- dans 4,17% des communes visitées les autorités communales n'ont pas à cœur l'information des citoyens sur les décisions du conseil communal. De ce fait, elles ne font pas de l'implication des citoyens, une priorité. Ces autorités n'accordent aucune priorité à la participation de ces acteurs cibles aux actions de développement ;
- dans 8,33% des communes, les autorités locales font un effort d'afficher les décisions du Conseil Communal et d'impliquer les citoyens à la gestion communale. Ces autorités impliquent également les femmes et les couches vulnérables aux actions de développement.

Une remarque non moins importante ici est que l'ensemble des communes ont fourni les informations en ce qui concerne les indicateurs de ce domaine. Cela dénote de la disponibilité immédiate desdites informations à leur niveau.

#### Domaine 5 : Mobilisation des ressources

A l'analyse de la figure 5 ci-dessous, respectivement 16,67% des communes ont obtenu la note 5 (score 1) dans le domaine de la mobilisation des ressources, 4,17% ont obtenu la note 10 (score 2), 66,67% ont obtenu la note 15, (score 3) et 12,5% ont obtenu la note 20 (score 4).

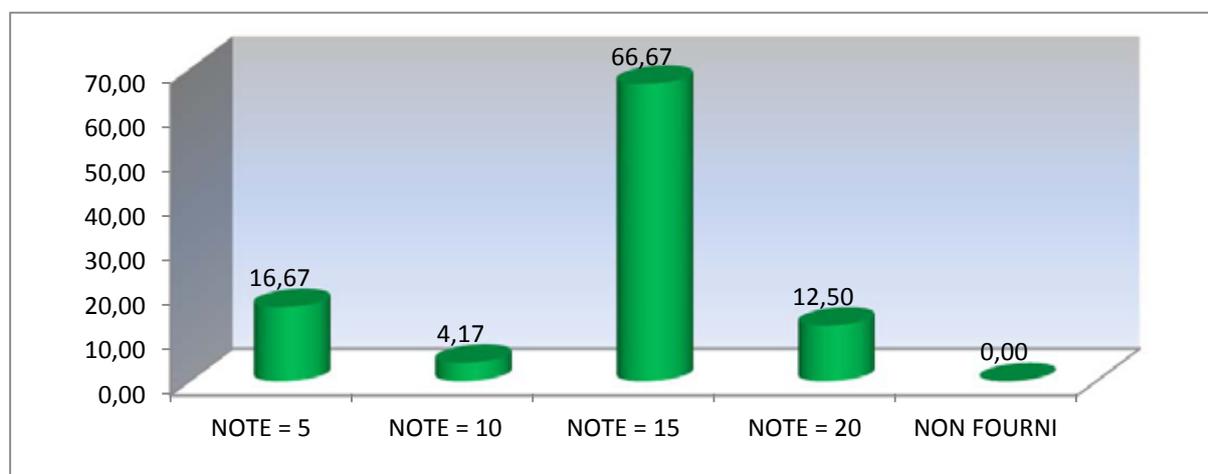


Figure 5 : Répartition des communes en % selon la qualité de la de mobilisation des ressources

Ces divers pourcentages et notes cachent un certain nombre d'informations. En effet, il faut y déduire que :

- 66,67% des communes impliquent bien les acteurs socioéconomiques à la promotion de l'économie locale, font suffisamment d'effort pour mobiliser les ressources propres ou externes de la commune et pour investir dans la réalisation des infrastructures marchandes ;

- 12,5% des communes font encore mieux en impliquant davantage les acteurs socioéconomiques, disposent à cet effet, d'une bonne stratégie de mobilisation des ressources propres et externes et d'une bonne stratégie d'investissement en infrastructures marchandes ;
- par contre, 4,17% des communes présentent des indices d'une faible implication des acteurs socioéconomiques à la promotion de l'économie locale et d'efforts insuffisants de mobilisation des ressources propres ou externes ainsi que d'investissement en infrastructures marchandes ;
- mais au niveau de 16,67% des communes, la situation est encore plus grave, étant donné que ces communes n'impliquent pas du tout les acteurs socioéconomiques à la promotion du développement et l'effort de mobilisation des ressources et d'investissement en équipements marchands est faible.

Une remarque non moins importante ici est que l'ensemble des communes ont fourni les informations en ce qui concerne les indicateurs de ce domaine. Cela dénote de la disponibilité immédiate desdites informations à leur niveau.

### Domaine 6 : Prestation de l'administration communale

Tel que le présente la figure 6 ci-dessous, l'offre de services aux populations reste encore très faible et de faible qualité dans plus de **20%** des communes (communes ayant obtenu la note 5 et celles ayant obtenu la note 10). Ces communes n'offrent pas les services dans les délais les plus brefs, soit parce que ne disposant pas suffisamment de personnel, soit parce que la bureaucratie y est forte.

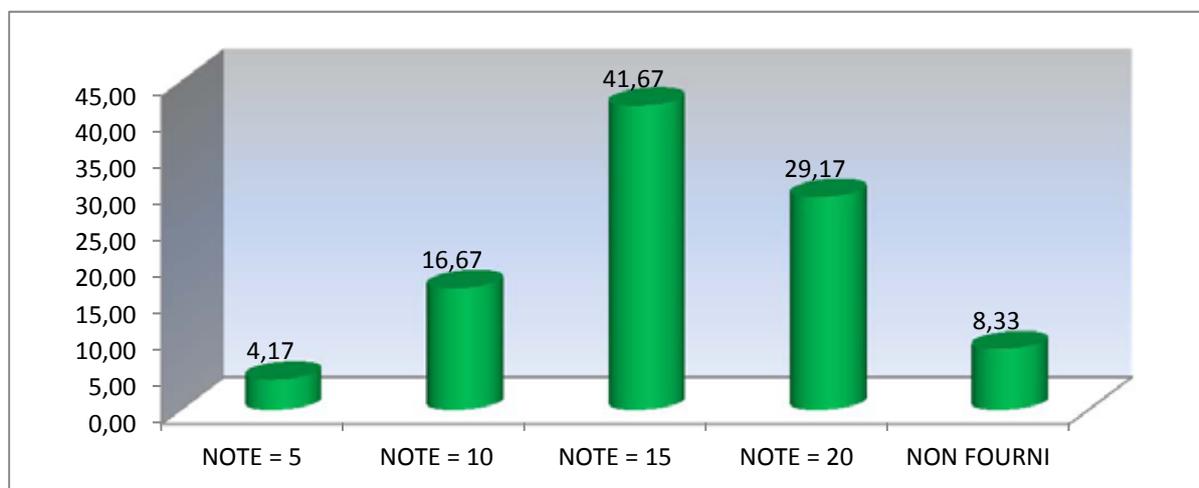


Figure 6 : Répartition des communes en % selon la qualité des prestations des administrations communales

Par contre pour ce qui est de l'établissement de la carte nationale d'identité, il faut reconnaître que la responsabilité est partagée entre trois acteurs: la commune, la préfecture et la police nationale. Plus de **70%** arrivent à couvrir les services de leur compétence aux populations même si ceux-ci sont de qualité moyenne. Ces communes font un effort quant à la mobilisation des ressources humaines nécessaires pour la gestion de

leurs services et pour y parvenir, se sont dotés de moyens matériels acceptables. Particulièrement, 29,17% des communes offrent des services bonne qualité aux populations et en lien avec l'ensemble des compétences qui sont transférées.

Mais 8,33% des communes n'ont pas pu fournir les informations nécessaires à évaluer leur niveau en ce qui concerne ce domaine. Sans être un indicateur formellement retenu, cet indice indique sans doute à quel point les informations relatives surtout aux modes de gestion des services communaux sont peu précises au niveau desdites communes.

### Domaine 7 : Implication des associations de communes dans la gouvernance locale

L'aperçu global du domaine 7 est donné à travers la figure ci-dessous.

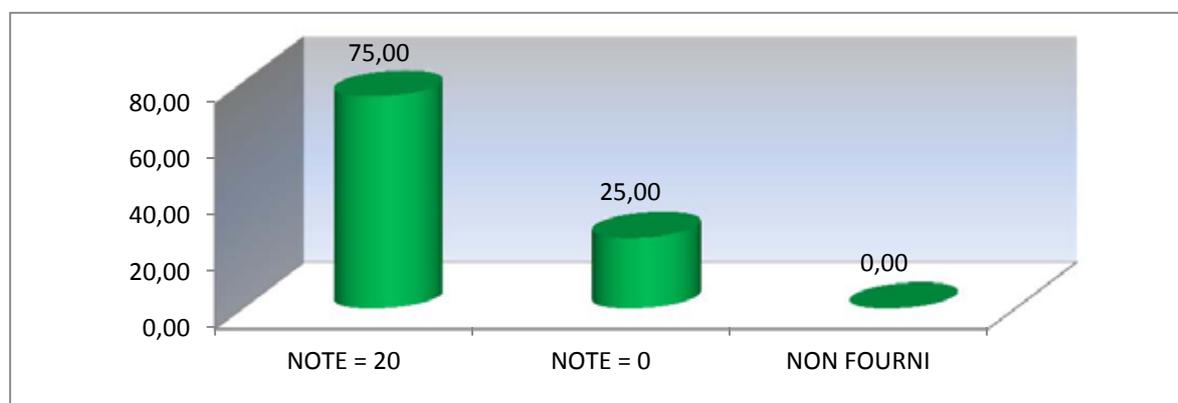


Figure 7 : Répartition des communes en % selon le niveau d'implication des associations de communes dans la gouvernance locale

Toutes les communes appartiennent à des associations de communes. Mais 25% d'entre elles ne sont pas en règle en ce qui concerne le paiement de leurs cotisations.

### Domaine 8 : Prestations de l'administration départementale

La qualité et le niveau de satisfaction des acteurs vis-à-vis des prestations de l'administration départementale sont présentés dans la figure ci-dessous.

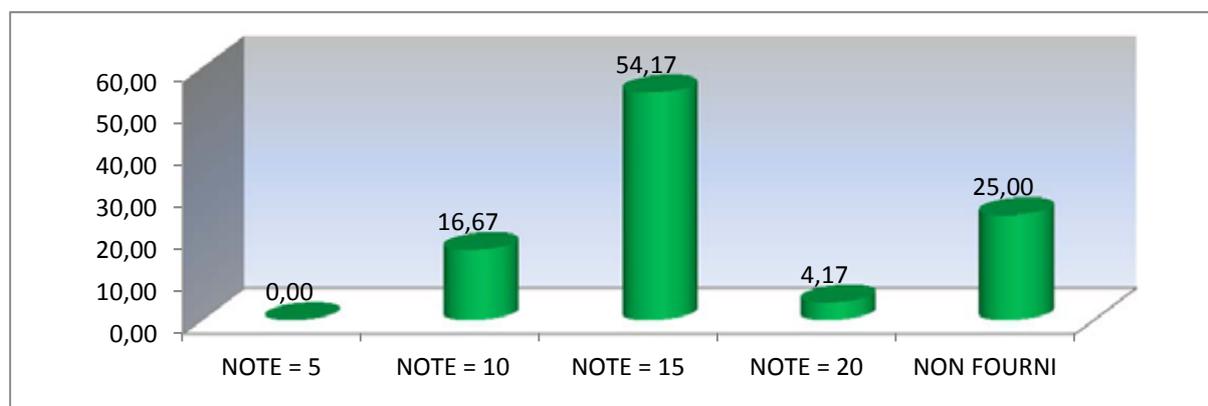


Figure 8 : Répartition des communes en % selon le niveau des prestations de l'administration départementale

Le niveau de satisfaction vis-à-vis des prestations des services déconcentrés reste encore moyen de façon générale. En effet, 58,34% des communes enquêtées sont satisfaites vis-à-vis des prestations des préfectures et des services déconcentrés. Parmi elles, seules 4,14% sont parfaitement satisfaites ; le reste l'est moyennement.

L'administration départementale doit s'impliquer davantage dans la gestion communale à travers une présence plus accrue des SDE dans les communes.

#### **Autres domaines : 9**

Afin de permettre la prise en compte de plusieurs autres aspects, le questionnaire utilisé a prévu un domaine n° 9 qui est en réalité, une succession de sous-domaines plus ou moins larges.

#### **Domaine 9.1 : Couverture de la commune par les SDE**

La qualité et le niveau de couverture des communes par les SDE sont perçus à travers la figure 9 ci-dessous.

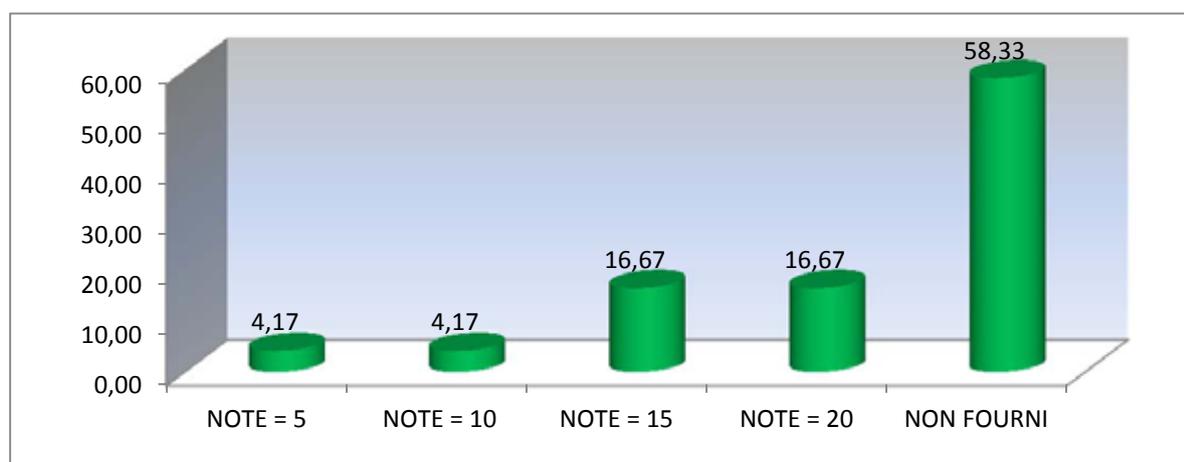


Figure 9 : Répartition des communes en % selon le niveau de couverture des communes par les SDE

De ce graphique, il en ressort que les services déconcentrés de l'Etat sont très faiblement représentés dans les communes. Les populations sont donc contraintes à parcourir de très longues distances pour s'assurer de la couverture de certaines prestations étatiques. Des efforts méritent d'être faits de dans ce domaine. Par ailleurs, il faudra amener l'administration communale à détenir des informations sur la couverture de leurs communes par les SDE.

En effet, un autre constat majeur est que les acteurs communaux eux-mêmes ne maîtrisent pas le taux de couverture réelle de leurs communes par les SDE.

#### **Domaine 9.2 : Gestion des carrières et motivation des agents**

Tel que l'illustre la figure ci-dessous, les communes présentent en général une adéquation profil-poste, de mobilité et de motivation des agents, de 33,33%, ce qui est en dessous de la moyenne.

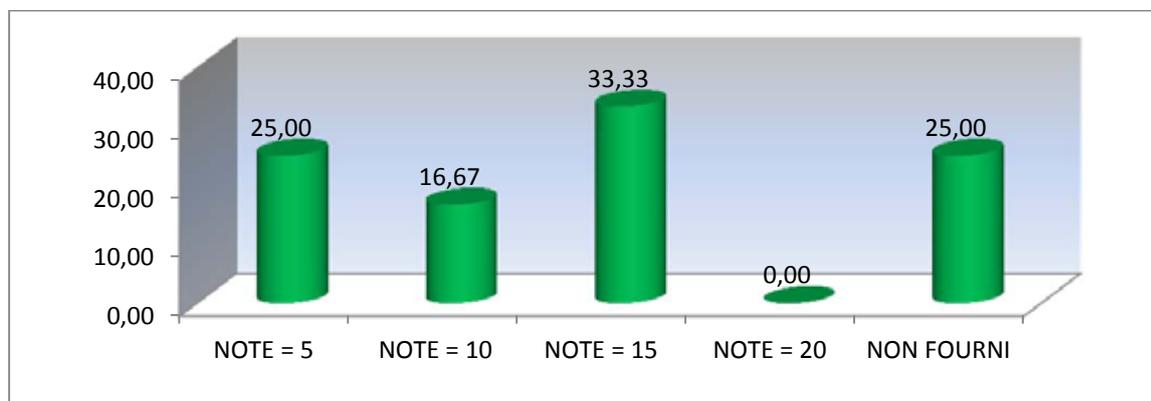


Figure 10 : Répartition des communes en % selon la qualité de la gestion des carrières et de la motivation des agents

Même si certains avantages, encouragements et distinctions existent pour le personnel, les communes doivent les améliorer et mettre un accent plus accru sur la formation.

La situation est davantage alarmante que dans 25% des communes, la gestion des carrières et la motivation des agents restent vraiment faibles. Dans 25% également, les acteurs ont soit préféré ne s'abstenir de donner un avis sur cette question ou les acteurs les plus indiqués selon les agents rencontrés ne seraient pas disponibles.

Tout ceci dénote à quel point la gestion des carrières et la motivation des agents restent problématiques dans les communes.

### Domaine 9.3 : Coordination de l'administration communale par les SG de mairie

La figure ci-dessous donne un aperçu des grandes tendances en ce qui concerne la coordination des administrations communales par les SG des mairies.

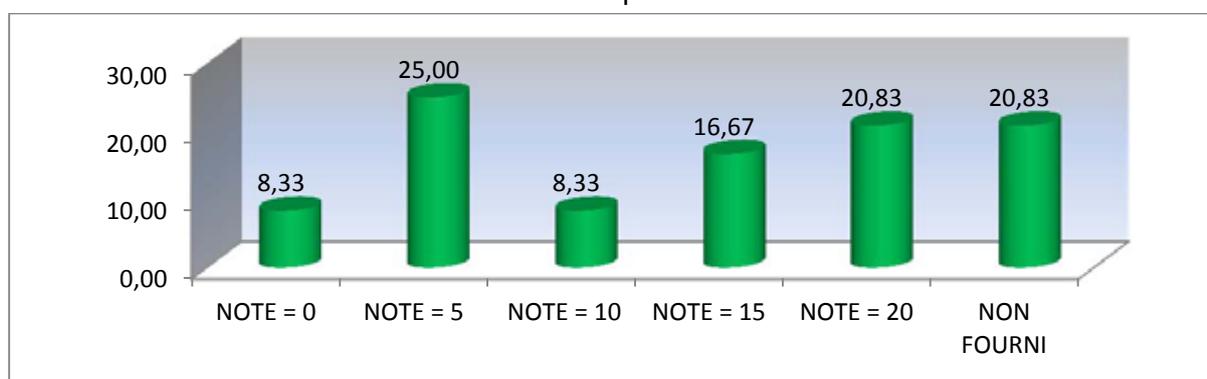


Figure 11 : Répartition des communes en % selon le niveau de coordination des administrations communales par les SG de mairie

De façon générale, la coordination des administrations communales par les SG des mairies est assez faible dans l'ensemble des communes de l'échantillon. En effet, la majorité des communes de l'échantillon (41,66%) présente une faible coordination, contre 37,5% de communes dont la coordination des administrations par le SG est assez-bonne et 20,83% de

communes dans lesquelles les informations obtenues n'ont pas permis d'évaluer la qualité de cette coordination. De façon plus alarmante, 33,33% de communes présentent une situation inquiétante (8,33% des communes ont la note 0 et 25% d'entre elles ont la note 5 sur une échelle de 20). Cela voudrait dire que dans ces communes, les réunions de coordination entre le SG et l'équipe administrative ne se tiennent pas régulièrement. Des rapports d'activités ne sont pas périodiquement reçus des services communaux. De même, l'évaluation du personnel n'est pas réalisée et quand bien même elle est faite par endroit, les notes desdites évaluations ne sont pas prises en compte pour la gestion du personnel, en termes de motivation, de réaffectation ou autres.

#### Domaine 9.4 : Délégation au sein de l'exécutif

Tel que le montre la figure ci-dessous, dans 62,5% des communes, il est noté que la délégation de pouvoir entre le maire et ses adjoints existe. Elle est constatée par un arrêté du maire. Ceci assure l'harmonie et le partage des rôles parmi les autorités de la municipalité. Mais dans 8,33% des communes, cette délégation continue d'être inexistante.

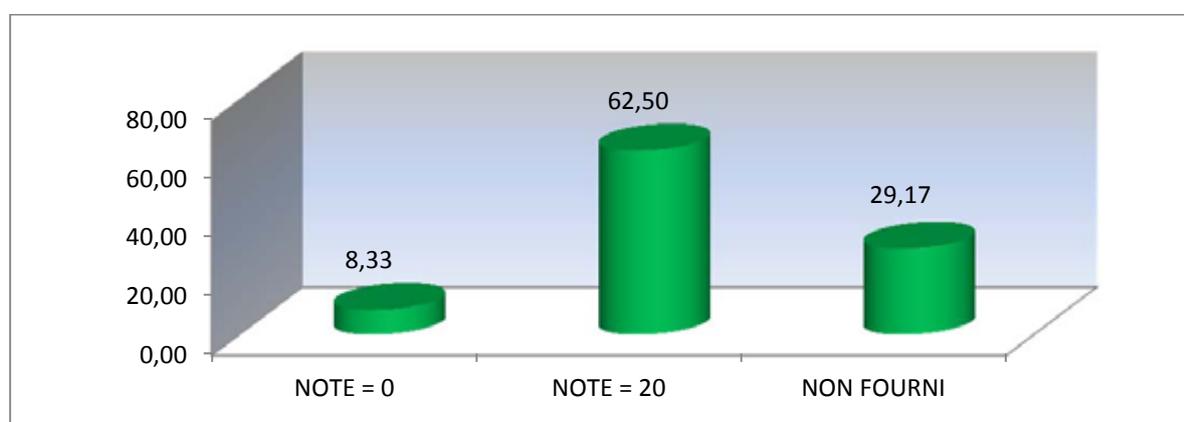


Figure 12 : Répartition des communes en % selon le niveau de la délégation au sein des organes exécutifs communaux

De même, 29,17% des communes n'ont pas fourni d'information à ce sujet. Cela amène à s'interroger sur l'existence d'acte instituant la délégation de pouvoir entre le maire et ses adjoints au sein desdites communes.

#### Domaine 9.5 : Niveau de mise en œuvre de la délégation

Le premier constat qui frappe ici est que certaines communes qui ont fourni les informations sur l'existence d'actes instituant la délégation de pouvoir entre le maire et ses adjoints n'ont pas répondu à la question de savoir si cette délégation est effective. Cela pose déjà une question d'effectivité de la délégation au niveau desdites communes, en dehors de 4,17% et 16,67% de communes dans lesquelles la délégation n'est pas effective (médiocre ou faible). Tout ceci est davantage mis en exergue par la figure ci-dessous.

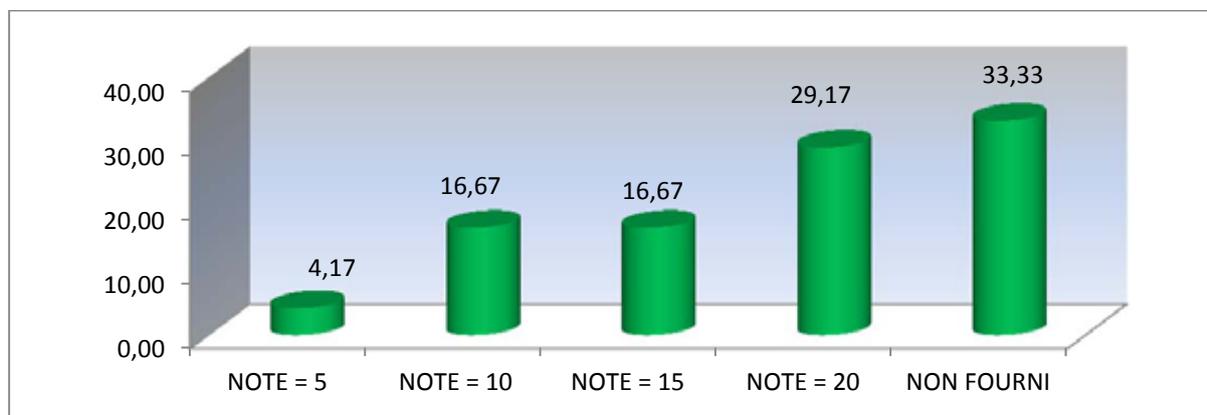


Figure 13 : Répartition des communes en % selon le niveau d'effectivité de la délégation au sein des organes exécutifs communaux

29,17% des communes présentent les indices d'une délégation de pouvoir effectivement exercés par les acteurs et 16,67% présentent les indices d'une moyenne mise en œuvre des délégations de pouvoir.

Les raisons des faibles ou médiocres niveaux de mise en œuvre des délégations de pouvoirs sont diverses. En effet, par endroits ce sont les délégants qui entravent l'effectivité de la délégation, mais ailleurs, et dans bien des cas, ce sont les délégataires qui sont eux-mêmes défaillants (indisponibles, peu qualifiés, inefficace).

#### Domaine 9.6 : Niveau d'instruction des élus

A l'analyse de la figure ci-dessous, l'enquête révèle que plus de 20% des membres des exécutifs communaux ont le niveau secondaire, tandis-que 4,17% ont le niveau primaire. Ainsi, plus de 25% des élus ont le niveau universitaire.

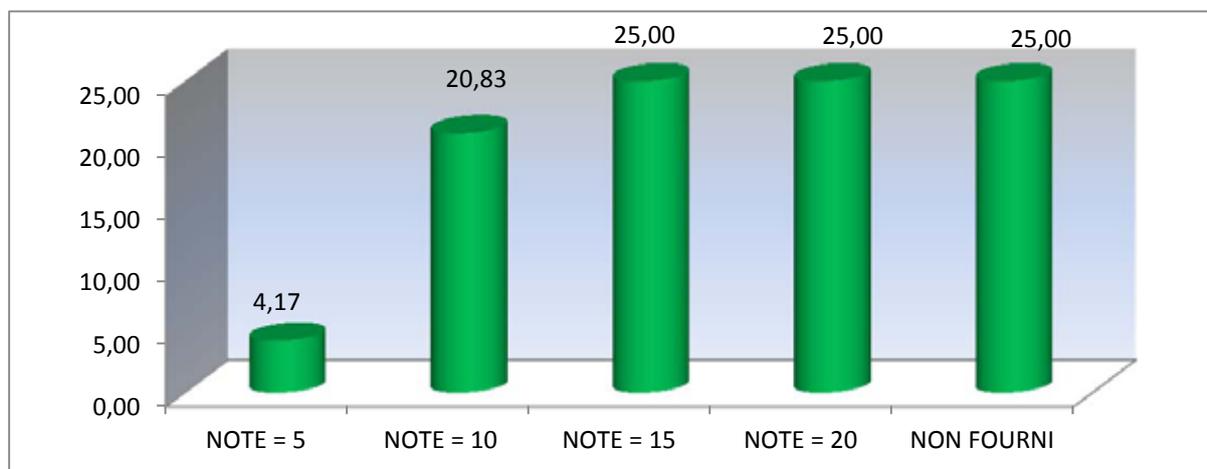


Figure 14 : Répartition des communes en % selon le niveau d'instruction des élus

Globalement donc, un effort est fait pour que les niveaux d'instruction des élus soient acceptables. De plus, il faut noter qu'il existe une cohabitation de divers niveaux d'étude au sein de chaque conseil communal, ce qui participe de la vitalité desdits conseils.

### 3.1.2 Niveau déconcentré/Départemental

Le niveau déconcentré permet d'analyser le fonctionnement de l'administration déconcentrée, le fonctionnement des cadres de concertation et de coordination, la gestion du contrôle de légalité et de l'assistance conseil par les responsables au niveau départemental.

#### Domaine 1 : Fonctionnement de l'administration déconcentrée

Au regard de la figure ci-dessous, l'enquête révèle que dans l'ensemble, le fonctionnement des administrations départementales est assez faible au Bénin.

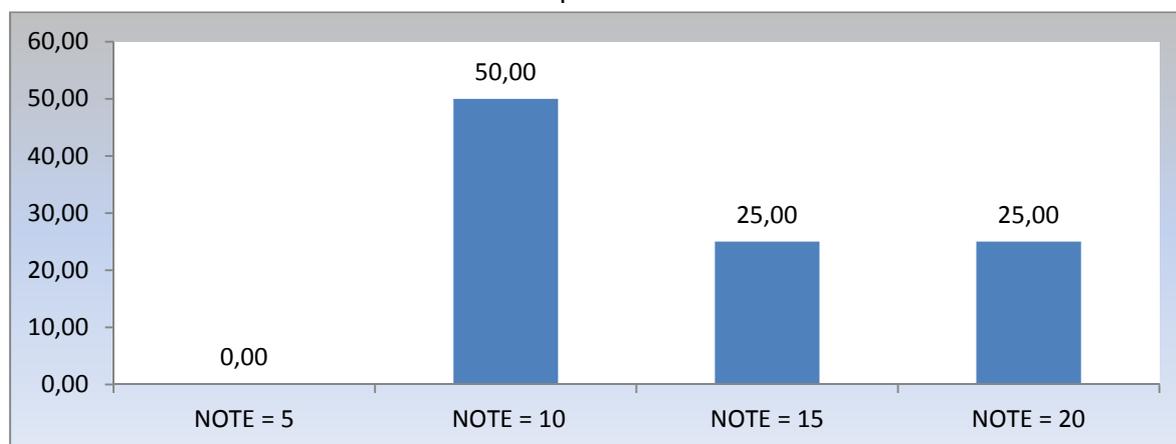


Figure 15 : Répartition des départements en % selon la qualité du fonctionnement des administrations départementales

En effet, dans 50% des départements enquêtés, les constats suivants sont faits :

- la représentativité de l'Etat est faible ;
- la couverture des communes par les SDE est faible ;
- le taux d'encadrement des SDE est faible ;
- la coordination des actions publiques au niveau départemental est faible ;
- mais les services préfectoraux ont une assez bonne fonctionnalité

25% des départements présentent respectivement les caractéristiques suivantes :

- bonne représentativité de l'Etat ;
- assez bonne couverture des communes par les SDE ;
- bon fonctionnement des services préfectoraux ;
- assez bon taux d'encadrement des SDE ;
- assez bonne coordination des actions publiques au niveau départemental.

Par ailleurs, il faut noter que la situation meilleure dans le restant des six départements de , soit 25%.

## Domaine 2 : Fonctionnement des cadres de concertation et de coordination

En ce qui concerne le fonctionnement des cadres de concertation et de coordination, l'étude révèle une certaine constante au niveau de l'ensemble des départements du Bénin.

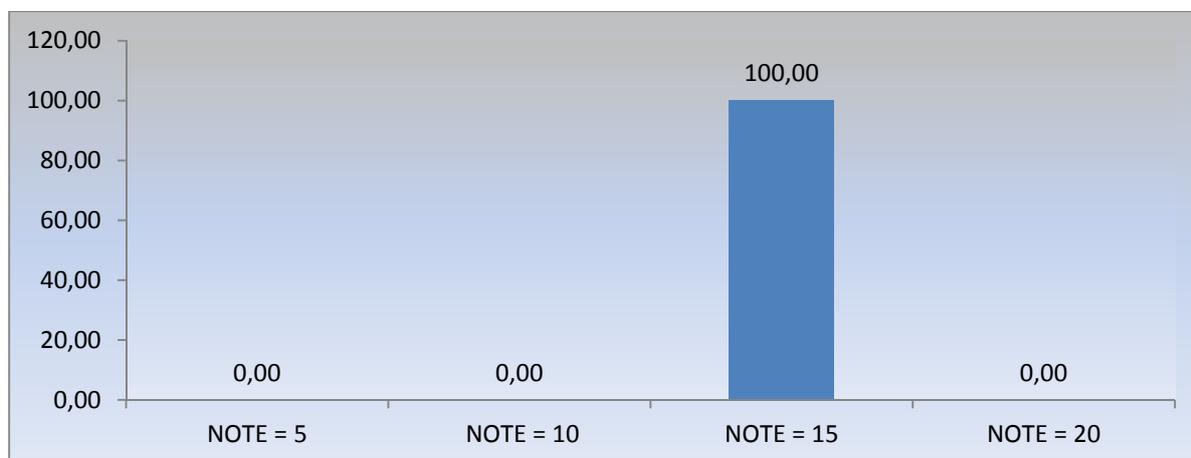


Figure 16 : Répartition des départements en % selon la qualité du fonctionnement des cadres de concertation

En effet, tous les départements de l'échantillon se retrouvent avec la note 15. Autrement dit, dans tous les départements, on note un assez bon niveau de fonctionnement de la CAD. De même, le taux d'exécution des décisions de la CAD et des recommandations du CDCC est satisfaisant.

## Domaine 3 : Contrôle de légalité

Les tendances en ce qui concerne la gestion du contrôle de légalité sont présentées dans la figure ci-dessous.

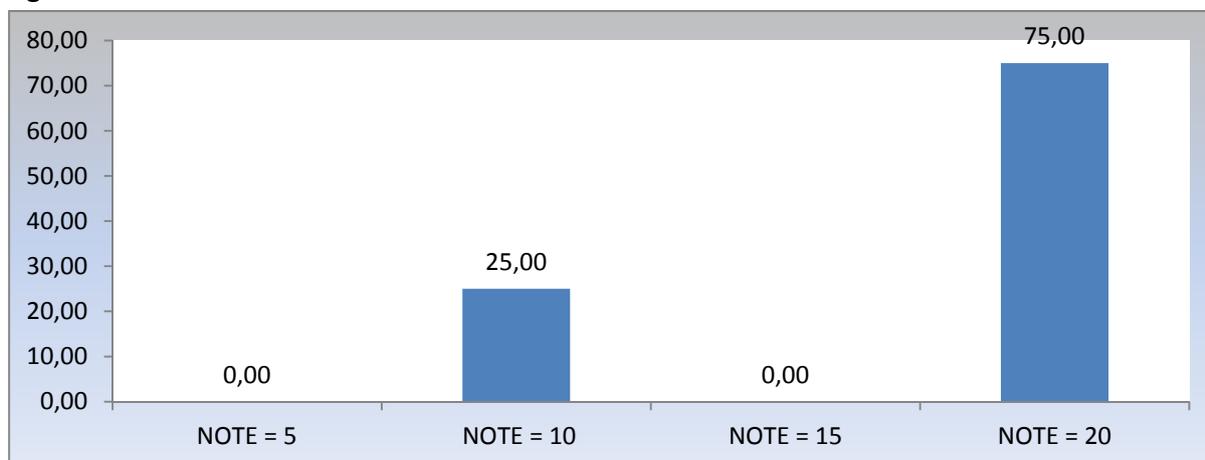


Figure 17 : Répartition des départements en % selon la qualité du contrôle de légalité

Dans le domaine du contrôle de la légalité, le constat global est que dans 75% des cas, la tutelle est efficace dans le traitement des actes des communes et il existe une parfaite collaboration entre les communes et l'échelon déconcentré. Cependant, cela cache certaines

disparités car dans 25% des départements, la situation est moins reluisante, avec une faible efficacité dans le traitement des actes des communes. Les points obtenus dans ces 25% de communes traduisent une inefficacité de la tutelle et l'existence de conflits récurrents entre lesdites communes et l'échelon déconcentré.

#### Domaine 4 : Assistance conseil

Au terme de l'enquête, le constat est que la situation en ce qui concerne l'assistance-conseil est pareille dans l'ensemble des départements. Cette situation qui se traduit par une assez bonne couverture des communes par le préfet dans le cadre de l'assistance est présentée à travers la figure ci-dessous.

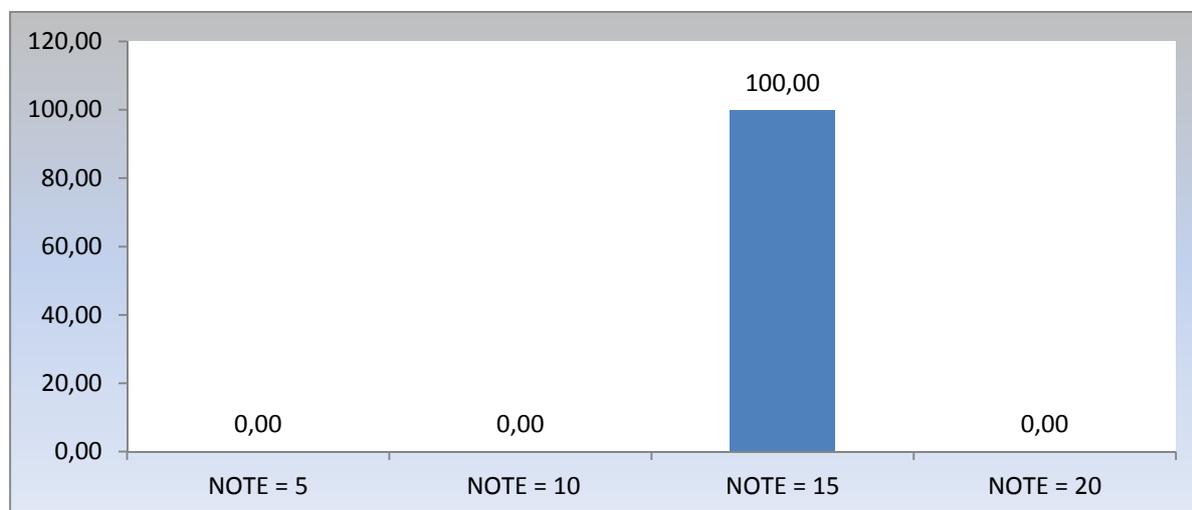


Figure 18 : Répartition des départements en % selon la qualité de l'assistance-conseil

En effet, le nombre de communes visitées par le préfet dans le cadre de l'assistance conseil est appréciable.

Quant à la couverture des communes par les chargés de mission et à la performance de l'administration déconcentrée dans l'offre des actions d'appui-conseil, la situation est assez mitigée. Il y a lieu d'apprécier à sa juste valeur la réalité de la couverture des communes par les chargés de mission dans la mesure où ce maillon important de la coordination des activités des services déconcentrés de l'Etat au niveau local n'a pas encore pris toutes ses marques.

### 3.2 PRESENTATION PAR DOMAINE

#### 3.2.1 Niveau communal

##### Domaine 1 : Organisation interne de l'administration communale

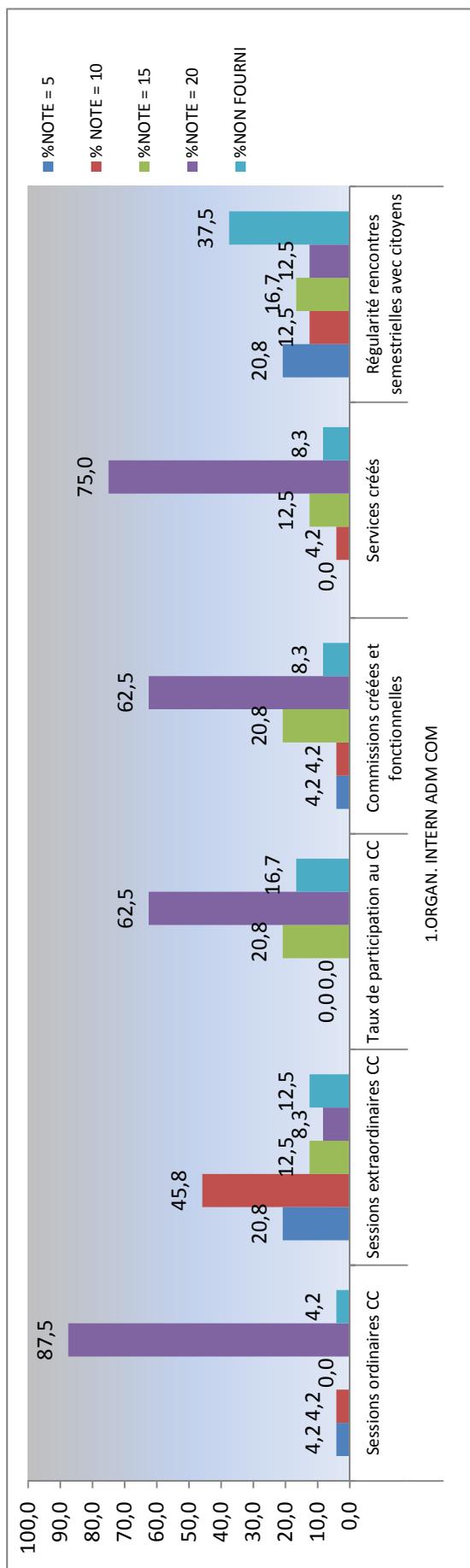


Figure 19 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 1

De l'analyse du graphique descriptif de l'organisation interne de l'administration communale, il en ressort que la plupart des communes enquêtées, à plus de **87%** tiennent les 4 sessions réglementaires et à bonne date mais doivent faire un effort pour limiter les sessions extraordinaires. Par contre, dans 4,2% des cas, les Conseils Communaux des communes fonctionnent de manière irrégulière, ce qui constitue un frein à l'exercice de la démocratie à la base.

Le taux de participation aux sessions des Conseils Communaux est très satisfaisant des communes dans l'ensemble. Il est compris entre 60% et 80%. dans 20,8% des communes et supérieur à 80% dans 62,5% des communes. Mais de grands efforts restent à faire dans 16,7% des communes afin de tenir à jour les informations relatives au taux de participation des élus aux sessions du conseil communal.

Même si la plupart des commissions permanentes requises par les lois de la décentralisation sont créées, elles ne sont pas toutes fonctionnelles. En effet, dans 62,5% des cas, le nombre de commissions permanentes est supérieur aux trois commissions obligatoires et elles produisent des rapports de travail, alors que dans 20,8% des cas, même si au moins les trois commissions permanentes existent, elles ne produisent pas de rapports et des positions techniques pour éclairer la prise de décisions du CC. De même, dans 8,4% des cas, moins des trois commissions permanentes prévues par les textes sont créées et de surcroît, ne fonctionnent pas de façon irrégulière.

Par ailleurs, dans l'ensemble (75%), les mairies disposent de ressources humaines et matérielles convenables pour assurer le service public local et le nombre de services fonctionnels est supérieur ou égal à 90% des services créés.

Cependant, non seulement un gros effort doit être fourni au sein de l'administration locale pour avoir des rencontres périodiques avec les citoyens, mais il est aussi primordial de disposer des renseignements sur la régularité des dites rencontres entre les élus et les administrés. En effet, dans la plupart des cas, il n'y a pas eu de rencontres semestrielles entre les élus et les citoyens au cours de l'année 2013. Dans ces conditions, les autorités communales n'instaurent aucun climat de confiance et de transparence avec les citoyens de la commune.

**Domaine 2 : Gestion administrative et financière de la commune**

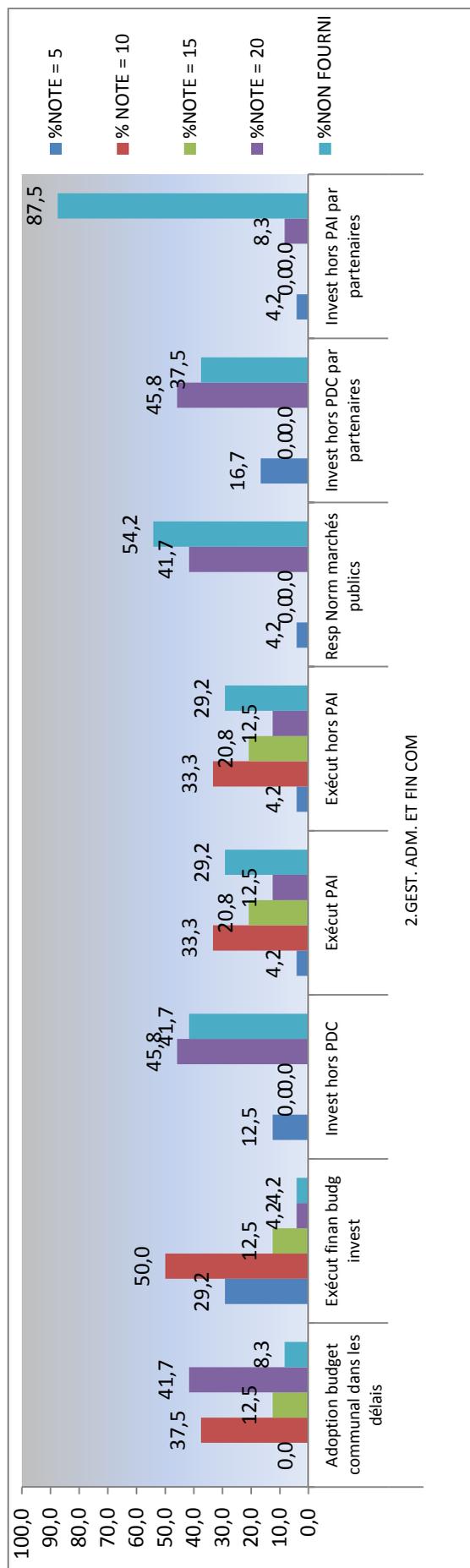


Figure 20 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 2

D'une manière générale, les communes (plus de 80%) se sont dotées à temps de ressources financières pour l'exécution de leurs programmes d'activités. Mais parmi elles, 37,5% n'ont pas eu à respecter strictement le principe de l'annualité budgétaire. En effet, pour ces dernières, le budget communal de 2013 a été voté et transmis entre le 1er janvier et le 31 mars de l'année 2014.

En ce qui concerne l'exécution du budget, 29,2% des communes ont un taux d'exécution du budget d'investissement inférieur à 50% alors que seuls 16% des communes ont un taux supérieur à 75%.

De grands efforts restent donc à faire pour l'amélioration du taux d'exécution du budget d'investissement au niveau des communes béninoises.

Près de **80%** des communes exécutent moins de 75% de leur PAI. Il s'ensuit que le développement à la base est compromis, car il ne saurait y avoir de développement sans investissement. Il est aussi à noter que 16,7% des communes ne sont pas gérés suivant une planification adéquate des actions programmées dans le PDC car les taux d'investissement hors PDC et PAI y restent encore élevés même si un effort est fait pour que les marchés publics attribués suivent les procédures en vigueur notamment par l'instauration d'une commission de passation des marchés.

En outre, un accent particulier doit être mis sur la sensibilisation des communes à disposer de tous les documents nécessaires à l'appréciation de leur gestion financière. En effet, le constat est qu'en ce qui concerne le taux des investissements hors PDC, le taux des investissements hors PAI, le ratio de marchés publics ayant respecté les procédures et le taux des investissements financés par les partenaires, hors PDC/PAI, les pourcentages de « non fourni » sont considérables. Ceci traduit le fait que les communes maîtrisent peu et suivent peu les informations relatives à ces ratios financiers, surtout en ce qui concerne les investissements des PTF.

**Domaine 3 : Coopération intercommunale et coopération décentralisée**

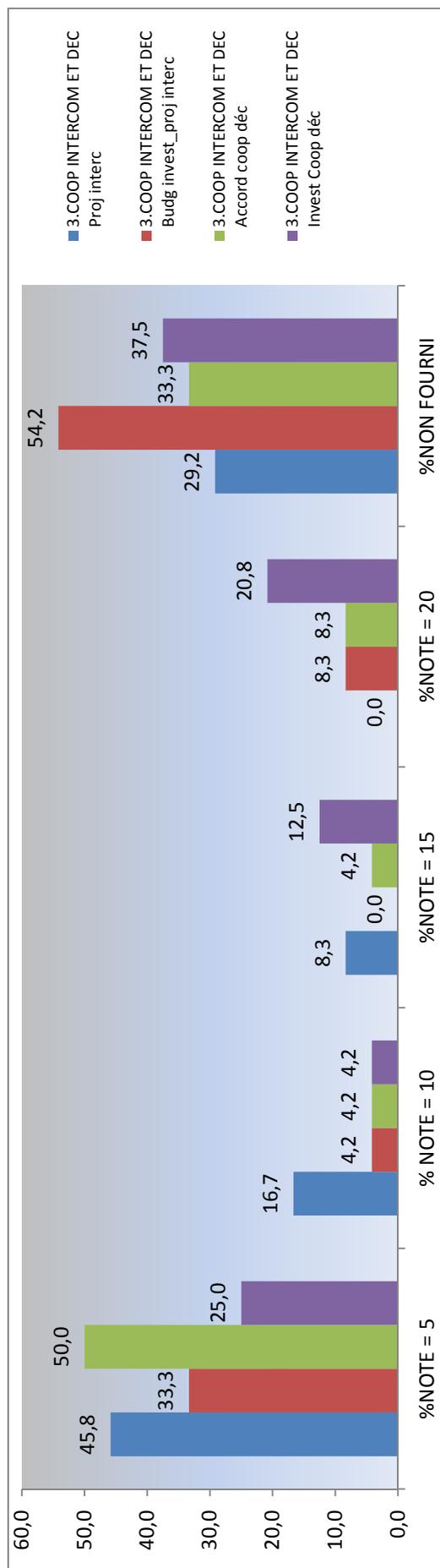


Figure 21 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 3

Ce graphique met l'accent sur le fait que les communes enquêtées (plus de 61%) sont dans une dynamique plus ou moins acceptable de mutualisation de leurs ressources avec les autres communes de leur espace géographique, elles n'ont pas encore compris l'intérêt de mettre ensemble les ressources entre communes pour mettre en œuvre des projets communs. Cet état de chose se répercute sur le taux d'investissement au titre de la coopération décentralisée qui se trouve être faible pour soutenir le développement local. Les communes ne se porteront que mieux si les élus locaux arrivent à saisir la portée de cet indicateur et en faire une des priorités.

### Domaine 4 : Information, communication, participation et genre

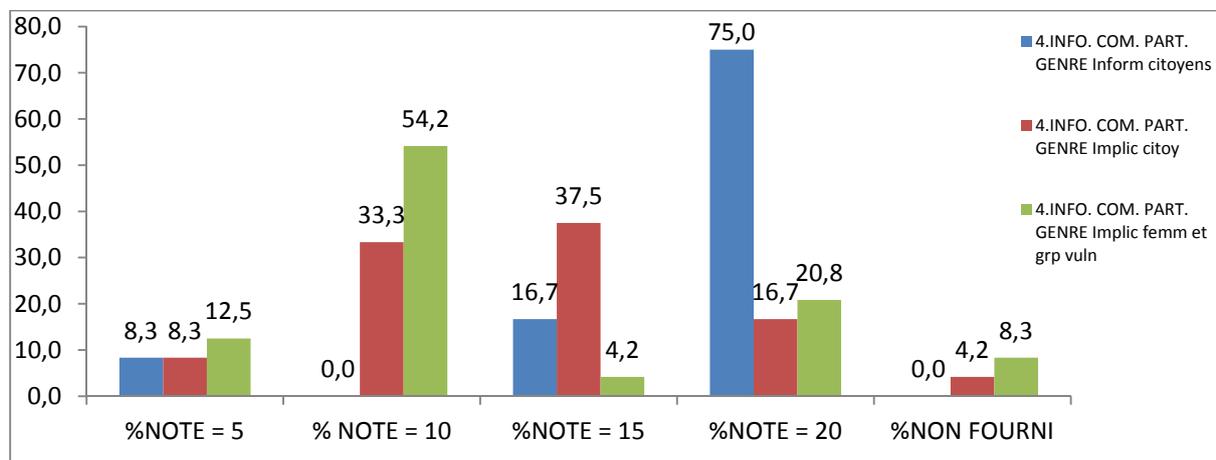


Figure 22 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 4

La figure ci-dessus fait noter que dans l'ensemble, les communes (75%) privilégient l'information des citoyens. Mais l'implication des groupes vulnérables est moins privilégiée. En effet, 66,7% ont moins de la note 15, c'est à dire qu'elles n'impliquent pas suffisamment les groupes vulnérables. De même, l'implication des citoyens en général n'est pas effective. En général, les communes se limitent juste à l'information basique, par les moyens habituels : affichages (à la mairie et ou dans les arrondissements), radios, etc.

Il faudra donc veiller à passer de l'information basique des citoyens à l'implication réelle des citoyens en général et des personnes vulnérables en particulier.

### Domaine 5 : Mobilisation des ressources

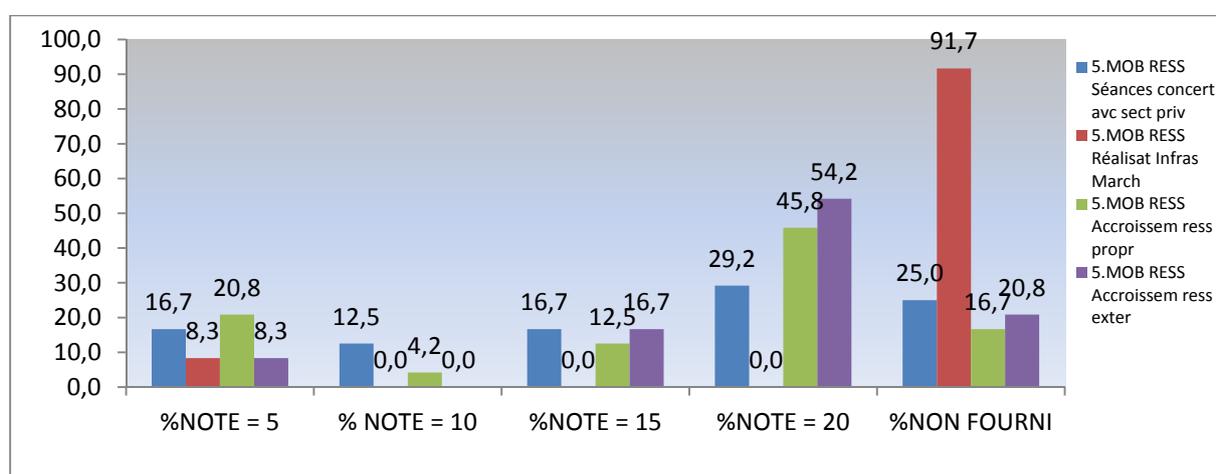


Figure 23 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 5

Le principal constat ici est que la majorité des communes (91,7%) a une faible maîtrise du nombre d'infrastructures marchandes réalisées au cours de l'année 2013. Cependant il y a eu un net accroissement des ressources propres et des ressources externes entre 2012 et 2013 respectivement dans 58,3% et 70,9% des communes. Mais, des séances de concertation avec le secteur privé ne sont pas régulièrement tenues. Il faudra donc renforcer ces échanges entre les autorités communales et les opérateurs privés de la commune.

### Domaine 6 : Prestation de l'administration communale

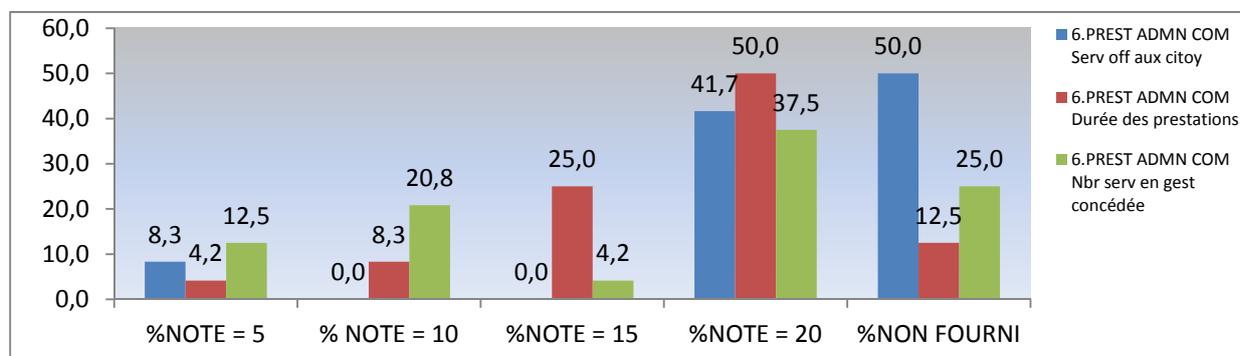


Figure 24 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 6

A la lumière de la figure ci-dessus, 41,7% des communes offrent des services de bonne qualité et en lien avec l'ensemble des compétences qui sont transférées. Dans 75% des communes, la durée moyenne de fourniture de certaines prestations telles que la délivrance du volet numéro 1 de l'acte de naissance, du certificat foncier rural, du certificat administratif, de la carte nationale d'identité est acceptable.

Enfin, dans 37,5% des communes, la part des services publics locaux en gestion déléguée est inférieure à 1% des services publics rendus par l'administration communale.

Il faut en déduire que dans la plupart des communes, l'administration locale gère l'essentiel des services communaux selon un mode de gestion directe.

### Domaine 7 : Implication des associations de communes dans la gouvernance locale

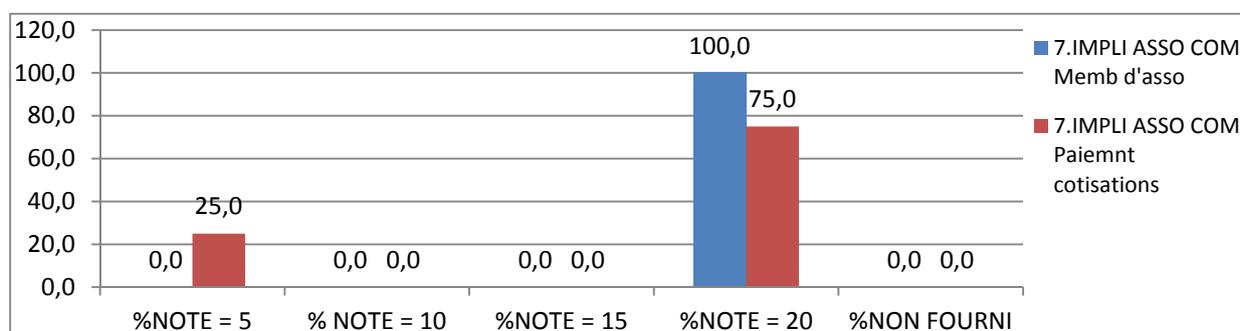


Figure 25 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 7

Toutes les communes sont au moins membre d'une association de communes, mais 25% d'elles n'ont pas été à jour vis-à-vis de leur cotisation en 2013.

## Domaine 8 : Prestations de l'administration départementale

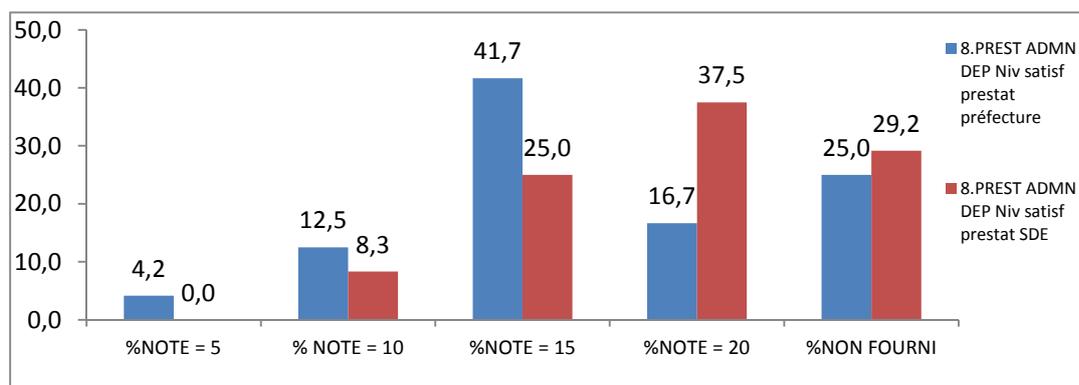


Figure 26 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 8

Dans l'ensemble, les communes (62,5%) sont davantage satisfaites vis-à-vis des prestations des services déconcentrés que des prestations des préfectures (58,4%). L'analyse de la figure ci-dessus met en exergue le fait les communes sont beaucoup plus satisfaites des prestations des SDE. Par exemple, l'impression la moins bonne exprimée par les communes sur la qualité des prestations des SDE est « Moyenne » (8,3%). Mais en ce qui concerne la qualité des prestations des préfectures, l'impression la moins bonne est « Médiocre » (4,2%). Cette impression des communes appelle donc des actions au niveau des communes.

## Autres domaines : 9

### Domaine 9.1 : Couverture de la commune par les SDE

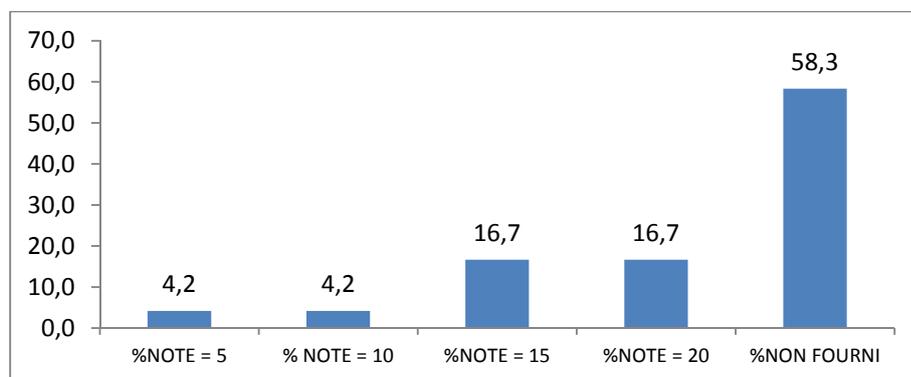


Figure 27 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 9.1

Le premier constat ici est que le niveau de couverture des communes par les SDE n'est pas une information véritablement maîtrisée par les administrations communales. En effet, 58,3% des communes enquêtées n'ont pu fournir avec précision le taux de couverture de la commune par les SDE.

Parmi les 41,7% qui ont pu fournir cette information, 33,4% ont un taux de couverture largement au-dessus de la moyenne.

### Domaine 9.2 : Gestion des carrières et motivation des agents

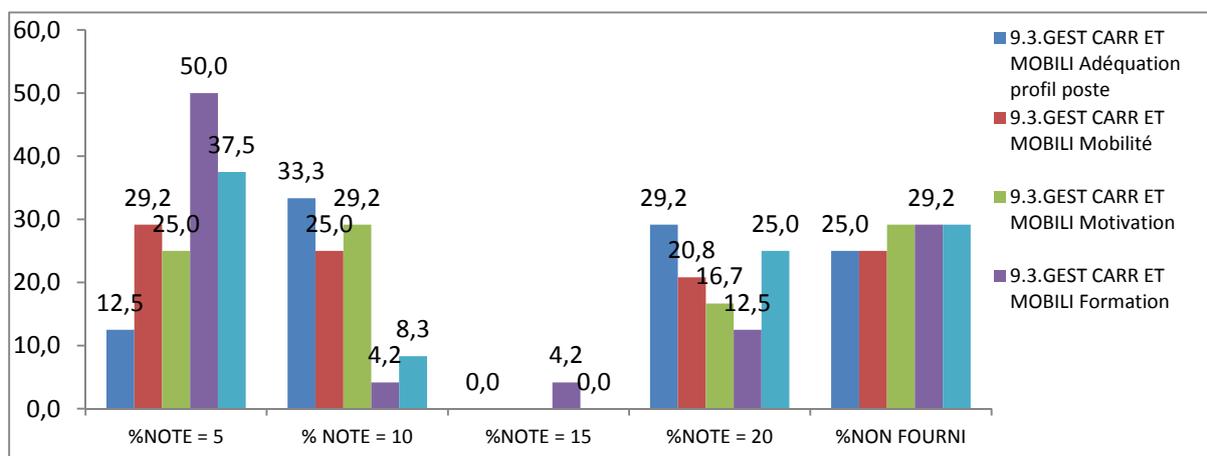


Figure 28 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 9.2

De profonds dysfonctionnements sont relevés en ce qui concerne la gestion des carrières et la motivation des agents au niveau des communes. Dans la plupart des communes, l'adéquation profil-poste n'est pas respectée. De même, il n'existe pas un système de mobilité systématique des agents. La raison est que pour certaines fonctions, il existe peu de profil adéquat parmi les agents communaux disponibles.

L'enquête révèle également que la formation continue n'est pas systématique dans le mode de gestion des effectifs au niveau des administrations communales. Dans la majorité des cas d'ailleurs, il n'existe pas de plan de formation ni de fiches de poste. Dans ces conditions, aucune réaffectation n'est faite en ce qui concerne les agents qui financent sur fonds propre, leur formation continue.

Dans ce domaine, il est nécessaire d'appuyer les communes dans l'évaluation de leurs besoins ainsi que dans l'élaboration d'un plan de formation.

### Domaine 9.3 : Coordination de l'administration communale par les SG de mairie

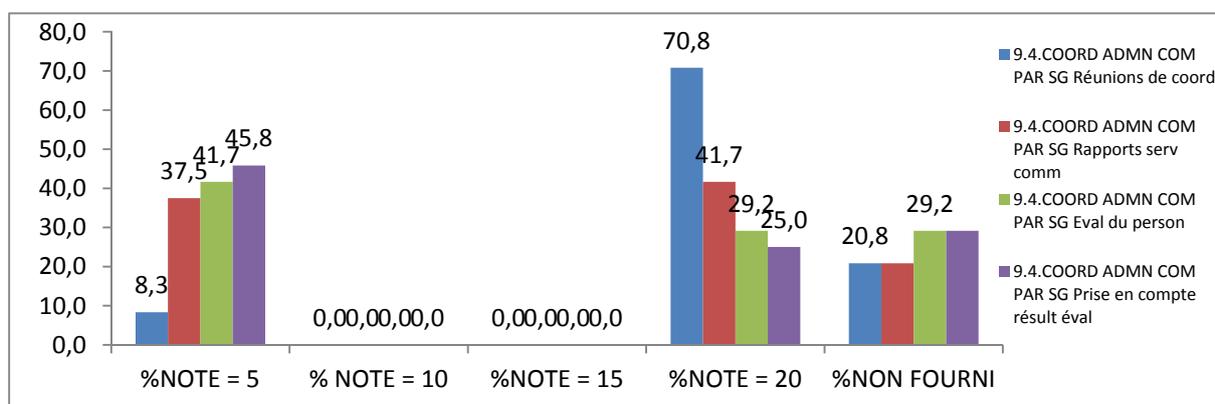


Figure 29 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 9.3

Dans l'ensemble, la coordination de l'administration communale par les secrétaires généraux (SG) des mairies satisfaisante. Les réunions de coordination sont systématiquement tenues et dans la majorité des cas, les services de l'administration communale adressent des rapports périodiques aux SG. Cependant, cette pratique doit être renforcée dans certaines communes (37,5%).

Par contre, l'évaluation du personnel des mairies par les SG ne se fait pas de façon systématique et suivant une démarche rigoureuse. Aussi les résultats de ces évaluations (en général sommaires et prenant plutôt l'allure d'appréciations subjectives) ne sont pas pris en compte pour la motivation du personnel.

Il s'agit là de situations à améliorer afin de garantir une administration performante et des services de qualités aux citoyens.

**Domaine 9.4 : Délégation au sein de l'exécutif**

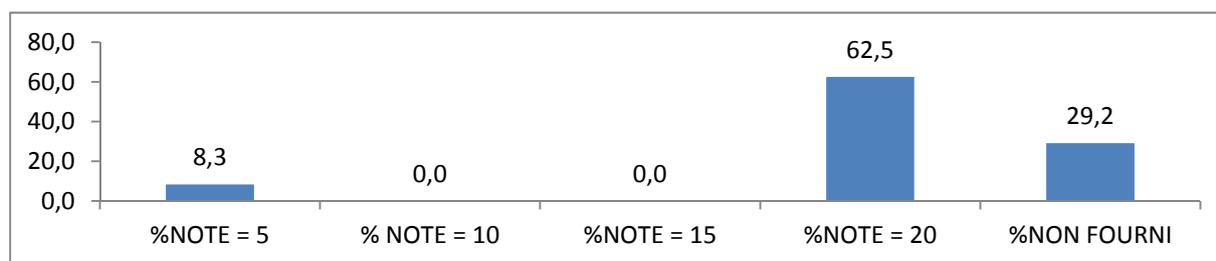


Figure 30 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 9.4

Dans 62,50% des communes, l'exigence de continuité du service public, de délégation des rôles et d'harmonie dans la gestion des activités est bien perçue et des actes de délégation d'attributions existent.

Cette exigence est très mal perçue dans 8,30% des communes.

Il faut cependant mettre l'accent sur l'absence d'informations dans ce domaine au niveau de 29,20% des communes. Cette situation dénote la mauvaise tenue ou l'inexistence des archives.

**Domaine 9.5 : Niveau de mise en œuvre de la délégation**

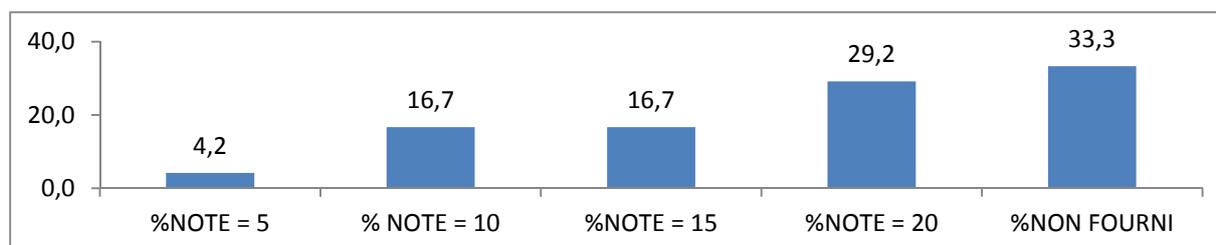


Figure 31 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 9.5

Si l'existence des actes de délégation d'attributions est évidente dans la plupart des communes, il n'en est pas de même pour la mise en œuvre qui n'est effective que dans

29,2% des communes. Cependant, en étendant l'analyse, il est permis de reconnaître la mise en œuvre est relativement bonne dans 45,9% des communes. Tandis que le niveau demeure relativement faible dans 20,9% des communes.

### Domaine 9.6 : Niveau d'instruction des élus

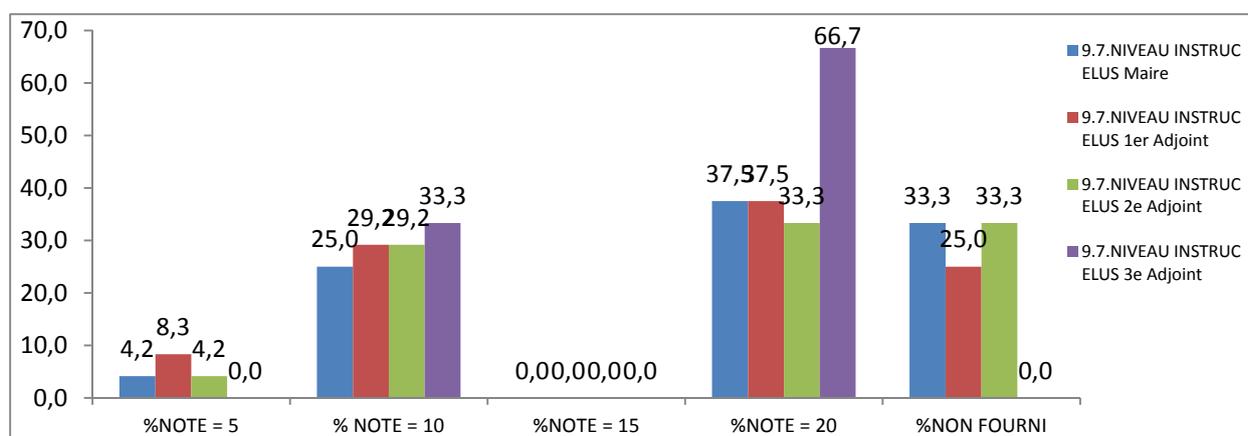


Figure 32 : Répartition des communes en % selon les niveaux des indicateurs du domaine 9.6

Le niveau de base des maires des communes visitées est en dessous de la moyenne : 37% seulement sont du niveau universitaire tandis que 25% d'entre eux sont du niveau secondaire et 4,2% sont du niveau du primaire. 33,3% n'ont pas répondu.

La situation est la même en ce qui concerne les premiers Adjoints : 37,5 d'entre eux sont du niveau universitaire, 29% sont du niveau secondaire et 8,3% sont du niveau primaire. 25% d'entre eux n'ont pas répondu.

Il en est également ainsi pour les deuxièmes Adjoints : 33,3% sont du niveau universitaire, 29,2% du niveau secondaire et aucun du niveau primaire tandis que 33,3% n'ont pas répondu.

La situation est plutôt inversée dans les communes à statut particulier où 66,7% des troisièmes Adjoints ont un niveau universitaire, ce qui témoigne d'un relatif dynamisme dans l'examen des dossiers à la seule condition que l'étroite implication voulue par les textes de décentralisation soit respectée.

La moyenne du niveau refait surface dans les communes à statut particulier où, dans ce cas, les troisièmes Adjoints dont 33,3% ont le niveau secondaire.

L'analyse aurait été plus intéressante si l'élément d'appréciation avait été non plus le niveau, mais le diplôme. Il en est ainsi parce que, d'une part, ceux qui sont du niveau secondaire peuvent constituer une variété assez dense, inextricable et floue.

### 3.2.2 Niveau départemental

#### Domaine 1 : Fonctionnement de l'administration déconcentrée

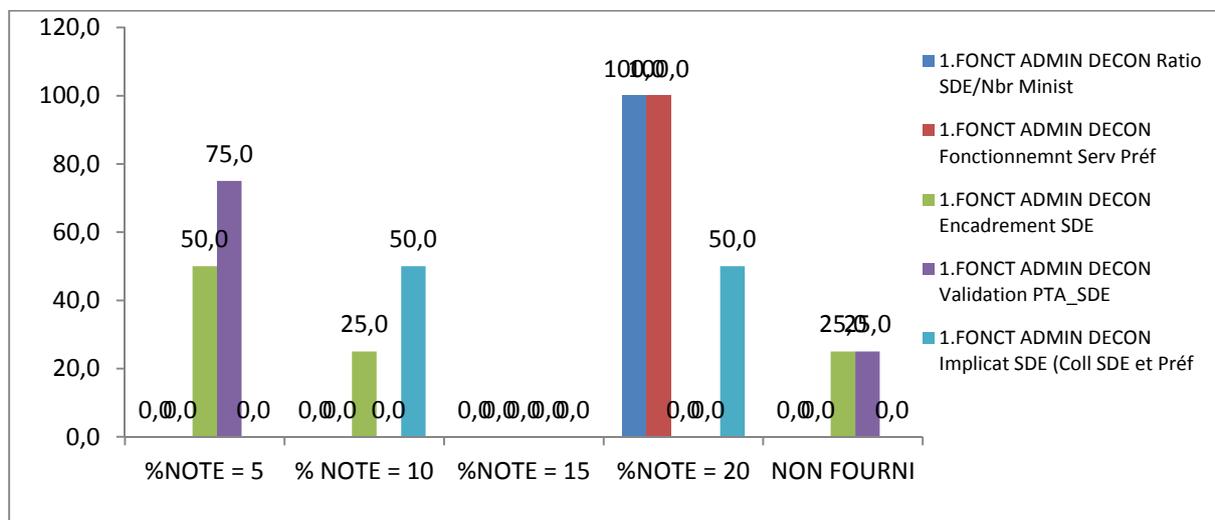


Figure 33 : Répartition des départements en % selon les niveaux des indicateurs relatifs au fonctionnement des administrations déconcentrées

Le ratio du nombre de services déconcentrés rapporté au nombre de ministères est de 100%, traduisant un effort de représentation des ministères dans les départements. Il faut cependant considérer plutôt qu'un nombre réduit de ministères ne peuvent pas statutairement être représentés au niveau départemental, comme c'est le cas pour le Ministère en charge des Affaires Etrangères.

Le même constat positif est relevé en ce qui concerne le fonctionnement des services déconcentrés (100%).

L'encadrement des services déconcentrés de l'Etat, la validation de leurs PTA au niveau départemental sont en dessous du niveau acceptable.

Par contre, l'implication des services déconcentrés dans la collaboration étroite devant s'établir avec le préfet donne des résultats relativement mitigés (50% dans la bonne tranche et 50% à peine passable).

La raison en est probablement la réticence observée, de la plupart des ministères, à accepter l'autorité du préfet sur leurs démembrements territoriaux.

## Domaine 2 : Fonctionnement des cadres de concertation et de coordination

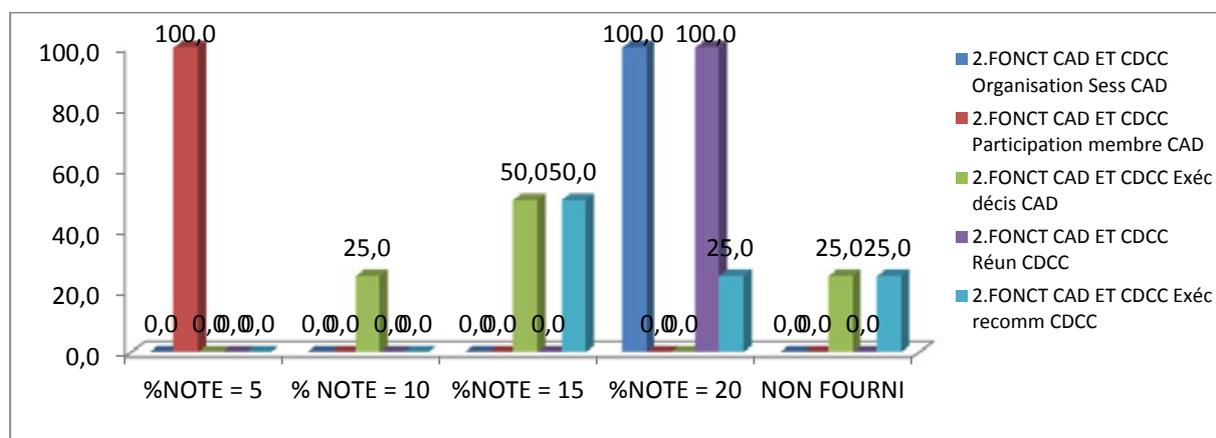


Figure 34 : Répartition des départements en % selon les niveaux des indicateurs relatifs au fonctionnement des cadres de concertation et de coordination

Dans le sous domaine « organisation sessions CAD », et « réunions du CDCC », les constats effectués sont très positifs en tant qu'ils signifient que les préfets font l'effort nécessaires pour convoquer régulièrement les deux organes statutaires du cadre de concertation départemental. Par contre la participation effective des membres de la CAD aux réunions de cette instance (100%) laisse à désirer et confirme une réticence à accepter l'autorité des préfets.

Dans les sous-domaines « exécution des décisions de la CAD » et « exécution des recommandations du CDCC », respectivement de 50%, un effort réel est également relevé de la part des préfets.

## Domaine 3 : Contrôle de légalité

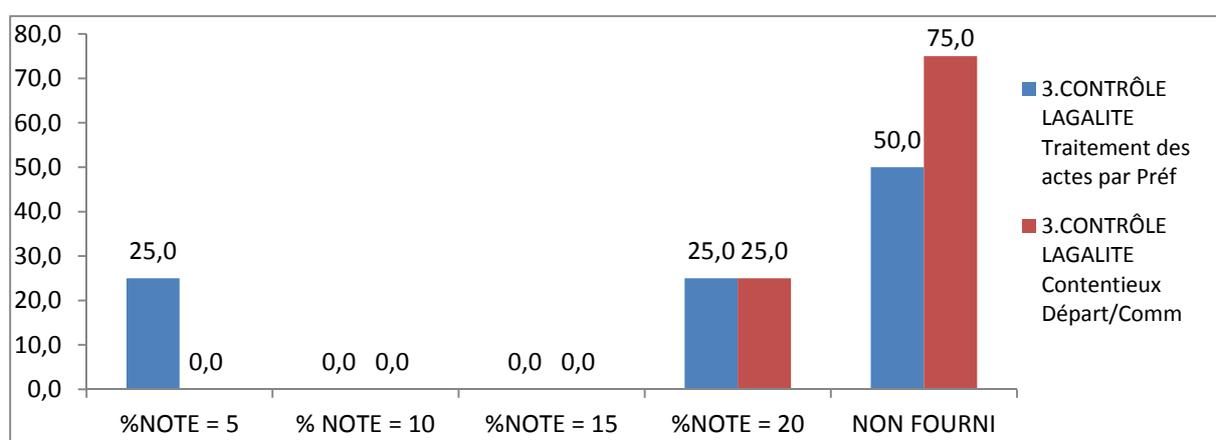


Figure 35 : Répartition des départements en % selon les niveaux des indicateurs relatifs au contrôle de légalité

En ce qui concerne l'examen, dans le cadre du contrôle de légalité, des actes pris par la commune ainsi que l'existence de contentieux entre le département et la commune, respectivement 75% et 50% des communes n'ont pas répondu, ce qui témoigne d'un

insuffisant suivi des informations-clés sur le travail des préfectures ou, à la limite, d'une réelle absence de données statistiques au niveau des départements.

Dans les deux cas (contrôle de légalité des actes communaux et existence de contentieux), 25% des communes visitées sont au-dessus de la moyenne alors que 25% autres sont largement en dessous.

**Domaine 4 : Assistance conseil**

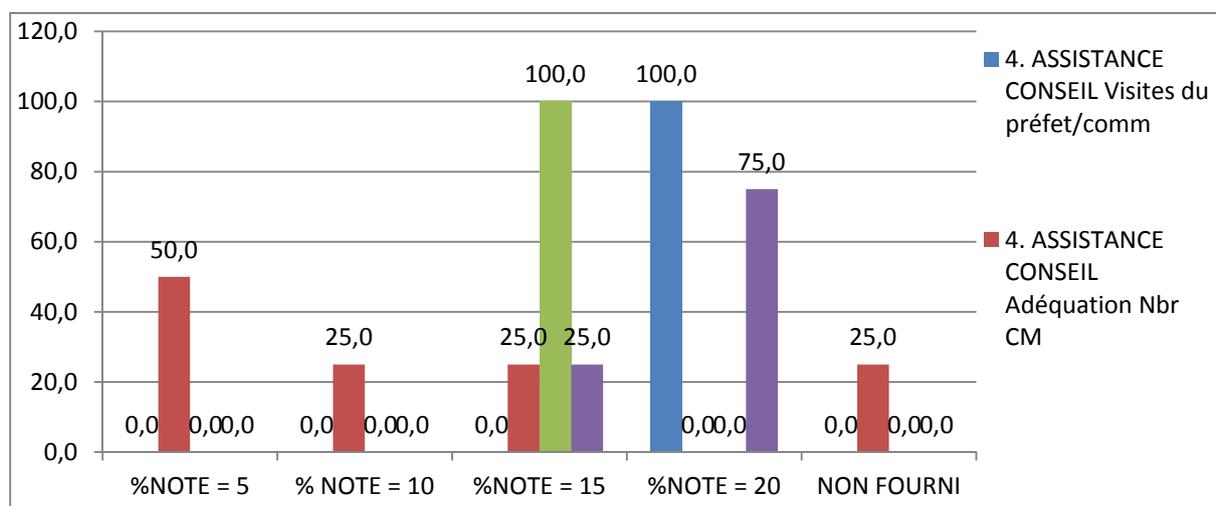


Figure 36 : Répartition des départements en % selon les niveaux des indicateurs relatifs à l'assistance-conseil

En matière d'assistance-conseil, la totalité des communes-cibles a été parcourue dans le cadre de la visite annuelle du préfet.

De même, toutes les communes-cibles ont bénéficié des actions d'assistance conseil de la tutelle.

L'évaluation est également intéressante (75%) en ce qui concerne l'exécution du plan annuel d'assistance conseil

Par contre, la couverture des communes par les chargés de mission reste encore très faible pour environ 50% des communes.

Il en résulte que la coordination des activités des Services Déconcentrés de l'Etat au niveau local, la facilitation et l'intermédiation.

### 3.2.3 Niveau National

#### 3.2.3.1 Appréciation des autres voltes de la gouvernance

##### ◆ Economie locale

L'analyse de l'état de l'économie locale requiert la clarification de quelques concepts clés et l'examen du rôle des différents acteurs impliqués dans le développement économique local au Bénin au titre de 2013.

#### **Définition du concept du développement économique local**

Le « développement économique local » est un processus de création, de rétention et de redistribution des richesses sur un territoire. Ce processus de développement qui s'articule autour de trois dimensions (l'espace, le temps et les acteurs), permet à la population du territoire concerné de résoudre progressivement ses problèmes et ses ambitions dans les domaines économiques, social, culturel et environnemental par la participation active, individuelle et collective de l'ensemble des citoyens.

Le Développement Économique Local selon la Banque mondiale est un processus par lequel les acteurs des secteurs privés, publics et organisations non gouvernementales travaillent collectivement pour créer des conditions de croissance économique et d'emploi.

Promouvoir l'économie locale, c'est mettre en valeur les potentialités économiques locales (ressources naturelles, terres, forêt, carrières, cours d'eau, productions agricoles, industrielles et commerciales, etc.) en valorisant les savoir-faire endogènes pour générer de l'emploi et des revenus aux individus puis de la fiscalité pour la commune.

Le développement économique local est alors une démarche visant à mieux valoriser les différentes ressources mobilisables au niveau local et à produire celles qui manquent. C'est la recherche de ces ressources qui manquent au développement de nos communautés locales, qui a amené nos dirigeants à opter pour l'approche du développement à la base qu'est la Décentralisation.

L'article 84 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 et les autres textes de loi sur la décentralisation précisent les domaines de compétence et d'exercice des attributs de la commune en République du Bénin. L'appui au développement économique local est donc une composante essentielle du développement local et est du ressort de la commune.

Dans ces conditions, la principale mission de la Commune dans la promotion du développement économique local devrait être : **« Améliorer les capacités de production, de commercialisation, et de consommation des Agents économiques de la Commune en instituant un environnement favorable à la création et à la prospérité des entreprises et activités génératrices de revenus ».**

Dans la réalité, les communes en grande majorité ont mis l'accent sur les infrastructures socio communautaire de base et des équipements marchands : hangars de marché, gare routière, magasin de stockage, etc. qui sont des actions qui ne concourent pas forcément au

développement économique. Il s'agit là d'action d'accompagnement des acteurs économiques.

On note très peu d'action en faveur des opérateurs économiques privés du ressort territorial des communes, une absence de concertation entre les acteurs économiques et les organes communaux

L'ensemble des communes visitées ont élaboré leur PDC de deuxième de génération. On note que la question du développement économique locale est une préoccupation des élus. La promotion des PME/PMI, l'artisanat et les activités génératrices de revenus (AGR) sont autant d'actions notées dans les PDC de 2<sup>ème</sup> génération. Pour eux, si les affaires marchent bien au niveau des populations, ils sont en paix et ne sont plus appelés à courir dans tous les sens pour la résolution des problèmes socioéconomiques des populations. A terme, ces populations pourront puiser dans les surplus pour payer les impôts et taxes et ainsi alimenter le budget de la commune. Mais dans la mise en œuvre de ces PDC, les élus communaux priorisent les infrastructures sociocommunautaires de base. Les PME/PMI installées dans les communes sont dans leur grande majorité informelles et donc ne sont pas qualifiées pour répondre aux appels d'offre lancés par les communes. Une formalisation des entreprises s'impose pour leur permettre de capter les ressources financières issues de ces appels d'offre. Les entreprises adjudicataires dépensent leurs revenus hors du territoire communal et n'engendrent pas des revenus pour la commune par le biais de la fiscalité.

Au cours de l'année 2013, plusieurs initiatives en matière de développement de l'économie sont nombreuses. La mission a pu recenser quelques initiatives menées par les communes en matière de promotion de l'économie locale:

- Réforme des affaires domaniales ;
- Recherche de partenariat ;
- Informatisation de l'état-civil ;
- Diagnostic de potentialités financières de la commune ;
- Lotissement de la commune ;
- Education ;
- Santé ;
- Expériences des ADV ;
- Hydraulique, hygiène et assainissement ;
- Services marchands ;
- La mise en application de la TDL.
- Elaboration du gisement fiscal ;
- Construction de boutiques dans les marchés ;
- Formation des agents de l'état civil ;
- Création de marché de céréales

## ● Promotion de l'intercommunalité

La loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin a prévu en ses articles 176 et 177, la coopération intercommunale. L'article 176 dispose : « Plusieurs communes peuvent décider de s'associer en vue de la réalisation et de la gestion d'équipement et de création de services d'intérêts et d'utilité intercommunaux... ».

La décision de coopération est fondée sur la libre volonté des communes appartenant à un même espace territorial qui partage des réalités sociales, culturelles, géographiques et/ou économiques. Il s'agit d'une réforme d'organisation consistant à mutualiser les moyens et sensée mettre fin à la dispersion des énergies ou à l'émiettement des maigres moyens des communes en opérant des choix de développement plus pertinents.

Ce besoin de regroupement comme une solution pour améliorer l'efficacité de la gestion de l'administration territoriale a été fortement ressenti par les communes. Depuis la première mandature des élus locaux, la coopération intercommunale, nonobstant l'absence de textes législatifs et réglementaires subséquents, a pris son essor au Bénin avec l'émergence de différentes formes de regroupements de communes. On dénombre aujourd'hui sur toute l'étendue du territoire national une vingtaine d'associations de communes dont une dizaine a été formée à l'échelle départementale.

Ces regroupements à des degrés divers ont commencé à enregistrer des résultats concrets de réalisation de services de base aux communes en jouant sur les effets de levier et les complémentarités des espaces communaux dans le cadre des intercommunalités de gestion ou de projet.

Toutefois, toutes ces associations de communes ont été créées sur la base de la loi de 1901 et ne répondent pas aux exigences d'une intercommunalité dans le sens de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 suscitée. Mieux, la loi n° 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin a été adoptée. Elle fait partie du dispositif législatif qui précise le cadre juridique des formes de coopération entre les communes béninoises. Elle détermine les principes généraux de création, d'organisation, de gestion et de contrôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Aux termes de cette loi, le principal objectif de l'intercommunalité est de favoriser l'élaboration des «projets communs de développement au sein de périmètres contigus de solidarité » à travers des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'article 176 de la loi n°97-°29 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et l'article 6 de la récente loi disposent que la création, l'organisation et le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale sont approuvés par décret pris en conseil des Ministres sur proposition du Ministre en charge de l'Administration Territoriale.

**Au regard de ce qui précède, il ressort clairement que les dispositions légales ne sont pas suffisamment prises en compte lors de la constitution des coopérations intercommunales existantes aujourd'hui. Ceci est l'un des nombreux facteurs qui limitent un véritable essor de l'intercommunalité au Bénin.**

Deux formes de regroupements communaux cohabitent sur le territoire national : les associations départementales regroupant les communes d'un même département et celles qui peuvent être qualifiées de régionales (regroupement des communes de deux départements selon l'ancien découpage territorial) d'une part, les espaces de développement partagé (EDP), d'autre part.

Les associations régionales et départementales (AR/AD) de communes se rencontrent à l'échelle d'un ou de deux départements. Elles sont régies pour l'essentiel par la loi 1901 et se déclarent volontiers associations intercommunales. Au total, quatorze (14) regroupements relevant de cette forme existent sur le territoire national. Il s'agit des associations ci-après :

- Association des communes de l'Atacora et de la Donga (ACAD) ;
- Kérou, Kouandé, Péhonco (2KP) ;
- Association pour le Développement des communes du Borgou (ADeCOB) ;
- Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA) ;
- Association des communes de l'Atlantique et du Littoral (ACAL) ;
- Centre Intercommunal pour la formation appliquée (CIFA) ;
- Association des communes du Mono et du Couffo (ACMC) ;
- Association des communes du Couffo (ACC) ;
- Groupement intercommunal du Mono (GI-Mono) ;
- Groupement intercommunal des Collines (GIC) ;
- Union des communes des Collines (UCC) ;
- Union des communes du Zou (UCoZ) ;
- Communauté des communes de l'Ouémé (CCO) ;
- Communauté des communes du Plateau (CCP).

La seconde catégorie de regroupements communaux présents sur le territoire est constituée exclusivement par les Espaces de Développement Partagés (EDP). Cette notion est introduite par le Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES) et la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) avec pour objectif de « parvenir à une identification, en étroite concertation avec les responsables des communes, "de territoires homogènes et consensuels" dans la perspective de promotion de pôles de développement économique, de cadres de planification et de gestion intercommunale du développement ». Cette démarche s'inscrit dans la suite des travaux du LARES (2001) et des réflexions entreprises par la DAT pour trouver « un niveau intermédiaire de planification entre les niveaux local (les communes actuelles) et national qui permette non seulement de rationaliser la politique nationale d'aménagement du territoire, mais surtout d'avoir un cadre territorial d'intervention qui permet d'optimiser et de maximiser non seulement l'efficacité mais aussi l'efficience des investissements ».

Partant du postulat qu'au regard de leur niveau de ressources humaines et financières d'alors, la majeure partie des communes béninoises étaient individuellement incapables de promouvoir un développement endogène durable, le LARES et plus tard la DAT, ont suggéré « une dynamique de coopération intercommunale qui exploite au mieux les opportunités socioculturelles, géographiques, historiques et économiques, ainsi que les contraintes que deux ou plusieurs communes partagent ensemble ». De cette vision est née la définition de l'Espace de Développement Partagé comme une « entité territoriale, regroupant sur une base consensuelle deux ou plusieurs communes contiguës, dotée d'une forte personnalité géographique, historique, culturelle, économique et porteuse de dynamiques internes ».

Selon la DAT, l'EDP n'est pas une simple construction volontariste mais elle « résulte d'une volonté politique que sous-tendent des facteurs susceptibles de constituer les fondements d'une région, parce que porteurs de germes de changement. Ce sont des espaces construits sur la base de la combinaison de plusieurs facteurs sous-tendus par une profonde aspiration des populations et de leurs dirigeants ».

Cela trouve son fondement au niveau de la notion de Territoire de Développement qui se construit à partir de la prise en compte de l'espace vécu par opposition à l'espace institutionnel offrant ainsi des cadres fonctionnels nouveaux. Le partage d'un même territoire et d'un héritage socioculturel commun président à la constitution de territoire de développement.

Nous sommes par conséquent dans une problématique d'aménagement du territoire basée sur une volonté affirmée d'organiser le territoire de façon rationnelle. La crédibilité de la stratégie d'installation des EDP et des résultats qui pourraient en être attendus dépendraient fortement de l'empressement avec lequel les populations concernées et leurs responsables au niveau local s'approprieraient cette démarche et animent de façon autonome les espaces ainsi construits.

Parmi les EDP, on distingue des EDP particuliers encore appelés « territoires singuliers » qui constituent des regroupements de communes en vue de la gestion d'une ressource. Il s'agit des associations ci-après :

La cohabitation, dans les communes, de ces deux formes d'associations (les AR/AD et les EDP) constitue une charge énorme pour les communes membres. En effet une commune peut se retrouver membre de deux associations auxquelles elle doit contribuer au fonctionnement et le paiement des cotisations. Ce qui constitue une charge pour les communes qui peinent à mobiliser les ressources financières nécessaires pour faire face à ses propres charges de fonctionnement. Cette situation mérite une réflexion approfondie. Il va falloir que le Ministère de la Décentralisation procède à un arbitrage afin de trouver le juste milieu pour la création de ces associations.

Le décret d'application n°2012-308 du 28 août 2012, portant règles de création, d'organisation et de gestion des EPCI, détermine que les regroupements de communes existants et dont tout ou partie de l'objet correspond à l'intercommunalité au sens défini par la loi doivent se mettre en conformité avec les dispositions du présent décret au plus tard le 31 décembre 2013, sous peine de se voir interdire l'exercice de leurs activités. Toutefois, le décret ne définit pas les modalités de transformation des associations intercommunales en EPCI et ne prévoit pas de phase de transition entre ces deux modèles institutionnels.

## ◆ Fiscalité locale

### ❖ Capacité financière locale et FADeC

Les communes du Bénin ont trois sources de financement qui se présentent comme suit :

- Ressources propres
- Les transferts de l'Etat, et
- Les transferts et des dotations d'autres partenaires (projets, ONG, etc.).

Parfois, on ajoute aussi à cette liste les emprunts, mais ceci n'est pas une autre source de ressources, mais uniquement une avance de financement – qui doit toujours être financée par un des trois sources indiquées ci-dessus.

Pour les ressources propres des communes, on peut distinguer les ressources fiscales (comme la taxe de développement local, les contributions sur la base des propriétés foncières, les impôts sur les activités et les taxes et les impôts directs levés par les communes) et les recettes non fiscales, y compris les produits d'exploitation des patrimoines communaux, et les produits des charges prélevées dans le cadre des services rendus par la commune. Les transferts de l'Etat sont, soit des taxes partagées (ou les communes reçoivent une partie des taxes collectées par l'Etat), soit des transferts de fonctionnement ou d'investissement, qui, depuis 2008, sont mis sous le FADeC.

Après une première mandature pendant laquelle les communes n'avaient pas les ressources financières nécessaires pour exercer les compétences qui leur sont transférées, la situation a changé avec l'institution du FADeC en 2008.

Le Tableau ci-dessous montre l'évolution des ressources (chiffres d'exécution) des communes pour la période 2003-2008. Pour l'ensemble des 77 communes dans le pays, l'enveloppe totale de leurs budgets a plus que doublée, passant de 19.8 milliards de FCFA en 2003 à 37.3 milliards de FCFA en 2008. Bien que les recettes propres aient connu une croissance dans la période, celle du budget global est en grande partie le résultat d'un accroissement des transferts de l'Etat : tandis que la croissance des recettes propres tourne autour de 50%, le volume des transferts de l'Etat a plus que triplé. Par conséquent, la contribution des recettes propres a connu une baisse de 73.6% en 2003 à 57.1% en 2008 (tandis que les transferts indiquent une évolution à l'inverse : de 26.4% à 42.9%).

Tableau 7 : Recettes de l'ensemble des communes, recettes propres et transferts, 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Recettes totales</b>	<b>19,834.2</b>	<b>23,000.9</b>	<b>21,434.4</b>	<b>25,168.3</b>	<b>32,759.4</b>	<b>37,272.9</b>
<b>Recettes propres</b>	<b>14,602.9</b>	<b>16,921.2</b>	<b>14,902.9</b>	<b>17,236.4</b>	<b>21,538.0</b>	<b>21,294.3</b>
- Recettes fiscales	12,634.1	13,826.1	11,910.2	13,699.6	17,379.7	16,742.2
- Recettes non fiscales	1,968.8	3,095.1	2,992.7	3,536.8	4,158.3	4,552.1
Produits des services	1,573.2	2,449.3	2,829.3	3,237.7	3,797.7	4,150.9
Produits des domaines	395.6	645.8	163.4	299.1	360.6	401.2
<b>Transferts de l'Etat</b>	<b>5,231.3</b>	<b>6,079.7</b>	<b>6,531.5</b>	<b>7,932.0</b>	<b>11,221.4</b>	<b>15,978.6</b>
- Recettes partagées	4,868.2	4,727.3	3,725.3	4,300.0	4,730.6	4,721.8
Taxe de voirie	4,656.9	3,464.4	2,473.9	3,788.0	4,238.8	4,188.5
TVA	211.2	1,262.8	901.8	292.9	286.8	283.2
Taxe d'exploitation carrières et mines	0.0	0.0	349.5	219.0	205.0	250.1
- Transfert de fonctionnement	195.2	548.0	1,817.3	2,071.8	2,593.6	2,508.5
- Transfert d'investissement	167.9	804.4	988.8	1,560.1	3,897.1	8,748.3

En %

	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Recettes totales</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Recettes propres</b>	<b>73.6%</b>	<b>73.6%</b>	<b>69.5%</b>	<b>68.5%</b>	<b>65.7%</b>	<b>57.1%</b>
- Recettes fiscales	63.7%	60.1%	55.6%	54.4%	53.1%	44.9%
- Recettes non fiscales	9.9%	13.5%	14.0%	14.1%	12.7%	12.2%
Produits des services	7.9%	10.6%	13.2%	12.9%	11.6%	11.1%
Produits des domaines	2.0%	2.8%	0.8%	1.2%	1.1%	1.1%
<b>Transferts de l'Etat</b>	<b>26.4%</b>	<b>26.4%</b>	<b>30.5%</b>	<b>31.5%</b>	<b>34.3%</b>	<b>42.9%</b>
- Recettes partagées	24.5%	20.6%	17.4%	17.1%	14.4%	12.7%
Taxe de voirie	23.5%	15.1%	11.5%	15.1%	12.9%	11.2%
TVA	1.1%	5.5%	4.2%	1.2%	0.9%	0.8%
Taxe d'exploitation carrières et mines	0.0%	0.0%	1.6%	0.9%	0.6%	0.7%
- Transfert de fonctionnement	1.0%	2.4%	8.5%	8.2%	7.9%	6.7%
- Transfert d'investissement	0.8%	3.5%	4.6%	6.2%	11.9%	23.5%

<b>Composition des Recettes propres</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
- Recettes fiscales	86.5%	81.7%	79.9%	79.5%	80.7%	78.6%
- Recettes non fiscales	13.5%	18.3%	20.1%	20.5%	19.3%	21.4%

Source : SP/CONAFIL

Pour la composition des recettes propres, les recettes fiscales ont oscillé autour d'un pourcentage de 80% des recettes propres, avec une légère tendance à régresser. Pour les transferts, les recettes partagées sont graduellement remplacées par les transferts de fonctionnement et d'investissement. Cependant, en 2008, les taxes partagées, et notamment la Taxe de la Voirie, constituaient toujours presque 30% des transferts de l'Etat (et 12.7% des recettes totales). La croissance du montant des transferts est surtout du fait de la croissance des transferts pour les investissements.

### ❖ Le FADEC

Après une première mandature pendant laquelle les communes n'avaient pas les ressources financières nécessaires pour exercer les compétences qui leur avaient été transférées, la situation a changé avec l'institution du FADEC en 2008.

Régi par le décret N° 2008-276 du 19 Mai 2008, le FADEC est un mécanisme national de financement destiné au transfert de ressources au profit des Communes. Il a pour objet de :

- mobiliser des ressources destinées au développement de l'offre des Communes et des structures intercommunales;
- concourir à la correction des déséquilibres entre les Communes par un système de péréquation ;
- transférer des ressources additionnelles nécessaires aux Communes pour exercer leurs compétences;
- financer des actions de renforcement institutionnel des Communes ;
- harmoniser les procédures de financement des Communes.

La mise en œuvre du FADEC se traduit par un mécanisme budgétaire consistant en l'inscription dans le budget général de l'Etat d'une ou des ligne(s) de crédit destinée(s) à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des Communes. Ces crédits sont couverts par les ressources nationales que par les ressources venant des PTF et sont attribués aux Communes sous forme de dotations annuelles, suivant une clé de répartition définie par la CONAFIL (Commission Nationale des Finances Locales).

L'Etat alimente deux lignes budgétaires au niveau du FADEC :

1. une ligne budgétaire destinée pour des dotations permettant aux Communes d'assurer leurs charges de fonctionnement ;
2. une ligne budgétaire destinée à l'investissement des Communes.

La ligne destinée aux investissements comprend une dotation «non affectée» et des dotations «affectées» :

- la Commune est libre d'utiliser la dotation d'investissement « non-affectée » pour exécuter les investissements de compétences communales inscrits dans son PDC ;
- la Commune utilise les dotations d'investissement « affectées » en fonction de la destination prédéfinie par secteur.

Depuis sa mise en route, les ressources FADEC aux communes du Bénin ont connu un accroissement énorme venant ainsi améliorer le niveau des ressources financières des communes du Bénin.

Le tableau suivant montre l'évolution des ressources FADEC de 2008 à 2012 :

Tableau 8 : Evolution des ressources FADEC de 2008 à 2012 selon les sources de transfert

DEPARTEMENTS	MONTANT (FCFA)					TOTAL
	MDGLAAT	MEMP	MESFTPRIJ	MS	MERPMEDEP	
Alibori	5 245 273 299	720 659 932		288 000 000	321 279 800	6 575 213 031
Atacora	6 514 935 738	1 270 087 501		385 500 000		8 170 523 239
Atlantique	4 934 462 913	1 216 245 158		481 500 000	390 956 875	7 023 164 946
Borgou	7 539 706 116	1 381 084 934	425 000 000	291 500 000	506 676 812	10 143 967 862

DEPARTEMENTS	MONTANT (FCFA)					TOTAL
	MDGLAAT	MEMP	MESFTPRIJ	MS	MERPMEDER	
Collines	4 298 228 700	1 084 352 556		220 500 000	246 456 350	5 849 537 606
Couffo	3 835 238 788	1 147 105 712		307 000 000		5 289 344 500
Donga	3 047 889 532	859 187 068		180 000 000		4 087 076 600
Littoral	5 101 214 930	209 405 998	551 000 000	18 000 000		5 879 620 928
Mono	3 248 343 423	941 024 244		260 500 000		4 449 867 667
Ouémé	6 594 829 304	1 189 154 609	257 000 000	370 000 000	90 809 350	8 501 793 263
Plateau	3 078 258 034	811 522 211		194 500 000		4 084 280 245
Zou	5 062 529 705	1 360 170 077		369 000 000		6 791 699 782

Source : SP/Conafil

Les ressources propres des communes sur la même période n'ont pas pu être collectées pour permettre de faire la comparaison. Toutefois on constate que les transferts du FADEC en direction des communes sont énormes et ont considérablement contribué à la réalisation des investissements dans les communes.

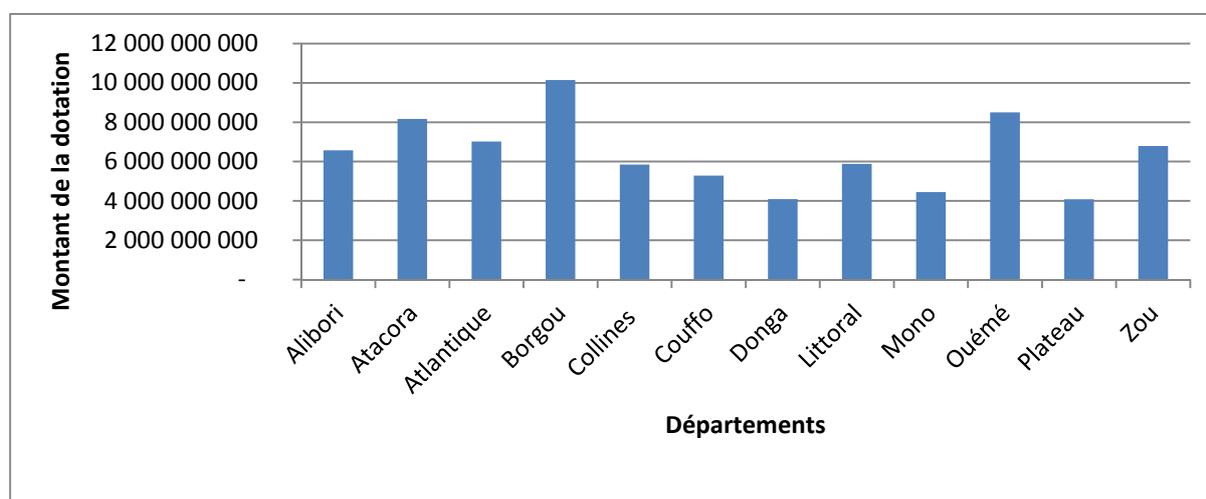


Figure 37 : Aperçu global des transferts de ressources FADEC de 2008 à 2012

La répartition des fonds FADEC se fait par des critères bien définis.

Une dotation fixe et la dotation variable qui prend en compte les variables de population, du niveau de pauvreté, de la superficie et des critères de performance.

En 2013, les fonds alloués aux communes se présentent comme suit :

Tableau 9 : Présentation des fonds FADEC alloués aux communes en 2013 selon les sources de transfert

DEPARTEMENTS	MONTANT						TOTAL
	MDGLAAT	MEMP	MS	MERPMEDER	MESFTPRIJ	MAEP	
Alibori	2 388 612 185	337 883 000	173 000 000	66 891 050			2 966 386 235
Atacora	3 052 457 018	499 647 000	213 552 930	100 000 000		232 928 528	4 098 585 476
Atlantique	2 434 969 755	458 243 000	244 000 000	122 688 250			3 259 901 005
Borgou	3 117 630 876	465 160 000	210 000 000	158 168 050	5 000 000		3 955 958 926
Collines	1 936 323 425	496 427 000	108 000 000	50 000 000			2 590 750 425
Couffo	1 881 179 859	459 703 000	128 000 000			158 622 389	2 627 505 248

DEPARTEMENTS	MONTANT						TOTAL
	MDGLAAT	MEMP	MS	MERPMEDER	MESFTPRIJ	MAEP	
Donga	1 344 007 952	326 726 000	40 447 070			126 744 085	1 837 925 107
Littoral	1 763 082 842	63 280 000			5 000 000		1 831 362 842
Mono	1 616 533 875	383 564 000	164 000 000			125 561 837	2 289 659 712
Ouémé	2 802 864 996	521 832 000	166 000 000	100 000 000	5 000 000		3 595 696 996
Plateau	1 465 449 144	426 629 000	5 000 000				1 897 078 144
Zou	2 425 614 084	678 638 000	81 000 000	101 177 650			3 286 429 734

Sources : SP/CONAFIL

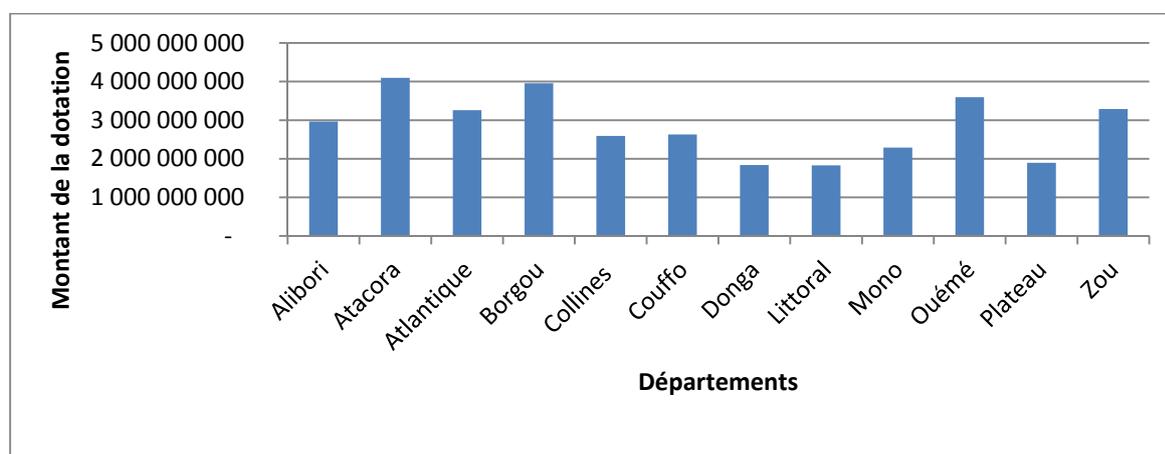


Figure 38 : Aperçu global des fonds FADeC alloués aux communes en 2013

### Animation du territoire et promotion du dialogue des élus

L'animation territoriale c'est avant tout l'action qui permet de faire vivre de réseaux d'acteurs de développement à l'échelle d'un territoire. Elle participe à impulser la participation de tous et la prise en compte de tous les facteurs favorables à l'émergence d'un territoire. Elle répond à deux enjeux majeurs de la décentralisation que sont : l'ancrage de la démocratie participative dans les villages et quartiers de ville ; la participation des populations aux côtés des élus pour la mise en œuvre des objectifs de développement.

L'animation territoriale consiste à accroître la capacité à agir et innover sur un territoire à travers un réseau multi-acteurs et multi niveaux au cœur d'une problématique de gouvernance. Au-delà d'un ensemble de pratiques, de méthode, d'outils spécifiques, l'animation territoriale est un mode d'intervention sociale, un vecteur de changement. L'animation territoriale place le citoyen à travers les réseaux d'acteurs au cœur de la définition et de la mise en œuvre de l'action publique. C'est un levier de mobilisation sociale et de ce point de vue, elle revêt un caractère transversal. Dans le contexte de la décentralisation, l'un des enjeux majeurs pour les collectivités locales est de mieux informer, de faire comprendre, de rendre acceptable, de justifier et d'être redevable. C'est offrir à chaque citoyen l'opportunité de questionner et de responsabiliser.

La démarche de territoire est une démarche participative qui se fonde sur certaines prescriptions des lois de décentralisation au Bénin. On peut citer entre autres, la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin en ses articles 2, 82 84 108 et 176 qui instituent la participation des populations aux actions de développement de la commune, la globalité de l'intervention communale, les outils de planification locale, les modalités d'exercice des compétences communales et de la coopération intercommunale.

La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales (article 2). Ainsi la loi précise le rôle des la participation des citoyens au développement de leurs communes. La commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que collectivité territoriale décentralisée. Elle exerce en outre, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'État. Elle concourt avec l'État et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.

La loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin. Les articles 55 et 57 donnent la possibilité à la commune de subventionner toute structure organisée et de rechercher les ressources pour l'atteinte et la réalisation des objectifs du PDC.

L'animation territoriale telle définie est très peu développée au Bénin. Si les PDC de deuxième génération sont élaborés de façon participative avec l'implication des acteurs du territoire, la mise en œuvre de ces PDC reste la discrétion de l'administration communale et du maire et ses adjoints. Les projets sont réalisés dans les localités sans concertation préalable avec les acteurs des localités bénéficiaires.

La démarche de l'animation territoriales est mise en œuvre dans notre pays dans les départements des Collines, de l'Alibori et du Borgou, avec l'appui des partenaires techniques et financiers (PTF), plus particulièrement du conseil régional de Picardie dans les départements de l'Alibori et des Collines et de la Coopération Suisse dans le Borgou. Dans ces départements des animateurs de développement territorial sont recrutés par commune pour jouer le rôle de mobilisateur des acteurs locaux, de facilitateur et de veille citoyenne. Cette approche d'impulsion de développement à la base est prévue pour se généraliser, mais par la suite suspendue par le Ministère en charge de la Décentralisation. Les résultats obtenus depuis la mise en œuvre de l'animation territoriale sont encourageants et sont de deux ordres :

- Le renforcement de la gouvernance locale au sens de l'instauration d'un dialogue permanent entre les élus et les populations à travers le dispositif de participation mise en place ;

- Dans les trois départements qui ont fait l'expérience, il s'est installé durablement le réflexe de la consultation et de l'implication des populations dans tout le processus de réalisation de projet.

#### ◆ Facteurs de risques

L'animateur de territoire est un facilitateur du dialogue entre élus et populations. D'une part, il est éveilleur de conscience, il travaille à la mobilisation sociale, il est presque porteur des aspirations des communautés puisque témoin de leurs réalités quotidiennes, il est au service d'une politique de développement. Cette posture exige une certaine neutralité, une obligation de réserve, une abstention de l'affichage politique, gage de la crédibilité de son action. Cette posture dans bien des cas peut se révéler inconfortable. Le métier exige un équilibre qu'il n'est pas aisé de trouver. Les tensions, les conflits sont toujours latents dans l'organisation du dialogue avec des acteurs aux sensibilités politiques différentes qu'il faut fédérer. Malgré leur bonne volonté, le bon sens, l'objectivité n'est pas toujours évidente parce qu'il s'agit d'acteurs politiques qui ne sauraient être amnésiques du passé politique récent du territoire ou ignorer dans leurs choix les dynamiques politiques existantes.

La tentation d'être au service du politique ou la crainte de voir ses nombreuses initiatives sans suite est présente et mue par des considérations subtiles. En somme, le risque de récupération politique de la fonction est grand. Une perte d'autonomie dans le travail et une tendance à l'assujettissement.

#### 3.2.3.2 Pilotage de la Décentralisation et de la Déconcentration

Aux termes du décret n° 2013-68 du 19 février 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du MDGLAAT, ledit ministère a pour vocation d'accompagner le processus de la décentralisation engagé par le Bénin aux sorties des états généraux de l'Administration Territoriale de janvier 1993. Pour ce faire, et conformément à l'article premier dudit décret, il a pour mission d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de Décentralisation, de Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire. Il est chargé à ce titre :

- d'assurer l'administration des circonscriptions administratives et la tutelle des collectivités territoriales décentralisées ;
- de mettre en œuvre la politique de décentralisation du gouvernement ;
- de mettre en œuvre la politique de l'aménagement du territoire ;
- de promouvoir la bonne gouvernance locale.

En tant que tel, le MDGLAAT est le premier département ministériel responsable du pilotage et de la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration au Bénin. Outre le ministre qui dirige l'ensemble des structures du ministère, le MDGLAAT comprend :

- les services et personnes directement rattachés au Ministre ;
- le Cabinet du Ministre ;

- l'Inspection Général du Ministère ;
- le Secrétariat Général du Ministère ;
- les Directions Centrales ;
- les Directions Techniques et
- les Organismes sous tutelle.

Cet ensemble est présenté dans les détails, à travers l'organigramme du ministère qui figure dans le présent document.

La décentralisation étant une thématique transversale, le MDGLAAT collabore avec plusieurs autres ministères dont le ministère en charge du plan, le ministère en charge de l'économie et des finances, les ministères en charge de l'enseignement maternelle, de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle, etc. C'est dans la logique de concrétisation de cette collaboration et du portage institutionnel que doit assurer le MDGLAAT que la PONADEC a institué un comité interministériel de pilotage présidé par le MDGLAAT.

Dans l'exercice de cette mission de pilotage de la 2D, le ministère en charge de la décentralisation présente quelques forces inhibées par des faiblesses non négligeables.

### **3.2.4 Les succès dans le pilotage de la 2D**

Plusieurs succès sont enregistrés dans le pilotage de la 2D. L'existence d'un cadre légal consacré par plusieurs lois et décrets qui soutiennent le processus de la réforme de l'Administration territoriale constitue l'un de ces succès. Ce cadre légal subit des améliorations progressives. La loi sur l'intercommunalité, et surtout son décret d'application de 2013 en sont des illustrations.

L'existence et la mise en œuvre progressive de documents de programmation à long terme et de référentiels stratégiques tels que la PONADEC, la DEPONAT, le DSO, les Plans stratégiques, le CDMT, les PTA constituent également des forces majeures. Ainsi, l'alignement formel des actions du MDGLAAT dans les priorités nationales (Bénin 2025 Alafia, OSD et SCRP) et par rapport aux OMD de même que l'existence et l'activation progressive d'un cadre de suivi évaluation de la PONADEC (le Comité Interministériel de Pilotage / CIP et le Secrétariat Permanent de la PONADEC) permettent aussi au MDGLAAT d'assurer sa fonction de chef de file dans le pilotage de la 2D au Bénin.

Mais ces quelques forces peinent à suppléer les multiples faiblesses dans le pilotage de la 2D.

### **3.2.5 Les faiblesses dans le pilotage de la 2D**

Les faiblesses relevées dans le pilotage de la 2D par le MDGLAAT se situent à deux niveaux : les échecs politiques et les échecs structurels.

### 3.2.5.1 Les faiblesses politiques

L'un des plus grands défis dans le pilotage de la 2D au Bénin est la difficile acceptation par les autres ministères (en particulier le ministère en charge du plan) du rôle de leadership du MDGLAAT dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la PONADEC et des divers outils de planification stratégique qui en résultent. L'expérience des Plans Départementaux de Développement Intersectoriel (PDDI) en est une illustration. Les derniers échanges de correspondances entre le ministère en charge du plan et le ministère en charge de la décentralisation laissent entrevoir le conflit de leadership entre ces deux ministères en ce qui concerne le pilotage du processus. Ce conflit inhibe plus ou moins l'efficacité du comité interministériel de pilotage de la PONADEC, présidé par le MDGLAAT.

La résistance des ministères sectoriels au changement, en ce qui concerne l'opérationnalisation du transfert effectif des compétences est également un échec politique du pilotage de la 2D. En effet, le processus d'élaboration du plan 2D MEMP a été confronté à de véritables difficultés liées à la résistance aux changements qu'implique ce document de planification.

Par ailleurs, la mise en œuvre des trois PDDI pilotes élaborés entre 2011 et 2014 n'a pas encore connu un début d'opérationnalisation. D'ailleurs, celui des départements du Mono et du Couffo, conçu pour 2014 à 2016 est en passe d'être dépassé, sans que la feuille de route conçu pour le plaider en faveur de son financement soit mise en œuvre par le MDGLAAT. Or, la PONADEC précise bien que : « l'absence d'une articulation des processus de décentralisation et de déconcentration aboutit (i) à une dualité des mécanismes de programmation avec d'une part les PDC et, d'autre part, la programmation des ministères sectoriels qui ne prend pas en compte ces PDC, et (ii) au maintien du cloisonnement des interventions sectorielles qui restent pour la plupart des secteurs dans une approche verticale et descendante. » (Document cadre PONADEC, page 24). Cette approche rend difficile la coordination de l'action publique au niveau des départements et l'émergence d'une dynamique de développement territorial. En effet, cette dynamique exige une forte articulation entre l'action des collectivités territoriales et celles des administrations de l'Etat pour une territorialisation des politiques publiques.

Qu'il s'agisse du conflit de leadership entre le ministère en charge du plan et le ministère en charge de la décentralisation ou de résistance des ministères sectoriels au changement, il s'agit là d'échecs et de situation que seule la volonté politique au plus haut niveau est à même de trancher.

Il en est de même de l'absence du Préfet dans l'organigramme étatique qui positionne le Chef de l'Etat et chacun des ministres dont il est pourtant l'unique représentant au niveau départemental et de la forte politisation des responsables de coordination et de tutelle des communes : les préfets de départements. En effet, le MDGLAAT est aussi l'autorité hiérarchique des chefs de circonscriptions administratives et exerce à ce titre l'autorité de tutelle des collectivités décentralisées à travers les préfets des départements. Il contrôle et suit leur gestion. Or, dans l'exécution de leur mission de tutelle des collectivités

décentralisées (par les préfets), on note par endroits, quelques dysfonctionnements, dus en général à la politisation à outrance de la fonction de préfet de département.

### 3.2.5.2 Les faiblesses structurelles

Les faiblesses structurelles sont ceux qui appellent davantage un effort structurel et technique de la part du MDGLAAT que d'effort politique au plus haut niveau. Il s'agit :

- des difficultés d'opérationnalisation du mécanisme de suivi-évaluation de la PONADEC ;
- de l'insuffisance des dispositions législatives dans la formulation du rôle de Chef de l'administration départementale qui revient au Préfet et qu'induit incontestablement la fonction de coordination ;
- du déséquilibre entre les missions opérationnelles confiées à l'administration départementale et des sollicitations constantes dont font l'objet les Préfets ;
- de l'inexistence d'appuis administratifs et matériels aux Préfets par les ministères sectoriels ;
- des déséquilibres dans la répartition des ressources humaines, préjudiciables à l'efficacité de l'appui-conseil que les services départementaux sont tenus de dispenser aux communes de leur ressort territorial respectif.

Par ailleurs, le dispositif humain au niveau départemental est aujourd'hui en déphasage avec le dispositif humain au niveau des communes. En ce sens, les structures qui devraient apporter l'assistance et le conseil aux communes se retrouvent avec un personnel quantitativement insuffisant et qualitativement presque au même niveau que celui des communes. En effet, deux mouvements opposés expliquent cette situation.

D'une part, l'appui des PTF pour la formation du personnel des communes, ce qui a considérablement fait évoluer entre 2003 et 2013 le profil des titulaires de certaines fonctions clés telles que le Secrétariat Général de Mairie, le Service Planification et Développement Local et le Service Affaires Financières. Et d'autre part, la désertion des fonctions départementales par les cadres de l'Etat au profit des postes au niveau central, surtout avec la concentration des ressources financières au niveau central.

Une dernière faiblesse à la non opérationnalisation des options retenues au terme de l'étude en vue de l'élaboration d'un plan de développement institutionnel et organisationnel de l'Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation (OGOGLD). Par essence, l'accomplissement effectif de certaines des missions de l'OGOGLD devrait permettre d'identifier à temps les dysfonctionnements de la gouvernance locale et de les corriger.

En effet, s'inspirant des conclusions du Forum National sur le Bilan de la Réforme de l'Administration Territoriale et la gestion des Communes, l'Etat béninois a, par décret n°2009-246 du 09 juin 2009, créé l'OGOGLD.

L'OGOGLD a pour missions de :

- produire des informations et études nécessaires à l'élaboration des politiques de développement local et de décentralisation ;
- mener des études comparées des politiques nationales de décentralisation et de gouvernance locale ;
- concevoir et proposer aux décideurs et techniciens de la gestion locale, des pistes de réflexion rétrospective ;
- servir d'outil de mise en prospective en vue d'anticiper les évolutions ;
- créer et gérer une base de données sur la gestion locale et la décentralisation ;
- publier le rapport annuel sur l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation.

Pour accomplir ses missions, l'OGOLD dispose d'un Conseil d'Orientation, d'une Structure permanente et des Commissions temporaires.

Mais l'étude en vue de l'élaboration d'un plan de développement institutionnel et organisationnel de l'OGOLD réalisée par le professeur Epiphane SOHOUENOU en 2010 avait relevé<sup>3</sup> :

- la nature juridique ambiguë de l'OGOLD ;
- le caractère peu satisfaisant de la formulation de sa mission par le décret ;
- le caractère peu opérationnel de la structure ;
- le caractère malencontreusement limité du champ d'action de l'OGOLD ;
- le caractère contesté et potentiellement redondant de l'OGOLD ;

A l'appui de ces faiblesses et limites, l'étude avait déjà fait des propositions pour la dynamisation de l'OGOLD, à travers :

- la clarification des missions des structures de pilotage de la RAT ;
- la rationalisation de l'organisation interne de l'OGOLD ;
- la description des postes au de l'OGOLD et
- la proposition d'un projet de Règlement intérieur.

En effet, l'OGOLD ayant été créé pour exercer prioritairement une fonction de prospective et une fonction de gestion de base de données et implicitement une fonction de suivi-évaluation, le consultant avait déjà déduit au terme de son étude l'opportunité de maintenir uniquement les deux premières fonctions au sein de l'OGOLD tout en laissant la fonction de suivi-évaluation exclusivement sous la responsabilité du SP/PONADEC. La question des conflits potentiels d'attribution entre l'OGOLD, la DGDGL, la DGAE, la CONAFIL et le SP/PONADEC a été résolue par le consultant à travers ladite étude<sup>4</sup>.

Ces solutions n'ont malheureusement pas été mises en œuvre et l'ambiguïté continue de prévaloir, fragilisant ainsi le pilotage de la RAT et présentant malencontreusement l'OGOLD comme une structure de trop, contrairement à l'esprit du Forum National sur le Bilan de la Réforme de l'Administration Territoriale et la gestion des Communes, l'Etat béninois qui a

<sup>3</sup> Confère l'étude citée.

<sup>4</sup> Confère l'étude citée (pages 8 à 10).

été à l'origine du décret n°2009-246 du 09 juin 2009, créant l'OGOLD, surtout pour la mission prospective et la mission de gestion de base de données.

Cette situation n'est aussi pas de nature à améliorer la visibilité de l'OGOLD. Cette absence de visibilité est également en partie due à l'inefficacité l'OGOLD dont le personnel, en 2013 était largement en dessous des besoins (voir l'étude en vue de l'élaboration d'un plan de développement institutionnel et organisationnel de l'OGOLD).

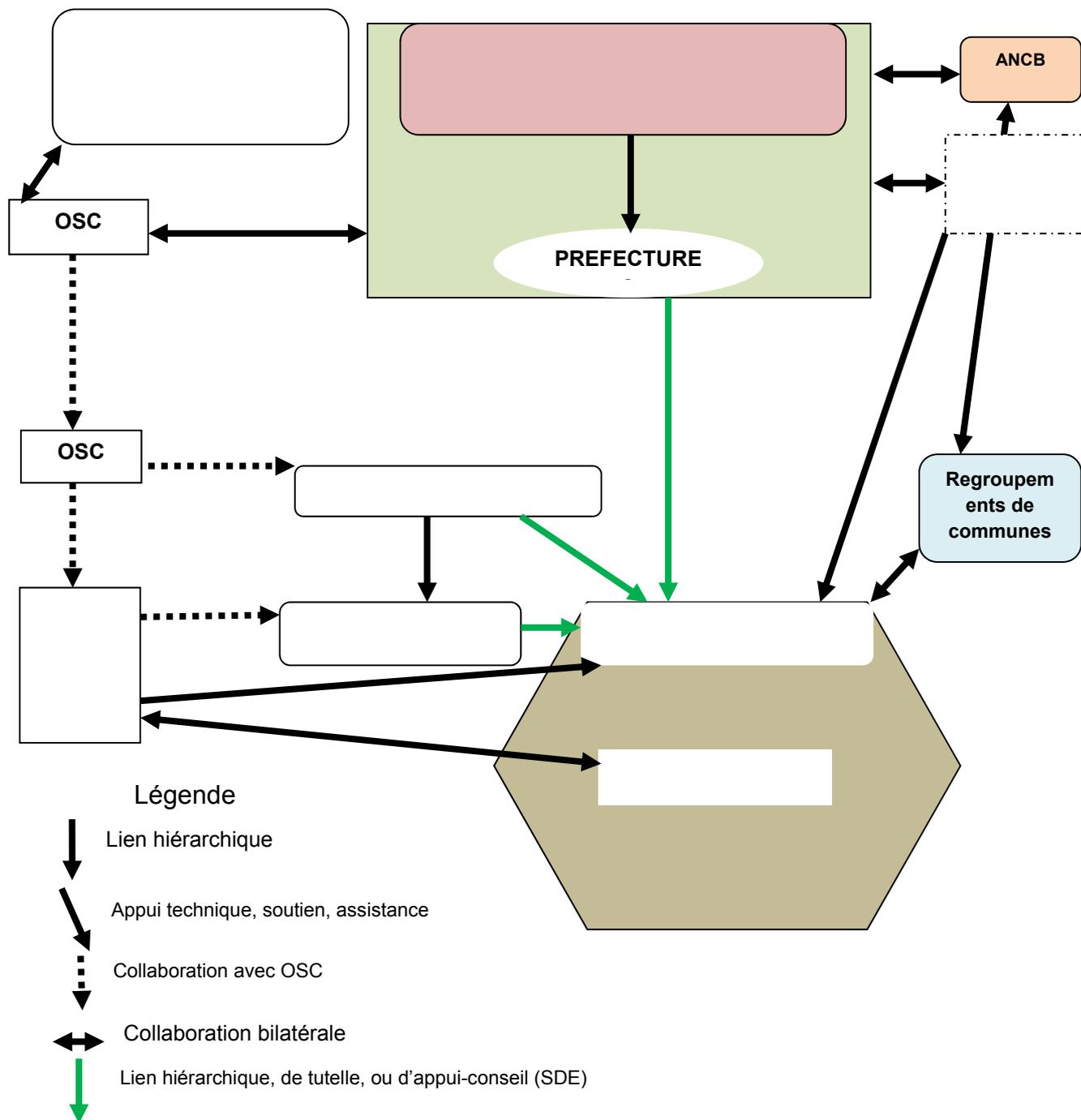
### 3.2.6 Synergie entre les acteurs

L'architecture des principaux acteurs de la décentralisation au Bénin comprend :

- le MDGLAAT (y compris ses directions techniques, ses structures sous tutelle et les préfectures) ;
- les autres ministères sectoriels ;
- les communes (les mairies et les citoyens) ;
- l'ANCB et d'autres associations de communes ;
- les SDE (au niveau des départements et au niveau des communes) ;
- les OSC et
- les PTF

Tous ces acteurs entretiennent des relations dynamiques et jouent des rôles différents mais complémentaires. De ce fait, les niveaux de responsabilité dans le processus de décentralisation ne sont pas les mêmes d'un acteur à l'autre.

Tel que le présente le schéma ci-dessous, le MDGLAAT (y compris ses directions techniques, ses structures sous tutelle et les préfectures), les communes, l'ANCB et les associations de communes occupent des positions clés en termes de responsabilité en matière de décentralisation.



**Source :** Rapport d'étude sur la mise à l'échelle des bonnes pratiques de développement communal au Bénin, Mai 2015 ; PDDC/GIZ ; Thiendou NIANG et Gilles Faucas BESSAN

**Schéma 1: Architecture des principaux acteurs de la décentralisation au Bénin**

Il existe plusieurs niveaux de besoin de synergie afin que tous ces acteurs puissent efficacement contribuer à l'évolution de la décentralisation au Bénin.

- Au niveau national ;
  - une nécessité de synergie au sein du MDGLAAT ;
  - une nécessité de synergie entre le MDGLAAT, l'ANCB et les PTF
- Aux niveaux départemental et communal, une nécessité de synergie entre la préfecture, les SDE, les communes, les OSC

La synergie entre le MDGLAAT, l'ANCB et les PTF se concrétise à travers le Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire (GT2DAT).

Quant à la synergie entre la préfecture, les SDE, les communes, les OSC, elle se concrétise à travers les divers cadres de concertation et le cadre intégrateur qui est en cours d'expérimentation. Cependant, des difficultés notables existent en ce qui concerne :

- le financement des divers cadres de concertation et
- les moyens financiers et roulants qu'implique l'animation de certains de ces cadres par les chargés de mission des préfectures.

Outres ces aspects, c'est la synergie au sein même du MDGLAAT qui constitue l'enjeu majeure, en ce sens qu'elle conditionne l'efficacité du ministère, ce qui a d'impact sur l'efficacité des autres niveaux de synergie.

A l'interne la synergie devrait exister entre toutes les structures du ministère, dans le respect des liens hiérarchiques et fonctionnels qui sont établis au regard de l'organigramme ci-après.

L'enquête a révélé que, dans la conscience collective au niveau local, contrairement à l'esprit de la réforme de l'administration territoriale, les préfectures sont considérées davantage comme les démembrements de la DGAE/MDGLAAT que les démembrements du ministère (avec comme directions techniques générales, la DGAE et la DGDGL). Cette situation au niveau des préfectures traduit le degré d'absence de synergie entre la DGAE et la DGDGL. La situation est telle qu'au niveau des préfectures, la logique de gestion purement administrative prédomine encore. Les préfectures se retrouvent davantage dans un rôle de contrôle de la légalité (approbation, annulation, substitution, etc.) que dans un rôle d'appui-conseil rapproché aux communes pour la promotion du développement à la base. Les divers services techniques principaux le traduisent bien. On dénombre principalement un service en charge du contrôle de la légalité, du contentieux et de la coopération décentralisée, un service en charge de la planification et de l'aménagement du territoire, mais qui dans la pratique, reste davantage dans un rôle de contrôle de la légalité des divers outils de planification et d'aménagement du territoire et peu dans la promotion d'outils innovants.

Cette absence de synergie se traduit également, par une faible concertation entre les deux directions aussi bien lors de la planification que lors de la réalisation de leurs diverses activités.

Mais cette faible synergie n'est pas uniquement l'apanage de la DGAE et de la DGDGL. Elle existe en général de façon transversale au sein du ministère. La synergie d'ensemble par le

Secrétariat Général requiert également une dynamisation certaine pour une cohésion d'ensemble et une coordination effective du ministère.

Le cas de la DGDGL et de la DAT est assez alarmant, en ce sens que deux structures du même ministère promeuvent de façon explicite et soutenue, deux différentes dynamiques et approches, dans un silence coupable de la hiérarchie interne. En effet, la DAT promeut les territoires de développement alors que la DGDGL promeut l'intercommunalité. C'est dans ce contexte que la loi sur l'intercommunalité et son décret d'application (tous deux pilotés par le MDGLAAT) viennent trancher juridiquement la question. Mais dans la pratique, les deux dynamiques subsistent sans une certaine harmonie aux plans technique et juridique, toujours dans le mutisme de la hiérarchie.

Une telle situation n'est pas de nature à renforcer l'autorité du ministère et entretenir au près des collectivités locales, le sentiment que le ministère de tutelle a une clairvoyance dans le pilotage de la réforme.

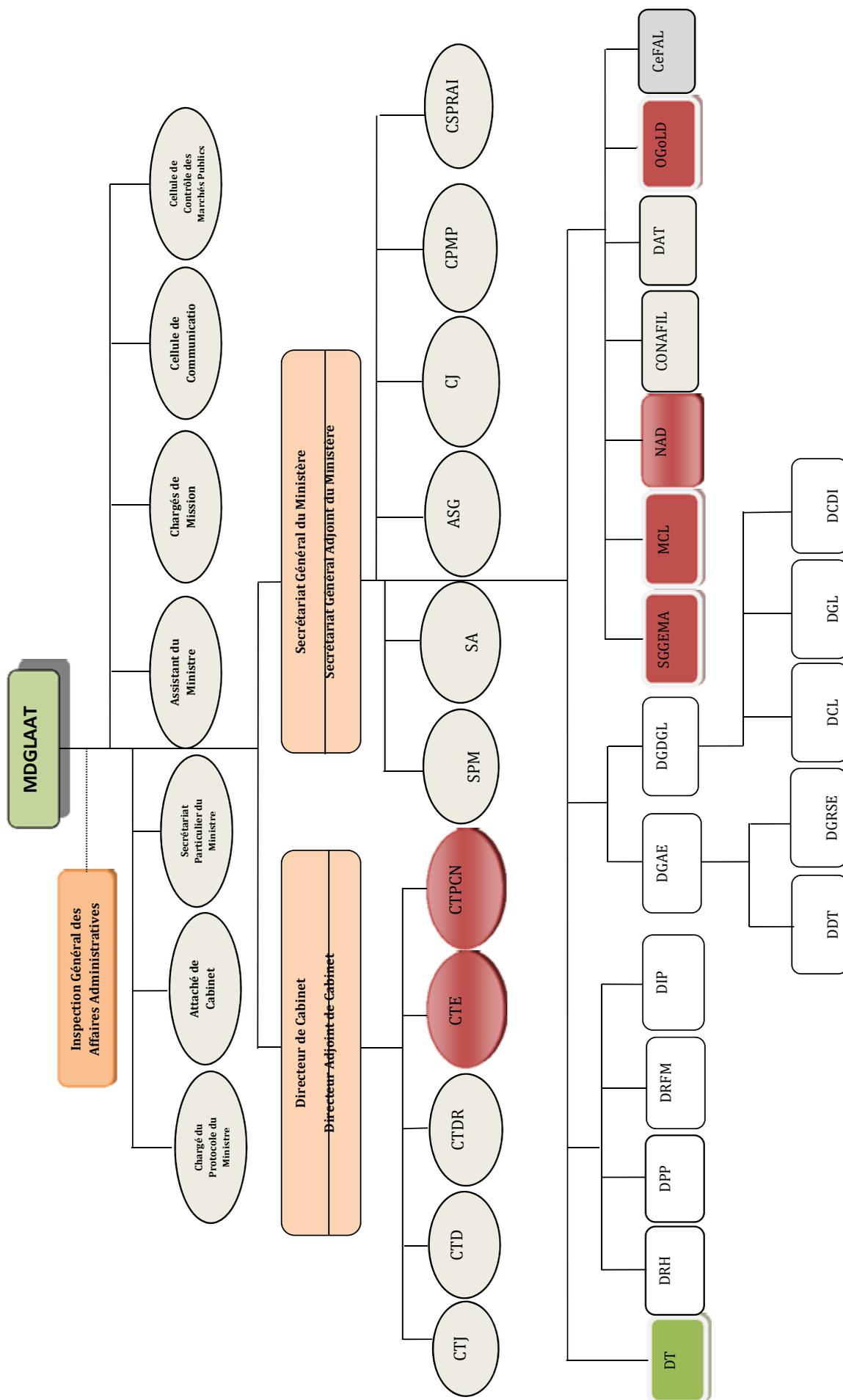


Schéma 2: Organigramme actuel du MDGLAAT

## LÉGENDE

ASM:	Assistant du Secrétaire Général du Ministère
CeFAL :	Centre de Formation pour l'Administration Locale
CFG	Cellule Focale Genre
CJ:	Cellule Juridique
CNAD:	Commission Nationale des Affaires Domaniales
CONAFIL:	Commission Nationale des Finances Locales
CPM :	Commission de Passation des Marchés Publics
CSPRAI:	Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative et Institutionnelle
CTD :	Conseiller Technique à la Décentralisation
CTDR :	Conseiller Technique au Développement Régional
CTE :	Conseiller Technique à l'Efficacité
CTJ :	Conseiller Technique Juridique
CTPCN :	Conseiller Technique à la Prévention des Catastrophes Naturelles
DAT:	Délégation à l'Aménagement du Territoire
DCDI :	Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité
DCL :	Direction des Collectivités Locales
DDT:	Direction de la Déconcentration et de la Tutelle
DGAE :	Direction Générale de l'Administration d'Etat
DGDGL:	Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
DGL:	Direction de la Gouvernance Locale
DGRSE:	Direction de la Gestion des Ressources et du Suivi-Evaluation
DIP:	Direction de l'Informatique et du Préarchivage.
DPP :	Direction de la Programmation et de la Prospective
DR FM:	Direction des Ressources Financières et du Matériel
DRH :	Direction des Ressources Humaines
DT :	Direction des Transmissions
MCL :	Maison des Collectivités Locales
OGOLD :	Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation
SA :	Secrétariat Administratif du Ministère
SOGGEMA	Société de Gestion des Marchés Autonomes

### 3.3 ENJEUX ACTUELS ET RECOMMANDATIONS

Pour une bonne lisibilité de la présentation, les enjeux actuels et le pistes de réformes ont été sous forme de tableau.

Tableau 10 : Répertoire des enjeux et des recommandations

N° d'ordre	Enjeux actuels	Recommandations
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rien au niveau du MDGLAAT ne permet de constater que le MDGLAAT a mis en place et anime une stratégie de promotion de l'économie locale</li> <li>- L'exigence de promotion de l'économie locale n'est pas encore bien perçue au niveau des communes</li> <li>- L'existence de l'informel n'a pas induit la création d'une richesse bénéfique aux communes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envisager au plan national (MDGLAAT) la création d'une vision de la promotion de l'économie locale ainsi que de la stratégie qui doit la soutenir</li> <li>- Animer, au niveau local, les modalités de sa compréhension, de son implantation et de son suivi et de sa consolidation</li> <li>- Recenser et mettre en valeur les potentialités locales</li> <li>- Encadrer la mutation de l'informel vers un statut local aux contours partagés</li> </ul>
2	<p>Il n'existe pas une reddition de comptes, en direction des populations des communes, sur l'apport du FADeC aux ressources communales et sur son utilisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendre effective au niveau local l'exigence de reddition périodique des comptes en direction des élus et des populations</li> <li>- Y inclure l'apport du FADeC et l'utilisation qui en est faite et indiquer qu'en plus des ressources propres, réputées insuffisantes,</li> <li>- Passer par ces canaux pour sensibiliser sur les efforts complémentaires attendus</li> </ul>
3	<p>L'animation territoriale évolue dans une situation paradoxale fondée sur la contradiction constante entre l'efficacité recherchée, d'une part ; d'autre part, le contenu et l'orientation de l'expression politique qui en annihilent les bases</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépolitiser l'animation territoriale, notamment la fonction préfectorale, en tenant compte de l'option constitutionnelle du système multipartisan ;</li> <li>- Disséminer en urgence les résultats de l'atelier de Djègbadji tenu les 18 et 19 juin 2015 sur la coordination et la représentativité de l'Etat</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mise en place de l'intercommunalité demeure encore largement conflictuelle tant au sein même du MDGLAAT qu'au niveau des cibles</li> <li>- La mise en conformité des anciennes associations existantes est fortement contestée</li> <li>- Les clarifications formelles sur les compétences communales à transférer et les modalités de transfert sont très peu connues</li> <li>- Le système procédural d'adoption n'est pas disséminé.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Régler définitivement, au niveau du MDGLAAT, entre la DAT et la DGDGL, la question, non négociable, des EDP et des EPCI</li> <li>- Procéder en urgence à la dissémination :                         <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Du décret n°2012-308 du 28 août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale</li> <li>➤ De l'analyse sur les EPCI faite dans le guide actualisé de contrôle de légalité</li> <li>➤ Du processus d'adoption, par le Gouvernement, des statuts de chaque nouvel EPCI créé.</li> </ul> </li> </ul>
5	<p>La coordination de proximité au niveau local n'est pas réellement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organiser en urgence l'atelier de sensibilisation des acteurs départementaux et locaux sur le rôle des Chargés de Mission</li> </ul>

N° d'ordre	Enjeux actuels	Recommandations
	comprise comme une exigence de bonne gestion du territoire : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le quota des chargés de Mission n'est pas respecté<sup>5</sup></li> <li>- Ceux qui ont été nommés ne disposent d'aucun moyen humain matériel et financier pour accomplir leurs missions</li> <li>- La dissémination prévue pour expliquer leur rôle n'est pas faite</li> </ul> Les communes ne sont pas toujours en mesure de fournir les informations demandées sur leurs activités	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépolitiser la nomination des 13 ou 14 chargés de mission restants ;</li> <li>- Respecter, dans ce cadre, les profils légaux</li> <li>- Donner aux Chargés de Mission les moyens humains, matériels et financiers pour l'accomplissement correct de leurs missions</li> </ul> Mettre en place au niveau des communes un système de collecte périodique et de fiabilisation des informations souvent demandées sur leurs activités
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il existe un problème de leadership au sein du Comité Interministériel de Pilotage de la PONADEC</li> <li>- Le système de suivi évaluation de la PONADEC n'est pas mis en place à ce jour</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer le leadership du MDGLAAT dans le pilotage de la réforme de l'administration territoriale, en particulier dans la mise en œuvre de la PONADEC</li> <li>- Commanditer l'étude sur la mise en place du système de suivi évaluation de la PONADEC et mettre en œuvre ses conclusions</li> <li>- Commanditer les études sur la mise en place des plans 2D et mettre en œuvre les conclusions</li> <li>- Faire approuver par le Conseil des Ministres les Plans Départementaux de Développement Intersectoriel (PDDI) déjà élaborés</li> <li>- Finaliser la mise en place des PDDI restants</li> </ul>
8	L'absence de synergie au niveau du MDGLAAT aggrave le cloisonnement des activités et empêche la cohésion entre les différentes structures	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procéder à un réel diagnostic du ministère et mettre en œuvre ses conclusions</li> <li>- Concevoir et mettre en œuvre un système de relations interstructurelles entre les diverses directions stratégiques du MDGLAAT, notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs PTA (DGAE-DGDGL-DAT-DPP-CONAFIL-CeFAL-PONADEC) ainsi que entre les structures installées en dehors du ministère et/ou évoluant dans le même immeuble</li> <li>- Renforcer l'autorité du SGM sur les structures placées sous sa coordination</li> </ul>
9	L'Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation est le parent pauvre du MDGLAAT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualiser et mettre en œuvre les conclusions de l'étude sur l'élaboration d'un Plan de développement institutionnel et organisationnel de l'OGOLD</li> <li>- Mettre en place dans l'organisme les moyens financiers, humains, matériels et techniques nécessaires à son bon fonctionnement</li> <li>- Eviter désormais tout retard dans l'évaluation de la gouvernance locale (Année N-1)</li> </ul>

## CONCLUSION

L'Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation (OGO LD) a été créé par Décret n°2009-246 du 09 juin 2009 dans l'optique de disposer d'une structure de veille informationnelle pour ajuster les politiques de décentralisation et de gouvernance locale aux défis. Cette création se base sur les conclusions du Forum National sur le Bilan de la Réforme de l'Administration Territoriale et la gestion des Communes.

**L'Observatoire est une structure de réflexion stratégique sur la décentralisation et le développement locale. E tre autres missions, il est tenu de publier le rapport annuel sur l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation.**

Depuis sa création, l'OGO LD, cadre par excellence de coordination pour la collecte, l'analyse et l'application des indicateurs du développement local au niveau national, n'a jamais évalué la gouvernance. C'est la toute première fois qu'il le fait à travers la présente mission avec les difficultés rencontrées aussi bien par le commanditaire que par les consultants.

Au nombre de ces difficultés figurent principalement, d'une part, le choix de l'équipe de collecte laissée aux soins du commanditaire, choix qui s'est révélé ensuite peu pertinent ; d'autre part, l'indisponibilité des cibles et, enfin, l'absence, dans de nombreuses communes, des informations recherchées.

Ces difficultés ont toutefois été ressenties de part et d'autre comme une invitation à aller de l'avant.

C'est ce qui justifie la résolution constante prise par les consultants, au cours de la mission, d'aller dans les détails et de procéder à une utile, incontournable et cependant partielle reprise de la collecte afin de donner une plus grande fiabilité aux données recueillies.

Le présent rapport de mission devra, de ce fait, être placé dans ce contexte et perçu comme la manifestation des efforts réels consentis pour contribuer à rendre l'OGO LD crédible et pour faire prendre conscience des blocages qui l'enserrent.

Il est tout aussi évident que les interprétations faites sur les données recueillies ont tenu compte de la période éligible bien qu'elles aient abouti à la formulation des propositions et recommandations qui s'inscrivent dans l'actualité incontournable.

**Au final, il y aura lieu de reconnaître que le MDGLAAT devra encore engager les efforts nécessaires pour confirmer et consolider le rôle de leadership qui lui revient effectivement dans le pilotage de tous les volets déterminants de la décentralisation, de la déconcentration et de la gouvernance locale.**

**C'est à ce niveau que se situe aujourd'hui le principal défi.**

Point n'est besoin de signaler qu'il lui faudra d'abord compter, dans ce cadre, sur la primordiale cohésion interne du système de pilotage de la décentralisation-déconcentration, notamment sur les directeurs et autres responsables dudit ministère.

C'est à leur niveau que devra apparaître la conviction, chaque fois exprimée et défendue avec courage et vigueur, de participer à une œuvre exaltante commune. C'est chez eux que devra être quotidiennement ressentie l'incandescence de la foi et de la vitalité indestructibles du but visé et de l'ancrage des idéaux qui le portent

Le Ministère devra ensuite bénéficier de la volonté politique et du soutien de l'ensemble des membres du gouvernement pour mettre fin aux nombreux cas de résistance au changement observés au niveau des différents démembrements territoriaux et souvent encouragés par une perception limitée des exigences de la réforme de l'administration territoriale.

Ce soutien devra enfin se doubler du respect absolu des textes qui régissent la décentralisation, la déconcentration et la gouvernance dont les violations constantes sont quotidiennement visibles et palpables, mais malheureusement souvent impunies.

## BIBLIOGRAPHIE

- Auto évaluation de la gouvernance locale au Bénin (Rapport Général), décembre 2007
- CONAFIL (2003-2010) : Les communes du Bénin en chiffre ;
- CONAFIL (Décembre 2012) : Point des ressources financières transférées aux communes de 2008 à 2012 et prévisions des transferts au titre de la gestion de 2013 ;
- CONAFIL ((Avril 2013) : Point des ressources financières transférées aux communes en 2013 et prévisions des transferts au titre de la gestion de 2014;
- CONAFIL (Mars2015) : Point des ressources financières transférées aux communes en 2014 et prévisions des transferts au titre de la gestion de 2015;
- Code d'éthique et de déontologie pour les élus locaux du Zou, Programme de gouvernance et des Droits de l'homme (DANIDA- PGDP) Mai 2007
- Décret n° 2013-68 du 19 février 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du MDGLAAT
- Décret n° 2009-246 du 09 juin 2009 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation.
- Décret n° 2002-376 du 22 Août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale.
- Etude sur l'élaboration d'un Plan de développement institutionnel et organisationnel de l'OGOLD : Décembre 2010, Mr SOHOUENOU Epiphane
- Ebauche d'une approche d'implication et d'optimisation de l'utilisation des chargés de mission des Préfectures pour une relève de qualité, GIZ/PDDC, juin 2014
- Guide juridique de la Réforme de l'Administration Territoriale : Lois n°97-029 et 98-005 du 15 janvier 1999 portant respectivement organisation des communes et organisation des communes à statut particulier, sous l'égide de la GIZ : février 2013, Mathias GOGAN et Bruno HOUNDOLO
- La performance des services communaux : l'expérience d'un appui-conseil aux administrations communales du Bénin, Novembre 2009 : Mathias GOGAN et Ousmane OROU TOKO
- MCL (Décembre 2013) : Capitalisation des l'animation territoriale au Bénin – Zoom sur les expériences des Collines, de l'Alibori et du Borgou ;
- MDGGLAAT (Mai 2011) Audit organisationnel et institutionnel de la CONAFIL
- Mécanisme national d'évaluation de la gouvernance locale et les indicateurs de mesure de la performance
- Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC), Document Cadre de Politique et Document Synthèse,
- Processus de planification du développement au Bénin : progrès et perspectives pour la concrétisation de la Vision Bénin 2025 (Rapport final) Janvier 2015, sous l'égide de la GIZ
- Rapport de l'atelier capitalisation du système de performance des administrations communales. Note de synthèse : SNV, 16 juin 2010

C'est à leur niveau que devra apparaître la conviction, chaque fois exprimée et défendue avec courage et vigueur, de participer à une œuvre exaltante commune. C'est chez eux que devra être quotidiennement ressentie l'incandescence de la foi et de la vitalité indestructibles du but visé et de l'ancrage des idéaux qui le portent

Le Ministère devra ensuite bénéficier de la volonté politique et du soutien de l'ensemble des membres du gouvernement pour mettre fin aux nombreux cas de résistance au changement observés au niveau des différents démembrements territoriaux et souvent encouragés par une perception limitée des exigences de la réforme de l'administration territoriale.

Ce soutien devra enfin se doubler du respect absolu des textes qui régissent la décentralisation, la déconcentration et la gouvernance dont les violations constantes sont quotidiennement visibles et palpables, mais malheureusement souvent impunies.

# ANNEXES

## Annexe 1: Termes de références de l'étude

### Contexte et justification

Au Bénin la décentralisation est devenue effective avec l'installation des conseils communaux et municipaux élus en 2003. Cette réforme fondamentale de l'administration territoriale trouve tout son sens d'une part, dans le souci de mettre en œuvre les recommandations de l'historique Conférence des Forces Vives de février 1990 et d'autre part, de la nécessité de mettre en place un système de gouvernance locale afin d'assurer la réalisation effective des besoins d'accès des populations à des services sociaux de qualité.

Les conseils communaux et municipaux ont bénéficié, conformément à un cadre juridique<sup>6</sup> élaboré à cet effet, d'un important champ d'actions multisectorielles articulé sous la forme de compétences dont la répartition entre l'Etat et les communes se décline en trois types de compétences, à savoir les compétences propres, les compétences partagées et les compétences déléguées.

Plus de dix ans après l'installation des conseils communaux et municipaux, deux mandats électifs se sont écoulés et les préparatifs pour un troisième mandat sont en cours. Les acteurs locaux se sont manifestement imposés dans l'environnement institutionnel béninois. Soixante-dix-sept (77) collectivités territoriales décentralisées œuvrent inlassablement avec l'assistance conseil et sous le contrôle de six préfectures à asseoir un développement local.

En 2007, un Forum bilan de la décentralisation a eu lieu ; il a permis d'évaluer le processus et a conduit à l'apparition de nouveaux acteurs et outils d'amélioration du contexte du développement local. L'année 2008 a été marquée par l'effectivité des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) alors que 2009 a permis l'avènement de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) et l'adoption de la loi sur l'intercommunalité au Bénin.

Mais, la réussite de la décentralisation reste fortement tributaire de la qualité de la gouvernance.

Centrée sur la répartition des pouvoirs entre les acteurs organisationnels, la gouvernance publique locale met la lumière sur les mécanismes de coordination nécessaires à l'intérieur et à l'extérieur d'une organisation pour réguler les conflits d'intérêts entre ses différentes parties prenantes.

Il apparaît dès lors que la décentralisation est, sur le plan des institutions publiques, l'acte fondateur d'une gouvernance locale ; elle ne peut se réduire simplement à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales. Elle renvoie aussi à l'exercice du pouvoir dans les collectivités territoriales décentralisées avec ses exigences de responsabilités, de liberté et surtout de proximité vis-à-vis des populations.

Pour ce faire, la mise en œuvre cohérente de la Réforme de l'Administration Territoriale appelle une démarche d'analyse critique de son processus axée sur les différents acteurs, les dynamiques émergentes et toute l'économie politique engendrée par la décentralisation.

<sup>6</sup> Cinq lois sur la décentralisation ont été adoptées au lancement du processus en 1999 ; plusieurs dizaines de décrets d'application ont été pris en conséquence depuis et concourent à la mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale. Une dernière loi est intervenue en 2009 relativement à la promotion de l'intercommunalité au Bénin

C'est pourquoi, un ministère spécifiquement dédié à la décentralisation a été mis en place en 2007. Son décret de création a fait l'objet d'une modification en 2013 avec le décret n° 2013-68 du 19 février 2013 portant attribution, organisation et fonctionnement. L'avènement dudit ministère a consacré également la création de l'Observatoire pour la Gouvernance Locale et la Décentralisation (OGoLD). Par décret n° 2009-246 du 09 juin 2009, ce centre de réflexion stratégique sur la décentralisation et le développement local a été mis en place. De ses attributions, il ressort qu'il doit produire et publier le rapport annuel sur l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation. La réalisation du rapport annuel sur l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation permettra d'offrir aux acteurs du développement local un outil d'évaluation de la qualité de gouvernance et l'identification des activités à mettre en œuvre pour son amélioration. Malheureusement, du fait de ses contingences internes, l'observatoire n'a pas été en mesure de publier ce rapport depuis sa création. Mais avec les derniers aménagements dont elle a bénéficié en termes de ressources humaines, l'occasion se trouve propice pour produire ce rapport dans le souci de contribuer à assurer le leadership du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) sur la question.

La réalisation de cette activité, inscrite au Plan de Travail Annuel 2014 de l'OGoLD, nécessite le recours à une équipe de consultants. Les prestations attendues d'elle, leur profil, les éléments spécifiques que doivent contenir leur offre de services et quelques informations administratives sont ci-après précisés.

### **Objectifs**

#### **Objectif global :**

Apprécier l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation au Bénin au titre de l'exercice 2013.

#### **Objectifs spécifiques :**

De façon spécifique, il s'agit de :

- Présenter la situation de la gouvernance locale.
- Recenser les domaines où des progrès restent à faire par chacun des acteurs.
- Identifier les principales réformes à opérer pour induire davantage d'efficacité dans le système de décentralisation et de promotion du développement local.
- Dégager les enjeux actuels liés à la décentralisation et au développement local au Bénin

#### **Résultat attendus :**

- la situation de la gouvernance locale est présentée ;
- les domaines où des progrès restent à faire par chacun des acteurs sont recensés ;
- les principales réformes à opérer pour induire davantage d'efficacité dans le système de décentralisation et de promotion du développement local au Bénin sont identifiés ;
- les enjeux actuels liés à la décentralisation et au développement local au Bénin sont dégagés.

### **Livrables**

Trois principaux documents sont attendus pour cette mission :

- Un document détaillé sur la démarche méthodologique (outils de collecte de données, stratégie de collecte, proposition d'échantillon de collecte)
- Un rapport provisoire
- Un rapport final en dix (10) exemplaires avec cinq (05) CDroms.

### **Contenu du rapport**

Outre les aspects généraux (résumé exécutif liste des abréviations, l'introduction, la description de la démarche méthodologique, les principales difficultés, la conclusion, les références bibliographiques

et les annexes), le rapport annuel sur l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation sera articulé de sorte à :

- (i) restituer l'atteinte des indicateurs de mesure de performance OGoLD ;
- (ii) présenter l'analyse de l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation par rapport aux thématiques notamment, l'économie locale, la promotion de l'intercommunalité, la fiscalité locale, la capacité financière des collectivités locales et le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), l'animation du territoire et la promotion du dialogue des élus ;
- (iii) dégager les grandes tendances du développement local au Bénin ;
- (iv) formuler des recommandations réalistes et pertinentes à l'attention des acteurs de la promotion du développement local.

### **Validation du processus**

La mission démarrera par une séance de cadrage à l'Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation (OGoLD) en présence des représentants du Cabinet du MDGLAAT, du Secrétariat Général du ministère, de la Maison des Collectivités Locales et de la DPP. Cette première réunion a pour finalité de valider la démarche méthodologique proposée par l'équipe des consultants. A cette occasion, les consultants présenteront en particulier les outils ainsi que la stratégie de collecte et de traitement des données. Le même groupe de travail amènera le rapport provisoire de l'étude en vue de sa validation.

### **Démarche méthodologique :**

L'étude se fera suivant une approche participative sensible au genre. Aussi bien les élus, les services déconcentrés de l'Etat, les partenaires que les populations auront leur mot à dire dans cette appréciation de la gouvernance au niveau local.

A cet effet, la méthodologie sera basée sur la matrice d'évaluation de la gouvernance locale à partir des indicateurs de mesure de gouvernance locale mis en place à l'Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation (OGoLD).

### **Champ de l'étude**

L'étude se déroulera au niveau d'un échantillon de communes devant atteindre au moins le tiers des soixante-dix-sept (77) collectivités territoriales décentralisées ; en tout état de cause, les trois communes à statut particulier du Bénin doivent être prises en compte.

### **Population cible**

La collecte des données se fera auprès des groupes cibles identifiés aux niveaux national, départemental et local. Elle touchera entre autres notamment, les chargés de programme ou chef de projet menant des activités en lien avec les communes, les responsables d'institution et les divers responsables des ministères sectoriels, les responsables des institutions intervenant sur les questions de développement local et de gouvernance, les responsables des services déconcentrés de l'Etat, des préfectures et des structures nationales et des partenaires techniques et financiers intervenant au niveau départemental, les responsables des administrations communales, des élus communaux, municipaux et locaux, des citoyens, les acteurs non étatiques.

### **Equipe d'intervention**

**Composition de l'équipe**

Sous la houlette de la Coordination Nationale de l'OGO LD, une équipe sera mise en place pour la réalisation de l'étude devant conduire au rapport annuel sur l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation. Une équipe de trois consultants sera recrutée pour conduire le processus. Il y a aura :

- Un spécialiste en décentralisation et gouvernance locale,
- Un spécialiste en économie ou statistiques ;
- Un expert en sociologie anthropologie, spécialiste en suivi évaluation.

Compte tenu de l'ampleur des données à collecter, les services d'une équipe d'agents expérimentés sur la collecte de données est nécessaire. L'OGO LD, la DPP, la MCL et le SGM assureront la préparation administrative et prendront les dispositions nécessaires pour les interventions sur le terrain. Il est possible que l'OGO LD mette les consultants en relation avec une dizaine de personnes qui ont participé à des collectes de données qualitatives antérieures. Toutefois, les consultants sont responsables de la collecte de données. C'est pourquoi, le Bureau d'études/cabinet mettra également en place des outils d'analyse desdites données.

La supervision de l'étude sur le terrain sera prioritairement assurée par une équipe du cabinet du MDGLAAT.

➤ **Profil de l'équipe**

L'exécution de cette activité appelle une équipe de consultants pluridisciplinaires justifiant de compétences et d'expériences avérées en matière de mise en œuvre et d'évaluation de politiques et réformes publiques en général et plus spécifiquement dans le domaine de l'administration territoriale et du développement local en particulier.

➤ **Démarche de validation du document**

Le premier draft du projet de document de rapport présentant l'état annuel de la gouvernance locale et de la décentralisation au Bénin fera l'objet d'analyse au niveau d'une session d'une commission temporaire avant d'être soumis au Conseil d'Orientation de l'OGO LD.

Par la suite, le projet de rapport annuel sur l'état de la gouvernance locale et de la décentralisation au Bénin sera soumis à une validation prenant en compte un large éventail des acteurs du développement local au Bénin ; il sera également soumis au Conseil de Cabinet du MDGLAAT avant son introduction en Conseil des Ministres à titre de compte rendu.

Une fois discuté en Conseil des Ministres, il pourra faire l'objet d'une large vulgarisation à travers tout le territoire national.

**Annexe 2: Questionnaire utilisé**

**A- Niveau communal**

**1- Organisation interne de l'administration communale**

1.1	Nombre de sessions du conseil communal Date de tenue des sessions (PV d'appui des sessions)	
1.2	Nombre de sessions extraordinaires du conseil communal (PV d'appui)	
1.3	Taux de participation au conseil communal (i)/(ii)	
(i)	Nombre d'élus présents aux sessions du conseil communal	
(ii)	Nombre d'élus total	
1.4	Nombre de commissions créées et fonctionnelles au sein du conseil communal (demander PV des commissions)	
1.5	Nombre de services créés	
	Nombre de services fonctionnels (demander les rapports des services)	
1.6	La régularité des rencontres semestrielles avec les citoyens/nombre de rencontres entre les populations et les élus (demander les rapports d'activités périodiques)	

**2- Gestion administrative et financière de la commune**

2.1	Date d'adoption du budget communal/adoption du budget communal dans le délai (demander bordereau de transmission du budget à l'autorité de tutelle)	
2.2	Taux d'exécution financière du budget d'investissement : (1)/(2)	
	Investissements réalisés (1)	
	Investissements prévus (2)	
2.3	Taux d'investissement hors PDC	
2.4	Taux d'exécution du PAI : (1)/(2)	
	Investissements PAI réalisés au cours de l'année (1)	
	Investissements PAI prévus pour l'année (2)	
2.5	Taux d'investissement hors PAI	
2.6	Ratio de marchés publics ayant respecté les procédures (Rapports des différentes commissions et cellules)	
	Nombre de marchés ayant respecté les règles et procédures	
	Nombre total des marchés publics	
2.7	Coût des investissements réalisés hors PDC par d'autres partenaires	
2.8	Coût des investissements réalisés hors PAI par d'autres partenaires	

**3- Coopération intercommunale et coopération décentralisée**

3.1	Nombre de projet intercommunaux mis en oeuvre	
3.2	Montant du budget d'investissement affecté aux projets intercommunaux	
	Montant des crédits alloués aux projets intercommunaux	
	Montant du budget d'investissement	
3.3	Nombre d'accords de coopération décentralisée	
3.4	Taux des investissements au titre de la coopération décentralisée	
	Investissements réalisés sur crédit de la coopération décentralisée	
	Crédits bénéficiés de la coopération décentralisée	

#### 4- Information, communication, participation et genre

4.1	<p>Les citoyens sont-ils informés sur les décisions du conseil communal ? (Rapport d'activités du maire ou du service de communication)</p> <p>Si oui, expliquez comment</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Par affichage public à la mairie</li> <li>- Par affichage public à la mairie et dans les bureaux d'arrondissement</li> <li>- Par affichage public et par communiqué radio</li> <li>- Autres (à préciser)</li> </ul>	OUI NON
4.2	<p>Les citoyens sont-ils impliqués dans la gestion communale ?</p> <p>Si oui, expliquez comment.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Par des audiences publiques du conseil communal et du maire. Préciser le nombre</li> <li>- Autres (à préciser)</li> </ul>	OUI NON
4.3	<p>Les femmes et les groupes vulnérables sont-ils impliqués dans les activités de développement ? (Rapport d'activités du maire, du SG ou du service de communication)</p> <p>Si oui, expliquez comment.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Audiences du maire avec les femmes et les groupes vulnérables ;</li> <li>- Existence d'un cadre formel d'implication des femmes et des groupes vulnérables</li> </ul>	OUI NON

#### 5- Mobilisation des ressources

5.1	Nombre de séances de concertation entre les acteurs du secteur privé et les autorités locales au cours de l'année 2013 (Déclaratif ou rapport d'activités du SDLP et du SG)	
5.2	Nombre d'infrastructures marchandes réalisés dans la commune au cours de l'année 2013 (Rapport du Service Technique de la Mairie)	
5.3	Taux d'accroissement des ressources propres	
	<i>Ressources propres 2012</i>	
	<i>Ressources propres 2013</i>	
5.4	Taux d'accroissement des ressources externes	
	<i>Ressources externes 2012</i>	
	<i>Ressources externes 2013</i>	

#### 6- Prestation de l'administration communale

6.1	Nombre de services offert à la population. Lesquels (Rapport d'activité des services de la Mairie, rapport d'évaluation du PAI et du PDC. Tenir compte du format du rapport d'activité)	
6.2	Durée moyenne d'établissement du volet N°1 d'acte de naissance	
	Durée moyenne d'établissement du certificat foncier rural	
	Durée moyenne d'établissement du certificat administratif	
	Durée moyenne d'établissement de la carte d'identité	
6.3	Nombre de services gérés par :	
6.3.1	- Concession	
6.3.2	- Affermage	
6.3.3	- Gérance libre	
6.4	Pour quelles raisons avez-vous ces formes de gestion ?	

### 7- Implication des associations de communes dans la gouvernance locale

7.1	La commune est-elle membre d'une association de communes ?	
	Laquelle ?	
7.2	La commune est-elle à jour de ses cotisations vis-à-vis de l'association ?	

### 8- Prestations de l'administration départementale

8.1	Niveau de satisfaction vis-à-vis des prestations de la préfecture (cocher une croix en face de la bonne réponse)	
	Bonne	20
	Moyenne	15
	Passable	10
	Médiocre	5
8.2	Niveau de satisfaction vis-à-vis des prestations des services déconcentrés (cocher une croix en face de la bonne réponse)	
	Bonne	20
	Moyenne	15
	Passable	10
	Médiocre	5

### 9- Autres

9.1	Couverture de la commune par les SDE	
	Nombre de services déconcentrés de l'Etat au niveau de la commune	
	Nombre total de SDE au niveau départemental (question à poser au niveau départemental)	
9.2	Les 6 initiatives majeures prises par l'administration communale dans le cadre de la promotion du développement local au cours de l'année écoulée	

9.3	Gestion des carrières et motivation des agents	
	Adéquation profil poste	Expliquez votre réponse
	Bonne	20
	Moyenne	10
	Faible	5
	Mobilité (la mutation des agents à différents postes au file du temps)	Expliquez votre réponse
	Bonne	20
	Moyenne	10
	Faible	5
	Motivation (les avantages, les encouragements, les distinctions, etc.)	Expliquez votre réponse
	Bonne	20
	Moyenne	10
	Faible	5
	Formation (la formation continue des agents au file du temps)	Expliquez votre réponse
	Bonne	20
	Moyenne	10
	Faible	5
	Affectation conforme aux nouvelles compétences acquises au cours de la	Expliquez votre réponse

	formation continue	
	Bonne	20
	Moyenne	10
	Faible	5

9.4	Coordination de l'administration communale par les SG de mairie		
9.4.1	Réunions de coordination (le SG organise-t-il régulièrement des réunions de coordination avec l'équipe administrative ?)		
	OUI	NON	FREQUENCE
	20	0	
9.4.2	Rapports reçus des services communaux		
	OUI	NON	FREQUENCE
	20	0	
9.4.3	Evaluation du personnel		
	OUI (si oui, comment ?)	NON	FREQUENCE
	20	0	
9.4.4	Les notes d'évaluation du personnel sont-elles prises en compte pour la gestion du personnel ?		
	OUI	NON	COMMENT
	20	0	

9.5	Délégation au sein de l'exécutif pour la continuité des services et l'harmonie entre le maire et les adjoints au maire		
	Existe-t-il des délégations de pouvoir entre le maire et ses adjoints ?	OUI = 20	NON = 0
	Si OUI, existe-t-il des documents d'appui ? (qui attestent la délégation)	OUI (et préciser les documents) 20	NON = 0

9.6	Niveau de mise en œuvre de la délégation (l'adjoint ou les adjoints exercent-ils effectivement les pouvoirs de délégation ?)	Expliquez votre réponse
	Bonne	20
	Moyenne	15
	Faible	10
	Médiocre	5

9.7	Niveau d'instruction des élus			
		Primaire	Secondaire	Université
		5	10	20
	Maire			
	1 <sup>er</sup> Adjoint			
	2 <sup>ème</sup> Adjoint			
	3 <sup>ème</sup> Adjoint			

**B- Niveau déconcentré - Départemental**

**1- Fonctionnement de l'administration déconcentrée**

1.1	Ratio services déconcentrés départemental/Nombre de ministères	
	Nombre de services déconcentrés au niveau départemental	
	Nombre de ministères	
1.2	Nombre de services fonctionnels au niveau de la Préfecture	
1.3	Taux d'encadrement dans les SDE	
	Nombre de cadres supérieurs (A+B)	
	Effectif total du personnel C, D et E (C+D+E)	
1.4	Taux de validation des PTA des SDE par le Préfet	
	Nombre de PTA des SDE validés par la préfecture	
	Nombre total de PTA de SDE dans le département	
1.5	Niveau d'implication o d'assistance des SDE (collaboration des SDE avec la préfecture)	
	Bonne	
	Moyenne	
	Passable	
	Médiocre	

**2- Fonctionnement des cadres de concertation et de coordination**

2.1	Nombre de session annuel de la Conférence Administrative Départementale (CAD)	
2.2	Nombre de sessions de la CAD ayant connu la participation de tous les services déconcentrés	
2.3	Taux d'exécution des décisions de la CAD	
	Nombre de décisions de la CAD exécutées	
	Nombre de décisions de la CAD au cours de l'année 2013	
2.4	Nombre de réunions du CDCC par la préfecture	
2.5	Taux d'exécution des recommandations du CDCC	
	Nombre de recommandations du CDCC exécutées	
	Nombre total de recommandations faites	

**3- Contrôle de légalité**

3.1	Taux d'actes administratifs des communes traités par la préfecture	
	Nombre d'actes administratifs transmis	
	Nombre d'actes administratifs traités	
	Nombre d'actes administratifs conformes et soumis à approbation	
	Nombre d'actes administratifs approuvés	
	Nombre d'actes administratifs annulés	
	Nombre d'actes administratifs ajournés	
	Nombre d'actes administratifs non soumis à approbation	
3.2	Nombre de contentieux entre l'échelon déconcentré et les communes	

#### 4- Assistance conseil

4.1	Nombre de communes visitées par le préfet dans le cadre de l'assistance conseil	
4.2	Ratio chargés de mission par département	
	Nombre de chargés de mission du préfet	
	Nombre total des communes du département	
4.3	Nombre d'actions d'appui-conseil réalisées par la tutelle	
4.4	Taux d'exécution du PAAC	

#### C- Niveau national

##### 1- Assistance conseil

##### Donnée à avoir à la DGAE/ MDGLAAT, par département

1.1	Part du budget alloué au programme annuel d'assistance conseil	
	Montant du budget alloué au PAAC	
	Montant de l'ensemble des crédits spécifiques affectés à l'assistance conseil au niveau du département	

##### 2- Transfert des ressources

##### Données disponibles au niveau de la CONAFIL

2.1	Montant des ressources FADeC alloué aux communes par rapport au budget général de l'Etat	
	Montant des ressources FADeC	
	Budget Général de l'Etat	
2.2	Taux d'exécution des transferts FADEC affectés et non affectés	
	Montant total FADEC Transférés	
	Montant total FADEC alloué	

##### 3- Coopération intercommunale et coopération décentralisée

##### Donnée disponible au niveau de la DAT

3.1	Nombre de territoires de développement constitués (niveau national)	
3.2	Nombre de territoires de développement fonctionnels	
	Nombre de territoires de développement ayant exécuté des projets communs au cours de l'année écoulée	
	Nombre de territoires de développement disposant d'organes distincts de ceux des communes	
	Compétences exercés par les territoires de développement constitués	

Annexe 3: Liste des Indicateurs de la Gouvernance Locale

NIVEAU COMMUNAL

DOMAINE I: ORGANISATION INTERNE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE

N°	Indicateurs	(score=1) Note =5	(score = 2) Note =10	(score = 3) Note =15	(score = 4) Note =20	Source de vérification
1.	Nombre de sessions ordinaires du conseil communal	Si le CC tient moins de 4 sessions ordinaires	si le CC tient exactement 4 sessions ordinaires mais avec des retards calendaires	si le CC tient les 4 sessions réglementaires et à bonne date	si le CC tient les 4 sessions réglementaires et à bonne date	Procès-verbaux
2.	Nombre de sessions extraordinaires du conseil communal	Si le CC tient plus de 4 sessions extraordinaires dans l'année N-1	Si le CC tient entre 4 et 2 sessions extraordinaires dans l'année N-1	Si le CC tient 1 session extraordinaire dans l'année N-1	Si le CC ne tient aucune session extraordinaire dans l'année N-1	Procès-verbaux
3.	Taux de participation aux conseils communaux	Si le taux de participation aux conseils communaux est inférieur à 45%.	Si le taux de participation aux conseils communaux est compris entre 45% et 60%.	Si le taux de participation aux conseils communaux est compris entre 60% et 80%.	Si le taux de participation aux conseils communaux est supérieur à 80%.	Procès-verbaux
4.	Nombre de commissions créées et fonctionnelles au sein des conseils communaux ou municipaux	Si le nombre de commissions permanentes est inférieur aux trois commissions obligatoires et qui n'ont produit aucun rapport de travail	Si le nombre de commissions permanentes est inférieur aux trois commissions obligatoires lesquelles commissions produisent régulièrement les rapports de séance	Si le nombre de commissions permanentes est égal aux trois commissions obligatoires et qui n'ont produit aucun rapport de travail	Si le nombre de commissions permanentes est supérieur aux trois (3) commissions obligatoires et dont une majorité a produit des rapports de travail	Procès-verbaux
5.	Nombre de services fonctionnels	Si le nombre de services fonctionnels est inférieur à la moitié (50%) des services créés	Si le nombre de services fonctionnels est compris entre 50% et 60% du nombre de services créés	Si le nombre de services fonctionnels est compris entre 60% et 90% du nombre de services créés	Si le nombre de services fonctionnels est supérieur ou égal à 90%	Rapport des services
6.	La régularité des rencontres semestrielles avec les citoyens	S'il n'y a pas eu de rencontres entre les élus et les populations en l'année N-1	Si le nombre de rencontre entre élus et populations est 1 en l'année N-1	Si le nombre de rencontre entre élus et populations est 2 en année n-1	Si le nombre de rencontre entre élus et populations est 3 en année n-1	Rapport des activités de la mairie
<b>Total I</b>		<b>30</b>	<b>60</b>	<b>90</b>	<b>120</b>	
<b>Pondération (0,20)</b>						

**DOMAINE II : GESTION FINANCIERE DE LA COMMUNE**

N°	Indicateurs	(score=1) Note =5	(score = 2) Note =10	(score = 3) Note =15	(score = 4) Note =20	Source de vérification
1.	Adoption du budget dans les délais	Si le budget est voté après le mois de mars ou après le délai de deux mois suite à la réception des informations budgétaires de l'année N.	Si le budget est voté et transmis entre le 1 <sup>er</sup> janvier et le 31 mars de l'année N	Si le budget est voté et transmis en fin décembre ou dans le 1 <sup>er</sup> mois après réception des informations budgétaires	Si le budget est voté et transmis à l'autorité de tutelle en fin Novembre de l'année N	Bordereau de transmission /Accusé de réception
2.	Taux d'exécution du budget d'investissement	Si le taux d'exécution du budget d'investissement est <50%	Si le taux d'exécution du budget d'investissement est compris entre 50 et 75%.	Si le taux d'exécution du budget d'investissement est compris entre 75 et 100%.	Si le taux d'exécution du budget d'investissement est supérieur ou égal à 100%.	Procès-verbaux
3.	Taux des investissements hors PDC	Si le taux des investissements hors PDC est ≥ 10%	si le taux des investissements hors PDC est compris entre 5% et 10%	si le taux des investissements hors PDC est compris entre 5% et 1%	si le taux des investissements hors PDC est inférieur à 1%	Rapport d'évaluation
4.	Taux des investissements hors PAI	Si le taux des investissements hors PAI est ≥ 10%	si le taux des investissements hors PAI est compris entre 5% et 10%	si le taux des investissements hors PAI est compris entre 5% et 1%	si le taux des investissements hors PAI est inférieur à 1%	Rapport d'évaluation
5.	Taux d'exécution du PAI	Si le taux d'exécution du PAI est < 25%	Si le taux d'exécution du PAI est compris entre 25 et 50%	Si le taux d'exécution du PAI est compris entre 50 et 75%	Si le taux d'exécution du budget d'investissement est ≥ 75%	Rapport d'évaluation
6.	Ratio de marchés publics ayant respecté les procédures	Si le ratio est < 1	-	-	Si le ratio est égal à 1	Rapport de passation de marchés
<b>TOTAL</b>		<b>30</b>	<b>55</b>	<b>85</b>	<b>120</b>	
<b>PONDERATION (0,20)</b>						

**DOMAINE III : COOPERATION INTERCOMMUNALE ET COOPERATION DECENTRALISEE**

N°	Indicateurs	(score=1) Note =5	(score = 2) Note =10	(score = 3) Note =15	(score = 4) Note =20	Source de vérification
1.	Nombre de territoires de développement constitués	Si le nombre de territoires de développement constitués est inférieur à 2	Si le nombre de territoires constitués est compris entre 2 territoires et 3 territoires.	Si le nombre de territoires constitués est compris entre 3 territoires et 4 territoires.	Si le nombre de territoires constitués est supérieurs 4 territoires.	Rapport d'activités
2.	Nombre de projets intercommunaux mis en œuvre	Si le nombre de projets intercommunaux est égal à 1	Si le nombre de projets intercommunaux est compris entre 1 projet et 2 projets intercommunaux mis en œuvre.	Si le nombre de projets intercommunaux est compris entre 2 projets et 3 projets.	Si le nombre de nombre de projets intercommunaux est supérieurs 3 projets.	Rapport d'activités
3.	Part du budget d'investissement affecté aux projets intercommunaux	Si le taux des investissements au titre des projets intercommunaux est ≤ 2% du total des investissements au titre de l'année N-1.	Si le taux des investissements au titre des projets intercommunaux est compris entre 2 et 3% du total des investissements au titre de l'année N-1.	Si le taux des investissements au titre des projets intercommunaux est compris entre 3% et 5% du total des investissements au titre de l'année N-1.	Si le taux des investissements au titre des projets intercommunaux est supérieur à 5% du total des investissements au titre de l'année N-1.	Rapport d'évaluation budget
4.	Nombre d'accord de coopération décentralisée mis en œuvre	Si le nombre d'accords de coopération est égal à 1 accord de coopération signé.	Si le nombre d'accords de coopération est égal à 2 accords de coopération décentralisée.	Si le nombre d'accords de coopération est égal à 3 accords de coopération décentralisée signés.	Si le nombre d'accords de coopération est supérieur à 3 accords de coopération décentralisée signés.	Rapport de d'activités
5.	Taux des investissements au titre de la coopération décentralisée	Si le taux des investissements au titre de la coopération décentralisée est ≤ 40% à l'année N-1.	Si le taux des investissements au titre de la coopération décentralisée est compris entre 40% et 60%	Si le taux des investissements au titre de la coopération décentralisée est compris entre 60% et 90%	Si le taux des investissements au titre de la coopération décentralisée est supérieur ou égal à 90%	Rapport d'évaluation budget
<b>TOTAL</b>		<b>25</b>	<b>50</b>	<b>75</b>	<b>100</b>	
<b>PONDERATION (0,10)</b>						

**DOMAINE IV : INFORMATION, PARTICIPATION ET GENRE**

N°	Indicateurs	(score=1) Note =5	(score = 2) Note =10	(score = 3) Note =15	(score = 4) Note =20	Source de vérification
1.	Information des citoyens sur les décisions du conseil	Si un système d'information existe mais non fonctionnel en année N-1	Si les affichages des décisions du Conseil Communal se font à la mairie et sont constatés en l'année N-1	Si en plus de l'affichage des décisions du Conseil Communal à la mairie, ces affichages sont réalisés aussi dans chaque arrondissement dans l'année N-1	Si en plus de l'affichage des décisions du Conseil Communal à la mairie, ces affichages sont réalisés aussi dans chaque arrondissement et des communiqués radios sont faits.	Rapport d'activités des SG ou du service de communication
2.	Implication des citoyens dans la gestion communale	Si aucune implication des citoyens n'est constatée en année N-1	Si moins de 3 audiences officielles ont été organisées dans l'année N-1	S'il y a plus de 3 audiences officielles des représentants de la population organisées dans l'année N-1	S'il y a des cadres formels d'implication des citoyens à la gestion communale qui fonctionnent régulièrement	Rapport d'évaluation des PDC
3.	Implication des femmes dans les activités de développement de la commune	Si aucune implication des femmes et des autres groupes vulnérables n'est constatée	Si des audiences officielles et des consultations ponctuelles des associations de femmes et des autres groupes vulnérables ont été organisées dans l'année N-1	Si on note l'existence de cadres formels d'implication des femmes et des autres groupes vulnérables à la gestion communale	Si en plus de l'existence, on note le fonctionnement de cadres formels d'implication des femmes et des autres groupes vulnérables à la gestion communale	Rapport d'activités des SG ou du service de communication
<b>TOTAL</b>		<b>15</b>	<b>30</b>	<b>45</b>	<b>60</b>	
<b>PONDERATION (0,10)</b>						

**DOMAINE V : MOBILISATION DES RESSOURCES**

N°	Indicateurs	(score=1) Note =5	(score = 2) Note =10	(score = 3) Note =15	(score = 4) Note =20	Source de vérification
1.	Niveau d'implication des acteurs socio-économiques	S'il n'y a pas eu de rencontres entre les autorités communales et les représentants du secteur privé	S'il y a eu une rencontre entre les autorités communales et les représentants du secteur privé = 1 au cours de l'année n-1	S'il y a eu deux rencontres entre les autorités communales et les représentants du secteur privé au cours de l'année n-1	S'il y a eu plus de deux rencontres entre les autorités communales et les représentants du secteur privé au cours de l'année n-1	Rapport d'activités du SDLP et du SG
2.	Nombre d'infrastructures d'accueil	Si la commune consacre au moins 1% de son investissement en infrastructures marchandes	Si la commune consacre entre 1% et 2% de son investissement en infrastructures marchandes	Si la commune consacre entre 3% et 5% de son investissement en infrastructures marchandes	Si la commune consacre au moins 5% de son investissement en infrastructures marchandes	Rapport du Service Technique de la Mairie
3.	Taux d'accroissement des ressources propres	Si le taux d'accroissement des ressources propres $\leq$ 1%	Si le taux d'accroissement des ressources propres est compris entre 1 et 5%	Si le taux d'accroissement des ressources propres est compris entre 5 et 10%	Si le taux d'accroissement des ressources propres est $\geq$ 10%	Bordereau de développement, le budget de la commune, rapport d'évaluation
4.	Taux d'accroissement des ressources externes	Si le taux d'accroissement des ressources externes $\leq$ 1%	Si le taux d'accroissement des ressources externes est compris entre 1 et 5%	Si le taux d'accroissement des ressources externes est compris entre 5 et 10%	Si le taux d'accroissement des ressources externes est $\geq$ 10%	Bordereau de développement, le budget de la commune, rapport d'évaluation
<b>TOTAL</b>		<b>20</b>	<b>40</b>	<b>60</b>	<b>80</b>	
<b>PONDERATION (0,25)</b>						

DOMAINE VI: PRESTATIONS DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE

N°	Indicateurs	(score=1) Note =5	(score = 2) Note =10	(score = 3) Note =15	(score = 4) Note =20	Source de vérification
1	Nombre de services (typologie) offerts à la population.	Si la typologie des services couvre moins de 25% des compétences transférées à la commune	Si la typologie des services couvre 25 à 50% des compétences transférées à la commune	Si la typologie des services couvre 50 à 75% des compétences transférées à la commune	Si la typologie des services couvre plus de 75% des compétences transférées à la commune	Rapport d'activité des services de la Mairie, rapport d'évaluation du PAI et du PDC
2	Temps moyen requis pour offrir les prestations (Durée d'établissement du volet n°1 de l'acte de naissance, Permis d'Habiter, Certificat Administratif etc.) aux populations.	Si le service demandé prend deux fois plus de temps que prévu pour être rendu à l'année N-1.	Si le service demandé prend du temps plus de temps que prévu pour être rendu à l'année N-1.	Si le service demandé prend juste un peu plus de temps que prévu pour être rendu à l'année N-1.	Si le service demandé se fait dans un délai plus court que prévu à l'année N-1.	
3	Part des services publics locaux en gestion déléguée.	Si la part des services publics locaux en gestion déléguée est égale à 5%.	Si la part des services publics locaux en gestion déléguée est comprise entre 5% et 3%.	Si la part des services publics locaux en gestion déléguée est comprise entre 3% et 1%.	Si la part des services publics locaux en gestion déléguée est ≤ 1%.	Rapport d'activité du service technique (ST)
4	Organisation et gestion de l'espace communal.	Si la commune ne dispose pas de documents de planification de l'espace communal mais est dans le processus de viabilisation de son espace	Si la commune dispose de documents de planification de l'espace communal mais ne les met pas en œuvre	Si la commune dispose de documents de planification de l'espace communal et les met en œuvre	Si la commune dispose de documents de planification de l'espace communal et la mise en œuvre se fait par un personnel spécialisé	Rapport d'évaluation des PDC, rapport d'évaluation du PAI, rapport d'activités du SDLP
5	Nombre d'actions sociales en faveur des indigents.	Si la commune ne maîtrise pas l'effectif des indigents vivant sur son territoire et ne dispose pas d'une politique social d'accompagnement des indigents mais prévoit une part du budget pour leur assistance à l'année N-1.	Si la commune maîtrise l'effectif des indigents vivant sur son territoire et ne dispose pas d'une politique social d'accompagnement des indigents mais prévoit une part du budget pour leur assistance à l'année N-1	Si la commune maîtrise l'effectif des indigents vivant sur son territoire, dispose d'une politique social d'accompagnement des indigents à l'année N-1.	Si la commune maîtrise l'effectif des indigents vivant sur son territoire, dispose d'une politique social d'accompagnement des indigents et prévoit une part du budget pour leur assistance	Rapport d'activités du SDLP de la Mairie, Rapport d'évaluation du PAI et du PDC
<b>TOTAL</b>		<b>25</b>	<b>50</b>	<b>75</b>	<b>100</b>	
<b>PONDERATION (0,10)</b>						

**DOMAINE VII: IMPLICATION DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES DANS LA GOUVERNANCE LOCALE**

N°	Indicateurs	(score=1) Note =5	(score = 2) Note =10	(score = 3) Note =15	(score = 4) Note =20	Source de vérification
1	Nombre d'associations de communes créées et fonctionnelles	Si une association ne tient pas régulièrement ses réunions statutaires, ne dispose pas d'un plan stratégique ni d'un budget de fonctionnement et dont le service technique d'appui ne dispose de ressource pour un bon fonctionnement	Si une association ne tient pas régulièrement ses réunions statutaires, ne dispose pas d'un plan stratégique mais dispose d'un budget de fonctionnement et dont le service technique d'appui assure le fonctionnement	Si une association tient régulièrement ses réunions statutaires, dispose d'un plan stratégique, d'un budget de fonctionnement et dont le service technique d'appui n'assure pas son fonctionnement	Si une association tient régulièrement ses réunions statutaires, dispose d'un plan stratégique, d'un budget de fonctionnement et dont le service technique d'appui assure son fonctionnement	Rapport d'activité du service de la coopération, Rapport d'évaluation du PDC
2	Nombre de réunions rassemblant l'Etat et des associations d'élus et de communes	S'il existe une (1) de travail entre les autorités communales et les services de l'Etat à l'année N-1	S'il existe plus d'une séance de travail entre les autorités communales et les services de l'Etat à l'année N-1	S'il existe un cadre de concertation formalisé entre l'Etat (les services déconcentrés) et les autorités communales à l'année N-1	S'il existe un cadre de concertation formalisé entre l'Etat (les services déconcentrés) et les autorités communales et si ce cadre est fonctionnel à l'année N-1	Rapport d'activité du SG, Procès-verbaux des CC
3	Nombre de plaidoyers déposés auprès de l'Etat (et de ses services) par les associations de communes.	Si la commune mène un seul plaidoyer en direction des services de l'Etat à l'année N-1	Si la commune mène deux (2) actions de plaidoyer en direction des services de l'Etat à l'année N-1	Si la commune mène trois (3) actions de plaidoyer en direction des services de l'Etat à l'année N-1	Si la commune mène plus de trois (3) actions de plaidoyer en direction des services de l'Etat à l'année N-1	Rapport d'activité du SG, Procès-verbaux des CC
<b>TOTAL</b>		<b>15</b>	<b>30</b>	<b>45</b>	<b>60</b>	
<b>PONDERATION (0,05)</b>						

## NIVEAU DECONCENTRE

## DOMAINE I: Organisation de l'administration déconcentrée

N°	Indicateurs	(score=1) Note =5	(score = 2) Note =10	(score = 3) Note =15	(score = 4) Note =20	Source de vérification
7.	Ratio services déconcentrés départementaux/nombre de ministères	$\leq 0,25$	$0,25 < \text{ratio} \leq 0,50$	$0,50 < \text{ratio} \leq 0,75$	Plus de 0,75	Préfecture
8.	Taux de couverture des communes par les SDE	$\text{tx} \leq 25\%$	$25 < \text{tx} \leq 50\%$	$50 < \text{tx} \leq 75\%$	Plus de 75%	Préfecture/communes
9.	Nombre de services fonctionnels à la préfecture	Services $\leq 3$	$4 \leq \text{services} \leq 6$	$7 \leq \text{services} \leq 8$	Plus de 10	Préfecture
10.	Coefficient d'Encadrement dans les SDE (CE)	$\text{CE} \leq 4\%$	$4\% < \text{CE} \leq 8\%$	$8\% < \text{CE} < 12\%$	$\text{CE} \geq 12\%$	Préfecture
11.	Taux de validation des PTA des SDE par les préfets	$\text{tx} \leq 25\%$	$25\% < \text{tx} \leq 50\%$ ,	$50\% < \text{tx} \leq 75\%$ ,	100%	Préfecture
<b>Total I</b>		<b>25</b>	<b>50</b>	<b>75</b>	<b>100</b>	
<b>Pondération (0,15)</b>						

## DOMAINE II : Fonctionnement des cadres de concertation et de coordination

N°	Indicateurs	(score=1) Note =5	(score = 2) Note =10	(score = 3) Note =15	(score = 4) Note =20	Source de vérification
7.	Nombre de session annuelle de la CAD (N)	$N \leq 5$	$6 \leq N \leq 8$	$9 \leq N \leq 11$	$N \geq 12$	Procès-verbaux
8.	Nombre de session de la CAD ayant connu la participation de tous les services déconcentrés	$\text{Tx} \leq 5$	$6 \leq \text{Tx} \leq 8$	$9 \leq \text{Tx} \leq 11$	$\text{Tx} \geq 12$	Procès-verbaux
9.	Taux d'exécution des décisions de la CAD	$\text{Tx} \leq 25\%$	$25\% < \text{Tx} \leq 50\%$	$50\% < \text{Tx} \leq 75\%$	$\text{Tx} > 75\%$	Rapport d'évaluation
10.	Nombre de réunions du CDCC par préfecture	-	-	$N = 1$	$N \geq 2$	Procès-verbaux
11.	Taux d'exécution des recommandations du CDCC	$\text{Tx} \leq 25\%$	$25\% < \text{Tx} \leq 50\%$	$50\% < \text{Tx} < 100\%$	$\text{Tx} = 100$	Rapport d'évaluation
<b>TOTAL</b>		<b>20</b>	<b>40</b>	<b>75</b>	<b>100</b>	
<b>PONDERATION (0,15)</b>						

## DOMAINE III : Contrôle de la légalité

N°	Indicateurs	(score=1) Note =5	(score = 2) Note =10	(score = 3) Note =15	(score = 4) Note =20	Source de vérification
6.	Taux d'actes administratifs des communes traités (une réponse a été donnée) par les préfectures	$\text{Tx} \leq 25\%$	$25\% < \text{Tx} \leq 50\%$	$50\% < \text{Tx} \leq 75\%$	$\text{Tx} > 75\%$	Rapport d'évaluation
7.	Nombre de contentieux entre l'échelon déconcentré et les communes	$\text{Nc} \geq 5$	$2 \leq \text{Nc} \leq 4$	1	0	Rapport d'évaluation
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>20</b>	<b>30</b>	<b>40</b>	
<b>PONDERATION (0,20)</b>						

**DOMAINE IV : Assistance-conseil**

N°	Indicateurs	(score=1) Note =5	(score = 2) Note =10	(score = 3) Note =15	(score = 4) Note =20	Source de vérification
4.	Nombre de communes visitées par le préfet dans le cadre de l'assistance-conseil (n-1)	Moins de la moitié (<50%)	La moitié (50%)	plus de la moitié (≥ 50%)	Toutes communes (100)	Préfecture
5.	Ratio Chargés de Mission/communes	Ration ≤ 1/6	Ration =1/5	Ration = ¼	Ration ≥1/3	Préfecture
6.	Nombre d'actions d'appui-conseil (gratuit et payant) réalisées par la tutelle en année (n-1)/communes	Na = 0	Na ≤ 5	5 < Na ≤ 9	Na ≥ 10	Préfecture
7.	Part du budget alloué au Programme annuel d'assistance-conseil	PB ≤ 25%	25 < PB ≤ 50%	50 < PB ≤ 75%	PB >75%	Préfecture
<b>TOTAL</b>		<b>20</b>	<b>40</b>	<b>60</b>	<b>80</b>	
<b>PONDERATION (0,25)</b>						

**DOMAINE V : Transfert des ressources**

N°	Indicateurs	(score=1) Note =5	(score = 2) Note =10	(score = 3) Note =15	(score = 4) Note =20	Source de vérification
5.	Montant des ressources FADeC (alloué aux communes) par rapport au total du Budget Général de l'Etat (BGE)	M ≤2%	2% < M ≤5%	5% < M <7%	M >7%	Préfecture /CONAFIL
6.	Taux d'exécution des transferts FADeC affectés et non affectés	Tex ≤ 50%	50% < Tex ≤ 75%	75% < Tex < 100%	Tex = 100%	Préfecture /CONAFIL
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>20</b>	<b>30</b>	<b>40</b>	
<b>PONDERATION (0,25)</b>						

## Autres aspects

### D- Niveau communal

#### 8. Prestations de l'administration départementale

8.1	Niveau de satisfaction vis-à-vis des prestations de la préfecture (cocher une croix en face de la bonne réponse)	
	Bonne	20
	Moyenne	15
	Passable	10
	Médiocre	5
8.2	Niveau de satisfaction vis-à-vis des prestations des services déconcentrés (cocher une croix en face de la bonne réponse)	
	Bonne	20
	Moyenne	15
	Passable	10
	Médiocre	5

#### 9. Autres

9.3	Gestion des carrières et motivation des agents	
	Adéquation profil poste	Expliquez votre réponse
	Bonne	20
	Moyenne	10
	Faible	5
	Mobilité (la mutation des agents à différents postes au file du temps)	Expliquez votre réponse
	Bonne	20
	Moyenne	10
	Faible	5
	Motivation (les avantages, les encouragements, les distinctions, etc.)	Expliquez votre réponse
	Bonne	20
	Moyenne	10
	Faible	5
	Formation (la formation continue des agents au file du temps)	Expliquez votre réponse
	Bonne	20
	Moyenne	10
	Faible	5
	Affectation conforme aux nouvelles compétences acquises au cours de la formation continue	Expliquez votre réponse
	Bonne	20
	Moyenne	10
	Faible	5

9.4	Coordination de l'administration communale par les SG de mairie		
9.4.1	Réunions de coordination (le SG organise-t-il régulièrement des réunions de coordination avec l'équipe administrative ?)		
	OUI	NON	FREQUENCE
	20	0	
9.4.2	Rapports reçus des services communaux		
	OUI	NON	FREQUENCE
	20	0	
9.4.3	Evaluation du personnel		
	OUI (si oui, comment ?)	NON	FREQUENCE
	20	0	
9.4.4	Les notes d'évaluation du personnel sont-elles prises en compte pour la gestion du personnel ?		
	OUI	NON	COMMENT
	20	0	

9.5	Délégation au sein de l'exécutif pour la continuité des services et l'harmonie entre le maire et les adjoints au maire		
	Existe-t-il des délégations de pouvoir entre le maire et ses adjoints ?	OUI = 20	NON = 0
	Si OUI, existe-t-il des documents d'appui ? (qui attestent la délégation)	OUI (et préciser les documents) 20	NON = 0

9.6	Niveau de mise en œuvre de la délégation (l'adjoint ou les adjoints exercent-ils effectivement les pouvoirs de délégation ?)	Expliquez votre réponse
	Bonne	20
	Moyenne	15
	Faible	10
	Médiocre	5

9.7	Niveau d'instruction des élus			
		Primaire	Secondaire	Université
		5	10	20
	Maire			
	1 <sup>er</sup> Adjoint			
	2 <sup>ème</sup> Adjoint			
	3 <sup>ème</sup> Adjoint			

Annexe 4: Liste des personnes rencontrées

COLLECTE DE DONNEES POUR L'ELABORATION DU RAPPORT SUR L'ETAT DE LA GOUVERNANCE LOCALE					
N°	Nom et prénoms	Localisation (Commune de... ou Département de...)	Structure et fonction	Téléphone et adresse E-mail	
01	ESSE S. G. Aline	DJIDJA	SG/Mairie	95 98 26 20/ 97 57 74 19/ <a href="mailto:essealine@yahoo.fr">essealine@yahoo.fr</a>	
02	ASSOGBA S. Christel	DJIDJA	S.Technique	95 81 09 82/ <a href="mailto:setchegbec@yahoo.fr">setchegbec@yahoo.fr</a>	
03	FANDOHAN Brice	DJIDJA	C/SAF	95 55 96 99/ 97 04 06 04	
04	DANNOUDO Sébastien	DJIDJA	C/SDLP	97 22 63 70/ 95 42 18 18/ <a href="mailto:sebasdannouido@yahoo.fr">sebasdannouido@yahoo.fr</a>	
05	DOSSOUHOUAN T. Cassien	DJIDJA	C/DCD	95 36 50 88/ 66 94 42 14	
06	AHOSSI Roger	SAVALOU	SGI/Mairie	95 98 14 67 <a href="mailto:freemanroga@gmail.com">freemanroga@gmail.com</a>	
07	KOUTCHE Victorin	SAVALOU	C/SAF	95 94 76 31 <a href="mailto:vkoutche@yahoo.fr">vkoutche@yahoo.fr</a>	
08	HOUNHOU I.G.César	CALAVI	DDLPE/Mairie	97 98 72 16 <a href="mailto:gbedolocesar@yahoo.fr">gbedolocesar@yahoo.fr</a>	
09	ALLAGA Charlemagne	CALAVI	C/SCC	97 95 52 07 <a href="mailto:allagacharlelmagne@yahoo.fr">allagacharlelmagne@yahoo.fr</a>	
10	FADEGNON Olodo Yvette	CALAVI	DRF/Mairie	95 42 03 50 <a href="mailto:fadewvette@yahoo.fr">fadewvette@yahoo.fr</a>	
11	DENAKPO Didier	CALAVI	DSP/Mairie	95 85 90 69 <a href="mailto:dedirog2000@yahoo.fr">dedirog2000@yahoo.fr</a>	
12	DEGUENON Casimir	CALAVI	Sécré/Mar pub	95 01 04 68 <a href="mailto:casimir.deguenon@yahoo.fr">casimir.deguenon@yahoo.fr</a>	
13	OUSSOU DJANGBAN S.Brice	AGUEGUES	C/SAF	97 44 09 09	
14	ATINDEHOU Barthélemy	AGUEGUES	C/ST	97 23 21 41	
15	AVOCETIEN H. Osséni	AGUEGUES	SG	97 33 87 49 <a href="mailto:avosseniy@yahoo.fr">avosseniy@yahoo.fr</a>	
16	GODONOU Barthélemy	PORTO-NOVO	SG	97 08 94 56 <a href="mailto:gbarthos07@yahoo.fr">gbarthos07@yahoo.fr</a>	
17	ALOHOU Gafarou	PORTO-NOVO	C/SEC	97 87 31 51	
18	DOHOU H. Nadia	PORTO-NOVO	C/SP	97 77 46 29	
19	AKODJENOU Joëlle	PORTO-NOVO	C/SCP	96 88 33 66	
20	HOUNKPEVI Daniel	PORTO-NOVO	DST	97 58 56 69	
21	AHOUANGAN K. Frédéric	COVE	SG	95 83 94 32 96 98 94 27 <a href="mailto:ahouangan@yahoo.fr">ahouangan@yahoo.fr</a>	
22	ADANGNIHOUN A. Néri	COVE	SDLP	97 96 27 85 <a href="mailto:nelphille1@gmail.com">nelphille1@gmail.com</a>	
23	AITCHEDJI W.H. Kpédé	COVE	C/SAFE	<a href="mailto:kpedeaitchedji@yahoo.fr">kpedeaitchedji@yahoo.fr</a>	
24	BAMISSO Ibrahim	OUAKE	SG	64 17 77 00 <a href="mailto:ibrabamisso@gmail.com">ibrabamisso@gmail.com</a>	
25	COUBEOU Comi	OUAKE	C/ST	96 16 80 71 <a href="mailto:mairieouak@yahoo.fr">mairieouak@yahoo.fr</a>	
26	CHABI A. Djouwératou	OUAKE	C/SAEM	97 87 31 59	

COLLECTE DE DONNEES POUR L'ELABORATION DU RAPPORT SUR L'ETAT DE LA GOUVERNANCE LOCALE				
N°	Nom et prénoms	Localisation (Commune de... ou Département de...)	Structure et fonction	Téléphone et adresse E-mail
27	YOLOU Inoussa	OUAKE	C/SDLP	97 57 56 68 <a href="mailto:yolounoussa@gmail.com">yolounoussa@gmail.com</a>
28	ISSIFOU Moustapha	OUAKE	C/SAF	95 72 87 49 <a href="mailto:mairieouak@yahoo.fr">mairieouak@yahoo.fr</a>
29	ATAYODI Aboudou	OUAKE	C/SECP	66 38 13 96 95 15 65 60
30	TAIROU Yacoubou	OUAKE	SC/CAD	95 83 89 75
31	OBININ Mélanie	OUAKE	CS/AG	97 75 60 95
32	EL HADJI Salioù	OUAKE	1er Adjoint/Maire	97 10 88 79
33	MELAWÉ M.Moumouni	OUAKE	2e Adjoint/Maire	96 67 04 33
34	SENI GAOU Salifou Douko	OUAKE	Maire	97 61 83 76
35	SANHONGOU K. Viviane	TOUKOUNTOUNA	SG	96 19 56 25 95 74 74 36 <a href="mailto:sanvivia@yahoo.fr">sanvivia@yahoo.fr</a>
36	YROPA Bagami	TOUKOUNTOUNA	C/SECP	96 24 13 24 95 83 30 58
37	BOKO Ossine	TOUKOUNTOUNA	C/SACP	97 24 24 76 90 03 26 77
38	OWA M'po	TOUKOUNTOUNA	C/SAF	96 26 85 35 94 73 74 14
39	IDAKOU Arthur	TOUKOUNTOUNA	Régisseur	96 70 81 10 95 83 33 62
40	OMBARI T. Lucien	TOUKOUNTOUNA	C/STTCA	97 35 71 72 95 41 94 14 <a href="mailto:lucombari@yahoo.fr">lucombari@yahoo.fr</a>
41	OMBA K. Martin	TOUKOUNTOUNA	CA	96 18 14 34 65 15 54 89
42	MEDEGNON D. Paul	ATACORA/DONGA	C/DPDDPD	97 22 11 61 <a href="mailto:meetro2000@yahoo.fr">meetro2000@yahoo.fr</a>
43	N'TCHA B. Aristide	ATACORA/DONGA	C/STCCD	94 35 78 29 <a href="mailto:serviceelatutelleatacoradonga@yahoo.fr">serviceelatutelleatacoradonga@yahoo.fr</a>
44	MOUSSA YAYA	DIJOUGOU	SG	95 73 19 34 <a href="mailto:issiakamoussa@yahoo.fr">issiakamoussa@yahoo.fr</a>
45	AROUNA Abdoulassidou	DIJOUGOU	C/SPSE	97 54 10 19 <a href="mailto:abdourachid14@yahoo.fr">abdourachid14@yahoo.fr</a>
46	BOSSOU Guy Taïrou	DIJOUGOU	C/SCOD	97 09 61 29 <a href="mailto:tacasfr@gmail.com">tacasfr@gmail.com</a>
47	ALASSANE M. Kader	DIJOUGOU	DAFE	<a href="mailto:kader-mamoudou@yahoo.fr">kader-mamoudou@yahoo.fr</a>
48	ADJARO Malick	DIJOUGOU	DST	<a href="mailto:m.adjaro@yahoo.fr">m.adjaro@yahoo.fr</a>
49	SADJI Séraphine	DIJOUGOU	DAG	<a href="mailto:sadjisera@yahoo.fr">sadjisera@yahoo.fr</a>
50	BIO TIKOU Georges	KEROU	Animateur Radio	64 32 31 81 96 10 16 15
51	SAHO Martin	KEROU	Instituteur	96 49 26 05 94 83 56 17
52	LAFIA Patrice	PEHUNCO	EPCI-2KP DSI	95 84 82 04 <a href="mailto:pathlafia@gmail.com">pathlafia@gmail.com</a>
53	KOUTOUMBENA Berkégui	KEROU	C/SAD	94 19 87 18 <a href="mailto:sakabekegui@yahoo.com">sakabekegui@yahoo.com</a>

COLLECTE DE DONNEES POUR L'ELABORATION DU RAPPORT SUR L'ETAT DE LA GOUVERNANCE LOCALE				
N°	Nom et prénoms	Localisation (Commune de... ou Département de...)	Structure et fonction	Téléphone et adresse E-mail
54	MANZAN Dine	KEROU	SA	94 60 38 60 <a href="mailto:m.dine@yahoo.fr">m.dine@yahoo.fr</a>
55	GARBA Idrissou	KEROU	C/SDLP	<a href="mailto:idrissougatba97@yahoo.fr">idrissougatba97@yahoo.fr</a>
56	YALLOU Gnon Séko Diane	KEROU	C/DECP	94 16 28 52 96 67 00 61
57	GANNI M. Zacharie	KEROU	SA/CA	95 73 04 05 96 67 24 44
58	GIBRIL Daouda A.A.	KETOU	SG	65 70 90 90 97 65 80 80 <a href="mailto:daoudagibril@yahoo.fr">daoudagibril@yahoo.fr</a>
59	OTEGBE Colette ADAMON	KETOU	C/SRHP	95 34 97 36
60	OSSENI Nassif Ahmed	KETOU	C/SAF	96 69 13 13 95 97 97 49/ <a href="mailto:forceattraction90@gmail.com">forceattraction90@gmail.com</a>
61	AFFO Victorine	KETOU	SEC	97 23 24 72
62	ANIMACHAOUN Nanfissatou	KETOU	SMP	94 29 81 87
63	LALEYE Sandrine Aimée	KETOU	C/SPDI	95 25 88 65 96 85 02 26 <a href="mailto:laleyesandrine@yahoo.fr">laleyesandrine@yahoo.fr</a>
64	OKOTCHE Kouchadé	KETOU	C/SAF	95 38 30 25
65	OSSENI Saliou Salami	KETOU	Maire	64 27 27 40
66	HINVO G. Alfred	DAAGBE	C/SA	97 16 01 16
67	AKALA Bouraïma	IFANGNI	C/SECP	97 68 45 98
68	BABALLOU Bernard	IFANGNI	C/SADE	96 68 76 47
69	RABIOU Kifayatou	IFANGNI	REA	97 23 95 36
70	BANKOLE B. Laïssi	IFANGNI	C/SAG	97 53 27 64
71	AKLE F. Bernard	IFANGNI	C/ST	97 48 61 58
72	FADELE Bachirou	IFANGNI	C/SPDL	97 57 04 62 <a href="mailto:bigbachard@yahoo.fr">bigbachard@yahoo.fr</a>
73	OROUGHBE Kassim O.	IFANGNI	C/SAJCS	97 17 54 25 <a href="mailto:kassimorougbe@yahoo.fr">kassimorougbe@yahoo.fr</a>
74	KPODHEDO Alida	IFANGNI	Régisseur	97 94 74 80
75	AVOCETIEN Cynthia	ADJARRA	CSPDC	97 13 91 57 <a href="mailto:avocetiencynthia@gmail.com">avocetiencynthia@gmail.com</a>
76	ADELABOU Moutiou	ADJARRA	SG	95 40 13 22 <a href="mailto:adelaboumoutiou@gmail.com">adelaboumoutiou@gmail.com</a>
77	HOUNVOU M. Olivier	ADJARRA	C/SAF	97 07 05 65 <a href="mailto:olivier-hounvou@yahoo.fr">olivier-hounvou@yahoo.fr</a>
78	SEGNIGBEDE Fidèle	ADJARRA	C/ST	<a href="mailto:friddo@yahoo.fr">friddo@yahoo.fr</a>
79	AGONSANOU M. Joice	ADJARRA	C/SAG	96 89 73 55 <a href="mailto:agons1985@yahoo.fr">agons1985@yahoo.fr</a>
80	ADJASSA I.Sari	ADJARRA	C/DASE	97 87 40 93

COLLECTE DE DONNEES POUR L'ELABORATION DU RAPPORT SUR L'ETAT DE LA GOUVERNANCE LOCALE				
N°	Nom et prénoms	Localisation (Commune de... ou Département de...)	Structure et fonction	Téléphone et adresse E-mail
81	AVODE G. Auguste	ADJARRA	C/SECAS	97 78 68 20 <a href="mailto:avodmalo@yahoo.fr">avodmalo@yahoo.fr</a>
82	AVOCETIEN Osséni	AGUEGUES	SG	97 33 87 49 mairiedesaguetes@yahoo.fr
83	KOUDOGBO Lambert	AGUEGUES	SDLP	97 16 65 42 lambertkoudogbo@yahoo.com
84	ADJRAKOU Fidèle	AGUEGUES	Volontaire	96 45 12 65 <a href="mailto:adjirayaovi@yahoo.fr">adjirayaovi@yahoo.fr</a>
85	DAHOUÉ Hippolyte Isidore	AGUEGUES	Volontaire	95 88 86 72 <a href="mailto:dahippodor@yahoo.fr">dahippodor@yahoo.fr</a>
86	DOIGBE Pierre	AGUEGUES	DAM	97 47 33 76 doigbe.pierre@yahoo.fr
87	DEGBO H. Jaures	AGUEGUES	Maire	<a href="mailto:mairiedesaguetes@yahoo.fr">mairiedesaguetes@yahoo.fr</a>
88	FALADE Silvérius Raoul	LITTORAL	SG	95 96 61 51 silveraoul@yahoo.fr
89	HINDE Gbègnimon	LITTORAL	C/SAF/DFDM	95 95 12 94 agheirde@yahoo.fr
90	HOUNSOUNON Narcisse	LITTORAL	C/SCED/CG	97 40 30 72 hounsounonarcisse@yahoo.fr
91	DJIBODE Marthe	LITTORAL	C/SSC	65 75 78 70 marthadjib@yahoo.fr
92	DOSSA ACCROMBESSI E.	LITTORAL	SPRMP	97 88 20 64 edyaccro@yahoo.fr
93	AGBANGLA Barthélémy	LITTORAL	ETAT CIVIL	97 40 32 09
94	KORA ZAKI Loukoumanou	PARAKOU	C5/GLCD	97 58 63 40 loukkzaki@yahoo.fr
95	CHABI GADO Gawal El Afiz	PARAKOU	C5/P	97 11 12 77 gawaldafiz@yahoo.fr
96	AïHONNOU Awore F.	PARAKOU	C/SA	97 43 74 97 aworealhonnou@yahoo.fr
97	SENI TAÏROU Abdel Kader	PARAKOU	DAF	97 72 15 00 bestkad7@yahoo.fr
98	ISSIFOU B. Moubarack	PARAKOU	SGA	97 69 19 07 moubarakissou@yahoo.fr
99	TETE Alfred	LITTORAL	C/SPAT	<a href="mailto:magdofr@hotmail.fr">magdofr@hotmail.fr</a>
100	TOLO Adrienne	PARAKOU	C/SPAT	97 93 73 19 adriennetolo@yahoo.com
101	MAMOA M. Dine	KEROU	SG	97 60 38 60 94 60 38 60
102	AKAKO M. Valère	NATITINGOU	C/SPAT	97 24 03 88 valereakako.2013@yahoo.fr
103	SOSSOU Arnos	Cotonou	SAP/ANCB	97 48 48 78
104	HOUEDANOU Thomas	Cotonou	DGDGL	95 95 37 79
105	KPATINVO Léopold	Cotonou	DGAE	95 18 17 28

Le présent rapport est rédigé au terme d'une mission conduite par une équipe d'experts constituée de :

- ◆ Mathias Dagbégnon GOGAN
- ◆ John Bosco TOSSOU
- ◆ Gilles Faucas BESSAN

Les appellations employées dans ce rapport et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du MDGLAAT aucune prise de position.

L'équipe d'experts est responsable du choix et de la présentation des faits figurant dans ce document ainsi que des analyses qui y sont faites, lesquelles ne sont pas nécessairement celles de MDGLAAT et n'engagent pas le MDGLAAT.

L'équipe d'experts adresse ses remerciements à toutes les parties impliquées dans la présente étude et qui ont bien voulu répondre aux diverses questions et mettre à sa disposition les divers documents qui ont rendu possibles les analyses.

**Novembre 2015**





Coopération Bénin-Union Européenne

**Publication éditée sur financement du Programme d'Appui  
au Développement Local 10<sup>ème</sup> FED  
(PADL)**