

**REPUBLIQUE DU BENIN**

*FRATERNITE – JUSTICE – TRAVAIL*



**MINISTRE DE LA PROSPECTIVE, DU DEVELOPPEMENT DE L'EVALUATION  
DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE LA COORDINATION DE L'ACTION  
GOUVERNEMENTALE**



## **OBSERVATOIRE DU CHANGEMENT SOCIAL**



# **Rapport synthèse de l'étude**

**EVALUATION DE L'IMPACT DE LA  
DECENTRALISATION SUR LA PAUVRETE ET LES  
CONDITIONS DE VIE DES MENAGES AU BENIN**

**FEVIER 2010**

## **PREFACE**

Les premières élections municipales de Décembre 2002 offrent un nouveau cadre de gouvernance locale beaucoup plus formel avec la possibilité de valoriser les initiatives locales par l'élaboration de Plan de Développement Communaux (PDC).

A mi parcours du second mandat des maires, il s'avère utile de faire le bilan de l'expérience de la décentralisation en vue d'opérer les corrections nécessaires pour améliorer le processus en faveur d'une plus grande prise en compte des actions de lutte contre la pauvreté.

L'objectif principal de cette étude est d'analyser l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages et de faire des recommandations de mesures de politiques conséquentes à prendre en compte dans la stratégie de croissance réduction de la pauvreté.

L'étude a permis d'identifier la plupart des aspects positifs à prendre en compte pour une amélioration du processus de décentralisation, dans le but de le mettre au service de l'amélioration des conditions de vie des ménages et surtout de la lutte contre la pauvreté. De même, les aspects du processus de décentralisation qui n'ont pas été favorables au développement local ont été identifiés pour être évités à l'avenir.

Neuf thèmes ont été abordés dans cette étude et sont réalisés par divers consultants, il s'agit :

Thème1 : L'état de la gouvernance locale au Bénin et perception des élus locaux et de la population de la mise en œuvre des textes sur la décentralisation ;

Thème2 : L'état de la décentralisation administrative au Bénin ;

Thème3 : Les impacts macroéconomiques de la décentralisation sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages au Bénin ;

Thème4 : L'état de la décentralisation fiscale au Bénin ;

Thème5 : L'impact de la décentralisation sur la pauvreté des ménages et des communautés ;

Thème6 : Le fonctionnement des organes délibérants des communes dans le processus de décentralisation ;

Thème7 : Le suivi-évaluation des Plans de Développement Communaux (PDC) et du processus de la décentralisation ;

Thème8 : La perception de la mise en œuvre des textes sur la décentralisation ;

Thème9 : Le développement et la gouvernance locale des communes dans le processus de la décentralisation.

Le présent rapport synthèse a été réalisé avec l'appui technique d'un consultant principal Monsieur Nicaise KODJOGBE assisté de Monsieur David SOHINTO.

Ce travail n'aurait pas vu le jour sans le soutien inconditionnel dont l'OCS a été l'objet de la part du PARSEP et du CRDI. L'OCS leur manifeste sa vive gratitude.

L'apport précieux de tous les agents enquêteurs, contrôleurs et superviseurs qui n'ont ménagé aucun effort pour collecter des données fiables auprès des populations, ne doit nullement être occulté. Qu'ils en soient remerciés.

Les remerciements de l'OCS vont également à toutes les populations qui ont accepté de répondre volontiers aux diverses questions qui leurs ont été adressées.

L'OCS ne saurait en aucun cas passer sous silence les précieuses contributions de tous les cadres de ce pays qui ont pris part aux diverses validations des documents. Il leur en est à jamais reconnaissant.

Les cadres de L'OCS quant à eux n'ont trouvé le repos que lorsque la dernière touche a été donnée à ces documents. Qu'ils en soient félicités et découvrent chaque jour un peu plus que le succès est au bout de l'effort.

Enfin, l'OCS reste ouvert à toute suggestion visant à l'amélioration des futures éditions.



**Justine Adékounlé ODJOUBE**  
**Coordonnatrice de l'OCS.**

## Résumé exécutif

Le Bénin s'est lancé dans le processus de la décentralisation qui s'est concrétisé en décembre 2002 par l'avènement des communes autonomes, dirigées par des élus locaux à l'issue des élections municipales. La mission essentielle de la décentralisation est de garantir l'existence de systèmes de protection sociale forts, tout en assurant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels pour tous et l'accès de tous à des services sociaux de qualité, et notamment à un revenu décent pour tous.

Aujourd'hui, les premiers conseils communaux ont déjà terminé leur mandat et les nouveaux issus des élections d'avril 2008 sont en majorité installés. Ainsi, après sept années de mise en œuvre, le Bénin a certainement acquis une expérience non négligeable dans ce processus. Il s'avère donc utile de faire le bilan de l'expérience de la décentralisation en vue d'opérer les corrections nécessaires pour améliorer le processus en faveur d'une plus grande prise en compte des actions de lutte contre la pauvreté.

À l'issue des analyses effectuées sur l'échantillon de communes retenues, il ressort globalement que la décentralisation a contribué à l'amélioration des conditions d'existence des populations des communes échantillonnées. Les améliorations notées sont relatives à une plus grande accessibilité des populations aux services d'évacuation d'eau, de voirie, d'approvisionnement en eau potable et énergie électrique.

Cependant, force est de constater que la perception des ménages est loin de refléter l'atteinte de ces objectifs. La relation entre le conseil communal et les citoyens souffre de beaucoup de carences par rapport à la participation populaire, à la bonne gouvernance locale, au renforcement du capital social et de la citoyenneté active.

Les conseils municipaux sont face à un vaste chantier multisectoriel : l'économie communale. Même si, dans presque toutes les communes du Bénin, les activités du secteur primaire constituent l'essentiel des activités économiques, l'éventail des sous-secteurs dans l'agriculture sollicitent l'intervention des autorités communales.

Il en est de même aussi bien des sous secteurs du développement du capital humain (éducation, santé, infrastructures, ...) et du développement du capital physique qui passe par la mobilisation de toutes les ressources (financières, matérielles, humaines...).

Il serait illusoire toutefois, de croire que le fonctionnement parfait des institutions locales devrait aller de soi. En effet, malgré ses avantages, un mode de gouvernance locale fondé sur des règles formelles, dépersonnalisées, implique des coûts fixes très élevés pour la collectivité.

Après analyse des Plans de Développement Communaux (PDC) des communes de l'échantillon, l'étude a révélé que la plupart des PDC ont été élaborés sans qu'un accent explicite soit mis sur leur système de suivi et évaluation. Certaines communes ont mis en place un système de suivi et évaluation au moins vingt-quatre (24) mois après l'élaboration de leur PDC. Mais, il n'a pas pu fonctionner du fait du manque de ressources humaines compétentes

prises à disposition. Ces constatations ont conduit à la proposition d'un canevas type de système de suivi évaluation pour les communes et à la prise de mesures urgentes pour remédier ou atténuer les insuffisances relevées.

La décentralisation fiscale au Bénin est une réforme novatrice dont la finalité des actions était d'améliorer les conditions de vie des populations. Elle vise à : i) développer un cadre de mobilisation des ressources au niveau local qui soit efficace et viable ; ii) fournir les ressources pour un développement local équilibré et équitable ; et iii) renforcer les capacités de planification et de gestion au niveau local en utilisant une approche participative. Mais dans sa mise en œuvre on dénote quelques insuffisances :

- ✓ au plan juridique, les textes législatifs et réglementaires ne sont pas assez explicites et posent des problèmes d'interprétations ;
- ✓ du point de vue de la portée des composantes, on note une variété d'impôts et taxes qui ne génèrent pas de ressources substantielles aux communes.

Eu égard à ce qui précède, on peut déduire que le dispositif est peu pertinent à cause des dysfonctionnements constatés :

- ✓ l'appréhension de la matière imposable de la Taxe de Développement Local est difficile à recouvrer ;
- ✓ le mode de calcul des impôts synthétiques n'est pas aisé ;
- ✓ les impôts indirects sont insignifiants.

La physionomie réelle de la décentralisation fiscale béninoise est caractérisée par : i) une fiscalité locale subordonnée en partie à la fiscalité d'Etat ; ii) une fiscalité qui ne répond pas aux exigences de la productivité ; iii) une fiscalité inéquitable entre les entités décentralisées.

Ainsi donc, le système fiscal demande une actualisation. Son rendement est très faible au regard des potentialités réelles pour plusieurs raisons. Entre autres, on peut citer :

- le problème d'adressage qui caractérise les communes au niveau des centres urbains et la dispersion des contribuables dans les zones rurales ;
- le mode d'évaluation subjectif des bases d'impositions ;
- les émissions tardives dues parfois au traitement manuel des documents fiscaux ;
- l'ambivalence ou la dualité des droits de propriétés ou des statuts juridiques domaniaux.

L'administration fiscale chargée de recouvrer les impôts est très peu performante car le cadre organisationnel est inopérant (insuffisance de ressources humaines et matérielles). La chaîne de gestion fiscale actuelle est caractérisée par la faiblesse des contrôles (internes et externes, a priori et a posteriori). Cette lacune explique l'apparition et la pérennisation de nombreux dysfonctionnements qui lui enlèvent toute efficacité.

Les communes ont reçu une compétence en matière de planification de développement local. Mais la maîtrise de l'outil de ce développement leur échappe. L'essentiel de la chaîne fiscale

reste du ressort des services déconcentrés du Ministère chargé des finances. Le processus budgétaire local est quand à lui soumis à une lourde tutelle. L'effort de mobilisation des ressources propres locales reste donc limité. L'Etat décide des transferts et des montants.

Les procédures des marchés publics sont très peu maîtrisées. Les communes ne disposent pas assez de ressources pour financer les services de bases. Toutefois, on note une amélioration. En termes d'impact trois résultats majeurs sont obtenus :

- un renforcement des ressources en dépit de la faiblesse de la productivité de la fiscalité locale ;
- une amélioration des conditions de vie des populations par la réalisation des infrastructures et la fourniture des services sociaux ;
- la possibilité pour la plupart des communes d'accéder au crédit.

Les conseils communaux au Bénin sont dans leur seconde mandature, mais la décentralisation peine à s'installer dans sa dimension économique qui est sa principale raison d'être. Les budgets tant au niveau central que local ne s'inscrivent pas encore dans la cohérence ou dans la logique de la décentralisation. La grande masse des investissements sociaux est toujours exécutée au sommet. Il est donc difficile que ces effets soient ressentis rapidement par les populations à la base.

Dans ces conditions, il est difficile d'établir que les agrégats économiques influencent substantiellement la décentralisation au Bénin. En d'autres termes, la croissance économique enregistrée n'a pas d'effets directs sur les conditions de vie des ménages dont une proportion importante (le tiers) reste en dessous du seuil de pauvreté.

Pour remédier à cet état de choses, il faudrait que chaque acteur de la vie nationale joue sa partition. Les élus locaux doivent veiller à ce que le budget de leur commune traduise les ambitions de leur PDC tout en restant réaliste. Ils doivent rester à l'écoute de leurs populations et les faire participer aux débats précédant les grands choix économiques tels que les orientations du PDC. L'État central doit cesser de concurrencer les communes en ce qui concerne l'exécution des investissements sociaux et au besoin leur apporter une assistance dans les procédures de mobilisation de ressources extérieures. Des actions en cours telles que la mise en œuvre du FADEC et le développement de l'intercommunalité sont à dynamiser. Les populations doivent aussi assurer la veille citoyenne pour exiger de leurs élus une bonne gestion des ressources mobilisées.

## Sommaire

<b>RESUME EXECUTIF .....</b>	<b>II</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>VII</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX.....</b>	<b>VIII</b>
<b>LISTE DES GRAPHIQUES ET SCHEMA.....</b>	<b>VIII</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES .....</b>	<b>IX</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE I : CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....</b>	<b>4</b>
<b>CHAPITRE II : BILAN DU PROCESSUS DE LA REFORME TERRITORIALE ET SON IMPACT SUR LE PROCESSUS DE LA DECENTRALISATION AU BENIN .....</b>	<b>20</b>
<b>CHAPITRE III : ETAT DES LIEUX SUR LA GOUVERNANCE LOCALE ET LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES DELIBERANTS DES COMMUNES DU BENIN .....</b>	<b>29</b>
<b>CHAPITRE IV : EVALUATION DES DIFFERENTS OUTILS ET INSTRUMENTS DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION.....</b>	<b>38</b>
<b>CHAPITRE V : PERCEPTIONS DES BENEFICIAIRES ET IMPACTS DE LA DECENTRALISATION SUR L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE.....</b>	<b>73</b>
<b>CHAPITRE VI : L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR LES DETERMINANTS DE LA PAUVRETE MONETAIRE ET NON MONETAIRE.....</b>	<b>82</b>
<b>CONCLUSION &amp; RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>94</b>
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUE .....</b>	<b>99</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>104</b>

## Liste des tableaux

N° Tableau	Intitulé du tableau	Page
<b>Tableau 1</b>	: Objectifs de l'étude .....	5
<b>Tableau 2</b>	Liste des communes de l'échantillon d'enquête par département	11
<b>Tableau 3</b>	: Récapitulatif des forces et faiblesses des différentes catégories d'acteurs directement impliqués dans le processus de décentralisation.....	24
<b>Tableau 4</b>	: Les décrets d'application des lois de la décentralisation .....	33
<b>Tableau 5</b>	: Transferts de l'Etat de 2003 à 2006 en milliers de FCFA .....	42
<b>Tableau 6</b>	: Situation des recettes et des dépenses de l'ensemble des communes.....	61
<b>Tableau 7</b>	: Niveau des indicateurs dans le domaine de compétence : Environnement, hygiène et salubrité.....	67
<b>Tableau 8</b>	: Niveau des indicateurs dans le domaine de compétence : Infrastructure, équipement et transport.....	68
<b>Tableau 9</b>	: Niveau des indicateurs dans le domaine de compétence : Education-Santé	69
<b>Tableau 10</b>	: Evolution des indicateurs entre 2002 et 2007 ou entre 2006 et 2007.....	70
<b>Tableau 11</b>	: Niveau de confiance et perception de la population par rapport au fonctionnement de l'administration générale.....	71
<b>Tableau 12</b>	: Incidence de la pauvreté en 2006 et 2007.....	72
<b>Tableau 13</b>	: Proportion de communes ayant un niveau d'incidence de pauvreté supérieur à la moyenne nationale.....	73
<b>Tableau 14</b>	: Contribution des domaines de compétence au bien-être de la population...	74
<b>Tableau 15</b>	: Contribution des domaines de compétence au bien-être de la population	74

## Liste des graphiques et Schéma

N° Graphique	Intitulé du graphique	Page
<b>Graphique 1</b>	: Evolution des investissements en millions de FCFA.....	59
<b>Graphique 2</b>	: Evolution des investissements sociaux et des investissements des communes en millions de FCFA.....	60
<b>Graphique 3</b>	: Evolution des budgets en milliards de FCFA .....	60
<b>Schéma 1</b>	: Cadre théorique de l'étude d'évaluation de l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages.	8
<b>Schéma 2</b>	: Déroulement de la Chaîne fiscale.....	45
<b>Schéma 3</b>	: Diagramme du cycle de programmation...	53
<b>Schéma 4</b>	: Cycle du processus de Planification et de suivi & évaluation de la mise en œuvre du PDC.....	54



## Liste des abréviations, sigles et acronymes

<b>ACP</b>	: Analyse en Composantes Principales
<b>ADECOI</b>	: Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou
<b>AFD</b>	: Agence Française de Développement
<b>AITEC</b>	: Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs
<b>ANCB</b>	: Association Nationale des Communes du Bénin
<b>C/SADI</b>	: Chef de Service des Archives de la Documentation et de l'Information
<b>CA</b>	: Chef d'Arrondissement
<b>CC</b>	: Conseil Communal
<b>CCS</b>	: Comités Communaux de Suivi
<b>CDS</b>	: Comités Départementaux de Suivi
<b>CeCPA</b>	: Centre Communal de Promotion Agricole
<b>CEDA</b>	: Centre pour l'Environnement et le Développement en Afrique
<b>CFPB</b>	: Contribution Foncière des Propriétés Bâties
<b>CFPNB</b>	: Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties
<b>CIPE</b>	: Centres des Impôts des Petites Entreprises
<b>COGEA</b>	: Comité de Gestion et d'Aménagement
<b>COGEC</b>	: Comité de Gestion Communautaire
<b>CONAFORVIN</b>	: Conférence Nationale des forces vives de la nation de février 1990
<b>CRDI</b>	: Centre de Recherches pour le Développement International
<b>CTB</b>	: Coopération Technique Belge
<b>CVD</b>	: Comités Villageois de Développement
<b>DANIDA</b>	: Danish International Development Agency/Coopération Technique Danoise
<b>DE</b>	: Dépôt Provisoire
<b>DED</b>	: Cellule Allemande de Développement
<b>DEPOLINAT</b>	: Déclaration de la Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire
<b>DGAT</b>	: Direction Générale de l'Administration Territoriale
<b>DGB</b>	: Direction Générale du Budget
<b>DGID</b>	: Direction Générale des Impôts et des Domaines
<b>DGTCP</b>	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>DSO</b>	: Document de Stratégie Opérationnelle
<b>DSRP</b>	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>EMICoV</b>	: Enquêtes Modulaires sur les Conditions de Vie des Ménages
<b>FADeC</b>	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
<b>FDC</b>	: Fonds du Développement Communal
<b>FGD</b>	: Focus Group Discussion
<b>GTZ</b>	: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/ Coopération Technique Allemande
<b>IGL</b>	: Indicateur de Gouvernance Locale
<b>INSAE</b>	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
<b>MCL</b>	: Maison des Collectivités Locales
<b>MDGLAAT</b>	: Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
<b>MPDEPP-CAG</b>	: Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale
<b>NLTPS</b>	: Etudes Nationales de Prospectives à Long Terme
<b>OCS</b>	: Observatoire du Changement Social
<b>OMD</b>	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>ONG</b>	: Organisation Non Gouvernementale
<b>OSC</b>	: Organisation de la Société Civile
<b>OSD</b>	: Orientation Stratégique de Développement

<b>PA</b>	: Premier Adjoint
<b>PAC</b>	: Plan Annuel Communal
<b>PAG</b>	: Programme d'Action du Gouvernement
<b>PAI</b>	: Plan Annuel d'Investissement
<b>PAN</b>	: Plan d'Action National
<b>PAP</b>	: Programme d'Actions Prioritaires
<b>PDC</b>	: Plan de Développement Communal
<b>PDDC</b>	: Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal
<b>PDL</b>	: Programme pour le Développement Local
<b>PFmp</b>	: Plus forte moyenne pondérée de performance
<b>Pfmp</b>	: Plus faible moyenne pondérée de performance
<b>PGUD</b>	: Programme de Gestion Urbaine Décentralisé
<b>PNDCC</b>	: Projet National d'Appui au Développement Conduit par les Communautés
<b>PNUD</b>	: Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PONADEC</b>	: Plan d'Orientation Nationale et de Développement Communautaire
<b>PRODECOM</b>	: Programme de Développement des Communes
<b>PT</b>	: Plan de Travail
<b>PTA</b>	: Plan de Travail Annuel
<b>PTF</b>	: Partenaire Technique et Financier
<b>RAT</b>	: Réforme de l'Administration Territoriale
<b>R/CPA</b>	: Responsable du Centre de Promotion Agricole
<b>R/CPS</b>	: Responsable du Centre de Promotion Sociale
<b>R/SPSE</b>	: Responsable du Service Planification et Suivi-Evaluation
<b>RF</b>	: Receveur des Finances
<b>RGPH</b>	: Recensement Général de la Population et de l'Habitation
<b>RP</b>	: Receveur Percepteur
<b>RSE</b>	: Responsables Suivi-Evaluation
<b>S&amp;E</b>	: Suivi-Evaluation
<b>SA</b>	: Secrétariat Administratif
<b>SAD</b>	: Service des Affaires Domaniales
<b>SADo</b>	: Service des Archives et de la Documentation
<b>SAF</b>	: Service des Affaires Financières
<b>SAG</b>	: Service des Affaires Générales
<b>SASC</b>	: Service des Affaires Sociales et Culturelles
<b>SCRp</b>	: Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
<b>SDCD</b>	: Service du Développement et de la Coopération Décentralisée
<b>SEC</b>	: Service de l'Etat Civil
<b>SEHRAU-SA</b>	: Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain
<b>SEPO</b>	: Succès – Echecs- Potentialités- Opportunités
<b>SG</b>	: Secrétaire Général
<b>SICD</b>	: Service de l'Information, de la Communication et de la Décentralisation
<b>SIDA</b>	: Syndrome d'Immuno Déficience Acquis
<b>SNAT</b>	: Schéma National de l'Administration Territoriale
<b>SNV</b>	: Schweizerische Normen-Vereinigung
<b>SPSE</b>	: Service Planification et Suivi-Evaluation
<b>ST</b>	: Service Technique
<b>STr</b>	: Service des Transmissions
<b>UE</b>	: Union Européenne
<b>VIH</b>	: Virus d'Immuno-déficience Humain
<b>ZD</b>	: Zones de Dénombrement

# INTRODUCTION

La décentralisation est un mode d'organisation institutionnelle qui consiste à faire gérer par des organes délibérants élus, les affaires propres d'une collectivité territoriale ou locale. Elle concerne ainsi les aspects administratifs, financiers et politiques de la gestion publique.

Dans les deux dernières décennies, il y a eu un intérêt particulier dans la décentralisation de la gestion du pouvoir public dans beaucoup de pays aussi bien développés qu'en développement. L'objectif principal poursuivi par ce mouvement mondial est de briser le monopole du pouvoir de la prise de décision détenu par le gouvernement central.

Le Bénin s'est engagé dans ce processus de la décentralisation depuis la fin de la Conférence Nationale des forces vives de la nation de février 1990 (CONAFORVIN). Ce processus a conduit à l'avènement des communes autonomes, dirigées par des élus locaux depuis les élections municipales de décembre 2002. Ce processus est soutenu par cinq lois votées et promulguées et des textes d'application de même que trois (3) structures techniques mises en place par le gouvernement central : la Mission de Décentralisation, la Maison des Collectivités Locales (MCL) et la Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT).

La politique économique et sociale du Bénin dans la décennie écoulée offre un cadre très intéressant de l'analyse de la problématique de la décentralisation et du développement. En effet, dans un contexte de réduction de la pauvreté, une attention particulière est accordée à la politique sociale. L'expérience dans ce domaine entre 2003 et 2005 a permis de se rendre compte que pour avoir des résultats positifs il faut disposer non seulement de politiques sociales bien élaborées, mais aussi d'une administration de développement qui offre les services pertinents de façon efficace et efficiente pour la satisfaction entière des bénéficiaires visés. En terme clair, on ne partage pas la pauvreté, mais plutôt les fruits de la croissance économique obtenus à partir de la mise en œuvre intelligente des politiques et réformes économiques pertinentes.

Au moment où les communes du Bénin débutent leur deuxième mandature après les élections communales d'avril 2008, il est important de s'arrêter pour voir si toutes ces attentes placées en elles étaient réalistes et réalisables. C'est pourquoi, cette évaluation est initiée pour faire l'état des lieux et proposer les pistes d'amélioration de la politique de décentralisation du Bénin.

La présente étude, initiée par l'Observatoire du Changement Social (OCS) du Bénin, a été réalisée grâce à une équipe de neuf (9) consultants spécialistes de différents domaines touchant le processus de décentralisation. Il s'agit des domaines suivants :

- ✓ La gouvernance locale
- ✓ La politique
- ✓ L'administration territoriale
- ✓ La macroéconomie
- ✓ L'analyse de la pauvreté

- ✓ La statistique
- ✓ Le suivi évaluation
- ✓ Le domaine juridique et,
- ✓ La fiscalité.

Tous ces spécialistes ont travaillé ensemble sur une méthodologie globale. Ils ont retenu et mis en œuvre ensemble un certain nombre d'actions dont la collecte des données. Ils ont ensuite présenté chacun en ce qui le concerne un rapport thématique.

Le présent document est la synthèse de ces rapports thématiques. La synthèse ne pouvant à elle seule, rapporter tous les résultats intéressants de l'étude, les rapports thématiques sont annexés pour mettre tous les résultats à la disposition du lecteur.

## **Chapitre I : Cadre méthodologique de l'étude**

## 1.1- Rappel des objectifs et des résultats attendus des TDRs

Les objectifs visés par l'étude peuvent être classés comme suit :

**Tableau 1 : Objectifs de l'étude**

1. Faire l'état de la gouvernance locale;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire comprendre l'état actuel des communes ; identifier leurs forces et faiblesses ; apprécier les performances et contre performances par département et par domaine de gouvernance afin de mieux orienter les ressources humaines et financières nécessaires pour amorcer le développement futur.</li> <li>• Concevoir de façon rigoureuse des pistes d'actions pour la consolidation du processus de décentralisation.</li> <li>• Faire des propositions conséquentes afin d'aider les gouvernants à prendre les mesures nécessaires pour une gouvernance locale de qualité, capable de garantir l'épanouissement de chaque citoyen quels que soient sa condition et son cadre de vie.</li> <li>• Privilégier la pertinence, l'efficacité, et l'efficience des plans d'actions à proposer.</li> </ul>
2. Apprécier le fonctionnement des organes délibérants des communes ;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perception de la mise en œuvre des textes sur la décentralisation.</li> </ul>
3. Rendre compte de la perception des élus locaux et de la population de la mise en œuvre des textes sur la décentralisation ;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluer le système de décentralisation au Bénin dans ses aspects juridiques ; faire des propositions d'améliorations de la performance dudit système.</li> <li>• Relever les contraintes éventuelles à l'application des textes de la décentralisation au Bénin, et faire des propositions de révisions si nécessaires.</li> <li>• Proposer une démarche de renforcement des capacités des élus locaux en matière d'appropriation des textes réglementaires et législatifs sur la décentralisation.</li> <li>• Perception de la mise en œuvre des textes sur la décentralisation.</li> </ul>
4. Faire connaître l'état de la décentralisation administrative et fiscale à travers :	<ul style="list-style-type: none"> <li>• la dimension management de l'administration territoriale surtout le volet décentralisation sans occulter les aspects déconcentration et apport de la tutelle à l'enracinement de l'apprentissage de la gestion décentralisée.</li> <li>• l'appréciation de la pertinence des textes de loi, par rapport à la mise en œuvre du processus et d'en tirer les conséquences.</li> <li>• le vécu du processus de décentralisation par rapport aux ambitions affichées par les bénéficiaires.</li> <li>• les contraintes aux transferts de compétences.</li> <li>• une démarche novatrice pour le renforcement des capacités des élus</li> </ul>

	<p>locaux en matière d'administration du territoire.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la pertinence de la réforme de la fiscalité en finances locales, son efficience, son efficacité et son impact sur le développement.</li> <li>• Les acquis et les facteurs favorables des textes de loi et règlement, des sources de financement, et de la gestion des finances locales.</li> <li>• la démarche de la détermination de l'assiette fiscale dans une commune.</li> <li>• les contraintes aux transferts des finances publiques vers les communes.</li> </ul>
5. Faire ressortir les impacts macro-économiques de la décentralisation ;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• évaluer l'impact de la décentralisation sur l'élaboration et l'exécution du budget des pouvoirs publics tant local que central ;</li> <li>• identifier les agrégats macroéconomiques qui influencent la décentralisation et dans quelles proportions ;</li> <li>• évaluer la capacité des communes à mobiliser des ressources ;</li> <li>• évaluer la cohérence entre budget central et local ;</li> <li>• évaluer l'efficacité dans l'exécution des dépenses publiques ;</li> <li>• évaluer l'efficacité des actions publiques ;</li> <li>• apprécier l'impact de la décentralisation sur le niveau de réalisation des performances macro-économiques des communes et municipalités et proposer les mesures pour une amélioration qualitative et quantitative de la performance des collectivités locales en matière de la création de richesse ;</li> <li>• identifier les contraintes au développement des communes.</li> </ul>
6. Ainsi que les impacts de la décentralisation sur la pauvreté des ménages et des communautés ;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• faire une étude des PDC (Plan de Développement Communal) disponibles pour voir le niveau de prise en compte de la situation de pauvreté dans chaque localité ;</li> <li>• analyser les données et apprécier la menace que peut constituer l'absence ou l'insuffisance de la prise en compte de cet aspect dans le PDC ;</li> <li>• mener des investigations, des entretiens, sur un échantillon représentatif des communes et avec les acteurs de développement ;</li> <li>• mener des enquêtes ménages afin d'apprécier le profil de pauvreté des ménages ;</li> <li>• évaluer l'impact de la décentralisation sur les déterminants de la pauvreté monétaire et non monétaire.</li> </ul>
7. Apprécier le suivi-évaluation de la décentralisation.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• évaluer le système de suivi-évaluation mis en place au niveau des communes notamment dans le cadre de la mise en œuvre des PDC ;</li> <li>• proposer un canevas type de système de suivi évaluation pour les communes dont notamment une liste minimale d'indicateurs de performance des communes.</li> </ul>



## 1.2- Méthodologie globale de l'étude

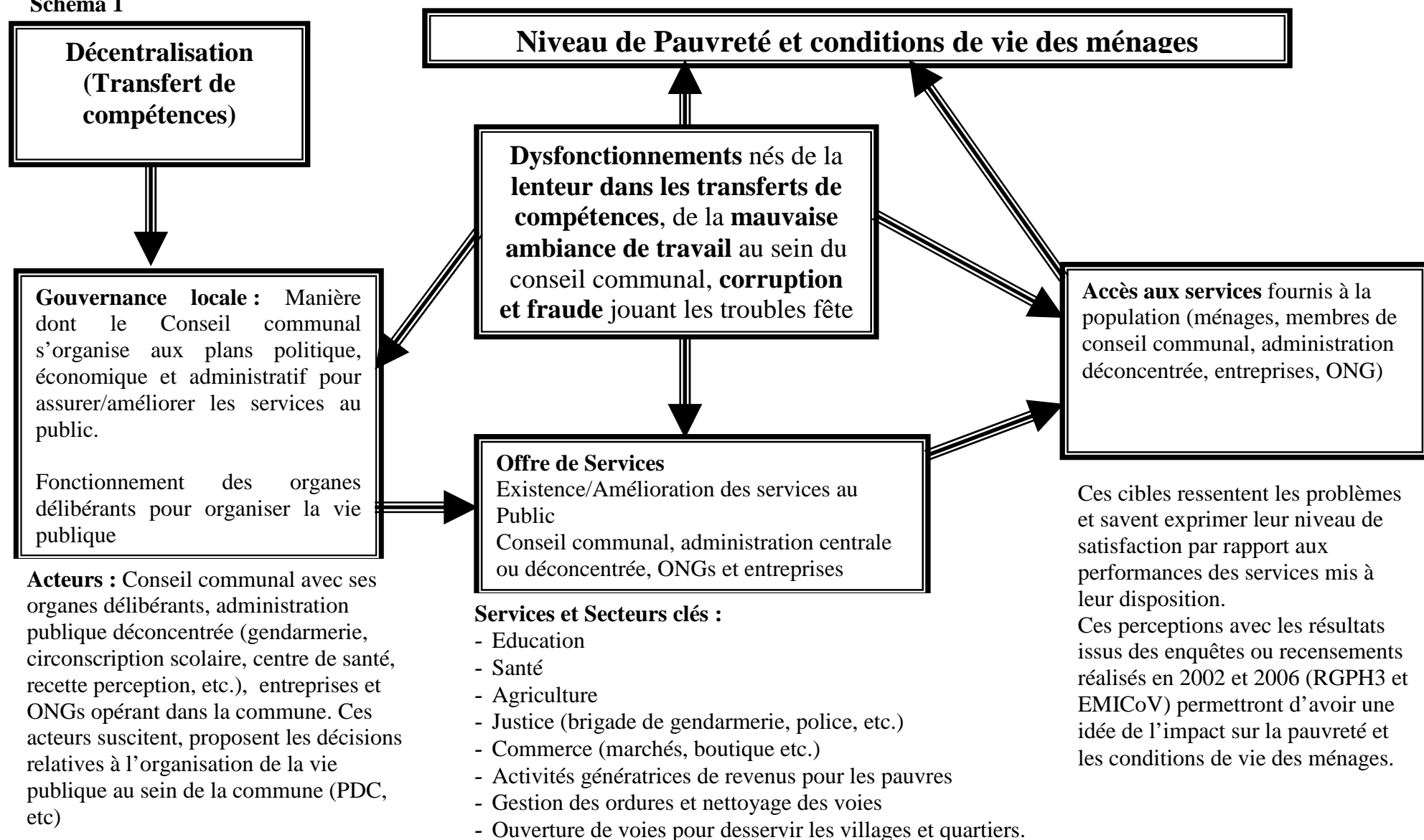
### 1.2-1. *Cadre théorique et hypothèses de l'évaluation de l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages*

Le cadre théorique proposé pour l'évaluation de l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages au Bénin repose sur cinq (5) piliers :

- ✓ La réduction de la pauvreté (par l'amélioration des conditions de vie des populations) doit être la priorité de tous les processus de décentralisation ;
- ✓ La Gouvernance locale que nous définissons comme étant la manière dont les autorités locales avec leurs organes délibérants s'organisent aux plans politique, social, économique et administratif pour répondre aux besoins du public doit s'améliorer au rythme des transferts de compétence au conseil communal ;
- ✓ Les offres de services au profit du public (les services essentiels) doivent exister et être continuellement améliorés ;
- ✓ L'accès des services fournis est effectivement garanti aux populations et enfin,
- ✓ Les dysfonctionnements aussi bien dans le processus de décentralisation qu'au niveau des organes délibérants des communes ne favorisent pas la bonne gouvernance locale. Au titre de ces dysfonctionnements, on peut penser à une mauvaise organisation des élections locales (processus de désignation du représentant ou de la personne morale à qui les compétences sont transférées), une mauvaise ambiance au sein du conseil communal, une absence de collaboration entre le conseil communal et le pouvoir déconcentré, une absence de vision consensuelle de développement de la commune, une trop grande immixtion du pouvoir central dans le fonctionnement des organes délibérants au niveau des communes, le doute sur la moralité des élus locaux (corruption, concussion et fraude). Ce sont autant d'éléments perturbateurs d'un système de bonne Gouvernance locale, des facteurs négatifs contre lesquels il faudra lutter pour accélérer la réduction de la pauvreté par la décentralisation.

**1.2-1.1. Cadre théorique de l'étude d'évaluation de l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages**

Schéma 1



### **1.2-1.2. Les hypothèses et les indicateurs**

Dans un système de bonne gouvernance locale, les décideurs (Conseil communal, administration publique déconcentrée, Organisations Non Gouvernementales, et autres) œuvrent en harmonie conformément aux lois et aux textes de la nation, pour que toutes les mesures nécessaires soient prises pour créer et organiser les services de base afin d'assurer une vie décente aux populations, un environnement serein pour l'exercice des activités à tous les acteurs du développement au niveau local.

Un tel fonctionnement devrait être favorable à une harmonisation des efforts de développement au niveau local en vue d'améliorer les conditions de vie des ménages et par conséquent de réduire la pauvreté des administrés.

Mais pendant longtemps la centralisation de tous les pouvoirs au niveau national, n'a pas permis l'avènement de systèmes de développement local dans notre pays. Pour essayer de donner une impulsion au développement de leurs localités, les cadres avaient pour seule solution, de créer des associations de développement qui essayaient dans la mesure du possible d'organiser des cadres de réflexion sur les spécificités de leurs aires de provenance en vue de faire des suggestions aux autorités des pouvoirs centraux ou déconcentrés. Ces dernières ne sont pas tenues de les prendre en compte de façon spécifique dans les plans de développement.

Depuis les premières élections municipales de décembre 2002, la décentralisation en cours offre un nouveau cadre de gouvernance locale beaucoup plus formel, avec la possibilité de valoriser les initiatives locales par l'élaboration de plans de développement communaux (PDC).

Aujourd'hui, les premiers conseils communaux ont déjà bouclé un mandat et sont entrain de céder la place aux nouveaux conseils issus des élections d'avril 2008. Il s'avère donc utile de faire le bilan de l'expérience de la décentralisation en vue d'opérer les corrections nécessaires pour améliorer le processus en faveur d'une plus grande prise en compte des actions de lutte contre la pauvreté.

Le coup d'envoi de cette démarche a été lancé par les pouvoirs publics avec l'organisation du forum sur le bilan de la réforme de l'administration territoriale et la gestion des communes. Il reste à les accompagner et à identifier la plupart des aspects positifs à prendre en compte pour une amélioration du processus de décentralisation dans le but de le mettre au service de l'amélioration des conditions de vie des ménages et surtout de la lutte contre la pauvreté. Par la même occasion, les aspects du processus de décentralisation qui n'ont pas été favorables au développement local doivent être identifiés pour être évités à l'avenir.

Ainsi, tenant compte de l'expérience du processus au Bénin, on peut se poser des questions auxquelles il faudra trouver des réponses adéquates afin d'évaluer l'impact de la décentralisation sur les conditions de vie des ménages et sur le niveau de pauvreté au Bénin,

de dégager les conditions qui ont favorisé les résultats positifs là où l'expérience a réussi, les raisons des échecs dans les cas où les résultats ne sont pas encourageants. On pourra à partir de ces éléments faire des propositions concrètes au plan juridique, économique, politique, financier etc. pour améliorer le processus de décentralisation afin d'en faire un instrument de réduction de la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie des ménages. Ce diagnostic est à poser au niveau de chaque commune que nous aurons à retenir dans l'échantillon de l'étude.

**❖ Les conditions de vie des ménages et le niveau de pauvreté se sont améliorés depuis le début de la décentralisation, c'est-à-dire depuis 2002.**

- ✓ Quelles étaient les conditions de vie des ménages ou le niveau de pauvreté en 2002 ?

Les indicateurs retenus sont :

- Source principale d'eau de boisson ;
- Distance entre la source d'eau et la maison ;
- Nombre de toilettes publiques ou communautaires ;
- Moyen énergétique de cuisson principalement utilisé ;
- Moyen énergétique d'éclairage principalement utilisé ;
- Mode de gestion des ordures ménagères ;
- Satisfaction du ménage par rapport aux besoins minima (services publics essentiels) ;
- Niveau d'adhésion aux paiements des taxes et impôts locaux ;
- Insertion sociale (participation aux activités communautaires, politiques etc....) ;
- Indice composite de bien être ;
- Proportion de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté ;
- Revenu moyen par ménage.

- ✓ Quelles sont les conditions de vie des ménages actuellement, en 2006-2007 selon la disponibilité des données ?

Les indicateurs retenus pour vérifier ces hypothèses sont :

- Source principale d'eau de boisson ;
- Distance entre la source d'eau et la maison ;
- Nombre de toilettes publiques ou communautaires ;
- Moyen énergétique de cuisson principalement utilisé ;
- Moyen énergétique d'éclairage principalement utilisé ;
- Mode de gestion des ordures ménagères ;
- Satisfaction du ménage par rapport aux besoins minima (services publics essentiels) ;
- Niveau d'adhésion aux paiements des taxes et impôts locaux ;
- Insertion sociale (participation aux activités communautaires, politiques etc....) ;
- Indice composite de bien être ;
- Proportion de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté ;
- Revenu moyen par ménage.

❖ **Le niveau de mise en œuvre des textes et lois relatives à la décentralisation permet aux communes de jouer leur rôle de développement à la base.**

- ✓ Quels sont les textes et lois sur la décentralisation en cohérence avec le rôle de développement à la base du conseil communal ?

Indicateur : Liste des textes et lois sur la décentralisation en faveur du développement local.

- ✓ Les textes et lois sur la décentralisation qui sont en faveur du développement local représentent quel pourcentage de l'ensemble des textes et lois sur la décentralisation ?

Indicateur : Pourcentage des textes et lois sur la décentralisation en faveur du développement local.

- ✓ Quel est le taux de mise en application des textes et lois ?

Indicateurs :

Nombre et pourcentage de textes et lois sur la décentralisation déjà mis en application ;

Nombre et pourcentage de textes et lois sur la décentralisation favorables au développement local déjà mis en application.

❖ **Les compétences transférées au Conseil communal permettent de répondre aux besoins spécifiques des populations à la base.**

- ✓ Quels sont les domaines de compétences déjà transférées au conseil communal ?

Comme indicateur pour répondre à cette question, on fera le point des compétences déjà transférées par rapport à celles prévues par la loi sur la décentralisation. Cela permettra de dégager le taux de transferts déjà réalisés.

- ✓ Ces transferts donnent-ils les moyens d'agir dans le sens de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration des conditions de vie des ménages ?

Le listage des compétences transférées devra être analysé de façon à examiner l'efficacité de chaque compétence transférée face aux problèmes vécus par les populations au début du processus de décentralisation. On doit apprécier si ces compétences transférées laissent une marge de manœuvre à la commune pour initier, élaborer et mettre en œuvre une réelle politique de développement de la commune pour le bien-être des populations.

- ✓ Le plan de développement communal (PDC) a-t-il pris en compte les problèmes auxquels les populations locales sont confrontées ?

Cela suppose que le plan de développement existe pour la commune. Selon un point rapide, seule la municipalité de Cotonou a eu son plan de développement en retard (janvier 2008).

Il s'agira ici de vérifier si le Plan de Développement Communal contient des réponses adéquates aux conditions de vie des ménages.

Comme indicateurs :

- le taux de problèmes auxquels le plan de développement apporte de solutions adéquates ;
- le taux de couverture socio-éducative (centre de santé ; école, accès à l'eau potable ; km réalisés de pistes de déserte ou de voies ....).
- vérifier si l'élaboration du Plan de Développement Communal a suivi toutes les étapes d'élaboration d'un plan.

Au demeurant, l'on pourrait être amené à se demander, en termes d'indicateur, si les transferts opérés sont, dans leur essence, de nature à favoriser la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des ménages.

- ✓ Le conseil communal avait-il les capacités pour mobiliser les ressources financières, humaines et autres nécessaires à la réalisation des objectifs du PDC visant à réduire la pauvreté et à améliorer les conditions de vie des ménages ?

On doit pouvoir répondre aux questions suivantes:

- Quels sont les acquis et les facteurs favorables des textes législatifs et réglementaires, des sources de financement et de la gestion des finances locales ?
- Quelles sont les limites et les causes ?
- La loi portant régime financier des Communes est-elle bien appropriée par les contribuables ?
- Quelle est la stratégie de vulgarisation utilisée ?
- Par rapport à la politique fiscale, quelles sont les marges de manœuvre des Communes ?
- Quels sont les comportements des contribuables en matière d'impôts ?
- Existe-t-il une stratégie de communication en la matière ?
- Quelle est l'importance des recettes fiscales dans les recettes totales des communes ? Quel est son impact sur la manière dont la commune est gérée ?
- Quel est le poids des recettes fiscales, des recettes totales dans les recettes intérieures de l'Etat ?
- Quelle appréciation fait-on du rendement de la fiscalité locale existante ?
- Existe-t-il une stratégie de mobilisation des impôts indirects au niveau des Communes ?
- Que penser des transferts des ressources aux communes ?,
- Que penser de la taxe de développement local et son opérationnalisation ?

- Quelle est l'importance des ressources communales par rapport à leur ambition contenue dans les plans de développement communaux ?
- Quel est le taux d'auto-financement des investissements des Communes ?
- Quel est le poids des investissements ?
- Quelles sont les actions de promotions de développement locales initiées ?
- Quelles sont les prestations de services fournies ?
- Quelles sont les appréciations faites de la gouvernance financière des communes ?
- Quelles sont les démarches, méthodes et moyens nécessaires pour un renforcement des capacités financières des communes ?

Comme indicateurs, on peut citer entre autres :

- l'évolution en terme absolu du budget annuel de la commune ;
- l'évolution de la part des ressources transférées par rapport au budget annuel de la commune ;
- l'évolution de la part du budget annuel de la commune consacrée aux dépenses du PDC ;
- l'évolution de la part des recettes fiscales annuelles dans le budget annuel de la commune ;
- l'évolution de la part des recettes non fiscales annuelles dans le budget annuel de la commune ;
- l'évolution de la part des ressources extérieures dans le budget annuel de la commune ;
- le niveau de l'autonomie financière de la commune par rapport aux efforts de développement équilibré des arrondissements ;
- le niveau moyen d'instruction des membres du conseil communal pour évaluer les besoins en ressources humaines du conseil ;
- l'existence d'une stratégie de mobilisation de ressources ;
- le nombre d'écoles construites sur initiative ou fonds communaux ;
- le nombre de centres de santé construits sur initiative ou fonds communaux.

#### **❖ Il Existe un système de suivi- évaluation des objectifs du PDC au niveau de la commune.**

- ✓ Les responsables à divers niveau de la commune ont-ils une perception claire des indicateurs retenus ?
- Les responsables à divers niveaux impliqués dans la gouvernance du PDC sont-ils en mesure d'énoncer les indicateurs?
- Les membres des services de suivi évaluation se sont-ils appropriés ces indicateurs au point d'en expliciter leurs importances et leurs liens par rapport au DRSP?
- Le périmètre du PDC intègre-t-il bien les moyens et activités qui contribuent à la mesure de ces indicateurs?

- Les indicateurs de projet sont-ils documentés et assortis d'un contenu opérationnel traduit dans le cadre logique du PDC ou dans d'autres documents de planification opérationnelle de la Commune?
- Les responsabilités ont-elles été définies au regard des résultats escomptés de la mesure de ces indicateurs? Quels en sont les instruments de contrôle et la périodicité?
  - ✓ Le PDC de la Commune intègre les moyens qui contribuent à la mesure des indicateurs consensuels retenus, ou que d'éventuelles exceptions à ce principe sont justifiées ?
- Existe-t-il un traitement des fonctions de soutien à la gestion de l'information sur la performance du PDC (organisation administrative de gestion de l'information) ?
- Y-a-t'il une cohérence au niveau du cadre logique du PDC par rapport aux exigences des résultats à mesurer ?
  - ✓ Le Maire en tant que 1<sup>er</sup> responsable de la mise en œuvre du PDC est-il en situation d'en assurer la gouvernance, et que la chaîne de responsabilité est-elle identifiée pour piloter le suivi évaluation ?
- Le responsable désigné par le Maire pour le pilotage du suivi et de la mise en œuvre du programme est-il identifié en tant que tel ?
- La nature des liens existant au sein de la chaîne de responsabilité est-elle claire : relations hiérarchiques, fonctionnelles, contractuelles, de tutelle ?
- De quelle organisation et de quels moyens juridiques, humains et financiers (notamment budgets opérationnels de programme) est doté chaque responsable pour assurer sa mission de suivi évaluation ?
  - ✓ Les objectifs retenus pour le PDC reflètent-ils une approche stratégique de la politique publique de déclinaison de l'OSD et du DSCR ?
- Les objectifs retenus dans les plans d'action annuels traduisent-ils, de façon adaptée, le PDC et le DSRP?
- Les cibles chiffrées des indicateurs assignés au PDC sont-elles compréhensibles et ont-elles des liens avec les ménages pauvres ?
- S'il existe des objectifs intermédiaires pour les différentes actions du programme, leur lien logique avec les objectifs finaux de ce dernier est-il aisément démontrable ?
  - ✓ les objectifs retenus par le PDC sont-ils cohérents avec ceux des programmes associés et connexes, ainsi qu'avec les objectifs des autres acteurs ?
- Les objectifs du PDC sont-ils cohérents avec ceux des autres programmes nationaux intervenant dans la commune?
- Existe-t-il un cadre de concertation et de fédération des programmes ?



- ✓ Quelle est la pertinence, de la lisibilité et de la faisabilité des indicateurs de résultats associés aux objectifs du PDC ?
- Les indicateurs rendent-ils compte des objectifs retenus pour le programme de développement communal?
- Des valeurs cibles, assorties d'échéances précises, ont-elles été définies pour les indicateurs ?
- Les indicateurs sont-ils compréhensibles pour les différents publics concernés ?
- Quelle est la relation entre indicateur des programmes municipaux et perception de la pauvreté par les communautés?
- ✓ L'organe ou le service faisant office de la veille stratégique fonctionne-t-il? Quelles en sont les articulations ou interactions avec les organes centraux de veille stratégique sur le DSRP?
- ✓ Quel est le niveau de la clarté et du caractère significatif des indicateurs ?
- ✓ Quel est le niveau de la fiabilité d'ensemble du ou des systèmes d'information concourant à la production des résultats des indicateurs ?
- ✓ À partir d'une analyse des conditions d'élaboration du budget, les choix opérés, en ce qui concerne le niveau et l'étendue de justifications retenues pour le PDC, sont-ils pertinents et fiables ?
- ✓ Quel est le niveau de la qualité du contrôle interne et du processus de collecte et de traitement des informations liées à la performance ?

❖ **Le conseil communal a fonctionné selon les règles de la bonne gouvernance locale pour assurer et améliorer les services essentiels aux populations.**

- ✓ Le conseil communal entretenait-il une bonne collaboration avec les organes déconcentrés de l'état central ?

Les indicateurs sont :

- les textes règlementant la collaboration entre le conseil communal et les organes déconcentrés de l'état central ;
- les matières traitées de concert avec les organes déconcentrés de l'Etat central ;
- la périodicité des contacts avec les organes déconcentrés de l'Etat central qui s'occupent des services essentiels (santé, éducation, sécurité, agriculture, élevage, etc.)
- ✓ Existait-il une bonne ambiance de travail entre les élus locaux membres du conseil communal ?

Les indicateurs sont :

- Le nombre de forces politiques ayant présenté de listes de candidats dans la circonscription électorale ;
- Nombre de recours contre les résultats des élections ;
- Le nombre de forces politiques en présence ayant participé à l'élection des membres du bureau du conseil communal ;
- Le nombre de recours contre l'élection du bureau du conseil communal ;
- La périodicité des réunions du conseil communal ;
- Le nombre de réunions effectivement tenues par le conseil communal au cours du mandat ;
- La fréquence des crises au sein du conseil communal ;
- Le taux de renouvellement du conseil communal ;
- La fréquence des concertations au sein du conseil communal ;
- Le nombre de cadres formels ou informels de concertation au niveau communal (avec les tendances politiques et avec les chefs traditionnels).

✓ Les organes délibérants du conseil communal ont-ils été très instables ?

Indicateurs :

- Le nombre de destitutions de maires au cours du mandat ;
- La durée effective du mandat du conseil communal.

✓ Y a-t-il eu des cas de malversations avérées pouvant compromettre la réalisation de certains objectifs du PDC ?

Indicateurs :

- le nombre de cas de malversations d'un membre du conseil au cours du mandat ;
- le nombre de cas de malversations qui handicapent directement la mise en œuvre du Plan de Développement Communal.

✓ Y a-t-il eu des dysfonctionnements (corruption, concussion, fraude) qui ont réduit l'accès des populations aux services publics ?

Indicateurs :

- Niveau de satisfaction des populations par rapport aux services directement fournis par les communes (état civil, voirie, etc.)
- Nombre d'écoles construites sur initiative ou fonds communaux ;
- Existence de cas de corruption, de concussion et de fraude dans le domaine de l'éducation ;
- Existence de cas de corruption, de concussion et de fraude dans le domaine de la santé ;
- Existence de cas de corruption, de concussion et de fraude dans le domaine de la sécurité (police, gendarmerie, etc.) ;

- Existence de cas de corruption, de concussion et de fraude au niveau des services des impôts.

### **1.2-2. Méthode de collecte et d'analyse**

Afin d'obtenir toutes les informations nécessaires au calcul de ces indicateurs, quatre types d'investigations seront menées auprès de différentes catégories de cibles:

- ✓ Une **revue de littérature** (lois et textes sur la décentralisation au Bénin, DSRP, DSCR, PRODECOM, PDC, les actes du Forum sur le bilan de la réforme de l'administration territoriale et de la gestion des communes, autres études sur la décentralisation etc)
- ✓ Une série d'**entretiens avec les acteurs du domaine de la décentralisation (niveau national** : MCL, Mission de Décentralisation, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, ONGs et partenaires appuyant le processus de décentralisation ; **niveau communal** : membres du conseil communal, membres du personnel de l'administration communale, responsables des services déconcentrés de la commune, responsables des églises, chefs traditionnels etc.)
- ✓ **Exploitation des bases de données existantes sur la pauvreté et sur les conditions de vie des ménages** offrant une représentativité au niveau communal (RGPH3 et EMICoV)
- ✓ Une **enquête auprès de quelques ménages** pour appréhender leur niveau de satisfaction par rapport à l'existence et à l'amélioration des services qui leurs sont offerts au niveau communal.

Cette dernière activité a été remplacée par une série de « focus group » à l'endroit des populations bénéficiaires (groupements et association de femmes, groupements socio professionnels, leaders d'opinions) sur décision prise au cours de l'atelier de démarrage.

### **1.2-3. Cibles retenues pour la collecte de données**

1) Document : La recherche bibliographique n'est faite que par les consultants et les documents seront proposés selon le schéma prévu dans la grille d'entretien. Il est prévu que des documents tels que le PDC et les budgets soient récupérés par les animateurs au niveau des communes.

2) Autorités centrales et départementales

#### **➤ Autorités centrales**

- ✓ MDGLAAT (DC, SG, DAT, DGDGL, DGAE, Observatoire de la Gouvernance Locale, Mission de Décentralisation, PDM)
- ✓ Ministère de l'Economie et des Finances (DGID, DGTCP, DGB) ;

- ✓ Ministère chargé du Développement (Direction Générale des Politiques de Développement).
- ✓ Ministère de l'Energie et de l'Eau (Agence Béninoise d'Electrification Rurale des Mines et de l'Energie, Direction Générale de l'Eau, Direction de l'Hydraulique, SONEB, SBEE)
- ✓ Ministère chargé de l'Urbanisme et de la Réforme Foncière (Direction de l'Urbanisme, IGN, Direction de la Réforme Foncière).
- ✓ MAEP (Direction de l'Agriculture, DPP)
- ✓ Ministère chargé de la Micro Finance (Secrétariat Général)

➤ **Autorités départementales**

- ✓ Préfets des départements
- ✓ Direction Générale du CERPA (DPAF)
- ✓ Directions départementales des Impôts
- ✓ Directions Départementales des Enseignements Maternel, Primaire et Secondaire
- ✓ Directions Départementales de l'Eau
- ✓ Recettes Perceptions
- ✓ Directions Départementales de l'Urbanisme et de la Réforme Foncière

➤ **Responsables des programmes et projets**

- ✓ PNDCC
- ✓ PNUD
- ✓ SNV
- ✓ UNICEF
- ✓ COOPÉRATION DANOISE
- ✓ COOPÉRATION ALLEMANDE
- ✓ PLAN BENIN
- ✓ PDDC
- ✓ PROTOS
- ✓ MCA
- ✓ UNION EUROPEENNE

➤ **Membres conseils communaux et du personnel local**

- ✓ Bureau du conseil communal (ensemble si possible)
- ✓ Secrétaire général
- ✓ Chargé de planification et de développement local
- ✓ Chargé de suivi évaluation
- ✓ Le receveur percepteur et le Chef service administratif et financier
- ✓ Le receveur des impôts
- ✓ Chef service des affaires domaniales
- ✓ Responsable RFU
- ✓ Le chef de brigade

➤ **Catégories socioprofessionnelles**

- ✓ Agriculteurs, éleveurs, pêcheurs et exploitants de carrière (ensemble en focus)
- ✓ Commerçants, transporteurs et autres opérateurs économiques (ensemble en focus)
- ✓ - Leaders d'opinion (curé, imam, chef traditionnels, en individuel)

**1.2-4. Choix des Communes**

Systématiquement, les trois communes à statut particulier, Cotonou (Littoral), Parakou (Borgou) et Porto-Novo (Ouémé) ont été incluses dans l'échantillon. Ensuite, vingt deux autres (22) communes, à raison de deux par départements ont été sélectionnées sur la base des résultats de l'auto évaluation organisée sous l'égide de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB). Finalement, les communes retenues sont :

**Tableau 2 : Liste des communes de l'échantillon d'enquête par département**

Départements	Communes retenues
Alibori	Banikoara et Kandi
Atacora	Matéri et Tanguiéta
Atlantique	Ouidah et Sô-Awa
Borgou	Parakou, Nikki et Pèrèrè
Couffo	Djakotomè et Klouékanmè
Collines	Ouèssè et Savalou
Donga	Copargo et Djougou
Littoral	Cotonou
Mono	Comè et Lokossa
Ouémé	Porto-Novo, Awrankou et Bonou
Plateau	Adja-Ouèrè et Kétou
Zou	Ouinhi et Zagnanado

**1.2-5. Outils de Collecte et d'analyse des données**

En tout cinq (5) outils ont été utilisés pour la collecte des données. Ce sont des guides d'entretiens administrés soit aux individus, ou aux groupes spécifiques.

Ces différents outils sont présentés en annexe.

Le dépouillement des cahiers de transcription et des cassettes enregistrées a été réalisé par une équipe de sociologues spécialisés dans ces genres de travaux.

Les différentes données issues de ce dépouillement ont été mises à la disposition de chaque consultant pour la rédaction des rapports thématiques.

## **Chapitre II : Bilan du processus de la réforme de l'administration territoriale et son impact sur le processus de la décentralisation au Bénin**

## **2.1- Itinéraire historique de la réforme administrative et territoriale**

A l'indépendance du Bénin, alors Dahomey le 1<sup>er</sup> août 1960, le système de gestion de l'administration territoriale hérité de l'administration coloniale était calqué sur le modèle Français de manière générale. Mais le 21 octobre 1960, le Dahomey d'alors avait connu une division du territoire national en vingt huit (28) Cercles et la transformation des six (6) régions anciennes en Départements.

L'héritage a été aussi l'expérience de la première décentralisation mise en place en 1955 avec la création de cinq (5) communes de plein exercice que sont : Cotonou, Porto-Novo, Ouidah, Abomey et Parakou.

L'année 1962 a marqué la fin de cette expérience. Plus tard, en 1964, une nouvelle réforme va instaurer des collectivités territoriales au niveau départemental et transformer les circonscriptions urbaines (anciennes communes de plein exercice) à la fois en collectivité territoriale autonome et en circonscription administrative dirigée par des représentants du pouvoir central. Elle n'aura fonctionné que pendant dix (10) mois.

Toutes ces expériences ont contribué au renforcement du pouvoir d'Etat, avec une Centralisation plus accrue.

Le régime révolutionnaire de 1972 à 1990 a aussi enclenché une réforme de l'administration territoriale avec l'institution de nouvelles structures territoriales à savoir les Provinces (anciens départements), les Districts, unités déconcentrées en dessous des Provinces. Elle a aussi échoué parce que le pouvoir décisionnel n'a jamais été transféré aux organes élus à la base ni aux autorités déconcentrées.

A l'historique Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation de février 1990, il a été perçu la nécessité d'une décentralisation administrative comme la solution à l'inadéquation et à l'incompatibilité du système du régime Marxiste-Léniniste avec sa base démagogique et ses incohérences internes. Au terme de cette Conférence, il a été vivement et spécialement recommandé par la Commission chargée des problèmes économiques et sociaux la mise en œuvre d'une réforme de l'administration territoriale qui confèrerait beaucoup plus de pouvoirs aux populations à la base, ces dernières devant gérer elles-mêmes leurs propres affaires.

C'est dans le cadre de l'application de cette recommandation de la Conférence Nationale entérinée par la Constitution du 11 décembre 1990 en ses articles 150 à 153, que les Etats Généraux de l'Administration Territoriale ont été organisés du 7 au 10 janvier 1993. La prise en compte des conclusions et recommandations de ces Etats Généraux ont permis de définir les grandes lignes de la réforme. Les travaux du Comité de suivi mis sur pied après l'approbation par le Conseil des Ministres des conclusions et recommandations ont abouti à la mise en place du cadre juridique composé des cinq (5) principales lois de la décentralisation que sont:

- la loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin;
- la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin;
- la loi N° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier;
- la loi N° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral Communal et municipal en République du Bénin;
- la loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

Le Bénin, à l'instar de bon nombre de pays africains, s'est résolument engagé dans l'expérience de la décentralisation, avec les premières élections communales et municipales en décembre 2002 et janvier 2003, puis l'installation en février et mars 2003, sur toute l'étendue du territoire national, des Communes de plein exercice qui ont du point de vue juridique et administratif l'entière responsabilité de concevoir, de planifier et de mettre en œuvre des actions de développement répondant aux besoins réels des populations. L'émergence de ces nouvelles collectivités territoriales décentralisées a induit des mutations au sein de l'Administration publique, et par conséquent, un recentrage des missions et du rôle de l'Etat.

## **2.2- Impact du niveau d'évolution de la réforme sur le processus de décentralisation**

La décentralisation est une forme d'exercice du pouvoir par laquelle, du fait de la loi, l'Etat, personne morale de droit public crée, en dessous de lui, une ou plusieurs autres personnes morales de droit public gérant, par le biais d'organes élus, une portion du territoire national sur laquelle elles disposent de pouvoirs autonomes qu'elles exercent dans une cohérence globale avec la collectivité nationale.

La constitution du 11 décembre 1990 tout en créant les collectivités territoriales, a clairement posé le principe de leur libre administration. L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin fait mention d'un seul niveau de décentralisation : la commune qui «est une Collectivité Territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement par un conseil élu dans les conditions fixées par la présente loi».

La collectivité locale est essentiellement caractérisée par :

- sa personnalité juridique ;
- son autonomie financière et administrative
- la gestion des affaires locales par des organes élus.



La commune est le cadre de l'exercice de la démocratie à la base et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.

La mise en œuvre de la décentralisation a permis l'émergence sur la scène politique et institutionnelle nationale d'élus locaux chargés d'administrer librement les 77 communes du pays, dont trois (3) à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou), la maîtrise progressive de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale, l'installation des cellules de passation des marchés et le rapprochement de la décision publique des citoyens. Notons également que toutes les communes disposent d'un Plan de Développement Communal (PDC) d'où ils sortent des Plans Annuels d'Investissement et que d'autres communes ont entamé le processus d'élaboration de leur Plan de Développement Communal deuxième génération.

Les principaux enjeux de la décentralisation résident dans la démocratie à la base et le développement local. Il s'agit de deux (2) enjeux à connotation politique et économique.

- **la portée politique** car la décentralisation non seulement vise l'enracinement de la démocratie au niveau local mais aussi la gestion par les populations elles-mêmes de leurs propres affaires à travers des organes élus ;
- **la portée économique** en vue d'assurer un développement économique national harmonieux et équilibré.

De nombreux atouts se dégagent de ces principaux enjeux :

- **sur le plan politique**, la décentralisation participe au renforcement de la démocratie et permet une plus grande implication des populations à la prise de décisions les concernant ;
- **sur le plan économique**, l'impact de la décentralisation porte sur les possibilités d'une meilleure formulation des projets et programmes adaptés aux réalités locales. Elle crée les conditions d'une prise en charge par les populations de leurs besoins de développement économique. Elle conduit enfin à une amélioration de la gestion locale et à la libération des initiatives locales de développement ;
- **sur le plan socio-culturel**, la décentralisation crée les conditions d'une prise en charge par les populations de leurs besoins de développement social. Elle reste une opportunité pour valoriser les potentialités culturelles des différentes localités dans la perspective d'une politique nationale de développement endogène.

Le Bénin se trouve à mi-chemin de la deuxième mandature et l'on peut constater des avancées notables notamment:

- **au niveau du cadre juridique** : le corpus législatif et réglementaire, constitué de six (6) lois, vingt sept (27) décrets et cinq (5) arrêtés d'application a permis :

- la réalisation et la diffusion d'outils d'aide à la gestion et à la décision (guides et manuels) ;
  - la création par le gouvernement d'un comité interministériel de transfert des compétences ;
  - la mise en place d'un comité paritaire Etat/Commune de suivi du transfert des compétences aux communes ;
  - l'adoption de la Politique Nationale de Décentralisation/déconcentration : PONADEC.
- **Au niveau du cadre institutionnel :** La restructuration du Ministère en charge de l'Administration Territoriale avec la création de :
- la Direction Générale de l'Administration d'Etat (DGAE);
  - la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) ;
  - l'Observatoire de la Gouvernance Locale ;
  - le rôle prépondérant du Ministère en charge de la décentralisation dans le dispositif institutionnel mis en place par le Gouvernement (Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative : CNCRA et le Comité de Coordination de la Réforme Administrative : CCRA) ;
  - la tenue d'une conférence des préfets par trimestre ;
  - la tenue régulière au niveau départemental de la Conférence Administrative départementale : CAD et du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination : CDCC ;
  - Le fonctionnement normal de la Commission Nationale des Finances Locales : CONAFIL ;
  - L'institutionnalisation du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) ;
  - La création de la Commission Nationale de Coopération Décentralisée : CNCD.

Reconnaissons néanmoins certaines limites à la mise en œuvre de la décentralisation relatives :

- à la mauvaise gouvernance locale du fait de la politisation de la gestion communale, des pesanteurs sociologiques dans la prise de décision, du manque de transparence et de la gestion autocratique et solitaire de certains Maires ;
- au dysfonctionnement de certains conseils communaux ;
- à la faible capacité managériale des élus et des cadres communaux et la confusion des rôles entre ceux-ci ;
- au un manque de personnel qualifié ;
- à l'inexistence de cadre de travail adéquat ;
- à l'insuffisance des ressources financières ;

- à une assistance-conseil mal assurée.

Malgré les insuffisances et difficultés, le processus de décentralisation au Bénin reste un des pôles d'attaque de la lutte contre la pauvreté. Il est ainsi, l'un des cinq axes prioritaires de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté du Gouvernement. Pour ce faire, il est indispensable d'intégrer les résultats obtenus au cours de ces années de mise en œuvre dans une réflexion stratégique pour une esquisse de perspectives devant engager dans une dynamique décentralisatrice qui promeuve véritablement à la base, ce développement durable tant désiré.

Pour y parvenir, il faut :

- améliorer le cadre juridique par l'évaluation de l'application des textes existants et l'élaboration des textes complémentaires et/ou modificatifs ;
- mettre l'aménagement du territoire au service de la décentralisation, pour :
  - donner de la visibilité à l'action publique en assurant une cohérence spatiale et équitable des investissements
  - territorialiser les budgets de l'Etat en rendant les communes éligibles au cadre de dépenses à moyen terme de l'État ;
  - contribuer à hisser le Bénin au rang des pays émergents.
- rendre les communes plus efficaces dans l'exercice de leurs compétences ;
- développer la capacité des communes à assumer pleinement leur rôle en matière de promotion de l'économie locale ;
- appuyer les communes dans le renforcement des capacités de leurs ressources humaines, en vue d'une gestion axée sur la performance et la qualité des services ;
- accroître les ressources financières des communes ;
- promouvoir la bonne gouvernance locale ;
- rendre fonctionnelle les chambres administratives des tribunaux de première instance ;
- définir un cadre de partenariat autorités locales/chefferie traditionnelle.

### **2.3- Appréciation du rôle et des apports de la tutelle sur le processus de décentralisation**

La tutelle est un des éléments caractéristiques de la décentralisation au Bénin. En effet, la libre administration accordée aux collectivités locales ne les soustrait pas au droit de regard de l'Etat sur leurs activités ; car la décentralisation n'est pas synonyme d'indépendance.

La tutelle dont il s'agit ici est une tutelle administrative (différente de la tutelle civile) se définissant comme un ensemble de procédures par lesquelles l'Etat, personne morale de droit public incarnant la collectivité nationale, exerce un contrôle sur les collectivités décentralisées en vue de la préservation de l'unité nationale et de l'intérêt général. L'exercice de la tutelle est régi par trois principes :

- la tutelle ne se présume pas ;
- elle se fonde sur la loi ;
- elle ne s'étend pas au-delà de ce que prévoit la loi.

La tutelle administrative comporte deux (02) volets : le contrôle de légalité et l'assistance-conseil. Le préfet est l'unique autorité de tutelle de la commune qui exerce sous forme écrite et dans les délais légaux prescrits le contrôle sur :

- les actes unilatéraux ou contractuels par voie d'approbation, d'annulation ou de substitution ;
- le budget non voté en équilibre ;
- les dépenses obligatoires non inscrites ou inscrites avec des crédits insuffisants ;
- la personne du Maire et l'ensemble du Conseil Communal ;
- l'entité communale à travers la visite annuelle ;
- la demande d'une personne lésée.

Le législateur béninois a aussi prévu l'exercice du pouvoir de constatation par l'autorité de tutelle. Malgré la primauté de l'Etat, l'exercice du contrôle de tutelle a des limites à savoir :

- le contrôle de tutelle est différent du contrôle hiérarchique ;
- le contrôle de tutelle s'exerce sur des compétences propres des communes bien définies ;
- les actes concernés sont énumérés ;
- le contrôle d'opportunité n'est pas admis ;
- les délais d'action de l'autorité de tutelle sont prohibitifs, ce qui appelle une extrême vigilance de sa part ;
- le recours devant le juge administratif est possible et reconnu au Maire.

Le contrôle de tutelle peut s'exercer sans heurt si les différents acteurs font preuve de professionnalisme et d'esprit de dialogue car l'objectif final poursuivi de part et d'autre est le développement harmonieux de nos communes.

Le volet assistance-conseil de la tutelle est très mal assuré par manque de ressources financières tant au niveau des préfectures que des services déconcentrés de l'Etat. Le programme annuel d'assistance-conseil aux , estimé pour l'année 2010 à 731.966.909 F CFA, n'a pas été pris en compte ne serait-ce que partiellement par le budget national.

Au demeurant, la tutelle aura permis :

- l'amélioration de la connaissance des textes de lois de décentralisation par l'exécutif du Conseil Communal;
- d'assurer la conformité des actes des autorités communales aux lois, règlements et normes ;

- la connaissance et la maîtrise du contenu et des procédures ;
- l'identification des actes communaux soumis à l'approbation préalable ;
- l'identification et la maîtrise des domaines, procédures et acteurs de l'assistance-conseil ;
- l'élargissement du dispositif formel d'assistance (Secrétaire Général, Haut Fonctionnaire chargé de la sécurité, Chargé de mission, Délégué du contrôleur financier) aux comités consultatifs constitués entre autres des responsables des services départementaux ;
- le développement des capacités nécessaires des communes pour assumer avec succès leur rôle de promotion du développement économique et social ;
- de palier les conséquences d'une carence ou d'une défaillance administrative à travers la substitution d'action.

La tutelle aura été :

- pédagogique dans son volet assistance-conseil ;
- préservative et protectrice dans son volet contrôle de légalité.

Mais dans le cadre de la présente étude, force est de constater qu'aujourd'hui, cette notion de tutelle doit être revisitée ou du moins mieux structurée car de l'avis de certains élus dont le Maire d'Adja Ouèrè « *elle est plus un instrument politique qu'administratif. L'annulation massive des actes pris par le conseil communal sans bien souvent expliquer le fondement juridique n'est pas de nature à favoriser les relations de tutelle. L'appui-conseil doit être privilégié et surtout les préfets doivent initier beaucoup de formation sur les actes administratifs afin que les rejets soient infimes.* ».

Dans les faits, de l'avis du préfet de Borgou, les préfets sont amenés à vérifier le bien-fondé juridique des décisions des conseils communaux car dans « certains conseils, les actes pris ne sont pas conformes aux textes de loi (et) parfois, nous les annulons, ce qui crée des frustrations chez les maires concernés. ».

A en croire les acteurs de l'administration déconcentrée, les maires n'exploitent pas la fonction d'assistance-conseil qui est à leur disposition. L'existence dans le département de deux structures de concertation : la conférence administrative, qui regroupe les directeurs et chefs des services déconcentrés où le préfet a un rôle de coordonnateur et le conseil de concertation et de coordination qui réunit autour du préfet les maires des communes et leurs adjoints, l'union départementale des producteurs, la fédération départementale de l'association des parents d'élèves et la chambre consulaire départementale, devraient être un point d'ancrage pour la sensibilisation et la formation de chaque acteur sur une meilleure appropriation de son rôle. Même si dans les faits, la fonctionnalité de ses structures n'est pas toujours chose effective, il urge que les préfets assument réellement leurs nouvelles responsabilités de coordination des services déconcentrés et que le dialogue et la formation priment sur les décisions de « sanction ».

## **2.4- Conclusion partielle**

Depuis l'avènement de la décentralisation en 2003, malgré les travaux effectués par le comité interministériel mis en place le 16 juin 2006 et qui était chargé de :

- identifier, par secteur d'activité et conformément aux lois sur la décentralisation les compétences à transférer aux communes ;
- définir les modalités optimales propres à garantir un exercice efficace par les communes des compétences qui leur seront transférées ;
- proposer au Gouvernement un chronogramme conséquent de mise en œuvre des transferts.

Les communes ne bénéficient pas de transferts effectifs de ressources au titre des compétences à elles dévolues suivant les lois de décentralisation et peinent à trouver leurs marques et impulser le développement local.

Par ailleurs, au regard du bilan quelque peu reluisant sur le processus de la réforme territoriale et son impact sur le processus décentralisation, il urge de faire évoluer les textes au niveau de certains aspects et par rapport aux constats en les adaptant aux réalités locales. Il s'agit des aspects relatifs :

- à la destitution du Maire ;
- au rôle, avantages et compétences à déléguer aux adjoints ;
- à la destitution des Chefs d'Arrondissement et de Villages ;
- à la fixation du niveau d'instruction des candidats à l'élection communale ;
- continuer à former et à sensibiliser les différents acteurs et notamment les populations ;
- revoir le mode de vulgarisation et chercher un moyen pour capter l'attention des populations et élaborer un plan de communication sur la décentralisation ;
- transférer les compétences et les ressources aux communes ;
- éviter la politisation à outrance des conseils ;
- former et à sensibiliser les différents acteurs.

### **Chapitre III : Etat des lieux sur la gouvernance locale et le fonctionnement des organes délibérants des Communes du Bénin**

### **3.1- Bref aperçu de l'état actuel des Communes du Bénin**

Le Bénin dispose de très bons textes qui méritent d'être appliqués afin de déceler les insuffisances pour les corriger. En effet ces textes ne valent que ce que valent les hommes chargés de leur mise en œuvre, ceux-là qui doivent savoir lire et écrire seulement selon la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin en son article 38.

Le cadre légal et réglementaire au Bénin est constitué aujourd'hui de six (6) lois, vingt sept (27) décrets et cinq (5) arrêtés d'application. Les textes sont soit non connus, mal interprétés des fois, très peu maîtrisés par les élus, imprécis par endroits. Ces textes ne sont pas suffisamment appliqués, ni respectés, ce qui entraîne parfois des dérives menant directement sur le chemin de la politisation de la gestion communale. Dans la pratique, certaines dispositions des lois de la décentralisation soulèvent de véritables difficultés d'interprétation et d'application dues à leur imprécision ou lacunes. D'autres traitent approximativement des questions importantes et/ou renvoient leur clarification à des textes ultérieurs. Il s'agit des questions ayant trait:

- au transfert concomitant et intégral des compétences et des ressources par les ministères sectoriels ;
- à la situation statutaire des adjoints au Maire et des chefs d'arrondissement par rapport à la mise en œuvre de leur responsabilité, des avantages liés à leur fonction ;
- au vote de la loi relative à la fonction publique territoriale ;
- au contrôle de légalité à priori ;
- à la mise à disposition des communes des ressources humaines ;
- à la question de péréquation financière ;
- à la révision des critères d'éligibilité aux postes de Maire et d'adjoints au Maire ;
- à la vacance du poste du Maire en cas d'empêchement ;
- à la non détermination du pourcentage minimum des ressources de la section d'investissement ;
- à l'imprécision du motif de destitution du Maire ;
- à la mise en œuvre de la déconcentration ;
- à la cohabitation informelle entre autorité locale et chefferie traditionnelle.

Il en résulte les conséquences suivantes :

- l'interprétation divergente des textes ;
- la confusion des rôles ;
- le non respect de l'esprit des textes ;
- la contestation des décisions de l'autorité de tutelle ;
- le mauvais fonctionnement de l'administration communale ;



- la situation statutaire et administrative ambiguë des agents des collectivités locales ;
- la lenteur du processus de décentralisation ;
- la destitution en série des Maires ;
- l'absence prolongée des Maires en dehors de leur commune ;
- le blocage du fonctionnement des conseils communaux ;
- les conflits latents entre autorité locale et chefferie traditionnelle, source de contrariété et de contestation des normes modernes.

La maîtrise des textes reste le plus grand problème pour tous les acteurs locaux impliqués dans le processus de décentralisation, ce qui entraîne le faible niveau d'appropriation constaté. Il en résulte ainsi que la 2<sup>ème</sup> hypothèse de notre étude qui stipule que "le niveau de mise en œuvre des textes et lois relatives à la décentralisation permet aux communes de jouer leur rôle de développement à la base" n'est pas vérifiée. Les trois (03) sous questions<sup>1</sup> y relatives n'ont pu être également vérifiées de par les résultats d'enquête particulièrement la méconnaissance et le peu de maîtrise des textes et lois de décentralisation par les acteurs devant les mettre en application.

Le Ministère en charge de la décentralisation et les Organisations Non Gouvernementales font ce qu'ils peuvent pour vulgariser et faire connaître les textes aux différents acteurs locaux.

### **3.2- Analyses des forces et faiblesses des acteurs du processus de décentralisation**

Dans la pratique, les différents acteurs en charge de la mise en œuvre du processus de la décentralisation, malgré leur bon vouloir, sont également confrontés à des difficultés liées à leurs fonctions respectives. Le tableau 3 ci-dessous fait un récapitulatif des forces et faiblesses des différentes catégories d'acteurs directement impliqués dans le processus de décentralisation.

---

<sup>1</sup> (i) Quels sont les textes et lois sur la décentralisation en cohérence avec le rôle de développement à la base du conseil communal ? (ii) Les textes et lois sur la décentralisation qui sont en faveur du développement local représentent quel pourcentage de l'ensemble des textes et lois sur la décentralisation? (iii) Quel est le taux de mise en application des textes et lois ?

**Tableau 3 : Récapitulatif des forces et faiblesses des différentes catégories d'acteurs directement impliqués dans le processus de décentralisation.**

N°	Acteurs	Forces	Faiblesses
1	Le Préfet	Pouvoir de contrôle de légalité et de l'assistance conseil	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Simple visite aux communes et quasi inexistence de l'assistance conseil aux Communes de la part des Préfectures.</li> <li>➤ Difficultés à assumer pleinement leurs nouvelles prérogatives en matière de coordination ;</li> <li>➤ L'insuffisante capacité managériale des autorités préfectorales ;</li> <li>➤ L'insuffisance des moyens d'action des Préfets (matériels, financiers et humains).</li> </ul>
2	Le Maire	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Responsable de l'exécution de « tout » le PDC</li> <li>➤ Apprécie les résultats d'avancement de la mise en œuvre du PDC</li> <li>➤ Ordonnateur du budget communal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mauvaise gouvernance locale du fait de la politisation de la gestion communale ;</li> <li>➤ Pesanteurs sociologiques dans la prise de décision ;</li> <li>➤ Manque de transparence dans la gestion ;</li> <li>➤ Irrégularité dans le suivi de la gestion des affaires locales due aux absences prolongées et répétées du Maire.</li> </ul>
3	Le Conseil Communal	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Participe à l'élaboration et à l'évaluation des plans annuels et trimestriels.</li> <li>➤ Pouvoir de contrôle et de vérification des actions du Maire.</li> <li>➤ Approbation des PTA et du budget communal.</li> <li>➤ Prise de décision suite aux mesures correctives à prendre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dysfonctionnement de certains Conseils communaux ;</li> <li>➤ Non clarification de la situation statutaire des Adjoints aux Maires et des Chefs d'Arrondissement (la mise en œuvre de leur responsabilité, les avantages liés à leur fonction) ;</li> <li>➤ Destitution et tentatives de destitution des Maires sans vrais motifs ;</li> <li>➤ Difficultés d'appropriation des textes par les acteurs locaux.</li> </ul>
4	Les commissions permanentes du conseil municipal	➤ Suivi des aspects particuliers ou techniques des actions mises en œuvre.	➤ Dysfonctionnement de la plupart des Commissions.
5	Les services déconcentrés	➤ Emission des avis techniques et/ou de non-objection sur les PDC.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Très faible assistance conseil aux Communes de la part des Services déconcentrés ;</li> <li>➤ Insuffisante maîtrise des textes par certains responsables des Services déconcentrés qui ne se conforment pas toujours aux dispositions légales, ce qui créent des situations conflictuelles ;</li> <li>➤ Non participation de tous les Chefs des Services déconcentrés à la CAD et non exploitation rigoureuse des recommandations formulées au cours des sessions ne sont pas rigoureusement</li> </ul>

			exploitées ; ➤ Méconnaissance du rôle de coordination du Préfet par les Services déconcentrés, du fait de la non appropriation des textes.
6	Les Partenaires au développement		➤ Intervention directe dans les Communes de plusieurs partenaires sous forme extrabudgétaire sans que les Services du Trésor Public ne soient informés.
7	Les services Techniques de la mairie	➤ Organisent chacun en ce qui le concerne la mise en œuvre et le suivi de proximité des actions avec les bénéficiaires.	➤ Insuffisance du personnel en nombre et en qualification ; ➤ Ambiguïté de la situation statutaire et administrative ambiguë des agents des Collectivités locales ; ➤ Insuffisante capacité des responsables en matière de gestion et développement des ressources humaines ; ➤ Non maîtrise des sources de revenus ; ➤ Non maîtrise des dépenses de fonctionnement.
8	Les organisations de la société civile	Eveillent l'attention des populations (bénéficiaires) sur l'importance de suivre les réalisations.	➤ Manque de coordination et d'harmonisation des actions de vulgarisation fournies par les prestataires ; ➤ Multiplicité des formations et d'ateliers non coordonnés ce qui réduit considérablement le temps de travail des cadres de l'administration communale.
9	Populations/bénéficiaires	➤ Suivent (individuellement ou par l'intermédiaire de leurs représentants) la mise en œuvre des actions du PDC à travers le contrôle citoyen et informent les chefs d'Arrondissement ou le maire des éventuels écarts. Ils font le pressing et le lobbying.	➤ Inaccessibilité de la majorité de la population à la complexité du langage juridique, et ➤ Caractère incomplet voire contradictoire des séances de Communication pour un Changement de Comportement (CCC).
10	Les maîtres d'œuvre et leurs techniciens	➤ Communiquent sur l'avancement des réalisations, sur la collecte des données purement techniques.	
11	MD, DGAT et MCL		➤ Confusion des rôles dans l'exécution des tâches ; ➤ Mauvaise répartition des missions et la faible articulation entre les Services déconcentrés et les Services centraux des ministères.

**Source :** Enquête de terrain OCS (2010) et exploitations des résultats de l'étude sur la RAT (2007)

De la lecture de ce tableau, il ressort que la maîtrise des textes reste le plus grand problème pour tous les acteurs locaux impliqués dans le processus de décentralisation, ce qui entraîne le faible niveau d'appropriation constaté. Ces textes sont pourtant opportuns car ils permettent

d'orienter, de canaliser et d'encadrer les actions menées au niveau communal. Ils sont en adéquation par rapport à la réalité et au fonctionnement des institutions locales.

### **3.3- Appréciation de l'Etat actuel des différents domaines de gouvernance locale**

La mise en œuvre de la décentralisation est une bonne chose car elle permet à tout le monde d'apprécier ce qui est fait par les élus locaux. De nombreuses actions sont menées allant dans le sens de l'amélioration des conditions de vie et de travail des populations. Presque au jour le jour des arrêtés communaux sont pris par les conseils communaux pour favoriser le développement local. Le conseil communal fonctionne normalement : les sessions de conseils sont tenues régulièrement mais on note presque partout une absence de cohésion entre les conseillers communaux.

Cependant, pour la majorité et surtout pour le commun des mortels, la décentralisation n'a pas comblé les attentes dans beaucoup de domaines ci-dessous évoqués.

#### ***3.3.1- Administration et gestion communale***

Dans la mise en œuvre de la décentralisation, on note beaucoup de dysfonctionnements se traduisant par :

- le déficit de communication ;
- la méconnaissance et la non appropriation des textes qui régissent la décentralisation ;
- la banalisation du processus de la décentralisation par certains élus locaux dans la mesure où ils y accordent peu d'intérêt ;
- l'insuffisance et la non qualification du personnel ce qui entraîne le cumul des responsabilités ;
- la prise en otage des conseillers communaux par les responsables des partis politiques représentés au plan local au point où les conseils communaux sont secoués par des crises notamment celle de la non installation de tous les conseils communaux à ce jour ou la destitution ou la tentative de destitution des Maires ;
- le non transfert des compétences et des ressources quoique des efforts ont commencé à partir de 2008 permettant à certaines communes de réaliser des infrastructures socio-économiques ;
- les difficultés de mobilisation de ressources financières et d'accès des Communes au marché financier.

#### ***3.3.2- Politique et décentralisation***

Pour ce qui est de la politique et de la décentralisation, il est signalé que les partis politiques influencent l'installation du conseil communal et la désignation du Maire. La non transparence des élections communales est à l'origine des conflits politiques. La politisation

excessive des Conseils Communaux et les destitutions ou tentatives de destitution de Maire pour des motifs peu ou pas convaincants sont aussi à signaler.

### ***3.3.3- Cadre législatif et réglementaire***

Bien qu'appréciant l'effort fait par les institutions de la République pour constituer le cadre législatif et réglementaire que constituent les textes de la décentralisation, les élus locaux et les populations déplorent qu'ils ne soient pas suffisamment vulgarisés pour former et informer largement les populations. Ces textes doivent, selon eux, être traduits dans les langues nationales. Ce ne serait plus seulement l'affaire des organisations Non Gouvernementales et des partenaires techniques. Les partis politiques chargés d'animer la vie politique au niveau local ne doivent pas tout le temps faire la politique comme en temps de précampagne. Ils doivent, dans les temps morts, former et informer leurs militants sur les enjeux du développement local et susciter chez eux la conscience communale, gage de tout développement local. Ils doivent en outre les sensibiliser sur le contenu des textes sur la décentralisation.

Les principaux points des textes incriminés ont trait à :

- La loi 97-029 du 15 Janvier 1999 qui énonce en ces articles 84 à 107, 110 et 186.
  - La distinction entre les compétences propres et les compétences qui lui sont déléguées par l'Etat ;
  - L'obligation faite à l'Etat de soutenir les collectivités décentralisées.

Cette loi est relative au transfert de compétences et de ressources correspondantes par l'Etat dont le démarrage est lent selon les acteurs de la plupart des communes, au processus de délégation de pouvoir au niveau du conseil communal par le maire et à l'épineux problème de destitution des maires.

Enfin, la non clarification des relations devant exister entre les chefferies traditionnelles et religieuses et l'autorité locale constitue également une insuffisance notoire dans les textes de loi sur la décentralisation.

### ***3.3.4- Développement local et réduction de la pauvreté***

Pour la majorité des gens interviewés, la décentralisation n'a pas comblé les attentes dans le cadre du développement local et de la réduction de la pauvreté des populations rurales. Elle a contribué à renfoncer les populations dans leur situation de pauvreté et de misère. Cet état de chose s'explique par plusieurs raisons :

- la cherté de la vie ;
- la hausse de la patente et de l'impôt ;
- la non prise en charge des cas sociaux par des autorités communales;

- le manque d'initiative des fois de certains maires et leurs conseils communaux pour faciliter l'accès à l'eau potable et à l'électricité aux populations ;
- les difficultés d'accès aux crédits auprès des institutions financières locales dont la CLCAM et le projet PADER ;
- le mauvais état des infrastructures routières entraînant les difficultés d'évacuation et d'écoulement vers les marchés des produits agricoles ;
- l'absence des aires de pâturage et le non-respect des couloirs de passage par les éleveurs entraînant des conflits avec les agriculteurs ;
- l'inexistence de magasins de stockage et de conservation des récoltes ;
- l'absence de banque agricole pour aider les producteurs et les éleveurs ;
- l'absence d'une autonomie de l'énergie électrique ;
- l'exacerbation de la division entre les populations du fait de la politique : les partis politiques ne s'occupent pas de la sensibilisation de leurs militants à la base qui restent toujours ignorant des textes de décentralisation ;
- l'inexistence de sensibilisation rentrant dans le cadre de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales ;
- la non maîtrise par les populations des outils ou instruments mis en place par la mairie pour favoriser la mise en œuvre efficiente de la décentralisation.

### **3.4- Appréciation des acquis**

La mise en œuvre de la décentralisation ne présente pas que des limites mais aussi assez d'intérêts pour les populations. Ainsi on compte d'importantes réalisations au profit des communautés à la base dans le seul espoir de sortir celles-ci de la pauvreté. Au nombre de ces acquis on peut noter :

- l'existence d'un corpus légal et réglementaire important ;
- la tenue plus ou moins régulière et à bonne date des sessions des conseils communaux et la transmission des délibérations à l'autorité de tutelle ;
- l'amélioration du cadre organique des communes par la création de nouveaux services communaux ;
- l'élaboration des Plans de Développement Communaux ; (dans toutes les communes).
- le rapprochement des centres de santé des populations ;
- la construction des modules de classe dans des écoles ;
- la diminution des charges de scolarité des parents ;
- la réalisation des forages, rendant facile l'accès à l'eau potable ;
- le rechargement et l'ouverture de certaines pistes et voies ;
- l'accès facile aux services sociaux de base ;
- la construction des centres de santé ;
- la prise en compte des besoins des populations dans les plans de développement communaux ;
- la construction des marchés locaux ;
- la réalisation des infrastructures ludiques ;

- l'organisation des séances d'alphabétisation et d'éducation des adultes à l'endroit des personnes d'un âge avancé et à des enfants ayant dépassés l'âge d'aller à l'école.

### **3.5- Conclusion partielle**

La mise en œuvre de la décentralisation poursuit son cours au Bénin et se consolide, car on en est à la moitié de la deuxième mandature aujourd'hui, soit presque huit années de pratique et d'apprentissage. Les acteurs locaux comprennent de plus en plus les enjeux du processus. Dans la pratique, deux catégories d'autorités sont en présence :

- le Préfet, autorité de tutelle représentant de l'Etat et de chacun des Ministres pris individuellement ;
- le Maire et le Conseil Communal, autorités locales jouissant d'une légitimité électorale.

La confrontation des textes aux réalités quotidiennes a engendré une compréhension variée, divergente et parfois conflictuelle. Ceci résulte des appréciations et interprétations relatives à la place qu'occupe chacun des acteurs d'une part, des insuffisances avérées des textes d'autre part, et enfin des défaillances liées à l'application des textes. Aussi, la multiplicité et la diversité des textes sur la décentralisation sont-elles également à l'origine de ces défaillances constatées. En effet, le cadre légal et réglementaire au Bénin est constitué aujourd'hui de six (6) lois, vingt sept (27) décrets et cinq (5) arrêtés d'application. Ces textes pour la plupart sont très peu maîtrisés par les acteurs en charge de la décentralisation, mal interprétés des fois, imprécis par endroits. Ces textes sont pourtant opportuns car ils permettent d'orienter, de canaliser et d'encadrer les actions menées au niveau communal.

Les élus ont tendance à croire que le fait que le principe constitutionnel de la libre administration soit affirmé équivaut à une indépendance, surtout qu'ils considèrent déjà le contrôle de tutelle comme un préjudice porté aux libertés locales. Il est nécessaire, voire indispensable que l'autorité de tutelle, de même que ses collaborateurs, puissent faire preuve à tout moment du respect strict de l'obligation de neutralité et d'impartialité pour aboutir à une tutelle apaisée.

A travers la mise en œuvre de la décentralisation, les communes ont fait beaucoup d'efforts dans leur gestion administrative et financière même si toutes les attentes des populations ne sont pas encore entièrement satisfaites au niveau de la qualité des prestations. Mais il faut noter aussi le niveau insignifiant des transferts de ressources aux communes, la faible capacité managériale des communes et une assistance –conseil peu assurée par le Préfet faute de moyens.

## **Chapitre IV : Etat de la décentralisation administrative et fiscale**



## **4.1- Les mécanismes juridiques**

### ***4.1.1- Analyse de l'arsenal juridique mis en place pour la consolidation de la décentralisation***

L'historique de la décentralisation au Bénin fait référence à deux périodes spécifiques : la période d'avant la réforme et celle d'après la réforme.

#### **4.1.1.1- Aire d'avant la réforme**

La loi N°81-009 du 10 octobre 1981 organise une décentralisation à deux niveaux : la province et le district. On note également un troisième niveau, la commune seulement qu'au terme de cette loi, elle ne constituait pas une collectivité locale. Les trois structures administratives étaient dirigées par des conseils de la révolution élus et avec comme organe exécutif nommé par le gouvernement respectivement le préfet, le chef de district et le maire.

#### **4.1.1.2- La période de la réforme des années 90**

Le processus de décentralisation administrative enclenché véritablement vers les années 1990 qui a adopté un système d'administration territoriale comme base, retrouve son fondement juridique dans la constitution du 11 décembre 1990 notamment en ces articles :

- Article 150 : les collectivités territoriales de la République du Bénin sont créées par la loi ;
- Article 151 : ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ;
- Article 152 : aucune dépense de souveraineté de l'Etat ne saurait être imputée à leur budget ;
- Article 153 : l'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional.

La convocation du 7 au 10 janvier 1993 des états généraux de l'administration territoriale, qui a abouti à la réforme de l'administration territoriale, qui a permis de rentrer dans la phase opérationnelle du processus et d'établir un corpus législatif et réglementaire complet de cinq (5) lois distinctes, assorties de leurs décrets d'application. Ainsi nous avons :

- **La loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant Organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin.** Elle fixe le cadre général en matière d'organisation de l'administration territoriale et prévoit deux niveaux de pouvoir : les collectivités territoriales érigées en 77 communes urbaines et rurales en charge des affaires locales et les 12 circonscriptions administratives ou départements sous l'autorité d'un préfet. Ces niveaux d'organisation du pouvoir relèvent donc

respectivement des logiques de décentralisation et de déconcentration de l'Etat. Par ailleurs cette loi prévoit aussi un certain nombre de dispositions portant sur l'organisation même de la commune ou du département, sur le nouveau rôle du préfet. Mais ce sont les quatre (4) autres lois qui définissent précisément le mode de fonctionnement pratique des communes. Ainsi on note :

- **La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin.** Cette loi porte sur la mission de la commune (compétences, gestion des biens communaux, etc.), son organisation interne (conseil communal, exécutif, fonctionnement, etc.) et ses relations vis-à-vis de l'externe (liens avec l'Etat, responsabilités, coopération décentralisée, etc.).
- **La loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes à statut particulier.** L'on remarque que cette loi concerne spécifiquement les trois communes à statut particulier telles que : Cotonou, Porto Novo ou Parakou.
- **La loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant Régime électoral communal et municipal en République du Bénin.** Elle mentionne tous les aspects liés au régime électoral des communes et municipalités.
- **La loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant Régime financier des communes en République du Bénin.** Elle encadre tous les aspects liés au régime financier communal (composition du budget, préparation/exécution/contrôle)

A ces différentes lois, il convient d'ajouter celles relatives aux aspects généraux ou spécifiques propres aux municipalités et communes. Il s'agit en l'occurrence de :

- de la loi n° 2001-07 du 09 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage public en République du Bénin ;
- du Code Général des Impôts ;
- de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin et la loi n° 2004-18 du 27 août 2004 qui l'a modifiée ;
- de la loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin ;
- de la loi n°2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin etc.

Cet arsenal juridique est complété par des décrets d'application qui se retrouvent dans le tableau 4 ci-après :

**Tableau 4 : Les décrets d'application des lois de la décentralisation**

- Décret N°2001-409 du 15 octobre 2001 portant composition, attribution et fonctionnement de la conférence administrative départementale.
- Décret N°2001-411 du 15 octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination et fixant le taux des indemnités de session et des frais de déplacement de ses membres.
- Décret N°2002-376 du 22 août 2002 portant fonctionnement de l'administration départementale.
- Décret N°2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du Secrétaire général de la mairie.
- Décret N°2001-414 du 15 octobre 2001 fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil communal.
- Décret N°2002-293 du 05 juillet 2002 fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le maire.
- Décret N°2000-413 du 15 octobre 2001 portant modalités d'avances de trésorerie aux communes de la République du Bénin.
- Décret N°2002-365 du 22 août 2002 portant création de la Commission Nationale des Finances Locales.
- Décret N°2002-366 du 22 août 2002 déterminant la somme forfaitaire de frais de campagne électorale allouée par l'Etat aux candidats élus aux élections municipales ou communales.
- Décret N°2002-367 du 22 août 2002 fixant le montant du cautionnement non remboursable à payer par les candidats aux élections communes ou municipales.

A l'analyse, l'on remarque que le cadre juridique béninois en matière de décentralisation est assez fourni. Le territoire béninois est donc maintenant divisé en 77 communes représentant le seul niveau d'administration locale. Dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elles sont gérées librement par des organes élus (conseil communal et maire) pour un mandat de 5 ans, qui s'appuient sur une administration dirigée par le secrétaire général. Si le démarrage du processus a été long, force est de reconnaître qu'il a fait l'objet d'une bonne préparation au vu de la moisson qui en est issue.

#### ***4.1.2- Appréciation des différentes contraintes liées à l'application des textes de la décentralisation.***

Les contraintes liées à l'application des textes de la décentralisation seront appréciées à deux (02) niveaux : l'organisation des communes et le transfert des compétences.

#### **4.1.2.1- Contraintes liées à l'organisation des communes**

En réalité, les collectivités locales continuent de pâtir des ambiguïtés qui caractérisent le cadre juridique de la réforme des collectivités territoriales et des failles dans la mise en œuvre de la décentralisation démocratique. Ainsi par exemple on observe :

- l'inexistence de textes créant au niveau de la commune un cadre de concertation pour une meilleure implication de la chefferie traditionnelle dans le processus de la décentralisation ;
- le système dualiste des indemnités au niveau des maires, adjoints et les conseillers ;
- l'absence de proposition de recueil des 4/5<sup>e</sup> de voix des élus au lieu de 2/3 prévues par les textes pour la destitution des maires ;
- l'absence de subordination de la destitution aux résultats d'une commission d'enquête à mettre en place par l'autorité de tutelle ;
- l'absence de précision sur la question de l'intérim du maire par ses adjoints ;
- l'absence de précision sur la notion de désaccord grave, source de la destitution des maires ;
- la non étendue du champ d'application de l'article 53 de la loi n° 97-29 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin, en créant le conseil communal, a voulu donc faire de cet organe le centre de toutes les décisions, autrement dit, l'organe délibérant de la commune (cf article 2 et autres). Mais les élus locaux, principaux acteurs devant mettre en application les textes de lois s'illustrent souvent par :

- la méconnaissance ou l'interprétation divergente des textes de décentralisation avec pour corollaire le non respect de l'esprit des lois ;
- la mauvaise gouvernance locale caractérisée par une politisation excessive de la gestion communale, les pesanteurs sociologiques dans la prise de décision ;
- la faible capacité managériale des élus et cadres communaux et la confusion des rôles entre ceux-ci ;
- l'absence ou le manque de communication sur les actions et décisions ;
- le manque ou très peu de sensibilisation et d'explication de la population sur les textes et les actions de la commune.

#### **4.1.2.2- Contraintes liées au transfert des compétences**

Au Bénin, deux acteurs principaux sont concernés par le problème des transferts de compétences et de ressources, il s'agit de l'Etat central et des collectivités territoriales. L'article 3 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant Organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin définit entre autres que des lois et règlements déterminent la répartition des ressources publiques. C'est dans cette perspective que la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin en

son article 82 précise que « la commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que collectivité territoriale décentralisée. Elle exerce en outre, sous le contrôle de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'Etat. Elle concourt avec l'Etat et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie ». De l'application de cette loi donc, les communes disposent de compétences partielles touchant aux sept domaines ci-après :

- Développement local, aménagement de l'habitat et de l'urbanisme,
- Environnement, hygiène et salubrité,
- Enseignement primaire et maternel,
- Alphabétisation et éducation des adultes,
- Santé, action sociale et culturelle,
- Services marchands et investissements économiques, et
- Infrastructures d'équipements et de transports : notamment la réalisation, l'entretien et la gestion des gares routières, des embarcadères et des parkings à caractère local.

Des données recueillies auprès des acteurs sur le terrain et de la recherche documentaire il ressort que le non transfert de certaines compétences à la commune relève du fait que l'environnement communal n'est pas propices pour gérer certaines compétences sectorielles telles que la fourniture et la distribution de l'eau potable aux populations, la réalisation et la gestion de réseaux d'éclairage public, la construction de lignes de télécommunications locales etc. Ainsi, l'on remarque que les conseils communaux ne disposent pas de ressources humaines qualifiées pour gérer certaines compétences qui demeurent aux mains de l'Etat, en témoignent les propos d'un responsable de la préfecture de Parakou *« les élus locaux et le personnel existant n'arrivent pas à capitaliser les expériences à titre d'exemple en matière de maîtrise d'ouvrage en eau et assainissement »*.

En outre, il y a l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières au niveau des Ministères sectoriels pour pouvoir accompagner les communes si certaines compétences devraient leur être transférées. Par contre pour les acteurs locaux, le non transfert des compétences s'explique surtout par l'insuffisance de la préparation des communes et des populations à la décentralisation, l'inexistence de certains décrets d'application, la réticence de certains ministères sectoriels et l'absence d'une mise en œuvre de la volonté politique « tant affichée dans les discours ».

En principe et d'une manière générale, la décentralisation va de pair avec un fort désengagement de l'Etat de plusieurs secteurs du développement local qui deviennent des domaines de compétences des nouvelles collectivités locales. Ces compétences sont définies dans la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin. Ce texte précise bien le rôle des communes, des communautés, de l'Etat central, des services déconcentrés et des structures d'intermédiation sociale, ainsi que le transfert progressif de la maîtrise d'ouvrage. Il met en exergue aussi trois (3) types de financements: financement public avec délégation des fonds d'investissement au département, financement

propre de la commune, financement de la commune sur fonds nationaux d'investissements transférés après arbitrage et inscrits au budget communal. Un renforcement des capacités des communes est nécessaire pour qu'elles puissent exercer les compétences transférées. Le transfert des compétences et des ressources aux communes suppose une modification de l'approche et un renforcement des compétences des services déconcentrés pour qu'ils puissent apporter leur concours aux communes qui le demandent, notamment pour réaliser les tâches de maître d'ouvrage et de gérant du parc des infrastructures et équipements. Ces changements doivent s'insérer dans une restructuration des ministères techniques et s'accompagner d'une révision des stratégies sectorielles, d'une nouvelle répartition des tâches et du réaménagement des procédures. Il faudrait aussi une véritable volonté de la part de l'Etat central pour opérer ce transfert de compétences ce qui, actuellement, n'est pas le cas. Il en résulte la non vérification dans sa globalité de la 3<sup>ème</sup> hypothèse de l'étude qui s'annonce de la manière suivante : "les compétences transférées au Conseil communal permettent de répondre aux besoins spécifiques des populations à la base". Toutefois, la sous-question relative à la prise en compte dans les PDC, des problèmes auxquels les populations sont confrontées est en partie vérifiée dans plusieurs PDC analysés.

#### ***4.1.3- Dysfonctionnement des organes délibérants du conseil communal***

##### ***4.1.3.1- Le conseil communal***

Le Conseil Communal composé de tous les élus locaux est doté de trois commissions communales obligatoires, chargées, chacune en ce qui la concerne, d'examiner et de faire des propositions sur les questions soumises par le Conseil Communal. Il s'agit de :

- la commission des affaires économiques et financières,
- la commission des affaires sociales et culturelles,
- la commission des affaires domaniales et environnementales.

Chacune de ces commissions est présidée par un bureau élu par ses membres. Le Conseil Communal peut, au besoin, créer d'autres commissions ad hoc sur des sujets spécifiques.

De l'analyse des observations et points de vue recueillis auprès des citoyens et acteurs locaux, il ressort que les conseils communaux sont pour l'instant et au mieux perçus comme des acteurs marginaux du développement local et de la lutte contre la pauvreté. Privées des ressources et des capacités qui leur permettraient de s'acquitter des tâches les plus élémentaires de la libre administration, les autorités communales manquent de crédibilité en tant que pouvoirs publics locaux. Les conseils communaux et services déconcentrés sont en outre réputés pour leur opacité dans les prises de décision et dans les pratiques de gestion financière. Les élus locaux, voire le conseil communal, sont souvent perçus comme ne déployant que peu d'efforts sinon aucun effort visible, dans le domaine du développement local et de la lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs selon Philip Langley et al dans « Les premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation » p.34 « Après plus de trois années d'exercice du pouvoir, les maires estiment que leurs activités se sont concentrées surtout sur le fonctionnement de la mairie tel que gérer des relations au sein du conseil communal, autoriser les dépenses, décider de la rémunération du personnel. Les maires ont soulevé des problèmes tels que le faible niveau de la plupart des personnels en place et le niveau hétéroclite des conseillers, qui constituent un frein à leur action.

#### **4.1.3.2- Le bureau du conseil communal**

Le Conseil Communal est doté d'un bureau exécutif élu en son sein par les Conseillers communaux et il est composé du Maire assisté de deux adjoints pour le cas des communes ordinaires et du maire, des adjoints au maire et des chefs d'arrondissement pour le cas des communes à statut particulier.

En adoptant la décentralisation comme mode de gouvernance locale, les attentes de l'Etat, des Partenaires Techniques et Financiers, de la Société Civile, c'est de constater une réelle séparation des pouvoirs, le bon fonctionnement des structures publiques, notamment des structures élues, le déroulement transparent du processus électoral, essentiel pour la légitimité des organes élus et surtout l'enracinement des pratiques démocratiques tant des structures associatives que publiques : information de tous, dialogue et débats objectifs et ouverts, droit à la parole, prises de décisions collectives, clarté dans les délégations données, compte rendu par les délégués et responsables, transparence de la gestion et lutte contre la corruption. L'application par la commune de cette approche implique que les élus (conseil communal et maire) soient à l'écoute de la société civile et des différentes catégories de la population, qu'ils cultivent le dialogue avec elles, qu'ils les informent des questions à régler et des décisions à prendre et qu'ils expliquent clairement aux populations les décisions prises et leur justification.

C'est dire donc que le Maire et ses adjoints doivent œuvrer quotidiennement au développement et à la satisfaction des besoins de leur population. Pour ce faire, le Maire dispose d'une certaine marge de manœuvre qui lui permet d'imprimer une certaine direction à l'action communale au vu des objectifs fixés et de ces compétences. De son leadership compris au sens de Hellriegel et al (1993 : 325) « processus qui consiste à donner une vision des choses à autrui et à pouvoir traduire cette vision dans la réalité et l'y maintenir », dépendent donc en partie la nature et l'issue de l'action publique locale.

Mais le constat qui s'établit est que, bien souvent, ces marges de manœuvre sont fortement limitées par, entre autres, le pouvoir de destitution dont disposent les Conseillers communaux sur le Maire et qui, de l'avis de Langley et al (2006) et de nombreux élus locaux et membres de la société civile enquêtés, conditionne le Maire dans la gestion des affaires communales. A cela il convient d'ajouter que contrairement aux constats développés plus haut, beaucoup de citoyens enquêtés estiment que les maires ne connaissent pas bien les textes, mieux ils les interprètent à leur manière et donc ne jouent pas convenablement leur rôle. Ils restent plus

préoccupés par les « voyages » et « le clientélisme dans les affaires locales ». A l'analyse le bureau du conseil communal fonctionne souvent mal et cela est souvent dû à la méconnaissance ou à une connaissance partielle des textes de même qu'au silence des textes par rapport à la définition précise du rôle de chacun des membres du bureau communal. Mieux on note de véritables problèmes d'organisation, de management et de leadership au sein de la commune : très peu de commune arrivent à consommer les budgets qui leur sont alloués par le gouvernement d'après le receveur percepteur de Nikki, l'absence du maire constitue un blocus pour la gestion des affaires de la mairie, pas assez de prise d'initiative de développement ou de sensibilisation de la population.

#### **4.1.3.3- La question de la tutelle de l'Etat**

La tutelle administrative s'inscrit dans le cadre du contrôle la légalité des actes des communes et assure l'assistance et le conseil à la commune. Cette tutelle est incarnée au niveau du département par le préfet. Les services de la préfecture jouent un rôle prépondérant et notamment les chargés de mission qui ont à charge au terme de la loi deux à trois communes à « superviser ».

Force est de constater qu'aujourd'hui cette notion de tutelle doit être revisitée ou du moins mieux structurée car de l'avis du Maire d'Adja Ouèrè *« elle est plus un instrument politique qu'administratif. L'annulation massive des actes pris par le conseil communal sans bien souvent expliquer le fondement juridique n'est pas de nature à favoriser les relations de tutelle. L'appui conseil doit être privilégié et surtout les préfets doivent initier beaucoup de formation sur les actes administratifs afin que les rejets soient infimes »*.

Dans les faits, de l'avis du préfet de Borgou, les préfets sont amenés à vérifier le bien-fondé juridique des décisions des conseils communaux car, dans *« certains conseils, les actes pris ne sont pas conformes aux textes de loi (et) parfois, nous les annulons, ce qui crée des frustrations chez les maires concernés »*.

A en croire les acteurs de l'administration déconcentrée les maires n'exploitent pas la fonction d'assistance conseil qui est à leur disposition. L'existence dans le département de deux structures de concertation, à savoir : (i) la conférence administrative, qui regroupe les directeurs et chefs des services déconcentrés où le préfet a un rôle de coordonnateur et (ii) le conseil de concertation et de coordination qui réunit autour du préfet les maires des communes et leurs adjoints, l'union départementale des producteurs, la fédération départementale de l'association des parents d'élèves et la chambre consulaire départementale, devraient être un point d'ancrage pour la sensibilisation et la formation de chaque acteur sur une meilleure appropriation de son rôle. Même si dans les faits la fonctionnalité de ces structures n'est pas toujours chose effective, il urge que les préfets assument réellement leurs nouvelles responsabilités de coordination des services déconcentrés et que le dialogue et la formation priment sur les décisions de « sanction ».

Au regard du développement ci-avant (4.1.3), on peut aisément en déduire que la 5<sup>ème</sup> hypothèse de l'étude qui stipule que "le conseil communal a fonctionné selon les règles de la



bonne gouvernance locale pour assurer et améliorer les services essentiels aux populations" n'est point vérifiée particulièrement en ses questions relatives aux organes délibérants : ambiance entre membres du conseil communal, bonne collaboration conseil communal et structures déconcentrées.

## **4.2- Etat de la décentralisation fiscale**

La décentralisation fiscale vise à mettre à la disposition des communes des ressources adéquates pour exécuter les responsabilités au niveau de la fourniture des services locaux, pour promouvoir le développement économique et asseoir la démocratie à la base. Dans un tel cadre, la collectivité doit avoir pour objectif de gérer au mieux ses ressources. Elle doit ainsi être en mesure d'avoir une juste vue des besoins des populations (en termes d'équipements et de services) et savoir, ensuite, distinguer entre le possible et le souhaitable. Il lui faut par ailleurs, avoir pour objectif de faire correspondre ses dépenses au potentiel fiscal des populations concernées. Il ne sert à rien (si ce n'est à dégrader l'économie) de lever plus d'impôts que nécessaire ou de tenter d'opérer des prélèvements excessifs au regard des facultés contributives réelles. "Trop d'impôt tue l'impôt". A l'inverse, il est toujours hasardeux d'avoir une politique frileuse de dépenses publiques et de limiter le niveau d'intervention de la collectivité au prétexte de ne pas surtaxer les contribuables.<sup>2</sup>

### **4.2.1- Appréciation des performances de la réforme de la fiscalité locale**

Le champ de l'évaluation de la réforme de la fiscalité locale s'étend à sa pertinence, son efficience, son efficacité et son impact.

#### **4.2.1.1 Pertinence :**

**La pertinence s'apprécie à travers à travers l'adéquation** des objectifs de la décentralisation fiscale avec les enjeux de la décentralisation, la qualité puis le niveau d'appropriation des textes par les différents acteurs (spécifiquement la loi n°98-007, les décrets d'application et arrêtés y afférents), et la portée des composantes de cette fiscalité locale.

Par rapport à l'adéquation des objectifs de la réforme de la fiscalité locale avec les enjeux de la décentralisation, l'analyse des informations recueillies auprès des responsables de l'administration centrale et communale et ceux des services déconcentrés révèle que la réforme fiscale opérée est bonne. *"Le dispositif fiscal tel qu'établi par le législateur est en harmonie avec les objectifs de la décentralisation" (propos des enquêtés)*. Toutefois, elle comporte dans la pratique quelques imperfections qui méritent d'être corrigées car entre la norme et la pratique, des défiances constantes sont observées.

*L'analyse du cadre juridique* montre dans la pratique que certaines dispositions des lois de la décentralisation soulèvent de véritables difficultés d'interprétation et d'application dues à leur imprécision ou lacunes. D'autres traitent approximativement des questions importantes et/ou

---

<sup>2</sup> Etudes sur l'amélioration des recettes de Kandi

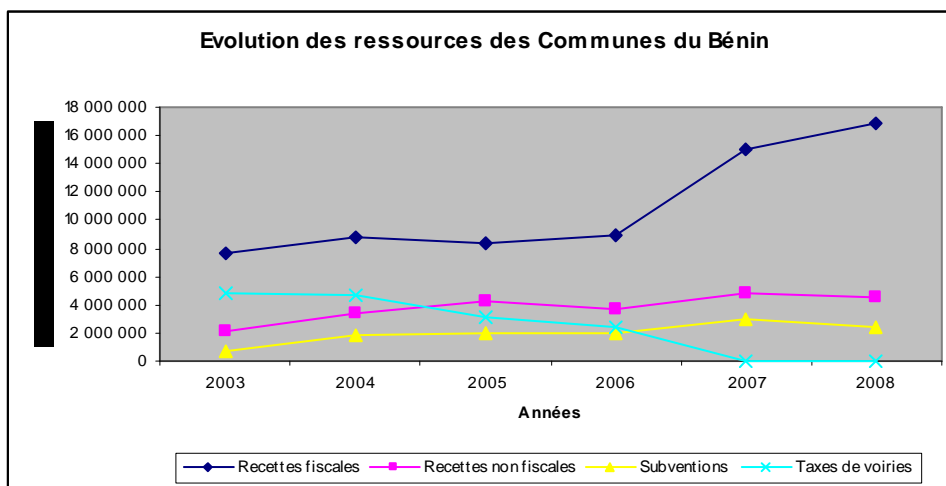
renvoient leur clarification à des textes ultérieurs. Cette situation a pour conséquences : (i) l'interprétation divergente des textes, (ii) le non respect de l'esprit des textes, (iii) la confusion de rôles, (iv) l'insuffisante maîtrise des textes par certains responsables des services déconcentrés qui ne se conforment pas toujours aux dispositions légales, ce qui crée des situations conflictuelles, (v) les difficultés d'appropriation des textes par les acteurs locaux et les cadres des structures déconcentrées de l'Etat, qui hypothèquent l'adhésion d'une large frange de la population au processus.

*Sur le plan spécifique de la fiscalité locale*, il est fait souvent recours aux textes élaborés et adoptés depuis 1999 pour le règlement de la question centrale de la valeur locative et de la valeur vénale, élément essentiel de l'assiette des impôts locaux, alors que ces textes se révèlent désuets. Ces insuffisances des textes expliquent une bonne part des difficultés rencontrées dans la pratique par les agents des services fiscaux. Leurs effets négatifs sont renforcés par l'insuffisance des instructions internes d'application des manuels de procédures et des recyclages.

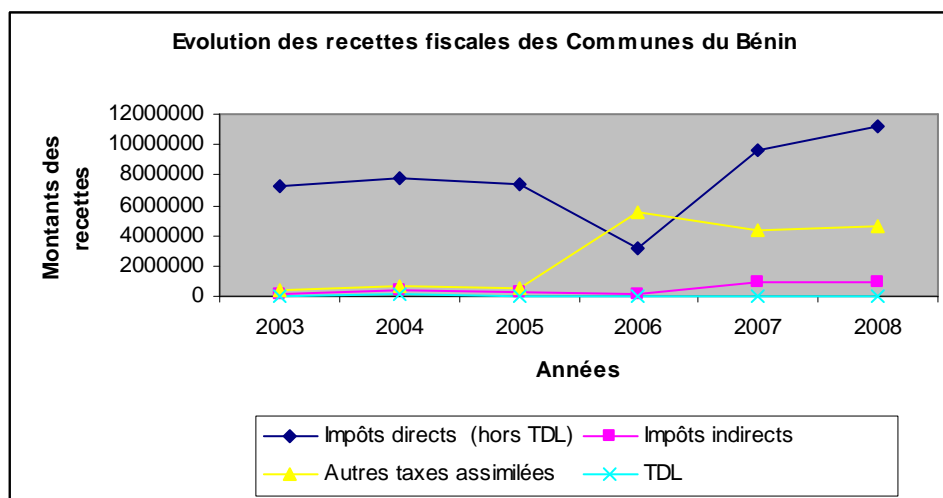
Du point de vue de la portée, les composantes de la fiscalité locale sont très variées mais elles ne procurent pas dans la réalité une ressource consistante aux communes. Celles –ci sont souvent tributaires des subventions de l'Etat.

Les graphique n°1 et 2 ci-dessous confirment la prépondérance de la fiscalité locale sur les autres ressources de fonctionnement des Communes.

**Graphique n° 1**



**Graphique n°2**



Eu égard à ce qui précède, on peut déduire que la décentralisation fiscale est une réforme novatrice dont la finalité des actions était d'améliorer les conditions de vie des populations. Toutefois, le dispositif est peu pertinent à cause des dysfonctionnements constatés :

- l'appréhension de la matière imposable de la Taxe de Développement Local (TDL) est difficile ;
- le mode de calcul des impôts synthétiques n'est pas aisé ;
- Les impôts indirects sont insignifiants.

#### **4.2.1.2 Efficience**

L'appréciation de l'efficience, sur la base du rendement fiscal et la pression de la fiscalité locale, montre la physionomie réelle de la décentralisation fiscale béninoise caractérisée par :

- i) une fiscalité locale subordonnée en partie à la fiscalité d'Etat,
- ii) une fiscalité qui ne répond pas aux exigences de la productivité,
- iii) une fiscalité inéquitable entre les entités décentralisées.

Cette analyse révèle que le système fiscal demande une actualisation, son rendement est très faible au regard des potentialités réelles. En effet, l'analyse des informations collectées montre que les mauvaises performances fiscales sont dues entre autres :

- (i) au problème d'adressage qui caractérise les communes au niveau des centres urbains et la dispersion des contribuables dans les zones rurales ;
- (ii) au mode d'évaluation subjectif des bases d'impositions ;
- (iii) aux émissions tardives dues au traitement manuel des documents fiscaux ;
- (iv) à l'ambivalence ou la dualité des droits de propriétés ou des statuts juridiques domaniaux.

L'administration fiscale chargée de recouvrer les impôts est très peu performante car le cadre organisationnel est inopérant, en dépit des coûts administratifs dont elle bénéficie. La chaîne

de gestion fiscale actuelle est caractérisée par la faiblesse des contrôles (internes et externes, a priori et a posteriori). Cette lacune explique l'apparition et la pérennisation de nombreux dysfonctionnements.

Le caractère peu efficient du système fiscal actuel est également lié à plusieurs autres difficultés notamment : (i) les difficultés dues à la nature des impôts en vigueur, (ii) les difficultés liées aux facteurs socio-économiques, (iii) les difficultés d'ordre logistique, (iv) les difficultés d'ordre organisationnel, (v) les problèmes relatifs à la mobilisation des ressources des services marchands et du domaine.

Par ailleurs, le poids financier des communes dans l'économie de notre pays est très faible. Leur rapport aux finances de l'Etat laisse présager cette marginalité. Ainsi, les recettes de l'ensemble des 77 communes n'en représentent en moyenne que 4,48%.

De l'analyse des tableaux n°4 et 5 ci-dessous, il apparaît de façon globale que depuis 2003, les ressources de fonctionnement mobilisées par les communes sont restées faibles par rapport aux ressources courantes de l'Etat en raison de l'incivisme fiscal et des difficultés d'identification de l'assiette des impôts. Elles connaissent une évolution décroissante et représentent de 2003 à 2008 respectivement 5,38% et 5,13%, 4,41%, 4,02%, 3,21%, et 4,56% des recettes intérieures de l'Etat. En dépit de cette faiblesse, il faut reconnaître qu'un progrès a été effectué par rapport à la période qui précède la décentralisation même s'il n'est pas très sensible.

- Au niveau des ressources propres, les recettes des communes ont favorablement évolué entre 2003 et 2008 avec un pic en 2004 et une diminution progressive jusqu'en 2006 par rapport aux années antérieures avant de remonter. L'augmentation constatée provient en partie des performances obtenues au niveau des recettes propres notamment des impôts locaux avec la mise en place par endroits du Registre Foncier Urbain (RFU).

A titre illustratif, le montant des recettes de fonctionnement est passé de 15,249 milliards en 2003 à 25,359 milliards en 2008 après avoir connu une chute sur la période de 2004 à 2006. Les trois communes à statut particulier disposent à elles seules de plus de 50% de l'ensemble de ces ressources.

L'impôt local constitue la part la plus importante car le contribuable paie en moyenne 1780, 1870, 1536, 1456, 1864 et 2030 FCFA sur la période d'analyse pendant que la contribution aux recettes locales de fonctionnement évolue de façon décroissante (81% à 65%) de 2003 à 2005 avant de remonter à 67% en 2006 pour se stabiliser à 66% en 2008.

La part de l'ensemble des contribuables dans les recettes des communes suit la même tendance. Hormis la taxe de voirie, elle ne représente en moyenne que 57%.

- Viennent ensuite les recettes non fiscales (en moyenne 20%) qui augmente timidement de 14% en 2003 à 24% en 2005 avant de connaître une chute de 20% en 2008.

Tableau n°4 : Structure des recettes et dépenses des communes de 2003 à 2008

en milliers de FCFA

Années	2003		2004		2005		2006		2007		2008			
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Moyenne	%
<b>RECETTES</b>	<b>18 829 293</b>		<b>23 824 347</b>		<b>19 637 133</b>		<b>19 007 733</b>		<b>25 840 043</b>		<b>34565 612</b>		<b>23 356 490</b>	
<b>Fonctionnement</b>	<b>15 249 104</b>	<b>100%</b>	<b>18 723 186</b>	<b>100%</b>	<b>17 806 857</b>	<b>100%</b>	<b>16 876 786</b>	<b>100%</b>	<b>22 748 106</b>	<b>100%</b>	<b>25 359 776</b>	<b>100%</b>	<b>19 199 765</b>	<b>100%</b>
Recettes fiscales	7 658 988	50%	8 806 385	47%	8 333 823	47%	8 900 748	53%	15 010 570	66%	16 817 422	66%	10 921 323	57%
Recettes non fiscales	2 149 819	14%	3 375 871	18%	4 265 588	24%	3 617 801	21%	4 808 792	21%	4 509 779	18%	3 787 942	20%
Subventions	674 599	4%	1 832 857	10%	2 032 622	11%	1 942 055	12%	2 928 744	13%	2 472 236	10%	1 980 519	10%
Taxes de voiries	4 760 813	31%	4 708 073	25%	3 174 824	18%	2 416 182	14%	0	0%	0	0%	2 509 982	13%
Excédent ex ant	4885	0%	0		0		0		0	0%	1560339	6%	0	0%
<b>Investissement</b>	<b>3 580 189</b>	<b>100%</b>	<b>5 101 161</b>	<b>100%</b>	<b>1 830 276</b>	<b>100%</b>	<b>2 130 947</b>	<b>100%</b>	<b>3 091 937</b>	<b>100%</b>	<b>9 205 836</b>		<b>4 156 724</b>	<b>100%</b>
Coopération	253 743	7%	844 628	17%	985 453	54%	1 272 335	60%	1 525 798	49%	2 191 687	24%	1 178 941	28%
Recettes propres	96 761	3%	428 000	8%	138 389	8%	98 088	5%	71 769	2%	27 910	0%	143 486	3%
Reversement à la section d'invest.	3 229 685	90%	3 828 533	75%	706 434	39%	260 524	12%	1 494 370	48%	144 409	2%	1 610 659	39%
Avances et emprunts	0		0		0		500000	23%	0	0%	6841830	74%	1223638	29%
<b>DEPENSES</b>	<b>18 604 706</b>		<b>23 189 674</b>		<b>19 709 690</b>		<b>16 643 772</b>		<b>20 253 710</b>		<b>28 574 112</b>		<b>21 162 611</b>	
<b>Fonctionnement</b>	<b>14 944 722</b>	<b>100%</b>	<b>18 188 062</b>	<b>100%</b>	<b>15 646 406</b>	<b>100%</b>	<b>12 632 907</b>	<b>100%</b>	<b>15 082 669</b>	<b>100%</b>	<b>18 939 801</b>	<b>100%</b>	<b>15 905 761</b>	<b>100%</b>
Frais de personnel	3 813 868	26%	5 008 144	28%	5 801 834	37%	4 622 379	37%	5 746 909	38%	5 748 638	30%	5 123 629	32%
Fournitures et matériel	2 016 176	13%	5 110 133	28%	6 046 830	39%	3 181 467	25%	4 843 808	32%	8 554 540	45%	4 958 826	31%
Autres dépenses	9 114 678	61%	8 069 785	44%	3 797 742	24%	4 829 061	38%	4 491 952	30%	4 636 623	24%	5 823 307	37%
<b>Investissement</b>	<b>3 659 984</b>	<b>100%</b>	<b>5 001 612</b>	<b>100%</b>	<b>4 063 284</b>	<b>100%</b>	<b>4 010 865</b>	<b>100%</b>	<b>5 171 041</b>	<b>100%</b>	<b>9 634 311</b>	<b>100%</b>	<b>5 256 850</b>	<b>100%</b>
Acquisitions mobilières	796 222	22%	1 199 512	24%	1 104 406	27%	777 958	19%	1 391 091	27%	1 798 069	19%	1 177 876	22%
Acquisitions immobilières	955 249	26%	1 170 564	23%	1 551 321	38%	1 206 654	30%	1 729 158	33%	1 059 614	11%	1 278 760	24%
Espaces verts	1 498	0%	0		0		0		0	0%	0	0%	250	0%
Travaux bâtiments	163 091	4%	372 166	7%	59 461	1%	671 109	17%	601 306	12%	6 666 992	69%	1 422 354	27%
Autres dépenses	1 743 924	48%	2 259 370	45%	1 348 096	33%	1 355 144	34%	1 449 486	28%	109 636	1%	1 377 609	26%

**Sources** : - INSAE projection démographique et études prospectives de la demande sociale au Bénin Octobre 2003

- Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

Tableau n°5 : Ratios financiers des Communes

		En milliers de FCFA					
Indicateurs de base	Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Population totale</b>		<b>6 982 750</b>	<b>7 228 089</b>	<b>7 492 929</b>	<b>7 770 690</b>	<b>8 053 690</b>	<b>8 286 070</b>
<b>Volume budgétaire</b>							
1. Recettes de fonctionnement		15 249 104	18 723 186	17 806 857	16 876 786	<b>22 748 106</b>	25 359 776
2. Dépenses de fonctionnement		14 944 722	18 188 062	15 646 406	12 632 907	3 091 937	9 205 836
3. Recettes d'investissement		3 580 189	5 101 161	1 830 276	2 130 947	15 082 669	18 939 801
4. Dépenses d'investissement		3 659 984	5 001 612	4 063 284	4 183 936	5 171 041	9 634 311
5. Recettes intérieures de l'Etat		283 509 834	364 932 672	403 809 000	419 940 000	708 225 000	556 668 000
<b>Ratios par habitant</b>							
6. Recettes de fonct/hbt		2,184	2,590	2,376	2,172	2,825	3,061
7. Recettes fiscales/hbt		1,78	1,870	1,536	1,456	1,864	2,030
8. Recettes non fiscales/hbt		0,308	0,467	0,569	0,466	0,597	0,544
9. Dépenses de fonctionnement /hbt		2,140	2,516	2,088	1,626	0,384	1,111
10. Dépenses d'invest./hbt		0,524	0,692	0,542	0,538	0,642	1,163
<b>Poids des recettes locales</b>							
11. Recettes fiscales (y compris TV)/Recettes de fonctionnement		81%	72%	65%	67%	66%	66%
12. Recettes propres/Recettes de fonctionnement		96%	90%	89%	88%	87%	84%
13. Recettes totales/Recettes intérieures de l'Etat		5,38%	5,13%	4,41%	4,02%	3,21%	4,56%
<b>Capacité de financement</b>							
14. Epargne brute		304 382	535 124	2 160 451	4 243 879	19 656 169	16 153 940
15. Annuité de la dette		0	0	0	0	0	0
16. Epargne nette		304 382	535 124	2 160 451	4 243 879	19 656 169	16 153 940
17. Capacité d'investissement		388 457 1	5 636 285	3 990 727	6 374 826	34 738 838	35 093 741
18. Capacité ou besoin de financement		224 587	634 673	-725 57	219 089 0	295 677 97	254 594 30
19. Epargne nette/Recette de fonct.		2%	3%	12%	25%	86%	64%
Frais de personnel/recettess de fonctionnement		25%	27%	33%	27%	25%	23%
Dépenses d'investissement/Recettes de fonctionnement		24%	27%	23%	25%	23%	38%

**Source :** - Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

#### 4.2.1.3 Efficacité :

**L'analyse de l'efficacité** montre que les moyens mis à la disposition des structures chargées de recouvrement n'ont pas permis d'atteindre les résultats escomptés.

En effet, pour aider les communes à mobiliser les ressources, il est institué le coût administratif suivant l'arrêté n° 215/MF/DC/CTF/DGID/DGTCP/SA du 31 mars 1999, portant modalités d'utilisation des 10% du coût administratif des impôts des collectivités

locales et qui a été modifié par l'arrêté n°266/MCDB/DC/SGM/DGID/DDIAL du 03 Août 2007.

Ces deux arrêtés ont fixé le taux du coût administratif (c'est-à-dire des frais complémentaires de recouvrement de la TFU, de la TPU, de la patente et de la licence à la charge des communes) et ont défini les bénéficiaires et les conditions de son utilisation. Les bénéficiaires, pour le premier arrêté, s'entendent des services déconcentrés de l'Etat intervenant d'une manière ou d'une autre dans la gestion du RFU; le deuxième arrêté (pris en remplacement du premier) a étendu le bénéfice du coût administratif au cabinet du ministère en charge de l'économie et des finances, à la direction générale des Affaires Economiques, etc. qui ne rendent aucun service aux communes dans le cadre de la TFU et de la TPU.

L'analyse des arrêtés révèle que le coût administratif qui s'étend désormais à tous les impôts locaux est ainsi détourné en grande partie de son objectif visant à motiver les agents en charge de la gestion de la TPU et de la patente, à améliorer les taux de réalisation de ces impôts.

Eu égard à ce qui précède, on peut déduire que le système est peu efficace.

#### **4.2.1.4 Impact**

**L'impact** de la décentralisation fiscale sur le développement local s'appréciera sous deux angles :

- a. la fiscalité locale comme facteur de soutien à l'économie, de fourniture de services locaux, de planification et d'investissement ;
- b. la fiscalité locale comme facteur d'accès aux crédits ou aux marchés financiers.

En conférant l'autonomie financière aux communes, le législateur a pour objectif de mettre à la disposition des communes des ressources consistantes en vue de la promotion du développement local.

i. **Sous le premier angle**, force est de constater que l'opérationnalisation de ce dispositif est loin de combler les attentes. Les ressources financières notamment fiscales des communes ne peuvent permettre de réaliser les actions du Plan de Développement Communal (PDC) qui se veulent très ambitieuses. . La plupart des ressources sont consacrées au fonctionnement, l'investissement étant relégué au second plan. Mais à partir de l'année 2007, on note une amélioration.

En effet, les communes perçoivent en 2003, 1780 francs CFA par habitant et consacrent à peu près 30% aux infrastructures soit 538 FCFA. Cette situation a évolué favorablement sur la période d'analyse jusqu'en 2008 où le citoyen béninois bénéficie de 1163 francs CFA d'infrastructures représentant exactement 38% des recettes budgétaires. On note un changement appréciable par rapport à 2003.

L'amélioration de la situation financière des communes à partir de 2007 induit un impact réduit au regard des coûts exorbitants des PDC.

Il résulte de cette analyse deux résultats majeurs :

- un renforcement des ressources en dépit de la faiblesse de la productivité de la fiscalité locale ;
- une amélioration des conditions de vie des populations.

ii. **Sous le second angle**, il convient de faire remarquer que les moyens fiscaux sont très peu développés pour permettre d'accéder à des sources de crédit.

L'une des raisons est que la plupart des autorités locales génèrent assez de revenus pour couvrir les dépenses courantes de fonctionnement mais pas assez d'excédents pour payer le coût total des infrastructures dont on a besoin.

L'analyse du profil budgétaire montre que la capacité de financement des communes reste limitée jusqu'en 2005. Cette situation est favorisée par les charges de personnel qui consomment le quart des ressources de fonctionnement. Cela est dû au recrutement qu'effectuent les communes pour remédier aux insuffisances des compétences qualifiées.

L'extrême faiblesse de l'épargne induit un cercle vicieux où les contribuables sont réticents à payer les impôts faute de contrepartie en services publics. La faiblesse de la productivité fiscale ne leur permet pas d'accéder au crédit car ne disposant pas de ressources consistantes pour leur remboursement. Mais à partir de 2007, la situation s'est améliorée et la capacité de financement représente 86% des recettes de fonctionnement.

Les communes ont, à partir de cet instant, la possibilité d'accéder au crédit.

#### ***4.2.2- Contraintes aux transferts des finances publiques vers les communes***

Avant l'analyse des contraintes aux transferts des finances publiques vers les communes, il convient d'apprécier et d'analyser la consistance de ces transferts comme l'illustre la rubrique ci-dessous.

##### ***4.2.2.1- Transferts des finances publiques vers les communes***

Les transferts de l'Etat ont, de façon individuelle, un trend évolutif entre 2003 et 2008 tel que l'illustre le tableau ci-dessous. Mais, le poids de ces transferts financiers dans les finances publiques est très insignifiant.

De 2003 à 2008, il évolue de façon décroissante jusqu'en 2007 avant de remonter à 1,85%.

L'ensemble des transferts financiers représente respectivement 2,37%, 1,91%, 1,41%, 1,26%, 0,81% et 1,85%.

Hormis la taxe de voirie et la taxe sur la valeur ajoutée, ces transferts ne valent que moins d'un pourcent des recettes courantes de l'Etat. En effet, de 0,79% des ressources intérieures de l'Etat en 2003, les subventions sont passées à 0,76% en 2004, atteint 0,78% en 2005 avant de chuter à 0,61% en 2007. En 2008, un effort louable a été fait par le Gouvernement pour augmenter l'enveloppe financière au profit des Communes. Avec la volonté de l'Etat de soutenir les communes dans leur développement, l'espoir est permis d'atteindre la norme de 5% préconisés.



**Tableau n°7: Transferts de l'Etat de 2003 à 2008**

En milliers de FCFA

<b>Années</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Nature du transfert</b>						
Subvention d'équilibre		248 000	248 000	248 000	248 000	248 000
Subventions aux charges salariales des collectivités locales	246 150	277 450	291 322	552 542	300 062	300 062
Fonds de solidarité intercommunale ou Fonds d'Appui au Développement des Communes	600 000	900 000	1 200 000	1 236 000	1 436 000	5 436 000
Subvention de substitution à la taxe civique	450 000	450 000	472 440	486 675	486 675	486 675
Fonds Micro-projets	924 000	924 000	924 000	0	0	0
Taxe de voirie et TVA	5 414 469	5 168 654	3 500 000	2 770 000	3 300 000	3 118 750
Subvention de substitution à la taxe de voirie	0	0	0	0	0	1 500 000
<b>Total</b>	<b>6 710 620</b>	<b>6 993 624</b>	<b>5 711 762</b>	<b>5 293 217</b>	<b>5 770 737</b>	<b>10 289 487</b>
<b>Recettes intérieures de l'Etat</b>	<b>283 509 834</b>	<b>364 932 672</b>	<b>403 809 000</b>	<b>419 940 000</b>	<b>708 225 000</b>	<b>556 668 000</b>
Total transferts financiers/recettes intérieures de l'Etat	2,37%	1,91%	1,41%	1,26%	0,81%	1,85%
Total transferts financiers (hors TV et TVA)/ recettes intérieures de l'Etat	0,79%	0,76%	0,78%	0,60%	0,61%	1,16%

**Sources** : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

Ces résultats relatifs au transfert des ressources publiques justifient également de la non vérification de la 3<sup>ème</sup> hypothèse concernant les questions de transfert de ressources.

#### **4.2.2.2- Contraintes au transfert des ressources publiques aux communes**

Les principales contraintes évoquées par l'administration centrale sont :

- les faibles capacités organisationnelles et logistiques des communes ;
- l'absence de mécanismes et dispositifs clairs et précis de transferts et de gestion des ressources de transfert (système comptable et budgétaire et dispositifs de contrôle peu performants) ;
- la faible capacité actuelle des ressources humaines des communes en matière de gestion.

Mais certaines contraintes relèvent également de l'Etat central lui-même et sont relatives :

- aux politiques d'ajustement structurel imposées par les partenaires au développement ou par la conjoncture économique ;
- à l'absence d'une tradition de l'évaluation des politiques publiques : l'absence d'une culture de l'évaluation des politiques publiques ne permet pas de mesurer correctement le coût des transferts des compétences, ni même d'avoir cette préoccupation.

Dans la plupart des cas, la décentralisation se fait à l'aveuglette car on ne dispose généralement pas d'éléments chiffrés pour le calcul des transferts financiers. Plusieurs études d'évaluations ont été réalisées mais elles sont restées lettres mortes.

Pour arriver à se donner les moyens d'une décentralisation effective, il est nécessaire de procéder à une revue des politiques sectorielles en vue de leur inscription sur le territoire, et de la valorisation corrélative de leur territorialisation.

- à l'inadéquation des dotations de l'Etat avec les besoins des communes ;
- à la non existence de modalités de mise à disposition des ristournes aux communes.

#### **4.2.3- Acquis et facteurs favorables des textes législatifs et réglementaires, des sources de financement, et de la gestion des finances locales.**

La présentation des acquis et facteurs favorables à la décentralisation fiscale se fera en considérant les centres d'intérêts suivants :

- textes législatifs et réglementaires ;
- sources de financement ;
- et gestion des finances locales.

##### **4.2.3.1- Textes législatifs et réglementaires**

Les textes de la décentralisation apportent une réforme profonde à l'organisation administrative territoriale. La loi n°98-007 du 15 janvier 1999 fixe en particulier les

dispositions financières régissant les communes. Son application s'en trouve favorisée par la préparation et l'adoption d'un ensemble de textes réglementaires.

Le processus de mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale repose aujourd'hui sur un corpus légal et réglementaire constitué de six (06) lois, de vingt-sept (27) décrets d'application et de cinq (05) arrêtés (dont environ une dizaine de textes financiers et fiscaux) qui résultent du travail concerté des trois structures de pilotage que sont la Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT), la Maison des Collectivités Locales (MCL) et la Mission de Décentralisation (MD). Cette structure de pilotage a connu une évolution institutionnelle avec la création de la DGAE et de DGDGL. Il convient de préciser que l'administration financière (DGID et DGTCP) a également joué son rôle dans cette œuvre remarquable.

Ce cadre légal est bien élaboré et renforcé grâce : (i) à la volonté politique affichée par le gouvernement ; (ii) à la mise en place des structures de pilotage de la Réforme de l'Administration Territoriale; (iii) aux exigences des partenaires au développement.

#### **4.2.3.2- Sources de financement**

Le régime financier des Communes met à la disposition des élus d'importants instruments de mobilisation des ressources : i) les ressources propres ; ii) les transferts de l'Etat, iii) les ressources extérieures, iv) la coopération décentralisée et v) les emprunts.

Au terme des sept (7) ans de mise en œuvre du processus, les succès de la décentralisation fiscale peuvent s'observer à deux niveaux:

- **Renforcement des ressources propres et ressources partagées avec l'Etat**

En ce qui concerne les ressources propres, les communes bénéficient d'un dispositif de renforcement de leurs ressources propres :

- par la création de la TDL et sa mise en application effective par l'ordonnance n°2010 du 1<sup>er</sup> janvier 2010 portant loi de finances gestion 2010. ;
- la rétrocession de la fiscalité indirecte de l'Etat dont la longue expérience de la taxe sur la valeur ajoutée continue et s'améliore. La taxe de voirie supprimée a fait l'objet d'une compensation.
- la mise en place du FADeC pour gérer les subventions (fonctionnement et investissement). que l'Etat alloue aux collectivités locales. Par le biais de ces mécanismes, sont opérés des transferts non ciblés répartis suivant des clés précises de répartition mis à la disposition des communes.
- les transferts de l'Etat.

Par rapport aux ressources liées aux transferts de compétences, les collectivités locales insistent pour que le transfert des compétences s'accompagne du transfert des ressources pour

les exercer. Un début de réponse positive est apporté à cet égard par le gouvernement de notre pays. Ainsi, par l'entremise du FADeC des transferts ciblés des ministères sectoriels permettront d'assurer le financement de certaines priorités en matière d'éducation, de santé etc.

- **Mobilisation des ressources pour le financement des collectivités locales :** L'Etat joue un rôle actif dans la mobilisation des ressources extérieures destinées au financement des collectivités locales. Plusieurs projets urbains ou municipaux sont en cours d'exécution et ces projets représentent une contribution importante au financement des investissements et à l'amélioration de la gestion des collectivités locales. Ainsi, de 2003 à 2005, l'appui financier des partenaires au développement au niveau local est évalué à environ 60 milliards de F CFA.
- L'application des mesures de renforcement des ressources communales n'a été possible que grâce : (i) à la volonté politique ; (ii) au démarrage effectif du processus ; (iii) à l'adhésion des populations ; (iv) à la gestion saine des finances locales; (v) et au soutien des partenaires au développement à travers l'existence de divers fonds de financement.

#### **4.2.3.3- Gestion des finances locales**

L'arsenal juridique devant constituer le socle de la Réforme de l'Administration Territoriale étant disponible, de nombreuses études ont été réalisées et de nombreux outils développés.

- **Les études :** Les études réalisées en matière de gestion des finances locales portent sur :
  - le Fonds de Solidarité Intercommunal et l'Institution de Financement des Communes ;
  - le financement des investissements et du développement local ;
  - le rôle du Ministère des Finances et de l'Economie dans la mobilisation des ressources de financement des investissements et du développement local ;
  - la nouvelle nomenclature budgétaire et comptable des communes et son informatisation ;
  - le cadre budgétaire de l'Administration départementale (Préfectures et services déconcentrés) ;
  - la nomenclature des pièces justificatives des recettes et des dépenses des communes ;
  - l'évaluation des coûts et modalités de financement des transferts de compétences ;
  - les modalités de mise en œuvre des procédures de péréquation du Fonds de Solidarité Intercommunal ;
  - la balance de sortie des communes ;
  - le référentiel pour la maîtrise des outils de gestion ;
  - l'étude d'opérationnalisation du Fonds d'Appui au Développement des Communes
  - l'étude sur l'identification de l'assiette de la Taxe de Développement Local (TDL)
  - l'étude sur l'opérationnalisation de la Taxe de Développement Communal.

L'ensemble de ces études a permis de développer un certain nombre d'outils.

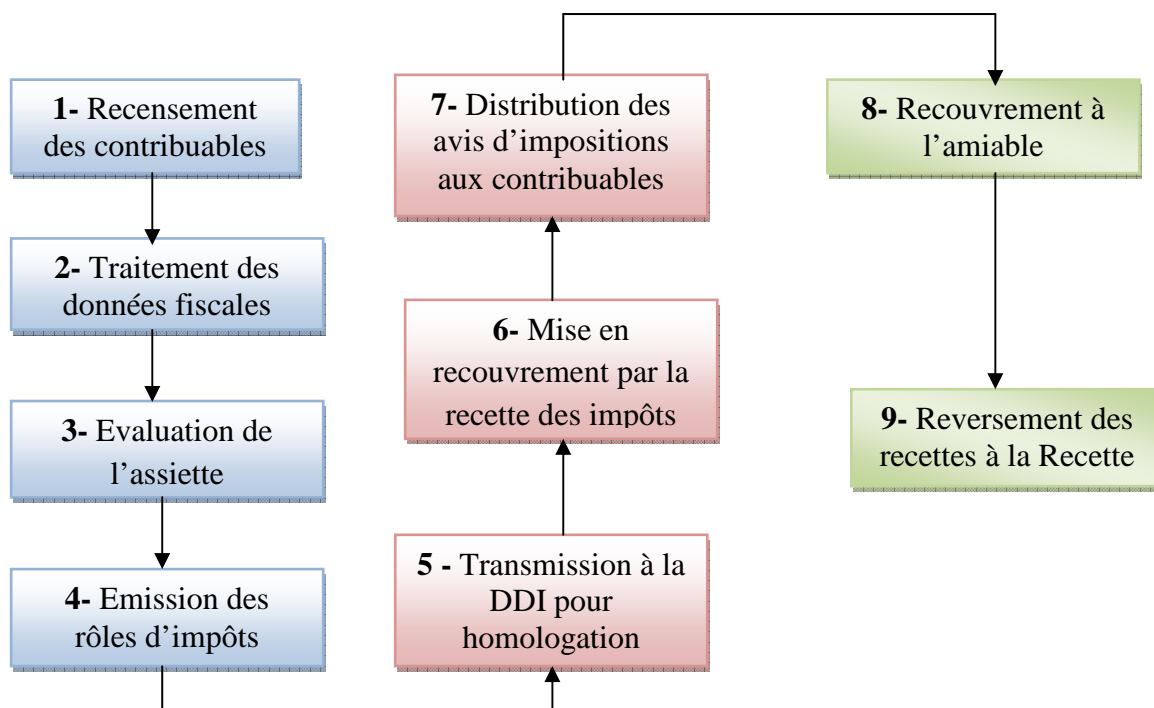
- **Les outils :** On peut citer entre autres :
- le recueil des lois de décentralisation ;
  - la nomenclature des comptes par nature et par fonction des communes ;
  - le guide à l'usage du Maire, Ordonnateur de la Commune ;
  - le guide à l'usage du Receveur-Percepteur, Comptable de la Commune ;
  - le guide sur les modalités de gestion de crédits délégués à l'attention du Préfet et du Comptable ;
  - le logiciel pour la gestion budgétaire et comptable des communes.
  - les modalités de répartition des ressources aux communes ;
  - le cadre stratégique pour l'endettement des communes.

#### **4.2.4- *Appréciation de la démarche de détermination de l'assiette fiscale dans commune***

##### **4.2.4.1- Procédure d'assiette et de recouvrement**

Les procédures d'assiette portent essentiellement sur : (i) la réalisation des enquêtes fiscales avec le repérage, l'identification et la description de la matière imposable et du contribuable, (ii) les travaux de traitement des enquêtes et de vérification des données fiscales, (iii) l'arrêt des bases d'imposition et le calcul des impôts (liquidation), (iv) la confection des rôles et des avis d'imposition, (v) l'homologation des rôles. Quant aux procédures de recouvrement, elles concernent essentiellement : (i) la prise en charge des rôles et avis d'imposition, (ii) la distribution des avis d'imposition et (iii) le suivi du recouvrement. Le schéma ci-après illustre la chaîne fiscale

**Schéma 2 : Déroulement de la Chaîne fiscale**



## Analyse du Processus détaillé d'assiette et identification des forces et des faiblesses

	Travaux d'assiette	Acteurs	Assiette des Impôts (CIPE)		Direction Départementales des Impôts	Recette Perception	Commune	Forces et Faiblesses
1	Enquêtes : identification et description de la matière imposable et du contribuable, mise à jour	CIPE : travaux de terrain Commune, appui d'ordre logistique (humain, matériel et financier)	Enquête, mise à jour des données				Moyens logistiques et financiers pour les travaux d'assiette	<b>Forces</b> : Existence d'une méthode d'enquête foncière, RFU, appui de la commune <b>Faiblesses</b> : Reconduction tacite, faibles actualisation des données fiscales
2	Traitement des données d'enquêtes, contrôle et vérification	CIPE : travaux de bureau et de vérification sur terrain, Commune (appui en personnel)	Travaux d'émission					<b>Forces</b> : Existence d'une méthode de contrôle des données fiscales et d'apurement des fichiers RFU <b>Faiblesses</b> : faible rôle des communes dans le contrôle des opérations fiscales
3	Arrêt des bases d'imposition et liquidation des impôts	CIPE : collationnement et apurement Prestataire : Gestion informatique Bureau d'étude : Expertise immobilière	Rôles et avis d'imposition		Rôles et avis d'imposition			<b>Forces</b> : Existence de méthode de détermination des valeurs locatives et vénales réelles des parcelles et immeubles <b>Faiblesses</b> : Complexité de la méthode et non maîtrise par les agents, inaccessibilité des contribuables au calcul de l'impôt
4	Rôle et avis d'imposition	CIPE : établissement des rôles et avis						
5	Homologation des rôles	DDI : vérification et homologation CIPE : préparation	Rôles homologués		Homologation des rôles			<b>Force</b> : Délégation de signature accordée au DDI par le Ministre chargé des finances

#### **4.2.4.2- Détermination de l'assiette fiscale d'une commune**

La détermination de l'assiette fiscale dans une commune dépend de la nature de l'impôt. A ce sujet, plusieurs types d'impôt existent et caractérisent l'environnement fiscal béninois. Il s'agit de : la taxe foncière unique (TFU), la taxe professionnelle unique (TPU), la patente, la licence, les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties et les impôts indirects.

##### ***4.2.4.2.1 Détermination des bases des impôts directs***

**La taxe foncière unique (TFU)**, qui est une contribution annuelle perçue sur les propriétés bâties et non bâties, est assise sur la valeur locative réelle des biens imposables. Cette valeur correspond au «prix que le propriétaire retire de ses immeubles lorsqu'il les donne à bail, dans des conditions normales, ou à défaut le prix qu'il pourrait en tirer en cas de location» (art 1084-3 du CGI).

La valeur locative d'un bâtiment ou d'une parcelle est égale à la valeur locative du mètre carré multipliée par la surface.

Cette formule de calcul de la valeur locative appliquée est issue de l'expertise immobilière réalisée en 1993 et actualisée en 1998.

La très complexe formule de la valeur locative était la suivante :

- **Pour les bâtiments**

(Prix au m<sup>2</sup>) x (surface au sol) x (nombre d'étage + 1) x (coefficient cote du quartier) x (coefficient de standing) x (coefficient de raccordement au réseau de distribution eau) x (coefficient raccordement au réseau électrique) x (coefficient mur) x (coefficient toiture).

Pour **les terrains non bâtis**, l'administration fiscale détermine la valeur locative sur la base d'une expertise immobilière basée sur les critères tels que l'inondabilité, l'accessibilité, la clôture et les caractéristiques de la zone. Bien entendu, ces critères, indices ou indicateurs sont ensuite pondérés.

- **Pour les terrains non bâtis**

Valeur vénale du terrain au m<sup>2</sup> x surface de la parcelle x coefficient d'inondabilité x coefficient d'accessibilité x 0,04

**La taxe professionnelle unique (TPU)** qui est une taxe annuelle liée à l'exercice d'une activité professionnelle. «la TPU est assise sur la valeur locative professionnelle des établissements pris dans leur ensemble et munis de tous les moyens d'exploitation ou de production » Aux termes des dispositions de l'art 1084-11 du CGI, par valeur locative professionnelle, il faut entendre « le prix que le propriétaire retire des établissements lorsqu'il les donne à bail dans des conditions normales ou à défaut, le prix qu'il pourrait en retirer en cas de location ». Cette valeur locative est déterminée par l'administration fiscale.

Avant 2000, la valeur locative était déterminée par l'administration fiscale sur la base du prix au mètre carré fixé par une expertise immobilière réalisée en 1993. La formule de calcul de la valeur locative était la suivante : (prix au m2) x (surface utile) x (coefficient quartier) x (coefficient standing) x (coefficient eau) x (coefficient électricité) x (coefficient mur) x (coefficient toit) x (coefficient activité).

Mais, depuis l'année 2000, elle repose sur l'expertise immobilière réalisée en 1998 et est égale à (surface utile) x (valeur locative activité au m2 du bâtiment prise dans l'expertise) x (coefficient activité ou moyen de production).

La **patente** est une taxe professionnelle liée à l'exercice d'une activité professionnelle. Elle est payée par les entreprises non assujetties à la taxe professionnelle unique, notamment les entreprises relevant du régime réel d'imposition.

La patente se compose du droit fixe et d'un droit proportionnel.

Le droit fixe est établi, soit d'après la nature et l'importance de l'activité exercée, soit d'après les moyens matériels et humains utilisés pour cette activité. Le montant du droit fixe est obtenu en ajoutant au droit prévu par le Code Général des Impôts, le centime additionnel.

Le droit proportionnel est assis sur la valeur locative des locaux professionnels et moyens matériels utilisés. La valeur locative est déterminée soit au moyen de taux authentiques ou de locations verbales, soit par comparaison avec des locations dont le loyer aura été régulièrement constaté ou sera notoirement connu, et, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation.

Pour la détermination de la valeur locative par voie d'appréciation, le taux appliqué aux bâtiments, chantiers et les sols est de 5%.

Mais en aucun cas, le droit proportionnel ne peut être inférieur au tiers du droit fixe.

La **licence** constitue, quant à elle, un droit exigé des entreprises soumises à la patente et dont l'activité consiste en la vente en gros ou en détail de boissons alcoolisées ou fermentées, soit à consommer sur place, soit à emporter. Est assimilée à la vente toute remise de boissons alcooliques faites à l'occasion de transactions commerciales, que ce soit à titre d'échange, de troc ou même de cadeau.

La licence ne comporte qu'un droit fixe qui correspond à celui de la catégorie dans laquelle doit être classée le contribuable. Les contribuables sont rangés en cinq classes prévues au CGI. Les tarifs applicables varient suivant l'importance de l'établissement : il y a une catégorie spéciale pour les hôtels - restaurants et quatre catégories normales pour les autres établissements.

**Les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties**, étaient perçues sur des parcelles et bâtiments n'entrant pas dans les cas d'exemption temporaire ou permanente. Sont également soumis à la contribution foncière des propriétés bâties, les terrains non cultivés, employés à usage commercial ou industriel, tels que les chantiers, lieux de dépôts de marchandises et autres emplacements de même nature.

Les valeurs locatives prises en compte restent tout à fait théoriques et ne correspondent pas aux loyers réels.



#### ***4.2.4.2.2 Détermination des bases des impôts indirects***

Les impôts indirects sont constitués d'une mosaïque d'impôts. Il serait fastidieux de déterminer la base de cette mosaïque d'impôts indirects. C'est pourquoi on a pensé à gagner en efficacité en prenant l'exemple de la taxe sur la publicité.

Il est perçu sur les affiches publiques deux sortes de taxes :

- la taxe d'autorisation pour publicité ;
- la taxe d'affichage.

La base taxable de l'affiche est forfaitaire et varie selon la qualité du papier, de la nature du panneau et parfois de l'affiche.

La base de la taxe d'autorisation est fixe et ne tient compte ni des biens, ni des activités et de l'objet de la publicité.

Il ressort de l'analyse que la méthode de détermination est très complexe. Compte tenu de la complexité de la méthode de détermination, plusieurs propositions ont été formulées à l'administration fiscale pour rendre plus simple la formule de calcul de la valeur locative.

La mission d'évaluation suggère aux autorités de l'administration fiscale d'en tenir compte dans un avenir propre.

#### ***4.2.5- Appréciation de l'impact des instruments de la réforme fiscale sur le développement local***

En ce qui concerne les aspects liés à l'impact du dispositif fiscale, force a été de constater que la décentralisation fiscale a très peu contribué à l'amélioration des conditions de vie des populations. En effet, en conférant l'autonomie financière aux communes, le législateur a pour objectif de mettre à la disposition des communes des ressources consistantes en vue de la promotion du développement local. Mais l'on constate que l'opérationnalisation de ce dispositif est loin de combler les attentes. Les ressources financières notamment fiscales des communes ne permettent pas de réaliser les actions du PDC qui se veut très ambitieux. La plupart des ressources sont consacrées au fonctionnement. L'investissement étant relégué au second plan. En effet, les dépenses d'investissement ont absorbé de 2003 à 2006 respectivement 24%, 27%, 23% et 25% des ressources des communes. Ainsi, le citoyen béninois bénéficie respectivement entre 2003 et 2006, 524 FCFA, 692 FCFA, 542 FCFA et 538 FCFA d'infrastructures et d'équipements.

Par ailleurs, l'analyse du profil budgétaire montre que les communes perçoivent moins en moyenne moins de 2000 FCFA par habitant et consacrent à peu près 35% de cette recette à l'investissement, soit 350 FCFA. Il en résulte que les communes affectent la plus grande partie des recettes locales aux dépenses de fonctionnement. Pendant ce temps les services publics locaux de base demandent plus d'efforts budgétaires de la part des communes. Ce qui en toute vraisemblance, n'offre pas aux communes, la possibilité de réaliser au profit des communautés des infrastructures à impact visible et susceptible d'induire chez les contribuables, une participation active au paiement des impôts.

### **4.3- Evaluation des mécanismes de suivi évaluation des PDC**

L'organisation des élections communales et municipales en décembre 2002 et janvier 2003 marque le début de la mise en œuvre du processus de décentralisation au Bénin. L'installation, courant février et mars 2003, de la plupart des Conseils Communaux, constitue une étape décisive de ce processus qui vise à assurer la prise en charge par les populations elles-mêmes, de la gestion de leurs propres affaires, conformément aux prescriptions de la Constitution du 11 décembre 1990 qui dispose en son article 153 que « les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus ». Dans ce cadre, et conformément aux différentes lois qui constituent l'armature juridique de la décentralisation, tous les conseils communaux, une fois installés, se sont attelés à élaborer leurs documents de planification dont notamment le Plan de Développement Communal.

La présente partie rend compte des constats majeurs sur l'évaluation des mécanismes de suivi évaluation des plans de développement communaux dans le processus de décentralisation.

Les dispositifs existants de suivi & évaluation au niveau des communes béninoises ont été caractérisés et évalués suivant les principaux critères d'appréciation ; pertinence, efficacité, efficience, durabilité. Les rubriques ci-dessous en donnent une description des résultats majeurs obtenus.

#### ***4.3.1- Caractéristiques du système de suivi et évaluation des PDC***

Plusieurs constats majeurs caractéristiques des systèmes actuels de suivi & évaluation des PDC et donc du processus de décentralisation première mandature ont été faits dans le cadre de la présente étude. Ces constats qui relèvent de l'analyse des états des lieux faits sur les collectivités décentralisées sont entre autres :

- La plupart des PDC ont été élaborés sans qu'un accent explicite soit mis sur le système de suivi & évaluation, ni une anticipation simple sur les mécanismes de collecte, d'analyse, de traitement et de valorisation des informations issues de la mise en œuvre des programmes et projets consignés dans les divers PDC. La lecture de l'organigramme type des communes où près d'une dizaine de services communaux ont été prévus sans celui de suivi & évaluation dénote de l'état de déliquescence des systèmes actuels de suivi & évaluation des communes. Il en découle qu'il n'existe pas, dans la plupart des communes un système de suivi- évaluation axé sur les objectifs du PDC. D'où la non vérification globale de la 4<sup>ème</sup> hypothèse de l'étude dont certaines de ses sous-questions sont à vérifier de par les développements ci-dessous.

- Les systèmes de suivi & évaluation des PDC sont souvent mis en place pour les mairies qui ont eu l'initiative de façon plutôt tardive, au-delà de vingt quatre (24) mois d'activité du projet. Par exemple, ce n'est qu'en 2005 et sur l'initiative du projet pilote "d'intégration des objectifs du millénaire pour le développement, pour le suivi et évaluation des PDC" que les communes de Banikoara, Savalou et Kpomassè ont pu bénéficier d'un dispositif de suivi & évaluation, soit trois (03) années après la mise en œuvre de la décentralisation.

- La fonctionnalité des dispositifs de suivi & évaluation des communes est mitigée voire inopérante pour la plupart du fait que : **(i)** les ressources humaines mises à disposition ne sont pas suffisantes et confère au responsable du suivi & évaluation (RSE) une charge de travail excessive; **(ii)** la mobilité des personnes affectées au suivi & évaluation, qui ne restent pas longtemps à leur poste (cas de Savalou). Le manque de ressources financières et d'incitations est un facteur invoqué pour justifier ces départs ; **(iii)** les responsables de suivi & évaluation nouvellement recrutés n'ont pas souvent reçu les formations les plus adéquates à l'exercice de leurs tâches. Des formations ont souvent été organisées à leur intention au démarrage de la mise en place des dispositifs de S&E, mais elles restent généralement ponctuelles et la majeure partie des cas, ce personnel n'est plus accompagné dans la durée par un spécialiste en suivi & évaluation. **(iv)** les choix de formation se font plus de manière réactive, quand une offre se présente, plutôt que de manière proactive justifiée par les besoins d'amélioration des résultats et de l'impact.

- L'absence d'un cadre opérationnel et permanent de concertation et de discussion entre les différents acteurs du dispositif de suivi & évaluation des communes : Elus locaux, structures de tutelle, personnel des communes, agents des services déconcentrés, PTF, société civile, et population à la base. Ce qui a contribué à rendre presque inopérants les dispositifs de suivi & évaluation et dénote par ailleurs, du partage insuffisant des rôles et responsabilités entre ces composantes dans la fonction de suivi & évaluation.

- La collecte des données par les communes est plus manuelle alors que le traitement est plus informatisé. Mais le dispositif mis en place pour le traitement n'est pas toujours opérationnel en raison soit, des pannes d'ordinateurs, soit de manque de personnel qualifié pour, ou soit par manque de ressources financières pour faire fonctionner le dispositif surtout après le retrait du bailleur ayant contribué à sa mise en place. Les problèmes rencontrés dans la collecte sont souvent imputés au manque de maîtrise des outils par les agents à la base dus à leur faible niveau ou à l'insuffisance de leur nombre voire leur quasi absence dans certaines communes, etc. Aussi, a-t-il été signalé, que les outils de collecte de données sur le terrain sont souvent nombreux et, de ce fait, posent des problèmes d'exploitation aussi bien aux agents de collecte qu'aux responsables chargés du traitement.

- En matière de contrôle citoyen, force a été de constater que le suivi et l'évaluation des résultats/réalisations et impacts des actions consignées dans ces PDC par les populations à la base est quasi inexistant dans bon nombre de communes du Bénin (exception faite par exemple des mairies de Lokossa, de Klouékanmè et de Ouinhi où les groupes socioéconomiques rencontrés ont affirmé la pratique d'une reddition de compte à la population). Aussi, a-t-il été relevé et signalé par exemple à So-Âva la prise des initiatives louables avec l'appui de certains projets et programmes dont celui de l'ONG-ALCRER dans la mise en place des dispositifs participatifs de suivi & évaluation et ce, dans plusieurs domaines (éducation, santé, eau,...). L'utilisation qui est faite également des ressources mobilisées pour la mise en œuvre de ces PDC n'est pas aussi trop connue de ces populations pour qui la loi confère pourtant une participation aux sessions du conseil communal et l'interpellation éventuelle du maire sur les sujets préoccupants

relevant de la gestion de la cité. Les propos de quelques enquêtés recueillis lors des focus group discussions sont évocateurs de tels constats.

#### ***4.3.2- Evaluation de la performance du système de S&E***

L'état des lieux sur le système de suivi & évaluation des communes ci-avant décrit dénote déjà des tendances de la performance du système au regard de l'état embryonnaire de la plupart de ces systèmes et de la nature quelque peu "éphémère" des systèmes régulièrement installés par défaut de ressources notamment financières et humaines. Cependant dans cette rubrique, l'analyse de performance du système de suivi & évaluation des communes sera structurée sur la base d'une série de critères d'évaluation en vue de conclusion précise sur l'état actuel des mécanismes de S&E des PDC. Conformément à la méthodologie énoncée, il convient dans cet exercice, de se prononcer sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des systèmes de S&E des PDC.

##### ***4.3.2.1- Pertinence des moyens et outils***

L'analyse de la pertinence des systèmes de suivi & évaluation des communes révèle que la plupart des dispositifs mis en place se sont plus focalisés sur le suivi technique et opérationnel des activités courantes des communes au détriment des résultats et impacts de la mise en œuvre des PDC. En conséquence, les PDC ont souffert d'un manque d'outil de pilotage stratégique permettant à la fois aux élus locaux d'assurer et d'assumer convenablement la fonction de reddition des comptes axée sur les résultats à la population tels que le stipulent les textes de loi sur la décentralisation. Par ailleurs, les moyens humains et financiers affectés à la réalisation des PDC n'ont véritablement pas permis de produire partout des PDC de qualité et en cohérence avec les objectifs stratégiques. En effet, les coûts relativement élevés de réalisation des PDC financés pour la plupart par les PTF et, dans une proportion très faible par quelques communes, ont conduit à la réduction des processus d'élaboration en termes de durée, d'implication des acteurs locaux mais généralement avec des comités de pilotage à effectif pléthorique (beaucoup de membres qui n'apportent pas une réelle valeur ajoutée au processus d'élaboration).

Quant à la compatibilité des instruments institutionnels et juridiques au développement des outils de suivi évaluation performants, force a été de constater qu'aucun mécanisme efficace et efficient de suivi et d'évaluation des communes n'a été opérationnel en permanence aussi bien à la préfecture qu'au niveau des services déconcentrés de l'Etat. Les initiatives prises par l'OCS au travers de la mise en place des CDS et CCS n'ont été opérationnels que le temps de l'assistance<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Propos recueillis auprès des enquêtes et confirmée par l'Etude d'évaluation de l'avancement des indicateurs de la SCRPP (MPEPP-CAG, 2009).

La non pertinence des moyens et outils des systèmes de suivi & évaluation des PDC telle que signalée et révélée par le développement ci-dessus dénote également de la non vérification de la 4<sup>ème</sup> hypothèse particulièrement pour ce qui concerne les questions suivantes : (i) les responsables à divers niveau de la commune ont-ils une perception claire des indicateurs retenus ? (ii) le PDC de la Commune intègre t-il les moyens qui contribuent à la mesure des indicateurs consensuels retenus, ou est-ce que d'éventuelles exceptions à ce principe sont justifiées ? (iii) le Maire en tant que 1<sup>er</sup> responsable de la mise en œuvre du PDC est-il en situation d'en assurer la gouvernance, et est-ce que la chaîne de responsabilité est identifiée pour piloter le suivi évaluation ?

#### **4.3.2.2- Efficacité du système**

L'appréciation et l'analyse de l'efficacité des systèmes de suivi & évaluation des communes ont permis de noter que l'absence de mise en œuvre effective de la plus part des projets et programmes de développement consignés dans les PDC du fait de leur surdimensionnement par rapport aux ressources des communes, n'a guère permis de valoriser les outils de suivi & évaluation conçus pour en tirer les conclusions de leur efficacité et par conséquent de l'ensemble du système. Aussi les usagers visés par le dispositif de suivi évaluation ont-ils été indisponibles la plupart du temps en l'occurrence les élus locaux et le personnel technique de la commune pour raison de formation et de recherche et de mobilisation de ressources financières. Ce qui a été tout le temps décrié et de ce fait ne saurait contribuer à une efficacité d'un système de suivi & évaluation

S'agissant des différents bénéficiaires visés par le dispositif de suivi & évaluation des communes, force a été de constater que les outils de collecte des systèmes de suivi & évaluation ne sont pas encore de véritables instruments de dialogue avec les communautés du fait des barrières linguistiques en ce qui concerne particulièrement les populations analphabètes y compris certains élus locaux. Aussi, les comptes rendus aux communautés ne sont pas réguliers. Le principe de reddition des comptes même à la Haute Juridiction (Chambre des Comptes de la Cour Suprême) n'a pas été respecté dans le délai par la quasi-totalité des communes. Des dépôts provisoires des comptes de gestion des communes ont été également pratiqués par plusieurs communes.

Toutefois, des initiatives louables en matière de contrôle citoyen dans plusieurs domaines (éducation, santé, eau, etc.) avec la création et la mise en place de dispositifs participatifs de suivi & évaluation des actions de développement local ont été observées et signalées dans quelques communes avec l'appui et l'encadrement des acteurs de la société civile.

#### **4.3.2.3- Efficience du système**

L'appréciation et l'analyse de l'efficience des systèmes de suivi & évaluation des communes ont abouti à la conclusion que les dispositifs de suivi financier et budgétaire des communes, et particulièrement en ce qui concerne les ressources propres des communes et l'utilisation qui

est faite de ces ressources révèlent beaucoup d'insuffisances tant techniques, réglementaires (les procédures) que relationnelles. Les exemples suivants illustrent quelques cas patents d'insuffisances signalées : (i) un système de suivi des dépenses tout aussi lacunaire que celui des recettes et défavorable à une exécution budgétaire performante ; (ii) des systèmes actuels de suivi financier et budgétaire non soutenus par un manuel de procédures ; (iii) un cadre relationnel tendu entre acteurs impliqués dans la gestion budgétaire ; (iv) des relations crispées entre le maire et l'autorité de tutelle qui ont abouti dans certaines communes au rejet pur et simple du compte administratif.

Les délais d'implantation des systèmes de suivi évaluation dans le cadre du processus de décentralisation, ont été à tous points de vue très long du fait d'une part, des ressources limitées des communes tant en compétences humaines que pour le financement de ces dispositifs, et d'autre part, de l'ignorance de certains élus locaux de l'utilité d'un système de suivi & évaluation dans le dispositif administratif d'une commune. Concernant les ressources affectées au dispositif de suivi évaluation et de leur utilisation, les constats au sujet du fonctionnement des différents systèmes de suivi & évaluation ont révélé que ces ressources sont très insuffisantes pour être utilisées de manière performante et économe.

#### ***4.3.2.4- Durabilité du système***

L'appréciation et l'analyse de la durabilité des systèmes de suivi & évaluation des communes ont permis de déceler que les réalisations faites au profit des communautés à la base dans le cadre de la mise œuvre des PDC n'ont pu bénéficier d'un mécanisme de relais communautaires pour leur suivi et le rapportage d'informations relatives à ces réalisations particulièrement de la gestion qui en est faite par les communautés à la base.

Mais pour remédier à ces insuffisances, des initiatives très louables de création de dispositifs participatifs de suivi & évaluation des actions de développement local ont été prises et/ou actuellement en cours dans certaines communes du Bénin et ce, dans divers domaines : santé, éducation, eau et assainissement, etc. Ce qui constitue déjà une réponse novatrice à l'utilisation des relais communautaires en vue d'une démarche d'appropriation des mécanismes de contrôle citoyen.

Par ailleurs, du point de vue de la démarche de partenariat pour le suivi des actions au titre des PDC, il a été constaté que des démarches de partenariat ont été certes mises en place par les collectivités décentralisées, mais celles-ci ne permettent pas toutes d'assurer une continuité dans le suivi des actions menées au titre des PDC ; puis, les services officiellement prévus à cet effet n'ont pas été opérationnels dans beaucoup de communes.

#### ***4.3.3- Appréciation de la capacité de reddition des comptes des Communes***

En matière de reddition des comptes, en cinq (05) ans de décentralisation, 50% en moyenne des communes ont régulièrement déposé leurs comptes de gestion. Une analyse détaillée de ces dépôts de comptes de 2003-2007, révèle un retard considérable dans le dépôt des comptes de gestion par les communes, les premiers comptes de gestion de 2003 n'ont été déposés

qu'en 2006, ceux de 2005 ont été déposés en 2008 pour certains, et d'autres en 2009. Certaines communes, depuis 2003 à ce jour, n'ont jamais déposé un seul compte de gestion. D'autres communes suivant les années, ont procédé à des dépôts provisoires de leurs comptes de gestion. Indépendamment de la Chambre des comptes de la Cour Suprême où les communes sont censées rendre compte de leur gestion, la reddition des comptes de façon globale sur l'ensemble des réalisations faites par les communes et ce, au profit des populations locales, n'est pas encore ancrée dans les habitudes des élus communaux ou municipaux. Aussi, ce thème ou concept de reddition des comptes dans son essence n'est pas compris par tous les acteurs communaux.

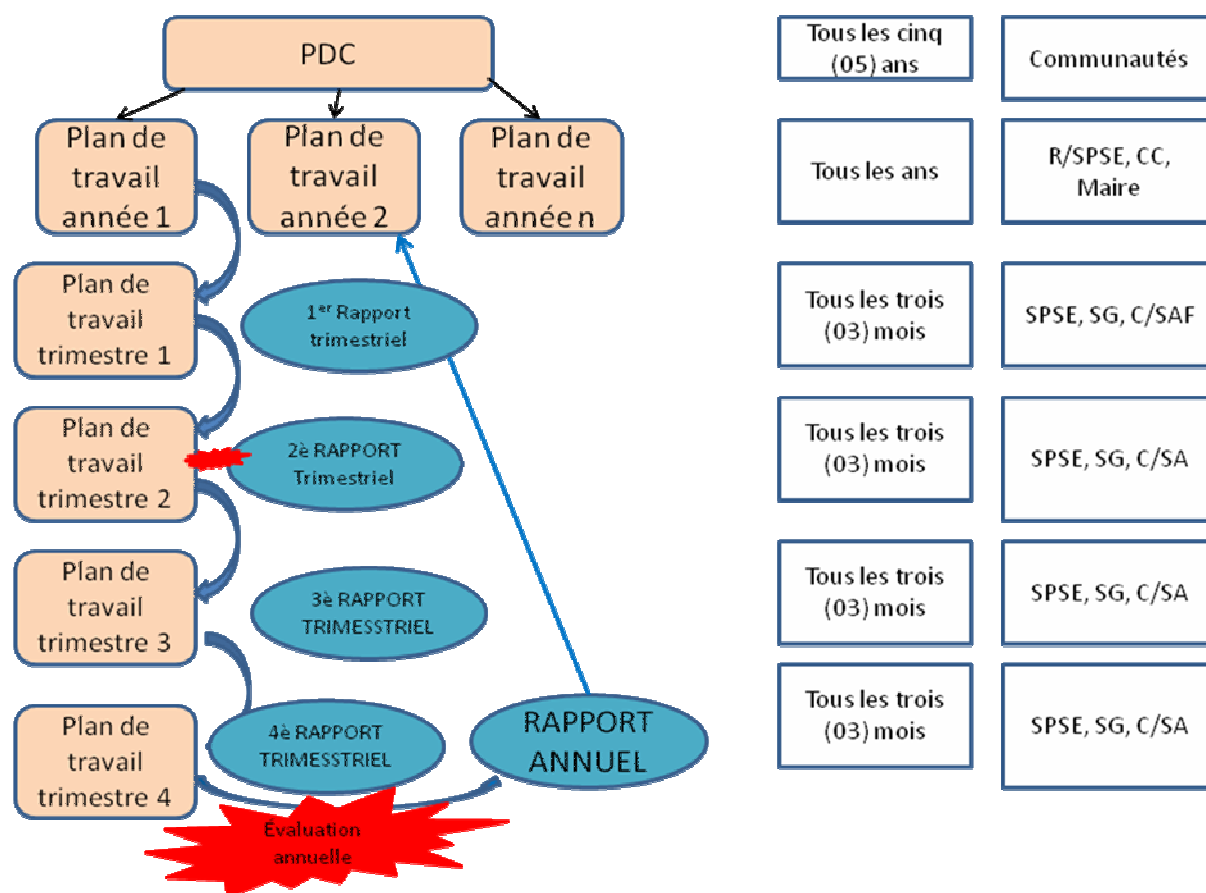
#### ***4.3.4- Proposition de guide pratique pour le S&E du PDC.***

Le guide de suivi & évaluation proposé par le consultant spécialiste en suivi & évaluation dans son rapport thématique pour remédier aux insuffisances relevées, précise dans son préambule le contexte de mise en œuvre du PDC en spécifiant le cadre institutionnel de mise en œuvre, la relation entre l'impact du PDC, la SCRP et les OMD ainsi que le cadre légal de la mise en œuvre du PDC. Il est également rappelé dans le guide, les notions de base en suivi & évaluation avec spécification sur les caractéristiques et principes d'un système de suivi & évaluation du PDC. Aussi, les personnes clés à impliquer dans le dispositif opérationnel du suivi & évaluation, leurs préoccupations et leurs fonctions dans le suivi & évaluation du PDC ont été rappelées sans occulter les procédures de suivi évaluation du PDC (les procédures de collecte, traitement, analyse, diffusion et dissémination des données et outils de suivi & évaluation). Enfin, le cadre de mesure de rendement des PDC spécifiquement les indicateurs et leurs cibles chiffrées, le format simplifié du cadre de mesure de rendement ainsi que les procédures d'élaboration des différents rapports, celles d'évaluation et les délais de reddition de compte ont fait l'objet de développement dans ce canevas type de S&E des PDC.

S'agissant spécifiquement des procédures de suivi & évaluation, différentes étapes sont répertoriées notamment : (i) la programmation consacrée à l'élaboration du plan de travail annuel budgétisé qui sera décliné au cours de l'année en plans trimestriels ou mensuels, (ii) des procédures de collecte, de traitement, d'analyse et de diffusion de l'information ; (iii) des procédures d'élaboration des rapports dans le cadre du suivi de l'exécution et enfin (iv) des procédures d'évaluation.

L'étape de programmation est schématisée et synthétisée par la figure suivante. Elle décrit les divers documents de planification, la périodicité de leur élaboration ainsi que ceux responsabilisés ou à impliquer pour leur élaboration.

Schéma 3 : Diagramme du cycle de programmation

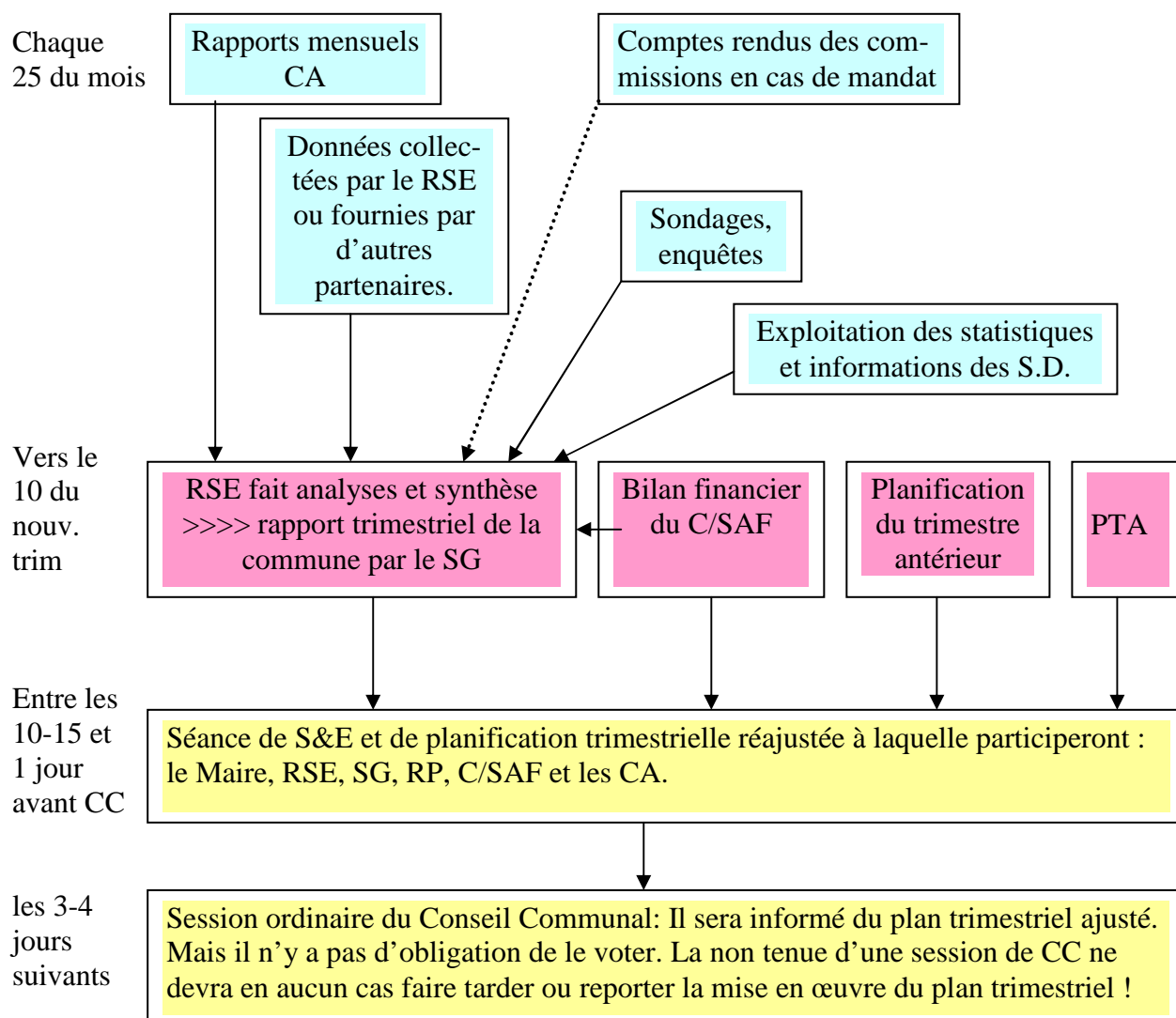


**Source** : adapté du PDDC, (2006)

Après l'élaboration de ces documents, le suivi & l'évaluation de la mise en œuvre desdits documents et par conséquent du PDC, est primordial et constitue l'une des insuffisances relevées lors de l'évaluation des différents systèmes de suivi & évaluation des PDC. A cet effet, et pour remédier à ces insuffisances, le présent guide propose un schéma sur le cycle du processus de planification et de suivi & évaluation de la mise en œuvre du PDC avec spécification sur les délais de production de différents rapports et de leurs destinataires respectifs (confer schéma 4 ci-dessous).



**Schéma 4 : Cycle du processus de Planification et de suivi & évaluation de la mise en œuvre du PDC**



**Source :** PDDC, (2006) ; FADEC, (2010)

#### **4.3.5- Conclusion partielle**

Sept (07) années après le processus de mise en œuvre de la décentralisation au Bénin, il est observé que les élus locaux et les maires sont en fait de nouveaux acteurs en situation d'apprentissage, qui cherchent à se positionner dans le processus, à réfléchir sur leurs rôles et leurs responsabilités alors que les préfets quant à eux doivent réorganiser leurs pratiques afin de remplir des fonctions différentes en l'occurrence celle de tutelle, d'appui conseil et de contrôle. Dans ce mouvement d'apprentissage collectif, chaque acteur fait ses propres analyses et constats de la situation et s'interroge sur bon nombre d'aspects. En conséquence, les intérêts de chaque catégorie d'acteurs ne sont forcément pas identiques. Ils se trouvent souvent fortement mis en cause par les nouveaux rapports institutionnels introduits par la

décentralisation en dépit du corpus de textes législatifs et réglementaires. L'exemple du système fiscal local en est éloquent.

En effet, le système fiscal local en vigueur au Bénin n'est pas encore satisfaisant ni au plan juridique, ni au plan organisationnel, ni au plan budgétaire. Son adéquation au contexte général est faible et son rendement est anormalement bas. Il est par ailleurs, inéquitable et opaque et caractérisé par le développement et l'enracinement de pratiques contestables et par l'évasion fiscale. Aussi, l'adéquation de ce système aux besoins des communes est-elle faible étant entendu qu'une part de cette inadéquation provient d'une sensibilisation insuffisante aux enjeux et donc d'une mobilisation insuffisante dans bien des cas.

Par ailleurs, l'adéquation de ce système aux besoins des communes, notamment pour ce qui est de la prise en charge des missions qui leur seront transférées, est plus que douteuse et cela, même, s'il est encore difficile de chiffrer avec précision les charges qui résulteront de ces nouvelles missions. Il semble donc souhaitable et urgent d'envisager un renforcement du système actuel et un renforcement de capacité financière des communes. Mais ceci ne saurait être efficacement valorisé et ce, de façon efficiente dans un environnement où le système de suivi & évaluation est effectivement mis en place et opérationnel. Ce qui n'est malheureusement pas le cas dans la majorité des communes béninoises.

En effet, les dispositifs de suivi & évaluation mis en place pour les communes qui ont eu l'initiative ont été inopérants la plupart du temps du fait d'une insuffisance de ressources tant financières, matérielles qu'humaines. L'absence d'un cadre opérationnel et permanent de concertation et de discussion entre les différents acteurs du dispositif de suivi & évaluation des communes (Elus locaux, structures de tutelle, personnel des communes, agents des services déconcentrés, PTF, société civile, et population à la base) est également illustratif d'un tel constat. Aussi, le suivi et l'évaluation des résultats/réalisations et impacts des actions consignées dans les PDC par les populations à la base a-t-il été quasi inexistant dans bon nombre de communes du Bénin. L'analyse de ces quelques constats majeurs d'inopérationnalisation de la plupart des systèmes de suivi-évaluation des communes et donc des PDC, autorise à conclure sur la non atteinte au du moins, du peu de réalisation des principaux critères d'évaluation en l'occurrence : la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des systèmes de suivi & évaluation des collectivités décentralisées du Bénin.

## **Chapitre V : Perceptions des bénéficiaires et impacts de la décentralisation sur l'efficacité de l'action publique**

## 5.1- Perceptions des bénéficiaires sur la décentralisation

Les perceptions des bénéficiaires rapportées par le dépouillement des « focus group » réalisés avec les leaders d'opinions, les associations et groupements de femmes et les groupes socio professionnels ne sont pas tendres envers le fonctionnement du processus de décentralisation dans les communes.

La majorité des bénéficiaires ne cache pas leur satisfaction de voir des élus locaux (leurs frères) aux affaires au niveau local. Aussi, pense-t-elle que la décentralisation a rendu plus facile l'établissement de pièces administratives telles que les pièces d'identité et les actes de naissance. Mais, nombreux sont ceux d'entre eux qui ne sont pas satisfaits pour plusieurs raisons. On peut citer entre autres :

- ✓ l'accentuation des rivalités partisans au niveau local. Le maire élu se méfie des autres membres du conseil et cherche à travailler seulement en comptant seulement sur ses partisans ;
- ✓ la pression fiscale de plus en plus forte sans une explication sur la destination des taxes recouvrées ;
- ✓ la vie qui coûte de plus en plus chère.

De même, plusieurs dysfonctionnements sont notés, parmi lesquels :

- le déficit de communication ;
- la méconnaissance et la non appropriation des textes qui régissent la décentralisation;
- la banalisation du processus de la décentralisation par certains élus locaux dans la mesure où ils y accordent peu d'intérêt ;
- l'insuffisance et la non qualification du personnel ce qui entraîne le cumul des responsabilités ;
- l'insuffisance des moyens financiers pour faire le recrutement ;
- la prise en otage des conseillers communaux par les responsables des partis politiques représentés au plan local au point où les conseils communaux sont secoués par des crises notamment celle de la non installation de tous les conseils à ce jour ou la destitution ou la tentative de destitution des Maires ;
- le non transfert des compétences et des ressources quoique des efforts ont commencé à partir de 2008 permettant aux communes de réaliser des infrastructures socio-économiques.

Après tout, les populations rencontrées dans les « focus group » estiment qu'il faut être patient car le processus est encore à son début (dans sa 7ème année). Elles espèrent que les choses vont s'améliorer avec le temps.

C'est pourquoi certaines suggestions ont été faites, au titre desquelles on peut citer :

- l'information et la sensibilisation des populations sur la nécessité de payer les taxes ;
- l'encouragement des populations à contribuer au développement de la commune ;
- l'implication des populations dans toutes les initiatives contribuant au développement local ;
- la mise en place d'un mécanisme permanent de renforcement des capacités des ressources humaines disponibles dans les communes ;

Il est aussi nécessaire :

- d'amener les élus locaux à suivre sérieusement toutes les séances d'assistance-conseil organisées à leur intention et surtout de les mettre en application ;
- d'amener les élus locaux à prendre conscience de leurs rôles dans la mise en œuvre du processus de décentralisation ;
- de soutenir les communes pour recruter le personnel qualifié et spécialisé capable d'assurer aux côtés du Maire la mise en œuvre du processus de décentralisation ;
- que les Maires aient une vision et se donnent la peine de partager cette vision entre les différentes composantes de la communauté, communiquent suffisamment avec la base afin de l'informer des réalisations ;
- que les Maires suscitent et développent la conscience communale chez tous les membres de la communauté ;

que les Maires évitent la politisation à outrance des conseils communaux et privilégient le développement local aux intérêts politiques.

## **5.2- Evaluation de l'impact de la décentralisation sur l'élaboration et l'exécution du budget des pouvoirs publics tant local que central**

Comme l'État central, chaque commune élabore, vote et exécute son budget sous le contrôle de la tutelle. C'est la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régimes financiers des communes en République du Bénin qui leur confère cette autonomie financière. Son but principal est de favoriser le développement à la base. Ainsi, les élus locaux ont le choix des stratégies de mobilisation de ressources et de dépenses en rapport avec les besoins de leur commune, tant que cela respecte les dispositions de la loi.

Le budget de la commune est élaboré et exécuté suivant l'année civile allant du 1er janvier au 31 décembre. Il est soumis à la tutelle et devient exécutoire 15 jours après, si la tutelle n'émet aucune objection à son encontre.

Les fonds des budgets des communes sont domiciliés au trésor public par le biais de ses bureaux de recettes perceptions.

Les procédures d'élaboration et d'exécution du budget de la commune sont régies par la loi référencée plus haut.

Cette autonomie financière donnée aux communes par cette loi, devrait permettre une mobilisation plus accrue de ressources et un accroissement des investissements à la base. Donc une hausse des agrégats macroéconomiques tels que le Produit Intérieur Brut (PIB) et le Budget au niveau central.

Inversement, on peut s'attendre qu'un accroissement du Budget du pouvoir central se traduise par une hausse des investissements sociaux de l'État central. Les investissements sociaux de l'État central, notamment les parts destinées à l'éducation, à la santé et à l'environnement etc., ont certainement un impact sur les conditions de vie des populations à la base. Aussi, on ne peut réfuter l'argument que les autres types d'investissements tels que ceux relatifs à la construction des routes interurbaines ou inter-états réalisés par l'État central profitent aux populations des communes traversées. Il apparaît certain que les investissements directement exécutés par le pouvoir local ont plus d'impact sur les conditions de vie des ménages que ceux exécutés par le pouvoir central. La plupart des éléphants blancs (projets inachevés) sont produits par les investissements provenant du pouvoir central et on espère qu'avec le transfert des ressources à la base, les projets destinés aux communes s'achèveraient dans le délai et prendraient aussi en compte les aspirations des populations à la base.

C'est donc la cohérence entre les indicateurs macroéconomiques des deux niveaux démontrant une certaine volonté de transférer les ressources après le transfert des compétences qui est recherchée par cette étude. C'est cela qui sera mis en exergue en se basant sur les informations disponibles.

L'étude s'est donc préoccupée d'examiner la cohérence entre l'évolution des agrégats du niveau central avec ceux du niveau local pour apprécier si elle incarne bien le souci de transférer assez rapidement les ressources relatives aux investissements sociaux au pouvoir local. C'est à ce prix que l'on s'engagera véritablement dans la lutte contre la pauvreté par l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement.

### **5.3- Influence des agrégats macroéconomiques sur la décentralisation**

L'agrégat économique le plus utilisé pour apprécier l'état de santé économique d'un État ou d'une entité de développement est le taux de croissance de son Produit Intérieur Brut (PIB). La plupart des communes du Bénin ne disposent pas de personnel et ou de moyens matériels

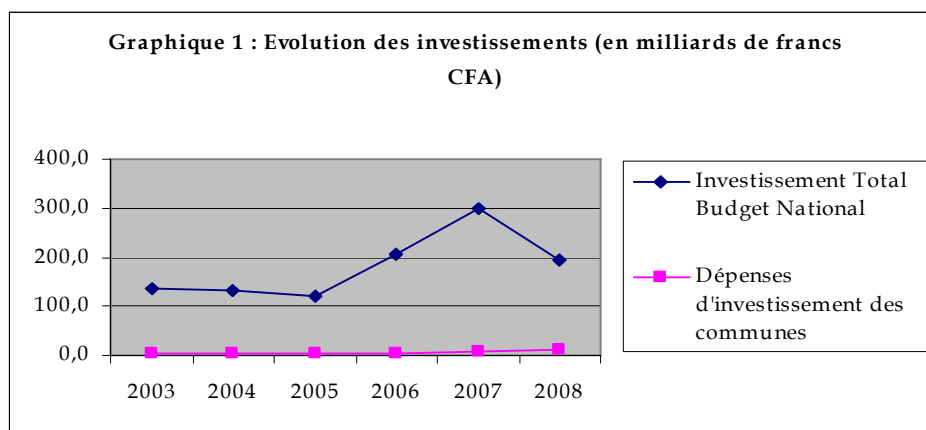
pour rassembler les données nécessaires à la détermination du niveau de leur Produit Local Brut (PLB). Seule la ville de Cotonou aurait élaboré cet indicateur pour sa commune, mais les résultats de cette étude n'ont pas pu être exploités faute de disponibilité du rapport de l'étude.

Le principal agrégat disponible au niveau de la commune, est le budget avec ses composantes (dépenses d'investissement, dépenses de fonctionnement, etc). Nous avons pu obtenir les budgets des soixante-dix-sept (77) communes du pays pour les années 2003 à 2008 avec un certain niveau de détail de leur structure qui a permis de distinguer leurs dépenses d'investissement de leurs dépenses de fonctionnement. Au niveau national, une longue série des montants du Budget de l'Etat avec le détail des investissements sociaux (éducation, santé, habitat et environnement etc.) et du PIB sur la même période de 2003 à 2008, est disponible.

#### 5.4- Dépenses d'investissement des communes et total des investissements de l'État

L'examen du graphique 1, indique que depuis le démarrage du processus de décentralisation, les investissements ne sont pas transférés de l'État central aux collectivités locales. Entre les montants de dépenses d'investissement de l'État et celles des communes l'écart est souvent très important. Il varie de 1 à 38 fois le montant exécuté par les communes. Après une amorce de resserrement de l'écart de 2003 à 2005, on note une envolée des dépenses d'investissements de l'Etat central par rapport à celles des communes à partir de 2005 jusqu'à 2007. L'écart s'est élargit allant de 30 en 2005 à 38 fois en 2007 avant de se resserrer à nouveau à 20 en 2008.

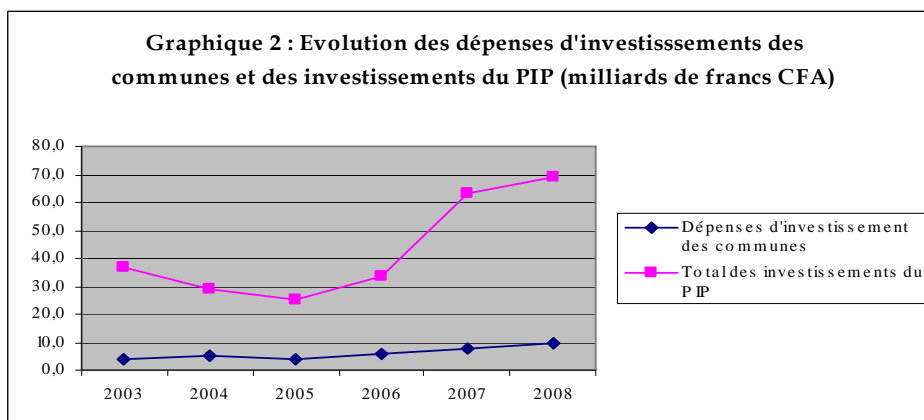
Lorsque l'écart se creuse, c'est un signe que l'État central se préoccupe peu de transférer les ressources, tandis que lorsque le transfert des ressources se réalise, l'écart se réduit.



**Source :** DGTCP

Dans l'esprit que ce sont essentiellement les investissements sociaux qui concerneraient beaucoup plus les populations à la base (donc les communes), les montants de ce type d'investissement réalisés au niveau national ont été rapprochés du montant global des investissements dans les communes.

Le graphique 2 indique que la marge est toujours grande entre les investissements sociaux réalisés par l'État et ceux réalisés au niveau des communes.

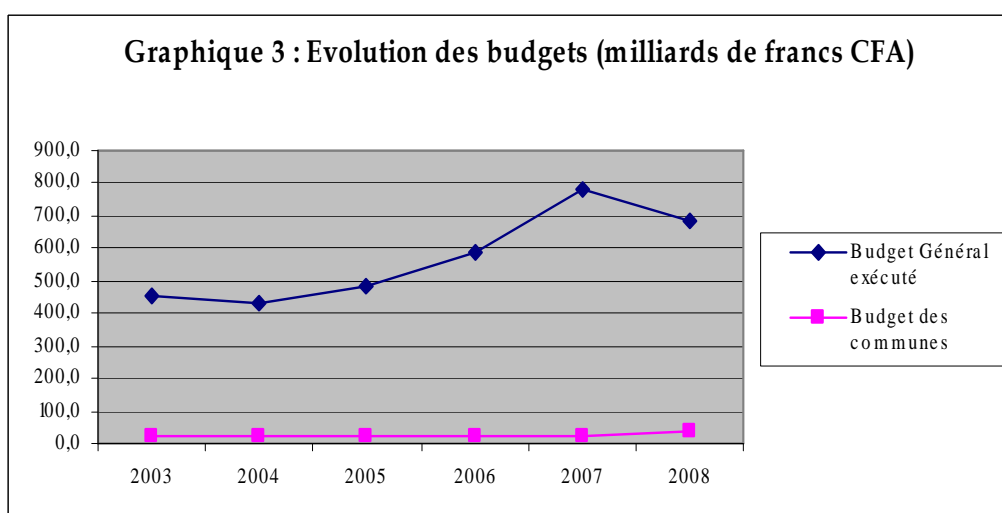


**Source :** Réalisés par les Consultants à partir des données de la DGTCP

Les investissements sociaux réalisés au niveau central représentent 6 à 10 fois ceux de l'ensemble des communes. Après un resserrement progressif de l'écart entre les investissements du PIP et ceux des communes, on constate qu'il s'est régulièrement creusé depuis 2006 en défaveur des investissements du niveau communal.

## 5.5- L'évolution du Budget Général de l'État et des budgets des communes

Le graphique 3, vient confirmer les grands écarts constatés entre les montants des dépenses d'investissement. Il fait remarquer encore qu'en réalité, les communes ne disposent pas de ressources pour les tâches de développement à la base. Elles n'exécutent qu'une très faible partie des dépenses nationales.



**Source :** Réalisés par les Consultants à partir des données de la DGTCP

On remarque sur le graphique 3 que les budgets des communes restent stationnaires depuis 2003 jusqu'à 2008. Tandis que le budget exécuté par l'État a une allure exponentielle sur la même période passant de 455,5 à 779,5 milliards de francs CFA en 2007 avant de baisser à



684,6 milliards en 2008. L'ensemble des budgets des communes a varié de 18,8 à 34,7 milliards de francs CFA.

### 5.5-1. *Capacité des communes à mobiliser les ressources*

La capacité des communes à mobiliser les ressources sera abordée sous deux angles :

- Les communes arrivent-elles à couvrir toutes leurs dépenses budgétaires ?
- Quels sont les moyens de mobilisation de ressources dont elles disposent ?

#### 5.5-1.1. *Taux de couverture des dépenses budgétaires des communes*

Le tableau 6 suivant présente la situation des recettes et des dépenses de l'ensemble des communes.

**Tableau 6 : Situation des recettes et des dépenses de l'ensemble des communes.**

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Recettes totales</b>	<b>18 829 291 551</b>	<b>23 824 345 582</b>	<b>19 637 131 675</b>	<b>22 803 453 474</b>	<b>25 860 587 524</b>	<b>34 682 772 904</b>
Recettes de fonctionnement	15 249 102 816	18 723 185 196	17 806 856 381	20 277 417 076	21 928 766 989	25 495 635 931
Recettes fiscales	7 658 987 578	8 806 384 950	8 333 823 095	9 712 645 622	14 815 992 125	17 018 964 150
Recettes non fiscales	2 149 818 826	3 375 870 369	4 265 587 788	4 149 508 797	3 816 401 322	4 509 124 135
Subventions	674 599 086	1 832 856 795	2 032 621 951	2 543 815 264	2 538 740 586	2 549 406 563
Autres recettes	4 765 697 326	4 708 073 082	3 174 823 547	3 871 447 393	757 632 956	1 418 141 083
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>3 580 188 735</b>	<b>5 101 160 386</b>	<b>1 830 275 294</b>	<b>2 526 036 398</b>	<b>3 931 820 535</b>	<b>9 187 136 973</b>
<b>Dépenses totales</b>	<b>18 604 705 944</b>	<b>23 584 778 303</b>	<b>19 707 689 162</b>	<b>22 027 456 166</b>	<b>24 538 869 589</b>	<b>28 865 165 674</b>
Dépenses de fonctionnement	14 944 722 133	18 583 165 449	15 646 405 559	16 429 550 035	16 773 301 583	19 047 667 260
Dépenses d'investissement	3 659 983 811	5 001 612 854	4 061 283 603	5 597 906 131	7 765 568 006	9 817 498 414
<b>Taux de couverture des dépenses totales (Recettes Totales/ Dépenses totales)</b>	101,2%	101,0%	99,6%	103,5%	105,4%	120,2%

**Sources :** Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et calcul du Consultant

Se basant sur les chiffres de ce tableau, on peut affirmer sans risque de se tromper que globalement les communes arrivent à couvrir leurs dépenses. Généralement, les recettes sont supérieures aux dépenses et c'est seulement en 2005 que les recettes totales sont inférieures aux dépenses réalisées.

Au vu de cette situation, on peut affirmer que les communes ne sont pas en besoin de financement parce qu'elles arrivent à couvrir toutes leurs dépenses et qu'elles disposent même souvent de ressources excédentaires. Mais on ne peut juger de leur capacité à mobiliser des ressources que par rapport à la réalisation de leurs ambitions programmées dans leur Plan de Développement Communal. Aussi, il est important de savoir si leurs prévisions de dépenses traduisent bien les objectifs exprimés dans leurs plans de développement (PDC). Si cela n'est pas le cas, l'esprit de la décentralisation serait trahi et l'efficacité des actions des communes se limiterait à quelques réalisations sommaires insuffisantes pour déclencher un réel développement à la base. La situation excédentaire de leurs budgets ne donnerait-elle pas raison à la réticence du pouvoir central de leur transférer les ressources destinées aux investissements sociaux ? On peut dire que les communes manquent de capacités à gérer les ressources déjà disponibles à leur niveau et que le rythme de transfert doit suivre celui de la mise en place progressive de ressources humaines nécessaires au sein de l'administration communale.

#### **5.5-1.2.      *Moyens de mobilisation de ressources***

Plusieurs moyens de mobilisation des ressources sont à la disposition de chaque commune. Il s'agit entre autres de :

- ✓ Moyens fiscaux, par l'élargissement de la matière imposable. A ce sujet, l'État vient d'instituer une Taxe pour le Développement Local (TDL) pour aider la commune à accroître ses ressources ;
- ✓ Subventions de l'État qui constitue la principale ressource de la plupart des communes démunies ;
- ✓ Financement extérieur en accord avec le gouvernement dans le cadre de la coopération internationale ou dans le cadre de l'intercommunalité;
- ✓ Recensement et identification de nouvelles potentialités économiques de la commune.

Tous ces points sont abordés plus spécifiquement dans d'autres rapports thématiques relatifs à cette même étude.

### **5.6-    Conditions d'une efficacité des actions publiques en faveur de la décentralisation**

Pour une accélération du processus de développement à la base par la décentralisation, chaque partie en jeu a son rôle à jouer :

- Les élus locaux doivent chaque jour se réoccuper de l'amélioration des conditions de vie des ménages vivant sur leur territoire. Pour cela, le PDC est un important instrument de travail qui doit être constamment revu pour être ambitieux et réaliste. Il doit à chaque fois inspirer les actions publiques dans la

commune, notamment l'élaboration du budget de la commune et la mobilisation des ressources pour son exécution.

- Pour l'État, la réalisation des objectifs de la Stratégie de Croissance pour le Développement peut être accélérée par le transfert effectif des ressources d'investissements sociaux aux communes. Aussi, une mise à disposition de personnel de qualité pour s'occuper du suivi évaluation des PDC sera une assistance de qualité pour les communes. L'assistance aux communes ne doit pas ignorer les aspects relatifs au développement des partenariats pour la mobilisation de ressources extérieures au profit des communes.
- Les administrés doivent autant organiser la veille citoyenne au sujet de la gestion des ressources mobilisées pour leur commune que s'organiser pour soutenir les actions de leur conseil communal par la participation aux réflexions sur le développement de leur commune.

## **5.7- Conclusion partielle**

La décentralisation a fait naître de nouveaux instruments de développement (les PDC et les budgets locaux). Mais, elle influence très peu les comportements au niveau central. Pour preuve, les transferts de ressources suivent lentement les transferts de compétences et la démarche du processus de développement reste plus au niveau central qu'au niveau local.

La cohérence attendue entre budget du pouvoir central et budget local, dans le cadre d'une décentralisation réelle, n'est pas celle qui existe aujourd'hui. Presque la totalité des investissements sociaux devant profiter aux populations à la base, sont encore exécutés par le pouvoir central.

Globalement, les communes arrivent à mobiliser des ressources couvrant leurs dépenses. Mais elles n'ont pas toutes la même capacité de mobilisation. Encore faudrait-il s'assurer que les budgets locaux prennent vraiment en compte les ambitions des Programmes de Développement Communaux (PDC), dans les cas où les ressources mobilisées semblent couvrir les dépenses budgétaires. Dans leur ensemble, les communes ne consomment pas toutes les ressources qu'elles arrivent à mobiliser et cela pose le problème de leur capacité à les consommer.

## **Chapitre VI : l'impact de la décentralisation sur les déterminants de la pauvreté monétaire et non monétaire.**

L'impact de la décentralisation sur les déterminants de la pauvreté monétaire et non monétaire a été apprécié en combinant les approches d'analyse unidimensionnelle et d'analyse multidimensionnelle (analyse en composante principale). Dans le premier cas, il s'agit d'une analyse descriptive qui consiste à présenter le niveau des indicateurs en rapport avec la compétence des mairies et le niveau de pauvreté pour chaque année et ensuite procéder dans le temps à une comparaison des indicateurs pour l'échantillon de communes retenues. Cette analyse inclut des tests de significativité qui permettent d'apprécier l'évolution réelle des indicateurs entre 2002 et 2006-2007. Quant à l'Analyse en Composante Principale (ACP), elle concourt à la construction des indices de bien-être relevant de la compétence des mairies et l'analyse de la contribution des efforts réalisés dans les différents domaines de compétences à l'indice de bien-être global. Cette analyse est également faite pour chacun des domaines de compétence.

Pour y parvenir différentes sources de données ont été utilisées et proviennent du Recensement Général de la Population et de l'habitation (RGPH) et des Enquêtes Modulaires sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV) réalisés par l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) respectivement en 2002, 2006 et 2007. Aussi, les données des enquêtes de terrain ont-elles également été valorisées pour infirmer et/ou confirmer certains constats faits au niveau du terrain.

Les résultats majeurs ainsi obtenus et ceux issus de l'analyse des conditions de vie des populations et la pauvreté entre 2002 et 2006-2007 dans les communes de l'échantillon retenu, sont présentées dans les rubriques suivantes.

## **6.1- Analyse des conditions de vie des populations et la pauvreté entre 2002 et 2006-2007 dans les communes de l'échantillon retenu.**

### ***6.1.1- Conditions d'existence des populations***

Par rapport aux conditions d'existence de la population entre 2002 et 2006-2007, les résultats sont présentés par domaine de compétence des mairies.

Ainsi par rapport au domaine de compétence « Environnement, hygiène et salubrité », les efforts en termes d'accessibilité sont beaucoup plus perceptibles en ce qui concerne l'évacuation des ordures ménagères par la voirie publique, la construction des sources d'eau potable. En effet, la proportion de la population de l'échantillon des communes retenu qui a recours à la voirie publique pour l'évacuation des ordures ménagères a augmenté dans 18 communes sur 25. En particulier, à Parakou, la proportion de la population ayant eu recours à la voirie publique est passée de 1,98% en 2002, à 19,87% en 2007.

Par rapport aux sources d'eau, 88% des communes échantillonnées ont connu une importante augmentation de la proportion de la population ayant adopté les robinets et fontaine publics comme leur principale source. Cette hausse est estimée à 42,4% à Ouinhi, 34,1% à So-Ava, 39,2% à Adja-Ouère et 24,08% à Comè. Ces résultats montrent ainsi que les infrastructures

hydrauliques sont de plus en plus accessibles à une frange importante de la population. Ils soulignent dans une certaine mesure, les efforts faits par les responsables locaux dans ce domaine.

Par contre, en ce qui concerne les rubriques « évacuation d'eau : caniveau fermé » et « mode d'aisance : toilette publique et communautaire », les résultats ne sont pas encourageants. Dans respectivement, 92% et 64% des communes, le recours à ces infrastructures a considérablement baissé. Cette tendance peut s'expliquer soit par une offre insuffisante de ces infrastructures, ce qui est le plus probable au regard des ressources propres des communes, soit par l'état défectueux de celles qui existent déjà en quantité limitée. Il convient de noter que ces types d'infrastructures nécessitent d'importantes ressources financières auxquelles les communes dans leur majorité ne peuvent pas à elles seules faire face.

**Tableau 7: Niveau des indicateurs dans le domaine de compétence : Environnement, hygiène et salubrité**

	Evacuation des eaux usées: caniveau fermé				Mode d'aisance: Toilettes publiques et communautaires				Source principale d'eau de boisson: Robinet public, fontaine				Evacuation des ordures ménagères: Voirie publique			
commune	2002	2006	2007	Diff 07-02	2002	2006	2007	Diff 07-06	2002	2006	2007	Diff 07-02	2002	2006	2007	Diff 07-02
Adja-Ouere	0,36	0,00	0,00	-0,36	-	0,96	0,00	-0,96	0,08	51,67	39,32	39,24	0,00	0,48	0,00	0,00
Avrankou	13,62	0,46	0,00	-13,62	-	0,46	0,99	0,53	0,65	2,76	4,95	4,30	0,00	0,46	0,00	0,00
Banikoara	5,15	0,42	0,42	-4,73	-	3,77	0,84	-2,92	0,11	7,53	2,53	2,42	0,00	0,00	0,42	0,42
Bonou	0,42	0,00	0,00	-0,42	-	0,00	0,00	0,00	5,40	58,04	27,91	22,51	0,00	0,00	0,00	0,00
Come	2,37	0,00	0,00	-2,37	-	7,41	0,54	-6,87	0,24	4,76	24,32	24,08	0,24	0,53	0,00	-0,24
Copargo	5,14	0,00	0,00	-5,14	-	3,59	0,00	-3,59	0,12	0,00	0,60	0,48	0,00	0,00	0,00	0,00
Cotonou	0,23	7,25	5,16	4,93	-	3,08	0,63	-2,45	0,03	2,14	0,88	0,85	0,88	0,73	1,26	0,37
Djakotomey	3,55	0,00	0,00	-3,55	-	3,24	0,47	-2,77	1,12	6,02	23,47	22,36	0,00	0,00	0,00	0,00
Djoungou	65,19	0,80	2,62	-62,58	-	5,85	3,20	-2,65	15,27	6,38	9,01	-6,26	3,99	2,93	0,87	-3,12
Kandi	3,37	0,00	0,52	-2,85	-	0,00	0,00	0,00	0,32	2,08	12,04	11,72	0,07	0,00	1,57	1,50
Ketou	0,66	0,00	0,00	-0,66	-	3,40	1,17	-2,22	2,54	13,96	40,23	37,70	0,02	0,00	0,39	0,37
Klouékanme	6,28	0,00	0,49	-5,80	-	4,74	1,95	-2,79	1,50	3,32	4,39	2,89	0,00	1,90	0,49	0,48
Lokossa	2,54	0,00	0,84	-1,70	-	0,42	0,00	-0,42	3,31	29,17	12,18	8,88	0,17	0,00	0,84	0,67
Matéri	0,14	0,00	0,00	-0,14	-	0,53	0,00	-0,53	0,00	4,26	7,57	7,57	0,00	0,00	0,00	0,00
Nikki	1,89	0,00	0,00	-1,89	-	0,61	0,00	-0,61	0,13	10,30	3,27	3,14	0,03	0,00	1,31	1,28
Ouesse	0,05	0,00	1,05	1,00	-	0,00	0,00	0,00	0,03	1,01	0,52	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00
Ouidah	10,12	0,39	1,31	-8,81	-	0,00	0,00	0,00	1,61	0,39	3,06	1,45	0,02	5,02	0,00	-0,02
Ouinhi	2,12	0,00	0,00	-2,12	-	0,00	0,00	0,00	1,77	21,43	44,20	42,43	0,00	0,00	0,00	0,00
Parakou	4,09	2,15	1,28	-2,81	-	8,00	1,92	-6,08	0,06	5,54	5,45	5,39	1,98	14,15	19,87	17,89
Perere	1,23	0,00	0,00	-1,23	-	1,05	0,00	-1,05	0,04	26,32	1,06	1,02	0,01	0,00	0,00	-0,01
Porto-Novo	5,99	3,24	0,27	-5,72	-	0,46	0,00	-0,46	0,10	0,23	4,58	4,48	0,31	0,23	1,08	0,77
Savalou	2,49	0,00	0,00	-2,49	-	0,33	2,11	1,77	1,42	15,61	11,58	10,16	0,02	0,00	0,00	-0,02
So-Ava	0,82	0,00	0,00	-0,82	-	1,70	8,58	6,88	12,68	69,36	46,78	34,11	0,00	0,00	0,00	0,00
Tanguiéta	3,27	0,00	0,00	-3,27	-	0,00	0,00	0,00	0,14	2,11	0,00	-0,14	0,01	0,00	0,00	-0,01
Zagnanado	1,28	0,00	0,00	-1,28	-	20,66	0,00	-20,66	0,02	9,92	0,00	-0,02	0,07	0,00	0,00	-0,07

**Source** : Estimation à partir des données du RGPH et EMICoV, 2006 et 2007

Par rapport au domaine de compétence « Infrastructures, Equipements et Transport », dans 92% des communes échantillonnées, la population a reconnu à des degrés différents une amélioration dans l'offre d'infrastructures urbaines, notamment les routes, marchés et voiries entre 2006 et 2007. Les appréciations sont moins favorables, lorsqu'il s'agit des infrastructures énergétiques comme par exemples, les groupes électrogènes communautaires. C'est dans 23% des communes qu'il semble avoir une amélioration de l'offre des groupes électrogènes communautaires.

**Tableau 8 : Niveau des indicateurs dans le domaine de compétence : Infrastructure, équipement et transport.**

Commune	mode d'éclairage: Groupe électrogène communautaire				Infrastructure urbaine (route, marché, voirie, etc.) : Améliorée			
	2002	2006	2007	Diff 07-02	2002	2006	2007	Diff 07-06
Adja-Ouere	0,00	0,00	0,00	0,00	-	13,88	34,47	20,59
Avrankou	0,01	0,46	0,99	0,98	-	12,44	16,83	4,39
Banikoara	0,05	0,00	0,84	0,80	-	13,39	29,96	16,57
Bonou	0,02	0,00	0,00	-0,02	-	4,90	32,56	27,66
Comè	0,00	0,00	0,54	0,54	-	7,94	24,86	16,93
Copargo	0,32	0,00	0,00	-0,32	-	0,00	31,93	31,93
Cotonou	0,01	0,00	0,63	0,62	-	13,09	26,54	13,45
Djakotomey	0,05	0,00	0,47	0,42	-	18,98	41,31	22,33
Djougou	0,32	0,27	3,20	2,88	-	11,97	26,74	14,78
Kandi	0,01	0,00	0,00	-0,01	-	8,33	19,37	11,04
Ketou	0,19	0,00	1,17	0,99	-	10,94	19,92	8,98
Klouékanmè	0,00	0,00	1,95	1,95	-	15,17	30,24	15,08
Lokossa	0,01	0,00	0,00	-0,01	-	5,83	36,13	30,30
Matéri	0,00	0,00	0,00	0,00	-	5,85	24,86	19,01
Nikki	0,01	0,00	0,00	-0,01	-	20,00	30,07	10,07
Ouesse	0,08	0,00	0,00	-0,08	-	19,19	30,37	11,17
Ouidah	0,02	0,00	0,00	-0,02	-	16,99	30,57	13,58
Ouinhi	0,01	0,00	0,00	-0,01	-	6,43	15,22	8,79
Parakou	0,01	0,00	1,92	1,92	-	23,08	8,65	-14,42
Perere	0,00	0,00	0,00	0,00	-	16,84	17,02	0,18
Porto-Novo	0,01	0,00	0,00	-0,01	-	6,02	27,49	21,47
Savalou	0,04	0,33	2,11	2,07	-	11,63	15,44	3,81
So-Ava	0,01	0,00	8,58	8,57	-	11,49	22,75	11,26
Tanguiéta	0,00	0,00	0,00	0,00	-	2,82	12,95	10,13
Zagnanado	0,07	0,00	0,00	-0,07	-	18,18	17,31	-0,87

**Source** : Estimation à partir des données du RGPH, 2002 et EMICoV, 2006 et 2007

Dans le domaine de l'Education et la Santé, les perceptions des populations semblent traduire une amélioration de l'offre des services d'éducation et de santé. Cependant, si les avis sont unanimes en ce qui concerne les services d'éducation, ceci n'est pas totalement le cas pour la santé. Les attentes des populations ne semblent pas avoir été totalement comblées dans deux communes entre 2006 et 2007.



**Tableau 9: Niveau des indicateurs dans le domaine de compétence : Education-Santé**

Commune	Fonctionnement de l'éducation : amélioré				Fonctionnement de la santé : amélioré			
	2002	2006	2007	Diff 07 - 02	2002	2006	2007	Diff 07 - 02
Adja-Ouere	0,49	13,88	30,10	29,60	-	14,35	32,04	17,68
Avrankou	0,53	13,36	33,66	33,14	-	17,97	33,17	15,20
Banikoara	0,61	13,81	34,18	33,57	-	19,25	31,65	12,40
Bonou	0,77	10,49	42,64	41,87	-	11,89	36,43	24,55
Come	0,09	20,11	29,73	29,64	-	21,16	31,89	10,73
Copargo	0,23	1,20	31,33	31,09	-	0,00	24,70	24,70
Cotonou	0,35	16,69	33,27	32,92	-	18,36	32,83	14,47
Djakotomey	0,34	11,11	22,07	21,73	-	12,04	24,88	12,85
Djougou	0,39	16,49	29,65	29,26	-	14,63	31,10	16,48
Kandi	0,69	4,17	25,13	24,45	-	7,29	26,70	19,41
Ketou	0,89	10,19	23,05	22,16	-	16,60	23,83	7,22
Klouékanme	0,66	13,74	24,88	24,22	-	16,11	21,95	5,84
Lokossa	0,28	2,08	31,09	30,81	-	3,75	30,67	26,92
Matéri	0,49	28,72	23,24	22,76	-	12,23	23,78	11,55
Nikki	0,76	23,03	23,53	22,77	-	20,61	27,45	6,84
Ouesse	0,49	12,12	21,47	20,98	-	20,20	10,47	-9,73
Ouidah	1,17	19,31	34,50	33,33	-	19,31	27,95	8,64
Ouinhi	0,81	8,57	28,99	28,17	-	13,57	36,96	23,39
Parakou	0,52	15,69	11,86	11,34	-	24,62	11,22	-13,40
Perere	0,69	15,79	25,53	24,84	-	13,68	36,17	22,49
Porto-Novo	0,51	5,79	23,72	23,21	-	9,72	24,80	15,08
Savalou	0,25	16,94	19,30	19,05	-	13,95	18,95	4,99
So-Ava	1,60	15,74	30,47	28,87	-	20,85	14,59	-6,26
Tanguiéta	0,46	5,63	14,39	13,93	-	8,45	23,02	14,57
Zagnanado	0,44	25,62	22,31	21,86	-	20,66	23,46	2,80

**Source** : Estimation à partir des données du RGPH ,2002 et EMICoV, 2006 et 2007

Dans l'ensemble, les résultats montrent que par rapport aux domaines de compétences retenus, il y a eu une amélioration significative en termes d'accessibilité de la population aux services publics dans les communes échantillonnées entre 2002 et 2007 ou 2006 et 2007.

Toutefois ce résultat reste aussi tributaire des efforts exercés par l'Etat Central à travers la réalisation des infrastructures de base. Il suggère que si les transferts étaient totalement effectifs et bien appliqués, les communes peuvent convenablement assurer une meilleure accessibilité de leur population aux services.

D'où la vérification de la 1<sup>ère</sup> hypothèse de notre étude relative à : "Les conditions de vie des ménages et le niveau de pauvreté se sont améliorés depuis le début de la décentralisation, c'est-à-dire depuis 2002". Aussi, les deux (02) sous questions de cette hypothèse ont-elles également trouvé de réponses positives au travers les différentes données consignées dans les tableaux ci-dessus.

**Tableau 10 : Evolution des indicateurs entre 2002 et 2007 ou entre 2006 et 2007**

Indicateur	Différence	Tstat	P-value
évacuation des eaux usées	2007 - 2002	2,43	0,01
mode d'aisance: Toilettes publiques et communautaires	2007 - 2006	-2,04	0,97
source principale d'eau : Robinet public, fontaine	2007 - 2002	3,95	0,00
évacuation des ordures ménagères: Voirie publique	2007 -2002	1,11	0,14
mode d'éclairage: Groupe électrogène communautaire	2007 - 2002	2,33	0,01
Infrastructure urbaine (route, marché, etc) : Améliorée	2007 - 2006	6,44	0,00
confiance à l'administration générale : Oui	2007 - 2006	4,94	0,00
fonctionnement de l'administration générale : amélioré	2007 - 2006	5,30	0,00
fonctionnement de l'éducation : amélioré	2007 - 2007	6,57	0,00
Fonctionnement de la santé : amélioré	2007 - 2008	5,56	0,00

**Source** : Estimation à partir des données du RGPH, 2002 et EMICoV, 2006 et 2007

Par ailleurs et comme l'illustre le tableau 11 ci-dessous, il est noté une amélioration de la confiance des populations en l'administration générale. En effet, dans 92% des communes échantillonnées, les populations ont affirmé leur confiance en l'administration générale et dans 88%, leur perception favorable par rapport à son fonctionnement. Mais cette confiance ne saurait être interprétée comme une approbation des actions entreprises par les autorités locales et qui touchent les conditions de vie des populations. En effet, bien qu'en appréciant le rapprochement de l'administration générale des administrées et du fonctionnement quelque peu mitigé des conseils communaux, les populations locales dans leur globalité et du moins celles enquêtées dans le cadre de la présente étude, reconnaissent le très faible impact des actions jusqu'ici entreprises par les autorités locales sur leurs conditions de vie. le fossé entre 2007 et fin 2009 date de réalisation de la présente enquête s'est encore aggravé au sujet de la perception qu'ont les populations locales de la décentralisation de façon générale et surtout avec les dernières élections communales de 2008 et leurs répercussions sur la vie des populations.

**Tableau 11 : Niveau de confiance et perception de la population par rapport au fonctionnement de l'administration générale.**

Commune	Adhésion communautaire : quartier			Confiance à l'administration générale : Oui				Fonctionnement de l'administration générale : amélioré			
	2002	2006	2007	2002	2006	2007	diff 07 - 06	2002	2006	2007	diff 07 - 06
Adja-Ouere	-	28,71	-	-	5,26	24,27	19,01	-	13,88	32,04	18,16
Avrankou	-	32,26	-	-	7,37	12,38	5,00	-	15,67	33,66	18,00
Banikoara	-	20,08	-	-	8,79	21,94	13,15	-	24,27	30,80	6,53
Bonou	-	23,78	-	-	11,89	22,48	10,59	-	13,99	39,53	25,55
Come	-	16,40	-	-	1,06	30,27	29,21	-	7,94	31,35	23,41
Copargo	-	10,78	-	-	0,00	25,90	25,90	-	0,00	18,67	18,67
Cotonou	-	9,34	-	-	11,89	19,50	7,60	-	16,95	27,80	10,85
Djakotomey	-	16,20	-	-	6,02	13,62	7,60	-	12,96	24,88	11,92
Djouougou	-	19,95	-	-	7,45	16,86	9,41	-	13,30	30,23	16,93
Kandi	-	50,52	-	-	2,08	11,52	9,43	-	9,90	24,61	14,71
Ketou	-	14,72	-	-	5,66	34,77	29,11	-	13,21	38,67	25,46
Klouékanme	-	13,27	-	-	9,00	4,39	-4,61	-	22,75	36,10	13,35
Lokossa	-	17,08	-	-	18,33	13,45	-4,89	-	15,83	30,67	14,84
Matéri	-	16,49	-	-	37,23	20,00	-17,23	-	35,11	17,84	-17,27
Nikki	-	33,94	-	-	3,03	28,76	25,73	-	9,70	30,07	20,37
Ouesse	-	27,27	-	-	6,06	9,42	3,36	-	12,63	17,80	5,17
Ouidah	-	14,67	-	-	21,62	23,14	1,52	-	17,37	27,07	9,70
Ouinhi	-	27,14	-	-	2,86	15,22	12,36	-	8,57	30,43	21,86
Parakou	-	15,38	-	-	2,77	9,94	7,17	-	24,92	13,78	-11,14
Perere	-	56,84	-	-	2,11	45,74	43,64	-	12,63	36,17	23,54
Porto-Novo	-	5,32	-	-	6,94	22,10	15,16	-	7,64	20,75	13,12
Savalou	-	14,95	-	-	2,99	20,35	17,36	-	14,95	20,35	5,40
So-Ava	-	47,23	-	-	14,89	24,03	9,14	-	19,15	17,17	-1,98
Tanguiéta	-	3,52	-	-	17,61	38,13	20,52	-	19,01	32,37	13,36
Zagnanado	-	18,18	-	-	0,00	30,38	30,38	-	28,93	23,46	-5,46

**Source** : Estimation à partir des données du RGPH et EMICoV, 2006 et 2007

### **6.1.2- Niveau de pauvreté entre 2006 et 2007**

Comme le montrent les résultats du tableau 12; 80% des communes échantillonnées ont connu une baisse de la proportion de leur population pauvre entre 2006 et 2007. Elle varie de 1,7% à 21%. Mais elle ne saurait être imputée spécifiquement aux actions des autorités locales. En effet, si de façon directe les autorités peuvent agir sur les ressources monétaires de leur population à travers des programmes et projets spécifiques génératrices de revenu, il convient de mentionner que les mesures les plus importantes émanent de l'autorité centrale à travers les stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

**Tableau 12 : Evolution del'incidence de la pauvreté entre 2006 et 2007**

Commune	Incidence de la pauvreté						
	2006	2007	Diff 07 – 06		2006	2007	Diff 07 - 06
	<b>Hausse du niveau de pauvreté</b>						
Matéri	34,4	39,5	5,1	Copargo	37	35,3	-1,7
Tanguiéta	24,8	34,7	9,9	Djougou	45,3	35,2	-10,1
So-AvA	44,1	55,2	11,1	Cotonou	31	26,2	-4,8
Nikki	34,1	50,1	16	Comè	33,7	27,9	-5,8
Pèrèrè	34,6	42,3	7,7	Avrankou	31,5	26,5	-5
Ouèssè	26,3	39,6	13,3	Adja-Ouèrè	46,6	33	-13,6
	<b>Baisse du niveau de pauvreté</b>						
Banikoara	56,3	49	-7,3	Ouinhi	40,5	35,1	-5,4
Kandi	37,6	32,3	-5,3	Lokossa	34,9	19,8	-15,1
Ouidah	37,3	32,4	-4,9	Bonou	36,7	34,2	-2,5
Parakou	38,4	21,8	-16,6	Porto-Novo	35,2	20,2	-15
Savalou	43,4	22,4	-21	Kétou	41,5	36,3	-5,2
Djakotome	44	41,7	-2,3	Zangnanado	49	41,5	-7,5
Kloukame	36,9	36,2	-0,7				

**Source :** INSAE, 2009

Si le tableau 12 ci-dessus présente l'ampleur de la variation de la pauvreté dans le temps, il ne permet pas d'apprécier l'acuité de la pauvreté dans les communes. A cet effet, une classification des communes a été faite par rapport à l'incidence de la pauvreté au niveau national. Il en résulte qu'en 2006, 44% des communes ont une incidence supérieure à l'incidence au niveau national. En 2007, cette proportion est passée à 60% (cf tableau 12). Ainsi, malgré la tendance à la baisse observée au niveau de certaines communes, le taux de pauvreté demeure préoccupant. Les communes qui figurent dans cette catégorie méritent donc une attention particulière des autorités centrales dans les stratégies de lutte contre de pauvreté au Bénin.

**Tableau 13 : Proportion de communes ayant un niveau d'incidence de pauvreté supérieur à la moyenne nationale.**

Commune	2006	Rang	Commune	2007	Rang
Pauvreté supérieure à la moyenne au niveau national			Pauvreté supérieure à la moyenne au niveau national		
Banikoara	56,3	1	So-Ava	55,20	1
Zagnanado	49	2	Nikki	50,1	2
Adja-Ouèrè	46,6	3	Banikoara	49	3
Djougou	45,3	4	Pèrèrè	42,3	4
So-Ava	44,1	5	Djakotome	41,7	5
Djakotome	44	6	Zagnanado	41,5	6
Savalou	43,4	7	Ouèssè	39,6	7
Ketou	41,5	8	Matéri	39,5	8
Ouinhi	40,5	9	Ketou	36,3	9
Parakou	38,4	10	Klouekanme	36,2	10
Kandi	37,6	11	Copargo	35,3	11
Pauvreté inférieure à la moyenne au niveau national			Djougou	35,2	12
Ouidah	37,3	12	Ouinhi	35,1	13
Copargo	37	13	Tanguiéta	34,7	14
Klouekanme	36,9	14	Bonou	34,2	15
Bonou	36,7	15	Pauvreté inférieure à la moyenne au niveau national		
Porto-Novo	35,2	16	Adja-Ouèrè	33	16
Lokossa	34,9	17	Ouidah	32,4	17
Pèrèrè	34,6	18	Kandi	32,3	18
Matéri	34,4	19	Comè	27,9	19
Nikki	34,1	20	Avrankou	26,5	20
Comè	33,7	21	Cotonou	26,2	21
Avrankou	31,5	22	Savalou	22,4	22
Cotonou	31	23	Parakou	21,8	23
Ouèssè	26,3	24	Porto-Novo	20,2	24
Tanguiéta	24,8	25	Lokossa	19,8	25

**Source :** A partir des indicateurs estimés par l'INSAE (2009)

## 6.2- Analyse de la contribution des domaines de compétences au bien-être de la population

Il s'agit ici d'une part, de construire un indice de bien-être relevant des compétences directes et d'autre part, d'apprécier la contribution des différents domaines de compétence à l'indice ainsi calculé. De façon pratique, la construction de cet indice a porté sur les variables communes au domaine de compétence (Environnement, Hygiène et salubrité) pour lequel les trois sources de données convergent en termes d'informations. Par contre, spécifiquement pour les enquêtes EMICoV, les différents domaines ont été pris en compte.

Pour l'ensemble des sources de données, il ressort une amélioration du bien-être de la population résultant du domaine de compétence « Environnement, Hygiène et salubrité ».

Cette contribution semble s'expliquer au cours des dernières années par l'accessibilité plus prononcée des citoyens aux infrastructures hydrauliques.

**Tableau 14 : Contribution des domaines de compétence au bien-être de la population**

	Indice (%)	voirie publique	caniveau	caniveau ouvert	Fontaine	pompe village
RGPH	8,39	0,94	0,97	0,95	0,76	0,92
EMICoV 2006	18,92	-0,84	-0,66	-0,94	0,36	0,41
EMICoV 2007	25,66	-0,34	-0,81	-0,72	0,48	0,52

**Source** : Estimation à partir des données du RGPH et EMICoV, 2006 et 2007

De façon spécifique, par rapport aux données des enquêtes EMICoV, en 2006, les domaines<sup>4</sup> qui ont davantage contribué à l'amélioration du bien-être des ménages relevant directement des compétences des mairies sont : l'environnement, hygiène et salubrité et action sociale. Par contre en 2007, aux actions sociales et culturelles, se sont ajoutés les services en infrastructure, équipement et transport, en éducation et en santé.

**Tableau 15 : Contribution des domaines de compétence au bien-être de la population**

	Environnement, hygiène et salubrité	infrastructure, équipement et transport	action sociale et culturelle	éducation	Santé
EMICoV 2006	0,24	-0,56	0,69	-0,75	-0,90
EMICoV 2007	-0,08	0,16	0,70	0,82	0,90

**Source** : Estimation à partir des données du RGPH et EMICoV, 2006 et 2007

4 En effet, les domaines pour lesquels les coordonnées sur le premier axe sont positives contribuent à l'amélioration de l'indice de bien-être. Par contre, les domaines pour lesquels les coordonnées sur le premier axe sont négatives contribuent à la dégradation de l'indice de bien-être. Cette tendance pourrait s'expliquer par une offre insuffisance dans ces domaines.

### 6.3- Conclusion partielle

Quelles que soient les difficultés, le processus de la gestion des collectivités par le truchement de la décentralisation locale constitue une avancée notable et contribue à une amélioration plus visible des conditions de vie des ménages, même si le taux de pauvreté tend à se stabiliser (Vérification de la 1<sup>ère</sup> Hypothèse). Ce système caractérisé par le multipartisme intégral, le libéralisme économique, la gouvernance participative progressive, couplée avec la décentralisation comme mode de gouvernance territoriale permet comme l'affirme un Secrétaire Général de préfecture d'obtenir de meilleurs résultats en matière de réduction de la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie des ménages.

Cette performance du système politique institutionnel, et socioéconomique actuel est appréciée à juste titre par les différents acteurs de la décentralisation. Pour eux, *« il n'y aurait pas de comparaison possible entre les différents systèmes. Comme, l'a souligné un cadre femme du ministère de la décentralisation, « la décentralisation est venue à point nommé, elle nous a en réalité permis de limiter les dégâts et d'éviter la catastrophe. »*.

Ces allégations sont d'autant plus pertinentes qu'à notre époque où les contestations et les revendications deviennent de plus en plus virulentes, la décentralisation a contribué à désengorger l'Etat central d'une partie des problèmes socioéconomiques, culturels, culturels.... Mieux, elle permet de régler ces problèmes dans des cadres micros et macros formels ou informels avec des populations de plus en plus responsables.

Il ne fait également aucun doute que la décentralisation contribue à la promotion de la démocratie participative avec des populations de plus en plus conscientes de la nécessité de discuter, de négocier et de collaborer car elles sont condamnées à vivre ensemble.

## **CONCLUSION & RECOMMENDATIONS**



## **Conclusion générale**

L'étude a été confrontée à un manque de données surtout en ce qui concerne les agrégats macro économiques au niveau local. Cette situation est essentiellement liée au fait que le processus est à son début. Aussi, l'organisation et le fonctionnement actuel de la plupart des conseils communaux ne permettent pas le rassemblement et le traitement des statistiques nécessaires au calcul de ces indicateurs.

Bien que le processus de décentralisation soit encore l'objet de polémiques dans le pays, notamment en ce qui concerne le transfert des compétences et autres, l'étude est parvenue à conclure qu'il a des impacts positifs sur les conditions de vie des ménages et par conséquent sur leur statut de pauvreté. Pour arriver à ce résultat, elle a basé l'analyse sur les effets des activités des compétences propres des communes sur les conditions de vie des ménages.

Aussi, on note que les Plans de Développement Communaux ont pris en compte les problèmes spécifiques des populations à la base, mais leur mise en œuvre adéquate est compromise par l'insuffisance de ressources, la non pertinence des moyens et des outils de suivi évaluation, ainsi que l'absence de compétence pour le suivi évaluation de ces plans. Il apparaît donc difficile d'affirmer que les compétences transférées au Conseil communal permettent de répondre aux besoins spécifiques des populations à la base.

Mais sur les autres aspects, la décentralisation ne semble pas progresser. L'étude a conclu sur un faible niveau de mise en œuvre des lois et textes relatifs à la décentralisation. Ces textes et lois sont méconnus ou peu maîtrisés par les acteurs devant les mettre en application.

L'étude a révélé une mauvaise ambiance entre les membres des conseils communaux et souvent une mauvaise collaboration des conseils communaux avec les structures déconcentrées. Toutes ces situations empêchent les conseils communaux de fonctionner selon les règles de la bonne gouvernance locale pour assurer et améliorer les services essentiels aux populations.

Au vu de toutes ces insuffisances constatées par l'étude, l'avenir de la décentralisation au Bénin ne paraît radieux si des mesures correctives ne sont pas vite envisagées pour rendre durable et soutenu l'impact du processus sur les conditions de vie des ménages.

## Recommandations

Au regard de tous les dysfonctionnements précédemment décrits, quelques suggestions d'améliorations sont formulées pour remédier à ceux-ci et se présentent comme suit par catégorie d'acteurs :

### *L'Etat et ses structures déconcentrées*

- Vulgariser les textes existant au niveau des acteurs des services déconcentrés de l'Etat, des membres de la société civile et des élus locaux et à ce niveau pensé surtout à faire traduire les textes dans les langues locales pour une meilleure appropriation au niveau des élus locaux ;
- Mettre à disposition des différents acteurs les textes de lois ;
- améliorer le cadre juridique actuel en prenant des textes modificatifs et complémentaires ;
- définir les modalités du transfert intégral des compétences et des ressources et arrêter un chronogramme subséquent ;
- renforcer les capacités de gestion des finances des Communes ;
- définir une politique et stratégie de financement de l'administration décentralisée et déconcentrée ;
- Améliorer le système fiscal et définir une stratégie appropriée ;
- évaluer le montant des crédits annuels dégagés pour les compétences sectorielles transférées aux Communes et les envoyer aux Communes ;
- Créer dans les départements des démembrements de la cour suprême afin que les actes à déférer à la chambre administrative de cette juridiction soient étudiés avec la célérité requise ;
- Renforcer la capacité des élus locaux sur la reddition des comptes et les conditions de sa réalisation à temps ;
- Mettre à la disposition des structures de tutelle de moyens conséquents tant en ressources financières et humaines de qualité, afin de permettre à celles-ci de jouer pleinement leurs rôles en l'occurrence ceux d'assistance-conseils et de suivi & évaluation du processus de la décentralisation ;
- Renforcer les capacités des Préfectures dans le cadre de l'assistance-conseil aux Communes par la mise à disposition de moyens humains, financiers et matériels appropriés
- Elaborer le cadre règlementaire et de procédures de contractualisation entre l'Etat et les communes ;
- Doter les Communes de plans de formation et d'outils de gestion des ressources humaines ;
- Poursuivre l'appui de l'Etat aux Communes dans les domaines de télécommunications, de l'électricité, de l'eau et des transports ;

### ***Les députés***

- Repenser et réviser le mode de scrutin des élections locales en privilégiant un mode de scrutin qui favorise les candidats indépendants afin de nous épargner des batailles stériles sur les listes électorales ;
- Prendre les dispositions légales et réglementaires à la bonne évolution de la décentralisation ;
- Revoir les critères et modalités d'identification du profil des futurs élus locaux ;
- Prendre un texte spécifique fixant les modalités et conditions de destitution des Maires et la qualification de la notion de "désaccord grave";

### ***Les élus locaux et les services communaux***

- Lire et s'appropriier réellement les textes de lois sur la décentralisation ;
- Vulgariser les textes au niveau des populations ;
- Doter la commune d'un réel plan de communication qui permet la vulgarisation de toutes les actions et décisions de la commune ;
- Redynamiser le plan de formation en renforcement de capacité du personnel et des élus de la commune ;
- Organiser et former la société civile pour jouer un rôle de veille citoyen ;
- Susciter et développer la conscience communale chez tous les membres de la communauté ;
- Eviter et/ou limiter la politisation à outrance des conseils communaux et privilégier le développement local aux intérêts politiques

### ***Les parties politiques***

- Informer et former les militants des partis politiques sur les enjeux du développement local qu'ils suscitent chez eux la conscience communale, gage de tout développement local (travail à faire par les partis politiques) ;
- Essayer d'animer la vie politique au niveau local en sensibilisant leurs militants sur le contenu des textes de décentralisation ;

### ***Les bailleurs de fonds***

- Renforcer les capacités des Maires en management et en leadership ;
- Appuyer les Communes dans le renforcement de leurs ressources humaines en vue d'une gestion axée sur la performance et la qualité des services ;
- Appui à la contractualisation des services de suivi & évaluation avec les Cabinets et Bureaux d'Etudes nationaux par les Mairies ne disposant pas d'assez de ressources pour la mise en place du dispositif de suivi & évaluation des PDC. A cet effet, plusieurs mairies à l'échelle d'un même département peuvent s'entendre pour solliciter le service de ce cabinet ou bureau d'étude. Ceci, dans le but de minimiser les

coûts ou frais de prestation. Les modalités de partenariat pour de telles collaborations sont à étudier.

- Appuyer les communes à recourir à un personnel qualifié et compétent pour l'animation des systèmes de suivi & évaluations des communes ;
- Appuyer le renforcement des capacités du personnel technique en charge de l'animation du dispositif du suivi & évaluation sur la base de leurs besoins réels ;
- Appuyer les communes à procéder à l'inventaire et à la répartition de leur patrimoine ;

### ***Les acteurs de la société civile***

- Former et vulgariser les textes en langue nationale au profit des populations ;
- Renforcer les capacités des communes sur le triple plan :
  - des ressources humaines ;
  - de la technicité ;
  - des ressources financières.
- Développer la maîtrise d'ouvrage déléguée ;
- Favoriser l'émergence des partenaires privés indispensables à une décentralisation réussie ;
- Appuyer les élus locaux à internaliser leur rôle et de l'utilité d'un système de suivi & évaluation dans le dispositif administration des communes afin qu'ils affectent dorénavant des ressources surtout financières à sa mise en place puis à son fonctionnement ; sensibiliser les populations sur les enjeux de la décentralisation ;
- Sensibiliser les populations locales sur leurs rôles et responsabilités dans la mise en œuvre du contrôle citoyen ;
- Appuyer des communautés à la base pour la mise en place des dispositifs participatifs de suivi & évaluation pour la facilitation du contrôle citoyen

### ***Les populations ou communautés à la base***

- S'organiser en groupe de pression citoyen jusqu'au niveau des hameaux pour jouer le rôle de veille citoyen ;
- S'approprier les textes sur la décentralisation ;
- Participer ou suivre conformément aux textes, les réunions des conseils communaux ;
- Se positionner comme un pôle de décision et une source d'information sur les priorités de développement au niveau des différents hameaux ou quartiers de la commune ;
- S'organiser pour soutenir les actions des conseils communaux par la participation aux réflexions sur le développement communal.

## Références bibliographique

- 1- ADECOI/SNV, (2005) : Plan de Développement Communal, 2004 – 2008
- 2- ANCB (2007) : « Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin : rapport général », 213 pages
- 3- ANCB, : Bulletin d'information et promotion de l'ANCB, N°12, 13 et 14
- 4- ANCB, (2007) : Autoévaluation de la gouvernance au Bénin, 213 p
- 5- Bako-Arifari, N. (1995). : "Démocratie et logiques du terroir au Bénin", *Politique Africaine*, Vol.59 (Octobre 1995), Paris, Karthala, p.7-24 102
- 6- Bako-Arifari, N. (1997), : "Processus de décentralisation et pouvoirs traditionnels : typologies des politiques rencontrées", *Décentralisation et développement rural*, n°15, Document de travail dans le cadre du *Technical Consultation Decentralisation* (TCD/ FAO), du 16 au 18 décembre 1997 à Rome, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, Division du développement rural, Rôme, [en ligne], <ftp://ftp.fao.org/sd/SDA/SDAR/D15F.pdf>, consulté en janvier 2007.
- 7- Banque Mondiale, (1994) : Glossaire sur le Suivi & évaluation
- 8- Becker, G.S.1975. : Human capital (2<sup>nd</sup> Edition), University of Chicago Press.
- 9-- Dalloz, (2003). : Lexique des termes juridiques, 14<sup>ème</sup> édition, Dalloz, 2003.
- 10- DAMAREY Stéphanie, (2008) : Finances publiques, 2<sup>ème</sup> édition, Gualino, lextenso éditions, 2008 ;
- 11- David Watson, (2006) : Guide méthodologique de l'évaluation
- 12- DUVERGER Maurice, (1976) : Les partis politiques Armand Colin 1976
- 13- Escofier. B et Pagès.J, (1998), : Analyses factorielles simples et multiples : Objectifs, méthodes et interprétation, 3<sup>e</sup> édition, Dunod .
- 14- FADEC, (2007) : Conception du fonds d'appui au développement des communes FADeC, 83 p réalisé par Institut et Développement
- 15- FADEC, (2009) : Manuel de formation des membres du CONAFIL ; réalisé par GECA PROSPECTIVE.
- 16- FIDA, (2007) : Diagnostic des systèmes de suivi-évaluation et étude de l'offre de Formation dans cadre Atelier de lancement du Programme d'appui aux systèmes de suivi-évaluation des projets financés par le FIDA en Afrique de l'Ouest et du centre. Accra, les 4 et 5 décembre 2007
- 17- G. Baltissen et T. Hilhorst (eds.), : *Décentralisation et gouvernance locale*, bulletin 371, Amsterdam, Institut Royal des Tropiques (KIT), Amsterdam, KIT Publishers.
- 18- GIQUEL Jean, (2004) : Droit Constitutionnel et institutionnels et politiques. 18<sup>ème</sup> édition Montchrestien 2004.
- 19- Grootaert, C (1996). : «The determinants of poverty in Côte d'Ivoire in the 1980s. " *Journal of African Economies*, Volume 6, Number 2, pp. 169-196.
- 20- Hellriegel, D., J. W. Slocum et R. W. Woodman 1989 (1993), : *Management des organisations*, traduit de l'américain par Michèle Truchan-Saporta (1993), 1ère édition, Bruxelles, De boeck-Wesmael.

- 21- Herpin N et Verger D : « La pauvreté une et multiple » Présentation générale, Economie et Statistique, numéro spécial Mesurer la pauvreté aujourd'hui, n°308-309-310, pp3-22;
- 22- Hilhorst, T., Bagayoko D., Dao D., Lodenstein E., Toonen J. (2005), : Dynamiser la santé communale : Construire des partenariats efficaces dans l'espace communale pour améliorer la qualité des services de santé. SNV, KIT. Bulletin du Centre pour l'Environnement et le Développement en Afrique et le KIT. CEDA – Centre pour : l'Environnement et le Développement en Afrique 03 BP 3917 Cotonou Bénin
- 23- IRAM/F3E, (1996) : Conc25evoir et mettre en place le système de suivi & évaluation, Module26 4
- 24- Jutting J et al (2004), : « Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact » Working Paper N°236, OECD Development Center.
- 25- Jutting J et al (2005), : What Makes Decentralisation in Developing Countries Pro-poor? The European Journal of Development Research, Vol.17, No.4, December 2005, pp.626–648
- 26- Langley, P., A. Mondjanagni, B. Fade, J. E. Gbèdo, B. Z. Zourkaïnény, et A. Moussiliou (2006), : Les premiers pas des communes au Bénin : Enseignements du processus de la décentralisation, In :
- 27- Léonel Groulx, (2003) : Document de cours sur le suivi, l'évaluation et le système de suivi & évaluation, ADG/stage méthodologique d'appui à l'innovation en agriculture familiale, 2009.
- 28- MDGLAAT (2007) : « Actes du forum national sur le bilan de la réforme de l'administration territoriale et la gestion des communes », 168 pages
- 29- MDGLAAT (2008) : Le magazine trimestriel d'information sur la décentralisation et la déconcentration N°10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 et 17) : Spéciales Elections Locales 2008
- 30- MDGLAAT et GTZ, (2007) : Rapport de l'étude sur l'amélioration de l'approche des plans de développement communaux (PDC) de la deuxième génération du Bénin, 108 pp.
- 31- MDGLAAT, (2007), : Les actes du Forum National sur le Bilan de la Réforme de l'Administration Territoriale et la Gestion des Communes (Cotonou, du 26 au 28 novembre 2007)
- 32- MISPCL (2007) : Rapport synthèse du Bilan de la reforme de l'administration Territoriale et évaluation de la Gestion des communes.
- 33- Mission de Décentralisation (2006) : Etude sur l'identification de l'assiette et des modalités de mise en œuvre de la Taxe de Développement Local (TDL) page 87
- 34- MODERNE Franck, (sous dir), (1983) : La nouvelle décentralisation, Sirey, Paris, 1983.
- 35- MOREAU Jacques, (sous dir) (1995) : Droit public, Tome I, Droit Administratif, 3<sup>ème</sup> édition, CNFPT, Economica, 1995 ;
- 36- MOREAU Jacques, (sous dir), (1995) : Droit public, Tome I, Théorie générale de de l'Etat et et Droit Constitutionnel, Droit Administratif, 3<sup>ème</sup> édition, CNFPT, Economica

- 37- MPDEPP-CAG (2008) : Aide Mémoire Revue Conjointe Gouvernement du Benin – PTF de la mise en œuvre de la SCRP, année 2008 réalisée 22 juin - 30 juin 2009
- 38- NATHALIE GONTHIER-BESACIER (2009/2010) : « **Droit Fiscal Expertise Comptable DCG 4** », France, 5ème édition, Sup Foucher -600 pages
- 39- Oluwo, D; (2003), : “Local Institutional and Political Structures and Processes: Recent Experience in Africa”, *Public Administration and Development*, 23, 41–52 (2003), [Published online in Wiley InterScience], [www.interscience.wiley.com](http://www.interscience.wiley.com), site consulté en décembre 2006;
- 40- PDDC, (2006) : Manuel de procédures du suivi de la mise en œuvre du PDC
- 41- PDDC, (2006) : Manuel de procédures du suivi de la mise en œuvre du PDC et introduction au concept de suivi et évaluation axé sur les résultats
- 42- PDDC, (2008) : Guide d’élaboration du plan de développement communal. Financement GTZ réalisé par Dr David G. HOUINSA Stanislas GANSOU José Didier TONATO Georges LANMAFANKPOTIN.
- 43- PONTIER Jean-Marie, (1978) : L’Etat et les collectivités locales, la répartition des compétences, librairie générale de droit et de jurisprudence, paris, 1978 ;
- 44- PRODECOM, (2004) : Manuel pédagogique simplifié d’élaboration du plan de développement communal.
- 45- PRODECOM, (2004) : pédagogique simplifié d’élaboration du plan de développement communal, 47 p.
- 46- Rozafindrakoto M. et Roubaud F.(2005), : “Les multiples facettes de la pauvreté dans un pays en développement. Le cas de la capitale malgache”. Economie et Statistique, INSEE, N°383-384-385.
- 47- SERHAU-SA, (2007) : Etude d’amélioration des recettes fiscales des communes d’Abomey-Calavi, de Kandi et de Lokossa.
- 48- SERHAU-SA, (2007) : Etude du suivi des recettes et des dépenses des communes d’Abomey-Calavi, de Kandi et de Lokossa
- 49- SOHINTO, (2008) : Manuel de formation en suivi évaluation à l’usage des cadres de la CEDEAO. Financement GTZ. Réalisation Cabinet GECA PROSPECTIVE.
- 50- Sonia LE BAY et Christiane LOQUAI, (2008) : Evaluation du processus de la décentralisation et de la gouvernance en Afrique de l’Ouest.
- 51- TOUDONOU Johanès Athanase et KPENOHOUN Césair, (1997) : Constitutions et Textes Constitutionnels de la République du Bénin depuis les origines Dahoméennes, CEDEREC-AFRIQUE, Cotonu, quatrième trimestre 1997 ;
- 52- TOULOUSE Jean-Baptiste et autres, (1987) : Finances Publiques et politiques Publiques, Economica, 1987
- 53- UNFPA, (2004) : Trousse d’Outils, de l’Administrateur de Programme pour la Planification, le Suivi et l’Évaluation" Outil Numéro 2: Définition de l’Évaluation, d’Août, 2004.
- 54- WEBER Max, (1995) : Economie et société. T .2 : L’organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l’économie, Plon 1995.

### ***Textes législatifs***

1. La loi n° 97028 du 15 Janvier 1999 portant Organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin ;
2. La loi n° 97029 du 15 Janvier 1999 portant Organisation des Communes en république du Bénin ;
3. La loi n° 98005 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ;
4. La loi n° 98006 du 09 Mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ;
5. La loi n° 98007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.
6. Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.
7. Loi n°2007-33 du 02 janvier 2008 portant loi de finances pour la gestion 2008
8. Loi n°2008-09 du 02 janvier 2009 portant loi de finances pour la gestion 2009
9. Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin
10. Loi Portant charte des partis politiques en République du Bénin ;
11. Loi Statut de l'opposition.
12. Les lois sur la décentralisation

### ***Textes réglementaires***

1. Décret n° 2001414 du 15 octobre 2001 fixant le cadre général du règlement intérieur du Conseil Communal ;
2. Décret n° 2001409 du 15 octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement de la Conférence Administrative Départementale ;
3. Décret n° 2001411 du 15 octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination et fixant le taux des indemnités de session et des frais de déplacement de ses membres ;
4. Décret n° 2001413 du 15 octobre 2001 portant modalités d'avances de trésorerie aux communes de la République du Bénin ;
5. Décret n° 2002365 du 22 août 2002 portant création de la Commission Nationale des Finances Locales
6. Décret n° 2002376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale ;
7. Décret n°2005369 du 23 juin 2005 portant ouverture au budget des communes, des crédits pour dépenses éventuelles diverses ;
8. Décret n° 2005371 du 23 juin 2005 fixant la liste des informations relevant des services de l'Etat indispensables à l'établissement du budget de la commune ;
9. Décret n° 2005373 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'exercice du pouvoir de substitution du Préfet au Maire.
10. Code Général des Impôts de la République du Bénin



11. Mission de Décentralisation. (Septembre 2002) : « Recueil des Lois sur la Décentralisation. », Cotonou, Bénin, 170 pages
12. Mission de Décentralisation. (Octobre 2005) : « Décrets d'Application des Lois de la Décentralisation. », Cotonou, Bénin, Nouvelle édition revue et augmentée, 185 pages

### ***Arrêtés***

1. Arrêté Interministériel n° 0401/MISD/MFE/DC du 18 décembre 2003 portant nomenclature budgétaire et comptable des communes ;
2. Arrêté Interministériel Année 2004 n° 1145/MFE/MISD/DC/DGB/DGTCP/DGID/DGAT du 14 septembre 2004 portant modalités de répartition du produit de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) perçue au cordon douanier ;
3. Arrêté Interministériel Année 2004 n° 1146/MFE/ MISD/ DC/DGATC /DGTCP du 14 septembre 2004 portant modalités de répartition du produit de la taxe de voirie aux communes
4. Arrêté Interministériel Année 2004 n° 1327/MFE/MMEH/MISD/DC /DGTCP/DM/DGAT du 02 novembre 2004 portant répartition des produits des redevances proportionnelles et des redevances superficielles sur des substances de carrières ;
5. Arrêté n° 086/MISD/DC/SG/DGAT/DAE/SCA du 15 mars 2004 portant organigramme des préfectures.

### ***Ordonnance***

1. Ordonnance n°69-5/PR/MEF du 13 février 1969 relative au statut des comptables publics et la loi 98-07 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes.
2. Ordonnance n°2010 du 1<sup>ER</sup> janvier 2010 portant loi de finances pour la gestion 2010

# Table des matières

<b>RESUME EXECUTIF .....</b>	<b>II</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>VII</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX .....</b>	<b>VIII</b>
<b>LISTE DES GRAPHIQUES ET SCHEMA .....</b>	<b>VIII</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....</b>	<b>IX</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE I : CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE .....</b>	<b>4</b>
1.1- RAPPEL DES OBJECTIFS ET DES RESULTATS ATTENDUS DES TDRS .....	5
1.2- METHODOLOGIE GLOBALE DE L'ETUDE .....	7
1.2-1. CADRE THEORIQUE ET HYPOTHESES DE L'EVALUATION DE L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR LA PAUVRETE ET LES CONDITIONS DE VIE DES MENAGES .....	7
1.2-1.1. CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE D'EVALUATION DE L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR LA PAUVRETE ET LES CONDITIONS DE VIE DES MENAGES .....	8
1.2-1.2. LES HYPOTHESES ET LES INDICATEURS .....	9
1.2-2. METHODE DE COLLECTE .....	17
1.2-3. CIBLES RETENUES POUR LA COLLECTE DE DONNEES .....	17
1.2-4. CHOIX DES COMMUNES.....	19
1.2-5. OUTILS DE COLLECTE .....	19
<b>CHAPITRE II : BILAN DU PROCESSUS DE LA REFORME TERRITORIALE ET SON IMPACT SUR LE PROCESSUS DE LA DECENTRALISATION AU BENIN .....</b>	<b>20</b>
2.1- ITINERAIRE HISTORIQUE DE LA REFORME ADMINISTRATIVE ET TERRITORIALE.....	21
2.2- IMPACT DU NIVEAU D'EVOLUTION DE LA REFORME SUR LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION.....	22
2.3- APPRECIATION DU ROLE ET DES APPORTS DE LA TUTELLE SUR LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION.....	25
2.4- CONCLUSION PARTIELLE.....	28
<b>CHAPITRE III : ETAT DES LIEUX SUR LA GOUVERNANCE LOCALE ET LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES DELIBERANTS DES COMMUNES DU BENIN .....</b>	<b>29</b>
3.1- BREF APERÇU DE L'ETAT ACTUEL DES COMMUNES DU BENIN.....	30
3.2- ANALYSES DES FORCES ET FAIBLESSES DES ACTEURS DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION .....	31
3.3- APPRECIATION DE L'ETAT ACTUEL DES DIFFERENTS DOMAINES DE GOUVERNANCE LOCALE.....	34
3.3.1- ADMINISTRATION ET GESTION COMMUNALE.....	34
3.3.2- POLITIQUE ET DECENTRALISATION.....	34
3.3.3- CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE .....	35
3.3.4- DEVELOPPEMENT LOCAL ET REDUCTION DE LA PAUVRETE.....	35
3.4- APPRECIATION DES ACQUIS .....	36
3.5- CONCLUSION PARTIELLE.....	37
<b>CHAPITRE IV : EVALUATION DES DIFFERENTS OUTILS ET INSTRUMENTS DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION .....</b>	<b>38</b>
4.1- LES MECANISMES JURIDIQUES.....	39
4.1.1- ANALYSE DE L'ARSENAL JURIDIQUE MIS EN PLACE POUR LA CONSOLIDATION DE LA DECENTRALISATION..	39
4.1.1.1- AIRE D'AVANT LA REFORME .....	39
4.1.1.2- LA PERIODE DE LA REFORME DES ANNEES 90.....	39
4.1.2- APPRECIATION DES DIFFERENTES CONTRAINTES LIEES A L'APPLICATION DES TEXTES DE LA DECENTRALISATION. ....	41
4.1.2.1- CONTRAINTES LIEES A L'ORGANISATION DES COMMUNES .....	42
4.1.2.2- CONTRAINTES LIEES AU TRANSFERT DES COMPETENCES.....	42
4.1.3- DYSFONCTIONNEMENT DES ORGANES DELIBERANTS DU CONSEIL COMMUNAL.....	44
4.1.3.1- LE CONSEIL COMMUNAL .....	44
4.1.3.2- LE BUREAU DU CONSEIL COMMUNAL.....	45
4.1.3.3- LA QUESTION DE LA TUTELLE DE L'ETAT .....	46

4.2-	APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DE LA REFORME FISCALE EN FINANCES LOCALES ..ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.	
4.2.1-	PERTINENCE, EFFICACITE ET EFFICIENCE DU MECANISME DE LA REFORME FISCALE.....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.	
4.2.2-	CONSTRAINTES AUX TRANSFERTS DES FINANCES PUBLIQUES VERS LES COMMUNES .....	54
4.2.2.1-	TRANSFERTS DES FINANCES PUBLIQUES VERS LES COMMUNES .....	54
4.2.2.2-	CONSTRAINTES AU TRANSFERT DES RESSOURCES PUBLIQUES AUX COMMUNES .....	56
4.2.3-	ACQUIS ET FACTEURS FAVORABLES DES TEXTES DE LOI, REGLEMENT, CADRE FINANCIER, SOURCES DE FINANCEMENT, ET GESTION DES FINANCES LOCALES. ....	56
4.2.3.1-	TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	56
4.2.3.2-	SOURCES DE FINANCEMENT .....	57
4.2.3.3-	GESTION DES FINANCES LOCALES.....	58
4.2.4-	APPRECIATION DE LA DEMARCHE ET LA DETERMINATION DE L'ASSIETTE FISCALE D'UNE COMMUNE.....	59
4.2.4.1-	PROCEDURE D'ASSIETTE ET DE RECOUVREMENT .....	59
4.2.4.2-	DETERMINATION DE L'ASSIETTE FISCALE D'UNE COMMUNE .....	60
4.2.5-	APPRECIATION DE L'IMPACT DES INSTRUMENTS DE LA REFORME FISCAL SUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL	63
4.3-	EVALUATION DES MECANISMES DE SUIVI EVALUATION DES PDC .....	64
4.3.1-	CARACTERISTIQUES DU SYSTEME DE SUIVI EVALUATION DES PDC .....	64
4.3.2-	EVALUATION DE LA PERFORMANCE DU SYSTEME DE S&E .....	66
4.3.2.1-	PERTINENCE DES MOYENS ET OUTILS .....	66
4.3.2.2-	EFFICACITE DU SYSTEME .....	67
4.3.2.3-	EFFICIENCE DU SYSTEME.....	67
4.3.2.4-	DURABILITE DU SYSTEME.....	68
4.3.3-	APPRECIATION DE LA CAPACITE DE REDDITION DES COMPTES DES COMMUNES .....	68
4.3.4-	PROPOSITION DE GUIDE PRATIQUE POUR LE S&E DU PDC. ....	69
4.3.5-	CONCLUSION PARTIELLE .....	71
<b>CHAPITRE V : PERCEPTIONS DES BENEFICIAIRES ET IMPACTS DE LA DECENTRALISATION SUR L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE.....</b>		<b>73</b>
5.1-	PERCEPTIONS DES BENEFICIAIRES SUR LA DECENTRALISATION .....	74
5.2-	EVALUATION DE L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ELABORATION ET L'EXECUTION DU BUDGET DES POUVOIRS PUBLICS TANT LOCAL QUE CENTRAL .....	75
	INFLUENCE DES AGREGATS MACROECONOMIQUES SUR LA DECENTRALISATION .....	76
5.3-	.....	76
5.4-	DEPENSES D'INVESTISSEMENT DES COMMUNES ET TOTAL DES INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT.....	77
5.5-	L'EVOLUTION DU BUDGET GENERAL DE L'ÉTAT ET DES BUDGETS DES COMMUNES .....	78
5.5.1-	CAPACITE DES COMMUNES A MOBILISER LES RESSOURCES .....	79
5.5.1.1-	TAUX DE COUVERTURE DES DEPENSES BUDGETAIRES DES COMMUNES .....	79
5.5.1.2-	MOYENS DE MOBILISATION DE RESSOURCES .....	80
5.6-	CONDITIONS D'UNE EFFICACITE DES ACTIONS PUBLIQUES EN FAVEUR DE LA DECENTRALISATION.....	80
5.7-	CONCLUSION PARTIELLE.....	81
<b>CHAPITRE VI : L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR LES DETERMINANTS DE LA PAUVRETE MONETAIRE ET NON MONETAIRE.....</b>		<b>82</b>
6.1-	ANALYSE DES CONDITIONS DE VIE DES POPULATIONS ET LA PAUVRETE ENTRE 2002 ET 2006-2007 DANS LES COMMUNES DE L'ECHANTILLON RETENU.....	83
6.1.1-	CONDITIONS D'EXISTENCE DES POPULATIONS .....	83
6.1.2-	NIVEAU DE PAUVRETE ENTRE 2006 ET 2007.....	89
6.2-	ANALYSE DE LA CONTRIBUTION DES DOMAINES DE COMPETENCES AU BIEN-ETRE DE LA POPULATION	92
6.3-	CONCLUSION PARTIELLE.....	93
<b>CONCLUSION &amp; RECOMMANDATIONS.....</b>		<b>94</b>
	CONCLUSION GENERALE .....	95
	RECOMMANDATIONS.....	96
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUE.....</b>		<b>99</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>		<b>104</b>

**EQUIPE DE REDACTION DU RAPPORT SUR L'IMPACT DE LA  
DECENTRALISATION SUR LA PAUVRETE ET LES CONDITIONS DE VIE DES  
MENAGES AU BENIN**

*Supervision*

M. Antonin S. DOSSOU	Directeur de Cabinet du Ministre d'Etat Chargé de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de Coordination de l'Action Gouvernementale
----------------------	---

*Coordination*

Mme Justine A. ODJOUBE	Coordonnatrice de l'Observatoire du Changement Social (OCS)
------------------------	---

*Direction technique*

M. Ambroise AGBOTA	Chef Département Méthodologie et Evaluation d'Impact (C/DMEI)
M. J. A. Abdel BOURAIMA	Département Méthodologie et Evaluation d'Impact (DMEI)
M Modeste DEDEHOUANOU	Département Méthodologie et Evaluation d'Impact (DMEI)

*CONSULTANTS*

M. Damien MEDEDJI M. Justin ADJIKOUIN M Sébastien CHABI Mme Solange LISBOA M David SOHINTO M Roland MEDJIGBODO M Kokou AZILINON M Aubin GODJO M Nicaise KODJOBE	Consultant en Analyse de la Pauvreté Consultant Statisticien- Economiste Consultant Administration Territoriale Consultant Fiscaliste Consultant en Suivi- évaluation Consultant Gouvernance Locale Consultant Politologue Consultant Juriste Consultant Macro –économiste / Coordonnateur de l'équipe
---	--

*Comité de lecture*

Mme Justine A. ODJOUBE Mme Marie-Joséphine HOUNTIN M. Abdel J.A. BOURAÏMA Mme Marie- Madeleine AGBO épouse de SOUZA M. Jules YEHOUENOU M. Donatien TCHIDE HOUNSA M. Honoré TONATO M. Vital OLYMPIO	M. Carel MOUSSE M. Modeste DEDEHOUANOU M. Thomas HOUEDOKOHO M. Thomas HOUEDETE M Nicaise DEGLA Mme Solange GBAGUIDI M. Michel AHOHOUNKPANZON M. Emile HOUNYE
---	---

*Secrétariat et logistique*

Mme Victoire KINDJI épouse AMEGBEDJI	M. Léon LOUGBEGNON M. Anselme KOUMASSOU
--------------------------------------	--

Mme Véronique AGAMMA M. KODJO L. SESSOU	M. Benoît DANSI
<i>Travaux de PAO et de mise en page</i>	
Mme Victoire KINDJI épouse AMEGBEDJI	M. Modeste DEDEHOUANOU
<i>TRAVAUX d'IMPRESSION</i>	