

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION, DE LA
GOUVERNANCE LOCALE, DE L'ADMINISTRATION ET DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
(M.D.G.L.A.A.T.)

Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
Projet 9 / ACP / BEN / 029

Cellule de Coordination du PACTE



Coopération
Bénin-Union Européenne

DIAGNOSTIC SUR LES CAPACITES INSTITUTIONNELLES DES COMMUNES ET DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES

RAPPORT D'ETUDE

Version provisoire du 14 mai 2009



mai 2009

Pierre-Yves RENAUD
Mathias Dagbégnon GOGAN
José Didier TONATO
John Bosco TOSSOU
Rémi KOSOUHO
Guy Jardot

Table des matières

Préambule	5
A. Rappel de la démarche retenue	7
1. Les principes	7
2. Les phases du diagnostic	7
3. Les moyens mobilisés pour la réalisation du diagnostic	8
4. Chronogramme de réalisation du diagnostic	9
B. Les investigations	10
1. Revue documentaire	10
2. Elaboration des outils d'enquête	10
2.1. Questionnaires de base pour les communes (auto-évaluation)	10
2.2. Questionnaire complémentaire pour la phase d'investigation dans les communes	11
2.3. Questionnaire pour les associations de communes	11
3. Réalisation des investigations de base	11
3.1. Mise en œuvre des questionnaires auprès des communes	11
3.2. Qualité des réponses	13
3.3. Elaboration de la première typologie	13
4. Investigations complémentaires sur les communes	14
4.1. Localisation et chronogramme de réalisation	14
4.2. Contenu des investigations complémentaires dans les 47 communes	16
5. Investigations spécifiques	17
5.1. Communes à statut particuliers et villes secondaires	17
5.2. Associations de communes	18
6. Elaboration d'une base de données	18
7. Elaboration d'une typologie et du plan d'actions	19
C. Analyse diagnostic par domaines	20
1. Le personnel communal	20
1.1. Sur l'organigramme	20
1.2. Sur le personnel	22
2. Le fonctionnement communal	26
2.1. Les critères d'appréciation	26
2.2. Les constats et analyses	26
2.3. Les axes d'intervention	30
3. Le fonctionnement des services	30
3.1. Contexte	30
3.2. Les variables significatives	31
3.3. Les constats	31
3.4. Diagnostics	35
3.5. Les axes d'appuis possibles	35
3.6. Les risques	36
3.7. Préalables et progressivité	36
4. Les finances des communes	36
4.1. Contexte	36
4.2. Les variables significatives	37

4.3.	Les constats	37
4.4.	Conséquences sur les communes	41
4.5.	Axes d'intervention possibles	41
4.6.	Les risques	42
4.7.	Des acquis sur lesquels s'appuyer :	42
5.	La maîtrise d'ouvrage communale	42
5.1	Contexte	42
5.2	Les variables analysées	43
5.3	Synthèse du diagnostic (constats et conséquences)	43
5.4	Conclusion et axes d'intervention	46
6.	Communes à statut particulier et communes abritant les villes secondaires ou moyennes,	47
6.1.	Contexte	47
6.2.	Diagnostic général	48
6.3.	Fonctionnement de la commune	49
6.4.	Utilisation des outils et méthodes	49
6.5.	Financement et développement local	50
6.6.	Points forts : personnel et ressources	51
6.7.	thématiques d'appui – schéma	52
6.8.	Appuis envisagés	52
7.	L'économie locale	55
7.1	Concepts	55
7.2	Contexte actuel	56
7.3	Constats	56
7.4	Conséquences	57
7.5	Données sur le potentiel de développement	57
7.6	Axes d'intervention possibles	58
8.	L'Association Nationale des Communes du Bénin	60
8.1.	Le contexte : des associations à plusieurs échelles	60
8.2.	Constats	61
8.3.	Synthèse du diagnostic et perspectives	65
9.	Les associations départementales et régionales des communes	66
9.1.	Contexte et indicateurs	66
9.2.	Constats	67
9.3.	Typologie des associations	68
9.4.	Nature des appuis proposés	70
D.	Typologie des communes	73
1.	Hypothèse de base	73
2.	Les variables de la typologie	73
3.	Résultats de la typologie	74
3.1.	Typologie des communes en fonction du ratio d'encadrement	74
3.2.	Typologie des communes en fonction de leurs fonds propres	81
4.	Synthèse des différentes situations des communes : Typologie finale	86
E.	Axes d'intervention possibles du PACTE	93
1.	Rappel des principaux freins et faiblesses des communes	93
2.	Appuis envisagées par le PACTE	95
2.1.	Les axes d'intervention	95
2.2.	Les actions/appuis envisagés portent sur :	96
F.	Annexes	97

Préambule

Le Bénin a entrepris ces dernières années une vaste Réforme de l'Administration Territoriale (RAT). Cette réforme a consisté à mettre en place un cadre institutionnel en charge de l'administration du territoire qui s'articule sur deux échelons territoriaux placés respectivement l'un dans une logique d'administration déconcentrée (12 départements – circonscriptions administratives) et l'autre dans une logique décentralisée (77 communes – collectivités locales).

Les premières élections municipales terminées en février 2003 ont été suivies immédiatement de l'installation des organes municipaux. Les deuxièmes élections se sont tenues en avril 2008 et ont été marquées par un renouvellement massif des élus (plus de 80%).

Le processus nécessite une mise en œuvre de nouvelles pratiques et une collaboration des acteurs centraux, déconcentrés et décentralisés à tous les niveaux en vue d'administrer ensemble le territoire.

Un document de Politique nationale de déconcentration et de décentralisation (PONADEC) a été récemment validé par le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire et doit permettre d'approfondir les réformes en cours.

Dès l'installation des communes et sur les ressources du 8ème FED, l'Union Européenne a appuyé le processus de décentralisation à travers le programme d'appui au démarrage des communes (PRODECOM). Ce programme avait pour objet de faciliter la naissance et la mise en place d'une administration municipale capable d'améliorer le niveau des services rendus aux populations et de renforcer dans ce cadre les capacités de l'Etat à appuyer les communes. Selon le rapport du PRODECOM (septembre 2006) :

- des progrès considérables ont été faits et des résultats concrets ont été obtenus par les communes qui disposaient d'une administration mieux structurée et plus fonctionnelle, de leur PDC et d'un certain nombre d'outils,
- la plupart des communes ont, avec l'intervention du PRODECOM, pris la mesure de l'importance des échanges avec la population et un grand nombre d'entre elles ont à cœur, non seulement d'assurer un fonctionnement optimal des services communaux mais aussi de promouvoir un véritable développement économique de leur localité à partir d'une dynamique locale.

Aujourd'hui il convient de poursuivre l'accompagnement des communes pour qu'elles améliorent leurs capacités institutionnelles sur la base des acquis de ces 5 premières années de décentralisation, mais aussi pour qu'elles s'impliquent davantage dans le développement de l'économie locale.

Les associations de communes, au niveau national avec l'ANCB, comme au niveau départemental, sont en pleine émergence et occupent pour plusieurs d'entre elles une place majeure dans le paysage institutionnel de la décentralisation. Il convient aujourd'hui de consolider les associations les mieux organisées, et de promouvoir l'émergence de celles restées à l'état embryonnaire.

Démarré en juin 2008, le **Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales – PACTE**, financé par la Commission Européenne sur les ressources du 9ème FED, a pour objectif le renforcement des communes et de leurs associations.

Les résultats et objectifs du PACTE

L'objectif général du PACTE vise à « **l'amélioration des conditions de vie sociale et économique des populations dans un contexte de gouvernance démocratique au niveau local** ».

L'objectif spécifique, compte tenu de l'évolution du contexte et des acquis des actions mises en œuvre depuis 2003, s'inscrit dans une logique d'accompagnement et de responsabilisation des acteurs : « **les communes, nouveaux espaces de citoyenneté, fournissent des services aux usagers, mobilisent les moyens de leur viabilité et assurent leur mission de facilitation du développement local au sein d'un environnement institutionnel adapté aux enjeux de la réforme** ».

Trois résultats permettent d'atteindre les objectifs du programme :

- **Résultat 1** : Les communes renforcent leurs capacités d'administration et de promotion du développement local à travers l'ANCB mandatée par elles pour leur apporter des services de proximité et participer en leur nom au dialogue sur les politiques nationales.
- **Résultat 2** : Les communes mettent en œuvre leur PDC et assurent dans ce cadre les services administratifs, sociaux, économiques et culturels répondant aux enjeux du développement communal et intercommunal.
- **Résultat 3** : Les institutions en charge du pilotage de la mise en œuvre de la RAT et de la tutelle des collectivités locales améliorent l'exercice de leurs missions dans une optique d'administration de développement.

C'est dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet, et plus particulièrement pour l'atteinte du résultat 1, qu'une étude a été programmée pour permettre de dresser la situation de référence des capacités institutionnelle des communes du Bénin et recueillir les informations suffisantes et récentes pour concevoir élaborer un plan de renforcement en direction de ces communes. Cette étude a été élargie aux associations de communes.

Ce rapport en présente les résultats complets.

A. Rappel de la démarche retenue

1. Les principes

Le PACTE n'intervient pas en terrain vierge, de nombreux programmes d'appui à la décentralisation sont mis en œuvre depuis 2003, les communes ont acquis une expérience certaine depuis les premières élections qu'il convient de valoriser.

Pour réaliser un diagnostic le plus complet et le plus objectif possible, tout proposant un exercice d'auto-évaluation par les communes, il s'agissait de :

- Valoriser les informations existantes : données brutes et typologies (études FADEC, autoévaluation de la gouvernance locale, étude sur l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, autres diagnostics, etc.),
- S'inscrire dans une démarche d'autoévaluation des communes,
- Limiter les risques liés aux informations déclaratives par une confirmation contradictoire de certaines informations et une vérification/validation lors des investigations de terrain,
- Réaliser un diagnostic global de la commune (moyens, fonctionnement, activités, perspectives),
- identifier les facteurs et marges de progrès pour définir les actions de renforcement à mener.

2. Les phases du diagnostic

Le diagnostic s'est déroulé sur une période de 7 mois selon les étapes suivantes :

- i. revue documentaire, rencontres avec les principaux acteurs et partenaires de la décentralisation, élaboration des outils (questionnaires principalement),
- ii. cadrage de la démarche et préparation du recrutement des consultants,
- iii. tenue d'ateliers départementaux pour présenter le programme et la démarche de réalisation du diagnostic,
- iv. investigation sur l'ensemble des communes sur la base d'un questionnaire reprenant certains indicateurs utilisés anciennement par le PRODECOM et prévus dans le cadre du FADeC ainsi que des indicateurs propres à l'exercice mené par le PACTE. Ces questionnaires sont remplis de manière déclarative par les communes.
- v. établissement d'une première typologie permettant de différencier deux groupes principaux avant de lancer la phase d'enquête dans les communes :
 - Le groupe des communes où **les conditions favorables la mise en œuvre de la mission de développement et de services aux populations ne sont pas réunies.**
 - Le groupe des communes pour lesquelles **les conditions d'exercice de la mission de développement et de services aux populations sont réunies.**
- vi. investigations complémentaires portant sur un échantillon de communes (46).

- Dans le cas des communes ne présentant pas les conditions minimum de l'exercice de leurs missions de développement et de services aux populations, les investigations complémentaires valideront cette situation et identifieront les raisons (freins) afin de mieux identifier les appuis à envisager.
 - Dans le cas des communes présentant les conditions minimum de l'exercice de leurs missions de développement et de services aux populations, les investigations complémentaires valideront cette situation et apprécieront l'exercice de ces missions (performances). Les marges de progrès seront identifiées pour définir les appuis à apporter.
- vii. En complément des investigations spécifiques ont été réalisées :
- actualisation de l'évaluation de l'ANCB et des mesures entreprises depuis ainsi que diagnostic du fonctionnement des associations départementales ou régionales des communes,
 - diagnostic des 9 associations départementales et régionales des communes,
- viii. évaluation des capacités institutionnelles des communes à statut particulier et communes abritant des villes secondaires (11 communes au total). L'établissement d'une typologie définitive permettant de différencier plusieurs groupes de communes en fonction des critères jugés les plus déterminants afin de sérier les besoins d'appui,
- ix. L'élaboration du diagnostic institutionnel des communes et des associations de communes (présent rapport) et du plan d'actions du PACTE pour la période 2009-2010,
- x. La restitution de l'ensemble des résultats de l'étude lors d'un atelier national et d'une série d'ateliers dans les départements afin de compléter et valider les études. Le compte rendu de l'atelier est joint en [annexe n°1](#).

3. Les moyens mobilisés pour la réalisation du diagnostic

Le tableau ci-dessous résume les moyens mis en œuvre pour la réalisation de toute la démarche du diagnostic institutionnel. Au total 200 homme/jours ont été mobilisés à travers de l'expertise court-terme résidente et non résidente (contrat de service pour l'assistance technique), en plus de la mobilisation de l'équipe du PACTE. L'organisation des ateliers a été prise en charge par le Devis-Programme de démarrage.

	Phases									
	i	ii	iii	iv	v	vi	vii	viii	ix	x
Assistance Technique PACTE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Expert non résident 1		X		X	X	X	X	X	X	
Experts résidents et non résident diagnostic						X	X			
Moyens sur Devis Programme			X				X			X

Le processus d'élaboration du diagnostic (de l'établissement de la démarche à la restitution en passant par le recrutement des consultants) a été suivi par un groupe de travail constitué des structures suivantes :

- Direction Générale de l'Administration Territoriale,
- L'Association Nationale des Communes du Bénin,
- La Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du FED,
- Le Délégation de la Commission Européenne au Bénin,
- L'équipe d'assistance technique du PACTE.

4. Chronogramme de réalisation du diagnostic

		2008					2009		
		juil	août	sept	oct	nov	déc	janv	fév
i	Revue documentaire, outils, rencontre des acteurs	■							
ii	Cadrage de la démarche, préparation			■					
iii	Ateliers départementaux de présentation				■				
iv	Investigation de base (questionnaires, de l'envoi au retour)				■				
v	Etablissement de la première typologie					■			
vi	Investigations complémentaires						■		
vii	Investigations spécifiques						■		■
viii	Etablissement de la typologie définitive						■		
ix	Elaboration du diagnostic et du plan d'actions						■		
x	Atelier national de validation							■	
	Atelier de restitution dans les départements								■

B. Les investigations

1. Revue documentaire

Le travail de revue documentaire entrepris a permis la collecte et l'analyse de nombreuses études et rapports en recensant les sources de données et d'information pertinentes disponibles au niveau national et en exploitant les travaux récents et disponibles conduit récemment dans les communes

Ces études et rapports traitent en général d'un domaine précis ou font une analyse sur un échantillon de communes. Trois principales études (rapport général d'autoévaluation de la gouvernance locale au Bénin (2007), évaluation des capacités des communes PNDCC mars 2005 actualisé en 2007 et étude FADeC en 2007) présentent une analyse de toutes les communes avec des informations récentes qui peuvent être valablement utilisées dans le cadre de l'établissement de l'état des lieux afin d'éviter des redondances et valoriser l'existant.

Pour compléter ces études documentaires, des séances de travail ont été tenues avec les principales parties prenantes dans l'appui à la décentralisation.

Cette revue documentaire a permis de cadrer la démarche pour l'ensemble du processus de réalisation du diagnostic y compris la préparation des termes de référence des consultants recrutés pour mener les enquêtes sur le terrain.

Une synthèse et analyse des données pertinentes sur la décentralisation au Bénin a été rédigée la revue documentaire est jointe en [annexe n°2](#), les fiches d'analyse documentaires en [annexe n°7](#) (version électronique uniquement).

La collecte des documents a l'avantage d'avoir été relativement exhaustive malgré l'éparpillement des données recherchées. Elle a permis d'avoir une première perception du système de fonctionnement des communes et des associations ainsi que des insuffisances qui les caractérisent. Cependant tous les documents recherchés n'ont pas été retrouvés en raison de l'inexistence d'une base de données spécifique à la décentralisation.

2. Elaboration des outils d'enquête

Sur la base de la revue documentaire et en fonction des données à rechercher pour les besoins de l'étude, des questionnaires ont été établis pour plusieurs phases du processus.

2.1. Questionnaires de base pour les communes (auto-évaluation)

Le questionnaire de base pour les communes est élaborés autour des thèmes présentés ci-après pour un total de 138 questions dont certaines offrent des choix multiples (modèle de questionnaire en [annexe n°3](#)) :

- Ressources humaines, y compris un tableau complet sur le personnel,
- Fonctionnement et performances des différents services,
- Gestion budgétaire et financière,

- Exercices de la maîtrise d’ouvrage (planification, passation-suivi des marchés et gestion des réalisations),
- Economie locale
- Relations communes/ANCB, communes/AD-AR de communes, communes/services déconcentrés de l’Etat,
- Profil de l’équipe municipale et fonctionnement du conseil.

Le questionnaire a été testé auprès d’un échantillon de communes en vue de recadrer certaines questions et de confirmer l’intérêt porté par les communes à cette démarche. Le dépouillement des questionnaires sur les communes visitées a permis également de vérifier que l’idée générale que l’on se fait de la commune après interview transparait bien dans le questionnaire, ce qui était nécessaire du fait que toutes les communes ne seront pas visitées.

2.2. Questionnaire complémentaire pour la phase d’investigation dans les communes

Sur la base du dépouillement des questionnaires remplis par les communes, des guides d’entretien complémentaires ont été établis en vue de la phase d’investigation dans les communes menées par les consultants, selon deux types de communes :

- Pour les communes ne présentant pas les conditions pour exercer leurs missions de développement et de services aux populations, le guide vise à identifier, à partir d’un certain nombre de constats analysés, les freins. Les actions à mener pour lever ces contraintes sont identifier et débattues.
- Pour les communes présentant les conditions pour exercer leurs missions de développement et de services aux populations, le guide vise à identifier, à partir d’un certain nombre de constats analysés, les facteurs de progrès et les marges de progrès.

2.3. Questionnaire pour les associations de communes

Une association nationale et neuf associations départementales et régionales de communes plus ou moins fonctionnelles existent. Certaines bénéficient d’appui de partenaires. Toutes offrent une opportunité importante d’appui de proximité aux communes que le PACTE devra explorer. En effet, le programme intervenant sur l’ensemble du territoire du Bénin, mais sans disposer d’équipe ou de relai permanent, ces associations constituent des partenaires potentiels. Leurs relations avec l’ANCB restent à définir.

Un questionnaire spécifique a été élaboré pour cette enquête. Sur cette même base, un guide d’entretien a été élaboré pour l’enquête spécifique auprès de l’Association Nationale des Communes du Bénin.

3. Réalisation des investigations de base

3.1. Mise en œuvre des questionnaires auprès des communes

Le questionnaire pour la collecte des informations de base avait été testé lors de la phase d’élaboration des outils.

Pour mettre en œuvre la démarche, des ateliers régionaux ont été tenus pour présenter le PACTE ainsi que la méthodologie d'évaluation des capacités institutionnelles des communes (y compris le questionnaire).

Date	Lieu	Nombre de communes présentes	Départements
14/10/08	Porto Novo	12/14	Ouémé, Plateau
27/10/08	Ouidah	7/8	Atlantique, Littoral
29/10/08	Abomey	15/15	Zou, Collines
29/10/08	Parakou	13/14	Borgou, Alibori
31/10/08	Lokossa	11/13	Mono, Couffo
31/10/08	Natitingou	9/13	Atacora, Donga
		67/77	

Les questionnaires remplis de manière déclarative et sans appui ont été retournés au PACTE par les communes et saisis. Les préfetures, certaines associations de communes ont apporté leur appui pour favoriser la réponse des communes. Quelques contacts téléphoniques ont été également faits par le PACTE pour améliorer le retour des questionnaires et vérifier quelques informations. Malgré tout, 11 communes n'ont pas retourné leurs questionnaires.

		présence atelier		Pas de réponse		Absence atelier et pas de réponse	
Alibori	6 communes	6	100%				
Atacora	9 communes	6	67%	3	33%	1	33%
Atlantique	8 communes	7	88%				
Borgou	8 communes	7	88%	1	13%	1	100%
Collines	6 communes	6	100%				
Couffo	6 communes	6	100%				
Donga	4 communes	2	50%	2	50%	2	100%
Littoral	1 commune		0%	1	100%	1	100%
Mono	6 communes	5	83%	1	17%	1	100%
Ouémé	9 communes	7	78%	3	33%	2	67%
Plateau	5 communes	5	100%				
Zou	9 communes	9	100%				
	77 communes	66	86%	11	14%	8	73%

Il est à remarquer que 73% des communes n'ayant pas retourné leurs questionnaires n'étaient pas présentes lors des ateliers de présentation du PACTE et de la méthodologie d'investigation. Ce n'est pas pour autant une constante car quelques communes absentes des ateliers ont cependant retourné leurs questionnaires.

Les raisons pour lesquelles les communes n'ont pas retourné leur questionnaire sont assez diverses (conseil communal pas installé, dysfonctionnement de la commune, désintérêt car trop de sollicitation), elles ont été recueillies lors de la deuxième phase d'investigation (notamment pour les 2 communes de l'Atacora et celle du Ouémé qui étaient présentes aux ateliers).

3.2. Qualité des réponses

Le questionnaire d'investigation de base comportait neuf thématiques regroupant 138 questions et un tableau croisé sur le personnel (profil, affectation) :

	questionnaire	
Les ressources humaines et l'organisation de la commune	25 questions	18%
	1 tableau	
Les services de la commune	14 questions	10%
Les relations avec l'ANCB et l'AD/AR	8 questions	6%
Les élus de la commune	3 questions	2%
Les citoyens et la commune	9 questions	7%
Les finances locales	22 questions	16%
Les relations communes - services déconcentrés	5 questions	4%
La maîtrise d'ouvrage communale	42 questions	30%
L'économie locale	10 questions	7%
TOTAL	138 questions	100%

Le taux de remplissage du questionnaire est bon (absence de réponse en moyenne de 10%). Cependant concernant les aspects financiers des communes, du fait d'une mauvaise lecture du budget, de grandes variations apparaissaient entre les chiffres communiqués et les chiffres détenus par le Trésor Public. Ces derniers chiffres ont été pris en compte dans l'établissement des ratios, supports de la typologie.

Par exemple, de nombreuses communes n'étaient pas en mesure d'identifier les ressources propres dans leur budget.

Sur le total de 77 communes :

- 11 communes n'ont pas répondu
- 02 communes n'ont pas donné des informations utilisables sur leur personnel (variable clé).
- 64 communes sont prises en compte dans l'analyse des variables pour l'établissement de la première typologie.

3.3. Elaboration de la première typologie

Voir dans les powers point pour dire sur quoi s'est basé la première typologie, par qui elle a été faite. En quelques mots car on y revient dans les domaines.

Dire à quoi elle a servi : cadre les investigations dans les communes,
Etablir les grandes lignes du diagnostic,
Les axes d'intervention (pour confronter dans les communes)

4. Investigations complémentaires sur les communes

4.1 Localisation et chronogramme de réalisation

Les investigations complémentaires ont été conduites sur 4 types de communes :

- Les communes n'ayant pas répondu au questionnaire de base,
- Les communes ayant des données incomplètes en termes de personnel et/ou peu fiables au niveau financier,
- Les communes présentant des informations peu cohérentes entre elles et devant être absolument vérifiées dans le cadre de la typologie,
- Des communes pour garantir une bonne prise en compte des différents groupes de typologie et la couverture géographique.

Pour un total de 46 communes enquêtées.

Communes n'ayant pas répondu au questionnaire de base et qui ont bénéficié d'un diagnostic individuel
Communes ayant répondu au questionnaire de base et ayant bénéficié d'un diagnostic individuel
Communes ayant répondu au questionnaire de base et n'ayant pas bénéficié d'un diagnostic individuel

Département du Couffo

- 1 Aplahoué
- 2 Djakotomé
- 3 Dogbo- Tota
- 4 Klouékanané
- 5 Lalo
- 6 Toviklin

Département du Mono

- 1 Athiémé
- 2 Bopa
- 3 Comé
- 4 Grand popo
- 5 Houéyogbé
- 6 Lokossa

Zou

- 1 Zogbodomé
- 2 Djidja
- 3 Abomey
- 4 Agbangnizoun
- 5 Zakpota
- 6 Covè
- 7 Zaganado
- 8 Ouinhi
- 9 Bohicon

Département de l'Atlantique

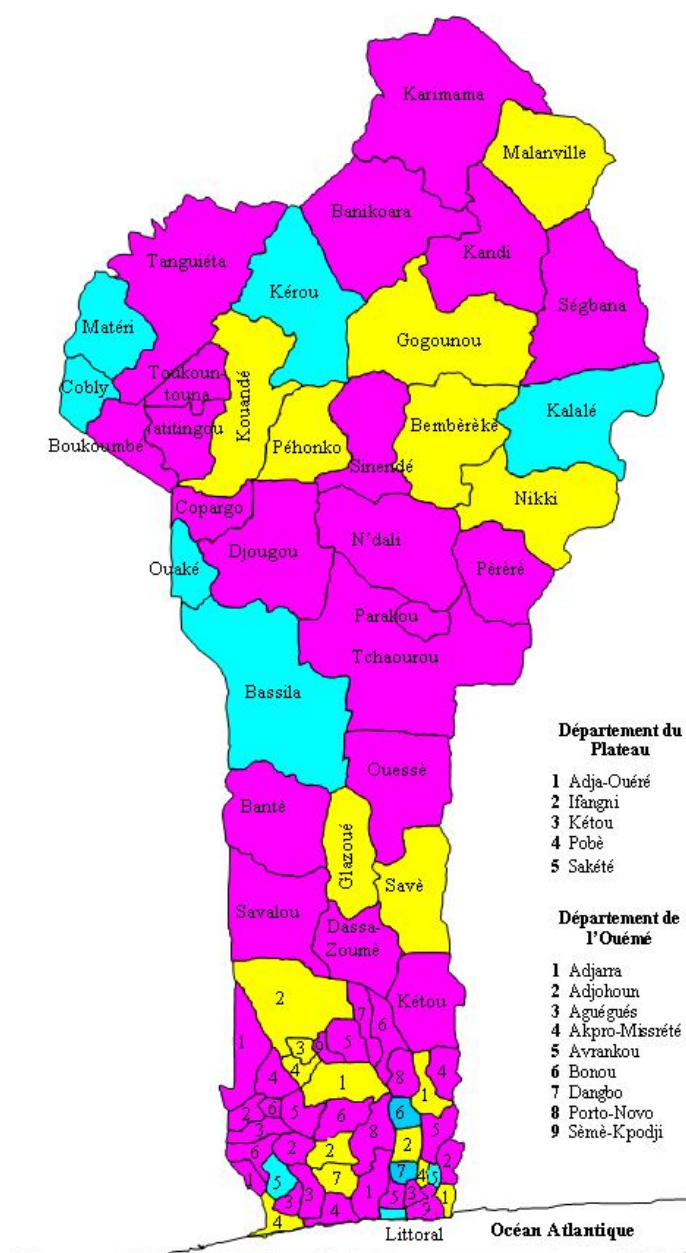
- 1 Abomey-Calavi
- 2 Allada
- 3 Kpomassé
- 4 Ouidah
- 5 Sô Ava
- 6 Toffo
- 7 Tori-bossito
- 8 Zè

Département du Plateau

- 1 Adja-Ouéré
- 2 Ifangni
- 3 Kétou
- 4 Pobè
- 5 Sakété

Département de l'Ouémé

- 1 Adjara
- 2 Adjohoun
- 3 Agnégués
- 4 Akpro-Missrété
- 5 Avrankou
- 6 Bonou
- 7 Dangbo
- 8 Porto-Novo
- 9 Sèmè-Kpodji



A ces communes, s'ajoutent les communes à statut particulier et villes moyennes faisant l'objet d'une investigation spécifique.

In fine, 74% des communes bénéficieront d'un processus d'investigations complémentaires.

		Pas de réponse	Infos à préciser	Vérification typologie	Complément typologie	Villes moyennes	Communes prises en compte
Alibori	6 communes		1	2		1	67%
Atacora	9 communes	3	1	1	1	1	78%
Atlantique	8 communes		1	1	2	2	75%
Borgou	8 communes	1		2	2	1	75%
Collines	6 communes			1	3		67%
Couffo	6 communes		3		1		67%
Donga	4 communes	2			1	1	100%
Littoral	1 communes					1	100%
Mono	6 communes	1	1	1	1	1	83%
Ouémé	9 communes	3		1	1	1	67%
Plateau	5 communes				3		60%
Zou	9 communes		1	4		2	78%
	77 communes	10	8	13	15	11	74%

Les investigations complémentaires au niveau des communes ont été menées au total par 8 consultants, elles ont démarré le 1^{er} décembre 2009 pour s'achever le 23 décembre 2009.

Après une phase de briefing sur la typologie et les guides d'entretien, les consultants ont participé en binôme à la réalisation d'un diagnostic dans une commune accompagnés par un expert du PACTE.

Une réunion de synthèse a été organisée par le PACTE avec les consultants au début de la seconde semaine d'investigation pour faire une situation sur les 1^{er} diagnostic réalisés et faire des observations faites sur le terrain lors des suivi réalisés par le PACTE.

Au cours de la seconde semaine, le suivi du PACTE a été maintenu, avec une supervision des consultants dans près de 15 communes.

Les investigations complémentaires se sont achevées à la fin du mois de décembre par une série de restitutions au groupe de travail :

- Restitution de la mission de l'expert chargé du suivi du processus et d'appuyer le PACTE dans la formulation du diagnostic, de la typologie et du plan d'actions,
- Restitution de la mission sur les 11 communes à statut particulier et villes moyennes,
- Restitution des investigations dans les 46 autres communes.

4.2 Contenu des investigations complémentaires dans les 46 communes

Lors des investigations complémentaires, les 25 variables présentes dans la typologie ont été révisées afin de permettre l'établissement d'une typologie définitive.

- Dans le cas des communes ne présentant pas les conditions minimum de l'exercice de leurs missions de développement et de services aux populations, les investigations complémentaires valideront cette situation et identifieront les raisons (freins) afin de mieux identifier les appuis à envisager.
- Dans le cas des communes présentant les conditions minimum de l'exercice de leurs missions de développement et de services aux populations, les investigations complémentaires valideront cette situation et apprécieront l'exercice de ces missions (performances). Les marges de progrès seront identifiées pour définir les appuis à apporter.

La mise en œuvre des guides d'entretien repose sur une analyse service par service autour d'une question centrale. Des aspects généraux sont ensuite abordés après la visite des services :

- l'existence (ou pas) d'une stratégie réelle de gestion des ressources humaines et d'une politique de recrutement
- la situation financière de la commune et les actions entreprises en la matière
- le niveau général d'organisation de la commune au niveau des services communaux et entre services communaux et élus
- la prise en compte de l'économie locale
- la capacité à anticiper les évolutions (activités, ressources)

Les conclusions portent sur :

- le niveau actuel de performance des services de la commune vis-à-vis de la population (citoyen).
- les marges de progrès (méthodes, outils, ressources)
- les actions prioritaires à entreprendre (maximum 4 actions).

Le diagnostic est partagé dans chaque commune avec les élus et les services communaux lors d'une séance de restitution. Les actions à mener pour lever ces contraintes sont identifiées et débattues.

Un plan de rapport a été produit et distribué aux consultants pour faciliter la lecture-compréhension ainsi que pour aider à la synthèse de l'ensemble des situations des communes.

Les synthèses des diagnostics des 46 communes visitées sont joints en [annexe n°8](#) (version électronique uniquement).

5. Investigations spécifiques

5.1 Communes à statut particuliers et villes secondaires

Les investigations portant sur les 3 communes à statut particuliers et les villes secondaires (8 communes) ont mobilisées 2 consultants. Les communes enquêtées sont :

- Cotonou, Porto-Novo et Parakou, les trois communes à statut particulier,
- Ouidah, Lokossa, Abomey, Bohicon, Djougou, Natitingou, Kandi, Abomey Calavi pour les communes abritant les villes secondaires.

Un briefing a été réalisé en début de mission pour veiller à une bonne compréhension mutuelle des objectifs des investigations puis les consultants ont présenté leur démarche d'investigation, les outils à utiliser pour faciliter la mission (méthodologie, planning de tournée de communes, guide d'entretien, guide d'analyse des données collectées). Au cours de la mission deux débriefings ont été réalisés pour suivre l'avancement de la mission et les premiers résultats. Un expert du PACTE a participé à une séance complète dans une commune et a deux restitutions de diagnostic.

L'abondante documentation sur ces communes est valorisée au cas par cas.

Les enquêtes ont été menées selon le format suivant (1,5 à 2 jours par commune environ) :

- préparation, avant d'arriver dans la commune, sur base du questionnaire rempli par la commune et du guide d'entretien,
- rencontre avec le Secrétaire Général de la commune pour définir le programme,
- rencontre avec les élus selon leur disponibilité,
- rencontre individuelles avec le personnel clé de la commune (1h à 1h30, avec un seul ou plusieurs agents),
- récupération / analyse de documents disponibles (arrêtés portant sur les services, documents relatifs à la GRH, documents financiers, etc.),
- visite des locaux,
- analyse à chaud, synthèse provisoire,
- restitution de la synthèse auprès des personnes rencontrées et des élus présents,
- rédaction du rapport d'enquête sur la commune.

L'exploitation des données collectées lors des visites de communes s'est faite en regroupant par thématique les domaines d'enquête, au nombre de 19, afin de passer progressivement du détail de l'investigation aux appuis recommandés. Ces 5 thématiques sont :

- i) les généralités
- ii) les concepts, principes de la décentralisation appliqués à la commune (missions, compétences, objectifs, processus décisionnel, communication, intercommunalité)
- iii) l'administration municipale (RH, outils, management, services de la mairie, contrôle de gestion)
- iv) les prestations et fournitures de services aux populations (patrimoine, état civil, affaires foncières, services privés / publics de base)
- v) la planification locale (patrimoine, prospective, PDC, lotissements, appuis extérieurs)

Les synthèses des diagnostics de ces 11 communes sont joints en [annexe n°9](#) (version électronique uniquement).

5.2 Associations de communes

Les investigations sur les associations de communes devaient être menées par des consultants de la sous région. Le délai très court pour mobiliser ces consultants n'a pas permis de présélectionner suffisamment de candidats pour le processus de sélection. Ainsi, ces investigations ont été menées en interne par l'expert juridique et l'expert économie et statistique.

Un guide d'entretien a été testé et validé pour les associations régionales et départementales¹. Il porte sur :

- L'adhésion des communes à l'association
- La reconnaissance juridique de l'association
- La fonctionnalité de l'association
- Les actions de communication interne et externe menées par l'association
- Les relations et les actions menées avec les communes
- Les relations avec l'ANCB
- Les relations avec les PTF et avec l'Etat
- L'implication possible de l'association dans les activités du PACTE

Ces investigations ont été menées durant le mois de décembre 2008, mais faute de disponibilité des élus et du personnel permanent dans certains cas, trois associations ont fait l'objet d'une seconde visite au cours du mois de février (UCOZ – Zou, UCO – Ouémé, ACMC – Mono-Couffo).

Les diagnostics des associations de communes sont joints en [annexe n°10](#) (version électronique uniquement).

6. Elaboration d'une base de données

Sur la base du questionnaire préparé par le PACTE et au regard de la base de données laissée par le PRODECOM à l'ANCB, une base de données sommaire a été élaborée, ainsi qu'un outil pour la saisie des données de l'enquête (investigations de base et investigations complémentaires).

Les formules de calculs de certains indicateurs dans la base de l'ANCB, les données démographiques et les données brutes (valeurs dans les tables) ont été exploitées et récupérées. La base existante ne permet pas une analyse sur la base des données que nous avons collectée pour les besoins de cette étude.

L'objet de cet outil pour cette étude est de faciliter l'analyse des données collectées sur le terrain pour permettre au PACTE (1) d'élaborer le diagnostic institutionnel des communes, (2) d'élaborer son plan d'actions pour les années 2009 et 2010.

In fine, cette base, qui en est encore au stade de développement, sera rendue plus fonctionnelle pour la mettre à disposition de l'ANCB et de la DGDGL/DGAT. Ce travail se fera en concertation avec les autres PTF pour construire un outil pérenne.

¹ L'ANCB va bénéficier d'un appui CT pour élaborer son plan stratégique 2009 - 2013

L'outil a été développé sous Access et SPSS, en 3 phases :

- élaboration de la base de données,
- traitement des questionnaires de l'enquête de base,
- correction des données avec les informations de l'enquête complémentaire,
- analyse des données : fréquence, tableaux croisés, etc.

7. Elaboration d'une typologie et du plan d'actions

L'ensemble de ces investigations a abouti à l'élaboration d'une typologie en vue d'établir les besoins en appui des communes et associations de communes.

Sur la base des données validées, deux « typologies » ont été réalisées :

- Une typologie « de classification » selon les caractéristiques de la typologie provisoire (fonds propres, encadrement)
=> typologie pas assez dynamique, peu exploitable pour définir les appuis si ce n'est de manière thématique sans prendre en compte la globalité de la situation de la commune
- Une typologie de regroupement par similitude des situations dans les communes (nombre de cadres et d'employés, taille de la commune, etc.)
=> axes d'intervention possible par groupe de communes
=> support d'établissement du plan d'action

In fine, le plan d'action sera établi sur la base des situations individuelles des communes (typologie par similitude) en prenant en compte les interventions des autres partenaires. Un regroupement des appuis par thématique (sous résultat attendu) sera fait pour élaborer le cadre logique du plan d'actions mais, de manière pratique, les actions seront déclinées en fonction de la situation de chaque commune

C. Analyse diagnostic par domaines

1. Le personnel communal

1.1 Sur l'organigramme

a) Contexte

Plusieurs études menées avant et après le démarrage des communes ont retenu des critères à prendre en compte pour l'élaboration de l'organigramme des communes. Il s'agit notamment de :

- L'étude réalisée par le comité de suivi de la réforme de l'administration territoriale.
- L'organigramme-type élaboré dans le guide du Maire réalisé pour le compte de la Mission de Décentralisation.
- L'étude de faisabilité pour le démarrage des communes réalisée par la SERHAU SA et dont l'intérêt est d'avoir défini 4 principes qui fondent la conception de tout organigramme à savoir (1) l'adéquation à la taille de la commune, (2) l'adéquation entre structures proposées et personnels disponibles, (3) la prise en compte du niveau des ressources financières, (4) la souplesse et l'adaptabilité. Cette même étude a ensuite centré la conception de l'organigramme sur les services à rendre et proposé trois organigrammes types en distinguant.
- L'audit organisationnel des communes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou réalisée dans le cadre de PGUD-1 au niveau des villes à statut particulier qui a orienté ses propositions vers la nécessité, d'une part, de dissocier les organes politiques des organes de gestion sur la base d'une complémentarité permettant au Secrétaire général de jouer pleinement son rôle; d'autre part, de procéder à une répartition rationnelle entre les services fonctionnels et les services opérationnels ; enfin, de reconnaître la spécificité des services techniques.
- L'audit organisationnel des Villes d'Abomey Calavi, Lokossa et Kandi, menée en 2006, qui a largement tenu compte des expériences en matière d'organigramme et proposé un organigramme spécifique à installer progressivement dans chacune de ces communes.

Le PRODECOM (2003-2006, financement Union Européenne) a largement contribué, de son côté, à la mise en place des organigrammes existant aujourd'hui dans les communes.

La problématique majeure qui est recherchée à travers de cette étude est de connaître le niveau actuel de leur mise en œuvre et les raisons probables des dysfonctionnements observés.

L'approche retenue par le PACTE est à la fois legaliste, technique et réaliste. Elle a considéré 4 variables essentielles sur lesquelles se fonde l'audit de base d'un service ou d'une structure à savoir :

- l'existence même de l'organigramme ;
- sa formalisation par un acte officiel, dans le cas d'espèce, l'arrêté du Maire ;
- l'existence de locaux permettant de loger tous les services existants ;
- la disponibilité des moyens humains et financiers.

b) Les principaux constats

Les communes ont largement démontré leur volonté d'organiser leur administration puisqu'elle ont toutes établi leur organigramme. Cela s'est concrétisé dans 95% des cas par la prise d'un arrêté d'organisation.

Les communes connaissent majoritairement des problèmes pour loger les services. Si près du quart des communes (23,7%) ont suffisamment de locaux pour loger tous les services communaux existants, seules 17,1% sont en mesure d'abriter l'ensemble des services prévus dans leur organigramme.

La mise en œuvre des organigrammes est également largement ralentie par l'absence de moyens matériels et financiers conséquents. Seules 13,2% des communes déclarent disposer des moyens suffisants pour la mise en place complète de leur organigramme, alors que le tiers des communes déclare avoir pourvu tout les postes de son organigramme.

Ce résultat traduit la méthode employée lors de l'élaboration des organigrammes. En effet 68,4% des communes ont calé leur organigramme sur l'ensemble de leurs besoins, alors que le quart d'entre elles seulement a pris en considération les moyens dont elles disposent ou pensent disposer à court terme.

c) Analyse

Globalement, la création des organigrammes par les communes n'est pas précédée d'une analyse rationnelle des moyens de couverture.

La non prise en compte des moyens pour l'élaboration des organigrammes favorise l'existence de postes non pourvus et le recours concomitant à des solutions intermédiaires et provisoires pour pourvoir les postes (non respect du critère profil/poste et cumuls de fonctions).

Les communes n'ont donc pas élaboré leurs organigrammes dans la progressivité, c'est-à-dire en l'accompagnant d'un calendrier de mise en œuvre basé à la fois sur les ressources dont elles disposent (en réalisant des projections) et sur leurs priorités en termes de développement des services. Ainsi ces organigrammes sont plus ambitieux que pratiques et restent très incohérents avec le niveau actuel des moyens existant et du personnel disponible

Par ailleurs, l'inexistence d'un arrêté signé du maire dans 4 communes donne un caractère non officiel à cet outil de gestion, ne permettant pas de procéder à une analyse rationnelle des circonstances de sa mise en place et des évolutions successives intervenues.

L'inexistence d'un arrêté observée dans ces communes pose la question de la régularité du processus d'élaboration qui semble exclure la nécessaire approbation préalable de l'autorité de tutelle.

Les 2/3 des communes qui déclarent avoir pourvus tout les postes prévus à l'organigramme l'ont fait en appliquant un cumul des fonctions car elles ne disposent pas en fait de ressources humaines suffisantes pour cela.

Au niveau des moyens, il convient de souligner que de nombreuses communes ont lancé des chantiers au cours de l'année 2008 pour l'extension des bâtiments abritant les mairies. Les taux présentés ci-dessus devraient donc évoluer favorablement sur un très court terme.

d) Axes d'intervention

Il s'agit ici de proposer des pistes d'actions possibles pour le PACTE afin d'alimenter la réflexion pour l'élaboration du plan d'actions du programme pour les années 2009-2010.

- Appuis globaux :
 - élaboration des fiches de postes
 - élaboration et/ou régularisation des arrêtés d'organisation

- Appuis spécifiques
 - Cas des communes ayant élaboré leurs organigrammes en fonction de leurs moyens et qui disposent de locaux appropriés :
 - appui au recrutement de cadres A et/ou au redéploiement du personnel de façon à placer un cadre A (ou B) à la tête des services (élaboration des fiches de postes, élaboration des TdR, évaluation) ;
 - accompagnement à l'adaptation aux postes.
 - Cas des communes ayant élaboré leurs organigrammes en tenant compte de leurs seuls besoins.
 - appui à la définition des postes prioritaires et des postes susceptibles de cumuls.
 - appui au recrutement de cadres A pour occuper les postes prioritaires.
 - recrutement de l'encadrement intermédiaire pour occuper les autres postes.
 - accompagnement à l'adaptation au poste.

e) Risques

- Non association du Conseil Communal dont l'appréciation est indiquée avant la mise en œuvre : fort impact de la mise en œuvre de l'organigramme sur le budget communal, notamment avec l'embauche de cadres A et B,
- Non saisine de l'autorité de tutelle qui constitue un deuxième niveau d'examen et d'appréciation,
- Persistance du cumul de postes pour de nombreux cadres communaux.

1.2 Sur le personnel

a) Justification du taux de référence

La Banque Mondiale et les institutions d'aide au développement ont retenu, pour les audits du personnel, un taux de référence appelé ratio de couverture ou taux d'encadrement. Ce ratio est de 12%. Cela signifie que, dans le cas de la fonction publique béninoise par exemple, il faut 12 cadres de catégorie A pour assurer la supervision des activités de 100 cadres et agents de catégories B,C,D,E.

Cette approche tire sa justification de la distinction faite entre agents de conception (A), agents d'encadrement (B) et agents d'exécution (CDE).

Il est par ailleurs admis, dans une approche moins fine, que les agents de la catégorie B interviennent dans la constitution du taux de 12% dans le rapport $[A+B] / [CDE]$. En effet, dans bon nombre de communes, il est tout fait concevable qu'un cadre B ayant de l'expérience puisse occuper un poste de chef de service avec des responsabilités de

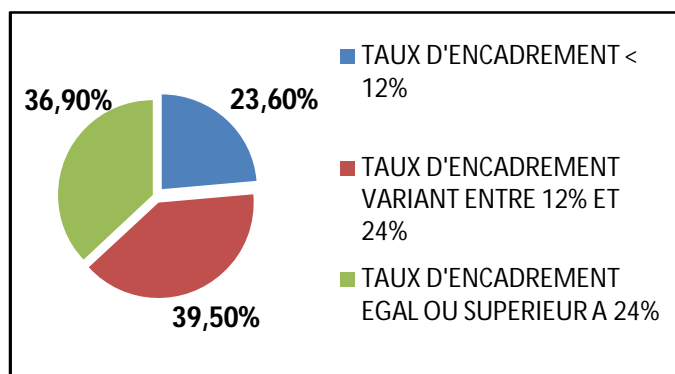
conception, d'autant plus que les communes ont parfois des difficultés à dégager suffisamment de moyens pour recruter des cadres A en grand nombre.

Lorsque le ratio d'encadrement est trop élevé, l'interprétation communément admise est celle d'une sous utilisation de cadres A (ou B) à des fonctions d'exécution, en raison de la faiblesse du nombre des agents des catégories C,D,E. Il est possible d'en tirer d'autres conséquences plus importantes.

Le PACTE a pris en compte, dans le présent diagnostic institutionnel, le taux de couverture de référence, le nombre de cadres par service et la capacité de couverture des dépenses de personnel et de fonctionnement.

b) Constats

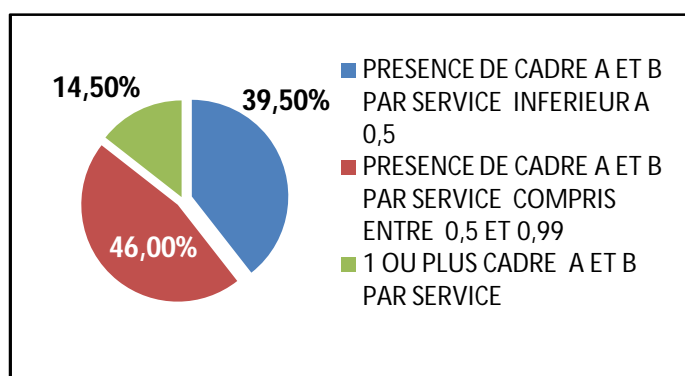
Près du quart des communes ont un taux d'encadrement inférieur à la norme communément admise, traduisant soit (1) un sous effectif de cadres A et B ou (2) un sur effectif de cadres C,D,E.



Près de 40% des communes ont un taux d'encadrement optimum (entre 12 et 24%) qui doit leur permettre de disposer d'une administration performante.

La même proportion de communes ont un taux d'encadrement très élevé qui traduit (1) un nombre élevé de cadres A et B ou (2) un sous effectif criard de cadres C,D,E.

Près de 40% des communes présentent un large sous effectif de cadres A et B (taux inférieur à 0,5), ne permettant pas une couverture fonctionnelle des services. Cela se traduit par (1) le cumul de postes ou (2) l'absence de cette catégorie de cadres dans au moins la moitié des services.



Près de la moitié des communes ont une couverture encore insuffisante (taux entre 0,5 et 0,99), ce qui dénote un effort mais qui doit être poursuivi.

14,5% des communes ont une couverture correcte de leurs services par des cadres A et B, qui doit leur permettre de disposer d'une administration performante.

La combinaison de ces deux critères permettra de faire des analyses plus approfondies, elles seront présentées dans la partie « typologie » de l'étude.

Enfin, le diagnostic a montré que les communes utilisent peu d'outils de gestion des ressources humaines, alors que pointe la création d'un statut du personnel des collectivités locales :

- Il n'existe pas de plan de recrutement du personnel dans 73,6% des communes,
- L'absence d'un système de mise à jour des dossiers du personnel a été relevée dans 47,4% des communes,
- Les répertoires et les dossiers individuels des agents ne sont pas à jour dans les trois quarts au moins des communes,
- Les plans de formation du personnel communal sont soit inexistant soit non mis en œuvre dans 87,7 % des communes. 14 communes déclarent disposer d'un plan de formation alors que le PRODECOM en a réalisé 30, ce qui peut s'expliquer par un défaut d'archivage et/ou de continuité dans l'administration communale.

c) Analyse

Une forte tendance à l'élévation du taux d'encadrement a été observée dans plus des trois quarts des communes (76,4%). Toutefois des difficultés demeurent dans une large majorité d'entre elles.

On note un déséquilibre dans la répartition catégorielle du personnel et une prépondérance des agents de la catégorie D, généralement de niveau bas et sans spécialité.

Les services ne sont pas tenus par au moins un cadre A ou B dans la grande majorité des communes (85,5%), ce qui traduit à la fois une forte concentration de cadres de ces catégories dans un nombre assez réduit de communes (14,5%) ainsi qu'un recours aux agents des catégories C ou D pour servir en qualité de chefs de services ; ce qui a des impacts directs sur les performances des services.

L'inexistence d'un plan de formation consolide la routine et n'assure pas l'adaptation des agents aux nouvelles techniques s'appliquant à leurs activités. Par ailleurs, le niveau des formations dispensées n'est pas toujours adapté aux cadres C et D qui viennent les suivre en qualité de chef de service.

L'inexistence d'un plan de recrutement dans une majorité des communes traduit une absence de programmation technique et financière des recrutements. Elle encourage de ce fait les recrutements hors profils et parfois politiques.

Toutefois on peut se réjouir du nombre important de recrutement de cadres communaux depuis 2006 (doublement) pour combler l'insuffisance en cadres supérieurs dont se plaignent généralement la plupart des maires. Cette tendance aux importants recrutements d'agents est corroborée par le fait que les communes disposent de plus en plus de moyens si l'on considère que 71% parmi elles ont des ressources propres supérieures aux dépenses de personnel.

Une problématique importante intervient dans la nécessité d'équilibrer les catégories à recruter pour ne pas créer de graves déséquilibres au sein entre d'une part, le dispositif humain existant largement composé de catégories C, D, E; d'autre part, le nombre de cadres A et B à recruter censés a priori occuper les postes initialement tenus par ces catégories inférieures.

Il existe enfin un rapport entre le volume des ressources propres des communes et leur attitude dans le recrutement de leur administration, même on ne peut en faire une généralité. En effet on note une tendance à l'augmentation du nombre de cadres A et B dans les communes disposant de fonds propres suffisant pour couvrir leurs charges de personnel (81%). Cela s'accroît dans les communes qui arrivent en plus à couvrir leurs charges de fonctionnement avec leurs ressources propres (28%).

d) Axes d'intervention

Il s'agit ici de proposer des pistes d'actions possibles pour le PACTE afin d'alimenter la réflexion pour l'élaboration du plan d'actions du programme pour les années 2009-2010.

- Stratégie d'intervention
 - Prendre en compte la capacité financière des communes et leur niveau d'organisation ;
 - porter une grande attention aux communes ne couvrant pas leurs charges de personnel par leurs ressources propres ;
 - mettre en place une gestion performante des communes : tenue des dossiers et fichiers, conservation des dossiers ;
 - asseoir la progressivité et veiller à stabiliser le recrutement des agents des catégories D et E.

- Cas des communes ne couvrant pas leurs charges de personnel par leurs ressources propres
 - Appuis à l'étude sur les modalités de stabilisation du personnel et aux recrutements prioritaires ;
 - appuis à la mise en place des outils de gestion du personnel (tenue des dossiers et fichiers, conservation des dossiers, édition et actualisation des fichiers, maîtrise et respect des textes formation du personnel);
 - formation/action des responsables du service à l'utilisation de ces outils.

- Cas des communes couvrant leurs charges de personnel par leurs ressources
 - appui à l'évaluation des postes prioritaires à pourvoir ;
 - appui à l'élaboration des TDR pour ces postes ;
 - appuis à l'évaluation des candidats en liaison avec les structures nationales ;
 - appuis à l'adaptation au poste.

- Cas des communes couvrant leurs charges de fonctionnement par leurs ressources propres
 - Préalable : il est nécessaire d'évaluer le niveau de performance de ces communes avant toute intervention. Cette activité concernera la performance dans le domaine l'utilisation optimale des outils de gestion dans le sens du développement d'une gestion dynamique des ressources humaines (communication/formation, conditions de travail, relations sociales).
 - mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines par la maîtrise des ressources et des charges, ce qui suppose que soient disponibles les statistiques à partir desquelles ces outils sont mis en place (tableau de bord, cadre organique, contrôle de gestion, plan de carrière, évaluation des emplois).

D'une façon générale, les appuis se résument ainsi qu'il suit :

- mise en adéquation du dispositif en personnel avec les spécificités de la commune ;
- prise en compte du ratio d'encadrement ;
- appui à l'embauche et à l'intégration du recruté ;
- appui à l'organisation inter et intra services ;

- information des élus sur leurs rôles et tâches dans la gestion communale avec une extension sur la formation des chefs d'arrondissement ;
- promotion d'animations culturelles sur la vie communale notamment sur les relations entre les élus, avec le personnel et avec les tiers ;
- soutien aux services de proximité et de promotion de la citoyenneté.

e) Risques

- Les interventions de plusieurs Partenaires Techniques et financiers dans une même commune et dans des domaines identiques peuvent susciter d'importantes contradictions.
- Des rivalités internes au sein des mairies entre personnel de différentes catégories sont susceptibles de bloquer la mise en œuvre des mesures, notamment avec l'arrivée de nouveaux cadres A et B venant prendre la place d'un chef de service de catégorie C ou D mais ayant une longue présence à son poste.

2. Le fonctionnement communal

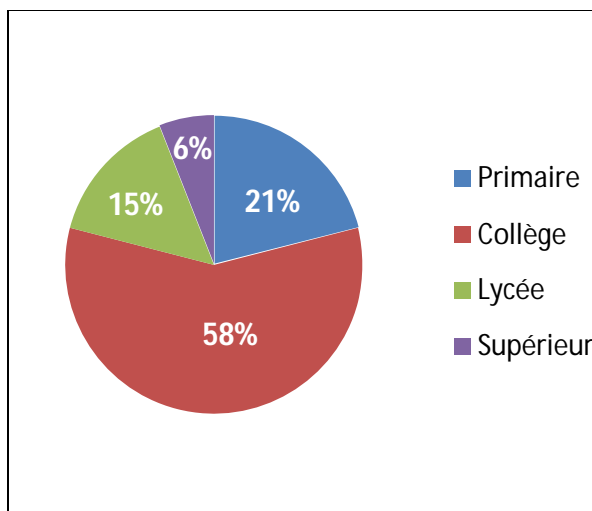
2.1. Les critères d'appréciation

Six éléments de base ont servi au diagnostic du fonctionnement communal, il s'agit :

- du niveau de formation des élus ;
- des activités professionnelles qu'ils exercent ;
- du respect des réunions légales du conseil communal ;
- des comptes rendus du maire au conseil communal ;
- des comptes rendus des conseils d'arrondissement ;
- des relations de la commune avec les citoyens.

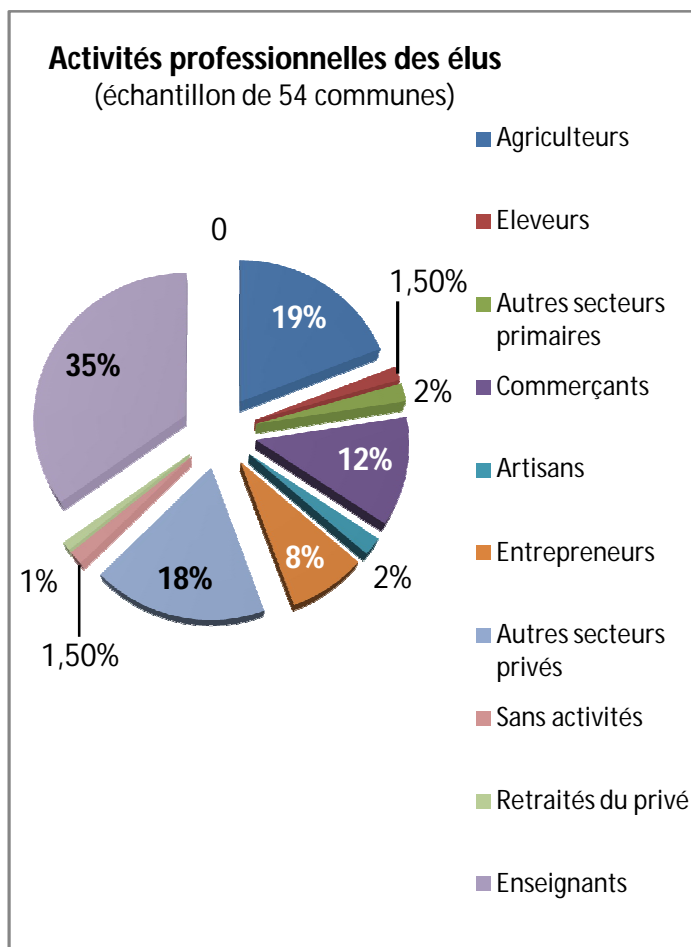
2.2. Les constats et analyses

a) Le niveau de formation des élus



Environ 73% des conseillers communaux ont le niveau du secondaire. Le niveau d'instruction générale témoigne de la vitalité incontestable des conseils communaux, fait présumer du bon fonctionnement des commissions techniques et de la qualité des débats, sous réserve de la volonté des intéressés de participer effectivement à la vie communale. Toutes ces potentialités pourraient contribuer efficacement à une meilleure organisation des travaux du conseil communal.

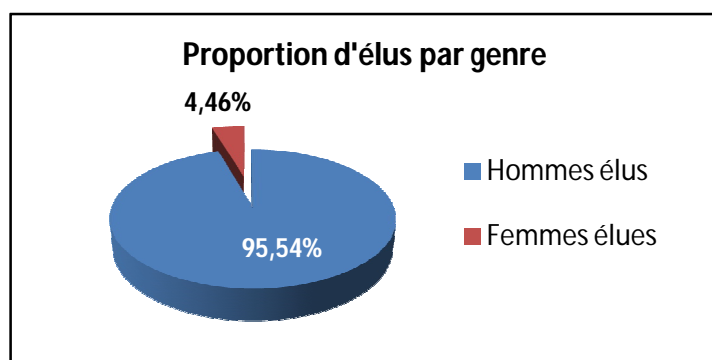
b) Les activités professionnelles des élus communaux



La réalité du niveau de formation apparaît dans une plus grande clarté dans les activités professionnelles exercées par les élus au regard de la variété de ces dernières et du pourcentage élevé d'enseignants (35%).

Les conseils communaux présentent une représentation socioprofessionnelle relativement hétérogène. Les élus sont, presque à part égale, issus du secteur public et du secteur privé. Les agriculteurs, les éleveurs et les artisans constituant la population la plus nombreuse dans les communes, se trouvent en sous effectif au sein des conseils communaux.

La diversité des activités professionnelles des élus devrait permettre la prise en compte des différentes attentes des populations dans la planification du développement local.



Toutefois, le nombre de femmes (59, présentes dans 40 communes seulement) met en relief la faiblesse de l'aspect genre dans les conseils communaux. Une seule commune est administrée par une femme (Kérou).

c) Les réunions des conseils communaux

La majorité des conseils communaux tiennent les 4 réunions ordinaires prévues par les textes, environ 10% n'ont pas respecté cette prérogative. Cela est principalement dû à une interprétation des textes, à savoir si une réunion ordinaire tenue hors délais reste ordinaire ou prend un caractère extraordinaire.

Cependant 4% des communes déclarent tenir plus de 4 réunions ordinaires, ce qui dénote encore une fois une incompréhension des textes ; en effet, au-delà de quatre réunions ordinaires, les suivantes doivent être considérées comme des réunions extraordinaires.

Bien que le nombre des réunions extraordinaires ne soit pas limité, la préférence qui leur est donnée par 41% des communes dénote (1) du dynamisme démocratique des communes ou (2) une méthode de règlement ponctuel des problèmes et traduit, de ce fait, une absence de programmation de l'ensemble des activités.

Nature des réunions	Nombre de réunions			TOTAL (nb Cnes)
	2 à 4	5 à 12	Plus de 12	
Ordinaires (nb Cnes)	66	3	0	69
Extraordinaires (nb Cnes)	1 à 4	5 à 12	12 à 16	
	35	23	2	60

Il convient de noter cependant, à leur décharge, la difficulté de mobilisation des élus qui ne permet pas la tenue, à bonne date, des réunions ordinaires du conseil communal, obligeant ainsi le maire à recourir aux sessions extraordinaires pour délibérer sur les nombreux dossiers en instance.

d) Les comptes rendus du maire au conseil municipal

Dans la pratique, le maire doit rendre compte au conseil, par écrit, des activités qu'il a menées et délégations qu'il exécutées, entre deux sessions de cette instance. Le rapport doit être adressé aux conseillers communaux dans les mêmes formes que le dossier des points inscrits à l'ordre du jour. Il en constitue, dans la mesure du possible, le premier point et doit faire l'objet d'un débat.

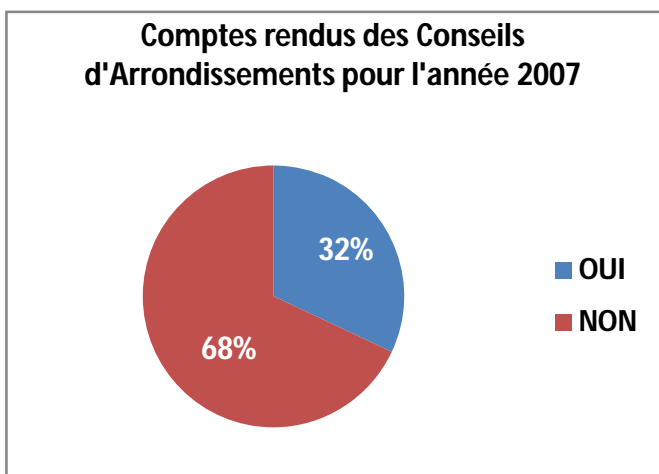
Il a été relevé que le maire informe par écrit le conseil de ses activités dans 55% des communes. Dans 35% des communes, aucun rapport n'existe ; aucune information n'est donnée dans 10% des cas.

Pourtant, la culture du compte rendu participe de la bonne gouvernance de la commune. Cette méthode de gestion devrait permettre, dans bien des cas, de décrire les relations souvent tendues et les critiques de gestion solitaire génératrices de menaces de destitution observées dans la précédente mandature.

e) Les comptes rendus des arrondissements au maire ou au conseil communal

Plus de deux communes sur trois déclarent ne pas recevoir les comptes rendus des Conseils d'Arrondissement. Ces données montrent que le fonctionnement de ces structures infra communales connaît des difficultés dues, pour la plupart, au non renouvellement des

conseils de village. Il en est ainsi parce que les chefs de village d'un arrondissement donnent le conseil d'arrondissement présidé par le chef d'arrondissement.

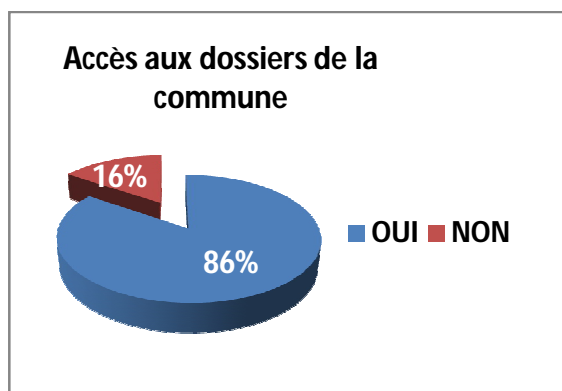


Les dernières élections locales et la mise en place des conseils de village devraient permettre de faire circuler efficacement les informations essentielles sur les besoins et l'état d'esprit des populations afin que les autorités communales les prennent en charge et contribuent à leur résolution.

Dans ce même cadre, la question de la répartition équitable des moyens humains et financiers devrait être réglée pour faciliter la gestion de la proximité par les arrondissements.

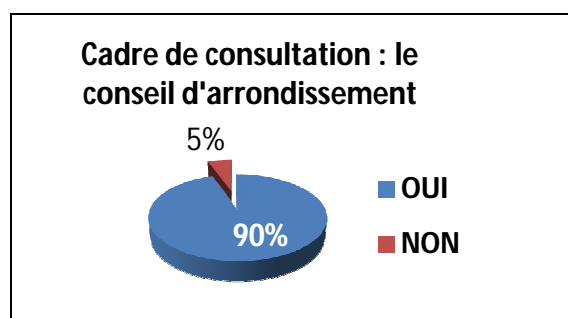
f) Les citoyens et la commune

L'accès des citoyens à l'information et aux décisions est également une variable de mesure de la participation citoyenne à la gestion des affaires sociales.

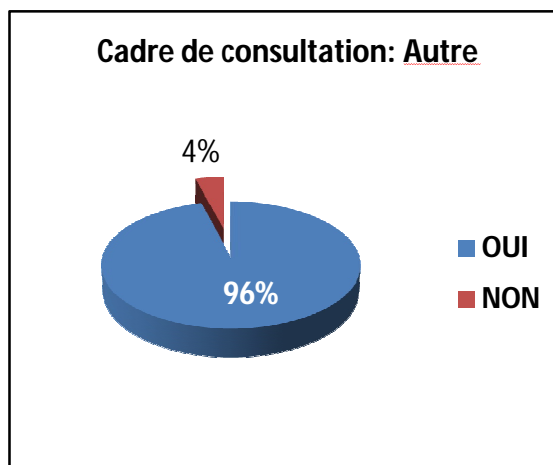
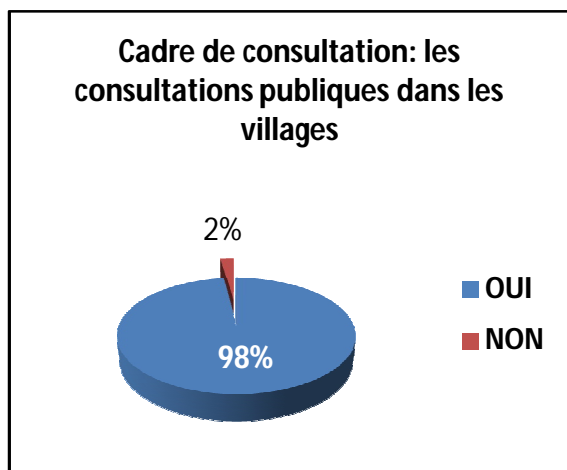


La quasi totalité des communes déclarent consulter les citoyens sur la prise des grandes décisions. Ceux-ci ont également accès aux dossiers de la commune.

Même si les mécanismes de ces consultations ne sont pas précisés, c'est le signe de l'existence d'une certaine vitalité de la démocratie au niveau local.



Les communes déclarent passer par plusieurs canaux pour consulter les citoyens. La quasi-totalité passe par les conseils d'arrondissement mais également par des consultations publiques dans les villages pour consulter les citoyens. Elles reconnaissent également l'existence d'autres cadres de consultation.



Il y a lieu cependant de rester prudent sur ces données qui restent déclaratives, et dans la mesure où le fonctionnement des conseils d'arrondissement reste encore largement perfectible et que les investigations menées n'ont pas permis d'apprécier ces différents cadres de consultation.

2.3. Les axes d'intervention

Deux axes d'intervention sont envisagés. Le premier concerne les conseils communaux.

a) Au niveau des conseils communaux

- Information sur le rôle et les tâches des élus au sein du conseil communal et leurs relations avec le personnel communal ;
- Promotion et consolidation d'une meilleure gouvernance locale par :
 - la prise en compte du bon fonctionnement des arrondissements ;
 - l'organisation d'animations culturelles sur la vie communale (notamment relations entre élus d'une part ; entre les élus et le personnel communal d'autre part).

b) Au niveau des élus et des citoyens

- Appui au développement des services de proximité dans les arrondissements ;
- Promotion d'animations culturelles sur la vie communale (notamment relations entre élus et population) ;
- Soutien à des actions de renforcement de la citoyenneté menées par les Organisations de la Société Civile.

3. Le fonctionnement des services

3.1. Contexte

L'évaluation des capacités institutionnelles des communes a fait l'objet de plusieurs études menées préalablement puis à la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin. Plus

précisément, les études menées dans le cadre de l'opérationnalité des services communaux se résument notamment à :

- l'audit organisationnel des communes à statut particulier (Cotonou, Porto – Novo et de PARAKOU) réalisée par le PGUD-1 qui a fait de recommandations relatives à :
 - la dissociation des organes politiques des organes de gestion sur la base d'une complémentarité devant permettre au Secrétaire Général de jouer pleinement le rôle qui est le sien ;
 - la répartition rationnelle entre les services fonctionnels et services opérationnels ;
 - la reconnaissance de la spécificité des services technique
- l'audit organisationnel des villes secondaires telles qu'Abomey-Calavi, Lokossa et Kandi qui a abouti aux propositions d'amélioration du fonctionnement de ces villes.

Le PRODECOM en ce qui le concerne a, au démarrage de la décentralisation, contribué à la mise en place des services communaux.

Le diagnostic réalisé par le PACTE se propose de procéder à une analyse multi-variable pour déterminer si les conditions minimum pour un bon fonctionnement des services sont réunies, mais également aussi pour mesurer la performance des services en place.

3.2. Les variables significatives

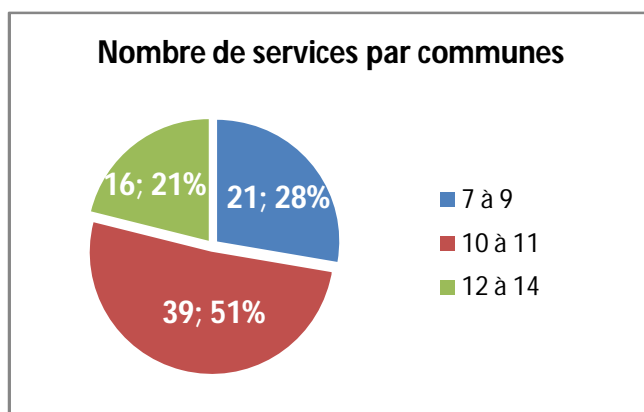
Les variables retenues dans le cadre de cette évaluation sont les suivantes :

- Le nombre de cadre A et B par service,
- La coordination des services par le SG,
- La relation du SG avec le maire,
- La performance des services,
- Le cadre du travail des agents,
- Le personnel par service.

3.3. Les constats

a) Le cadre général

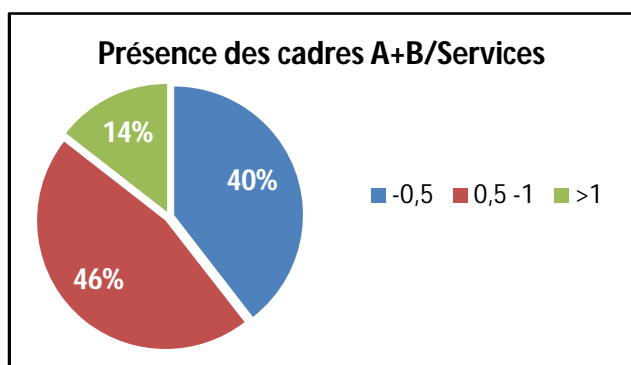
Toutes les communes disposent d'un minimum de services, qui varie de 7 à 14.



Comme pour les critères analysés dans les chapitres suivants, il n'y a pas de phénomène géographique.

Généralement, le nombre de services évolue avec les ressources propres des communes, mais aussi avec leur caractère de pôle urbain (villes à statut particulier, villes secondaires).

Certaines communes ont développé des divisions au sein des services, niveau de détail non renseigné par nos enquêtes.



Le graphique ci-contre reprend, pour mémoire, les données analysées au chapitre 1.2 du diagnostic.

Il existe dans 86% des communes des services sans cadre A ou B, situation qui se trouve être à la base des cumuls de fonctions largement observés lors des visites.

Les services de ces communes ne sont pas totalement opérationnels et les tâches sont exécutées par routine (niveau des agents), l'efficacité de ces services se trouve être compromise étant entendu que le bon fonctionnement des services concernés est handicapé par l'indisponibilité constante des responsables qui cumulent.

b) Présence du personnel dans les services clés

Services	Cadre A ou B seul	Pas de cadres A ou B	Pas de services	Pourvu en personnel C, D, E	Cumul de fonction du chef de service
Secrétaire Général - SG	88%	3%	4%	5%	26%
Services Technique - ST	61%	4%	11%	24%	26%
Service Admi. et Financier - SAF	22%	26%	0%	52%	19%
Service Planification et Développement Local - SPDL	55%	8%	8%	29%	31%
Service de l'Etat Civil - SEC	3%	74%	3%	20%	24%
Service des Affaires Générales - SAG	9%	66%	4%	21%	22%

Un tableau détaillé pour chaque commune est joint en [annexe n°4](#).

Les communes dans lesquelles le personnel se résume à un cadre ne fonctionnent pas comme cela se doit, car les cadres seuls peuvent difficilement mener à bien leurs missions. Ils seront beaucoup plus amenés à réaliser des tâches d'exécution plutôt que de conception.

Les services techniques manquent visiblement de personnel au moment où les investissements communaux vont monter en puissance avec le FADeC. Cette situation mériterait une attention toute particulière de la part des autorités communales

Un quart des communes n'ont pas de cadre A ou B au sein du SAF, dont les activités vont augmenter avec le FADEC.

Le SAG est un service peu mis en valeur alors qu'il joue un rôle majeur dans l'information interservices. La conséquence directe est la mauvaise circulation de l'information qu'on observe dans quasiment toutes les communes.

La non création des services chargés de l'état civil (3%) et des affaires générales (4%) attire, en dépit de ces taux faibles, l'attention en raison de l'important trafic d'usagers qui les sollicitent habituellement. De plus, il en est de même pour l'absence de cadres (74% et 66%) pour en coordonner les activités dont la technicité est désormais incontestable.

c) Coordination des services par le Secrétaire Général de la commune

La coordination relève de la compétence du secrétaire général de la commune. La coordination efficace des services par le SG est mesurée à travers différentes activités qui sont présentées ci-après.

Les SG tiennent régulièrement des réunions avec leurs services et font des comptes rendu au maire. Mais il faut noter que seuls 62% des SG rendent compte des séances aux maires de manière régulière. Cependant dans 28% des communes, les réunions entre SG et ST ont une fréquence au mieux mensuelle.

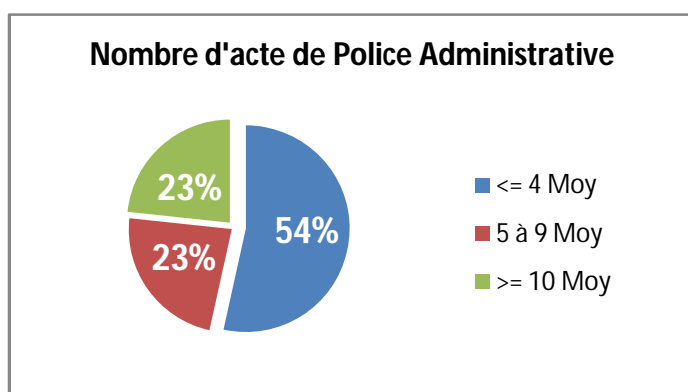
Des réunions hebdomadaires sont tenues entre le SG et le maire dans 58% des communes. Cependant, la pratique de la remise d'un rapport écrit mensuel du SG au maire est réduite (30% des communes).

De même, dans seulement 45% des communes, les chefs de services font des rapports mensuels écrits au secrétaire général. Les secrétaires généraux à leur tour ne sont que 33% à faire un rapport mensuel au maire.

En dehors de la tenue de séances et des différents comptes rendus, le secrétaire général contrôle mensuellement les registres, ceci dans 58% des communes.

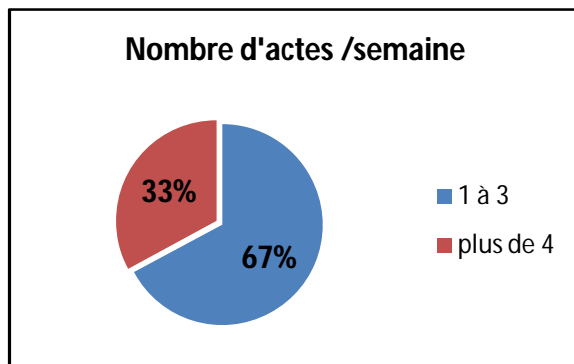
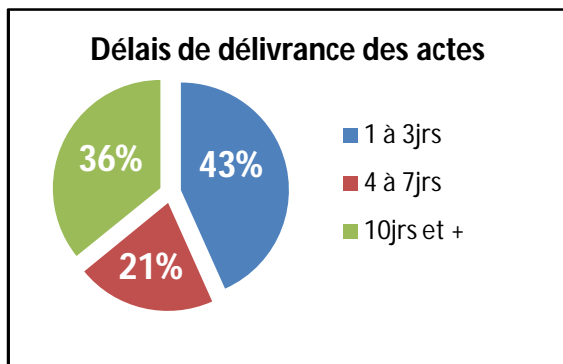
d) Activités des services clefs

- **Au niveau du *secrétariat administratif central***, les registres sont cotés, paraphés et arrêtés dans 82% des communes mais ne sont contrôlés mensuellement par le SG que dans 58% des communes.
- **Au niveau du *service des affaires générales***, le registre du personnel et les dossiers individuels existent dans 72% des communes mais ces derniers ne sont mis à jour que dans 47% des communes.

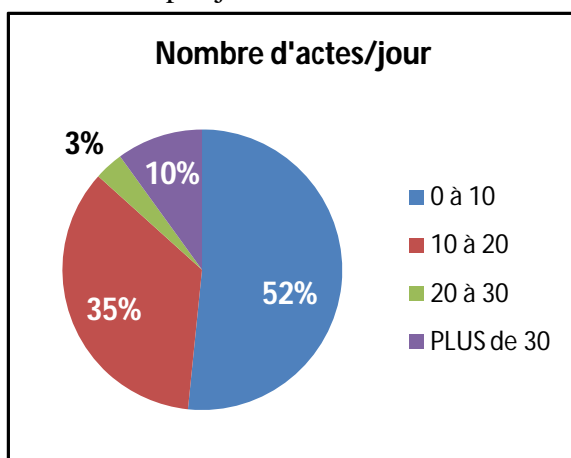


En termes d'autorisation de police administrative, seules 70% des communes ont répondu à cette question et parmi les réponses la moitié des communes n'établissent pas plus de 4 autorisations par mois soit 54% des communes.

- **Au niveau du *service des affaires domaniales***, 67% des communes délivrent trois actes en moyenne par semaine. Ces actes sont délivrés dans un délai d'au moins 10 jours dans 36% des cas, les autres communes délivrent ces actes dans des délais plus courts.

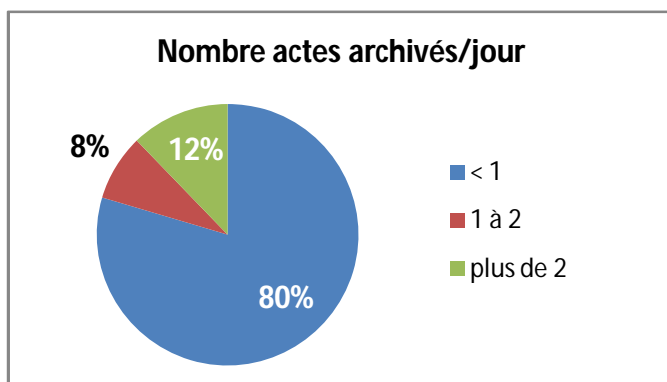


- **Au niveau du service de l'état civil**, près de 52% des communes délivrent moins de 10 actes par jour et 35% des communes entre 10 et 20 actes par jour. Il est vrai que la délivrance d'acte d'état civil est fonction de la demande.



L'efficacité de ce service ne peut être mesurée qu'en fonction de la demande et du délai d'établissement des actes. L'état des lieux à révéler que le délai moyen de délivrance des actes est de 24h dans la plus part des communes cette situation est le fait de la non organisation des suppléances et du mauvais archivage des registres d'état civil.

- **Au niveau du service de l'information, de la communication, des archives et de la documentation**, seules 64% des communes ont répondu à cette question et parmi les réponses les ¾ soit 80% des communes n'archivent qu'un document par jour. En termes de communication toutes les communes ont entrepris des actions de communication envers les citoyens au cours des trois dernières années (certaines ont été soutenues par le PRODECOM),



- **Au niveau des services des affaires financières** les budgets primitifs sont votés dans les délais dans 75% des communes et le compte administratif dans 58% des communes. Le problème qui se pose à ce niveau est celui du nombre du personnel (1/4 des Chef de SAF sont seuls dans leur service) et/ou sa qualité (1/4 des services n'ont au mieux qu'un cadre C).

e) **Éléments complémentaires du diagnostic de services et de l'organisation du travail**

La mairie ne dispose de locaux pour abriter tous ses services que dans 17% des communes. Ce qui amène à la délocalisation de certains d'entre eux. Cette situation constitue un frein pour la coordination des services et la cohésion du personnel.

Du point de vue de la programmation des activités au niveau des communes il est observé que 64% des communes ont **un plan d'activités** et 42% des communes font une **programmation mensuelle** de leurs activités. Il apparaît alors que les 58% de communes restantes gèrent sans programmation l'administration communale.

Il apparaît que le fonctionnement des services communaux est organisé et suivi de manière rigoureuse avec une bonne communication au maire des activités, dans seulement environ 1/4 à 1/3 des communes.

3.4. Diagnostics

Le fonctionnement des services communaux est organisé et suivi de manière rigoureuse, avec une bonne communication au maire des activités, dans seulement environ 1/4 à 1/3 des communes.

Les maires communiquent directement avec les services sans passer par le SG dans 40% des communes. Les facteurs sont multiples : politisation de l'administration communale, manque d'initiative du SG et dans certains cas à son inexpérience,

Le cadre travail du personnel dans les 2/3 des communes n'est pas valorisé pour stimuler les agents à donner le meilleur d'eux-mêmes,

Au niveau de toutes communes on note le peu de pertinence dans la répartition des missions entre les services, conduisant : à des chevauchements dans la mise en œuvre des missions, à des conflits entre les services, à des missions non exécutées,

L'inexistence ou l'inapplication d'un manuel de procédures administratives, budgétaires et techniques caractérise toutes les communes. Cette situation est à la base du peu de performance en termes d'organisation des services.

3.5. Les axes d'appuis possibles

- Mettre en place d'un système d'archivage au niveau des communes ;
- Rendre opérationnel les ST en raison des services à rendre à la population ;
- Faire élaborer un guide d'accueil du public ;
- Evaluer et mettre en place les manuels de procédures ;
- Mettre en place un système de suivi évaluation en terme d'aide à la décision des autorités communales ;
- Relever le niveau des agents en leur donnant des formations spécifiques ;
- Aménager les locaux en vue de les rendre fonctionnel et propice au travail des agents;
- Informatiser les services états civils, développement planification, technique, affaires financières, domaniaux, des archives ;

- Décrire avec plus de pertinence les tâches ;
- Renforcer les matériels et équipements pour l'efficacité des services à rendre aux populations ;
- Recruter du personnel qualifié dans les services qui en manque.

3.6. Les risques

Le bon fonctionnement des services de la commune est handicapé par les situations suivantes :

- La politisation de l'administration locale ;
- L'absence de cohésion au niveau de l'équipe communale
- Le laxisme ;
- Le manque de contrôle des activités des services ;
- La qualité du personnel ;
- L'absence de ressources financières
- L'absence de plan d'actions

3.7. Préalables et progressivité

L'état des lieux dans les communes montre qu'il existe des prés requis qui peuvent servir de levain au fonctionnement efficace des services communaux avec un peu d'assistance. Il s'agit de l'existence de :

- Personnel qualifié suffisant dans quelques communes;
- Locaux adéquats pour tous les services dans certaines communes;
- Cadre A et B en nombre suffisant dans certains services communaux ;
- Définition pertinente des tâches ;
- Certains manuels de procédures ;
- Ressources propres suffisantes pour couvrir les charges de fonctionnement des services dans certaines communes ;
- Motivation des agents (salaires bas, pas de statut particulier),
- Outils performants de gestion des ressources humaines.

4. Les finances des communes

4.1. Contexte

Le diagnostic a principalement porté sur les ressources que maîtrisent les communes, que l'on désignera par le terme « ressources propres ». Ces ressources sont constituées des différentes recettes fiscales et non fiscales. Si la nature des matières taxables est fixée par la loi, la commune a la possibilité d'en fixer le taux (à l'intérieur d'une fourchette définie par la loi).

L'analyse des études antérieures au diagnostic montrent que la mobilisation des ressources propres par les communes est généralement faible. Cette situation pèse sur le bon fonctionnement des communes notamment sur les capacités à recruter du personnel compétent. L'amélioration des ressources propres passe par une meilleure efficacité des fonds, une meilleure maîtrise de l'assiette fiscale (recensement, recouvrement), une meilleure valorisation des potentialités locales mais également des domaines porteurs, mais également par la mise en œuvre d'investissements communaux marchands.

4.2. Les variables significatives

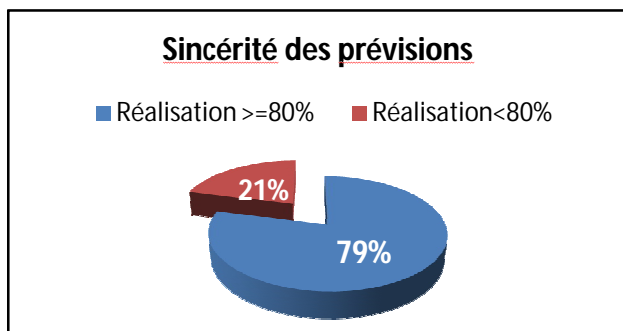
L'évaluation de la capacité institutionnelle des communes a pris en compte la variable finances locales notamment les données relatives au budget de la communes. Au total une cinquantaine d'informations financières et budgétaires ont été collectées. Les données les plus significatives analysées dans ce rapport ont trait aux variables suivantes :

- Montant des prévisions de la section de fonctionnement,
- Montant des émissions des recettes fiscales,
- Montant des recettes propres et recettes totales,
- Montant des dépenses de personnel,
- Montant des dépenses de fonctionnement,
- Utilisation des outils de gestion tels que le logiciel de gestion budgétaire, le RFU, les registres d'engagement et de paiement,
- Le respect de la date du vote du budget primitif et du compte administratif,
- L'exercice du rôle de conseil et d'information du maire par le Receveur Percepteur.

L'étude de ces variables a permis d'aboutir à un certain nombre de constats qui ont fait l'objet d'analyses. Les conséquences découlant de ces analyses ont été tirées et des actions devant permettre aux communes de pouvoir disposer de ressources certaines et pérennes pour permettre aux autorités locales de relever le défi de lutte contre la pauvreté et d'accroître les services à la population ont été envisagées.

4.3. Les constats

a) Prévisions



Les budgets de la plupart des communes présentent un équilibre factice, même si les recettes de fonctionnement des communes rapportées aux prévisions en recettes de fonctionnement montrent que 79% des communes élaborent des budgets relativement sincères et 21% élaborent des budgets peu réalistes (budget 2007).

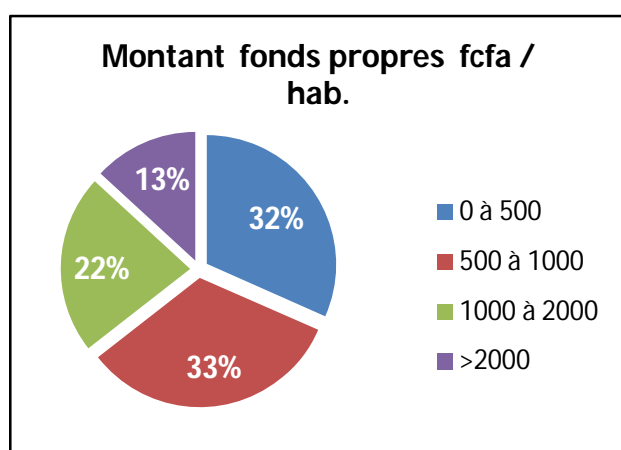
Cette situation est due notamment à :

- la méconnaissance des règles d'élaboration du budget.
- l'absence de base de données fiable sur les finances au niveau des communes.
- l'indexation de l'indemnité du maire au montant prévisionnel du budget communal
- la communication des montants prévisionnels de ressources d'impôt peu fiables par les services du fisc.
- La mauvaise évaluation des dépenses de fonctionnement.

b) Situation des recettes propres

Les recettes propres sont celles sur lesquelles la commune a une prise. Elles excluent les subventions, les dons, les fonds de concours et autres taxes affectées reversées par le Trésor Public aux communes.

La contribution de la population à la constitution des recettes propres varie selon les communes de la manière suivante :

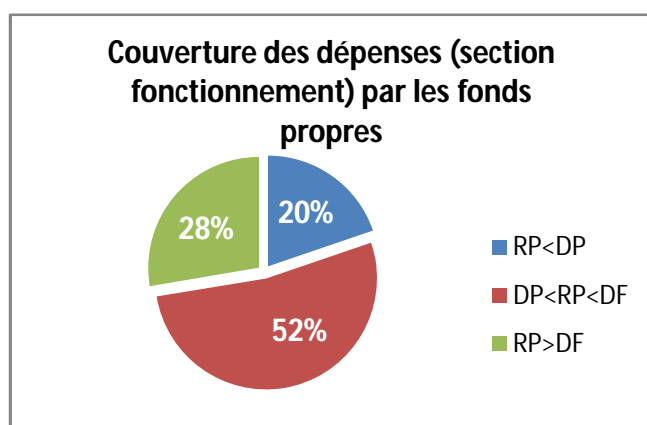


Le tiers des communes ont des recettes propres inférieures à 500 Fcfa/hab, ce qui leur confère peu de marge de manœuvre pour le recrutement de nouveaux cadres pour étoffer administration. Le tiers des communes ayant des ressources propres comprises entre 500 et 1 000 Fcfa n'est guère mieux lotie, toutefois elles montrent un certain dynamisme pour le recouvrement des recettes. 80% de ces communes comptent moins de 100 000 habitants.

En valeur absolue, les recettes propres varient de 85 à 3750 Fcfa par habitant.

Ceci démontre que les communes restent encore tributaires des subventions de l'Etat pour les salaires et l'équilibre de leur budget, plus encore en ce qui concerne les investissements.

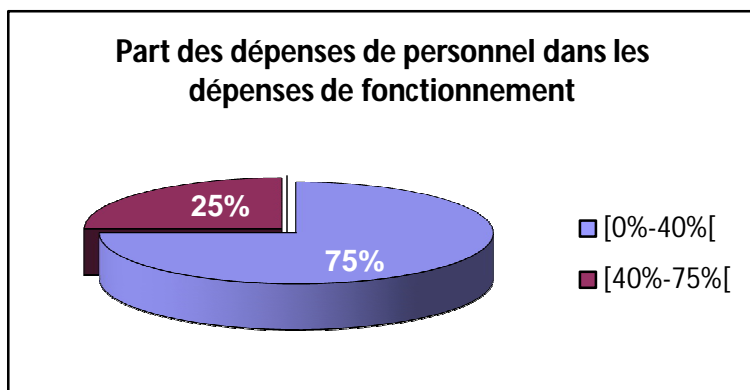
Les recettes propres des communes (RP) comparées à leurs dépenses de personnel (DP) aboutissent au constat selon lequel 20% des communes (15 au total) ne couvrent pas leurs dépenses de personnel par leurs recettes propres.



52% des communes ont des recettes propres qui couvrent leurs dépenses de personnel, mais insuffisantes pour leur permettre de couvrir la totalité des dépenses de fonctionnement (DF). Au niveau de ces communes on note une augmentation de la moyenne des recettes propres par habitant. 67% d'entre elles ont les recettes propres par habitant supérieures à 500 fcfa. Elles ont peu de

personnel sauf Porto Novo et Parakou. Ces communes se situent dans une grande diversité de situation géographiques et démographiques.

Seules 28% des communes ont des recettes propres qui couvrent entièrement leurs dépenses de fonctionnement. Toutes ces communes, à l'exception d'une seule, ont des recettes propres supérieures à 1 000 Fcfa/hab. et même à 2 000 Fcfa/hab.



Les 3/4 des communes (57) ont des dépenses de personnel inférieures à 40% de leurs dépenses de fonctionnement. Ce qui montre soit (1) une gestion prudente des ressources financières ou (2) une faible volonté de recruter des cadres confirmés (notamment pour les communes avec un niveau de ressources propres.

Enfin, le quart des communes (21) ont des dépenses de personnel qui se situent entre 40% et 75% de leurs dépenses de fonctionnement. Pour celles approchant les 75%, la marge de manœuvre pour le recrutement de nouveaux cadres est limitée.

Il est à noter que dans une large majorité des communes il n'existe pas de corrélation directe entre le ratio [dépenses de personnel / dépenses de fonctionnement] et le montant des ressources propres.

c) Utilisation des outils

Les outils nécessaires à la gestion financière des communes sont les suivants :

- **Logiciel** : 35 communes déclarent utiliser un logiciel de gestion budgétaire dans le cadre de l'exécution de leur budget, principalement dans les 4 départements du nord où les PTF ont appuyés la conception et l'installation de logiciels. Les autres communes (41) continuent de gérer manuellement leurs opérations financières.
- **Registre des engagements** : 65 communes tiennent le registre des engagements et 11 communes ne le tiennent pas. Toutefois, de ces 11 communes, 5 utilisent un logiciel de gestion budgétaire, ce qui porte à 70 les communes susceptibles de suivre leurs engagements. Le cas des 6 communes qui n'ont ni logiciel ni registre des engagements est préoccupant.

Tableau croisé de la tenue de la comptabilité et du registre des engagements

		Utilisation d'un logiciel budgétaire			Total
		Non renseigné	Non	Oui	
Tenue du registre des engagements	Non	0	5	5	11
	Oui	1	34	30	65
Total		1	40	35	76

- **Registre des paiements** : 53 communes tiennent un registre des paiements et 23 ne le tiennent. De ces 23 communes, 10 utilisent un logiciel de gestion budgétaire ce qui de facto porte à 63 le nombre de communes en mesure de suivre les décaissements du Receveur Percepteur (RP) de manière contradictoire. Il est à déplorer le cas des 13 communes qui n'ont ni logiciel, ni registre de paiement, et qui ne peuvent donc pas suivre régulièrement les finances de leur commune.

Tableau croisé Tenue du registre des paiements * Utilisation d'un logiciel de gestion budgétaire

Effectif		Utilisation d'un logiciel de gestion budgétaire			Total
		,	non	oui	
Tenue du registre des paiements	non	0	13	10	23
	oui	1	27	25	53
Total		1	40	35	76

- **Utilisation du RFU ou du SIF** : 22 communes (28,9%) disposent du Registre Foncier Urbain ou du Système d'Information Foncière, et 19 l'utilisent pour la liquidation de leurs impôts. Toutefois l'année 2009 devrait voir l'installation de 9 nouveaux RFU/SIF. Les communs disposants d'un RFU n'ont pas forcément un montant de ressources propres très élevé. Par ailleurs nous ne disposons pas de suffisamment d'informations pour évaluer l'impact réel de son utilisation sur les finances des communes.

d) Information et conseil du maire par le Receveur Percepteur

56 maires reçoivent une communication périodique par le Receveur Percepteur (RP) sur les informations financières de leur commune. 16 restent sans information (les autres n'ont pas renseigné cet indicateur).

Par ailleurs, les RP jouent leur rôle de conseil auprès de 50 communes. Il convient de noter que 46 communes sont à la fois informées et conseillées, et que 10 ne sont ni conseillées ni informées. Pour ces dernières, le suivi de l'état financier de leur commune n'est pas réalisé, ou sporadiquement, mais en tout état de cause ne leur permet pas une gestion planifiée.

Il est à noter que 60 communes ont des contacts périodiques avec le RP (communication des situations ou missions de conseil) une certaines assistance de leur Receveur Percepteur.

		Exercice des missions de conseil du Receveur Percepteur			
		oui	non	Info manquantes	Total
Communication des situations financières périodiques au maire	oui	46	8	2	56
	non	4	10	2	16
Informations manquantes				4	4
Total général		50	18	8	76

e) Les votes des budgets et des comptes administratifs

Les $\frac{3}{4}$ des communes votent leur budget dans les délais prévus par la loi (31 mars de l'année en cours). 44,7 % seulement votent leur compte administratif dans les délais légaux (30 juin de l'année N+1). Il apparaît que de nombreuses communes ne savent comment établir un compte administratif et l'ensemble de ses annexes, ce qui entraîne une élaboration en retard, ou sous un format que la Préfecture a parfois du mal à exploiter pour son approbation.

4.4. Conséquences sur les communes

Les budgets de la plupart des communes ne sont pas en équilibre réel conformément aux textes en vigueur. Plus des $\frac{3}{4}$ des communes ont une situation financière peu reluisante en raison du niveau assez faible de leurs recettes propres, la pression fiscale restant également très faible.

Cette situation montre la vulnérabilité des communes dont le développement dépend des ressources extérieures. Même les 20% des communes qui semblent disposer d'une certaine capacité d'autofinancement, en raison de l'étroitesse de cet autofinancement, ne peuvent pas se projeter dans l'avenir et arriver à développer des services en direction de leur population.

Malgré des ressources limitées, ce qui devrait appelé à une gestion d'autant plus rigoureuse, les communes gèrent leurs finances de manière peu efficace. Cette situation est due à la non maîtrise des procédures d'élaboration et d'exécution du budget communal en raison principalement de :

- L'absence d'instructions codificatrices conduisant aux nombreuses dérives financières,
- L'absence d'outils de gestion des finances locales,
- La pénurie de personnel qualifié dans les services des affaires financières,
- La mobilité des agents formés (notamment dûe à une absence de statut du personnel des collectivités locales),
- La non utilisation efficiente du RFU ou du SIF pour la liquidation des impôts.

4.5. Axes d'intervention possibles

- Contribution à la mise en œuvre d'actions d'amélioration des ressources propres : identification du potentiel fiscal et la mise en place des stratégies de son exploitation, recettes fiscales et non fiscales, dynamisation des RFU,
- Appui à l'informatisation des services financiers : logiciel et matériel, formation en accompagnement,
- Appui à l'élaboration d'outils opérationnels : instructions codificatrices relatives à la gestion des finances locales, manuels de procédures d'élaboration et d'exécution du budget communal,
- Mise en œuvre de la démarche d'établissement des budgets à base zéro,
- Contribution à la mise en œuvre d'actions d'appui au développement de l'économie locale (appel à proposition),
- L'organisation des services des affaires financières.

4.6. Les risques

- Mise à disposition tardive des subventions, empêchant une gestion posées des affaires financières de la commune,
- Déficit en cadres A et B dans de nombreuses communes,
- Départ des agents formés, faute d'un statut sécurisant leur emploi,
- Non mise en application des transferts des compétences et des ressources,
- Rapport élu, agents et responsables service déconcentrés
- Absence de contrôle des services financiers des communes

4.7. Des acquis sur lesquels s'appuyer :

- Formation des agents des services financiers par ProRegaR,
- Existence d'un cadre budgétaire et comptable
- Existence de 2 logiciels de gestion budgétaire et de matériel informatique dans de nombreuses communes,
- Institution progressive de l'implication du SDLP et du ST dans l'élaboration du budget

5. La maîtrise d'ouvrage communale

5.1 Contexte

Incontestablement, il existe une capacité de maîtrise d'ouvrage à confirmer par les communes. La majorité d'entre elles ont mis en place une Cellule de passation des marchés et un Service Technique communal, bien que ces structures soient peu ou pas dotées de personnel et de moyens adéquats.

Le niveau relativement faible des ressources propres de la majorité des communes ne leur permet pas de financer l'investissement et donc d'exercer réellement leur compétence de maître d'ouvrage communale. Les marchés qui sont financés sur fonds propres affichent des montants si faibles qu'il est facilement possible pour les communes d'en passer le maximum sur la base de procédures de gré à gré dans un manque de transparence quasi-total.

La grande partie des investissements communaux sont financés sur les appuis extérieurs, notamment le Programme d'investissement public (PIP sur budget national et géré par les préfetures), les réalisations des départements sectoriels sur le territoire des communes toujours sur le budget général de l'Etat, les interventions des Partenaires techniques et financiers et les fruits de la coopération décentralisée. Dans ces cas, on note un appui technique important sur le processus de passation et de suivi des marchés, appui qui est resté théorique n'ayant pas débouché sur une appropriation de capacité par les services communaux concernés (ST, SPDL, CCPM).

La GTZ a commandité une étude en août 2008 pour évaluer le niveau de compétence des 13 communes des départements de l'Atacora et de la Donga dans les domaines de la maîtrise d'ouvrage, plus spécifiquement en matière de passation des marchés publics. Cette étude a confirmé l'effectivité du dispositif dans l'ensemble des dites communes pour exercer convenablement les missions, sans régler la question la présence d'indicateurs qui justifient de l'exercice réel de ces compétences.

Le Fonds d'appui au développement des communes (FADeC) a connu en 2008 une première année d'opérationnalisation avec 5,5 milliards FCFA qui ont été répartis aux 77 communes pour réaliser exclusivement des investissements déjà prévus dans les Plans de développement communaux (PDC). C'est là une augmentation sensible des budgets d'investissement des communes et par conséquent une opportunité pour les elles d'exercer pleinement la maîtrise d'ouvrage dans le contexte de la 2ème mandature des mairies. Mais c'est aussi un risque dans un environnement sans capacité réelle en la matière.

5.2 Les variables analysées

La maîtrise d'ouvrage communale, selon la compréhension du PACTE, comprend 3 niveaux de compétence : (i) recruter et passer le marché, (ii) gérer correctement la réalisation du marché jusqu'à la réception de l'ouvrage et (iii) gérer et assurer la maintenance de l'ouvrage.

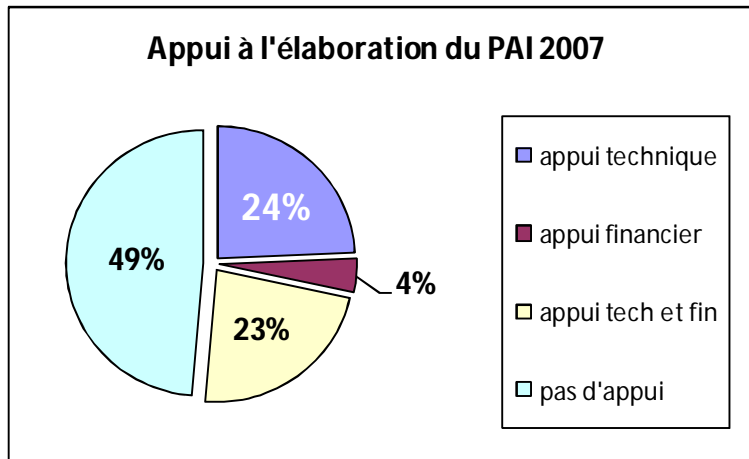
Ces compétences doivent reposer en amont sur : (i) la planification globale et annuelle des investissements (PDC, PAI, investissements, maintenance, suivi-évaluation, ...), (ii) la bonne connaissance des procédures d'engagement et de décaissement des ressources, (iii) des outils d'aide à la décision spécifiquement adressés aux élus (SFI, SIG) et (iv) des procédures de contrôle a priori et a posteriori.

5.3 Synthèse du diagnostic (constats et conséquences)

Les principaux aspects abordés lors du diagnostic portent sur la planification du développement communal, la passation et le suivi des marchés et la gestion des réalisations. Les volumes d'activités (par rapport aux prévisions et selon l'origine des financements), les pratiques ainsi que l'utilisation des principaux supports sont appréciés. Ces informations sont utilisées pour apprécier l'exercice actuel de la maîtrise d'ouvrage par les communes et identifier les facteurs potentiels de progrès (notamment en termes d'adoption des bonnes pratiques). La question des volumes/valeur des marchés et investissements est appréhendée dans le sens de la capacité à gérer une masse importante de travail.

Le diagnostic des capacités institutionnelles des communes n'a pas confirmé la capacité de maîtrise d'ouvrage acquise « théoriquement » par les appuis précédents (1^{ère} mandature) : PTF, coopération décentralisée, PIP, PIP sectoriels, etc. Cependant, il a confirmé qu'il y a eu dans la quasi-totalité des communes, le souci de respecter scrupuleusement les dispositions légales et réglementaires en matière de maîtrise d'ouvrage : création des cellules communales de passation des marchés, prise d'arrêtés communaux portant création, organisation et fonctionnement des commissions nationales d'ouverture des marchés et de jugement des offres, etc. La commission de réception des travaux ont été régulièrement installées dans 70% des communes.

a) Planification du développement communal et suivi-évaluation



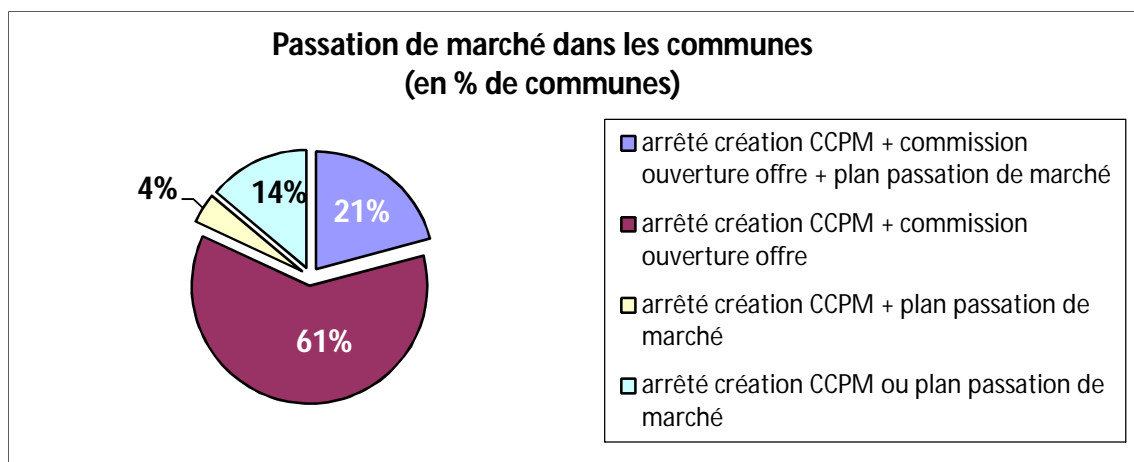
En ce qui concerne la planification qui doit soutenir en amont la passation des marchés, elle est bien établie : toutes les communes ont élaboré leur PDC pendant la 1^{ère} mandature, mais seulement 67% d'entre elles ont établi un plan annuel d'investissement (PAI) pour le compte de l'année 2007, la moitié des communes ont reçu un appui technique et/ou financier pour établir le PAI.

La culture du suivi-évaluation est loin de rentrer dans les habitudes de la maîtrise d'ouvrage communale, en l'absence d'investissement et d'appui des PTF.

Malgré son élaboration, le PDC ne constitue pas un document de référence réellement utilisé pour planifier les investissements et élaborer le budget ; une évaluation a montré que les PDC se présentent beaucoup plus comme un annuaire de besoins d'infrastructures sociocommunitaires sans relation réelle avec les capacités de financement de la commune (fonds propres et capacité de mobilisation des ressources) ; qu'un outil de promotion du développement communal.

La cohérence entre l'exercice de programmation-planification et les réalisations effectives s'en trouve limitée. Les outils d'aide à la décision manquent, les communes n'ayant pas de support (SIF, SIG, base de données communales) pour évaluer les évolutions passées et construire une vision d'avenir.

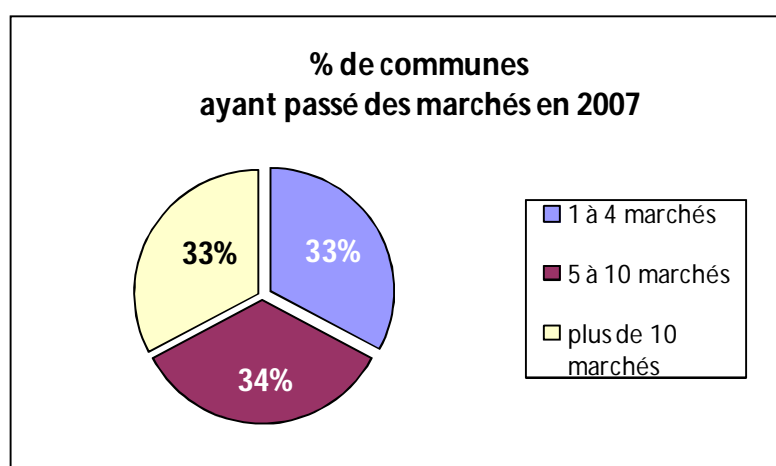
b) Passation des marchés et capacités de maîtrise d'ouvrage



	Elaboration des DAO	Préparation projets de marché
CCPM	11%	6%
service technique seul	58%	61%
appui extérieur seul	11%	2%
CCPM ou service technique avec appui extérieur	20%	31%

Dans le domaine de la passation des marchés, malgré la mise en place du dispositif réglementaire prescrit, à peine le ¼ des communes respectent les procédures prescrites. La situation perdure en ce qui concerne la faiblesse des ressources propres affectées à l'investissement qui limite toujours autant l'exercice concret de la compétence de maîtrise d'ouvrage par les communes.

La transparence et la rigueur dans la gestion des procédures ne sont pas de mise : aucune commune n'a doté sa cellule de passation des marchés d'un règlement intérieur. Les délais de passation des marchés sont raisonnables malgré la faible capacité : 1 à 3 mois (41,5 à 92,3%).



Toutes les communes ont passé directement des marchés durant les années 2006 et 2007 de la 1ère mandature. ¼ des communes réalisent une partie de leurs marchés en maîtrise d'ouvrage déléguée (2007).

L'appui des PTF et des services déconcentrés aux services communaux en matière de maîtrise d'ouvrage n'intègre pas souvent le renforcement et la pérennisation des capacités techniques au niveau local : existence de plusieurs manuels de procédure qui se contredisent et sont mal maîtrisés, propositions de documents types pas souvent compatibles avec les réalités, défaut d'assistance sur site au profit d'une maîtrise d'ouvrage entièrement exercée au sièges des diverses structures qui accompagnent les communes, les maires se contentant de signer les contrats.

Dans la plupart des communes, le service technique est la structure technique opérationnelle qui appuie la CCPM (53%) : élaboration des dossiers d'appel d'offres, conduite du processus de jugement des offres, élaboration des différents procès verbaux (suivi et réception des travaux).

Il est nécessaire que les appuis futurs aillent dans le sens de combler le besoin de formation et d'organisation des services techniques (mise en place des outils adéquats) pour être en mesure d'assurer convenablement au sein des administrations communales les missions de maîtrise d'ouvrage. Les DAO ainsi que les projets de marchés sont élaborés par les services techniques de la commune sans appui extérieur dans près de 2/3 des cas.

On a noté que les services financiers ne sont pas du tout impliqués dans le dispositif de passation des marchés, d'où les retards observés dans le paiement des décomptes des prestataires et le ralentissement des chantiers et divers prestations. Il en a découlé le faible

taux de consommation des crédits et aussi la consommation quasi nulle des ressources du FADeC 2008 qui, parce qu'elles sont arrivées trop tard pour être pris en compte dans collectifs budgétaires et eu égard à la faible capacité des services communaux, ont dû être intégrées aux comptes administratifs pour être utilisées en 2009.

c) Entretien des infrastructures communales

La conscience de l'importance de l'entretien des infrastructures communales n'est pas encore une réalité concrète au Bénin : seulement $\frac{1}{3}$ des communes, notamment les communes à statut particulier et les communes qui abritent des villes moyennes comme chefs-lieux ont un programme d'entretien sur les infrastructures existantes, sans qu'il y ait un tableau de bord à jour au niveau du service technique.

d) Intercommunalité

Les réalisations intercommunales sont rares : le « partage » de certains services (et missions) n'est pas envisagé si ce n'est sous une forme de délégation vers une association (GIC dans le département des Collines et APIDA dans celui de l'Alibori, deux expériences fructueuses qui sont dus à la coopération décentralisée avec la Picardie française). Seules les grosses et moyennes communes ont un programme d'entretien des infrastructures existantes : la conscience de l'importance de l'entretien n'est pas concrétisée.

5.4 Conclusion et axes d'intervention

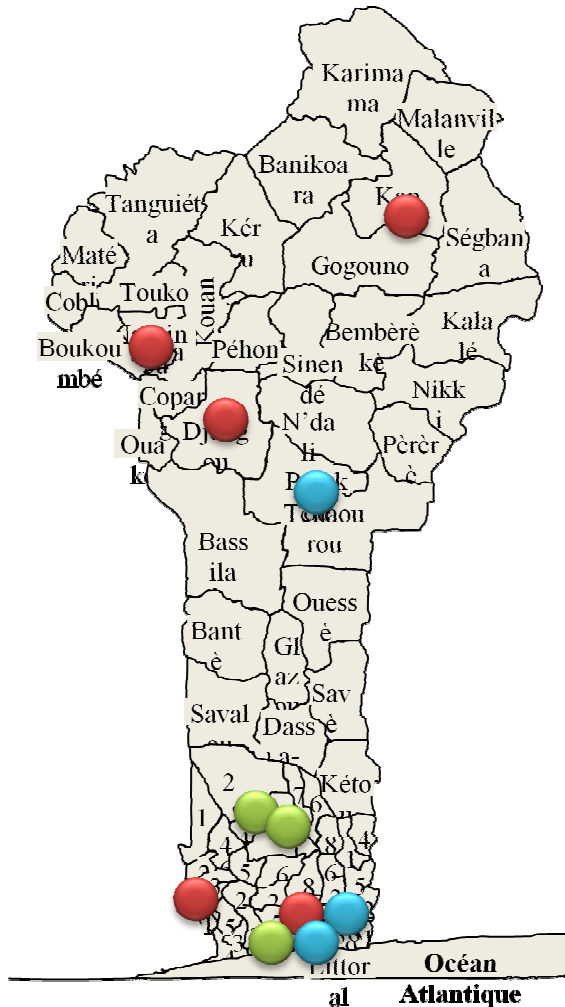
L'état des lieux des capacités institutionnelles des communes a donc apporté une réponse précise à la question de l'existence effective ou non au niveau des communes d'une capacité avérée et des outils opérationnels en matière de maîtrise d'ouvrage. Il a aussi permis de faire le point de l'impact des appuis donnés aux communes pendant la première mandature de la décentralisation. Les axes d'intervention du Programme permettent de proposer aux communes des appuis ciblés et spécifiques à leurs besoins (à la carte) tels qu'identifiés par l'état des lieux et la typologie qui en est déduite.

Dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage communale, le PACTE a retenu comme axe principal d'intervention de professionnaliser les services communaux dans les domaines de la planification du développement communal, de la passation des marchés communaux et de la gestion des infrastructures communales :

- Planification du développement de la commune : (i) appui à l'élaboration des PAI et de feuilles de route ; (ii) appui à la création d'observatoire du développement dans les communes ; (iii) appui à l'élaboration (ou la mise à jour) et la mise en œuvre d'un plan d'urbanisme, de RFU ; (iv) appui à la définition de projet de territoire entre communes, création de mise en œuvre de services communs.
- Maîtrise d'ouvrage communale : dans les communes moyennes et urbanisées, (i) appui à la passation des marchés et au suivi des marchés et des travaux (acquisition de réelles capacités techniques et outils spécifiques) ; (ii) appui à la mise en œuvre des procédures de gestion et de maintenance des infrastructures (profil et formation) ; (iii) partage les bonnes pratiques (documentation, capitalisation, atelier d'échanges).

6. Communes à statut particulier et communes abritant les villes secondaires ou moyennes,

6.1. Contexte



Ce diagnostic concerne les 3 communes à statut particulier (grandes villes) et 8 autres communes dont les chefs lieux sont des villes moyennes ou secondaires (dans la terminologie de l'armature urbaine du Bénin) qui ont bénéficié dans un passé récent d'études organisationnelles et institutionnelles et pour lesquelles des données relativement récentes sont disponibles dans le domaine des capacités institutionnelles.

Une typologie rapide a permis de les classer en 2 groupes comme suit :

- Groupe 1 : 3 communes à statut particulier (GR1) – Cotonou, Porto-Novo et Parakou ;
- Groupe 2 : 8 communes ayant des villes secondaires comme chefs lieux (GR2) – dont 5 (GR2/1) bénéficient déjà d'un appui extérieur substantiel ancien ou nouveau (PGUD2², PAACO³, PDDC⁴, PA-PDC⁵) et 3 (GR2/2) qui n'ont pas encore d'appui technique et financier permanent.

Dans le cadre du PGUD, ces communes ont fait l'objet de diagnostics approfondis en 2003 (audit organisationnel des communes à statut particulier : Cotonou, Porto-Novo et Parakou), 2005 (études complémentaires sur les villes secondaires : Ouidah, Lokossa, Abomey, Bohicon, Djugou, Natitingou, Kandi) et 2006 (audit organisationnel des communes d'Abomey-Calavi, Lokossa et Kandi).

GR1	GR2/1	GR2/2
Cotonou Parakou Porto Novo	Abomey Calavi Kandi Lokossa Djugou Natitingou	Abomey Bohicon Ouidah

² PGUD2 : 2^{ème} Projet de gestion urbaine décentralisée – financement IDA Banque mondiale

³ PAACO : Projet d'appui à l'agglomération de Cotonou – Cotonou, Abomey-Calavi, Sèmè-Podji – financement AFD France

⁴ PDDC : Programme d'appui à la décentralisation et au développement communal – financement GTZ Allemagne

⁵ PA-PDC : Programme d'appui à la mise en œuvre des Plans de développement communaux – financement CTB Belgique

6.2. Diagnostic général

Les communes ont connu un renouvellement quasi total de leur personnel politique dans le cadre des élections de 2008 : 80% des élus de la 2^{ème} mandature sont nouveaux et ont des besoins de formation dans tous les domaines du développement et de la gestion communale du fait de leur manque d'expérience.

Les élus et les cadres ont des compréhensions divergentes des missions de la commune : les élus sont préoccupés le développement de la commune et la réalisation des infrastructures communales tandis que le personnel attend prioritairement l'amélioration des conditions de travail de l'administration communale (salaires, équipement, locaux, etc.).

On observe une mutation progressive, encore très timide, de l'administration de commandement (héritage des sous-préfectures et des circonscriptions urbaines) vers une gestion communale performante : personnel suffisant en général mais assez mal réparti et qui tient peu compte de l'adéquation profil-poste, administration relativement structurée mais peu performante du fait de l'absence des outils adéquats et d'une organisation rationnelle, pyramide des emplois déséquilibrée en faveur des agents de la catégorie C et D, cadre de travail souvent inadéquat, l'arrondissement n'est pas encore arrimé au centre de la commune et ne dispose même pas parfois du minimum pour exécuter les missions de base (état civil, affaires domaniales, etc.).

Les grandes communes et celles qui abritent des villes moyennes ont une expérience de programmation et de planification (PDC) établie, par respect des dispositions légales et réglementaires. Elles disposent des moyens financiers suffisants pour assurer également le suivi-évaluation (élaboration des PAI), même si les plans annuels d'investissement ne leur sont pas très utiles, la programmation budgétaire et celle des investissements étant souvent déconnectées des PDC. Du fait de la présence de plusieurs PTF depuis de nombreuses années pour certains, à travers les différents programmes mentionnés plus haut, le dispositif et les outils de la maîtrise d'ouvrage sont en place dans la plupart des communes, fonctionnent relativement bien et attendent d'être consolidés par les appuis futurs. Ces communes font état d'une bonne expérience de passation et de suivi des marchés, de même que d'entretien des infrastructures communales ; elles sont toutes dotées d'une direction (ou service) des services techniques.

En matière d'accompagnement de la décentralisation, ces communes bénéficient d'appuis extérieurs substantiels et pérennes, mais qui malheureusement, interviennent souvent sans concertation, ni mise en cohérence des actions sur le terrain : d'où une faible appropriation des outils et méthodes, pas de documentation ni capitalisation après le retrait des PTF.

Malgré la mise en place des RFU/SIF dans toutes les communes concernées (celui d'Abomey-Calavi est en cours d'implantation par le PAACO), la mobilisation des ressources propres est encore très faible dans un contexte où l'économie informelle est dominante et contribue très peu au financement du développement communal. Les investissements sur fonds propres sont quasi nuls et hypothèquent ainsi l'exercice des compétences de maîtrise d'ouvrage.

Les populations ne sont pas encore passées au statut de simple administré à celui de citoyen responsable. La communication sociale pour le développement de la commune est encore inexistante.

6.3. Fonctionnement de la commune

Les taux d'encadrement [(cadres A+B)/(cadres C+D+E)] sont relativement élevés dans 9 communes sur 11. Cela s'explique par la relance des recrutements des cadres de conception dans les mairies qui financièrement à l'aise depuis l'avènement de la décentralisation.

Il n'y a pas d'implication des élus – autre que le maire et ses adjoints des fois – dans la gestion de l'administration communale et la conduite des projets et activités de développement de la commune. Cette faiblesse des relations entre les élus et les agents de la commune s'aggrave au niveau des arrondissements dont les chefs, en dehors des sessions du conseil communal, ne sont pratiquement pas associés à la gestion de la commune au niveau central (9 communes sur 11). On assiste même dans certaines communes à une gestion communale solitaire par le maire.

Les secrétaires généraux n'assurent pas réellement leur fonction de coordination des services par défaut d'organisation efficace, volonté du maire de collaborer directement avec certains chefs de service et manque de compétence du secrétaire général lui-même. Seulement 4 communes sur 11 sont dotées d'organigrammes entièrement pourvus. Les référentiels des missions et des métiers existent et sont appliqués dans les Communes à statut particulier seules. Aucune des communes n'est dotée d'un système de contrôle interne de gestion.

Le diagnostic fait apparaître que le personnel et les cadres en service dans ces grandes et moyennes communes est en nombre suffisant. Cependant, les administrations souffrent d'une absence de stratégie de gestion des ressources humaines qui se caractérise aussi par un gap de management intra-services et inter-services.

Les organigrammes ont été élaborés sur la base des besoins (et non des moyens) et sont immédiatement et entièrement installés que les communes soient en mesure de les pourvoir à 100% ; dans la plupart des cas ils sont non fonctionnels. On note aussi un mauvais positionnement des cadres (A+B) et une mauvaise répartition des agents (C+D+E), avec en prime une absence généralisée de motivation des agents du fait de frustrations nées de la gestion hasardeuse de leur carrière et du non respect de l'adéquation profil-poste lors du positionnement des responsables des structures communales.

6.4. Utilisation des outils et méthodes

On note la présence des outils de mobilisation des ressources de la fiscalité locale (RFU/SIF⁶) dans la totalité des communes, Abomey-Calavi étant la dernière où le RFU est en cours d'implantation par le PAACO. Bien que les villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou aient bénéficié il y a quelques années d'observatoires urbains, aucun observatoire, ni de SIG⁷ n'est fonctionnel dans les communes enquêtées. L'informatisation progressive de la gestion budgétaire et financière est très avancée dans 7 des 11 communes.

La culture de la planification du développement communal est bien enracinée (PDC/PDM/PDES⁸) dans toutes les communes, contre seulement 8 communes en ce qui

⁶ RFU/SIF : registre foncier urbain – système d'informations foncières.

⁷ SIG : système d'informations géographiques.

⁸ PDC/PDM/PDES : plan de développement communal – plan de développement municipal pour les CSP – plan de développement économique et social.

concerne les PAI⁹ de l'année 2007, tous non opérationnels. Le suivi-évaluation qui doit compléter la planification n'existe que théoriquement, surtout quand les PTF l'imposent comme conditionnalité pour financer les investissements communaux.

Il s'agit de communes dont les chefs-lieux sont des grandes villes ou des villes moyennes, les documents de planification urbaine sont par conséquent présents dans 7 communes où ils sont déjà caducs et malheureusement non mis en œuvre. Le dispositif et les compétences de maîtrise d'ouvrage en place sont en place et fonctionnent relativement bien, en tout cas avec des fortunes différentes selon les communes. On note cependant que les directions des services techniques, les cellules communales de passation des marchés, les directions des affaires financières et les autres structures qui sont impliquées dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale fonctionnent de façon cloisonnée et handicapent le bon fonctionnement de l'administration communale dans ce domaine. Les services urbains de base délivrés sans professionnalisme ; le PPDI est délaissé depuis des lustres dans les communes qui en avaient.

La communication communale assurée en général par le cabinet du maire, le service ou la direction de l'information, de la documentation et de la communication est dans la plupart des communes marginalisée. Il en découle que la communication en direction des populations est en complètement abandonnée au profit d'une commune plus événementielle prioritairement axée sur la promotion du maire et de son image.

De ce qui précède, on déduit que dans les communes à statut particulier et les communes qui abritent des villes moyennes, les outils techniques de gestion communale sont en place mais pas toujours appropriés. Souvent ils sont multiples et trop complexes. Les outils d'aide à la décision (base de données, cartographie, tableaux de suivi, etc.) sont inexistants, ce qui oblige souvent à la navigation à vue. La communication communale, parce trop événementielle, exclue les citoyens et ne promeut de la citoyenneté. En général les services aux citoyens ne sont pas satisfaisants.

6.5. Financement et développement local

Contrairement aux idées souvent répandues, toutes les communes de ce groupe couvrent leurs dépenses de personnel avec leurs ressources propres. Il reste que 4 communes ne couvrent pas encore totalement leurs dépenses de fonctionnement. Avec les outils techniques existants, on note la volonté des équipes communales de se doter réellement de stratégies de mobilisation des ressources financières.

Pour le moment, le potentiel de l'économie locale des communes n'est pas suffisamment exploité dans la promotion du développement communal et la planification des possibilités de mobilisation des ressources propres. Les communes vivent dans l'immobilisme économique en attendant les transferts de ressources du budget général de l'Etat et des partenaires extérieurs (PTF, coopération décentralisées). Les PDC ne comportent aucune action de développement de l'économie locale malgré l'étude que le PRODECOM a commandité pour le compte des 77 communes du Bénin.

Les communes attendent la loi qui va organiser l'intercommunalité au Bénin ; pour l'instant l'absence de projets et d'actions dans ce domaine démontre que l'intercommunalité

⁹ PAI : plan annuel d'investissement.

n'est pas encore perçue comme un levier du développement des communes par l'ensemble de la communauté des acteurs de la décentralisation.

Toutes les communes à statut particulier et celles qui ont des villes moyennes comme chefs-lieux bénéficient de plusieurs partenariats, programmes et appuis en cours, tant au niveau de la coopération multilatérale, bilatérale que décentralisée.

On peut conclure que les communes de ce groupe n'ont pas de gros besoins de ressources en ce qui concerne leur fonctionnement : outre les ressources humaines, elles disposent des moyens financiers pour fonctionner et assurer leurs missions vis-à-vis de leurs administrés. La plupart d'entre elles ne disposent cependant pas de stratégies efficaces de mobilisation de ressources : absence de volonté politique, outils non performants et non utilisés de façon optimale. Leur potentiel économique mérite d'être mieux valorisé pour devenir réellement le levier de leur développement.

L'intercommunalité est limitée à la constitution d'associations de loi 1901 qui ne reposent pas encore sur des actions concrètes telles que les projets de territoire, services techniques communs, les divers échanges d'expériences et de bonnes pratiques. Avec le niveau de ressources dont elles disposent, les appuis doivent rechercher la performance des services communaux pour établir une corrélation entre les ressources utilisées et la qualité des services rendus à la population.

6.6. Points forts : personnel et ressources

	POSITIF	+/-	NEGATIF
FONCTIONNEMENT	<ul style="list-style-type: none"> •Effectif du personnel •Nombre de cadres par service •Taux d'encadrement 		<ul style="list-style-type: none"> •Relation élus – personnel •Coordination des services •Référentiel •Organigramme pourvu •Personnel des arrondissements
OUTILS/MÉTHODES	<ul style="list-style-type: none"> •RFU/SIF •Informatisation du budget/gestion fin. •PDC/PDM/PDES •Services urbains de base •Dispositif maîtrise d'ouvrage 	<ul style="list-style-type: none"> •PAI à jour •Documents d'urbanisme opérationnels •Patrimoine : état des lieux et plan de maintenance 	<ul style="list-style-type: none"> •Observatoires/SIG/PPDI •Plan de communication •Communication pour la citoyenneté – en direction des arrondissements
FINANCEMENT	<ul style="list-style-type: none"> •Ressources propres (personnel + fonctionnement) •Partenariats 	<ul style="list-style-type: none"> •Stratégie de mobilisation des ressources •Economie locale 	<ul style="list-style-type: none"> •Intercommunalité

6.7. thématiques d'appui – schéma

CIBLES	OBJECTIFS
ÉLUS LOCAUX	<input type="checkbox"/> Aider les élus à s'impliquer dans le développement communal et à devenir des responsables et proactifs
ÉLUS / PERSONNEL	<input type="checkbox"/> Acquérir une compréhension commune des missions / compétences / attributions <input type="checkbox"/> Revisiter le concept de service public comme déterminant dans l'amélioration des conditions de vie des populations
PERSONNEL	<input type="checkbox"/> Professionnaliser l'administration communale en valorisant la fonction de secrétaire général et les postes à responsabilité en passant à une gestion managériale moderne et performante <input type="checkbox"/> Agir sur la qualité de la dépense et la mobilisation des ressources en consolidant les outils existants et proposant de nouveaux

6.8. Appuis envisagés

Les axes d'interventions sur les communes à statut particulier et les communes abritant des villes moyennes vont concerner les points ci-après :

- Dans le domaine du fonctionnement communal : (i) organigramme sur la base des moyens et des objectifs ; (ii) coordination interservices et management du personnel (redéploiement) ; (iii) coordination intra-services et recrutement ; (iv) accompagnement des services communaux sur la durée.
- En ce qui concerne les outils techniques et méthodes de l'administration communale : (i) observatoire de développement communal (SIG) ; (ii) informatisation des services clés (finances et services techniques) ; (iii) projets de territoire et feuilles de route (opérationnalité) ; (iv) communication et action pour la citoyenneté.
- Sur le plan du financement et du développement de l'économie locale : (i) action de relance de l'économie locale (appel à propositions – études) ; (ii) réhabilitation et développement des RFU/SIF ; (iii) qualité de la dépense ; (iv) promotion et incitation à l'intercommunalité (projets, services communs).

Thématiques	Communes	Éléments de diagnostic	Handicaps	Lignes de force	Enjeux / défis
généralités	Cotonou	projet d'agglomération	développement Economie informelle dominante	Outils de prospective / planification	Développement de l'intercommunalité en luttant contre la pollution et
	10 autres communes	densification du tissu urbain au détriment du secteur rural Faibles ressources (moins de 1000 F / ménage de contribution annuelle) L'arrondissement est « le parent pauvre »	Peu de prospective / planification Faible capacité contributive des citoyens / usagers	villes préfectorales ou pouvant le devenir	élaborer les politiques publiques locales Potentiel de développement, capacités des arrondissements
concepts / principes de la décentralisation appliquée aux communes	11 communes	Beaucoup de nouveaux élus (80%) et de nouveaux maires obstacle à une bonne définition des politiques publiques (globale et sectorielles) Des expérimentations intercommunales intéressantes	Manque d'expérience Elus focalisés sur les bailleurs de fonds pour des opérations à forte visibilité immédiate Arrondissement délaissé	Des bailleurs de fonds présents avec des programmes ciblés	Schéma directeur administratif observatoire urbain définition des politiques publiques
administration municipale		Une administration communale, structurée mais peu performante Pas ou peu d'outils de management des ressources humaines Une pyramide des emplois déséquilibrée Conditions de travail déplorables Appropriation des outils des partenaires peu suivie d'effets, sauf RFU et SIF, Les mieux nantis en équipement, matériel, mobilier	Cadres peu disponibles, peu motivés, Potentiel économique insuffisamment connu, exploité et géré Aide non coordonnée, Manuels et guides très peu utilisés, Faible capacité de financement des dépenses Trop peu d'épargne consacrée à l'investissement	Des cadres de mieux en mieux formés	Professionnalisation de l'administration municipale Développement des outils et méthodes bonnes conditions de travail Stratégie de communication
prestations / fournitures de services		les moyens ne suivent pas La gestion déléguée est préférée à la gestion en régie directe Manque un référentiel des prestations L'outil cartographique, quand il existe, n'est pas valorisé	Manque de cadres à des postes stratégiques les élus qui semblent s'en désintéresser Moyens techniques et financiers trop faibles	La notion de dépenses utiles	
planification locale		Patrimoine connu, L'Etat n'a toujours pas procédé au transfert du patrimoine pratiquer l'exercice de la prospective / planification / programmation Les lotissements génèrent trop de problèmes)	Pas d'actualisation de l'inventaire Plus de PAI depuis 2006	La seconde génération de PDC	Actualisation annuelle de l'inventaire Plan annuel de maintenance

CAPACITES INSTITUTIONNELLES DES COMMUNES A STATUT PARTICULIERS ET CELLES QUI ABRITENT DES VILLES SECONDAIRES												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
	ABOMEY	ABOMEY-CALAVI	BOHICON	COTONOU	DJOUGOU	KANDI	LOKOSSA	NATITINGOU	OUIDAH	PARAKOU	PORTO-NOVO	
Densité de population (Hab.RGPH2002/km²)	553	479	805	8 419	45	28	296	25	210	=	4 299	
FONCTIONNEMENT	Relations élus - personnel	CODIR/CC/SG-ST	CODIR/Conf CA	CODIR/SG-ST	CODIR/PA-SG-ST	CODIR/SG-ST	CODIR/SG-ST	CODIR/CC-SG-ST	CODIR/CC-SG-ST	CODIR/SG-ST	CODIR/SG-ST	
	Contrôle interne de gestion	NON	NON	NON	OUI	NON	NON	NON	NON	NON	NON	
	Référentiel missions/métiers	NON	NON	NON	OUI	NON	NON	NON	NON	OUI	OUI	
	Organigramme pourvu	OUI	NON	OUI	OUI	NON	NON	NON	OUI	NON	NON	
	Effectif du personnel	82	148	113	1 102	76	67	61	57	115	124	321
	Taux d'encadrement	5%	12%	8%	9%	10%	8%	17%	4%	13%	19%	10%
	Nombre de cadres par service	0,54	2,08	1,09		1,43	1,25	1,21	0,85	2,17	3,4	5,23
	Personnel arrondissement				OUI			OUI				
OUTILSMETHODES	RFU/SIF	SIF/PDDC	RFU/PAACO	SIF/PDDC	RFU	RFU	RFU	RFU	RFU/PGUD2	RFU	RFU	
	Observatoire/SIG	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	
	Informatisation/Budget/Gest fin/compt	OUI	OUI/PGUD2	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	
	Autres services informatisés	NEANT	NEANT	NEANT	NEANT	NEANT	NEANT	NEANT	NEANT	NEANT	NEANT	
	PDC/PDM/PDES (année)	2004	OUI	OUI	2007	2003	OUI	2004	2006	OUI	2004	
	PAI (dernière année)	NON	2005	NON	NON	OUI	NON	2008	2006	NON	2008	
	PPDI	NON	NON	NON	OUI	NON	NON	NON	NON	OUI	OUI	
	Services urbains de base	Déchets/Voirie/Assainissement	Déchets/Voirie	Déchets/Voirie/Assainissement	Divers SU	Déchets/Voirie/Assainissement	Déchets/Voirie/Assainissement	Déchets/Voirie/Assainissement	Déchets/Voirie/Assainissement	Déchets/Voirie/Assainissement	Divers SU	Divers SU
	Dispositif maîtrise d'ouvrage	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
	Documents d'urbanisme	PDU	Plan de référence	PDU	SDAU Grand Cotonou	PDU	NON	NON	NON	NON	PDU	PDU
	Patrimoine - état des lieux/maintenance	OUI-PDDC/NON	OUI-PGUD2/NON	OUI/NON	OUI/OUI	EN COURS/PDDC	OUI/PGUD2/NON	OUI/PGUD2/NON	OUI/NON	OUI/NON	OUI/OUI	OUI/OUI
	Plan de communication	OUI/PRODECOM	NON	NON	OUI	OUI/PDDC	NON	NON	NON	NON	NON	NON
	Structure de gestion communication	Cabinet	Cabinet	SICAD	Cabinet	Cellule	SAIC	SICAD	SICAD	Cabinet	Cabinet	Cabinet
Support Com. arrondissement	NEANT	OUI	NEANT	OUI	NON	NON	NON	NON	NON	OUI	OUI	
FINANCES/DEVT	Ressources propres par habitant	1 559	2 048	4 229	13 849	939	2 864	2 865	2 193	5 760	5 035	1 403
	Ressources propres/fais personnel	206%	533%	413%	494%	289%	409%	353%	348%	4031%	538%	112%
	Ressources propres/fonctionnement	87%	164%	124%	131%	90%	116%	62%	112%	159%	110%	25%
	Stratégie de mobilisation des ressources	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
	Partenariats et coopération déc.	PADECOM/PDDC/FIVIS/Albi	PGUD2/PAACO/Fombeau Zard	FIVIS/Roche/Seine Eure	PGUD2/PAACO/Créteil/Rosny sb	PDDC/PA-PDC/Evreux	ADECOM/Ville Franche	PGUD2/Evere	PA-PDC/PDDC/Huy	PDDC/Asque	PGUD2/Orléans	PGUD2/Lyon/Cergy-Pontoise
Intercommunalité	NEANT	CIED/CDS Cotonou	NEANT	CDS Cotonou	NEANT	NEANT	NEANT	NEANT	CIED/Cotonou	NEANT	NEANT	
Economie locale	Tourisme	Agglomération/Université/Tourisme	Commerce/industrie	Capitale économique du Bénin	Commerce/Transports/Carrefour	carrefour/Commerce/Agriculture	Pôle politique et administratif	Tourisme	Tourisme	Commerce/Transports/Industrie/Pôle régional	Capitale politique administrative	

7. L'économie locale

7.1 Concepts

a) Le développement économique local :

- Le fait pour les populations d'une localité de travailler ensemble pour réaliser une croissance économique durable génératrice d'avantages économiques et d'améliorations de qualité de la vie de tous. (Banque Mondiale, 2004)
- Un processus par lequel le secteur public, le milieu des affaires et le secteur non gouvernemental, ensemble, travaillent pour créer de meilleures conditions de croissance économique et de création d'emplois. (www.worldbank.org/urban/led)
- Un processus participatif par lequel les populations locales, les collectivités locales, la société civile et le secteur privé constituent différentes formes de partenariat et travaillent ensemble pour gérer les ressources locales et obtenir des ressources extérieures afin de stimuler l'activité commerciale locale (qui crée des emplois, développe l'entreprise et accroît les recettes publiques). (Documentation FENU).

L'objet du développement économique local est donc de renforcer la capacité économique d'une région, d'un territoire, en vue d'améliorer son avenir économique et la qualité de vie de toute la population. Il s'agit d'un processus par lequel les partenaires du secteur public, du secteur privé, des organisations de la société civile coopèrent pour créer de meilleures conditions pour la croissance économique et la génération de l'emploi.

b) Promotion de l'économie locale :

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.

c) Le rôle de la commune dans la promotion de l'économie locale :

L'appui au développement économique local est une composante essentielle du développement local et est du ressort de la commune. (*Articles: 104 à 107 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 précise les domaines de compétence et d'exercice des attributs de la commune en République du Bénin*).

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** ».

La commune en tant qu'entité juridiquement et financièrement autonome devra :

- Décider des investissements économiques dans son domaine de compétence et négocier avec les pouvoirs publics pour la réalisation d'investissement par l'Etat,
- Encourager les opérateurs économiques à entreprendre et investir,
- Initier des investissements visant à promouvoir l'installation et le développement des activités économiques sur le territoire communal pour l'augmentation des revenus sur son territoire ;
- Créer et faciliter un cadre institutionnel fiable ;

- Promouvoir les infrastructures socio-économiques/communautaires ;
- Assurer et faciliter la communication locale et la gestion de l'information ;
- Faciliter la mobilisation des ressources financières ;
- Mettre en place un système de bonne gouvernance ;

7.2 Contexte actuel

Le démarrage du PACTE s'inscrit dans un contexte marqué par :

- Des ressources propres des communes encore peu mobilisées : 30% des communes ont des ressources propres inférieures à 500 Fcfa/hab., le tiers des communes entre 500 et 1000 Fcfa/hab,
- Une valorisation encore insuffisante de l'économie locale par les communes. 20% d'entre elles ne couvrent pas les dépenses du personnel par leur fonds propres et 53% ne couvrent pas la totalité des frais de fonctionnement par leurs fonds propres,
- Une méconnaissance du potentiel de l'activité économique sur leur territoire.

7.3 Constats

L'évaluation des capacités institutionnelles des communes s'est aussi intéressée à l'économie locale dans les communes. Il s'agit d'appréhender les efforts déployés par chacune en vue (1) de rendre attrayant l'environnement économique au niveau des communes, (2) de promouvoir les actions menées en direction de l'économie locale, (2) d'initier des projets d'actions des communes pour promouvoir l'économie locale.

Suite aux investigations menées dans un échantillon de 34 communes, il ressort que :

- Peu de communes ont réalisé un inventaire des opérateurs économiques installés sur leur territoire (34%),
- Seulement 17% des communes ont réalisé des études sur les potentialités économiques et les filières porteuses sur leur territoire,
- L'estimation de la valeur de l'activité économique est très faiblement réalisée, elle est connue des élus dans 14,5% des communes,
- Par ailleurs l'étude révèle que l'environnement n'est pas très propice au développement de l'activité économique en termes d'accès au crédit, d'accès au conseil, de formation et de formalisation des entreprises,
- 18% des communes ayant répondu disposent d'un cadre de concertation économique réunissant la mairie, les opérateurs économiques et les organisations professionnelles.
- Le PRODECOM a réalisé une étude sur les filières porteuses dans toutes les communes du pays. Très peu de communes ont connaissance de cette étude et même celles qui en ont connaissance n'ont pas utilisé les résultats aux fins d'une valorisation de ces filières.

Concernant l'appui des communes aux opérateurs économiques locaux, le diagnostic a révélé que (échantillon de 34 communes) :

- 39% des communes facilitent l'implantation des opérateurs économiques, par l'octroi des droits d'installation sur les territoires de la commune sans formalités contraignantes,

- 43% des communes apportent une amélioration de l'environnement fiscal (pas de fixation des taxes de façon volontaire sans recours à la réglementation),
- La construction d'infrastructures socio-économique est la préoccupation essentielle des élus dans 79% des communes, mais elle se concrétise encore très peu dans la réalisation des projets communaux,
- Le système de communication pour informer les opérateurs économiques existe dans très peu de communes,
- Concernant les marchés publics communaux, les entreprises privées locales sont consultées dans 68% des communes de l'échantillon. Mais malheureusement ceux-ci ne soumissionnent pas, souvent par manque de compétence.

L'étude a cependant révélé que les élus de nos communes souhaitent initier des actions pour développer l'économie locale. Il s'agit entre autres de :

- La création d'une cellule chargée des relations avec le secteur privé local au niveau de la mairie,
- La promotion des filières porteuses dans les communes où elles existent et sont déjà connues,
- La construction des équipements marchands.

7.4 Conséquences

La conséquence directe du peu d'actions concrètes dans le domaine de l'économie locale est :

- La faiblesse des fonds propres des communes,
- La capacité limitée des communes à recruter du personnel compétent. Ce qui pèse sur le bon fonctionnement des communes,
- Les investissements destinés à la valorisation des potentialités économiques encore peu nombreux,
- La faible concrétisation de cadres favorables à la création de richesses additionnelles par les communes.

7.5 Données sur le potentiel de développement

Des investigations ont été menées lors de l'étude sur le montage du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) en 2008. Elles intègrent notamment la notion de potentiel de développement que nous allons croiser avec nos données pour définir les appuis :

Les critères de mesure du potentiel de développement économique tiennent compte de (du):

- La population,
- Taux d'urbanisation : *Suivant les concepts de base définis dans le cadre du (RGP3), «le milieu urbain désigne une zone hétérogène qui regroupe tout chef lieu de commune ayant au moins 10 000 habitants et au moins une des infrastructures ci-après : bureau de recette de poste et télécommunications, bureau de recette-perception du Trésor public, système d'adduction d'eau (SONEB), électricité (SBEE), centre de santé, collège d'enseignement général avec second cycle, d'une part, et tout arrondissement ayant au moins quatre des infrastructures énumérées ci-dessus et au moins 10 000 habitants ».*

- La densité démographique (nombre d'habitants au km²),
- Niveau des potentialités physiques (*industrie, mines et carrières exploitables, marché international, régional ou frontalier, activités de transit liées aux échanges transfrontaliers, patrimoine touristique, centre urbain important, forte production de rente -coton, arachide, anacarde - et enfin la situation de la commune par rapport aux principales routes Nationales*)
- Les recettes internes et les recettes totales de fonctionnement.

L'étude FADeC a proposé une catégorisation des communes et en distingue trois catégories.

- Les communes à potentiel de développement économique fort (A) : 15 communes (20%),
- Les communes à potentiel de développement économique moyen (B) : 24 communes (31%),
- Les communes à potentiel de développement économique faible (C) : 38 communes (49%).

En croisant ces informations avec les données collectées lors du diagnostic des communes :

- 13 communes de la catégorie A (87% du groupe) ont des fonds propres supérieurs à 1000 Fcfa/hab. dont 7 supérieurs à 2 000 cfa, 11 de ces communes (73%) supportent leur fonctionnement par leurs fonds propres,
- Dans la catégorie B, 19 communes (80% du groupe) ont des fonds propres supérieurs à 500 Fcfa/hab. dont 9 supérieurs à 1 000 Fcfa/hab. 09 communes supportent les charges de fonctionnement,
- Dans la catégorie C, 34 communes (90% du groupe) ont des fonds propres inférieur à 1 000 Fcfa/hab. dont 20 inférieurs à 500 cfa/hab.

Ces constats soulignent le lien entre le potentiel économique de développement et les ressources propres des communes.

7.6 Axes d'intervention possibles

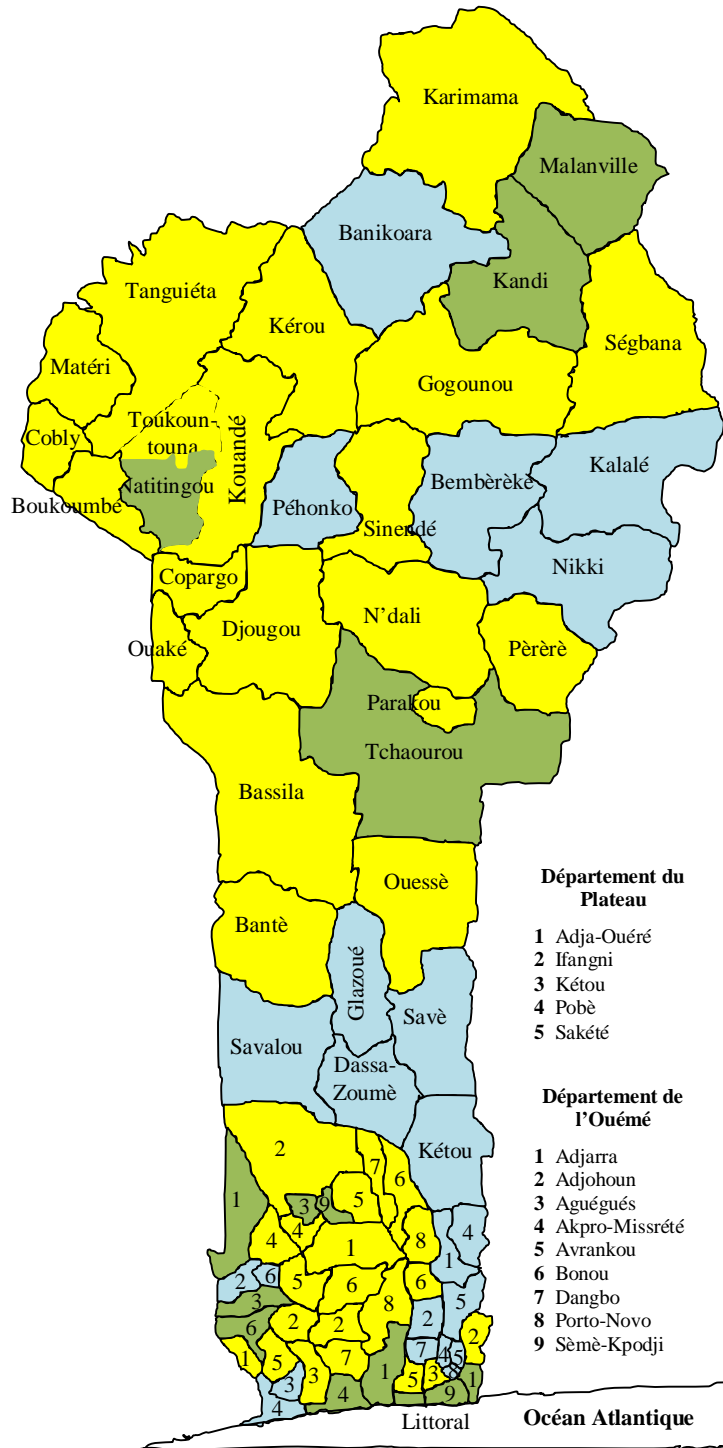
- **Les communes à potentiel de développement économique fort**
Appel à proposition pour soutenir des initiatives de promotion de l'économie locale (économie de service notamment).
- **Les communes à potentiel de développement économique moyen**
Réalisation de feuilles de route prenant en compte la promotion de l'économie locale (de service).
- **Les communes à potentiel de développement économique faible**
À travers des actions mises en œuvre dans le cadre de l'intercommunalité (projet de territoire).

Communes à fort
potentialité de
développement

Communes à
potentialité de
développement moyen

Communes à faible
potentialité de
développement

Catégorisation des communes selon les potentialités
de développement économique (source FADeC)



**Département du
Couffo**

- 1 Aplahoué
- 2 Djakotomè
- 3 Dogbo- Tota
- 4 Klouékanmè
- 5 Lalo
- 6 Toviklin

Zou

- 1 Zogbodomè
- 2 Djidja
- 3 Abomey
- 4 Agbangnizoun
- 5 Zakpota
- 6 Covè
- 7 Zagnanado
- 8 Ouinhi
- 9 Bohicon

**Département du
Mono**

- 1 Athiémé
- 2 Bopa
- 3 Comé
- 4 Grand popo
- 5 Houéyogbé
- 6 Lokossa

**Département de
l'Atlantique**

- 1 Abomey-Calavi
- 2 Allada
- 3 Kpomassè
- 4 Ouidah
- 5 Sô Ava
- 6 Toffo
- 7 Tori-bossito
- 8 Zè

**Département du
Plateau**

- 1 Adja-Ouéré
- 2 Ifangni
- 3 Kétou
- 4 Pobè
- 5 Sakété

**Département de
l'Ouémé**

- 1 Adjarra
- 2 Adjohoun
- 3 Aguégués
- 4 Akpro-Missrété
- 5 Avrankou
- 6 Bonou
- 7 Dangbo
- 8 Porto-Novo
- 9 Sèmè-Kpodji

8. L'Association Nationale des Communes du Bénin

8.1. Le contexte : des associations à plusieurs échelles

L'Association Nationale des Communes du Bénin est née en novembre 2003, suite à l'installation et au démarrage des activités des Collectivités Territoriales, dans le but de constituer un cadre commun de défense des intérêts et de promotion du développement des Communes Béninoises.

Sa création a été largement appuyée par le gouvernement béninois ainsi que par divers partenaires techniques et financiers.

A son démarrage, l'ANCB a connu d'importants conflits de leadership. Le retrait de la ville de Cotonou a largement entravé le processus d'engagement commun et de cohésion efficace dans la défense des intérêts des communes membres.

L'émergence de 9 associations de communes à l'échelon régional et départemental est liée à un souci d'assurer vis-à-vis des communes membres une présence de proximité pour prendre en compte leurs problèmes et contribuer à leur résolution.

Elle constitue une réponse à la lenteur observée au niveau des structures étatiques pour mettre en place le cadre juridique de l'intercommunalité. Les nouveaux élus ont en effet pris conscience du fait que, prises individuellement, elles ne disposent pas des moyens d'assurer leur développement. En revanche, elles veulent désormais asseoir leur décollage sur la complémentarité de leurs ressources en créant et en partageant des services d'intérêt commun.

Il y avait également, sous les yeux des initiateurs, l'heureuse expérience et les acquis positifs des associations alors existantes telles que le projet Picardie-Collines et, dans une certaine mesure, l'ACAD et l'APIDA toutes récentes.

Le recours à la loi de 1901 sur les associations est une option circonstancielle dictée par un besoin ressenti d'inscrire leur initiative dans un cadre juridique de support en attendant le vote et la promulgation de la loi sur l'intercommunalité.

L'existence des dites associations a permis de créer un cadre propice au dialogue sur les objectifs communs de développement en même temps que la mise en place, dans certains cas, de services de proximité.

Toutefois, le degré de structuration et d'organisation des associations départementales et/ou interdépartementales est bien entendu assez divers, la plupart profitant elles-mêmes d'appuis extérieurs.

La création des dites associations, sans lien fonctionnel avec l'ANCB, n'a pas favorisé le positionnement clair de cette dernière comme un acteur incontournable et unique de l'ensemble des communes du Bénin.

Par ailleurs, les relations entre l'ANCB et les 9 associations régionales et départementales de communes sont restées informelles quand elles existent, la tendance majeure étant que chaque entité évolue de son côté, joue sur son dynamisme et sa capacité à convaincre les Partenaires Techniques et Financiers dans la recherche des appuis nécessaires.

Le résultat bien perceptible est une dispersion dans l'action est un développement inégal des associations, les unes travaillant plus aisément à asseoir leurs bases et à consolider le champ de leurs activités, les autres végétant dans l'inaction et ne maîtrisant pas les difficultés et problèmes de leurs membres.

Il s'agit aujourd'hui de reconnaître que l'existence de l'ANCB est indispensable à l'avancement de la décentralisation par un renforcement de ses capacités d'organisation, de plaidoyer et de dialogue avec l'Etat et les Partenaires Techniques et Financiers.

La logique voudrait qu'au démarrage du PACTE, l'ANCB et les associations régionales et départementales travaillent à l'élaboration d'une stratégie commune permettant :

- la reconnaissance de la place et de la légitimité de chaque entité ;
- la définition précise des rôles et missions complémentaires de chacune.

Cette orientation, en filigrane dans les objectifs (général et spécifique) du PACTE, est clairement exprimée dans les résultats à atteindre.

8.2. Constats

a) La fonctionnalité dans le domaine politique et administratif

□ *Forces*

- **Le Congrès** à tenu trois réunions depuis la création de l'association : les 77 communes membres ont participé à chacune de ces réunions sauf en 2008 où il en manquait une en raison de la non installation du conseil communal.
- **Le Conseil National** a tenu une réunion chaque année de 2004 à 2006 et 2 réunions en 2007 (une ordinaire et une extraordinaire). Il a examiné et approuvé un rapport, chaque année en 2004 et 2005, et deux en 2007. Il a examiné les états financiers de 2004 et de 2006. Enfin, les comptes rendus et procès verbaux des réunions du Conseil National de 2004, 2005 et 2007 sont disponibles.
- **Le Bureau Exécutif** comptant 15 membres a tenu 5 réunions statutaires en 2004 et 4 en 2008.
- **Le Secrétariat Permanent** dispose d'un organigramme qui prévoit 6 services et 8 divisions, il compte en son sein 8 cadres de niveau A (dont 2 assistants techniques) et 2 cadres de niveau B.

Il dispose de quelques outils de programmation tels que plan stratégique et plan d'actions, plan de communication, système de suivi évaluation. Il utilise en permanence des outils de gestion pertinents (manuel de procédures, registres courrier, classeurs, chronos et formulaires nécessaires).

Le nombre de réunions hebdomadaires de coordination de l'équipe du Secrétariat Permanent évolue positivement : de réunions aléatoires en 2004 et 2005, il est passé à 24 en 2006 puis 48 en 2008.

Il a élaboré et transmis aux membres de l'association cinq procès verbaux des réunions du Bureau Exécutif tenues en 2004.

- **Le Secrétariat permanent** a participé à plusieurs voyage d'échanges : au Burkina et au Mali en 2005 avec 2 membres du Conseil National et un membre du Bureau Exécutif, puis la même année pour le Secrétaire Permanent seul.

Enfin, le Secrétariat Permanent a organisé une formation en suivi-évaluation en 2008 au profit du personnel, dont les résultats ont été partagés avec le Président et l'ensemble du personnel.

❑ *Faiblesses*

- **Le Conseil National** ne s'est pas réuni en 2008 et n'a pas examiné les états financiers de 2006 et de 2008. Il n'a jamais voté le budget comme prévu dans ses attributions, ce domaine étant devenu celui du Bureau Exécutif sans qu'une modification formelle en soit constatée dans les textes organiques.
- **Le Bureau Exécutif ne se réunit pas conformément aux textes.** La fréquence des réunions bimensuelles n'est pas respectée (nous n'avons pas eu de précisions sur le nombre de réunions tenues en 2005, 2006 et 2007). Le nombre de membres participant à ses réunions varie généralement entre 5 et 10 au point que le quorum n'est pas toujours atteint pour la validité de ses décisions. Par ailleurs, aucun P.V. de réunion du Bureau Exécutif n'a été transmis aux membres de l'association depuis 2005.

Il n'existe pas de système de partage d'informations sur les missions et séminaires auxquels les membres du BE ont participé ni de comptes rendus d'intérim assuré par les vice-présidents en l'absence du président, comme il ne se tient pas de rencontres périodiques entre le BE et le personnel.

Le Secrétaire Permanent prend généralement la relève des secrétaires thématiques pour la gestion de leurs compétences en raison des défaillances observées à leur niveau.

Le Bureau exécutif est paralysé depuis le Congrès du mois de novembre 2008 qui s'est achevé dans un désaccord total sur le partage des postes. Il en est résulté la mise en place de deux bureaux. L'intérêt des communes n'a pas été assez pris en compte et cette situation pourrait peser lourdement sur la crédibilité de l'Association si elle devait perdurer.

- **Le Secrétariat Permanent n'est pas encore totalement opérationnel.** Pour des raisons financières, tous les postes prévus à l'organigramme ne sont pas pourvus notamment le Service Information et Appuis aux Communes ainsi que le service des Relations Extérieures d'autre part. Enfin, les deux divisions (CIDOCOL et Cellule Communication) du Service Communication sont installées, mais le service lui-même n'est pas créé si bien que les deux chefs de divisions sont amenés à dépendre directement du Secrétaire Permanent qui gère déjà les ressources humaines.

Il n'y a pas de programme de formation des agents du Secrétariat Permanent

- Le système de coordination est défaillant sur certains points : il n'existe ni programme mensuel d'activités, ni tableau de bord global pour l'association et les différents services ne produisent pas de rapport mensuel ou annuel d'activités. Les comptes rendus de réunions de coordination ne sont pas adressés au BE.

Le manque de précision sur certaines activités de l'association traduit un problème général d'archivage, de conservation et de pérennisation des documents.

b) La fonctionnalité dans le domaine budgétaire et financier

❑ *Forces*

- **L'association dispose d'un budget** alimenté par les cotisations des communes membres, par une subvention conséquente de l'Etat et par les apports des partenaires techniques et financiers. Des lettres de relance ont été adressées aux communes en retard de leurs cotisations.

- **Une forte et passagère poussée de reconnaissance** des droits et obligations des membres a été observée à la veille du Congrès du 20 novembre 2008 : alors que deux communes seulement étaient à jour de toutes leurs cotisations au 18 novembre 2008, 75 d'entre elles ont soldé leurs comptes au 19 Novembre 2008, veille du Congrès. Cette situation est cependant passagère et résulte essentiellement des conditions d'éligibilité prescrites par les statuts.
- **L'association bénéficie d'un soutien financier consistant de l'Etat et des PTF¹⁰**: la part de l'Etat (50 millions) représente 33% du budget de l'association, la part de PTF représente 49%, soit un total de 82% d'apport extérieur, signe de reconnaissance de l'Association.

❑ *Faiblesses*

- **Le retard dans le paiement des cotisations est constant au niveau des communes membres** : en 2005 et 2006, 39 communes ont payé leurs cotisations soit un pourcentage d'environ 50% ; en 2007, 14 communes seulement étaient à jour de leurs cotisations soit un pourcentage d'environ 18%. Le taux de recouvrement annuel est en moyenne de 30%.

Malgré ces difficultés, ni le Bureau Exécutif ni le Secrétariat Permanent de l'association n'ont organisé de tournée directement consacrée à la sensibilisation des communes retardataires. Il en résulte que la part des cotisations des membres dans le budget l'Association n'est que de 18%.

c) La visibilité interne et avec les communes

❑ *Forces*

- **Il existe une Cellule de Communication** au sein de l'Association. Elle développe plusieurs supports de communications entre l'ANCB et les communes : un journal bimestriel «ECHO des Communes» et un site Internet fonctionnel depuis octobre 2008. Ces actions sont articulées autour d'une stratégie de communication et de lobbying dont l'association s'est dotée sur la base d'un diagnostic solide.
- L'association prend en compte et développe des actions pertinentes au profit des communes (CIDOCOL, OMD, Thématique Eau, autoévaluation de la gouvernance locale, etc.). Elle contribue également à la résolution des problèmes et préoccupations des communes dont elle a connaissance, notamment en ce qui concerne les menaces de destitution où elle intervient comme modératrice, les cas d'emprisonnement de maires et les questions relatives à l'état civil.
- La totalité des communes est impliquée dans les activités de l'association notamment en ce qui concerne l'Auto Evaluation de la Gouvernance Locale et les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

❑ *Faiblesses*

- Le réflexe de compte rendu et l'effort de partage d'expériences ne sont pas perceptibles au sein des membres du Bureau Exécutif : l'inexistence de comptes rendus, de rapport de mission, et la relative absence de séances de partage ne facilitent pas la visibilité interne de l'association.

¹⁰ Le tableau en annexe en donne les détails.

- La communication entre le Bureau Exécutif et le personnel du Secrétariat Permanent, qui devrait se traduire par les réunions semestrielles ou annuelles, n'apparaît pas comme une exigence de bonne gouvernance.
- Une absence de ligne directrice et une persistance des actions à caractère ponctuel ont été observées non seulement dans les relations avec les communes mais aussi au regard des services que l'ANCB pourrait leur rendre : inexistence de tournées périodiques sur le terrain, peu ou pas de relations opérationnelles avec les associations départementales/régionales, absence de programmes de renforcement de capacités.
- L'association n'a pas engagé d'actions en vue du vote des textes d'application complémentaires des lois de décentralisation.

d) La visibilité externe avec l'Etat, les Partenaires Techniques et Financiers, les Associations Régionales et Départementales

□ Forces

- L'ANCB a impliqué les Associations Régionales et Départementales dans certaines de ses activités : OMD ; Auto évaluation ; Eau et Assainissement. Sur cette dernière thématique, un Expert Eau et Assainissement logé à l'ANCB intervient par le biais de certaines associations régionales et départementales (ACAD, APMC, CCO, CCP).
- Les réunions de concertation avec les PTF (1 en 2007 et 4 en 2008) renforcent l'harmonie entre Partenaires : l'élaboration et la disponibilité des rapports des réunions tenues avec les PTF traduisent le souci de recherche de durabilité, le niveau de compréhension est élevé et pertinent entre l'ANCB et les PTF.
- Plusieurs réunions de concertation se sont tenues avec l'Etat sur les problèmes cruciaux de la décentralisation notamment le transfert des ressources. Des rencontres trimestrielles ont eu lieu avec le MDGLAAT sur les questions d'auto évaluation, de subvention de l'Etat, d'insignes et d'écharpes. Il est important de souligner que l'association est sollicitée par l'Assemblée Nationale pour donner son avis sur le budget de l'Etat avant le vote de ce dernier.
- Au total, l'ANCB participe à une vingtaine d'instances nationales de décision.
- Le site web de l'ANCB, fonctionnel depuis octobre 2008, est un atout majeur pour renforcer ses capacités de communication vers l'extérieur.

□ Faiblesses

- L'association n'a pas formalisé ses relations avec les Associations Régionales et Départementales.
- Elle n'est pas assez engagée dans des activités de capitalisation et de diffusion des bonnes pratiques et expériences dans le domaine de la décentralisation.
- Les difficultés d'organisation interne constatées lors du diagnostic pèsent sur l'exploitation que l'ANCB fait de sa participation à quelques 20 instances nationales (pas de retour, pas de suivi des recommandations, implication ponctuelle lors des rencontres, et par conséquent faible poids de l'ANCB dans ces instances).

e) Le débat public

❑ *Forces*

- 2 conférences de presse ont été organisées en 2004 et un certain nombre de communiqués ont été passés.
- Une conférence de presse a été organisée en 2008 pour le lancement du site web.

❑ *Faiblesse*

- L'ANCB n'engage pas de débat public sur les problèmes cruciaux de la décentralisation.

8.3. Synthèse du diagnostic et perspectives

a) Le diagnostic posé

- L'ANCB a réalisé, depuis sa création, des efforts non négligeables pour se positionner comme structure faitière de l'ensemble des Communes du Bénin.
Elle a su développer des activités au bénéfice des communes et avec les communes ainsi que des activités de communication.
- L'Etat et nombre de PTF reconnaissent son importance, son rôle et ses missions ; ils lui apportent les appuis financiers et techniques nécessaires.
- Sur le plan de la communication, elle est très active en direction des Partenaires Techniques et Financiers en raison de l'importance des activités programmées.
- Malgré ses efforts, son rôle n'est pas correctement assuré en raison des freins politiques et administratifs qui entravent ses structures et ses méthodes de gestion. Elle n'a pas assez pesé sur les débats nationaux.
La légitimité de sa position en subit les contrecoups.
- Les retards dans le paiement des cotisations caractérisent ses finances, la faisant dépendre, dans une large mesure, des contributions des Partenaires Techniques et Financiers.
- Le bilan global, bien qu'assez positif pour une jeune association d'une telle complexité, montre que le rayonnement de l'ANCB n'est pas à la hauteur de ses ambitions et des enjeux de la décentralisation au Bénin.

b) Les perspectives et les axes d'interventions

❑ *Perspective pour l'ANCB*

- Donner la priorité au lobbying et à l'intermédiation que l'ANCB doit pouvoir mener pour le compte des communes.
- Assurer réellement la défense de l'intérêt collectif des 77 communes du Bénin.
- Tirer les enseignements nécessaires des expériences associatives dans la sous région pour renforcer son organisation politique et technique, mais aussi développer des activités en direction des communes.
- Formaliser les conventions de partenariat avec les Partenaires Techniques et Financiers ainsi qu'avec les associations régionales et départementales.
- Renforcer la collaboration avec l'Etat et faire reconnaître son dynamisme au sein des structures nationales dont elle est membre.
- Communiquer davantage en direction des communes et des autres acteurs de la décentralisation.

❑ *Axes d'intervention possibles du PACTE*

- Elaborer les documents de cadrage de l'association et notamment le plan stratégique 2009-2013.
- Renforcer les compétences techniques de l'association sur l'analyse des politiques sectorielles.
- Appuyer sa réorganisation fonctionnelle et renforcer ses compétences.
- Animer des réunions avec les responsables et les cadres du Secrétariat Permanent en vue de la dynamisation de l'association.
- Améliorer ses capacités de dialogue permanent avec les pouvoirs publics.
- Améliorer les conditions d'échanges permanents avec les Associations régionales et départementales (conventions de partenariat, stratégies communes, clarification des rôles).
- Appuyer l'Association dans la fourniture de services et d'informations aux communes (base de données, capitalisation, diffusion).

c) **Conditions de mise en œuvre**

La principale condition pour que les appuis du PACTE soient mis en œuvre est le règlement complet de la crise qui secoue actuellement l'association depuis le Congrès du mois de novembre 2008. Il est en effet difficile d'appuyer une association dont l'organe élu est en pleine crise au risque de faire de l'ingérence, même si le PACTE voit le danger de laisser le Secrétariat Permanent subir les conséquences de la situation actuelle.

9. Les associations départementales et régionales des communes

9.1. Contexte et indicateurs

Le contexte général de la création des associations départementales et régionales a été dressé au chapitre précédent consacré à 'ANCB. Il a été dénombré trois associations régionales, six associations d'envergure départementale et un groupement de communes d'envergure départemental.

Les associations à rayonnement régional sont :

- l'Association des Communes de l'Atacora Donga (ACAD) ;
- l'Association des Communes de l'Atlantique Littoral (ACAL) ;
- l'Association des Communes du Mono Couffo (ACMC).

Les associations d'envergure départementale sont :

- l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADeCoB) ;
- l'Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA) ;
- la Communauté des Communes du Plateau (CCP) ;
- la Communauté des Communes de l'Ouémé (CCO) ;
- l'Union des Communes des Collines (UCC) ;
- l'Union des Communes du Zou (UCOZ).

Le groupement de communes d'envergure départementale est le Groupement Intercommunal des Collines (GIC).

Les indicateurs de typologie retenus se subdivisent ainsi qu'il suit :

- la fonctionnalité appréciée sous l'angle juridique, organique et l'existence des outils de gestion ;
- la capacité d'autofinancement impliquant :
 - l'existence d'un projet financé par un ou plusieurs partenaires techniques et financiers ;
 - le montant des cotisations ;
 - les parts contributives respectives de l'association, de l'Etat et des partenaires techniques et financiers dans les activités de l'association ;
- l'opérationnalité qui s'apprécie à travers les tournées ou réunions de l'association dans les communes, d'une part ; les services rendus aux communes, d'autre part.

Les associations ou groupement d'intérêt intercommunal mis en place dans le cadre de la gestion ou la mise en œuvre de projets de territoires (Ex : CIED¹¹, ACBVO¹²) n'ont pas été traités dans ce diagnostic car embrassent des objectifs assez différents de ceux que se fixent les associations de communes enquêtées.

9.2. Constats

- a) Les objectifs visés par les associations dénotent (i) un besoin général de regrouper les efforts et de construire le développement local intégré par recours à l'intercommunalité, (ii) une ambition simultanée de constituer un cadre de dialogue et de concertation sur les problèmes et préoccupations majeurs des communes et des populations, (iii) un alignement sur des expériences réussies ailleurs avec la contribution des Partenaires Techniques et Financiers.
- b) Le cadre juridique de base se fonde à la fois sur la loi de 1901 relative aux associations et sur une orientation provisoire vers l'intercommunalité en attendant le vote et la promulgation de la loi régissant ce domaine.
- c) Les conditions fixées par la loi de 1901 n'ont pas été respectées dans la plupart des cas, notamment en ce qui concerne la publication au journal officiel (constitutive de capacité juridique), et la déclaration et la publication de toute modification intervenue ultérieurement.
- d) La fonctionnalité générale est assurée lorsque l'association bénéficie d'appuis financiers extérieurs pour la mise en œuvre de ses activités. Elle est en revanche inexistante pour les associations en attente de ces appuis ; ce qui fait de ces dernières des associations sur papier.
- e) D'une façon générale, la capacité d'autofinancement des activités est quasi inexistante pour la grande majorité des associations en raison de la faiblesse des ressources propres alimentées essentiellement par les cotisations des communes membres, mais aussi en raison du mode de calcul de ces cotisations rarement en adéquation avec les besoins réels de l'association et les capacités contributives des communes. Les retards observés dans le paiement des cotisations ne facilitent pas le fonctionnement des associations.

¹¹ Conseil Intercommunal d'Ecodéveloppement.

¹² Association des Communes de la Basse Vallée de l'Ouémé.

- f) La plupart des associations ne sont pas fonctionnelles ; elles n'arrivent même pas à effectuer des tournées périodiques dans les communes membres pour prendre en charge et contribuer à résoudre leurs préoccupations et problèmes. Par ailleurs les associations ne développent pas de services directs rendus aux communes lorsqu'elles ne bénéficient pas d'un financement extérieur de support.

9.3. Typologie des associations

a) La méthodologie utilisée

Elle a consisté à classer les associations en fonction du résultat de la mesure des indicateurs présentés au § 1.d. Un tableau de synthèse a été ensuite élaboré en fonction du nombre de points obtenus. Ce tableau figure en annexe 2 du présent document.

Le classement final a permis d'aboutir à une catégorisation présentée sur la carte en page suivante.

b) La typologie des associations

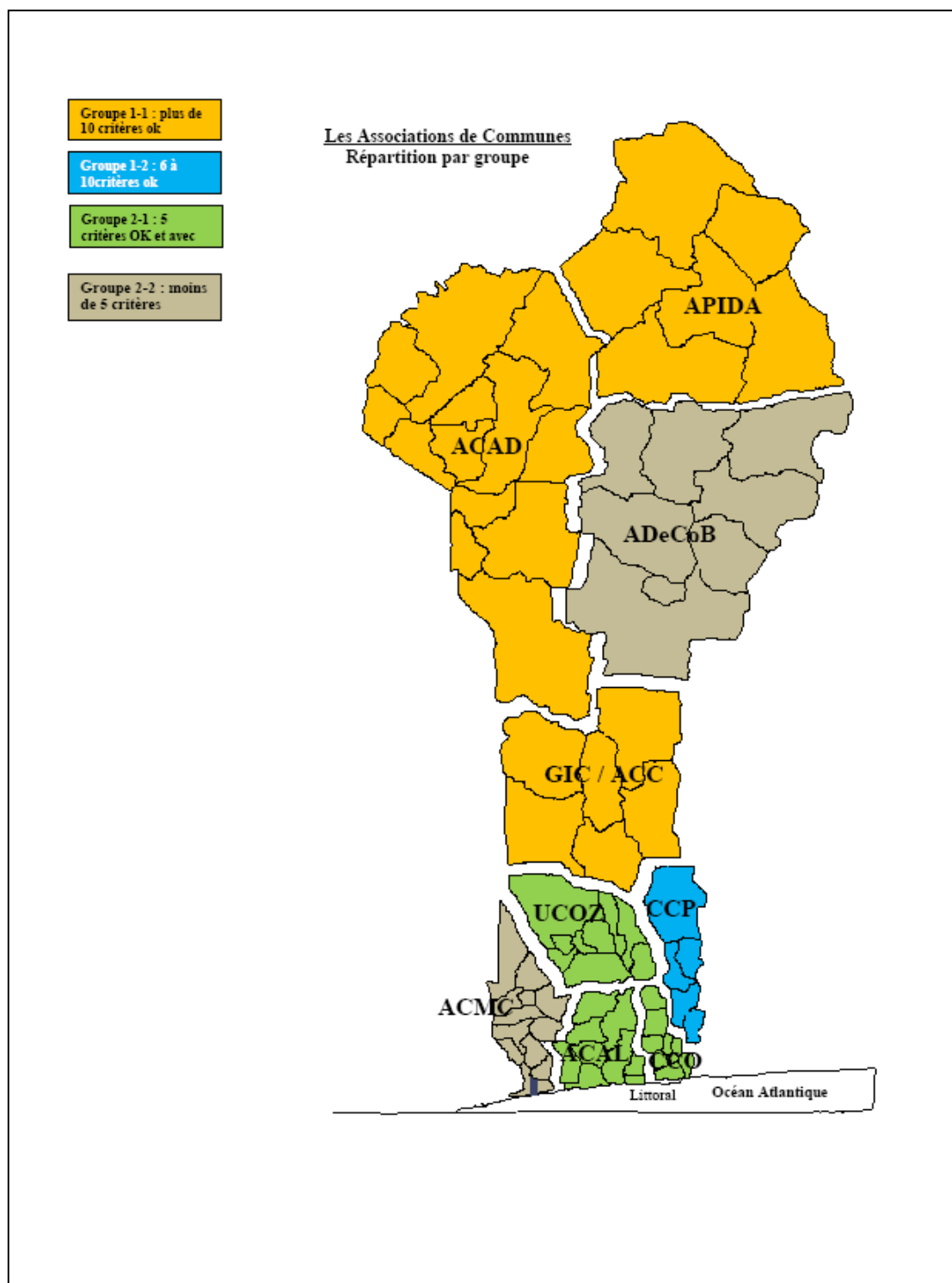
Les associations de communes ont été classées en deux groupes, divisées chacune en deux sous-groupes afin de souligner les déterminants communs et ainsi pouvoir définir des appuis cohérents à dispenser.

- Les associations du groupe 1** qui ont une présence effective dans les communes du fait des activités menées.

Ce groupe comprend 05 associations : l'ACAD, l'APIDA, la CCP, le GIC et l'UCOZ. Il se subdivise en associations regroupant au moins 10 critères sur 13 et celles regroupant entre 10 et 05 critères dont la présence est moins marquée.

- Les associations du groupe 2** dont la présence dans les communes est peu significative ou inexistante.

Ce groupe comprend 05 associations et se subdivise en deux sous groupes selon que l'association marque une existence minima (ACAL, CCO) ou non (UCC, APMC, ADeCoB).



c) Analyse comparative des deux groupes

Il a été relevé que :

- les associations du groupe 1 reçoivent toutes des appuis financiers extérieurs directs ;
- celles du groupe 2 ne reçoivent pas d'appuis financiers extérieurs directs ;

Dès lors l'efficacité des premières dépend de la continuation ou non des projets qui les appuient ou, dans le cas contraire, de leur capacité d'autofinancement, soit par augmentation de la part contributive des communes, soit par la mise en œuvre d'activités génératrices de ressources et/ou par recours à l'intercommunalité.

9.4. Nature des appuis proposés

a) Orientations résultant de cette analyse

- La nature et le volume des appuis à dispenser dépendront, dans une large mesure, du degré de développement des associations ;
- Les associations les moins développées seront appuyées dans un premier temps dans le sens du développement de la culture associative au sein des communes qui en sont membres ;

La démarche consistera, de ce fait, à :

- consolider les acquis au niveau des plus avancées ;
- amener progressivement les moins avancées à atteindre le niveau des plus avancées.

b) Tableau des appuis

Ce tableau a été élaboré à partir des constats et de la typologie, les objectifs y sont définis par sous-groupe.

Cibles	Objectifs	Appuis (adaptés selon le cas)
<p><u>Groupe 1</u></p> <p>Sous groupe 1-1 ACAD, APIDA, GIC</p>	<p>Consolider les acquis et asseoir une plus grande autonomie d'action</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboration du plan stratégique, du plan d'actions et du plan de communication. 2. Relecture des textes en vue de leur adaptation aux modalités d'organisation et de fonctionnement observées aujourd'hui et/ou à la loi sur l'intercommunalité. 3. Travailler au rapprochement avec l'ANCB.
<p><u>Groupe 1</u></p> <p>Sous groupe 1-2 CCP, UCOZ.</p>	<p>Renforcer leur position en les redynamisant et en leur permettant de développer et de relancer leurs activités</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboration du plan stratégique, du plan d'actions et du plan de communication. 2. Relecture des textes en vue de leur adaptation aux modalités d'organisation et de fonctionnement observées aujourd'hui et/ou à la loi sur l'intercommunalité. 3. Travailler au rapprochement avec l'ANCB. 4. Identification et mise en œuvre de services (ou prestations de services entre les communes. 5. Echanges d'expériences et organisation de débats thématiques 6. Equipement éventuel si conditions de fonctionnement assurées
<p><u>Groupe 2</u></p> <p>Sous groupe 2-1 ACAL, CCO.</p>	<p>Redynamisation en favorisant l'émergence d'une culture associative de qualité et en développant les actions à caractère intercommunal</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Animation de réunions auprès des communes sur les objectifs et les enjeux d'une association 2. Elaboration du plan stratégique, du plan d'actions et du plan de communication 3. Relecture des textes en vue de leur adaptation aux modalités d'organisation et de fonctionnement observées aujourd'hui et/ou à la loi sur l'intercommunalité 4. Travailler au rapprochement avec l'ANCB 5. Identification et mise en œuvre de services (ou prestations de services entre les communes 6. Echanges d'expériences et organisation de débats thématiques 7. Equipement éventuel si conditions de fonctionnement assurées
<p><u>Groupe 2</u></p> <p>Sous groupe 2-2 UCC, ADeCoB, ACMC</p>	<p>Créer les conditions favorables pour redémarrer et développer leurs activités</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Animation de réunions auprès des communes sur les objectifs et les enjeux d'une association 2. Elaboration du plan stratégique, du plan d'actions et du plan de communication 3. Relecture des textes en vue de leur adaptation aux modalités d'organisation et de fonctionnement observées aujourd'hui et/ou à la loi sur l'intercommunalité 4. Travailler au rapprochement avec l'ANCB 5. Appui au recrutement d'un Secrétaire Permanent 6. Identification et mise en œuvre de services (ou prestations de services entre les communes 7. Echanges d'expériences et organisation de débats thématiques 8. Equipement éventuel si conditions de fonctionnement assurées

c) Conditions de mise en oeuvre

- Vote et promulgation de la loi sur l'intercommunalité en vue de la clarification du paysage juridique,
- Clarification des possibilités de financement des structures à caractère intercommunal à travers le FADeC (appui de l'Etat et des PTF),
- Développement des relations opérationnelles entre l'ANCB et les associations régionales et départementales,
- Prise en compte de la position faîtière de l'ANCB,
- Installation de l'ensemble des conseils communaux.

d) Risques

- Continuation, au sein des associations régionales et départementales, de la crise née lors du congrès de l'ANCB,
- Absence de technicité dans la conception des textes organiques des associations et précipitation dans leur mise en œuvre,
- Non adhésion des communes à la vision et aux enjeux autour des associations et de l'intercommunalité.

D. Typologie des communes

1. Hypothèse de base

Les communes doivent présenter certaines caractéristiques pour que leur fonctionnalité soit effective et qu'elles puissent mener leurs missions :

- Les moyens humains en quantité et en qualité sont réunis et les services communaux clés existent,
- Les outils de bonne gestion budgétaire, financière, de programmation, de mise en œuvre des services et coordination des activités existent et sont convenablement utilisés
- Les ressources financières propres sont suffisantes pour garantir le fonctionnement normal de la commune

Deux principaux groupes de communes sont établis :

- Les communes où les conditions de mise en œuvre de la mission de développement et de services aux populations ne sont pas réunies,
- Les communes pour lesquelles les conditions d'exercice de la mission de développement et de services aux populations sont réunies.

2. Les variables de la typologie

Les variables prises en compte pour l'établissement de la typologie portent sur :

a) La présence de cadres dans le personnel. Deux indicateurs ont été utilisés :

- Le taux d'encadrement soit le nombre de cadres A et B par rapport au personnel C + D + E. Trois classes ont été établies selon que : le taux d'encadrement est inférieur à 12, compris entre 12 et 24 % et supérieur à 24%.
- Le nombre de cadres A+B par service. Trois classes ont été établies : le nombre de cadres A et B par service est inférieur à 0,5 ; il est compris entre 0,5 et 1 et enfin il est supérieur à 1 cadre par service.

b) L'importance des ressources financières. Deux ratios et une variable ont été pris en compte :

- La couverture par les fonds propres des dépenses de fonctionnement,
- La couverture par les fonds propres des dépenses de personnel,

La variable considérée est le montant des fonds propres par habitant.

c) L'effectif du personnel communal. On distingue les communes qui ont un :

- Sous effectif très important (ne permettant pas le fonctionnement des services),
- Sous effectif,
- Effectif correct,
- Effectif important,
- Effectif très important.

D'autres variables ont été étudiées mais ne rentrent pas en compte dans la typologie de base car non discriminantes. Ces informations seront utilisées à titre complémentaire pour affiner la typologie. Il s'agit de la (du, des) :

- Présence de cadres dans les services clés,
- Taux d'urbanisation,
- Potentialités économiques (étudiées dans le cadre du montage du FADeC).

3. Résultats de la typologie

La typologie a été établie en croisant les données financières (capacité de la commune à supporter les charges de fonctionnement par ses fonds propres), et les données sur les ressources humaines (présence de cadres dans les services, ratio d'encadrement et nombre moyen de cadres par service)

Tableau croisé des communes en fonction des fonds propres et du ratio d'encadrement.

Variables		Fonds propres < personnel	Fonds propres > personnel et < fonctionnement	Fonds propres > Fonctionnement	TOTAL	
					Nbre	%
Ratio encadrement < 12%	- 0,5 cadre/sercie	3	12		15	20%
	0,5 à 1 cadre /sercie			2	2	3%
	> 1 cadre / service			1	1	1%
Ratio encadrement < 24%	- 0,5 cadre/sercie	6	7	0	13	17%
	0,5 à 1 cadre /sercie	1	7	7	15	20%
	> 1 cadre / service		1	1	2	3%
Ratio encadrement > 24%	- 0,5 cadre/sercie	1	2		3	4%
	0,5 à 1 cadre /sercie	4	6	7	17	22%
	> 1 cadre / service		5	3	8	11%
TOTAL	nbre	15	40	21	76	100%
	%	20%	53%	28%		

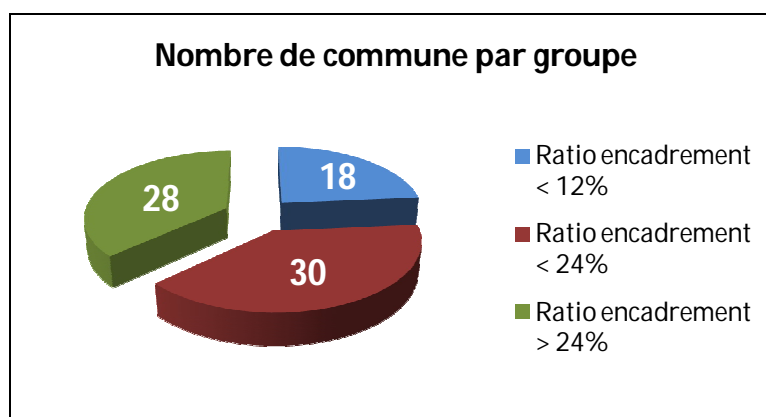
Source : Etabli sur la base des données collectées lors du diagnostic.

Un tableau plus détaillé est présenté en [annexe n°5](#), avec l'ajout de variables comme le nombre du personnel communal, la population, le nombre de cadres A+B.

3.1. Typologie des communes en fonction du ratio d'encadrement

En tenant compte du ratio d'encadrement, trois principaux groupes de communes apparaissent.

- Communes dont le ratio d'encadrement est inférieur 12%
- Communes dont le ratio d'encadrement est compris entre 12 et 24%
- Communes dont le ratio d'encadrement est supérieur à 24%.



Dans chaque groupe, il y a des sous groupes qui apparaissent en tenant compte du niveau des fonds propres.

3.1.1. Groupe de communes ayant un ratio d'encadrement inférieur à 12%C

Ce groupe comprend 18 communes de l'échantillon soit 24%.

- 14, soit 78% de ces communes ont moins de 0,5 cadres (A ou B) par service, représentant 18% de l'échantillon global ;
- Trois soit 17% des communes de ce groupe ont entre 0,5 et 1 cadre (A ou B) par service
- 1 seule commune a plus d'un cadre (A ou B) par service.

3.1.1.1- Sous groupe de communes dont les fonds propres ne couvrent pas les dépenses du personnel

Trois des communes (17% du groupe) ont des fonds propres qui n'arrivent pas à couvrir les dépenses du personnel. Ce sont des communes qui ont un effectif moyen de 39 personnes avec moins de 0,5 cadre par service et une population moyenne de 93 333 habitants. Les fonds propres pour ces communes sont inférieurs à 500 Fcfa/hab. Cette faiblesse des fonds propres par habitant pourrait justifier l'incapacité de ces communes à supporter leur frais de personnel.

Dans l'hypothèse que pour le fonctionnement normal d'une commune, il faut un personnel communal de 25 personnes pour gérer une population de 50 000 habitants (estimation évaluée par le PACTE), nous pouvons dire que ce groupe de communes est en sureffectif de personnel, avec l'absence de cadre dans les services. Il faut dans ce cas travailler sur la mobilisation des ressources propres de la commune afin qu'elle dispose suffisamment de fonds pour procéder au recrutement de cadres.

3.1.1.2- Sous groupe de communes dont les fonds propres couvrent les dépenses du personnel mais qui ne couvrent pas les charges de fonctionnement

Elles sont 12 (soit 67 % du groupe), dont 11 ont moins de 0,5 cadre par service et 1 seule a entre 0,5 et 1 cadre par service. Le nombre moyen de cadres dans ce groupe de communes est de 3. Il se pose alors le problème d'insuffisance du nombre de cadres dans ce sous groupe de commune.

Trois communes ont des fonds propres par habitants supérieurs à 1000 F CFA, 6 communes ont des fonds propres par habitant compris entre 500 et 1000F CFA et 3 communes ont des fonds propres par habitants inférieurs à 500 FCFA.

En tenant compte de l'effectif du personnel :

- Deux communes ont un effectif inférieur à 25 personnes pour une population moyenne de 56 000 habitants. Ces deux communes sont en sous effectif de personnel avec des ressources propres faibles. Ce sont des communes qui sont en manque de personnel et de cadres dans les services.
- Quatre communes ont des effectifs normaux, c'est-à-dire devant leur permettre de faire fonctionner à minima leurs services.

Synthèse

- 11 communes ont un effectif en personnel correct, avec manque de cadres A et B dans les services. Il faut travailler sur la mobilisation des ressources qui permettront de recruter du personnel.
- Une commune dispose d'un effectif correct voire important, avec un nombre de cadres suffisants dans les services.

3.1.1.3- Sous groupe de communes dont les fonds propres couvrent la totalité des frais de fonctionnement

Elles sont trois et représentent 4% du groupe. Ce sont des communes qui ont des fonds propres par habitant largement supérieurs à 1 000 Fcfa, avec une forte présence de cadres dans les services et du personnel en très (trop) grand nombre. Deux de ces communes ont entre 0,5 et 1 cadre par service et la troisième a plus d'un cadre par service.

Globalement :

- **Ce groupe est logiquement caractérisé par la faible présence de cadres dans les services mais une présence correcte voire importante de personnel. Toutefois 4 communes sont bien pourvues en cadres A et B mais compte un personnel C+D+E très important (d'où un ratio < 12%),**
- **3 communes cumulent la faible présence de cadres A et B et un sous effectif notoire de personnel.**

3.1.2. Groupe de communes ayant un taux d'encadrement compris entre 12 et 24%

Ce groupe représente 39% de l'échantillon, soit 30 communes. Prenant en compte la présence de cadres dans les services, on constate que:

- 13 communes du groupe, soit 43% ont moins de 0,5 cadre (A ou B) par service. Ce qui représente 17% de l'échantillon total.
- la moitié (15) des communes du groupe ont entre 0,5 et 1 cadre (A ou B) par service, soit 20% de l'échantillon de l'étude.
- 2 communes de ce groupe ont plus d'un cadre (A ou B) par service, représentant 7% du groupe et 3 % de l'effectif total.

Le constat général pour ce groupe est qu'il se pose un problème de présence insuffisante de cadres (A et B) dans les services. Il y a cependant des spécificités.

3.1.2.1- Sous groupe de commune ayant des fonds propres inférieurs aux dépenses du personnel

Elles sont sept et représentent 23% des communes du groupe.

- Six communes soit 20% du groupe ont moins de 0,5 cadre par service ;

- un (3%) dispose entre 0,5 et 1 cadre par service venant ainsi confirmé le constat de base.

Les fonds propres par habitant sont en général bas car inférieur à 600 FCFA par habitant. L'effectif du personnel est en général bon avec une moyenne de 4 cadres A et B présent dans les services.

Synthèse du sous groupe

Trois situations se présentent dans ce sous groupe :

- Les communes qui ont un niveau de personnel correct et qui manque de cadres A et B ; Elles sont 4,
- Les communes qui ont un manque criard de personnel et la présence de cadres seuls dans les services. Elles sont 2,
- Une commune avec du personnel correct et suffisamment bien pourvue de cadres.

3.1.2.2- Sous groupe de communes dont les fonds propres couvrent les dépenses du personnel, mais qui ne couvrent pas les dépenses de fonctionnement

Elles représentent 50% des communes du groupe, soit 15 communes.

- Sept communes du sous groupe représentant 23% du groupe, ont moins de 0.5 cadres par service,
- sept également ont entre 0.5 et 1 cadre par service,
- et une seule commune (3%) a plus d'un cadre par service.

Il se pose dans ce sous groupe aussi la présence de cadres dans les services.

En tenant compte des fonds propres par habitant, 3 communes (20%) ont un revenu inférieur à 500 FCFA/habitant, onze (73.3%) communes ont des fonds propres par habitant compris entre 500 et 1 000 Fcfa et une (6.7%) commune a des fonds propres par habitant supérieur à 1 000 FCFA.

En termes d'effectif du personnel, 4 communes ont un effectif en personnel inférieur à 25 personnes, sept ont des effectifs compris entre 25 et 50 personnes et quatre communes ont un effectif de plus de 50 personnes.

Synthèse du sous groupe

- Communes qui manquent de personnel et de cadres, elles sont 3. Il faut travailler au recrutement du personnel complémentaire et de cadres pour pouvoir bien faire tourner les services dans ces localités,
- Communes qui disposent d'un léger manque de personnel et manque de cadres, elles sont 3. Pour plus d'efficacité, il faut pourvoir les services en cadres A ou B,
- Communes qui ont du personnel correct voire en trop grand nombre et un nombre de cadres suffisant (5 communes),
- Communes dont l'effectif du personnel est correct, avec un manque de cadres.

3.1.2.3- Sous groupe de communes dont les fonds propres couvrent les dépenses de fonctionnement

Elles sont huit (8), soit 10,5% de l'échantillon de l'étude. Sept de ces communes (9,2 % de l'échantillon) ont entre 0,5 et 1 cadre par service et la huitième (1,3% de l'échantillon) dispose de plus d'un cadre par service.

Ce sous groupe de communes à une population moyenne de 147 250 habitants, dont trois ont moins de 75 000 habitants. En général les fonds propres par habitants sont supérieurs à 1 000 FCFA. Seulement deux de ces communes ont moins de 600 FCFA par habitant. Ce sont des communes qui disposent d'un bon niveau de cadres dans l'administration communale (moyenne de 9,75 cadres) et d'un effectif de personnel acceptable.

Synthèse du sous groupe

- Sept (7) communes disposent d'un personnel communal en nombre correct voire trop avec des cadres en nombre suffisant,
- La huitième commune a des problèmes de personnel avec des cadres en nombre suffisant.

Globalement dans le groupe des communes dont le ratio d'encadrement est compris entre 12 et 24%, nous avons:

- **23 des communes qui ont un effectif de personnel suffisant à important,**
- **Même si le ratio d'encadrement paraît satisfaisant, on compte 16 communes ayant au maximum de 5 cadres, soit moins d'un cadre par service. La moitié d'entre elles cumule un faible effectif de personnel (d'où un ratio > 12%),**
- **Par rapport au groupe précédent, les communes de ce groupe sont de taille plus importante et ont de meilleures ressources propres,**
- **Le nombre moyen de cadres a augmenté mais pas celui de l'ensemble du personnel, la charge du personnel est stable.**

3.1.3. Groupe de communes ayant un taux d'encadrement supérieur à 24%

Ce groupe représente 37% de l'effectif total, soit 28 communes. La classification suivant la présence de cadres par service donne:

- Trois communes soit 11% du groupe ont moins de 0,5 cadre par service et représente 4% de l'effectif total.
- 17 communes soit 61% du groupe ont entre 0,5 et 1 cadre par service. Ce qui représente 22% de l'ensemble des communes.
- Huit soit 29% des communes du groupe ont plus d'un cadre par service et représente 11 % de l'ensemble des communes

3.1.3.1- Sous groupe des communes qui n'arrivent pas à payer leur personnel par leurs fonds propres

Elles sont 5 soit 18% des communes du groupe. Une commune compte moins de 0,5 cadre par service et quatre ont entre 0,5 et 1 cadre par service.

Les communes de ce sous groupe sont caractérisées par un manque criard de personnel et de cadres (quatre communes sont dans cette situation). La dernière semble avoir un niveau raisonnable de personnel et de cadres en nombre suffisant.

3.1.3.2- Sous groupe des communes dont les fonds propres couvrent les dépenses du personnel mais qui ne supportent pas la totalité des frais de fonctionnement

Les treize communes de ce sous groupe représentent 46% du groupe, soit environ 17% de l'échantillon.

- Deux communes ont moins de 0.5 cadre par service,
- Six ont entre 0.5 et 1 cadre par service,

- Cinq disposent de plus d'un cadre par service.

La taille en terme de population des communes de ce sous groupe est en moyenne de 103 000 habitants, dont une commune avec moins 25000 habitants. Les fonds propres par habitants sont en moyenne de 1030 FCFA, des effectifs en personnel de 65 personnes et des cadres assez suffisants dans les services.

Sept souffrent de personnel et de fonds propres, alors que deux se distinguent par l'effectif du personnel.

Synthèse du sous groupe

- Cinq Communes qui manquent de personnel et de cadres ;
- Huit Communes qui ont un effectif de personnel et de cadres suffisant.

3.1.3.3- Sous groupe de communes dont les fonds propres couvrent les dépenses de fonctionnement

Ces communes sont au nombre de 10 et représentent 36 %, soit 13 % de l'échantillon total. Sept (7) de ces communes ont entre 0,5 et 1 cadre par service et trois (3) ont plus d'un cadre par service. Le nombre de cadres par service dans ce sous groupe de communes paraît satisfaisant.

La taille moyenne de la population est de 74 000 habitants dont deux communes avec plus de 100 000 habitants. Les fonds propres par habitants sont en moyenne de 2 017 Fcfa dont deux qui ont plus de 3 000 Fcfa par habitant. Il n'y cependant pas une corrélation entre le niveau des fonds propres et la taille de la population. Il existe des communes dont la taille de la population est faible avec un niveau de fonds propres élevé et vice versa.

Les niveaux élevés de fonds propres par habitant pourraient justifier la capacité de ces communes à prendre en charge leur fonctionnement. L'effectif moyen du personnel dans ces catégories de communes est de 48 personnes dont en moyenne 12 cadres A et B.

Synthèse du sous groupe

- Quatre communes ont un manque de personnel et de cadres ;
- Deux ont du personnel correct voire en nombre trop élevé et des cadres en nombre suffisants dans les services ;
- Une commune dispose de personnel insuffisant avec des cadres en nombre correct ;
- Trois communes ont du personnel en nombre suffisant voire trop et des cadres en nombre suffisant.

Globalement on observe de forts contrastes dans ce groupe :

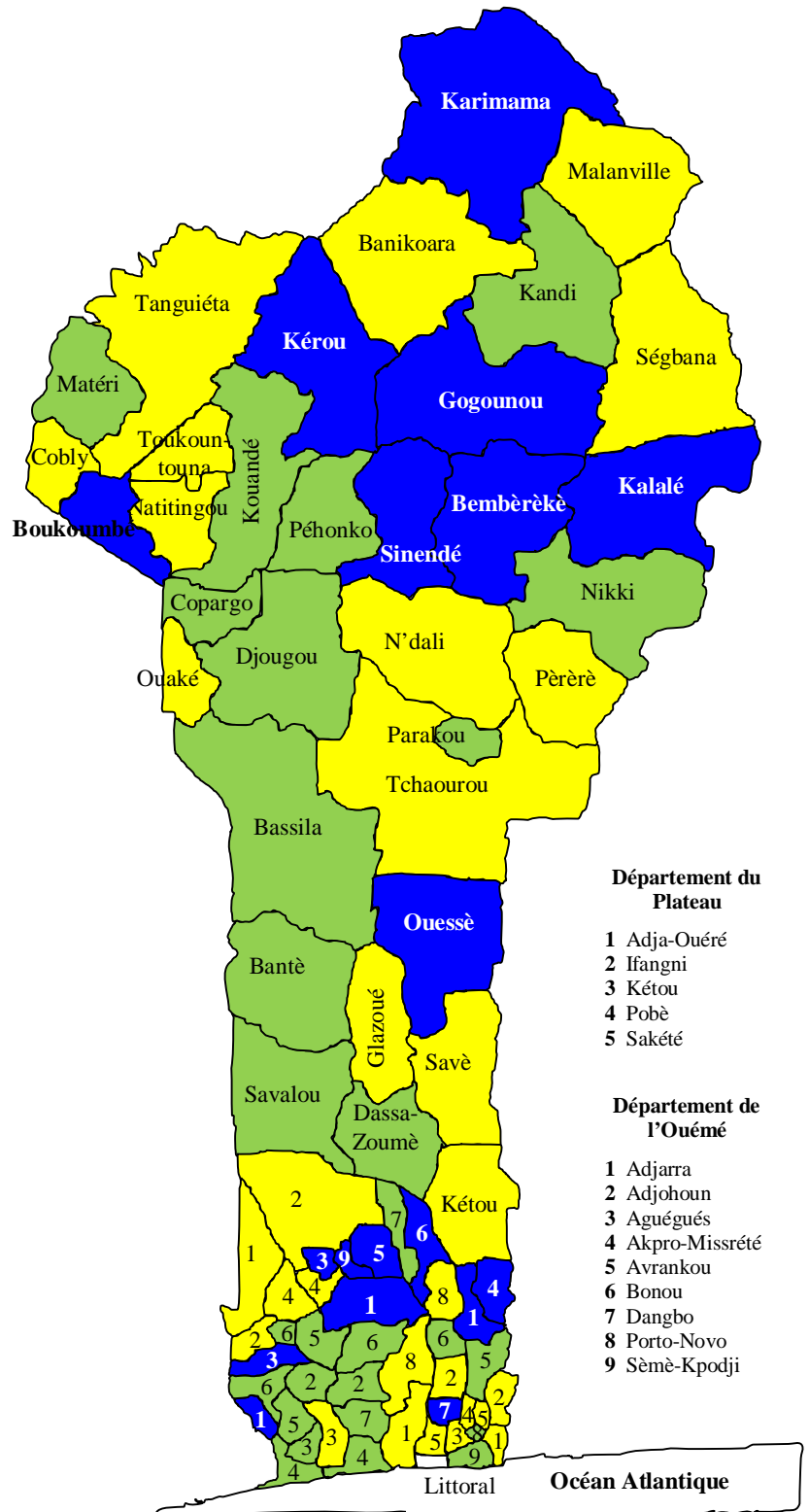
- **15 communes cumulent un nombre moyen de cadres (environ 5 à 6) avec un sous effectif de personnel,**
- **8 communes cumulent un nombre important de cadres mais aussi de personnel,**
- **5 communes se situent dans une moyenne,**
- **Par rapport au groupe précédent, les communes de ce groupe sont de taille plus importante et ont de meilleures ressources propres,**
- **Le nombre moyen de cadres à augmenté mais pas celui de l'ensemble du personnel. La charge du personnel est stable.**

Ratio encadrement
< 12%

Ratio encadrement <
24%

Ratio encadrement >
24%

Classification des communes en fonction du ratio d'encadrement



Département du Couffo

- 1 Aplahoué
- 2 Djakotomè
- 3 Dogbo- Tota
- 4 Klouékanmè
- 5 Lalo
- 6 Toviklin

Zou

- 1 Zogbodomé
- 2 Djidja
- 3 Abomey
- 4 Agbangnizoun
- 5 Zakpota
- 6 Covè
- 7 Zagnanado
- 8 Ouinhi
- 9 Bohicon

Département du Mono

- 1 Athiémé
- 2 Bopa
- 3 Comé
- 4 Grand popo
- 5 Houéyogbé
- 6 Lokossa

Département de l'Atlantique

- 1 Abomey-Calavi
- 2 Allada
- 3 Kpomassè
- 4 Ouidah
- 5 Sô Ava
- 6 Toffo
- 7 Tori-bossito
- 8 Zè

Département du Plateau

- 1 Adja-Ouéré
- 2 Ifangni
- 3 Kétou
- 4 Pobè
- 5 Sakété

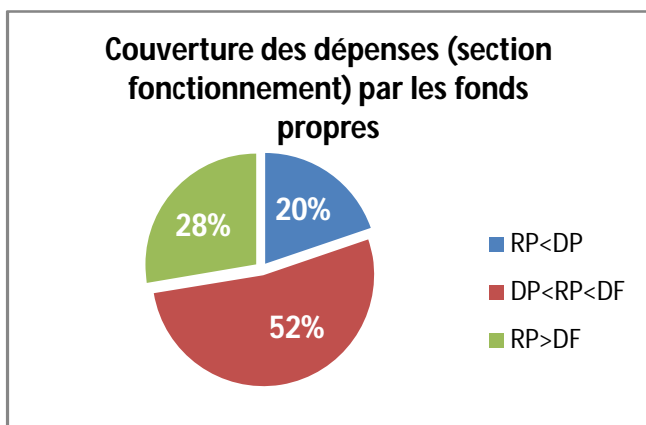
Département de l'Ouémé

- 1 Adjarra
- 2 Adjohoun
- 3 Aguégués
- 4 Akpro-Missrété
- 5 Avrankou
- 6 Bonou
- 7 Dangbo
- 8 Porto-Novo
- 9 Sèmè-Kpodji

3.2. Typologie des communes en fonction de leurs fonds propres

Trois principaux groupes de communes apparaissent également, la distinction se faisant par la capacité des ressources propres à couvrir les charges de fonctionnement (c.f: tableau 1).

- Communes ne couvrant pas leur frais de personnel avec les fonds propres
- Communes couvrant leur frais de personnel avec les fonds propres mais pas la totalité des dépenses de fonctionnement
- Communes couvrant la totalité des dépenses de fonctionnement avec leurs fonds propres



Dans chacun de ces groupes, des sous-groupes apparaissent en fonction du taux d'encadrement et du nombre de cadre par service, dans lesquels des tendances apparaissent tenant compte des fonds propres par habitants, de la taille de la commune et de l'effectif du personnel.

3.2.1. Groupe de communes dont les fonds propres ne couvrent pas les dépenses du personnel

Les quinze communes que compte ce groupe représentent 20% de l'échantillon. Elles se caractérisent par :

- Des ressources propres par habitant faibles (en moyenne 287 Fcfa/hab.), toutes inférieures à 500 Fcfa par habitant ;
- Des recettes propres qui représentent 25% des recettes totales.
- L'effectif du personnel en moyenne est de 28,9 personnes réparti comme suit : 1,4 Cadre de catégorie A, 3,1 cadres de catégorie B et le reste composé du personnel C, D, E et autre agent.
- Le nombre d'habitants pour un personnel communal qui est en moyenne de 2 863 ;
- Une population moyenne de 72 500 habitants.

Onze (11) de ces communes, soit 73 % ont moins 5 cadres sur l'ensemble du personnel et 4 (27%) comptent entre 6 et 9 cadres sur l'ensemble du personnel.

Globalement

- 5 communes cumulent la faiblesse des fonds propres et un sous effectif très important de personnel,
- 4 communes seulement comptent un personnel important pouvant peser sur le budget global puisqu'elles ont peu de fonds propres par habitants,

Le faible montant des ressources propres par habitant est un frein majeur pour le recrutement du personnel.

3.2.2. Groupe de communes dont les fonds propres couvrent les dépenses du personnel mais qui ne couvrent pas les dépenses de fonctionnement

Elles sont 40 et représentent 53% de l'échantillon de l'étude. Ces communes se caractérisent par :

- Des ressources propres par habitant moyens par rapport aux communes du groupe précédent. En moyenne elles sont 851 FCFA/hab. dont 11 des communes du groupe ont moins de 500 F CFA/hab. et huit des communes du groupe plus de 1 000 FCFA/hab.
- Des recettes propres qui représentent en moyenne 50% des recettes totales de ces communes ;
- Un effectif moyen du personnel de 46,9 personnes pour une moyenne de 8,3 cadres ;
- En moyenne 87 050 d'habitants, soit 1 851 habitants pour un employé ;
- Dix huit (18) de ces communes (soit 45%) on compte moins de 5 cadres, 22 des communes ont plus de 5 cadres dont six (deux communes à statuts particuliers et des villes secondaires) ont rigoureusement plus de 10 cadres dans les services.

Globalement

- 16 communes ont un personnel insuffisant dont 7 sont en large sous effectif de cadres, expliquant leur capacité à couvrir les charges de personnel. De nombreuses communes présentent de forts potentiels de croissance des ressources propres, leur donnant une marge de manœuvre pour le recrutement,
- 12 communes ont un personnel important à très important. On retrouve notamment 2 villes à statut particulier (services communaux en régie, ce qui explique l'effectif important) et plusieurs villes secondaires,
- On note ici une augmentation de la population moyenne par rapport au premier groupe. La proportion de communes ayant moins de 500 Fcfa/hab. diminue mais reste importante (11 communes). Il n'y a pas d'augmentation significative des charges de personnel et on note une légère augmentation du nombre moyen de cadres.

3.2.3. Groupe de communes dont les fonds propres couvrent les dépenses de fonctionnement

Ce groupe comprend 21 communes de l'échantillon soit 28%.

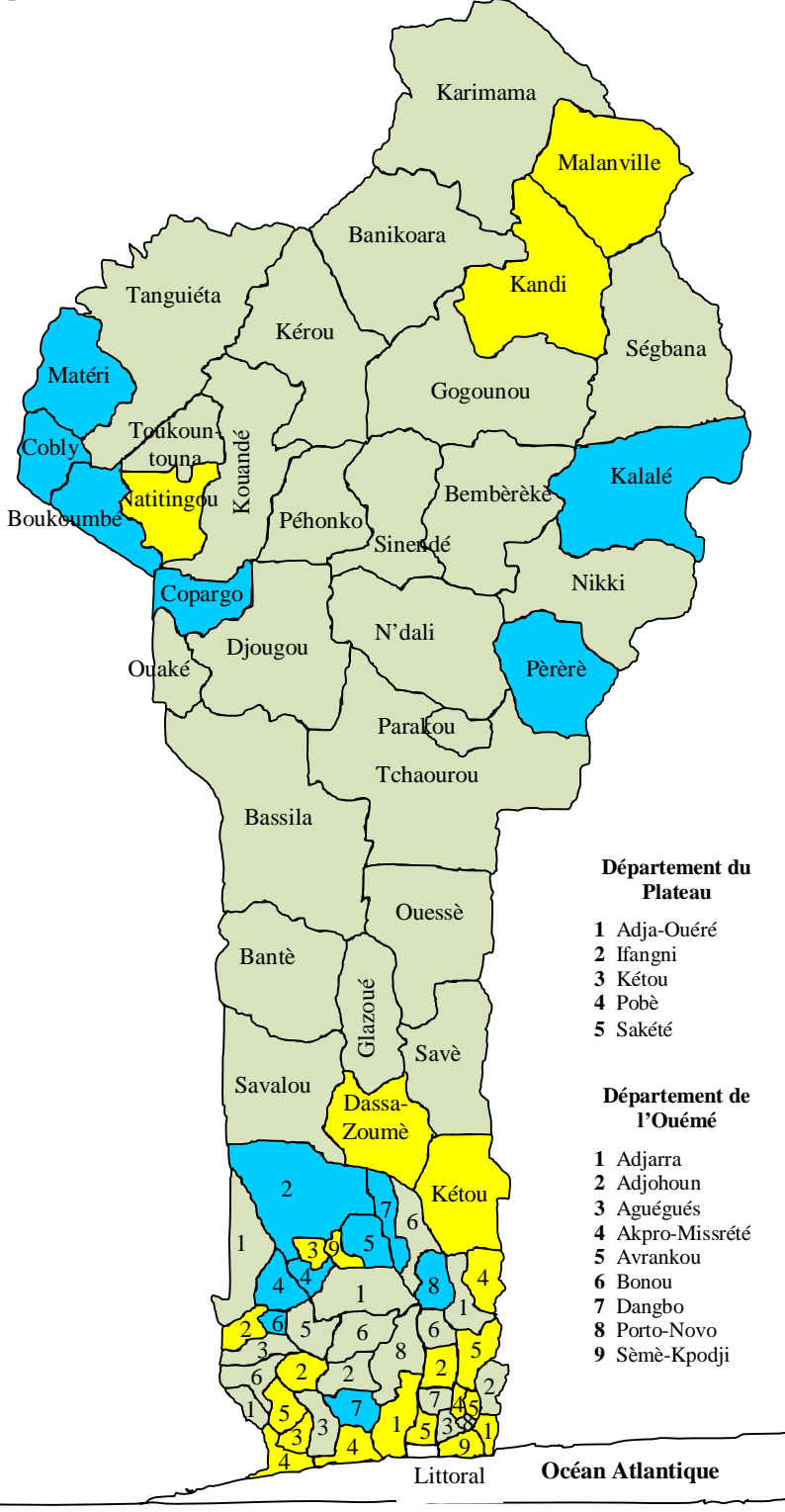
- Les communes de ce groupe ont des fonds propres par habitants très appréciables (en moyenne 1 874 FCFA). Ce qui justifierait leur capacité à prendre en charges leurs charges de fonctionnement (même si ce n'est pas le seul paramètre qui rentre en jeu dans la couverture des charges de la commune). Deux de ces communes mobilisent moins de 500 FCFA par habitant, deux mobilisent entre 500 et 1000 FCFA par habitant et le reste des communes (17) mobilisent plus de 1000 FCFA voire 3000 FCFA par tête d'habitant ;
- L'effectif moyen du personnel est de 56,4 personnes pour 10,5 cadres. Toutes les communes de cette catégorie ont plus de 5 cadres dans l'effectif du personnel. La tendance dominante est de 5 à 10 cadres. 15 communes sont rangées dans cette classe. Les autres communes (6) ont plus de 10 cadres dans l'effectif du personnel.
- La taille de la population dans ce groupe de communes est en moyenne de 107 050 habitants. Trois communes ont moins de 50 000 habitants, 10 communes ont entre 70 000 et 100 000 habitants et le reste (8) plus de 100 000 mille habitants.
- Un employé pour 1 897 habitants ;

Globalement :

- 6 communes présentent des effectifs insuffisants au regard de la taille des communes et de la fonctionnalité des services (dont 3 en manque criard de personnel). Ces communes ont toutefois les moyens de recruter à bon escient (tous cadres confondus),
- 11 communes ont un personnel important à très important. On retrouve notamment les villes secondaires,
- Par rapport aux deux groupes précédents, on note dans celui-ci, une augmentation très significative de la taille des communes, de leurs ressources propres, de l'effectif du personnel et du nombre de cadres dans les services.

- Fonds propres < personnel
- FP > pers et < fonctionnement
- Fonds propres > fonctionnement

Classification des communes
Fonds propres et fonctionnement



Département du Couffo

- 1 Aplahoué
- 2 Djakotomè
- 3 Dogbo- Tota
- 4 Klouékanmè
- 5 Lalo
- 6 Toviklin

Zou

- 1 Zogbodomè
- 2 Djidja
- 3 Abomey
- 4 Agbangnizoun
- 5 Zakpota
- 6 Covè
- 7 Zagnanado
- 8 Ouinhi
- 9 Bohicon

Département du Mono

- 1 Athiémé
- 2 Bopa
- 3 Comé
- 4 Grand popo
- 5 Houéyogbé
- 6 Lokossa

Département de l'Atlantique

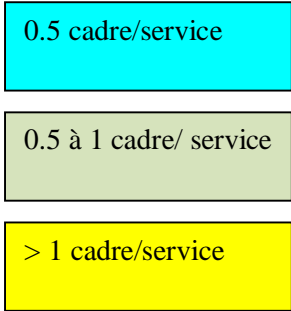
- 1 Abomey-Calavi
- 2 Allada
- 3 Kpomassè
- 4 Ouidah
- 5 Sô Ava
- 6 Toffo
- 7 Tori-bossito
- 8 Zè

Département du Plateau

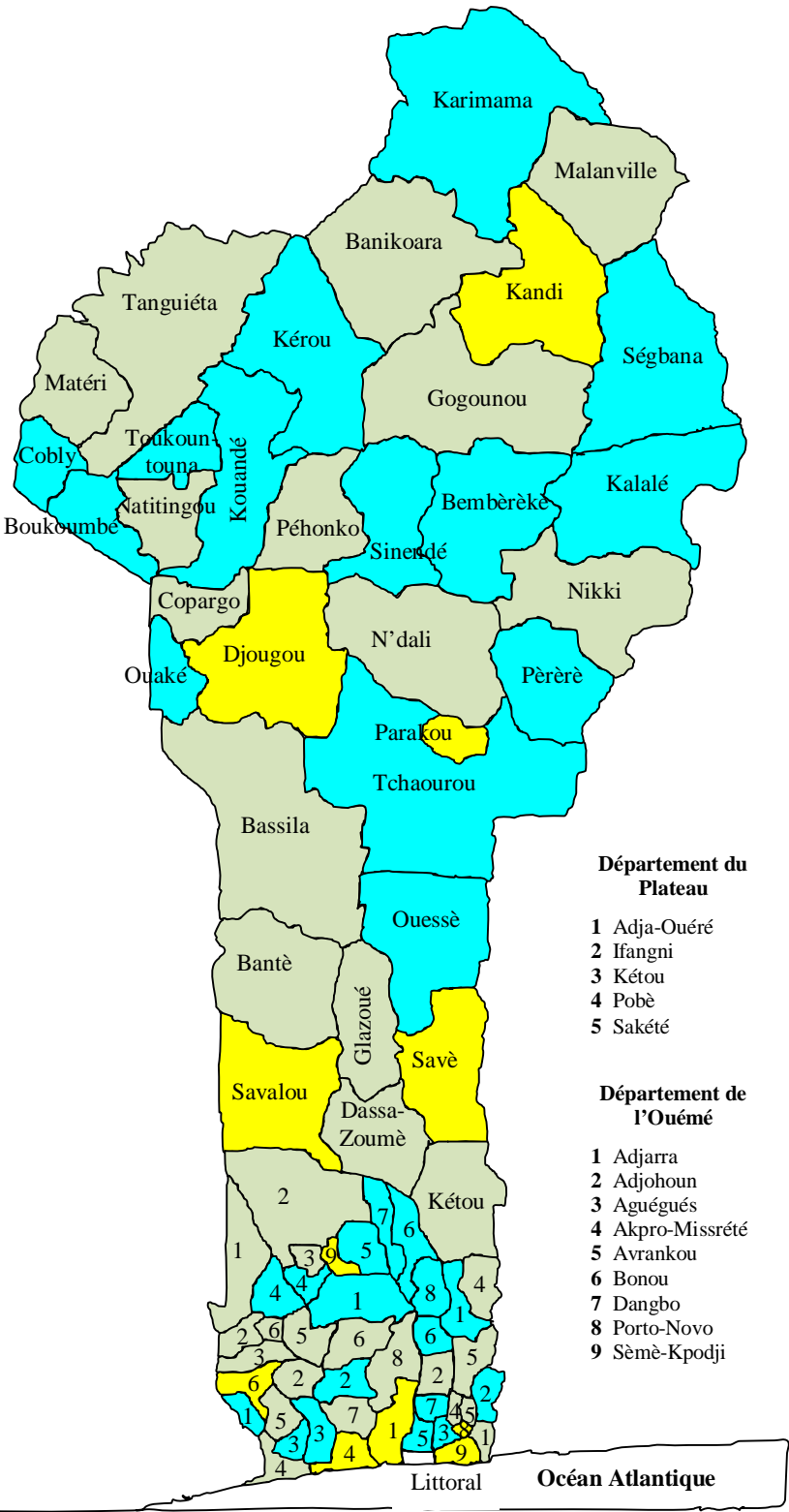
- 1 Adja-Ouéré
- 2 Ifangni
- 3 Kétou
- 4 Pobè
- 5 Sakété

Département de l'Ouémé

- 1 Adjarra
- 2 Adjohoun
- 3 Aguégués
- 4 Akpro-Missrété
- 5 Avrankou
- 6 Bonou
- 7 Dangbo
- 8 Porto-Novo
- 9 Sèmè-Kpodji



Classification des communes
Nombre de cadres par services



Département du Couffo

- 1 Aplahoué
- 2 Djakotomè
- 3 Dogbo- Tota
- 4 Klouékanmè
- 5 Lalo
- 6 Toviklin

Zou

- 1 Zogbodomé
- 2 Djidja
- 3 Abomey
- 4 Agbangnizoun
- 5 Zakpota
- 6 Covè
- 7 Zagnanado
- 8 Ouinhi
- 9 Bohicon

Département du Mono

- 1 Athiémé
- 2 Bopa
- 3 Comé
- 4 Grand popo
- 5 Houéyogbé
- 6 Lokossa

Département de l'Atlantique

- 1 Abomey-Calavi
- 2 Allada
- 3 Kpomassè
- 4 Ouidah
- 5 Sô Ava
- 6 Toffo
- 7 Tori-bossito
- 8 Zè

Département du Plateau

- 1 Adja-Ouéré
- 2 Ifangni
- 3 Kétou
- 4 Pobè
- 5 Sakété

Département de l'Ouémé

- 1 Adjarra
- 2 Adjohoun
- 3 Aguégués
- 4 Akpro-Missrété
- 5 Avrankou
- 6 Bonou
- 7 Dangbo
- 8 Porto-Novo
- 9 Sèmè-Kpodji

4. Synthèse des différentes situations des communes : Typologie finale

La typologie suivant le ratio d'encadrement et le niveau des fonds propres donne une variété de situations confuses et qui ne sont pas assez déterminantes.

Une analyse qui tient compte du nombre de cadres, au sein de chaque classe s'avère nécessaire, pour constituer des groupes homogènes sur les comportements et les situations.

L'analyse permet de distinguer trois groupes de communes :

- **Groupe A** : Les communes qui ont un nombre faible de cadres. Elles sont 32 et représentent 42% de l'échantillon ;
- **Groupe B** : Les communes qui ont des cadres en nombre limité. Elles sont aussi 32 communes (42%) ;
- **Groupe C** : Les communes avec des cadres ainsi que du personnel en nombre conséquent (grosses communes fortement urbanisées avec des potentialités de développement économiques. Elles sont 12 communes (16%).

En intégrant à l'analyse les variables complémentaires concernant le taux d'urbanisation, le potentiel de développement économique, l'effectif du personnel, on obtient des sous groupes de communes plus homogènes.

Groupe A

Quatre sous groupes

- Communes avec très peu de personnel (petites communes) : 11
- Commune avec peu de personnel (grosses communes non urbanisées mais avec potentiels économiques) : 3
- Communes avec du personnel suffisant (communes moyennes parfois urbanisées) : 12
- Communes avec beaucoup de personnel (communes moyennes parfois urbanisées) : 6

Groupe B

Trois sous groupes

- Communes avec peu de personnel (communes toute taille, parfois urbanisé et avec potentialités économiques) : 8 communes ;
- Commune avec peu de personnel (communes moyennes à grosses souvent urbanisées, parfois avec potentiels économiques) : 5 communes ;
- Communes avec du personnel conséquent (communes moyennes à grosses, souvent urbanisées avec potentialités économiques) : 19 communes.

Groupe C :

Les variables de ce groupe sont constants. Ce qui ne permet pas de faire une classification par sous groupe.

Le tableau récapitulatif de la typologie finale des communes, avec les principales caractéristiques de chaque groupe et sous-groupe est joint en [annexe n°6](#).

Groupe A	Sous-groupes	Quelques caractéristiques (moyennes)						
		Effectif du personnel	Nombre de cadres	habitants /employé	Dépenses de personnel (M Fcfa)	Taux encadrement (%)	Cadre par Service	Fonds propres/hab.
Communes ayant un nombre faible de cadres 32 (42%)	Communes avec très peu de personnel (petites communes) 11	16	3,5	4 850	22	22 %	0,39	740 Fcfa
	Commune avec peu de personnel (grosses communes non urbanisées mais avec potentiels économiques) 3	40	3,7	3 300	27	9,5 %	0,36	270 Fcfa
	Communes avec du personnel suffisant (communes moyennes parfois urbanisées) 12	33	3,4	2 400	27	10 %	0,36	450 Fcfa
	Communes avec beaucoup de personnel (communes moyennes parfois urbanisées) 6	43	3,3	1 550	33	8 %	0,34	1 550 Fcfa

L'analyse de ce tableau synthèse du groupe A révèle des éléments de différenciations :

- Le nombre de cadres demeure constant,
- Le nombre d'habitants pour un employé décroît régulièrement du sous-groupe 1 au sous groupe 4 ;
- Les dépenses du personnel comparées à l'effectif montrent des disparités. Alors que l'effectif du personnel dans les sous groupes 2 et 3 diffère, les dépenses du personnel demeurent les mêmes.

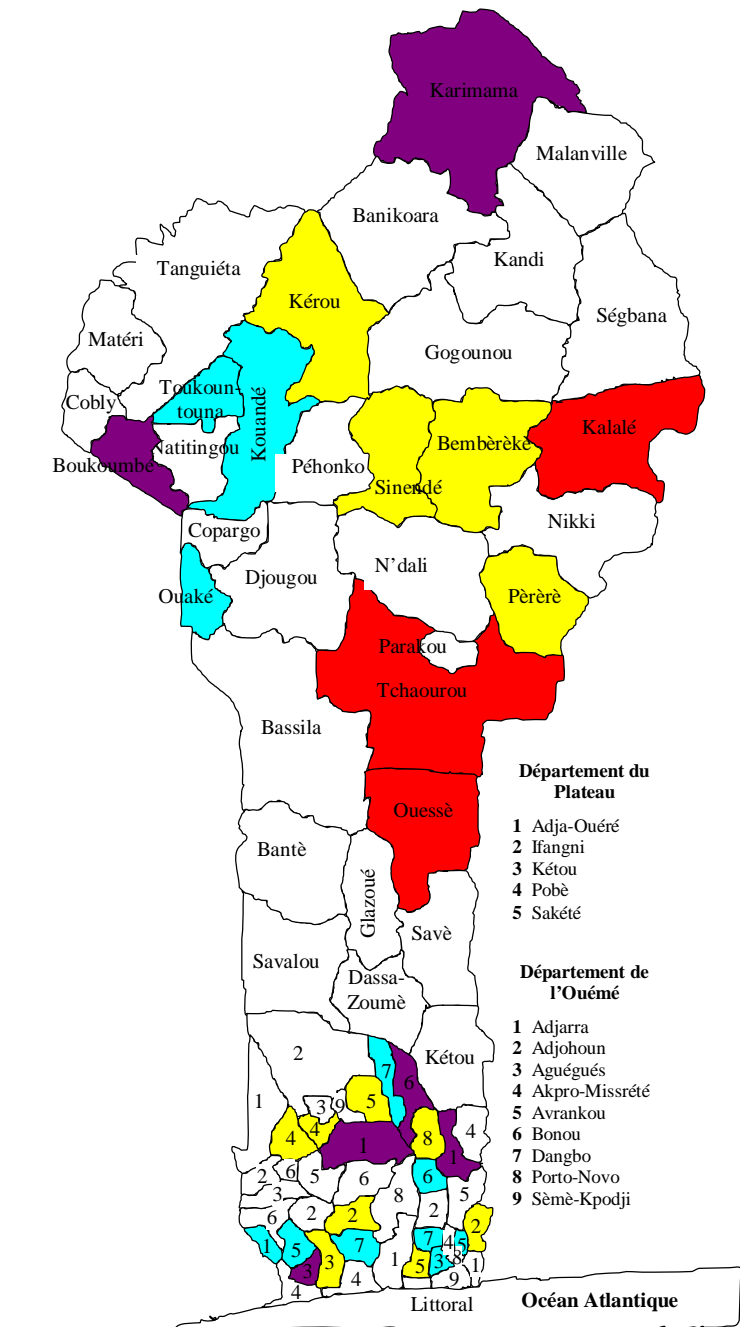
Communes ayant un faible nombre de cadre (Groupe A)

Avec très peu de personnel
(Petites communes) A1

Avec peu de personnel
(Grosses communes non
urbanisée mais avec
potentialités économiques)
A2

Avec du personnel suffisant
(Commune moyenne, parfois
urbanisées) A3

Avec beaucoup de personnel
communes (Communes
moyennes parfois urbanisées
A4



Département du Couffo

- 1 Aplahoué
- 2 Djakotomè
- 3 Dogbo- Tota
- 4 Klouékanmè
- 5 Lalo
- 6 Toviklin

Zou

- 1 Zogbodomè
- 2 Djidja
- 3 Abomey
- 4 Agbangnizoun
- 5 Zakpota
- 6 Covè
- 7 Zagnanado
- 8 Ouinhi
- 9 Bohicon

Département du Mono

- 1 Athiémié
- 2 Bopa
- 3 Comé
- 4 Grand popo
- 5 Houéyogbé
- 6 Lokossa

Département de l'Atlantique

- 1 Abomey-Calavi
- 2 Allada
- 3 Kpomassè
- 4 Ouidah
- 5 Sô Ava
- 6 Toffo
- 7 Tori-bossito
- 8 Zè

Département du Plateau

- 1 Adja-Ouéré
- 2 Ifangni
- 3 Kétou
- 4 Pobè
- 5 Sakété

Département de l'Ouémé

- 1 Adjarra
- 2 Adjohoun
- 3 Aguégués
- 4 Akpro-Missrété
- 5 Avrankou
- 6 Bonou
- 7 Dangbo
- 8 Porto-Novo
- 9 Sèmè-Kpodji

Groupe B	Sous-groupes	Quelques caractéristiques (moyennes)						
		Effectif du personnel	Nombre de cadres	habitants /employé	Dépenses de personnel (M Fcfa)	Taux encadrement (%)	Cadre par Service	Fonds propres/hab.
Communes ayant des cadres en nombre limité 32 communes (42%)	Communes avec peu de personnel (communes toute taille, parfois urbanisé et avec potentialités économiques) 8 communes	18	6	3 550	31	33 %	0,59	625 Fcfa
	Commune avec peu de personnel (communes moyennes à grosses souvent urbanisées, parfois avec potentiels économiques) 5 communes	35	7	3 300	30	20 %	0,65	690 Fcfa
	Communes avec du personnel conséquent (communes moyennes à grosses, souvent urbanisées avec potentialités économiques) 19 communes	51	9	1 850	40	18 %	0,72	1 800 Fcfa

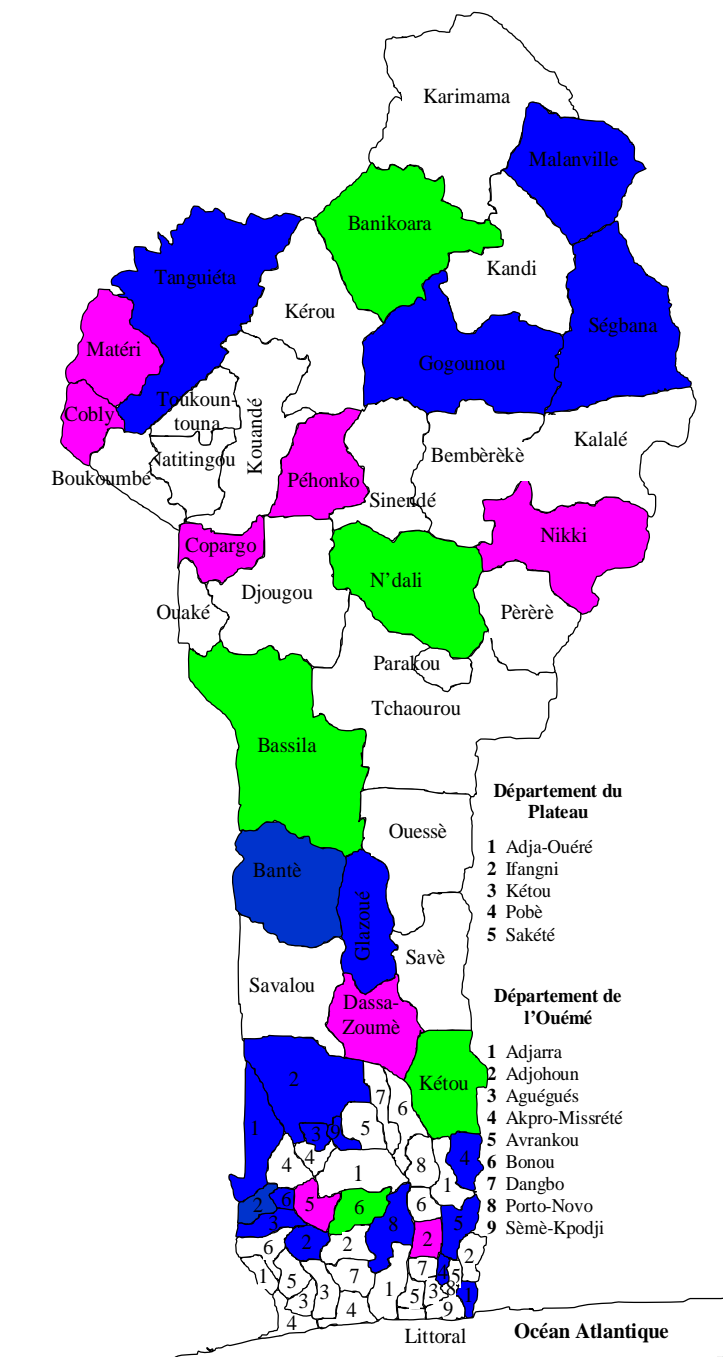
- L'effectif du personnel du sous groupe 1 au sous groupe 2 a presque doublé pour exploser dans le sous groupe 3,
- Les dépenses du personnel ne sont pas en corrélation avec les effectifs. Le sous groupe 2 qui a presque le double de l'effectif du sous groupe 1 dépense pratiquement les mêmes montants pour le personnel que ce dernier. Ces dépenses semblent plus raisonnable pour le sous groupe 2 au regard des fonds propres par habitants.

Communes ayant des cadres en nombre limité (groupe B)

Avec peu de personnel (communes toutes tailles parfois urbanisée avec potentialités économiques) B1

Avec peu de personnel (communes moyennes à grosses, souvent urbanisées parfois avec potentialités économiques) B2

Avec personnel conséquent (communes moyennes à grosses souvent urbanisées avec potentialités économiques) B3



Département du Couffo

- 1 Aplahoué
- 2 Djakotomè
- 3 Dogbo- Tota
- 4 Klouékanmè
- 5 Lalo
- 6 Toviklin

Zou

- 1 Zogbodomè
- 2 Djidja
- 3 Abomey
- 4 Agbangnizoun
- 5 Zakpota
- 6 Covè
- 7 Zagnanado
- 8 Ouinhi
- 9 Bohicon

Département du Mono

- 1 Athiémié
- 2 Bopa
- 3 Comé
- 4 Grand popo
- 5 Houéyogbé
- 6 Lokossa

Département de l'Atlantique

- 1 Abomey-Calavi
- 2 Allada
- 3 Kpomassè
- 4 Ouidah
- 5 Sô Ava
- 6 Toffo
- 7 Tori-bossito
- 8 Zè

Département du Plateau

- 1 Adja-Ouéré
- 2 Ifangni
- 3 Kétou
- 4 Pobè
- 5 Sakété

Département de l'Ouémé

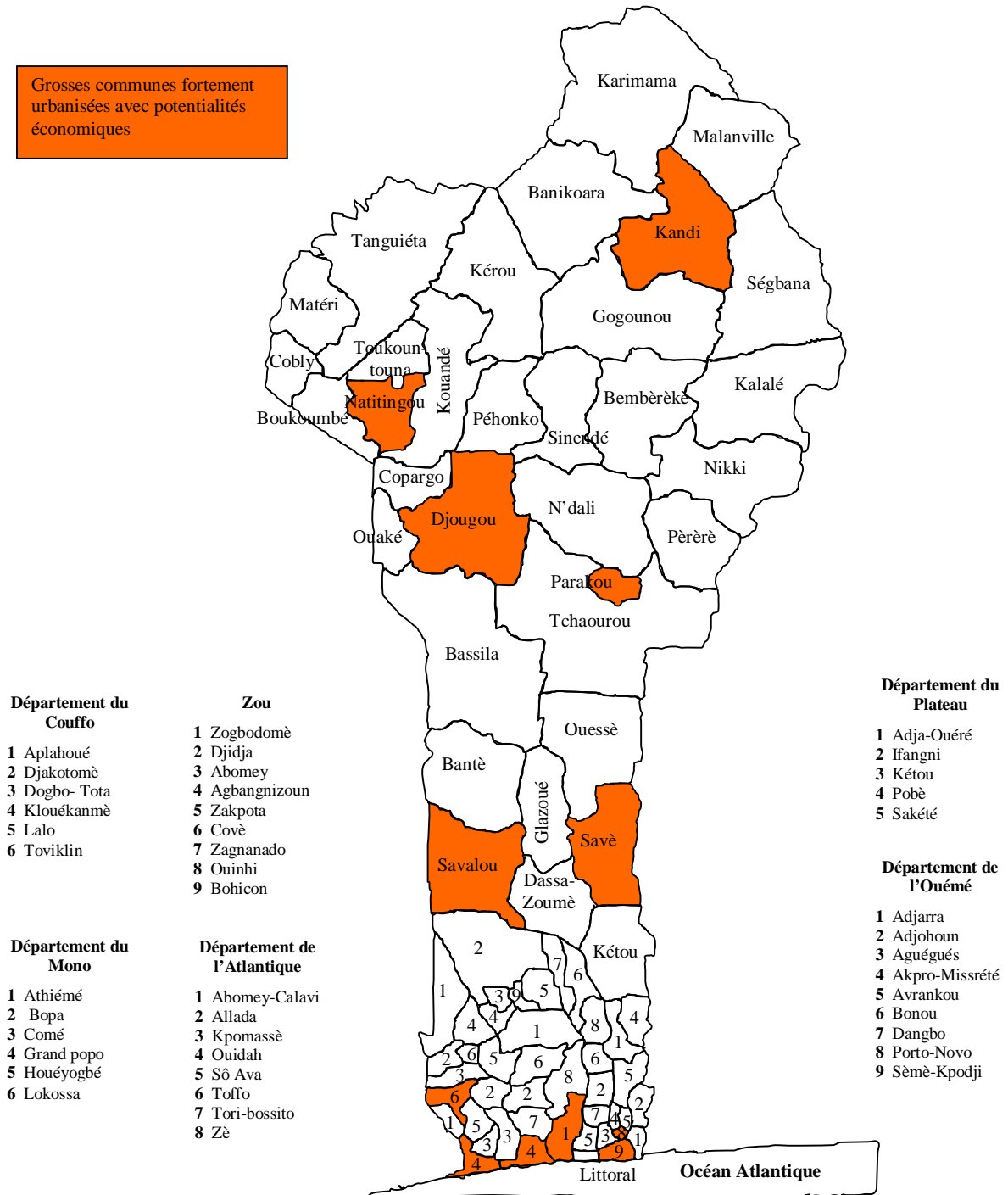
- 1 Adjarra
- 2 Adjohoun
- 3 Aguégués
- 4 Akpro-Missrété
- 5 Avrankou
- 6 Bonou
- 7 Dangbo
- 8 Porto-Novo
- 9 Sèmè-Kpodji

Groupe C	Sous-groupes	Quelques caractéristiques (moyennes)						
		Effectif du personnel	Nombre de cadres	habitants /employé	Dépenses de personnel (M Fcfa)	Taux encadrement (%)	Cadre par Service	Fonds propres/hab.
Communes Ayant des cadres ainsi que du personnel en nombre conséquent (grosses communes fortement urbanisées avec potentialités économiques 12 communes (16%))	Pas de sous groupes	85	23	1 600	62	23 %	1,65	1 600 Fcfa

Les variables de ce groupe sont peu changeantes d'une commune à une autre. Ce qui ne permet pas de faire une classification par sous groupe.

Grosses communes fortement urbanisées avec potentialités économiques
(Groupe C)

Grosses communes fortement urbanisées avec potentialités économiques



E. Axes d'intervention possibles du PACTE

1. Rappel des principaux freins et faiblesses des communes

Les principaux freins et faiblesses des communes ont été identifiés sur la base des informations traitées dans les investigations de base. Ils seront confirmés lors des investigations complémentaires notamment au cours de l'établissement des diagnostics des communes visitées.

Certains freins et faiblesses concernent des communes de tous les groupes de typologie (aspects de fonctionnement des services et de maîtrise d'ouvrage), d'autres sont extrêmement liés aux communes d'un groupe de la typologie (aspects liés au personnel et aux ressources propres).

D'une manière générale, les communes présentent des faiblesses de :

- **coordination des services communaux.** Ces situations réduisent l'efficacité des services. Ces situations sont principalement liées à un manque d'outils et de méthodes ou à une faible maîtrise de ceux-ci. Des aspects humains, manque de compétences ou de connaissance des principes de la gestion municipale, agissent également sur la bonne coordination entre les services.

Les situations de coordination dans les services en terme de répartition des tâches et de planification – programmation des activités ne permettent pas d'avoir une efficacité maximale. Le manque de personnel provoquant le cumul de fonction entre plusieurs services ou entre les fonctions de conception et d'exécution explique en partie ces situations. De même, le manque de bonnes pratiques et d'outils affectent fortement le bon fonctionnement au sein des services.

D'une manière encore plus globale, les conditions de travail (manque de place, pas-peu de possibilités d'archivage) mais aussi le système de courrier (suivi) affectent également le bon fonctionnement des services.

- **implication des élus et de relations entre les élus et les services communaux.** Les conditions de bonne gouvernance au sein des conseils communaux ne sont pas systématiquement réunies du fait du manque de réunions ou de l'absence d'informations des élus. Ces situations sont étroitement liées aux habitudes de travail du maire.

Les relations entre les élus et les services communaux sont très variables. Les réunions entre les élus et le personnel communal peuvent être absentes de même que la présence de représentant du personnel lors des conseils. Ces situations résultent plus d'habitudes que d'une volonté délibérée.

- **relations entre les élus et les citoyens.** La communication entre la commune et la population est souvent sporadique fortement liée à un événement ou à un appui. La communication est une action importante selon les élus mais les moyens n'y sont pas consacrés.

Les services d'arrondissement sont souvent peu valorisés alors qu'ils constituent, à l'identique du service de l'état civil et dans une moindre mesure du service des affaires domaniales, les principaux lieux d'expression directe des services quotidiens offerts à la population par la commune.

- **fonctionnement des services.** Le manque d'outils et de méthodes ainsi que des ressources humaines adaptées réduisent l'efficacité des services. La présence de l'informatique dans les bureaux reste limitée et surtout particulièrement sous valorisée :
 - L'état civil est traité de manière entièrement manuelle
 - La gestion financière est rarement informatisée et traitée sur des logiciels adaptés

Le matériel informatique fait souvent défaut, les logiciels adaptés ne sont pas disponibles ou utilisés, le personnel a une faible maîtrise de l'outil informatique.

- La gestion des équipements marchands présente souvent des faiblesses qui se concrétisent par un faible recouvrement des ressources financières mais aussi un manque d'entretien des infrastructures. Le manque d'outils et de méthode de contrôle explique en partie ces situations.
- La gestion technique urbaine (hygiène, assainissement, voirie, autres infrastructures) est souvent défaillante car complexe.

D'une manière globale, le professionnalisme du personnel communal est encore insuffisant du fait de manque de capacités et de compétences au départ, d'absence de formations spécifiques de haut niveau et de bonnes conditions d'exercice des activités.

- **planification du développement de la commune.** Les communes ont un PDC mais celui-ci ne constitue pas un document de référence réellement utilisé. Sa méthode d'élaboration en fait un annuaire de besoins d'infrastructures sociocommunautaires sans relation avec les capacités de financement de la commune. Les outils d'aide à la décision manquent. Les communes n'ont pas de support pour les aider à évaluer les évolutions passées (transformations humaines, économiques, etc.) et construire une vision d'avenir anticipant les évolutions constatées et probables de la commune.

Les projets (réalisations) sont rarement intercommunaux. Le « partage » de certains services (et missions) n'est pas envisagé si ce n'est sous une forme de délégation vers une association.

- **maitrise d'ouvrage.** Les communes passent de nombreux marchés mais les bonnes pratiques de maîtrise d'ouvrage sont peu fréquentes : transparence et rigueur dans l'octroi, passation et suivi des marchés ainsi que gestion des réalisations. L'absence de fonds d'investissement a souvent limité l'exercice de cette compétence qui s'est, ensuite, le plus souvent développée selon la compréhension des élus en absence de contrôle rigoureux.

Certaines faiblesses sont constantes dans un groupe de communes :

- **la gestion des ressources humaines.** Plusieurs situations peuvent prévaloir :
 - sous effectif de personnel. Les services ne peuvent pas fonctionner correctement. Le manque de ressources financières peut expliquer, dans certains cas, ces situations.

- mauvaise répartition du personnel avec une forte proportion de personnel de type C et D occupant parfois les fonctions de chefs de service ce qui rend complexe l'embauche de cadre A ou B comme chef de service.
- personnel en nombre suffisant devant permettre un bon fonctionnement des services.

➤ **la situation des fonds propres.** Plusieurs situations peuvent prévaloir :

- des taux de recouvrement de fonds propres inférieurs à 1 000 voire 500 Fcfa/habitant. Dans la majorité des cas, les communes ne couvrent pas leurs dépenses de fonctionnement voire seulement de personnel. Dans les autres cas, la taille importante de la commune permet de couvrir les dépenses mais ne laisse pas de possibilités d'amélioration des services ou d'investissements.
- des taux de recouvrement de fonds propres supérieurs à 1 000 Fcfa/habitant mais ne permettant pas de couvrir les charges de fonctionnement de la commune. C'est souvent le cas des petites communes qui doivent rechercher des solutions pour accroître encore leurs ressources (développement de l'économie locale) ou trouver des solutions pour gérer la commune avec un effectif restreint de salariés.

Pour les communes ayant des ressources humaines et financières satisfaisantes, les principales faiblesses portent sur les outils et méthodes de gestion et d'organisation des services ainsi que sur le manque de vision à moyen terme anticipant les évolutions des communes. De même, il convient de veiller de la bonne répartition des ressources humaines entre les services notamment vers les services essentiels.

Le travail d'investigation mené à travers les investigations de base puis les investigations complémentaires permet d'identifier précisément les freins et faiblesses de chaque commune et, ainsi, envisager les actions à entreprendre à son intention.

2. Appuis envisagées par le PACTE

Les actions envisagées sont présentées plus en détail dans le Plan d'Actions du PACTE 2009 – 2010.

2.1. Les axes d'intervention

Les besoins d'appui des communes sont très importants et vont au-delà des capacités d'intervention du programme. Une sélection des actions envisagées en réponse aux freins et faiblesses des communes a été faite et organisée en plusieurs « axes ».

➤ **La professionnalisation du personnel communal:**

- Appui à la définition des tâches (référentiel métiers)
- Coordination inter services et intra-service
- Appropriation de l'utilisation des outils et méthodes et organisation des services
- Suivi des performances du personnel (contrat d'objectifs, évaluation, etc.)

- **L'implication de tous les élus** et les relations entre les élus et les services de la commune
- **La planification du développement de la commune** (notamment par la mise en place d'observatoire du développement et l'adoption d'une approche « feuille de route ») ainsi que la maîtrise d'ouvrage
- **L'amélioration des ressources propres des communes**

2.2. Les actions/appuis envisagés portent sur :

- **La gestion du personnel et la mise en œuvre de l'organigramme.**
 - assistance au recrutement de personnel communal dans le cas des communes présentant un sous effectif de personnel mais des capacités financières permettant d'embaucher.
 - assistance à la réorganisation des services communaux dans le cas des communes présentant un effectif suffisant au bon fonctionnement des services.
- **Le fonctionnement communal.**
 - assistance au développement des fonctions de service aux populations dans les arrondissements
 - amélioration des relations entre les maires et les élus
- **Le fonctionnement des services communaux.**
 - promotion de la coordination entre les services
 - appui à l'organisation interne des services
 - organisation de l'archivage et de la gestion des courriers
 - assistance à la mise en place d'un système comptable informatisé
 - appui à la gestion des équipements marchands et aux services sociaux (assainissement notamment)
 - renforcement en équipement informatique et formation des utilisateurs sur les principaux logiciels
- **La planification du développement de la commune.**
 - appui à l'élaboration des PAI et de feuilles de route
 - appui à la création d'observatoire du développement dans les communes
 - appui à l'élaboration (ou la mise à jour) et la mise en œuvre d'un plan d'urbanisme, de RFU
 - appui à la définition de projet de territoire entre communes et de mise en œuvre de services en commun
- **Les finances locales.**
 - appui à l'augmentation des ressources propres et au développement de l'économie locale
 - appui à l'élaboration des budgets et à la vulgarisation de la nomenclature
- **La maîtrise d'ouvrage communale.**
 - appui à la passation des marchés et au suivi des marchés et des travaux
 - appui à la mise en œuvre des procédures de gestion et de maintenance des infrastructures

F. Annexes

- I. Compte rendu de l'atelier national lancement du PACTE et de validation du diagnostic et du plan d'actions 2009-2010,
- II. Revue documentaire,
- III. Modèle du questionnaire communal,
- IV. Services communaux clés et présence des cadres et dans les services,
- V. Typologie des communes selon le niveau des fonds propres et le ratio d'encadrement,
- VI. Tableau récapitulatif de la typologie finale et des caractéristiques générales des groupes et sous-groupes,
- VII. Fiches d'analyse documentaire (version électronique uniquement),
- VIII. Synthèse des diagnostics des 46 communes visitées (version électronique uniquement),
- IX. Synthèse des diagnostics des villes à statut particulier et des communes abritant des villes secondaires (version électronique uniquement),
- X. Diagnostics des associations de communes (version électronique uniquement),