MINISTERE DE LA
DECENTRALISATION
ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE

REPUBLIQUE DU BENIN

RAPPORT SUR L'INDICE DE LA GOUVERNANCE LOCALE AU TITRE DE L'ANNEE 2016

(Version révisée)

Cotonou, juin 2020

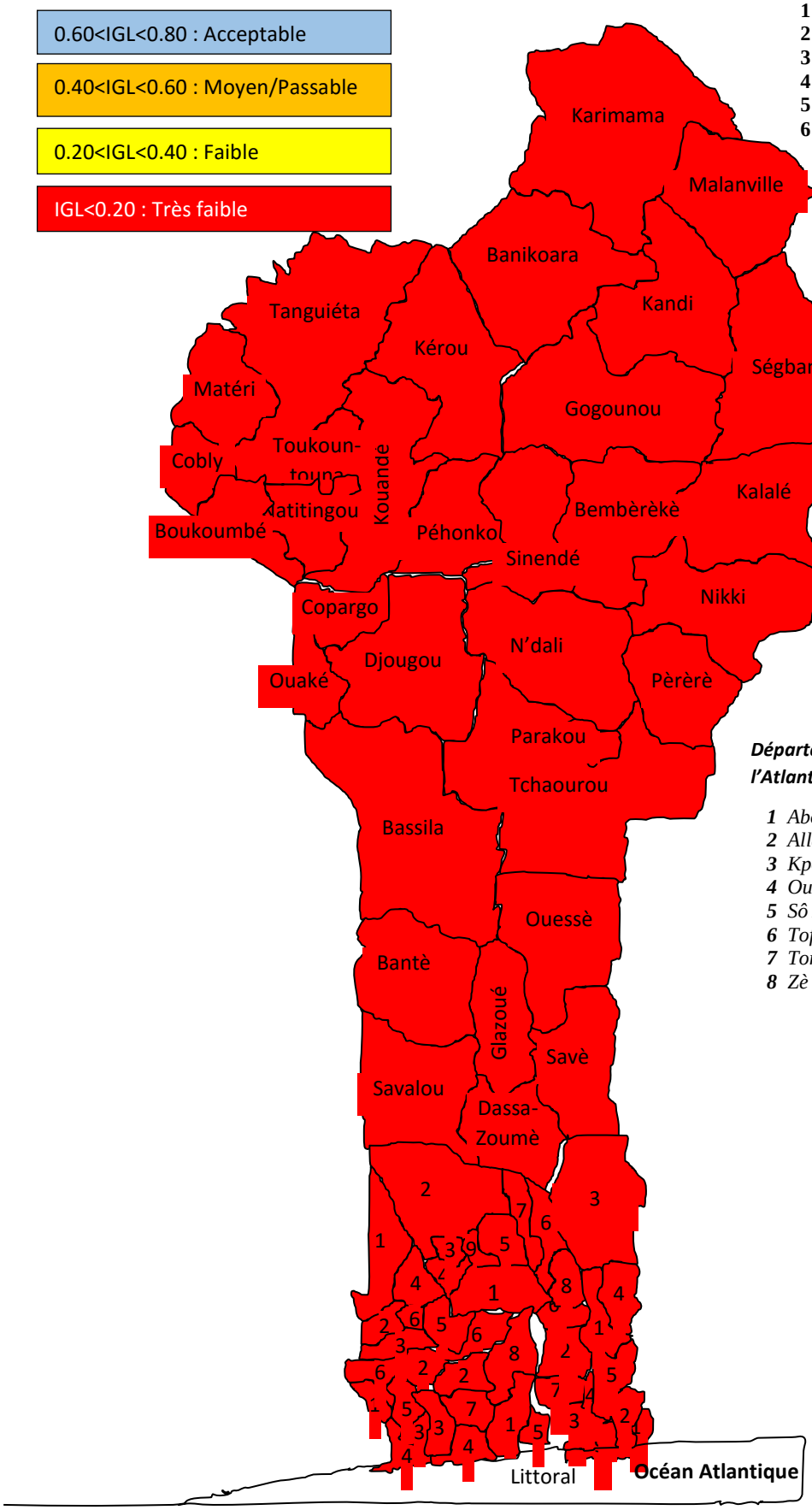
IGL>=0.80 : Performant

0.60<IGL<0.80 : Acceptable

0.40<IGL<0.60 : Moyen/Passable

0.20<IGL<0.40 : Faible

IGL<0.20 : Très faible



Département du Couffo

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

Zou

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

Département du Mono

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

Département du Plateau

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

Département de l'Atlantique

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

Département de l'Ouémé

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

Sommaire

Liste des tableaux 5
Liste des graphiques 5
Liste des cartes 8
Liste des encadrés 9
Sigles et abréviations 10
Préface 11
I. Introduction - Généralités 12
1.1. Contexte d'élaboration du rapport sur l'IGL 12
1.2. Clarification des concepts 13
1.2.1. La gouvernance 13
1.2.1.1 La gouvernance locale 14
1.2.1.2 L'Indice de bonne Gouvernance Locale (IGL) 14
1.2.2. Décentralisation 15
1.2.3. Déconcentration 15
1.3 Fondements de l'IGL 16
1.4 Processus d'élaboration du rapport. 19
1.5 Difficultés rencontrées au cours du processus et les améliorations à apporter au système de collecte et de traitement des données. 24
II. Résultats des analyses sur l'état de la gouvernance locale à partir l'IGL 26
2.1. Synthèse nationale sur l'état de la gouvernance locale à partir de l'IGL 26
2.1.1. Situation générale par domaine de gouvernance locale au plan national 26
2.1.2. Analyse de l'Etat de la Gouvernance locale par domaine retenu 27
2.2. Analyse de l'état de la gouvernance locale au plan départemental et communal 32
ALIBORI 33
1. Situation générale du département de l'Alibori par domaine de gouvernance locale 34
2. Analyse de la performance des communes de l'Alibori en fonction de l'IGL 35
3. Analyse de la performance des communes de l'Alibori par domaine 36
ATACORA 44
1. Situation générale du département de l'Atacora par domaine de gouvernance locale 45
2. Analyse de la performance des communes dans l'Atacora en fonction de l'IGL 46
3. Analyse de la performance des communes de l'Atacora par domaine 47
ATLANTIQUE 58
1. Situation générale du département de l'Atlantique par domaine de gouvernance locale 59
2. Analyse de la performance des communes dans l'Atlantique en fonction de l'IGL 60
3. Analyse de la performance des communes de l'Atlantique par domaine 61
BORGOU 71
1. Situation générale du département de Borgou par domaine de gouvernance locale 72
2. Analyse de la performance des communes dans le département du Borgou en fonction de l'IGL 73
3. Analyse de la performance des communes du département du Borgou par domaine de gouvernance locale 74
COLLINES 81
1. Situation générale du département des Collines par domaine de gouvernance locale 82
2. Analyse de la performance des communes dans Collines en fonction de l'IGL 83
3. Analyse de la performance des communes des Collines par domaine de gouvernance. 83
COUFFO 90
1. Situation générale du département du Couffo par domaine de gouvernance locale 91
2. Analyse de la performance des communes du Couffo en fonction de l'IGL 92
3. Analyse de la performance des communes du Couffo par domaine 92

DONGA 99
1. Performance générale des communes du département de la Donga par de domaine de gouvernance locale 100
2. Analyse de la performance des communes de le Donga en fonction de l'IGL 101
3. Analyse de la performance des communes de la Donga par domaine 102
LITTORAL 111
1. Performance générale du département du Littoral par domaine de gouvernance locale .. 112
2. Analyse de la performance de la commune de Cotonou en fonction de l'IGL..... 112
3. Analyse de la performance de la commune de Cotonou par domaine 113
MONO 118
1. Performance générale des communes du Mono par domaine de gouvernance locale 119
2. Analyse de la performance des communes du département du Mono en fonction de l'IGL 120
3. Performance des communes du Mono par domaine de gouvernance..... 121
OUEME 129
1. Performance générale du département de l'Ouémé par domaine de gouvernance locale 130
2. Analyse de la performance des communes dans le département de l'Ouémé en fonction de l'IGL..... 131
3. Analyse de la performance des communes du l'Ouémé par domaine 132
PLATEAU..... 140
1. Performance générale du département de Plateau par domaine de gouvernance locale.. 141
2. Analyse de la performance des communes dans le Plateau en fonction de l'IGL..... 142
3. Analyse de la performance des communes du Plateau par domaine..... 143
ZOU 150
1. Situation générale du département du Zou par domaine de gouvernance locale 151
2. Analyse de la performance des communes dans le département du Zou en fonction de l'IGL 152
3. Analyse de la performance des communes du département du Zou par domaine 153
III- Classement des communes sur la base de l'IGL 161
Conclusion et Recommandations 163

Liste des tableaux

Tableau 1 : Description générale des cinq niveaux de performance dans la gouvernance locale 23
Tableau 2 : Performance Communale par domaine de l'IGL dans l'Alibori 34
Tableau 3 : Performance communale par domaine dans l'Atacora 46
Tableau 4 : Performance Communale par domaine dans l'Atlantique..... 59
Tableau 5 : Performance Communale par domaine du Borgou (en %) 72
Tableau 6 : Performance Communale par domaine dans les COLLINES..... 82
Tableau 7 : Performance communale par domaine dans le Couffo 91
Tableau 8 : Performance Communale par domaine dans la Donga 100
Tableau 9 : Performance Communale par domaine dans le Littoral 112
Tableau 10 : Performances communales par domaine de gouvernance dans le Mono 120
Tableau 11 : Performance communale par domaine de gouvernance dans le département de l'Ouémé 130
Tableau 12 : Performance Communale par domaine dans le PLATEAU. 141
Tableau 13 : Performance Communale par domaine de gouvernance locale dans le ZOU 151

Liste des graphiques

Graphique 1 : Situation général par domaine au plan national..... 26
Graphique 2 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative au plan national (en %) 28
Graphique 3 : Indicateurs de la Gouvernance Financière au plan national (en %) 29
Graphique 4 : Indicateurs de Gouvernance Participative et Genre au plan national (en %)..... 30
Graphique 5 : Indicateurs de Gouvernance Territoriale et Foncière au plan national (en %)..... 31
Graphique 6 : Indicateurs de Relation avec la Tutelle au plan national (en %) 32
Graphique 7 : Situation du département de l'Alibori par domaine de gouvernance 34
Graphique 8 : IGL par commune de l'Alibori 35
Graphique 9 : Performance en Gouvernance Politique et Administrative dans l'Alibori 36
Graphique 10 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans l'Alibori (en %) 37
Graphique 11 : Performance des communes en Gouvernance Financière dans l'Alibori 38
Graphique 12 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans l'Alibori (en %) 38
Graphique 13 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre dans l'Alibori 39
Graphique 14 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre dans l'Alibori (en %)..... 40
Graphique 15 : Performance des communes en Gouvernance Territoriale et Foncière dans l'Alibori..... 40
Graphique 16 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans l'Alibori (en %)..... 41
Graphique 17 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle 42
Graphique 18 : Indicateurs de la Relation avec la Tutelle (en %) 42
Graphique 19 : Situation du département de l'Atacora par domaine..... 45
Graphique 20 : IGL par commune de l'Atacora 46
Graphique 21 : Performance en Gouvernance Politique et Administrative dans l'Atacora 47
Graphique 22 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans l'Atacora (en %) 48
Graphique 23 : Performance des communes en Gouvernance Financière dans l'Atacora 49
Graphique 24 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans l'Atacora (en %) 50

Graphique 25 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre dans l'Atacora 51
Graphique 26 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre dans l'Atacora (en %) 52
Graphique 27 : Performance des communes en Gouvernance Territoriale et Foncière dans l'Atacora.... 54
Graphique 28 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans l'Atacora (en %) 55
Graphique 29 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle dans l'Atacora 56
Graphique 30 : Indicateurs de la Relation avec la Tutelle dans l'Atacora (en %) 57
Graphique 31 : Situation du département de l'Atlantique par domaine 59
Graphique 32 : IGL par commune de l'Atlantique 60
Graphique 33 : Performance en Gouvernance Politique et Administrative 61
Graphique 34 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans l'Atlantique (en %)..... 62
Graphique 35 : Performance des communes en Gouvernance Financière 63
Graphique 36 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans l'Atlantique (en %) 64
Graphique 37 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre dans l'Atlantique . 65
Graphique 38 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre dans l'Atlantique (en %) 66
Graphique 39 : Performance des communes du département en Gouvernance Territoriale et Foncière 67
Graphique 40 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière (en %) 68
Graphique 41 : Performance des communes de l'Atlantique dans le domaine de la Relation avec la Tutelle 69
Graphique 42 : Indicateurs de la Relation avec la Tutelle dans l'Atlantique (en %) 70
Graphique 43 : Situation du département du Borgou par domaine de gouvernance locale 72
Graphique 44 : IGL par commune du département du BORGOU 73
Graphique 45 : Performance des communes en Gouvernance Politique et Administrative du département du Borgou 74
Graphique 46 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative du Borgou (en %) 74
Graphique 47 : Performance des communes en Gouvernance Financière du Borgou 76
Graphique 48 : Indicateurs de la Gouvernance Financière du Borgou (en %)..... 76
Graphique 49 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre du Borgou..... 77
Graphique 50 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre du Borgou (en %) 77
Graphique 51 : Performance des communes en Gouvernance Territoriale et Foncière du Borgou..... 78
Graphique 52 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière du Borgou (en %) 79
Graphique 53 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle du Borgou 79
Graphique 54 : Indicateurs de la Relation avec la Tutelle du Borgou (en %) 80
Graphique 55 : Situation du département des Collines par domaine 82
Graphique 56 : IGL par commune du département des Collines 83
Graphique 57 : Performance des communes en Gouvernance Politique et Administrative..... 84
Graphique 58 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans les collines (en %) 84
Graphique 59 : Performance des communes en Gouvernance Financière dans les Collines..... 85
Graphique 60 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans les Collines (en %) 85
Graphique 61 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre dans les Collines .. 86
Graphique 62 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre dans les Collines (en %) 87
Graphique 63 : Performance des communes en Gouvernance Territoriale et Foncière dans les Collines 87
Graphique 64 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans les Collines (en %) 88
Graphique 65 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle dans les Collines 88
Graphique 66 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle dans les Collines (en %) 89

Graphique 67 : Situation du département du Couffo par domaine 91
Graphique 68 : IGL par commune du Couffo 92
Graphique 69 : Performance en Gouvernance Politique et Administrative du Couffo 93
Graphique 70 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans le Couffo (en %) 93
Graphique 71 : Performance des communes en Gouvernance Financière 94
Graphique 72 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans le COUFFO (en %) 95
Graphique 73 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre 95
Graphique 74 : Indicateurs de Gouvernance Participative et Genre dans le Couffo (en %) 96
Graphique 75 : Performance des communes en Gouvernance Territoriale et Foncière..... 96
Graphique 76 : Indicateurs de Gouvernance Territoriale et Foncière dans le Couffo (en %)..... 97
Graphique 77 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle (en %)..... 97
Graphique 78 : Indicateurs de Relation avec la Tutelle dans COUFFO (en %)..... 98
Graphique 79 : Performance des communes par domaine de gouvernance du département de la Donga 100
Graphique 80 : IGL par commune du département de la Donga 101
Graphique 81 : Performance en Gouvernance Politique et Administrative de la Donga..... 102
Graphique 82 : Indicateurs de Gouvernance Politique et Administrative dans la Donga (en %) 103
Graphique 83 : Performance des communes en Gouvernance Financière 104
Graphique 84 : Indicateurs de Gouvernance Financière dans la DONGA (en %) 105
Graphique 85 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre 106
Graphique 86 : Indicateurs de Gouvernance Participative et Genre dans la Donga (en %)..... 106
Graphique 87 : Performance des communes en Gouvernance Territoriale et Foncière..... 107
Graphique 88 : Indicateurs de Gouvernance Territoriale et Foncière dans la Donga (en %) 108
Graphique 89 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle..... 109
Graphique 90 : Indicateurs de Relation avec la Tutelle Foncière dans la Donga (en %) 109
Graphique 91 : Performance générale du département du Littoral par domaine 112
Graphique 92 : Indicateurs de Gouvernance Politique et Administrative de la ville de Cotonou (en %). 113
Graphique 93 : Indicateurs de Gouvernance Financière dans la ville de Cotonou (en %)..... 114
Graphique 94 : Indicateurs de Gouvernance Participative et Genre de la ville (en %) 115
Graphique 95 : Indicateurs de Gouvernance Territoriale et Foncière dans le Littoral (en %)..... 116
Graphique 96 : Indicateurs de Relation avec la Tutelle (en %) 117
Graphique 97 : performance générale des communes du Mono par domaine de gouvernance locale.. 119
Graphique 98 : IGL par commune du Mono 120
Graphique 99 : Gouvernance Politique et Administrative dans le Mono..... 121
Graphique 100 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans le Mono (en %) ... 122
Graphique 101 : Gouvernance Financière dans les communes du Mono..... 123
Graphique 102 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans le département dans le Mono (en %) 123
Graphique 103 : Gouvernance Participative et Genre des communes du mono..... 124
Graphique 104 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre dans le Mono (en %)..... 125
Graphique 105 : Gouvernance Territoriale et Foncière des communes du département du Mono 125
Graphique 106 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans le MONO (en %) 126
Graphique 107 : Relation des communes du mono avec la Tutelle 127
Graphique 108 : Indicateurs de la Relation avec la Tutelle dans le MONO (en %)..... 128
Graphique 109 : Situation du département de l'Ouémé par domaine de gouvernance locale 130

Graphique 110 : IGL par commune du département 131
Graphique 111 : Gouvernance Politique et Administrative dans l'Ouémé 132
Graphique 112 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans l'Ouémé (en %)..... 133
Graphique 113 : Gouvernance Financière dans l'Ouémé 134
Graphique 114 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans l'Ouémé (en %) 134
Graphique 115 : Gouvernance Participative et Genre dans l'Ouémé 135
Graphique 116 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre dans l'Ouémé (en %)..... 136
Graphique 117 : Gouvernance Territoriale et Foncière de l'Ouémé 136
Graphique 118 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans l'Ouémé (en %)..... 137
Graphique 119 : Relation avec la Tutelle de l'Ouémé 138
Graphique 120 : Indicateurs de la Relation avec la Tutelle dans l'Ouémé (en %) 138
Graphique 121 : Performance du département du Plateau par domaine..... 141
Graphique 122 : IGL par commune du département du Plateau 142
Graphique 123 : Performance des communes en Gouvernance Politique et Administrative du Plateau 143
Graphique 124 : Indicateurs de Gouvernance Politique et Administrative dans le Plateau (en %) 143
Graphique 125 : Gouvernance Financière dans les communes du Plateau 144
Graphique 126 : Indicateurs de Gouvernance Financière dans le Plateau (en %)..... 145
Graphique 127 : Gouvernance Participative et Genre dans le Plateau 146
Graphique 128 : Indicateurs de Gouvernance Participative et Genre dans Plateau (en %)..... 146
Graphique 129 : Gouvernance Territoriale et Foncière des communes du Plateau 147
Graphique 130 : Indicateurs de Gouvernance Territoriale et Foncière dans le Plateau (en %) 148
Graphique 131 : Relation des communes avec la Tutelle dans le département 148
Graphique 132 : Indicateurs de Relation avec la Tutelle Foncière dans le Plateau (en %)..... 149
Graphique 133 : Situation du département du Zou par domaine de gouvernance locale 151
Graphique 134 : IGL par commune de ZOU 152
Graphique 135 : Gouvernance Politique et Administrative dans le Zou 153
Graphique 136 : Indicateurs de Gouvernance Politique et Administrative dans le Zou (en %) 153
Graphique 137 : IGL des communes dans la Gouvernance Financière dans le Zou 154
Graphique 138 : Indicateurs de Gouvernance Financière dans le département du Zou (en %) 155
Graphique 139 : IGL en Gouvernance Participative et Genre dans les communes du Zou 155
Graphique 140 : Indicateurs de Gouvernance Participative et Genre dans le Zou (en %) 156
Graphique 141 : Performance des communes du Zou dans la Gouvernance Territoriale et Foncière 157
Graphique 142 : Indicateurs de Gouvernance Territoriale et Foncière dans le Zou (en %) 158
Graphique 143 : Relation avec la Tutelle du Zou 159
Graphique 144 : Indicateurs de Relation avec la Tutelle Foncière dans Zou (en %)..... 160

Liste des cartes

Carte 1 : Département de l'Alibori 33
Carte 2 : Département de l'Atacora 44
Carte 3 : Département de l'Atlantique 58
Carte 4 : Département du Borgou 71
Carte 5 : Département des Collines 81

Carte 6 : Département du Couffo 90
Carte 7 : Département de la Donga 99
Carte 8 : Département du Littoral 111
Carte 9 : Département du Mono 118
Carte 10 : Département de l'Ouémé 129
Carte 11 : Département du Plateau 140
Carte 12 : Département du Zou 150

Liste des encadrés

Sigles et abréviations

CAD	:	Conférence Administrative Départementale
CC	:	Conseil Communal
CDCC	:	Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CIP	:	Comité Interministériel de Pilotage de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration.
CONAFIL	:	Commission Nationale des Finances Locales.
CSDLP	:	Chef de Service Développement Local et Planification
CSPDL	:	Chef de Service Planification et Développement Local
DGCL	:	Direction Générale des Collectivités Locales.
EPCI	:	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
IGL	:	Indice de bonne Gouvernance Locale
IOV	:	Indicateur Objectivement Vérifiable
MDGL	:	Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
MDGLAAT	:	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
ODD	:	Objectifs de Développement Durable
OSC	:	Organisation de la Société Civile
P2D	:	Plan de Décentralisation et de Déconcentration
PAAC	:	Programme Annuel d'Assistance Conseil
PAI	:	Plan Annuel d'Investissement
PC2D	:	Programme de Croissance pour le Développement
PDC	:	Plan de Développement Communal
PDCAD	:	Plan Départemental de Coordination des Actions de Développement
PDDC	:	Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal
PDDI	:	Plan Départemental de Développement Intersectoriel
PND	:	Plan National de Développement
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADEC	:	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PTA	:	Plan de Travail Annuel
PTF	:	Partenaires Techniques et Financiers
RAT	:	Réforme de l'Administration Territoriale
SDAC	:	Schéma Directeur d'Aménagement Communal
SDE	:	Services Déconcentrés de l'Etat
SEPAC	:	Système d'Evaluation des Performances de l'Administration Communale
SG	:	Secrétariat Général
SP	:	Secrétariat Permanent
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNCDF (FENU)	:	Fonds d'Equipement des Nations Unies

Préface

La Réforme de l'Administration Territoriale instituée depuis l'historique conférence des forces vives de la nation de février 1991 et la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration qui en est découlée, illustre bien la volonté de rupture avec l'Etat centralisé et unique décideur. La Politique Nationale de Décentralisation et Déconcentration (PONADEC) a été conçue pour soutenir cette forte volonté politique. Pour favoriser le succès du processus, il a été procédé en 2016, à la désignation des chefs-lieux de départements et la nomination des douze Préfets de départements consacrant l'opérationnalisation des préfectures comme prévue par les textes de lois de décentralisation au Bénin.

Face aux enjeux et aux défis de la décentralisation ey du développement local, il a été élaboré en octobre 2011, la charte nationale sur la gouvernance locale en République du Bénin. Les élus locaux ont à l'unanimité adhéré à cette charte à laquelle ils ont, en toute connaissance de cause, pris l''engagement ferme d'observer les dispositions. Cet engagement collectif des élus témoigne de la volonté des autorités à divers niveaux de faire de la bonne gouvernance locale un nouveau mode de gestion des affaires publiques locales.

Le rapport sur l'IGL est nécessaire pour assurer l'internalisation, la documentation du processus de décentralisation et de gouvernance locale et sa pérennisation. En effet, la prospérité des communes ne sera effective durablement que grâce à la gestion saine et transparente des affaires publiques locales.

Le Rapport sur l'indice de gouvernance locale définit un cadre de référence pour le suivi des performances des communes dans les domaines de gouvernance choisis et met l'accent sur les indicateurs où des efforts sont nécessaires. Le rapport sur l'IGL constitue un jalon et un point de départ pour l'établissement d'une base de mesure, d'analyse et de projection des tendances futures, un outil pour la production d'un rapport annuel sur la gouvernance locale au niveau des communes.

Ainsi, cette première édition du rapport sur l'Indice de la Gouvernance Locale (IGL) constitue une étape importante dans le suivi et l'amélioration de la gouvernance locale et de l'appui à la décentralisation et à la déconcentration de l'administration territoriale dans le pays.

Le Gouvernement du Bénin par ma voie félicite et remercie toutes les institutions et toutes les personnes qui ont contribué à l'élaboration du présent Rapport, principalement le PDDC/GIZ. Aussi, remercie-t-il l'ensemble des Partenaires Techniques et Financiers qui accompagnent le Bénin dans le processus de décentralisation et de la gouvernance locale.

Le Ministre

I. Introduction - Généralités

Le présent rapport constitue le premier sur l'Indice de Gouvernance Locale au Bénin. Il constitue le rapport de référence pour les années à venir.

Les informations qui ont servi à son élaboration sont des données renseignées par l'ensemble des soixante-dix-sept (77) communes du Bénin sur la base d'une maquette élaborée par le Secrétariat Permanent du Comité Interministériel de pilotage de la PONADEC et mise à leur disposition.

Le Rapport sur l'Indice de la Gouvernance Locale est structuré comme suit : le chapitre premier est une introduction qui définit le concept de gouvernance. Il présente le contexte d'élaboration du rapport sur l'IGL, le fondement de son élaboration. Il explique le but et la méthodologie du rapport. Le chapitre 2 fait l'analyse des résultats sur l'état de la gouvernance locale à partir de l'IGL. Ce second chapitre présente la synthèse nationale sur l'état de la gouvernance locale à partir de l'IGL et par domaine retenu dans le cadre de e rapport. Le deuxième sous chapitre fait l'analyse de l'état de la gouvernance locale aux plans départemental et communal.

1.1. Contexte d'élaboration du rapport sur l'IGL

La loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin dispose en ses articles 151 et 153 que les collectivités territoriales de la République du Bénin s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. 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.

Conformément à ces dispositions, l'Etat béninois a démarré une Réforme de l'Administration Territoriale (RAT), dont l'objectif est de renforcer la gouvernance locale et de promouvoir le développement à la base grâce à des acteurs locaux élus.

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

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

Pour soutenir le processus de décentralisation, il a été élaboré la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC), adoptée par décret n° 2009-709 du 31 décembre 2009.

Par cette politique le Gouvernement du Bénin, s'est engagé à « Faire des Collectivités Territoriales des espaces de développement à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé qui assure le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de

l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional. »

En d'autres termes, la PONADEC se traduit par la mise en place d'une gouvernance territoriale efficiente impulsant le développement à la base. Elle assure une articulation forte des politiques de décentralisation, de déconcentration et d'aménagement du territoire.

L'objectif général de la PONADEC est de : « Créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur **une gouvernance locale** concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base».

Son objectif spécifique N°2 est : « assurer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance territoriale par une administration modernisée et efficace».

L'atteinte de cet objectif appelle une administration de qualité, astreinte aux principes de bonne gouvernance locale dans tous les domaines de compétences des communes.

L'Indicateur Objectivement Vérifiable (IOV) associé à cet objectif est un indice synthétique de bonne gouvernance produit à partir des données collectées au niveau des collectivités locales.

Le processus de priorisation des cibles des Objectifs de Développement Durable, a permis de retenir l'Indice de Gouvernance Locale comme un indicateur essentiel pouvant contribuer à atteindre la cible 6 de l'ODD 16. En effet, l'ODD 16 vise à « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ». Quant à sa cible 6, elle est intitulée « Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux ».

Ainsi, la rédaction et la vulgarisation du premier rapport sur l'IGL sont devenues nécessaire pour assurer l'internalisation, la documentation du processus et sa pérennisation. C'est dans ce contexte que la mission d'élaboration du rapport sur l'IGL est initiée par le Secrétariat Permanent du Comité Interministériel de la PONADEC avec l'appui technique et financier du PDDC/GIZ.

Ce premier rapport sur l'IGL permettra également i) d'informer et d'alerter les différents acteurs de la chaîne de décentralisation et de déconcentration au Bénin, sur l'état de la gouvernance locale, ii) de permettre la prise de décision à tous les niveaux du processus de décentralisation / déconcentration.

1.2. Clarification des concepts

1.2.1. La gouvernance

De manière générale, le terme de gouvernance fait référence à l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends. Le principe de la gouvernance concerne l'État, les organisations de la société civile et le secteur privé.

La bonne gouvernance doit permettre d'allouer et de gérer les ressources de manière à résoudre les problèmes collectifs. Elle se caractérise notamment par la participation, la transparence et la responsabilité. Elle recouvre aussi les notions de primauté du droit, d'efficacité, d'efficience et d'équité.

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

Jean François Chanteraud dans l'état social de la France présente la gouvernance comme « l'ensemble des règles, méthodes organisant la réflexion, la décision et le contrôle de l'application des décisions au sein d'un corps social».

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

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

1.2.1.1 La gouvernance locale

Selon la charte de la gouvernance locale en République du Bénin, la gouvernance locale est un système d'administration et de gestion locale dans lequel l'ensemble des acteurs sont appelés à coordonner leurs efforts dans la conception, la mise en œuvre et le contrôle des actions de développement local.

L'UNCDF propose la définition suivante : la gouvernance locale vise à transférer le pouvoir aux populations locales en vue de réaliser un développement économique et politique qui soit mené par les populations elles-mêmes et qui met l'accent sur la réduction de la pauvreté. Ce concept implique le « transfert vertical » de responsabilités et de ressources du gouvernement central aux collectivités territoriales, ainsi que le développement de « réseaux horizontaux » entre ces collectivités et les acteurs non étatiques.

1.2.1.2 L'Indice de bonne Gouvernance Locale (IGL)

L'IGL est une donnée indicative synthétique qui exprime de façon assez objective l'état de la gouvernance locale à partir de trois dimensions fonctionnelles de la décentralisation à savoir :

- Les fonctions politiques pour transformer l'habitant en citoyen et renforcer le sentiment d'appartenance à une communauté nationale et de fierté locale ;
- Les fonctions d'administration du territoire pour améliorer la qualité de la gouvernance locale dans tous les domaines de compétences communales (propres, partagées, déléguées) ;

- Les fonctions de développement territorial pour sortir les communautés de la pauvreté.

L'IGL est un instrument qui mesure la qualité et les performances des communes dans la délivrance et l'accès des populations aux services publics.

L'élaboration d'un Indice de bonne Gouvernance Locale (IGL) répond à plusieurs objectifs :

- servir comme instrument de mesure de la gouvernance locale ;
- susciter l'émulation entre les collectivités locales;
- informer et alerter les différents acteurs sur l'état de la gouvernance locale ;
- servir comme base pour réaliser des auto-évaluations au sein des communes ;
- servir comme outil de discussion/négociation auprès des PTF ou de l'Etat ;
- constituer une base pour établir un système de péréquation ;
- être utilisé pour apporter un appui spécifique aux communes ;
- permettre la conception d'un système d'attribution de primes et de bonus/malus.
- servir comme instrument de sanction de l'équipe municipale/communale à travers le vote des conseillers ;
- permettre la prise de décision.

1.2.2. Décentralisation

La décentralisation est une réforme politique visant à responsabiliser les populations dans la gestion des affaires locales à travers des instances élues et des mécanismes de participation citoyenne au développement local. Elle repose sur les mutations institutionnelles suivantes :

- le transfert des compétences, pouvoirs et patrimoines conformément aux textes législatifs et réglementaires régissant les communes et la PONADEC. Ce transfert peut recourir à différents modes de gestion encadrés par les textes en vigueur : (i) la gestion directe encore appelée la régie directe ou (ii) la gestion déléguée (affermage et concessions) ;
- le transfert de ressources budgétaires conformément au code des collectivités locales et à la Loi de finances de chaque exercice budgétaire : les transferts de ressources peuvent être des dotations globales ou des dotations spécifiant la part dédiée au fonctionnement et la part allouée aux investissements, ou encore des dotations affectées et/ou des dotations non affectées.

La décentralisation s'oppose à la centralisation dans laquelle l'Etat gère tout et partout.

1.2.3. Déconcentration

La déconcentration est une réforme publique portant sur (i) la séparation des missions d'ordre stratégique des missions de mise en œuvre et (ii) la délégation de pouvoirs et de crédits aux structures démembrées d'une institution. Elle comprend deux dimensions : la déconcentration administrative et la déconcentration budgétaire.

- la déconcentration administrative porte sur la délégation de compétences et de pouvoirs, la répartition convenable des ressources humaines entre la portion centrale et l'intérieur du pays, l'adaptation des procédures et outils pour l'appui-conseil aux

collectivités locales, le partenariat Public-Privé, la territorialisation du contrôle financier et des procédures de passation des marchés publics ;

- la déconcentration budgétaire concerne la participation des administrations déconcentrées au processus de préparation du budget du département ministériel, la formalisation des lignes de crédits auxquelles les administrations déconcentrées sont éligibles, la délégation de crédits permettant à chaque administration déconcentrée d'avoir tout au moins un budget de fonctionnement articulé avec un plan de travail annuel, l'ordonnancement des crédits délégués par le dépositaire de l'autorité de l'Etat (Préfet), l'exécution des dépenses par l'administration déconcentrée selon les procédures de finances publiques.

La déconcentration a pour finalité : la lutte contre l'engorgement du pouvoir central qui est source de lenteur dans le traitement des affaires, le rapprochement de l'administration des administrés, la prise en compte des données locales. Dans le cadre du P2D, la déconcentration vise particulièrement le soutien et l'accompagnement des communes dans l'exercice des compétences qui leur sont conférées ainsi que le contrôle du respect de la légalité et de l'intérêt général. A la différence des communes, les services déconcentrés font partie de la même personne morale que le pouvoir central. Ils dépendent de celui-ci.

1.3 Fondements de l'IGL

L'indice de Gouvernance Locale trouve son fondement dans les textes de la décentralisation, la constitution du 11 décembre 1990.

- **Les Textes de la décentralisation et l'IGL**

La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin confère des prérogatives aux élus locaux en matière de gestion du développement à la base. L'exercice de ces prérogatives doit se faire dans le respect des principes contenus dans la charte nationale de bonne gouvernance locale.

L'élaboration de l'IGL trouve son fondement, non seulement dans ces textes mais aussi dans la Constitution du 11 décembre 1990.

Conformément à la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, la commune est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Principes de bonne gouvernance au niveau local :

- La légalité et/ou la primauté du droit ;
- La participation des citoyens organisés ou non au processus de prise de décisions ;
- La transparence dans le partage de l'information impliquant une ouverture des procédures de gestion de prise de décisions ;
- L'efficacité et l'efficience des décisions et des actions des autorités locales ;
- L'équité, l'égalité et l'impartialité dans le traitement des cas similaires ;
- L'obligation de compte rendu des élus à leurs mandants et des fonctionnaires communaux à leur hiérarchie ;
- La responsabilisation ou l'imputabilité des élus et fonctionnaires communaux ;
- La prise en compte de la dimension genre.

(MDGLAAT, octobre 2011 : Charte Nationale sur la gouvernance locale en République du Bénin)

Elle s'administre librement par un conseil élu dans les conditions fixées par la présente loi. Elle constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.

La commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que collectivité territoriale décentralisée. Elle exerce en outre, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'État. Elle concourt avec l'État et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie. Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la réglementation ne fixe pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois dans les conditions fixées par la loi.

La Constitution dispose en son article 8 que : « La personne humaine est sacrée et inviolable. L'État a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger. Il lui garantit un plein épanouissement. A cet effet, il assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi.

Cette constitution donne le droit à tout être humain, au développement, et au plein épanouissement de sa personne dans ses dimensions matérielles, temporelles, intellectuelle et spirituelle, pourvu qu'il ne viole pas les droits d'autrui, ni n'enfreigne l'ordre constitutionnel et les bonnes mœurs. L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional.

- **L'IGL et le PND**

L'objectif du Plan National de Développement est d'atteindre une croissance soutenue, durable et inclusive d'au moins 10% en 2025 axée sur le développement de l'agro-industrie, du tourisme et des services dans un cadre de gouvernance nationale et locale plus efficace en misant sur l'amélioration du capital humain et des infrastructures.

L'IGL étant un indice composite, en lien avec l'ODD 16, le PND est en cohérence avec les IGL pour autant que le quatrième objectif stratégique du PND vise à « **Consolider l'État de droit et la bonne gouvernance »**

Les objectifs spécifiques assignés à cet objectif stratégique sont :

- consolider les acquis en matière de droits humains et de la démocratie ;
- promouvoir une administration de développement ;
- renforcer l'accès de tous à une justice indépendante, intègre et efficace.

Au moment de son élaboration, les aspirations collectées auprès des populations à la base portent essentiellement sur **l'amélioration de la qualité de la gouvernance locale**, l'attractivité des territoires et l'émergence de pôles régionaux de développement viables. Ces aspirations, laissent transparaitre entre autres : i) le renforcement du processus de déconcentration et de décentralisation avec un transfert effectif des compétences aux communes pour une mise en valeur optimale des potentialités des régions ; ii) l'amélioration du pilotage et de la gestion du développement des régions qui restent encore caractérisés par la

faible prise en compte de la dimension à long terme et une quasi absence d'organisation, de planification et de l'occupation du territoire, débouchant sur une gestion non rationnelle du potentiel des ressources naturelles ; iii) l'amélioration de la compétitivité et de l'attractivité des territoires pour la construction de véritables pôles régionaux de développement viables ; iv) la mise en œuvre de programmes spécifiques pour des gains rapides au niveau des ODD pour les territoires accusant plus de retard, v) le développement d'une véritable politique d'intégration au niveau des communes frontalières visant à favoriser la coopération transfrontalière.

- **L'IGL et le PC2D**

Premier programme d'opérationnalisation du Plan National de Développement (PND), le Programme de Croissance pour le développement Durable (PC2D) ambitionne de consolider les acquis de la décentralisation et de la gouvernance locale.

Le diagnostic réalisé dans le cadre du PC2D a révélé que des progrès substantiels ont été enregistrés en matière de décentralisation et de gouvernance locale, mais les acquis doivent être capitalisés et consolidés.

De plus le diagnostic montre que des contraintes continuent de peser sur le secteur de la décentralisation et de la gouvernance locale et concernent : (i) la faiblesse des ressources financières des communes en lien avec les compétences transférées ; (ii) la faiblesse du taux d'exécution des budgets communaux avec des reports de crédits d'un montant considérable sur l'exercice suivant ; (iii) les progrès lents et timides dans l'élaboration et la mise en œuvre des principaux outils techniques de la mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (les PDCAD et les Plans de décentralisation et de déconcentration) ; (iv) l'insuffisance et/ou la faible orientation des ressources humaines communales ; (v) la faiblesse dans la mise en œuvre des Programmes Annuels d'Assistance Conseil et de leur système de suivi-évaluation ; et (vi) le pilotage de la PONADEC et son système de suivi-évaluation qui demeurent toujours perfectibles.

Pour corriger ces contraintes révélées, le PC2D envisage des actions fortes pour renforcer le processus de décentralisation/déconcentration et de la gouvernance locale. Au nombre des actions retenues, il y a :

(i) le renforcement des ressources financières des Collectivités Territoriales pour une offre de services sociaux de base de qualité aux populations ; (ii) le renforcement de la gouvernance démocratique à l'échelle locale (redevabilité, transparence et participation citoyenne) ; (iii) le renforcement des ressources humaines, matérielles et financières des communes, de l'administration préfectorale et des services déconcentrés de l'Etat. (iv) la généralisation des instruments techniques de mise en œuvre de la PONADEC que sont les Plans de Décentralisation et de Déconcentration (P2D) et les Programmes Départementaux de Développement Intersectoriel (PDDI) ; (v) l'élaboration d'une méthodologie harmonisée d'élaboration et d'évaluation des Programmes Annuels d'Assistance Conseils (PAAC) et la dynamisation des Comités Départementaux de suivi des PAAC ; (vi) l'élaboration et la mise en œuvre efficace des Programmes Annuels d'Assistance Conseil et le renforcement des crédits délégués ; et (vii) le renforcement du dispositif de pilotage et de suivi-évaluation de la PONADEC.

Une analyse approfondie de ces actions montre clairement que le PC2D intègre dans son plan d'action la dimension de la décentralisation et de la gouvernance locale.

1.4 Processus d'élaboration du rapport.

Plusieurs étapes ont marqué le processus d'élaboration du rapport sur la gouvernance locale à partir de l'IGL.

En prélude à ce rapport, un impressionnant travail d'élaboration d'un guide méthodologique a été effectué. C'est sur la base des instructions et consignes données dans le guide que le SP/CIP-PONADEC en collaboration avec l'équipe de consultants ont rédigé ce présent rapport.

Plusieurs travaux préliminaires ont permis d'aboutir à ce rapport.

Méthodologie d'élaboration de l'IGL

Ce point décrit la démarche méthodologique utilisée pour le calcul de l'Indice de bonne Gouvernance Locale (IGL) au Bénin ainsi que les résultats de son test à partir des données collectées sur un échantillon limité de communes.

Il est structuré autour de trois points. Le premier présente la revue des méthodes de calcul des indices de gouvernance. Le second point est consacré à la description de la méthode proposée pour le calcul de l'IGL et la cartographie des communes au Bénin.

Revue des méthodes de calcul d'Indices composites.

Plusieurs expériences de calcul d'Indices composites ont été réalisées à travers le monde[1].

On peut mentionner entre autres, l'Indice de la Gouvernance Urbaine (IGU) initié en 2000 sous le parrainage de l'ONU-Habitat, le Baromètre de la Gouvernance Locale (BGL) élaboré en Afrique du Sud par Impact Alliance en 2005 et l'indice de bonne gouvernance pour le développement local (indice GOFORGOLD) élaboré en Afghanistan en 2007 par une structure indépendante Afghane sur la Gouvernance Locale.

En général, pour ces expériences, les approches méthodologiques utilisées se recoupent pour la plupart en ce qui concerne d'une part, la méthode d'agrégation de l'indice que ce soit à l'échelle globale ou par domaine et d'autre part, la méthode de traitement des indicateurs. L'indice global ou par domaine est calculé par une moyenne arithmétique pondérée ou non.

Quant aux indicateurs, ils sont souvent normalisés et intégrés dans les sous-indices. La normalisation est faite à travers une échelle variable selon la nature de l'indicateur. Pour des indicateurs quantitatifs libellés sous forme de ratio, ils sont souvent catégorisés en cinq classes (1 à 5) et à chaque classe est attribué un score croissant et progressif variant entre 0 et 1. Pour les indicateurs qualitatifs, la normalisation est faite à travers une série de questions opérationnelles basées sur des paramètres de performances. Les scores attribués sont également compris entre 0 et 1.

Pour le calcul de l'indice global de gouvernance, des poids relatifs sont généralement attribués aux indicateurs et aux domaines. Aussi, des échelles sont utilisées pour apprécier la

[1] A Users' Guide to Measuring Local Governance (PNUD, 2008).

performance des municipalités en termes de bonne gouvernance. Elles sont situées généralement entre 1 désignant une très bonne gouvernance et 5, une très mauvaise gouvernance.

Bien que portant sur une thématique différente, la nouvelle méthodologie de calcul de l'Indice de Développement Humain(IDH) développée dans l'édition 2010 du Rapport Mondial sur le Développement Humain (RMDH) a été également soulignée surtout par rapport à sa forme fonctionnelle. La formule de calcul utilise dorénavant la moyenne géométrique, en lieu et place de la moyenne arithmétique précédemment utilisée pour le calcul de l'IDH.

L'IDH varie entre 0 et 1. Plus le niveau de développement humain s'améliore, plus son IDH s'accroît et se rapproche de 1.

Pour cette étude, nous nous proposons d'utiliser la nouvelle méthodologie développée par le PNUD pour le calcul de l'indice de Développement Humain (IDH). En effet, le processus de normalisation des indicateurs qu'elle intègre permet de mettre en évidence les efforts accomplis pour combler le déficit en matière de gouvernance et le niveau auquel chaque commune se situe par rapport à ce déficit[2].

Méthode de calcul de l'IGL.

Le calcul de l'IGL est décliné à deux niveaux : la détermination des sous-indices ou indice par domaine et l'agrégation des sous-indices pour obtenir l'indice de bonne Gouvernance Locale.

Détermination des sous-indices de Gouvernance Locale

Les sous-indices de l'Indice de bonne Gouvernance Locale ou indices par domaine sont déterminés selon la démarche suivante qui comporte deux étapes.

Etape 1 : Normalisation des indicateurs (choix des valeurs « minimale » et « maximale » et détermination de l'indice primaire associé à chaque indicateur).

Globalement, un indice est généré à partir d'un ensemble d'indicateurs souvent de nature différente. Pour pouvoir les agréger en un seul indice, ils sont normalisés, c'est-à-dire convertis en une échelle commune qui permet de créer des classements de performance pour cet ensemble d'indicateurs, quel que soit le degré de différence entre ces derniers.

Selon l'approche retenue, il s'agit de fixer pour chaque indicateur une valeur maximale (taux[3] plafond) et une valeur minimale (taux plancher) qui permettent de convertir les indicateurs en indices compris entre 0 et 1 de sorte que la valeur maximale équivaut à un indice dimensionnel de 1 et la valeur minimale un indice de 0.

Ainsi, pour chaque indicateur ($\boldsymbol{i}$) du domaine ($\boldsymbol{j}$) de Gouvernance Locale,$\boldsymbol{j \epsilon \{1,2,3,4,5\}}$, noté $\boldsymbol{X_{ij}}$, il est retenu une valeur « minimale » ($\boldsymbol{X_i^{min}}$) et une valeur « maximale » ($\boldsymbol{X_i^{max}}$).

[2] Cf formule dans la section 2
[3] Taux pour les indicateurs quantitatifs et score les pour les indicateurs qualitatifs.

Par la suite, pour cet indicateur, il est déterminé l'indice primaire qui lui est associé, selon la formule suivante :

$$\boldsymbol{I_{ij} = \frac{X_{ij} - X_i^{min}}{X_i^{max} - X_i^{min}}} \quad (\mathbf{1})$$

avec $\boldsymbol{X_{ij}}$ la valeur observée.

Cet indice primaire vise à mettre en évidence l'effort accompli pour combler le déficit en matière de gouvernance locale et le niveau auquel la commune se situe par rapport à ce déficit.

Dans cette perspective, le choix des valeurs « minimale » et « maximale » a été effectué selon l'approche relative[4]. Les seuils sont déterminés sur la base des comparaisons entre les communes mais aussi suivant les normes et les valeurs cibles des indicateurs afin de rendre réellement compte des performances enregistrées par rapport aux résultats souhaités[5]. Généralement, les valeurs maximales retenues sont celles des indicateurs effectivement constatés à l'année de calcul. La référence aux valeurs minimales permet d'apprécier les efforts réalisés par rapport à chaque indicateur. Les valeurs retenues correspondent aux valeurs tolérables[6] ou les « zéros naturels ».

Par ailleurs, pour les indicateurs dont la valeur faible signifie plutôt une bonne gouvernance comme c'est le cas par exemple pour l'indicateur relatif au nombre de contentieux fonciers impliquant la Marie (élus et agents de la mairie avec des tiers) dans le domaine Gouvernance Territoriale et Foncière, la normalisation est faite suivant la formule ci-après :

$$\boldsymbol{I_{ij} = 1 - \frac{X_{ij} - X_i^{min}}{X_i^{max} - X_i^{min}}}$$

Etape 2 : Détermination du sous-indice de Gouvernance Locale associé à chaque domaine

Deux aspects sont souvent distingués à ce stade : la méthode de calcul de l'indice et la pondération.

---

[4] La normalisation s'opère selon deux approches, l'approche absolue et l'approche relative. L'approche absolue, les seuils sont retenus selon les standards internationaux.

[5] L'indice doit surtout permettre de faire le suivi de la dynamique interne de Gouvernance Locale au regard des orientations de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC). La moyenne géométrique étant utilisée pour agréger les résultats, la valeur maximale n'affecte pas la comparaison relative (en pourcentage) entre deux communes ou deux intervalles de temps donnés. En revanche, les valeurs minimales ont une incidence sur tout exercice de comparaison.

6 Evaluation de la gouvernance locale au Bénin (ANCB), 2006

Pour chaque domaine de l'IGL, un sous-indice composite est calculé. Pour un domaine j de la Gouvernance Locale, le sous-indice composite (I_j) est obtenu à partir des indices primaires, en utilisant la moyenne géométrique. Ainsi, les sous-indices de Gouvernance Locale sont calculés suivant la formule ci-après :

$$\boldsymbol{I_j = \sqrt[n_j]{I_{1j} \times I_{2j} \times \ldots \times I_{n_j j}}} \quad (\mathbf{2})$$

Pour les sous-indices composites relatifs à chaque domaine, la pondération est identique à tous les indicateurs. Le choix de la pondération uniforme appliquée aux différents indicateurs vise à indiquer qu'ils se valent tous dans un domaine donné de la Gouvernance Locale.

Plus la valeur de l'indice d'un domaine est proche de l'unité, moins la commune a des efforts à fournir par rapport à ce domaine. A contrario, une valeur proche de zéro signifie que la commune, par rapport au domaine concerné est en retard au vue des objectifs fixés.

Détermination de l'Indice de Gouvernance Locale (IGL).

L'IGL est obtenu par l'agrégation des sous-indices composites en utilisant également la moyenne géométrique. Il est donné par :

$$\boldsymbol{IGL = \sqrt[\sum w_i]{I_1^{w_1} \times I_2^{w_2} \times I_3^{w_3} \times I_4^{w_4} \times I_5^{w_5}}} \quad (\mathbf{3})$$

$\boldsymbol{w_i}$ représente le poids attribué à chaque domaine et $\sum_i^5 \boldsymbol{w_i} = \mathbf{1}$. Avec cette formulation, il n'y a plus de substituabilité parfaite à travers les domaines. L'expression 3 exprime la substituabilité imparfaite entre les dimensions de l'IGL.

Plus la valeur de l'IGL d'une commune est proche de l'unité, plus on peut affirmer qu'elle a réalisé une très bonne performance en termes de gouvernance locale.

Cartographie des communes.

A partir de l'IGL, nous proposons de faire une cartographie des communes par rapport au niveau de gouvernance locale à l'aide d'une échelle de performance composée de cinq niveaux. Ainsi, cinq classes ont été définies en fonction des quintiles de la distribution de l'IGL.

A chaque niveau, est associée une couleur spécifique visant à traduire l'ampleur de la performance, comme illustré ci-après.

Tableau 1 : Description générale des cinq niveaux de performance dans la gouvernance locale

Niveaux : Classe de l'indice de gouvernance (I)	Couleur	Appréciation par rapport à la performance enregistrée	Description de la situation
1 : $\boldsymbol{I \geq Q_4}$		Performante, forte	Situation généralement adéquate et stable dans la gouvernance locale
2 : $\boldsymbol{Q_3 \leq I < Q_4}$		Acceptable, Moins forte	Niveau limité de la situation de gouvernance et accumulation de risques de détérioration de la qualité de gouvernance
3 : $\boldsymbol{Q_2 \leq I < Q_3}$		Passable, moyenne	Insuffisance de pratiques de bonne gouvernance par rapport à une situation adéquate et manque accélérée d'externalités positives relatives à la gouvernance de base, risquant de basculer la commune au niveau 4 ou 5
4 : $\boldsymbol{Q_1 \leq I < Q_2}$		Faible	Insuffisance relativement grave de pratiques de bonne gouvernance par rapport à la situation adéquate assortie d'une détérioration excessive, une absence des normes modérément prononcée et une perte d'externalités positives relatives à une bonne gouvernance
5 : $\boldsymbol{I < Q_1}$		Très Faible	Manque accru de pratiques de bonne gouvernance par rapport à la situation adéquate, graves préjudices aux normes de bonne gouvernance et prédisposition massive de la commune à la détérioration prononcée de la qualité de gouvernance.

Source : Adaptation de la carte d'accessibilité aux infrastructures de base, 2013. NB : Qi=quartile.

Calcul des indicateurs.

Pour les 45 indicateurs, une fiche d'opérationnalisation a été élaborée. En plus des éléments de description de l'indicateur et son objectif, elle présente notamment la formule de calcul, les scores attribués, l'unité de mesure, la méthode de collecte, le mode de traitement, de transmission et le format de diffusion. Au regard de la méthodologie retenue, pour la plupart des indicateurs, le calcul a été direct. L'attribution de scores a été faite pour un nombre restreint

d'indicateurs dont la formulation dépend de plusieurs variables notamment qualitatives. Le descriptif y afférent est présenté en annexe.

Approche d'élaboration du rapport

L'élaboration de ce rapport sur l'état de la gouvernance locale à partir de l'IGL a été conduite de façon participative avec l'implication de tous les acteurs à tous les niveaux : local, départemental et national.

Plusieurs formations ont été organisées pour informer et sensibiliser les acteurs sur le processus et l'importance de disposer de ce type de rapport. Les différentes formations ont porté sur les thématiques suivantes :

- Le processus de production de l'IGL ;
- L'utilité de l'IGL ;
- Les rôles et responsabilités des acteurs dans la production de l'IGL ;
- L'opérationnalisation de l'Indice de bonne Gouvernance Locale ;
- Etc.

De plus, une fiche (sous format Excel) de collecte des données a été élaborée et les acteurs communaux ont été formés sur son contenu et le mode de son remplissage. En effet, les informations qui ont servi à écrire ce rapport sont fournies par les agents communaux sous la supervision de la tutelle.

Une application informatique a été conçue et validée. Les données des maquettes remplies par les communes sont directement exportées dans cette application informatique qui a automatiquement généré les IGL par domaine et par commune, de même que les indicateurs retenus pour l'étude.

Il convient de noter que malgré les multiples relances, les communes n'ont pas fournie toutes les informations requises et mentionnées sur la maquette. Au cours du traitement et pour assurer l'exhaustivité des données à intégrer sur la plateforme informatique, les informations manquantes sont considérées comme une contre-performance pour cette commune.

Les consultants retenus pour rédiger ce premier rapport sur l'IGL ont tout simplement extrait de cette plateforme informatique les données nécessaires pour la rédaction du rapport.

1.5 Difficultés rencontrées au cours du processus et les améliorations à apporter au système de collecte et de traitement des données.

➢ **Les difficultés rencontrées**

Plusieurs difficultés ont été rencontrées dans le processus d'élaboration de ce premier rapport sur la gouvernance locale à partir de l'IGL.

Au nombre de ces difficultés, on peut retenir :

- Le mauvais remplissage des fiches de collecte par les communes malgré les formations qui leur ont été données. Les communes ont été à plusieurs reprises relancées pour apporter des améliorations aux erreurs contenues dans les fiches. Cette situation a dans une certaine mesure ralentie le processus. Cette façon de faire ne garantit pas forcément la fiabilité des données fournies par les communes.

- Le SP-CIP/PONADEC qui est chargé de conduire le processus n'a pas eu les moyens financiers nécessaires pour parcourir toutes les communes du Bénin pour s'assurer de la fiabilité des informations fournies par les communes.

- Les fiches de collecte d'informations telles que conçues ne permettent pas de donner les facteurs explicatifs des contreperformances enregistrées par les communes à travers leurs administrations dans l'exercice de leurs fonctions. Cette situation ne permet de comprendre les résultats obtenus afin de proposer des solutions d'amélioration. Ce qui constitue une véritable limite à ce rapport qui ne fournit pas les causes des problèmes constatés ou difficultés rencontrées par les élus communaux et le personnel des administrations. Etant donné qu'il s'agit d'un rapport de référence, cette situation pourra trouver une solution dans les prochaines éditions.

- Le traitement des données a été effectué manuellement alors qu'il était prévu qu'il se fasse automatiquement pas le biais de la plateforme informatique créée à cet effet. Mais malheureusement, la plateforme informatique n'a pas bien fonctionné. Cet état de chose a considérablement ralenti les délais de production du rapport.

- **Propositions d'amélioration à apporter au système de collecte et de traitement des informations**

Pour les éditions futures, l'équipe de consultants formule les recommandations suivantes pour faciliter et accélérer le processus :

- Impliquer les consultants dans le processus d'élaboration du rapport dès le démarrage des opérations. Il est nécessaire qu'ils soient associés aux différentes étapes du processus pour leur permettre d'avoir une bonne compréhension des enjeux et des défis à relever dans les communes en matière de gouvernance locale ;

- Actualiser les maquettes de collecte de données de façon à éviter pour les prochaines éditions d'éventuelles difficultés dans le remplissage.

- Former les acteurs communaux et départementaux sur le remplissage des fiches de collecte et sur l'importation des données sur la plateforme informatique, avec une bonne simulation sur les façons de faire pour une réelle appropriation de ces outils par ceux-ci.

- Mettre en place un système de validation des données renseignées par les communes pour s'assurer de leurs fiabilités et de leur véracité.

- Que le SP-CIP/PONADEC procède à l'apurement des données collectées dans les communes par la vérification sur place des sources de chaque information fournie dans la fiche de collecte.

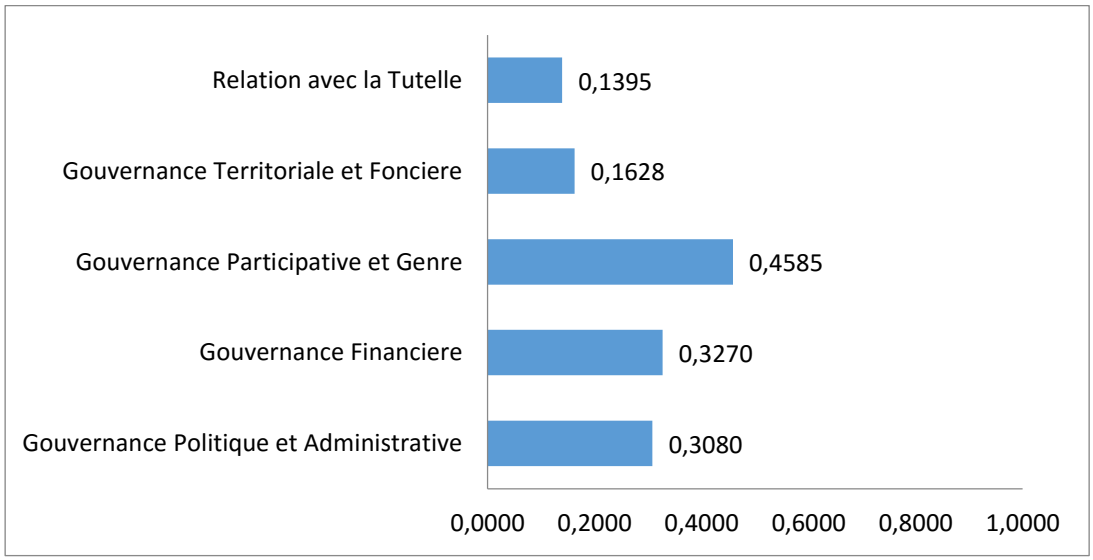
- S'il est incontestable que le rapport sur l'état de la gouvernance locale à partir de l'IGL est un outil important de promotion de la décentralisation et de la gouvernance locale dans le pays, il est alors indispensable de mettre les moyens nécessaires (matériels, humains et financiers) à la disposition du SP-CIP/PONADEC, chargé de son élaboration pour sortir un produit à temps réel avec des informations fiables et justes.

II. Résultats des analyses sur l'état de la gouvernance locale à partir l'IGL

2.1. Synthèse nationale sur l'état de la gouvernance locale à partir de l'IGL

2.1.1. Situation générale par domaine de gouvernance locale au plan national

Graphique 1 : Situation général par domaine au plan national



Le graphique ci-dessus représente les performances dans les différents domaines de gouvernance au plan national. Globalement les sous-indices par domaine ne sont pas

satisfaisants. Ils sont très faibles dans les domaines liés respectivement aux relations avec la tutelle avec un score de 0,1395 et de la gouvernance territoriale et foncière avec un score de 0,1625. Ils sont faibles dans les domaines de la gouvernance politique et administrative avec un score de 0,3080 et de la gouvernance financière avec un score de 0,3270. Le sous-indice dans le domaine de la gouvernance participative et genre (0,4585) est quant à lui acceptable.

Il ressort de ces résultats, qu'au cours de l'année 2016, il y a un véritable problème de collaboration entre la tutelle et les communes du Bénin en général. Cette collaboration mérite d'être corrigée pour l'enracinement de la décentralisation au Bénin, quand nous savons le rôle primordial que joue la tutelle dans le processus de décentralisation et de la déconcentration. De même, les élus doivent faire d'impliquer les citoyens dans la gestion des affaires communales et plus particulièrement la reddition des comptes sur leurs réalisations et l'initiation de plus d'actions en direction des femmes.

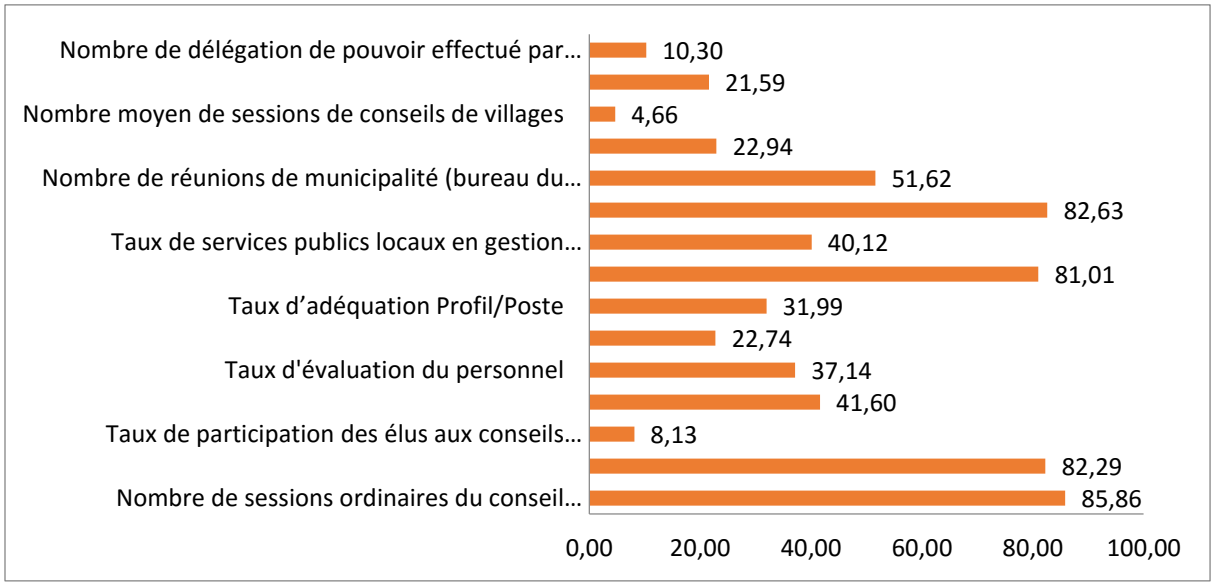
En somme, le niveau des sous-indices dans chaque domaine montre qu'il y a un important travail à faire pour améliorer la gouvernance locale dans les communes du Bénin. Il est alors nécessaire de commencer par questionner les contre-performances enregistrées afin de déceler leurs véritables causes qui serviront à définir les types d'appui à apporter pour relever le défi de la bonne gouvernance dans les communes.

Au plan national, le Benin présente un IGL de 0.2635. Très faible, ce résultat n'est que le reflet de la performance de toutes les communes dans leur ensemble. Au vu de ce résultat, les communes du Benin souffrent d'une insuffisance relativement grave de pratiques de bonne gouvernance par rapport à la situation adéquate. Aussi, indique-t-il une détérioration excessive, une absence des normes modérément prononcée et une perte d'externalités positives relatives à une bonne gouvernance. Ainsi, de sérieuses actions doit être menées pour redynamiser la gouvernance locale dans tous ces aspects pour le bien-être des populations à la base.

2.1.2. Analyse de l'Etat de la Gouvernance locale par domaine retenu

A- Gouvernance Politique et administrative

Graphique 2 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative au plan national (en %)



Source : Données agrégées à partir des informations fournies par les communes

Le graphique ci-dessus résume les indicateurs de la gouvernance politique et administrative au plan national.

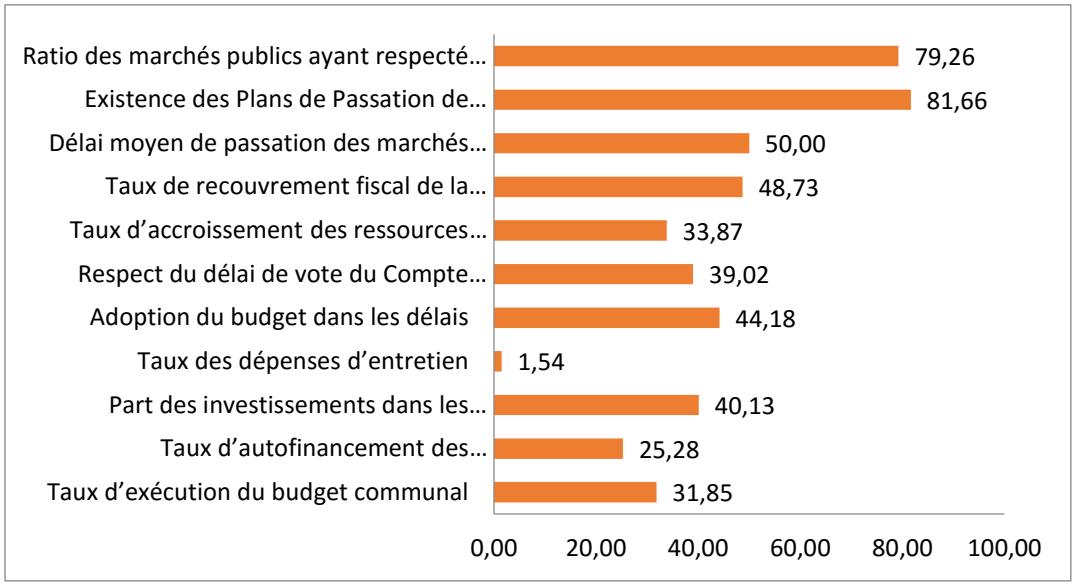
Ces indicateurs révèlent que les différentes communes tiennent régulièrement et de façon satisfaisante, leurs sessions ordinaires du conseil communal. Egalement, les services communaux fonctionnent de façon satisfaisante de même que la fonctionnalité du système de classement et d'archivage et les rapports d'activités périodiques des maires. Au cours de l'année, les réunions de municipalité sont moyennement tenues entre le maire et ses adjoints. Si les réunions du conseil communal se sont tenues de façon satisfaisante, la participation des élus à ces sessions est cependant très faible.

En outre, bien que le personnel ne soit pas assez évalué, il est important de souligner que les postes occupés par les agents communaux ne correspondent pas forcément à leur profil, dans la mesure où le taux d'adéquation profil/poste n'est que de 31.99%. La même tendance s'observe en ce qui concerne les services publics en gestion déléguée et les commissions permanentes fonctionnelles.

A la lumière de cette analyse descriptive de la situation dans le pays, il importe de revoir les pratiques en matière de gouvernance politique et administrative surtout en menant des actions d'amélioration des indicateurs qui influencent négativement ce domaine de gouvernance locale.

B- Gouvernance financière

Graphique 3 : Indicateurs de la Gouvernance Financière au plan national (en %)

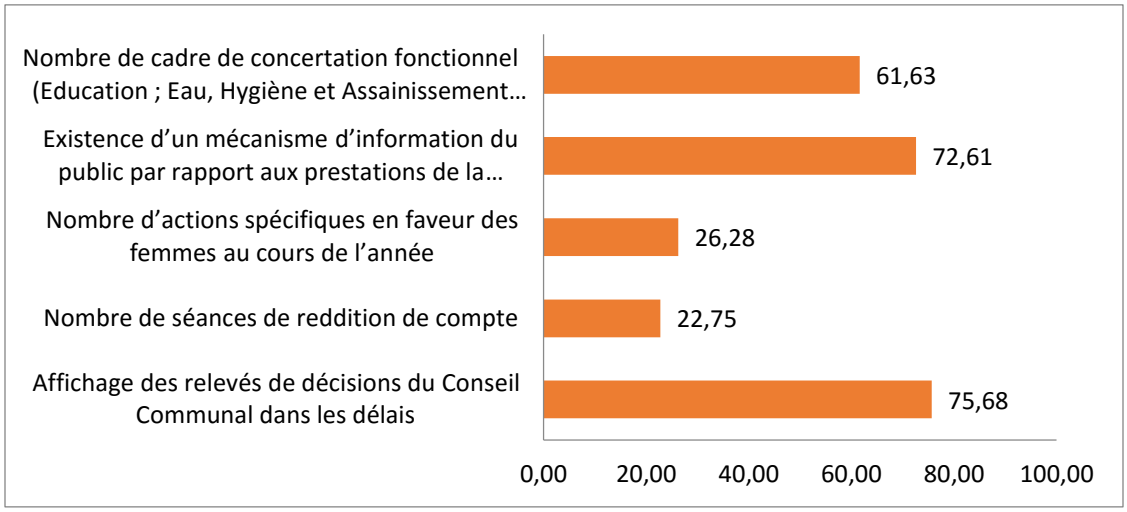


Comme on peut le constater sur le graphique ci-dessus, les règles et standards en matière de procédures des marchés publics sont plus ou moins observés dans presque toutes les communes du pays. Aussi, l'existence de plan de passation des marchés permet une meilleure planification, et favorise la transparence. Le taux d'exécution du budget des communes est insatisfaisant.

Les communes du Bénin ont dans leur globalité au cours de l'année 2016 affiché des faiblesses dans : l'autofinancement des investissements. Ce qui s'explique par la faiblesse relevée dans la mobilisation des ressources fiscales et des ressources propres. Cette situation démontre la nécessité d'accompagner les communes du Bénin dans l'élaboration et la mise en œuvre de véritables stratégies de mobilisation des ressources financières.

C- Gouvernance participative et genre

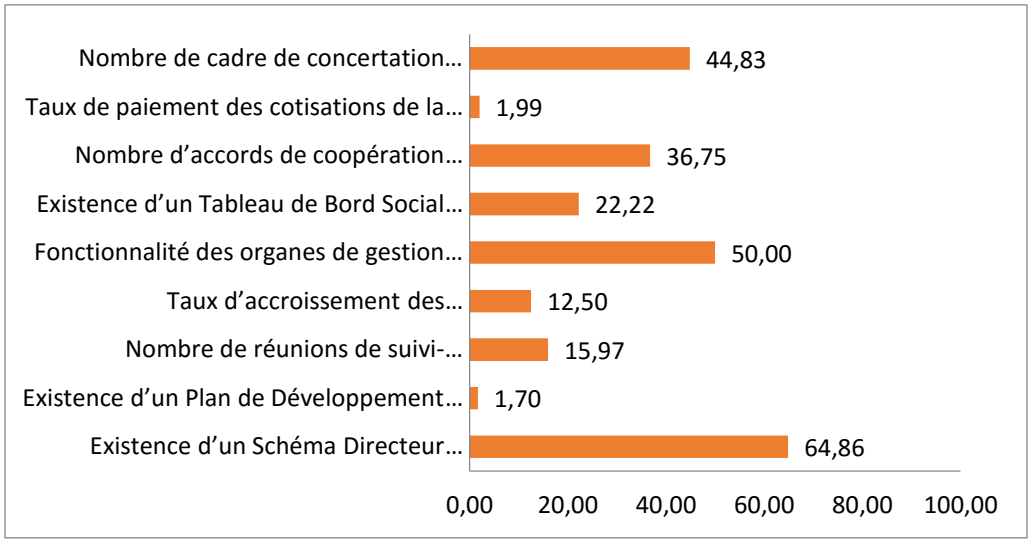
<u>Graphique 4</u> : Indicateurs de Gouvernance Participative et Genre au plan national (en %)



Il apparait que dans la plupart des communes, les relevés de décisions du conseil communal sont affichés dans les délais (75,68%) et qu'il existe un mécanisme d'information du public par rapport aux prestations des communes et les cadres de concertation liés aux secteurs sociaux sont fonctionnels. Ces résultats montrent la volonté de mettre à la disposition des citoyens les informations sur les décisions prises en conseil communal et de les informer sur les prestations offertes. Toutefois, on note une très faible volonté des élus dans l'organisation des séances de reddition des comptes sur les réalisations effectuées dans leurs communes au cours de l'année 2016. Ce qui pourrait expliquer le faible taux de mobilisation des recettes fiscales et des ressources propres dans les communes au cours de la même année.

D- Gouvernance territoriale et foncière

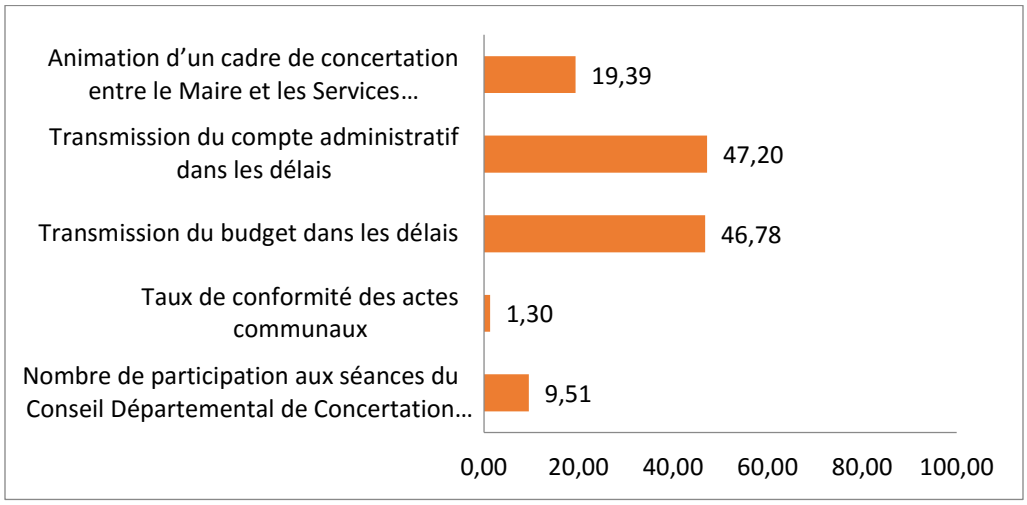
<u>Graphique 5</u> : Indicateurs de Gouvernance Territoriale et Foncière au plan national (en %)



Les indicateurs de gouvernance territoriale et foncière sont peu satisfaisants dans l'ensemble. Il existe dans 64.86% des communes un schéma directeur d'aménagement du territoire et les organismes de gestion foncière sont fonctionnels dans la moitié des communes. Environ 45% des communes consacrent leur temps dans la gestion des contentieux en matière foncière. Les infrastructures économiques et marchandes se sont accrues de 12.5%, alors que la part des investissements dans les dépenses totales de commune est d'environ (40% : voir indicateurs de gouvernance financière) ; Les indicateurs les plus faibles notés sont ceux liés à l'existence de Plan de Développement Communal valide (1.70%) et le taux de paiement des cotisations à l'intercommunalité. La presqu'inexistence de PDC valide au cours de l'année 2016 peut se justifier par le fait que tous les PDC sont arrivés à terme au 31 décembre 2015 et ne sont pas renouvelés au moment de la collecte des informations de cette étude. Le faible taux de paiement des cotisations à l'intercommunalité se justifie aussi par le fait qu'il n'y a pas beaucoup d'intercommunalités au sens de la loi dans le pays.

E- Relations avec la tutelle

Graphique 6 : Indicateurs de Relation avec la Tutelle au plan national (en %)



Les indicateurs les plus faibles sont ceux du domaine de la relation avec la tutelle représentés par le graphique ci-dessus. Ces indicateurs montrent la non conformité des actes communaux dans leur ensemble. On note également une très faible participation des élus aux séances du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) et une faible animation du cadre de concertation entre le Maire et les Services déconcentrés communaux. Ces indicateurs dans leur ensemble expliquent dans une certaine mesure le niveau de la relation des communes avec la tutelle. Des mesures doivent être prises pour reconsidérer ces pratiques qui freinent la gouvernance à la base.

2.2. Analyse de l'état de la gouvernance locale au plan départemental et communal

Cette section fait l'analyse par département des résultats de l'IGL et par commune.

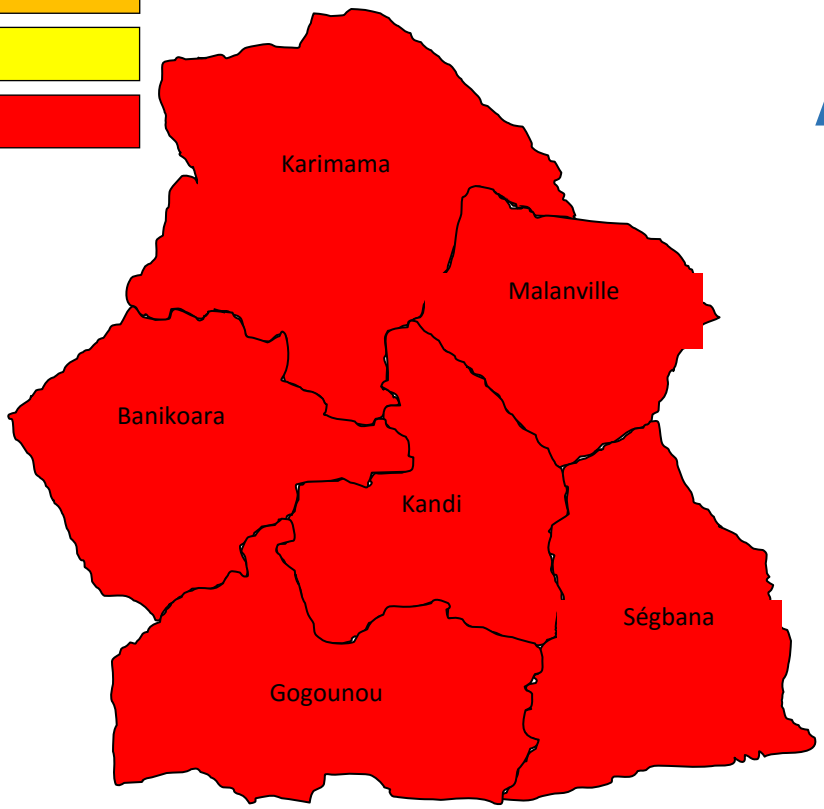
IGL>=0.80 : Performant

0.60<IGL<0.80 : Acceptable

0.40<IGL<0.60 : Moyen/Passable

0.20<IGL<0.40 : Faible

IGL<0.20 : Très faible

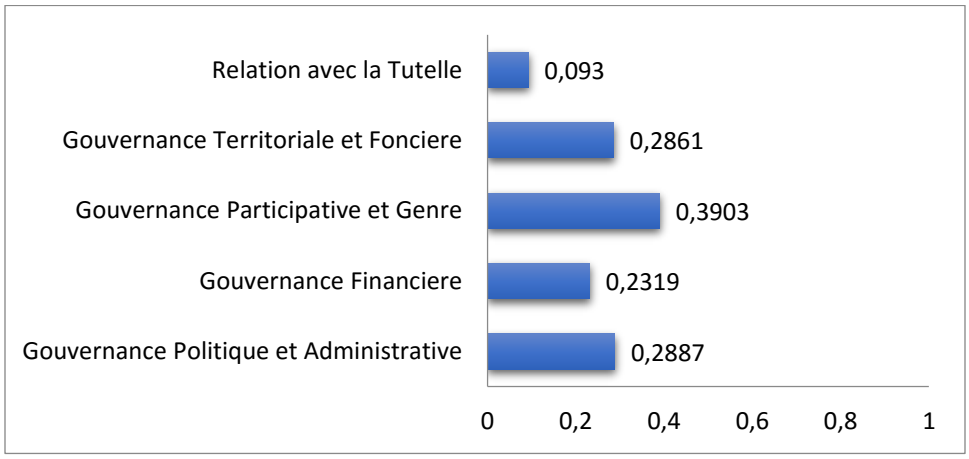


ALIBORI

Carte 1 : Département de l'Alibori

1. Situation générale du département de l'Alibori par domaine de gouvernance locale

Graphique 7 : Situation du département de l'Alibori par domaine de gouvernance



Source : *Données collectées auprès des communes du département*

Le graphique ci-dessus, montre que le département de l'Alibori présente, des résultats peu satisfaisants dans tous les domaines de gouvernances retenus. Le sous-indice le plus significatif du département est celui qui concerne le domaine de la gouvernance participative et le genre (0,3903) et le plus faible est lié au domaine de la relation avec la tutelle (0,0093). Ces résultats posent un véritable problème de gouvernance locale dans tous les domaines de gouvernance retenus pour cette étude.

Ces résultats constituent, le reflet du niveau de performance de l'ensemble des communes du département dans leur ensemble. Ils donnent un aperçu sur les besoins d'interventions, d'actions et de réformes en vue d'améliorer la gouvernance locale dans les communes dudit département pour le mieux-être des administrations locales et de leurs administrés.

Tableau 2 : Performance Communale par domaine de l'IGL dans l'Alibori

Communes	Gouvernance Politique et Administrative	Gouvernance Financière	Gouvernance Participative et Genre	Gouvernance Territoriale et Foncière	Relation avec la Tutelle
Banikoara	0,1287	0,2638	0,4925	0,0917	0,0035
Gogounou	0,1983	0,1098	0,3370	0,0445	0,0197
Kandi	0,0433	0,2641	0,0553	0,0757	0,0035
Karimama	0,0979	0,0722	0,1549	0,0538	0,0035
Malanville	0,0822	0,1067	0,4432	0,1042	0,0026

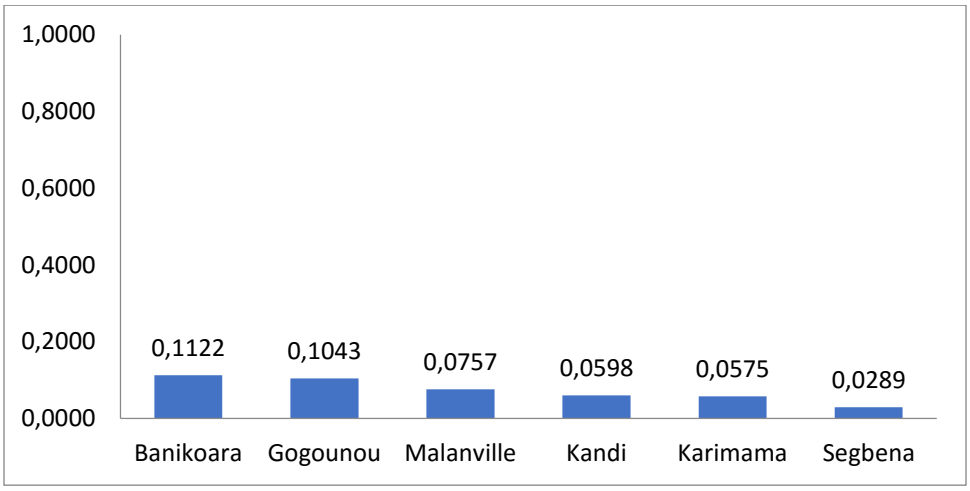
Sègbana	0,0910	0,0263	0,1669	0,0198	0,0004
ALIBORI	**0,2887**	**0,2319**	**0,3903**	**0,2861**	**0,0930**

Source : *Données collectées auprès des communes du département*

Le tableau ci-dessus présente les scores des sous-indices par domaine et par commune du département. Les données de ce tableau montrent que le niveau de performance par domaine de gouvernance de l'ensemble des communes du département est très faible. En matière de gouvernance politique et administrative, la commune de Gogounou vient en tête avec un sous-indice de 0,1983 suivi respectivement des communes de Banikoara (0,1287), de Karimama (0,0979), de Sègbana (0,091), de Malanville (0,0822) et de Kandi le chef-lieu de département (0,0433). En matière de Gouvernance financière, c'est la commune de Kandi qui vient en tête avec un sous-indice de 0,2641 suivi respectivement de des communes de Banikoara (0,2638), et de Gogounou (0,1098). Le domaine de gouvernance dans lequel les communes ont un sous-indice acceptable est celui de la gouvernance participative et genre. Il s'agit des communes de Banikoara et de Malanville.

2. Analyse de la performance des communes de l'Alibori en fonction de l'IGL

Graphique 8 : IGL par commune de l'Alibori



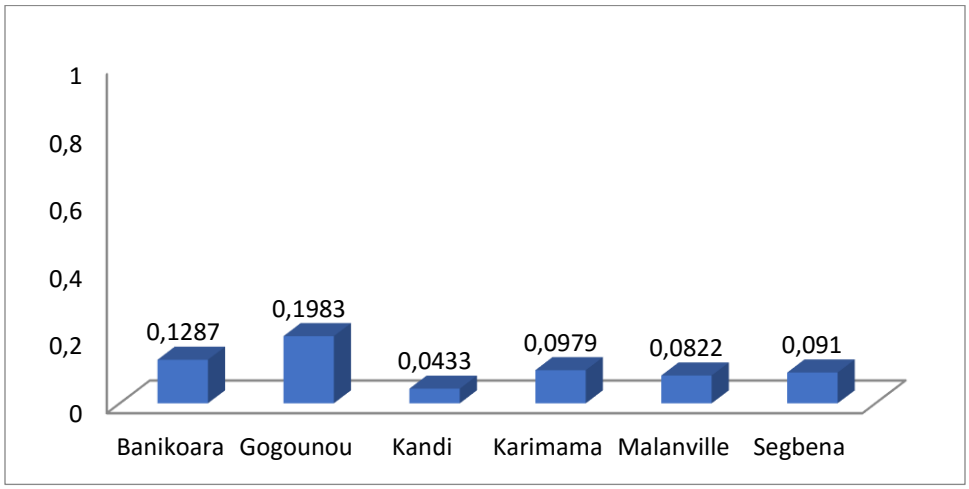
Source : Données collectées dans les communes

Comme l'indique la figure ci-dessus, les indices de gouvernances locales sont rangés dans l'intervalle 0,0289-0,1122. Au vu de ces résultats, les communes du département de l'Alibori présentent des faiblesses notoires en matière de bonne gouvernance. Ce niveau des IGL ne favorise pas la décentralisation et le développement à la base dans les communes du département.

3. Analyse de la performance des communes de l'Alibori par domaine

a) Domaine de la Gouvernance Politique et Administrative dans l'Alibori

Graphique 9 : Performance en Gouvernance Politique et Administrative dans l'Alibori



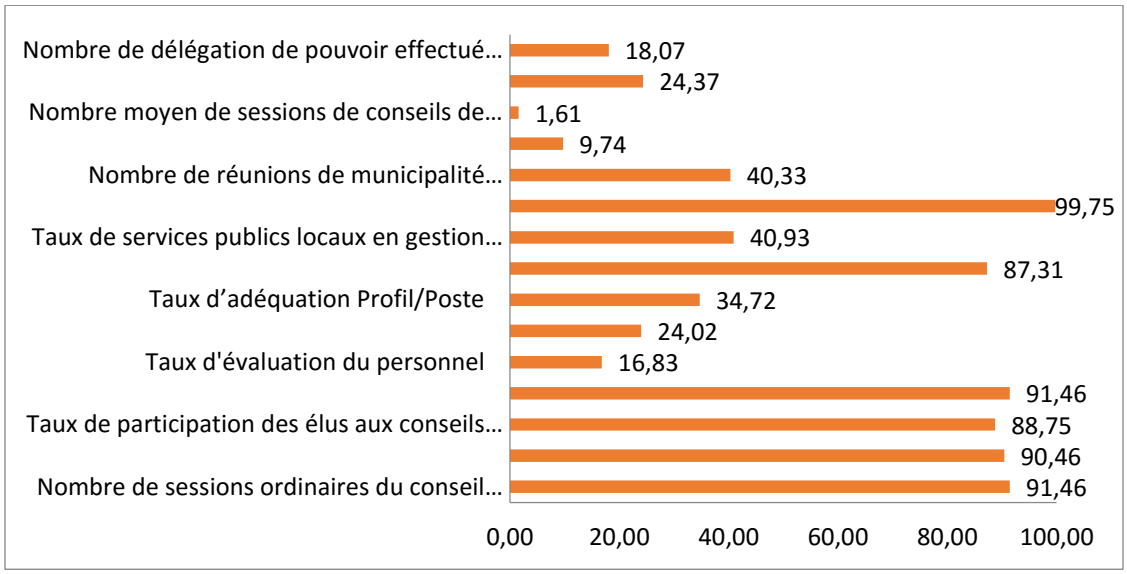
Source : Données fournies par les communes

Etant donné que la performance de la gouvernance locale au sein des communes s'évalue par rapport aux cinq domaines de gouvernance, il s'avère important de faire une analyse comparée de la performance des communes dans ces domaines.

Le graphique 9 ci-dessus montre que la commune de Gogounou, Bien qu'elle soit encore loin du score moyen avec un sous-indice de 0.1983 en Gouvernance Politique et Administrative a mieux performé que toutes les autres Communes du département. La commune de Kandi est celle qui a le moins performé avec un sous-indice de 0,0433

De même, la majorité des communes (Karimama, Malanville, Sègbana et Kandi) sont toutes en dessous du score de 0.10 et doivent revoir les procédures politico-administratives pour une meilleure gouvernance dans ce domaine.

Graphique 10 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans l'Alibori (en %)



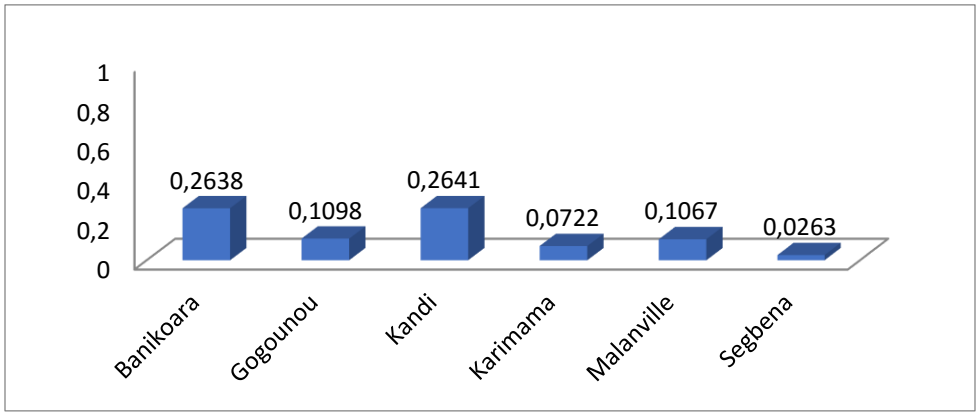
Source : Données fournies par les communes

Une analyse des indicateurs de bonne pratique en matière de Gouvernance Politique et Administrative représentés par le graphique 10 nous montre que le département de l'Alibori est caractérisé par une forte fréquence (99.75%) de soumission du nombre de rapport d'activité du maire suivi par une tenue régulière des sessions ordinaires du conseil communal à 91.46%, et de l'existence et de la mise à jour régulière du manuel de procédure (91.46%). Si ces pratiques de bonne gouvernance politique et administrative sont à louer au sein du département, des efforts restent à fournir dans l'amélioration d'autres indicateurs. Les difficultés s'observent surtout au niveau infra communal avec le nombre moyen de session des conseils de villages, le Taux de commissions permanentes fonctionnelles, Taux d'évaluation du personnel, et le taux d'adéquation profil/Poste. En réalité, ces indicateurs sont cruciaux pour une bonne gouvernance politique et administrative.

Par ailleurs, il est important que les maires des communes œuvrent à améliorer les conditions de partage du pouvoir et les espaces de concertation avec les conseillers communaux car le nombre de délégation de pouvoir effectué par les maires dans leur ensemble est très faible dans le département. Aussi, priorité doit-il être donnée à la gestion déléguée afin d'améliorer le taux de services publics locaux.

b) Domaine de la Gouvernance Financière dans l'Alibori

Graphique 11 : Performance des communes en Gouvernance Financière dans l'Alibori

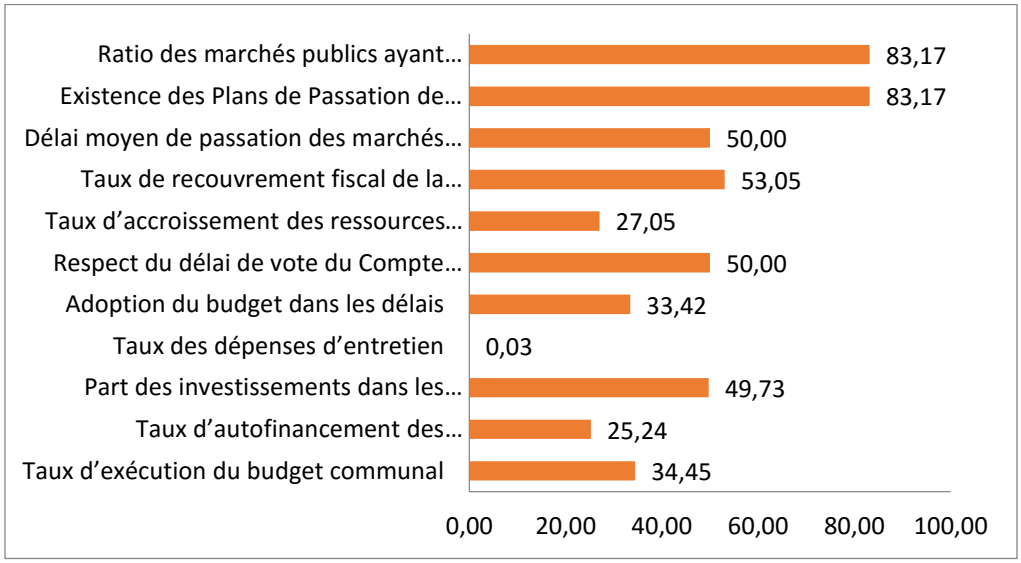


Source : Données fournies par les communes

La gouvernance financière est un élément capital d'une bonne performance en matière de gouvernance locale. Le graphique 11 ci-dessus nous donne un aperçu de la performance en gouvernance financière des communes du département de l'Alibori. Les communes de Kandi et de Banikoara viennent respectivement en tête des communes avec des sous-indices de gouvernance financière de 0,2641 et 0,2638. Comme on peut le constater, elles sont toutes en dessous de la moyenne et peuvent être considérer comme peu performante dans ce domaine.

Les communes tels que Sègbana et Karimama ont encore manifestement beaucoup d'efforts à produire pour améliorer ce sous-indice pour plus d'efficacité et d'efficience dans la gouvernance des finances locales.

Graphique 12 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans l'Alibori (en %)



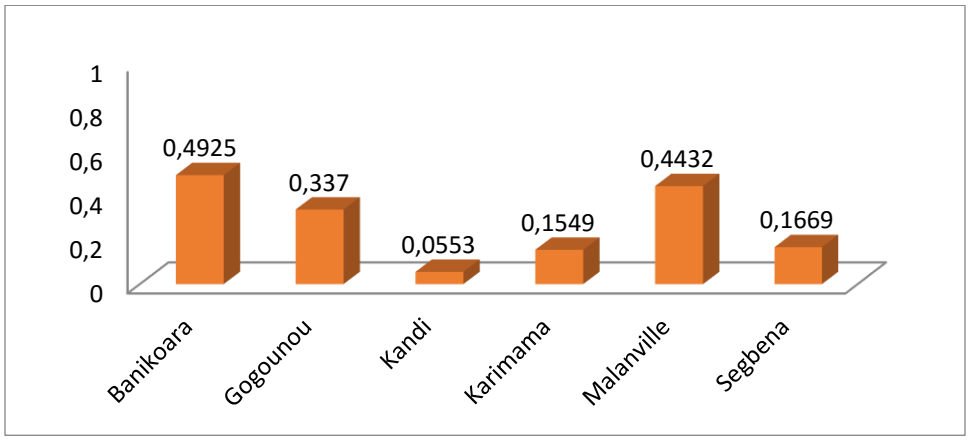
Source : Données fournies par les communes

Une analyse approfondie de la situation de la gouvernance financière des communes du département de l'Alibori est nécessaire pour identifier les goulots d'étranglement afin de proposer des pistes d'amélioration. En considérant le graphique 12 ci-dessus, on constate que les communes du département respectent à 83.17% les procédures des marchés publics. Le même constat est fait au niveau de l'existence des Plans de Passation de Marchés validés et publiés. Cependant, les communes connaissent, à plus de 60% des cas, de retard dans les délais prévus pour l'adoption du budget. Ce qui pourrait justifier le faible taux d'exécution ds budgets communaux qui s'établi à 34.45% au cours de l'année 2016.

Le département est aussi caractérisé par un faible taux d'autofinancement des investissements, caractéristique d'une faible capacité de mobilisation des ressources propres de celles-ci. De même les communes doivent revoir la part de leur budget réservée aux dépenses d'entretien, car il est faible (0.03%) par rapport à la norme établie par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) et qui varie de 8 à10% pour les communes ordinaires, entre 12 et 15% pour communes ordinaires chefs-lieux de département et 20 et 25% pour les communes à statut particulier. .

c) Domaine de la Gouvernance Participative et Genre

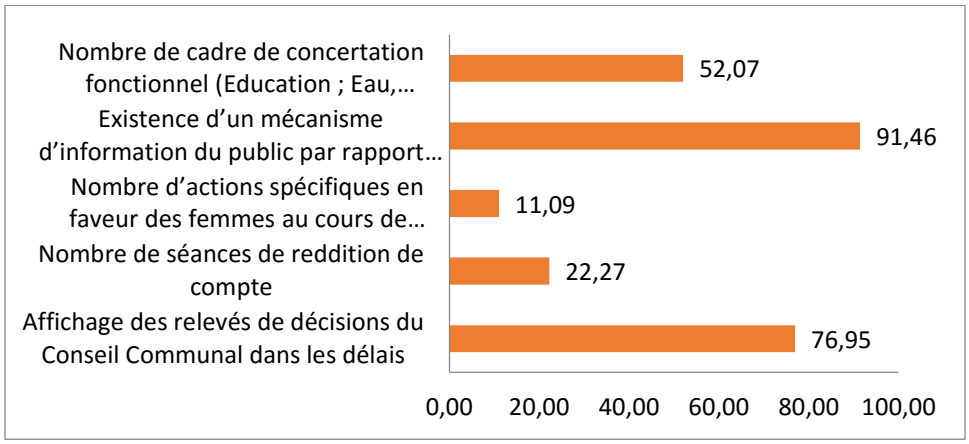
Graphique 13 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre dans l'Alibori



Source : A partir des données fournies par les communes

En matière de gouvernance participative et genre, certaines Communes arrivent à se distinguer de par leur performance dans le domaine, comme l'indique le graphique 13. Il s'agit des communes de Banikoara et de Malanville avec des sous-indices respectivement de 0,4925 et 0,4432. Si la performance de Gogounou est à encourager, la situation est très inquiétante dans la commune de Kandi.

Graphique 14 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre dans l'Alibori (en %)



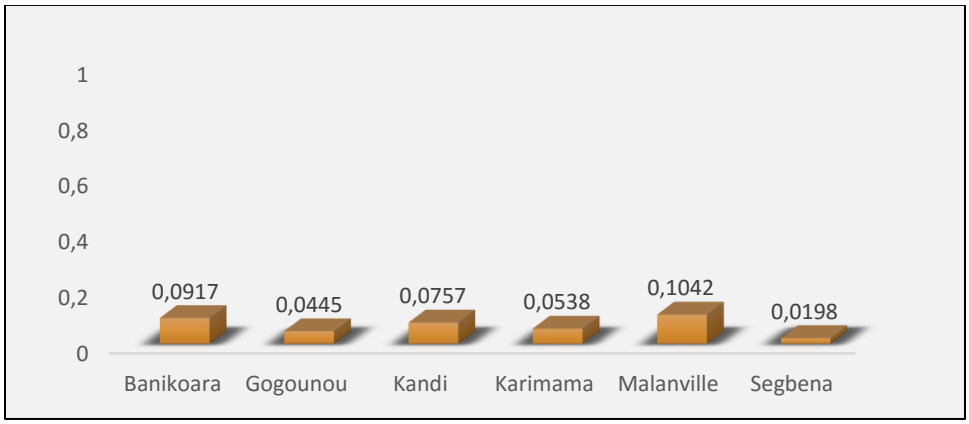
Source : A partir des données fournies par les communes

Au regard des indicateurs d'analyse de l'indice de gouvernance participative et genre, les communes du département de l'Alibori devraient multiplier leurs efforts sur les aspects relatifs aux actions spécifiques en faveur des femmes et des redditions de compte.

Mais, il est observé d'excellents efforts faits par les communes de l'Alibori qui dans leur ensemble disposent à 91.46% d'un mécanisme d'information du public pour les prestations de la commune. Elles respectent les délais dans l'affichage des relevés de décisions du Conseil Communal dans 76.95% des cas.

d) Domaine de la Gouvernance Territoriale et Foncière

Graphique 15 : Performance des communes en Gouvernance Territoriale et Foncière dans l'Alibori



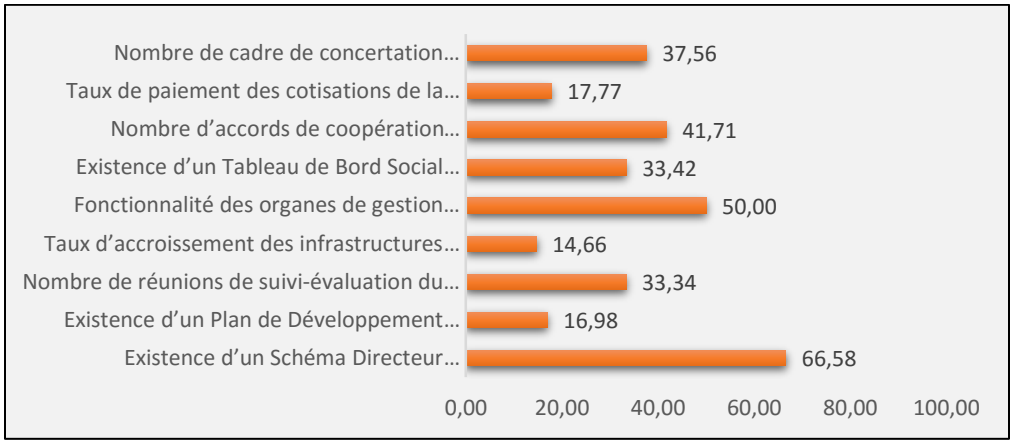
Source : Données fournies par les communes

Les données représentées dans le graphique 15 ci-dessus, révèlent que beaucoup restent encore à faire au niveau de toutes les communes de l'Alibori en ce qui concerne la

Gouvernance Territoriale et Foncière. En effets, sur une échelle de 0 à 1, aucune des six Commune du département n'a pu dépasser le score de 0,10. Si Malanville a essayé avec un score de 0,1042 et Banikoara avec celui de 0,0917, la situation est d'autant plus critique dans les communes de Segbana (0,0198), Gogounou (0,0445), et Karimama (0,0538).

Des mesures doivent être prises pour corriger la situation pour améliorer la gouvernance territoriale et foncière de l'Alibori.

Graphique 16 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans l'Alibori (en %)



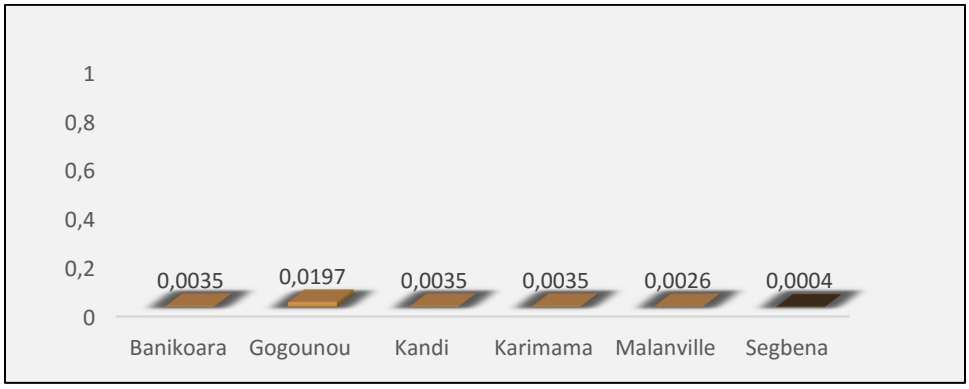
Source : Données fournies par les communes

En regardant de plus près les indicateurs du domaine de la gouvernance territoriale et foncière (graphique 16), on constate que le département est caractérisé par un faible taux d'accroissement des infrastructures économiques et marchandes (14.66%). En plus, seulement 17% des communes du département disposent d'un plan de développement communal (PDC) en cours de validité, et dans 33% des cas, elles disposent d'un tableau de bord social et tiennent des réunions de suivi-évaluation du PTA/PAI/PAD avec cette même fréquence.

Dans ces conditions, ce serait très difficile aux communes d'être performante dans ce domaine car les documents dont elles ne disposent pas, sont en majorité des éléments clés de planification et de gestion territoriale et foncière.

e) Domaine de la Relation avec la Tutelle

Graphique 17 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle



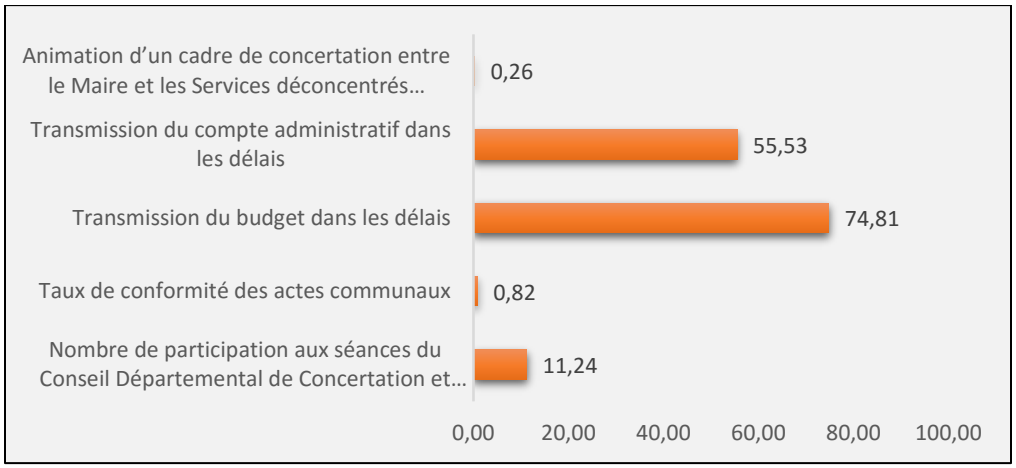
Source : Données fournies par les communes

Cinquième et dernier domaine de performance retenu dans le cadre de l'IGL, le domaine de la relation avec la tutelle est le domaine dans lequel presque toutes les communes peinent le plus à s'établir.

Comme on peut le constater, au vu des scores calculés sur la base des données collectées, toutes les communes de l'Alibori semblent ne pas entretenir de très bonne relation avec la tutelle. En effets, les scores des sous-indices de bonne relation au sein de l'Alibori s'établissent tous autour de 0,0030 en moyenne pour toutes les communes sauf Gogounou avec un score de 0,0197.

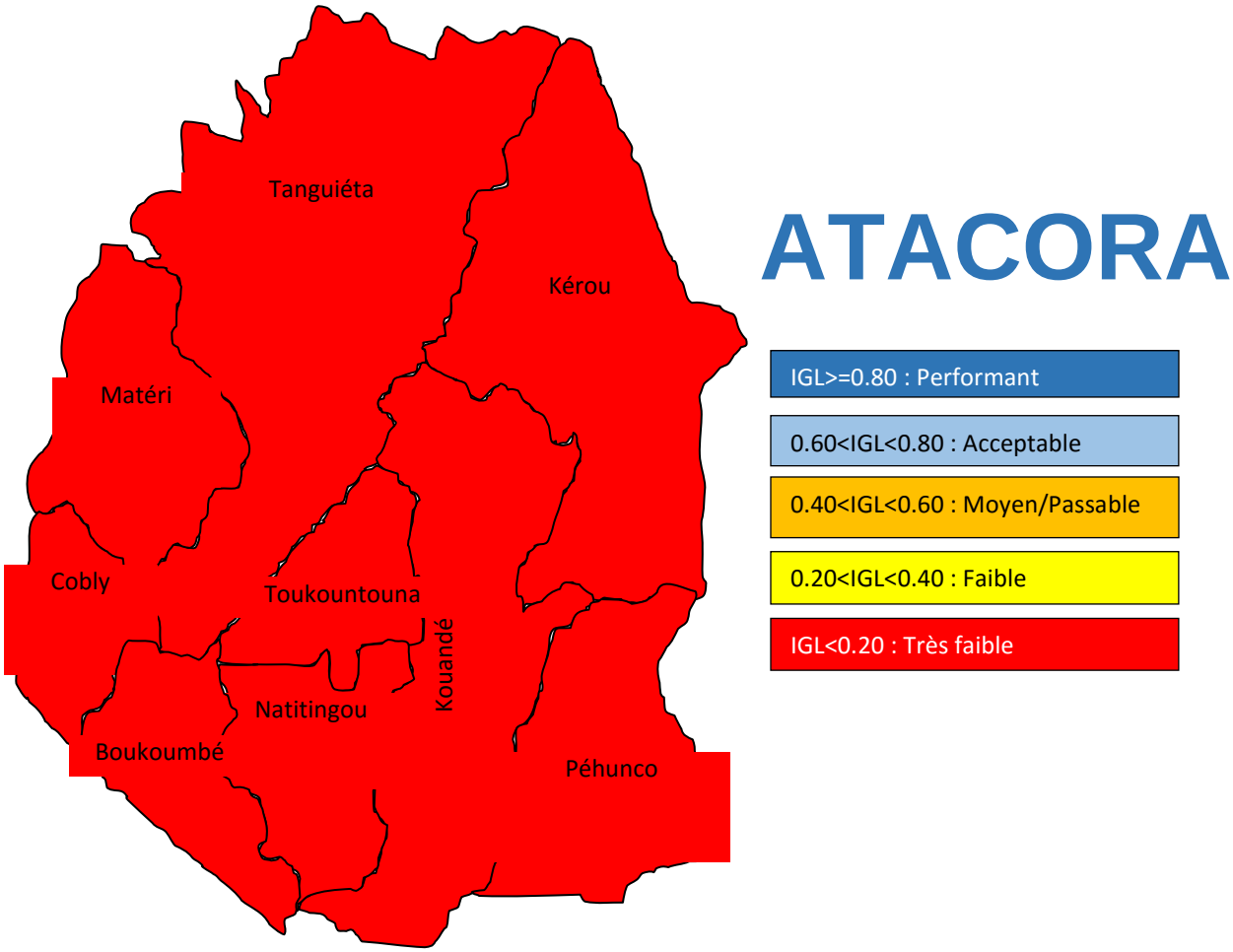
Cette situation est plus critique que le constat fait pour la performance des communes du département de l'Alibori dans les autres domaines. Des réflexions doivent être menées dans ce sens pour une reconsidération des pratiques actuelles dans la relation avec la tutelle.

Graphique 18 : Indicateurs de la Relation avec la Tutelle (en %)



Source : Données fournies par les communes

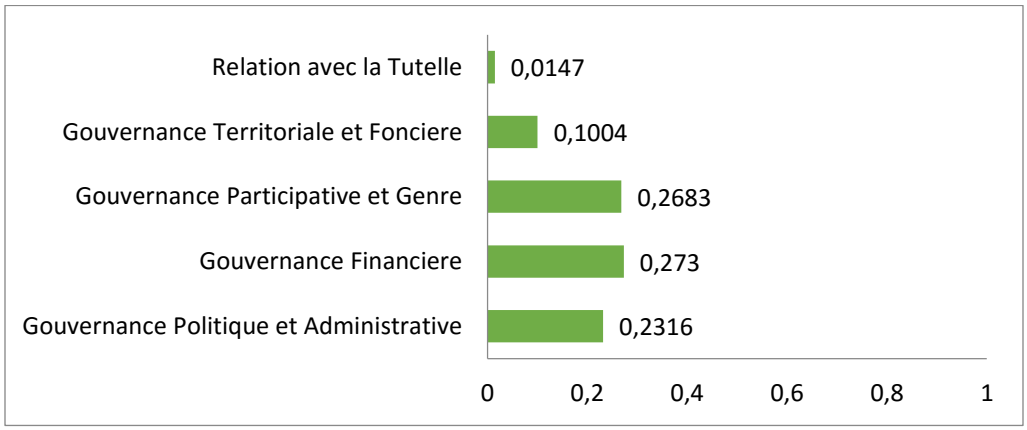
Le graphique 18 montre que les communes du département ne participent presque pas aux séances du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC). Elles sont caracterisées par une quasi absence d'un cadre de concertation entre le Maire et les Services déconcentrés communaux, mais aussi un faible taux de conformité des actes communaux. Ces indicateurs dans leur ensemble expliquent dans une certaine mesure le niveau actuel de la relation des communes de l'Alibori avec la tutelle.



Carte 2 : Département de l'Atacora

1. Situation générale du département de l'Atacora par domaine de gouvernance locale

Graphique 19 : Situation du département de l'Atacora par domaine



Source : A partir des données fournies par les communes

Dans les cinq (05) domaines de l'Indice de Gouvernance Locale, le département de l'Atacora présente des résultats critiques. Comme l'indique le graphique ci-dessus, les scores des sous-indices dans les cinq domaines de gouvernance retenus pour l'étude sont faibles. Les communes du département ont des relations très mitigées avec la tutelle, avec un score très faible (0,0147). Il se pose alors un véritable problème dont il faut rechercher les causes afin de corriger cette situation déplorable pour le bon déroulement du processus de décentralisation. La relation avec la tutelle est un élément déterminant pour apprécier la performance des communes concernées, l'absence de relation ou sa faiblesse constitue un frein évident à la gestion transparente et concertée des communes du département. Il convient donc de surveiller l'état de la participation des communes aux séances du CDCC, la transmission du budget et des comptes administratifs des communes dans les délais, les relations du maire (secrétaire général de mairie) avec les services déconcentrés de l'Etat situés sur le ressort territorial des communes. Les autres sous-indices des autres domaines à savoir gouvernance politique et administrative, financière, participative et genre, et territoriale et foncière tourne autour de 0,25. Ce score moyen extrêmement faible, traduit l'état de la gouvernance locale en général dans le département. Ces résultats montrent qu'il y a un véritable problème de gouvernance locale dans les communes du département au titre de l'année 2016. Cette situation exige que des mesures audacieuses soient prises tant au niveau préfectoral que national, pour repositionner les communes du département sur les chantiers de la bonne gouvernance locale.

Tableau 3 : Performance communale par domaine dans l'Atacora

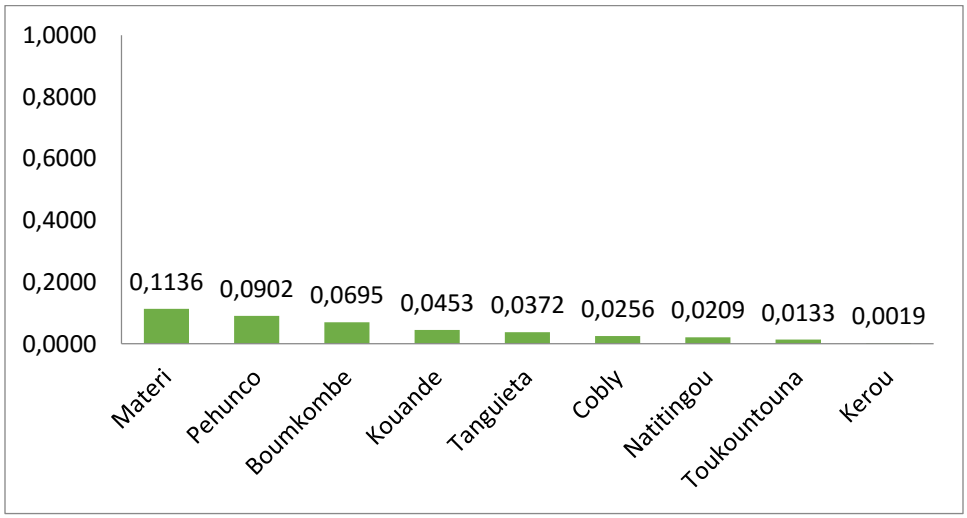
Communes	Gouvernance Politique et Administrative	Gouvernance Financière	Gouvernance Participative et Genre	Gouvernance Territoriale et Foncière	Relation avec la Tutelle
Boukoumbé	0,0943	0,1435	0,4865	0,0354	0,0026
Cobly	0,0148	0,228	0,0207	0,0069	0,0124
Kérou	0,0009	0,0056	0,002	0,0035	0,0004
Kouandé	0,1149	0,0295	0,369	0,0235	0,0030
Matéri	0,2742	0,2018	0,4989	0,0218	0,0100
Natitingou	0,0184	0,0885	0,0191	0,013	0,0030
Péhunco	0,2443	0,1043	0,262	0,0276	0,0097
Tanguiéta	0,0459	0,1827	0,0191	0,0207	0,0030
Toukountouna	0,0085	0,0372	0,0174	0,0457	0,0004
ATACORA	**0,2316**	**0,273**	**0,2683**	**0,1004**	**0,0147**

Sources : Calculs effectués à partir des données fournies par les communes

Le tableau donne un aperçu des sous-indices de l'Indices de Gouvernance Locale par domaine et par commune du département. Les résultats indiquent que toutes les communes, dans presque tous les domaines, sont en dessous du score moyen de 0,5. Il est quand même important de souligner l'effort des communes de Matéri, Boukoumbé et Kouandé dans le domaine de la gouvernance participative et genre. Mais ici encore, de sérieuses réflexions sont à mener pour améliorer les relations avec la tutelle.

2. Analyse de la performance des communes dans l'Atacora en fonction de l'IGL

Graphique 20 : IGL par commune de l'Atacora

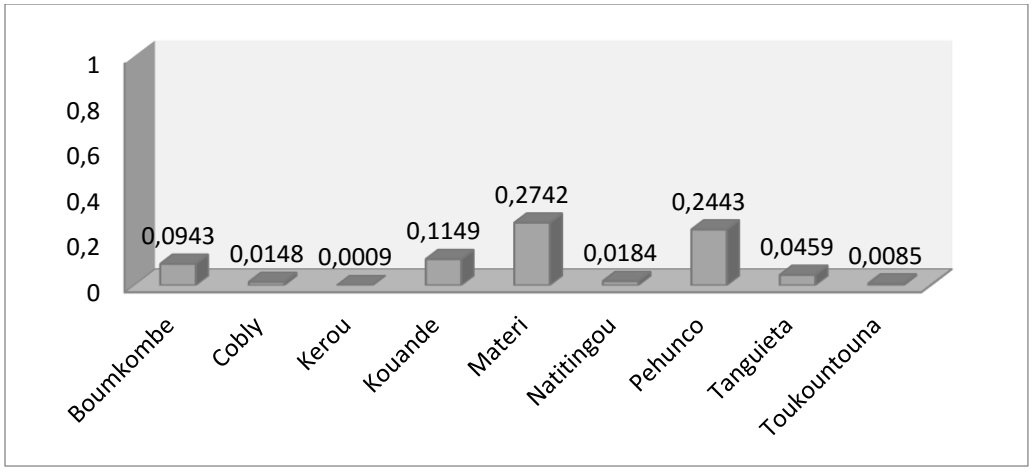


Par rapport à une situation adéquate et stable de gouvernance, les communes du département de l'Atacora semblent présenter de manque accru de pratiques de bonne gouvernance. A l'échelle communale, l'indice de gouvernance locale des neuf Communes du département se situe entre 0,0019 et 0,1136, traduisant des niveaux de gouvernance plus ou moins hétérogène entre les communes. Les valeurs de l'IGL sont très faibles et indiquent une détérioration prononcée de la qualité de gouvernance.

3. Analyse de la performance des communes de l'Atacora par domaine

a) Domaine de la Gouvernance Politique et Administrative

Graphique 21 : Performance en Gouvernance Politique et Administrative dans l'Atacora

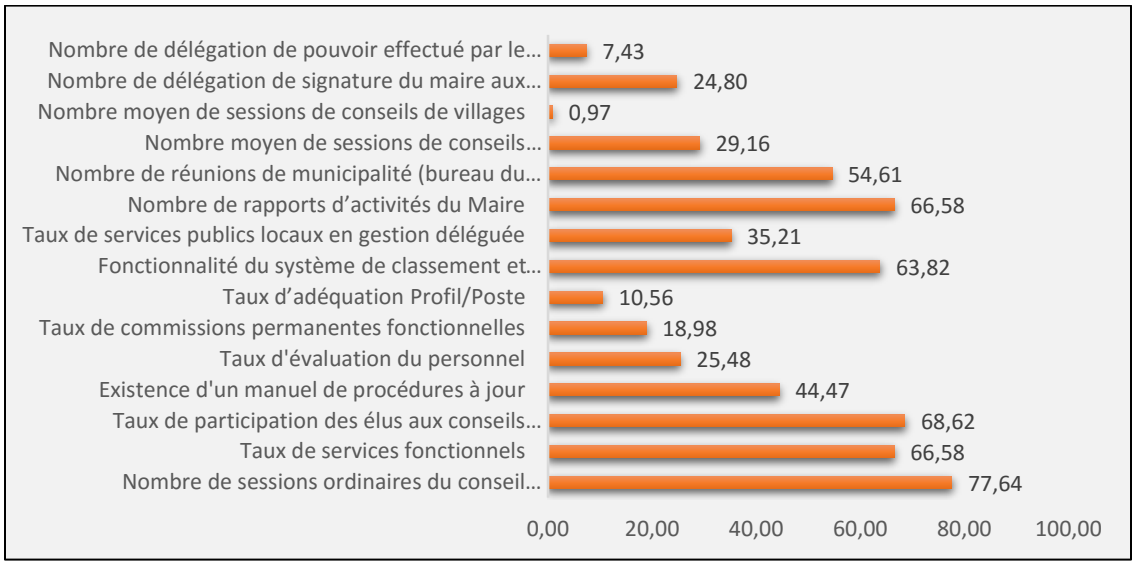


Dans le domaine de la gouvernance politique et administrative, le score moyen sur l'ensemble des neuf (09) communes du département est de 0,2316 (performance faible). Il est à rappeler que ce domaine porte sur la fonctionnalité des instances de décision au niveau communal et de l'administration locale. La bonne gouvernance au niveau politique et administrative des communes est un gage d'efficacité dans l'accès des populations aux services sociaux de base. Or, les résultats obtenus par les communes dans le département n'augurent pas d'une bonne fonctionnalité des instances de décision communale et de l'administration locale. Certaines communes telles que Kérou, Natitingou, Toukountouna, Cobly, affichent des performances inquiétantes dans ce domaine. Le cas de la commune de Natitingou rend encore plus perplexe car cette commune est le chef-lieu du département, siège de la préfecture. Quand on sait que la tutelle à un grand rôle à jouer dans le suivi de la gouvernance communale, il se pose la question de la qualité de l'accompagnement de la préfecture et de ses services déconcentrés de l'Etat dans la gestion de la commune de Natitingou. En effet, le préfet, ses chargés de mission, les SDE ont un grand rôle à jouer dans la gouvernance communale et ce rôle devra couvrir l'ensemble des cinq (05) domaines de l'IGL.

Les résultats sont donc à situer par rapport à ce faible résultat noté dans l'ensemble des communes du département tant du côté des exécutifs communaux, que de la tutelle qui doivent revoir leurs interventions dans le sens d'un accompagnement de proximité et plus efficace. Le préfet a aujourd'hui un outil de suivi des activités de développement dans son département que constitue le Plan départemental de Coordination des Actions de Développement (PDCAD). Cet outil devra être mieux utilisé dans le sens d'harmoniser les bonnes pratiques de gouvernance à l'échelle départementale.

En outre, une analyse comparative des performances des communes en gouvernance politique et administrative montre que les communes de Materi (0,2742) et Pehunco (0,2443) se démarquent des autres, bien que leurs performances demeurent faibles. Les communes de Kérou et Toukountouna sont celles qui ont les moins performé avec des sous-indices de gouvernance politique et administrative de l'ordre de 0,0009 et 0,0085 respectivement. C'est-à-dire que si certaines Communes sont à encourager, d'autres doivent complètement revoir les procédures politico-administratives pour une amélioration effective des indices concernées.

Graphique 22 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans l'Atacora (en %)



Les bonnes pratiques en matière de Gouvernance Politique et Administrative sont plutôt en déclin ici dans l'Atacora par rapport à l'Alibori. Comme l'indique le graphique16, les communes du département de l'Atacora à 77.64% tiennent des sessions ordinaires du conseil communal.

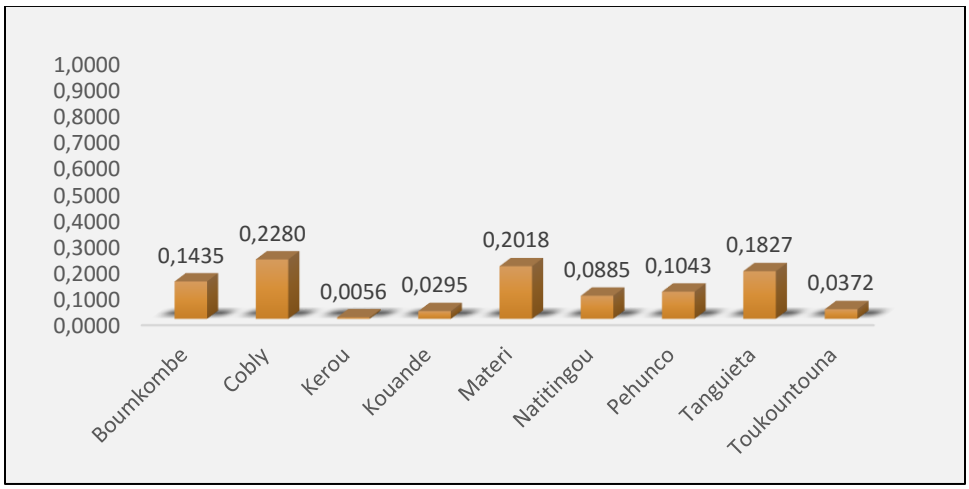
Ensuite, les services communaux sont fonctionnels dans 66.58% des cas. Les élus participent aux conseils communaux dans 68.62% des communes du département. Il apparaît que le personnel est faiblement évalué avec un taux de 25.48%des communes. Ce taux est encore plus faible en termes de taux d'adéquation profil/poste (10.56%) au sein des administrations locales. Les communes du département mettent rarement à jour leur manuel de procédure

administrative. Tout ceci laisse indiquer que la qualité des ressources humaines affectée à la gestion administrative des communes n'est pas à la hauteur des enjeux et des défis liés à la gestion communale. Un accent particulier devra être mis sur cet aspect pour que les cadres qualifiés puissent être nommés aux postes de responsabilité dans les administrations communales aux fins d'une meilleure adéquation profil/poste.
Tout en saluant les acquis en matière de pratique de bonne gouvernance administrative et politique dans l'Atacora, il faut reconnaitre que d'importants efforts restent à fournir pour l'amélioration de certains indicateurs.

Entre autres, des réflexions doivent être menées au sein du département sur le fonctionnement des commissions permanentes dans le strict respect des textes de décentralisation, l'évaluation du personnel pour plus d'efficacité et d'efficience dans l'offre de service aux populations. Il en ait de même de l'organisation des sessions des conseils de village et les délégations de pouvoir des maires à leurs adjoints. Il est important que les maires des communes du département revoient un peu plus la collaboration entre eux et les conseillers communaux (en particulier leurs adjoints) car le nombre de délégation de pouvoir effectué par les maires dans leur ensemble est très faible dans le département.
Aussi, la priorité doit–il être mise sur la gestion déléguée des services publics locaux. L'indicateur correspondant est de 35.25%. Il reste faible car sous la barre des 40%. Il ne traduit pas une réelle volonté des exécutifs communaux d'impliquer les acteurs de la société civile et du secteur privé dans la gestion des services publics communaux afin de booster le développement économique local.

b) Domaine de la Gouvernance Financière dans l'Atacora

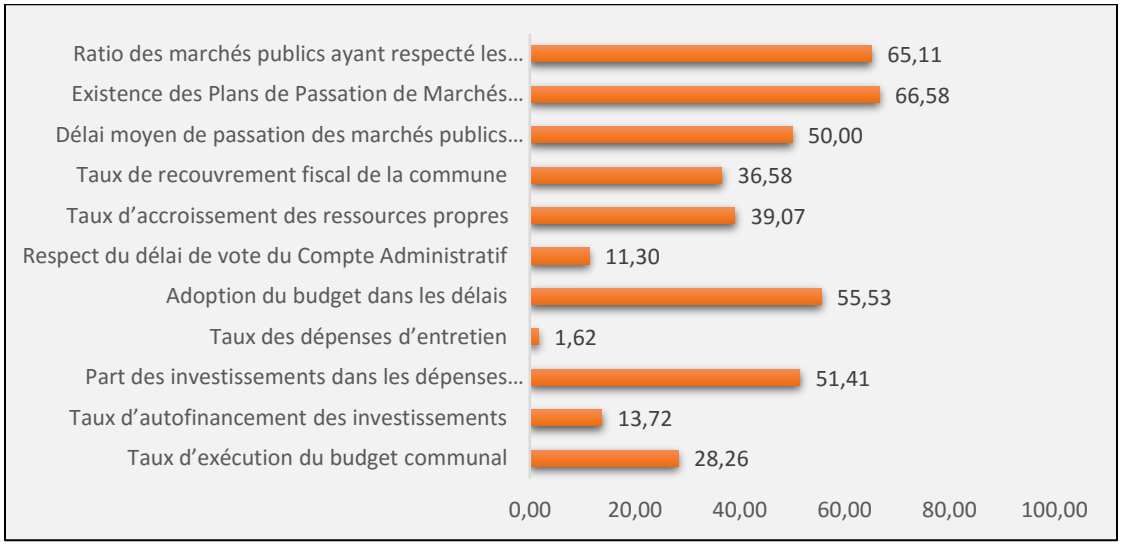
Graphique 23 : Performance des communes en Gouvernance Financière dans l'Atacora



Le graphique 23 ci-dessus donne un aperçu de la performance en gouvernance financière des communes du département. Le domaine de la gouvernance financière constitue un domaine de gouvernance locale qui définit la façon dont les communes gèrent leur autonomie financière consacrée par les lois de la décentralisation. L'autonomie financière étant conférée aux communes par la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, chaque commune du département devra assurer une bonne gouvernance financière.

Bien que toutes les communes du département peinent à assurer une bonne gouvernance financière, certaines d'entre elles se démarquent. Il s'agit des communes de Cobly (0,0228) et de Matéri (0,2018), qui pourtant affichent un niveau de performance faible dans ce domaine. Dans un contexte de rareté des ressources financières, toutes les communes du département, surtout celles de Kérou, Kouandé, et Toukountouna doivent revoir davantage leurs pratiques de gestion des finances locales pour améliorer leurs scores dans ce domaine.

Graphique 24 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans l'Atacora (en %)



Une analyse approfondie de la situation de la gouvernance financière au sein du département est nécessaire pour identifier les goulots d'étranglement afin de proposer des pistes d'amélioration.

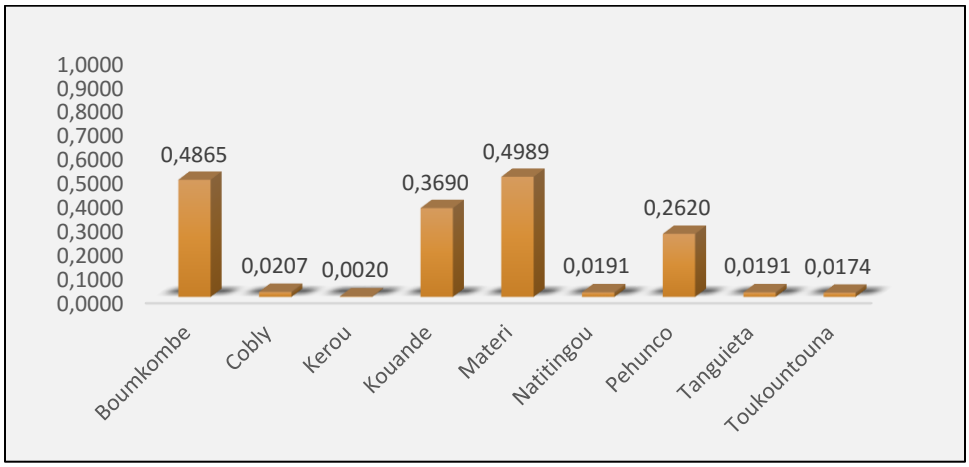
Le graphique 24 ci-dessus, révèle que : 65.11% des communes du département respectent les procédures de passation des marchés publics. Il existe un plan de passation des marchés validé et publié dans 66.58% des communes. Cependant, c'est seulement 55.53 % des communes qui adoptent leur budget dans les délais requis. Cette situation n'est pas avantageuse pour les communes qui ne respectent pas les délais puisque cela entrainerait des

retards dans l'exécution des budgets et par conséquent, des retards dans la réalisation des travaux d'investissement au sein desdits communes. D'ailleurs cela se fait ressentir sur l'exécution du budget car ces dernières n'exécutent leur budget communal qu'à 28.26%.
Le département est aussi caractérisé par un faible taux de recouvrement fiscal qui est de l'ordre de 36,58% couplé avec le taux d'accroissement des ressources propres qui est de 39,07%. Ces pourcentages traduisent clairement la faible capacité de mobilisation des ressources financières dans les communes du département et peut s'expliquer par l'inexistence de réelles stratégies de mobilisation des ressources financières locales ainsi que la non maitrise de l'assiette fiscale par lesdites communes. Cela peut s'expliquer également par la faiblesse de l'assistance conseil dans le domaine du recouvrement ainsi que par la faiblesse du secteur privé local. On note également un faible taux d'autofinancement des investissements (13.72%). Ce taux marque le peu d'effort à l'autofinancement des investissements par les communes où la majorité des ressources financières propres mobilisées est affectée aux dépenses de fonctionnement.

Enfin, les communes doivent revoir la part de leur budget réservée aux dépenses d'entretien car celle-ci est très faible au sein du département, soit 1.62%, alors que la norme admise est de 10% du budget de fonctionnement. Ce faible taux explique l'état dans lequel se trouve la plupart des infrastructures communales réalisées à grand frais et qui parfois n'exigent pas d'énormes ressources financières pour leur entretien. La tutelle devra mieux jouer son rôle lors de l'approbation du budget pour orienter les communes dans les priorités budgétaires et exiger le respect des lignes budgétaires dans ce sens.

c) Domaine de la Gouvernance Participative et Genre

Graphique 25 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre dans l'Atacora

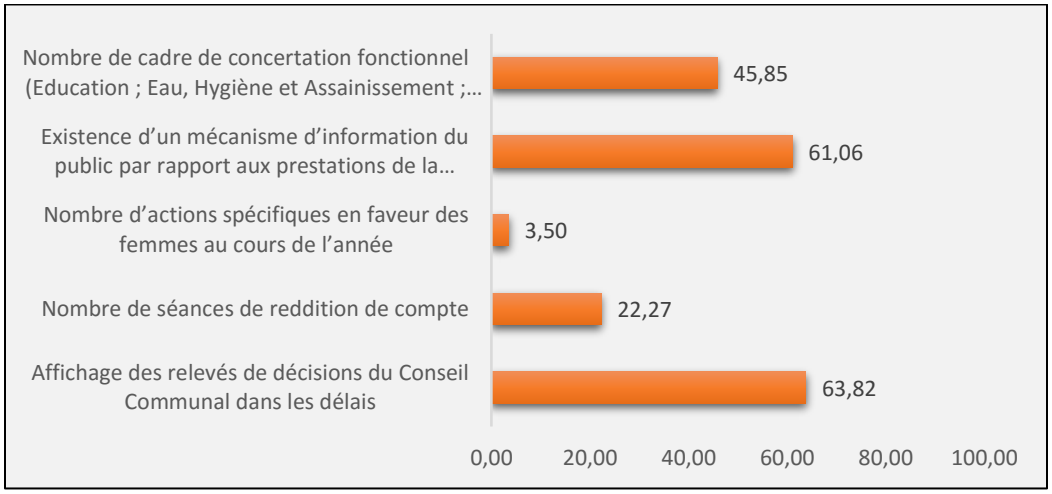


Le graphique 25 présente les scores des sous-indices de la gouvernance locale dans le domaine de la gouvernance participative et genre des communes du département.

Le domaine relatif à la gouvernance participative et genre est celui dans lequel tous les acteurs de développement de la commune, notamment les organisations de la société civile, les acteurs du secteur privé, les femmes et les jeunes, sont impliqués dans les prises de décision. C'est l'expression même de la démocratie locale.

L'implication des acteurs de développement dans les prises de décision est très faible dans cinq communes du département. Il s'agit des communes de Kérou, Natitingou, Tanguiéta, Toukountouna et de Cobly, qui ont respectivement des sous-indices de 0,002, 0,0191, 0,0191, 0,0174 et 0,0207. Même si les communes de Matéri, Boukoumbé, Kouandé et Péhunco ont des sous-indices de bonne gouvernance participative et genre un peu élevés : 0,4989 ; 0,4865 ; 0,3690 et 0,262 respectivement. Ces niveaux de performance relativement faibles indiquent que les autorités locales du département méritent d'être renforcées dans ce domaine très sensible pour répondre aux objectifs de la décentralisation qui vise entre autres à rapprocher les prises de décision des acteurs du développement à la base. Le développement local ne peut être effectif sans l'implication de tous les acteurs dans le processus.

Graphique 26 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre dans l'Atacora (en %)



Ce qu'il faut retenir de ce graphique est que toutes les communes du département n'affichent pas dans le délai prescrit par la loi toutes les décisions du conseil communal. Seulement 63.82% des communes du département respectent cette exigence. De même, ce n'est que 61.06% des communes qui disposent d'un mécanisme d'information du public par rapport aux prestations communales. Ces indicateurs même s'ils sont acceptables méritent d'être corrigés dans les communes du département pour traduire l'effectivité de l'information du public sur les

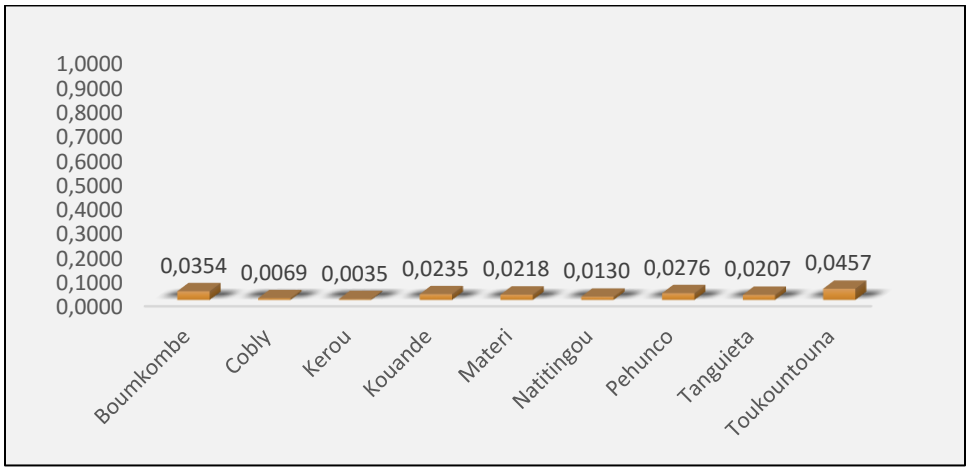
prestations communales et encourager les populations à contribuer aux actions de développement des communes.

Concernant la fonctionnalité des cadres de concertation dans les secteurs sociaux, c'est seulement 45.85% des communes du département qui en font cet effort. Cette situation ne traduit pas une prise de décision concertée. Même si le maire est l'organe exécutif de la mairie et répond de tous les actes qui sont posés au niveau de la commune, il est aussi important de rendre fonctionnel les cadres de concertation mis en place pour accompagner la commune dans certaines réflexions stratégiques.

S'agissant des indicateurs relatifs au nombre de séances de reddition de compte (22.27%) et de nombre d'actions spécifiques en faveur des femmes au cours de l'année (3.50%), ces performances traduisent réellement le manque de volonté des communes à informer les populations sur les réalisations effectuées sur leur territoire par leur mandataire d'une part et à impliquer les femmes dans les actions de développement à la base d'autre part.
La reddition des comptes aux populations est un acte important que les élus doivent inscrire dans leurs habitudes. Car c'est seulement lorsque les populations savent ce que les élus font réellement sur leur territoire qu'elles seront confiantes et aptes à payer les impôts et taxes et ainsi diminuer l'incivisme fiscal dans les communes. Si l'on considère ces deux indicateurs comme ceux caractérisant la démocratie à la base, les communes doivent redoubler d'initiatives pour amener les populations à s'intéresser à la gestion des affaires publiques locales en rendant compte régulièrement de leur gestion des ressources financières qui sont mises à leur disposition à travers la fiscalité locale. Les populations doivent pouvoir véritablement apprécier la démocratie à la base à travers ses séances de reddition de compte. La tutelle a également un rôle de contrôle de la mise en place de ses mécanismes de reddition de compte et d'implication des femmes dans les instances de décision à la base aux fins d'une gouvernance plus participative qui intègre le genre. Dans le cas contraire, un profond désintérêt à la gestion communale va gagner les populations et portera atteinte à la mise en œuvre harmonieuse de la PONADEC dans son volet décentralisation.

d) Domaine de la Gouvernance Territoriale et Foncière

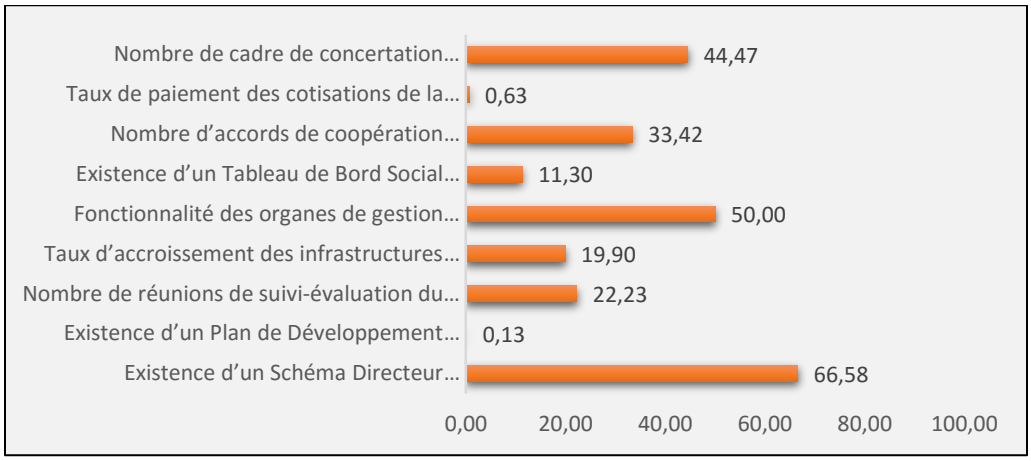
Graphique 27 : Performance des communes en Gouvernance Territoriale et Foncière dans l'Atacora



Ce domaine concerne la gouvernance communale dans la planification spatiale, la planification du développement et la gestion foncière. Les indices représentés dans le graphique 27 ci-dessus montrent clairement qu'aucune des communes du département de l'Atacora ne semble véritablement s'intéresser à ce domaine au cours de l'année 2016. En effet, les scores des 09 communes du département n'excède 0,05 et traduit une performance très faible dans l'ensemble des communes du département dans ce domaine au cours de l'année 2016.

Cette situation amène à s'interroger sur la manière dont les communes conduisent le développement local au cours de l'année. Aucun développement ne peut se faire sans boussole, sans documents de planification du développement. Les outils de planification spatiale, tel que le SDAC n'est pas élaboré dans les communes au cours de l'année. L'intercommunalité et la coopération décentralisée ne sont pas suffisamment promues par les communes. Ces différents constats sont illustratifs de la mauvaise gouvernance dans ce domaine. La tutelle est encore interpellée dans son rôle de suivi de la gouvernance territoriale et foncière des communes. Aussi, devrait-on s'interroger sur les capacités de la préfecture à bien jouer son rôle, la qualité et les moyens dont disposent les chargés de mission et les responsables des services déconcentrés de l'Etat dont notamment la Direction départementale chargée de la planification et de la statistique, la Direction départementale chargée de l'habitat et de l'urbanisme… Aussi des mesures diligentes doivent-elles être prises pour améliorer la gouvernance territoriale et foncière dans le département de l'Atacora.

Graphique 28 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans l'Atacora (en %)



Le département est caractérisé par un faible taux d'accroissement des infrastructures économiques et marchandes (19.90%). Ce taux illustre bien l'absence d'outils de planification spatiale car la couverture spatiale des investissements communaux devrait être prévue dans un document d'aménagement du territoire, et/ou de ressources financières suffisantes pour faire face à ces dépenses.

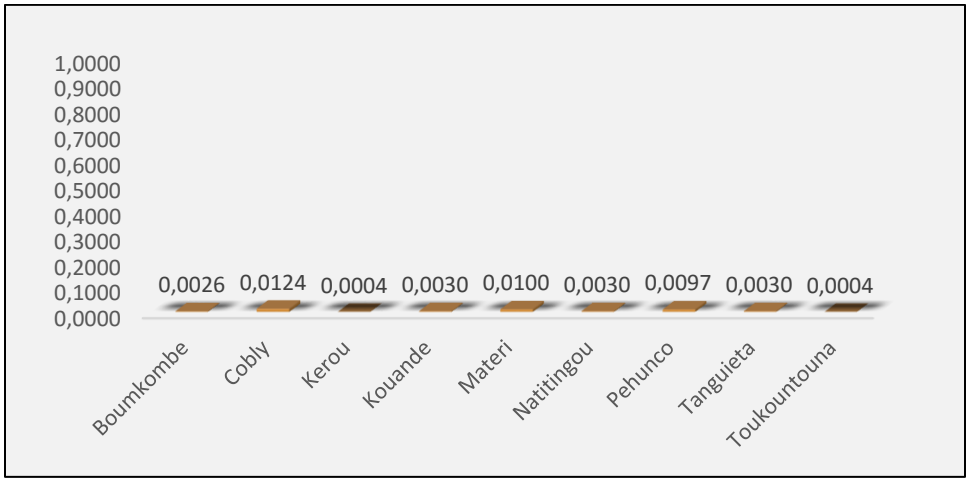
L'indicateur relatif au tableau de bord social présente un taux moyen de 11.30%, résultant de la difficulté qu'éprouvent les communes pour produire les données statistiques sur le développement de leur territoire.

En outre, si seulement 17% des communes de l'Alibori disposent d'un plan de développement communal valide (PDC), presque aucune des communes de l'Atacora n'en disposent dans la mesure où la proportion d'existence de ce fameux document n'est que de 0.13% pour l'ensemble des communes du département. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que l'ensemble des PDC de deuxième génération des communes du département sont arrivés à terme donc invalide et le processus d'élaboration du PDC de troisième génération n'est pas enclenché ou est en cours.

Enfin, les communes du département de l'Atacora tiennent des réunions de suivi-évaluation du PTA/PAI/PAD avec une fréquence de 22.23%.

e) Domaine de la Relation avec la Tutelle

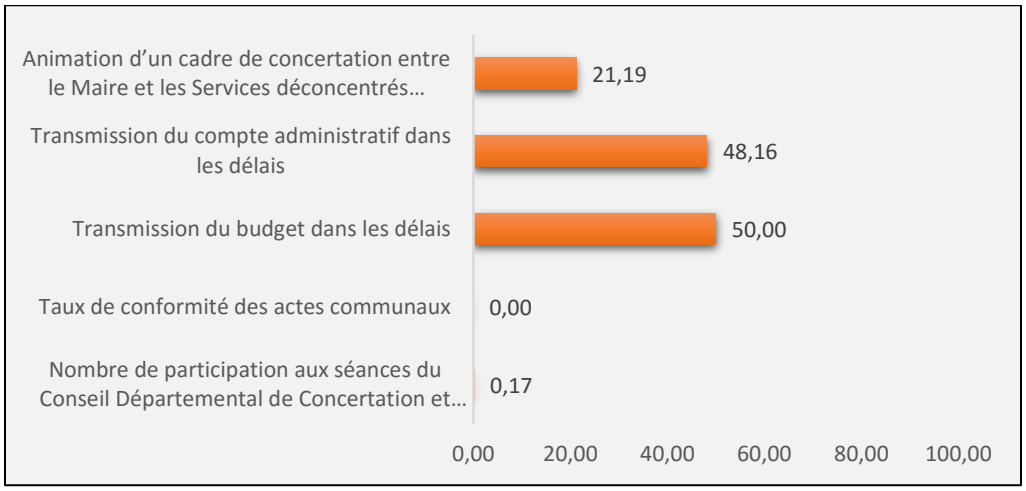
Graphique 29 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle dans l'Atacora



Les relations des communes avec la tutelle comme la gouvernance territoriale et foncière ont un niveau de performance très faible pour ne pas dire nulle. Le score moyen pour l'ensemble des communes de la région est de 0.003.

Ce résultat indique clairement que les relations entre les exécutifs communaux, les autorités préfectorales et les responsables des services déconcentrés de l'Etat du département ne sont pas bonnes. Or la valeur de ce sous-indice est déterminante pour montrer la qualité de la tutelle administrative des communes qui est une fonction dédiée au préfet du département qui utilise pour se faire, l'administration préfectorale et les services déconcentrés du département qui travaillent sous son autorité. Ce domaine porte sur la participation des élus aux sessions des CDCC dans le département, le contrôle de légalité des actes communaux, l'approbation du budget communal et du compte administratif, les relations des maires avec les SDE de leur ressort territorial… Il est clair qu'hormis le contrôle de légalité où les communes obtiennent plus de satisfaction dans leur relation avec la tutelle, les autres aspects ne sont pas vraiment encourageant. En effet, les élus ne participent pas véritablement aux sessions des CDCC, les séances entre les maires et les SDE de leur ressort territorial sont quasi – inexistantes. Au regard de l'importance des CDCC dans le suivi des actions communales par le préfet et de l'intérêt que présente les concertations entre les maires et les SDE dans l'assistance-conseil aux communes, il est fort recommandé que la préfecture de l'Atacora revoie sa stratégie dans ce département pour mieux se rapprocher des communes. Pour ce faire, les chargés de mission doivent être mieux utilisés pour une tutelle administrative de proximité et le préfet doit utiliser son leadership pour susciter l'intérêt des élus à participer aux sessions des CDCC.

Graphique 30 : Indicateurs de la Relation avec la Tutelle dans l'Atacora (en %)



Au cours de l'année 2016, les actes communaux n'étaient pas conformes au normes dans aucune commune du département comme l'indique le graphique ci-dessus (le taux de conformité des actes communaux est nul). La situation est presque la même, en ce qui concerne la participation des élus aux séances du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC).

La moitié des communes du département ont transmis leur budget dans le délai. Ce qui traduit une performance moyenne. Les comptes administratifs sont transmis dans le délai par 48.16% des communes. Et les cadres de concertation entre les maires et les services déconcentrés sont faiblement animés (21.19%).

IGL>=0.80 : Performant

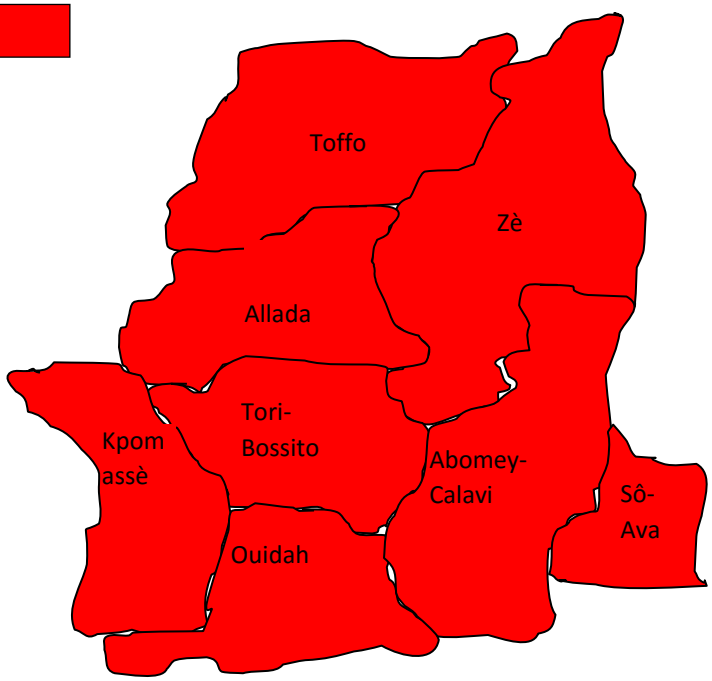
0.60<IGL<0.80 : Acceptable

0.40<IGL<0.60 : Moyen/Passable

0.20<IGL<0.40 : Faible

IGL<0.20 : Très faible

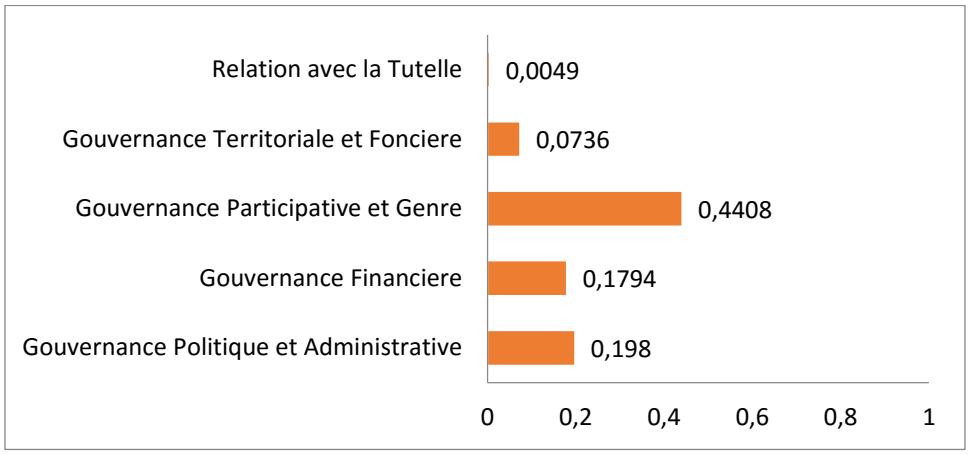
ATLANTIQUE



Carte 3 : Département de l'Atlantique

1. **Situation générale du département de l'Atlantique par domaine de gouvernance locale**

<u>Graphique 31</u> : Situation du département de l'Atlantique par domaine



Le graphique ci-dessus permet d'apprécier les sous-indices par domaine de gouvernance locale retenu dans le cadre de cette étude. Si la performance en matière de gouvernance participative et genre est passable pour l'ensemble des communes du département, le niveau de performance des communes du département de l'Atlantique est très faible dans les autres domaines.

Les scores des communes du département dans les quatre derniers domaines sont : Gouvernance politique et administrative : 0,198 ; gouvernance financière : 0,1794 ; Gouvernance territoriale et foncière : 0,0736 et relation avec la tutelle : 0,0049.

Ces résultats constituent un véritable signal donné aux acteurs de la décentralisation tant locaux, départementaux que nationaux, afin qu'ils prennent la mesure de la situation et mettent en place des mécanismes adéquats pour améliorer les performances des communes du département en matière de gouvernance locale.

<u>Tableau 4</u> : Performance Communale par domaine dans l'Atlantique.

Communes	Gouvernance Politique et Administrative	Gouvernance Financière	Gouvernance Participative et Genre	Gouvernance Territoriale et Foncière	Relation avec la Tutelle
Abomey Calavi	0,0585	0,019	0,6979	0,0594	0,0026
Allada	0,0208	0,1365	0,0207	0,0113	0,0026
Kpomassè	0,0343	0,0603	0,1795	0,0301	0,0026
Ouidah	0,0059	0,0992	0,002	0,0248	0,0004

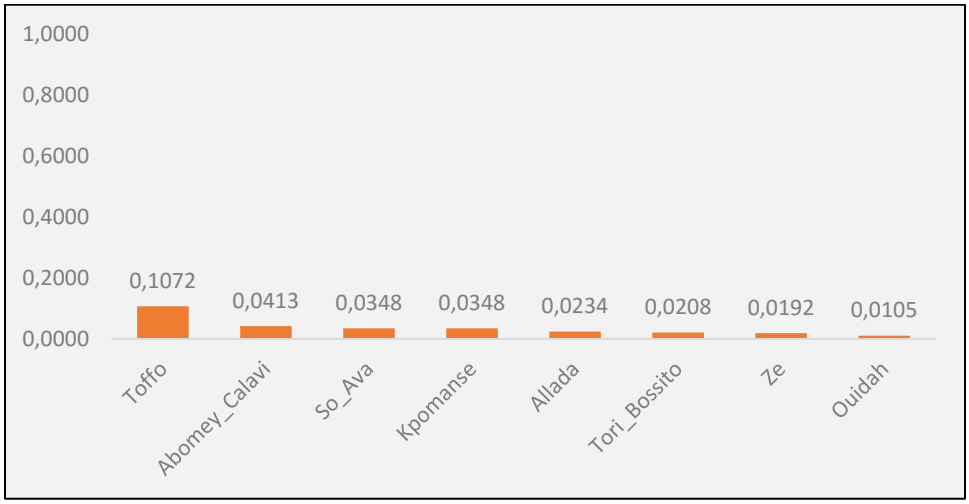
Sô-Ava	0,0831	0,0595	0,1916	0,0064	0,003
Toffo	0,1449	0,2261	0,7802	0,0338	0,0089
Tori-Bossito	0,0375	0,0294	0,0635	0,024	0,0004
Zè	0,0086	0,0871	0,0663	0,0164	0,0026
ATLANTIQUE	**0,198**	**0,1794**	**0,4408**	**0,0736**	**0,0049**

La répartition des sous-indices par domaine et par communes au sein du département de l'Atlantique telle que présentée dans le tableau ci-dessus indique clairement que parmi les 8 communes du département, seulement Abomey-Calavi et Toffo arrivent à réaliser de bons résultats, notamment en matière de gouvernance participative et genre. Pour les 06 autres communes, les résultats sont faibles. Pour l'ensemble des communes, les résultats sont très faibles dans des domaines très stratégiques tels que gouvernance financière, relation avec la tutelle, gouvernance politique et administrative et gouvernance territoriale et foncière.

Ces niveaux de performance sont inquiétants au regard des objectifs assignés aux communes et à la préfecture en matière de décentralisation et de déconcentration et dans la mise en œuvre de la PONADEC dans ce département.

2. Analyse de la performance des communes dans l'Atlantique en fonction de l'IGL

Graphique 32 : IGL par commune de l'Atlantique



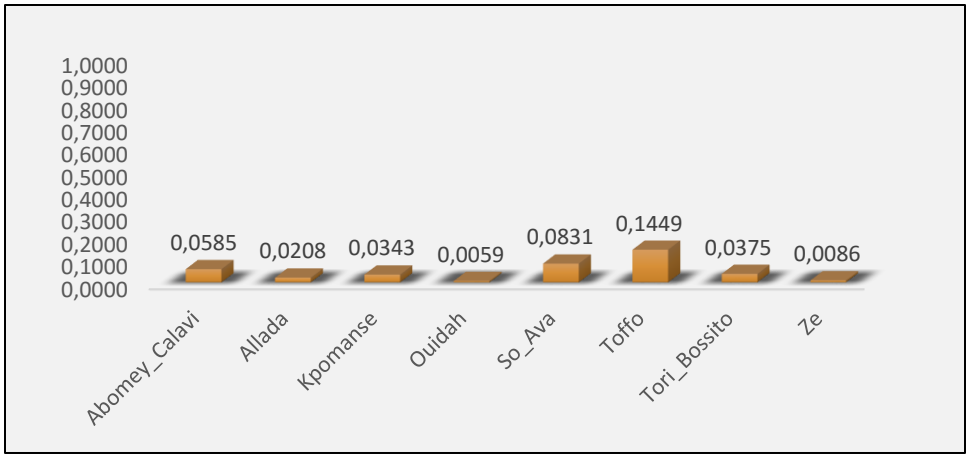
Par rapport à une situation adéquate et stable de gouvernance, les communes du département de l'Atlantique semblent présenter de manque accru de pratiques de bonne gouvernance. Compris entre 0,0105 (Ouidah) et 0,1072 (Abomey-Calavi), les scores de l'IGL sont très faibles et indiquent de graves préjudices aux normes de bonne gouvernance et une prédisposition massive des communes à la détérioration prononcée de la qualité de gouvernance. Au vu de ce

constat, des mesures idoines doivent être prises pour corriger les pratiques en matière de gouvernance locale.

3. Analyse de la performance des communes de l'Atlantique par domaine

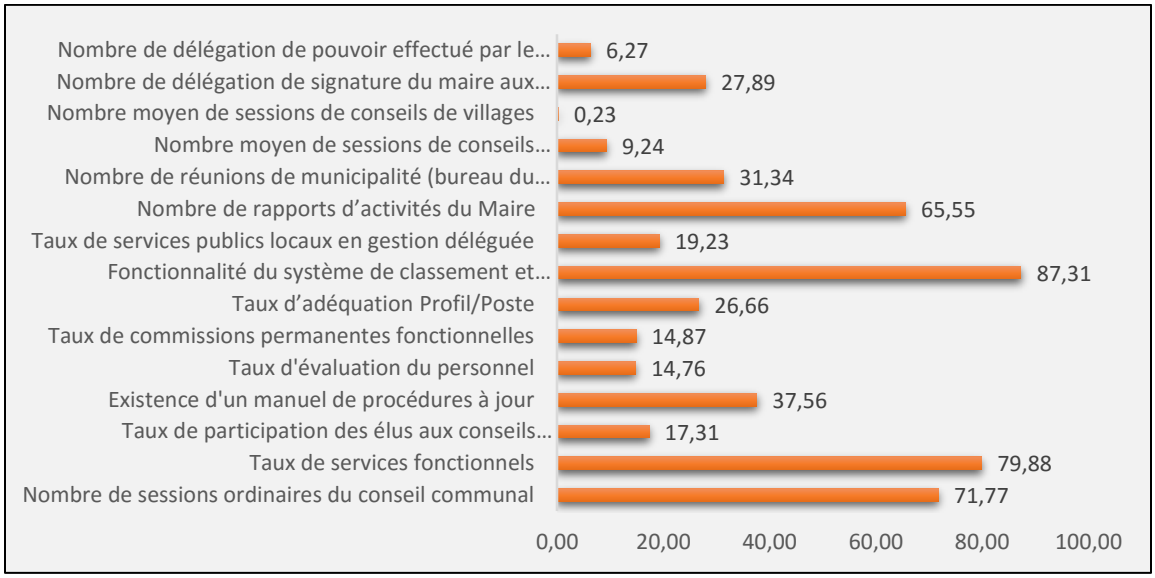
a) Domaine de la Gouvernance Politique et Administrative dans l'Atlantique

Graphique 33 : Performance en Gouvernance Politique et Administrative



Comme le montre le graphique ci-dessus, les scores des communes du département, dans le domaine de la gouvernance politique et administrative oscillent entre 0.0059 (commune de Ouidah et 0,1449% (commune de Toffo). Ces sous-indices caractérisent un département dont les communes ont une performance très faible en matière de gouvernance politique et administrative. Ce résultat indique comment les autorités communales gèrent leur administration et les instances de gouvernance dans leur commune respective et traduit le faible management et leadership qui règnent dans ces communes ainsi que bien évidement le faible appui de la tutelle pour permettre à ces communes de performer dans ce domaine.

Graphique 34 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans l'Atlantique (en %)



Le graphique 34 ci-dessus présente les résultats du domaine de la gouvernance politique et administrative suivant les indicateurs.

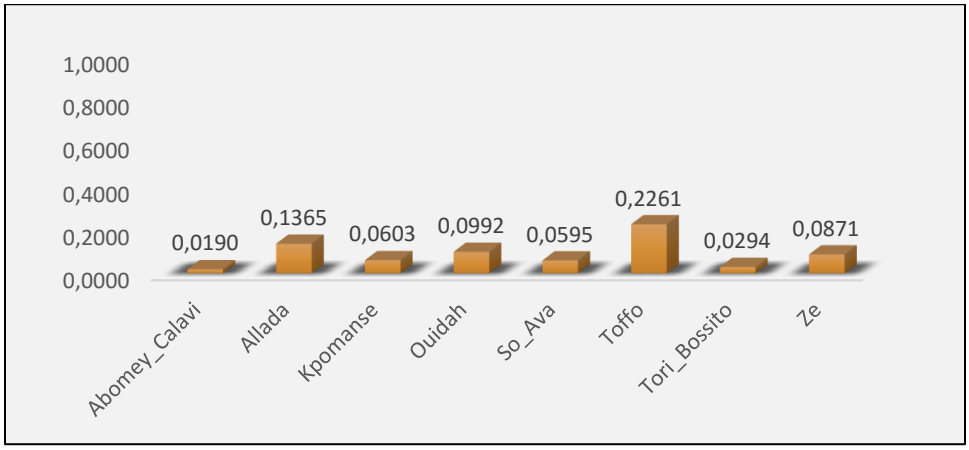
Ces indicateurs illustrent bien la contre-performance des communes du département de l'Atlantique dans ce domaine. En ce qui concerne le management politique du maire, on constate aisément que les maires de ce département ont de sérieuses difficultés à déléguer leurs pouvoirs et leurs signatures à leurs adjoints avec un indicateur moyen respectif de 6.27% et de 27.89%. Bien que la loi ne les y oblige pas, il est important de sensibiliser davantage ces derniers à travers les séances de formation-action pour leur inculquer les avantages de la délégation de pouvoir et de signature, véritables instruments de responsabilisation d'un bon manager. Il en est de même de l'organisation des sessions de conseils de village et de sessions de conseils d'arrondissement, de réunions de municipalité, de la fonctionnalité des commissions permanentes du conseil communal, de la participation des élus aux sessions du conseil communal, dont les indicateurs respectifs sont de 0.23%, 9.24%, 31.24%, 14.87%, 17.31%.

Si ni les conseils de village, ni les conseils d'arrondissement ne se réunissent pas, comment ces élus locaux peuvent discuter des questions de développement de leurs localités respectives et rendre compte au maire qui pourra prendre des décisions judicieuses ? La question mérite une réflexion de la part des acteurs communaux et départementaux.

Le tableau est le même en matière de management administratif. En effet, tous les indicateurs relatifs à ce sous-domaine tels que, taux de services publics locaux en gestion déléguée, taux d'adéquation profil/poste, taux d'évaluation du personnel, existence de manuel de procédures à jour, fonctionnalité des services communaux, présentent des résultats très faibles qui laissent croire que la majorité des maires des communes de ce département ne gèrent pas l'administration communale conformément aux normes en la matière. Que font donc les Services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans ses différents volets du management administratif ? Comment le préfet utilise ses différentes ressources que sont les SDE pour apporter un appui aux communes dans l'amélioration de leur management administratif ?

b) Domaine de la Gouvernance Financière dans l'Atlantique

Graphique 35 : Performance des communes en Gouvernance Financière



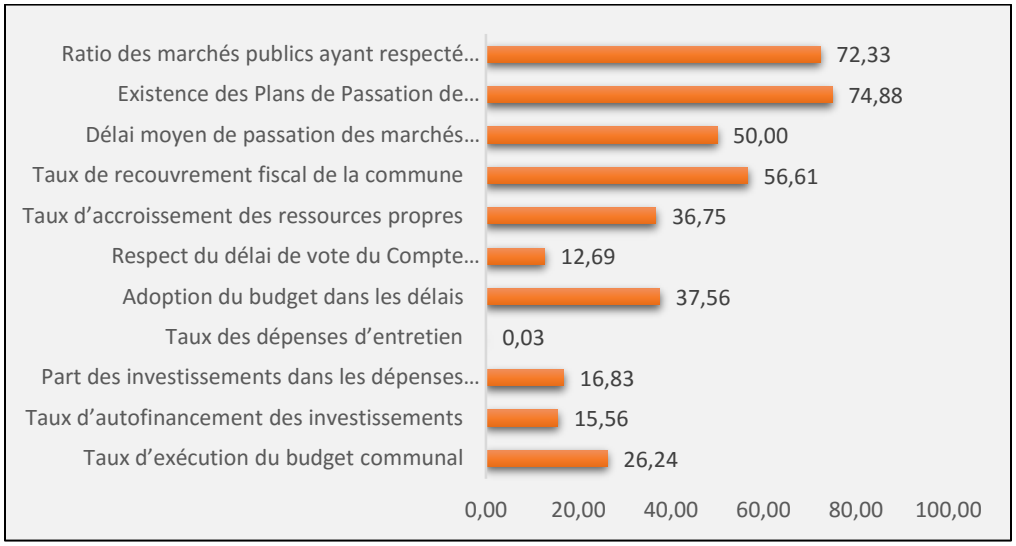
La gouvernance financière est un domaine de gouvernance locale qui assure le plein exercice par les communes de leur autonomie financière conférée par les textes de loi sur la décentralisation, notamment la loi 97-029 du 15 janvier 1999, portant administration des communes en République du Bénin. Pour mieux assurer le développement local et la promotion de la démocratie à la base, les communes disposent de la libre administration et d'une autonomie financière assez forte.

Les sous-indices ci-dessus sont les résultats obtenus par les communes du département de l'Atlantique en matière de gouvernance financière. La commune de Toffo est en tête avec un IGL de 0,2261, mais reste faible par rapport à la classification retenue. Toutes les autres communes affichent des performances très faibles en matière de gouvernance financière, car leurs scores sont restées sous la barre des 0.20, et la commune d'Abomey-Calavi se retrouve en dernière position avec un score de 0,019. Les cas de la commune d'Abomey-Calavi et de

Ouidah sont plus inquiétantes car ces deux (02) communes de par leur spécificité devraient être des modèles en matière de gouvernance financière.

Cette situation interpelle le préfet du département qui doit revoir son intervention en matière de tutelle administrative desdites communes. La décentralisation financière dans ce département en dépend.

Graphique 36 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans l'Atlantique (en %)



La lecture du graphique 36 sur les indicateurs de la gouvernance financière dans le département de l'Atlantique permet d'avoir une meilleure appréciation de la performance des communes en matière de gouvernance financière. Ainsi, on voit aisément qu'au niveau de la passation des marchés publics communaux, les résultats sont appréciables, (72.33% et 74.88%). Cela prouve que des efforts sont faits par l'ensemble des communes pour améliorer la gestion des marchés publics au titre de l'année 2016. Ces efforts devront être poursuivis et renforcés. Il en est de même du taux de recouvrement fiscal de la commune et du taux d'accroissement des ressources propres (56.61 et 36.75%). Ces taux sont faibles quoiqu'appréciables car le recouvrement fiscal ainsi que la mobilisation des ressources propres constituent des éléments importants de l'autonomie financière des communes. L'amélioration de ces indicateurs passent par une la transparence dans la gestion des affaires au niveau des communes, et notamment l'information du public et la reddition des comptes aux populations.

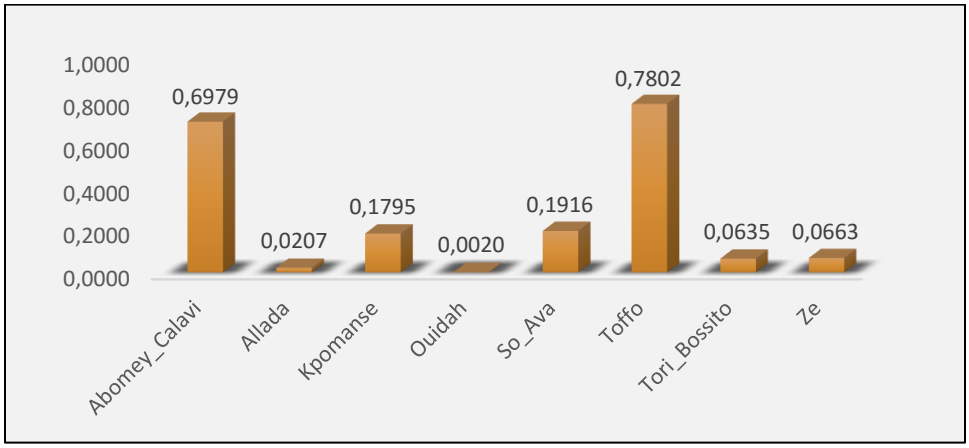
Au niveau des indicateurs relatifs au respect des délais de vote du compte administratif, de l'adoption du budget dans les délais, des dépenses d'entretien, de la part des investissements dans les dépenses communales, du taux d'autofinancement des investissements et du taux

d'exécution des budgets communaux, les résultats sont très faibles et illustrent bien l'état de de décadence de la gouvernance financière dans les communes du département.

Le préfet du département de l'Atlantique, ses chargés de mission et ses services spécialisés ainsi que les SDE ont un grand rôle à jouer dans l'amélioration de la gouvernance financière du département notamment les aspects relatifs à l'exécution du budget communal, l'augmentation des dépenses d'entretien, des dépenses d'investissement.

c) Domaine de la Gouvernance Participative et Genre

Graphique 37 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre dans l'Atlantique

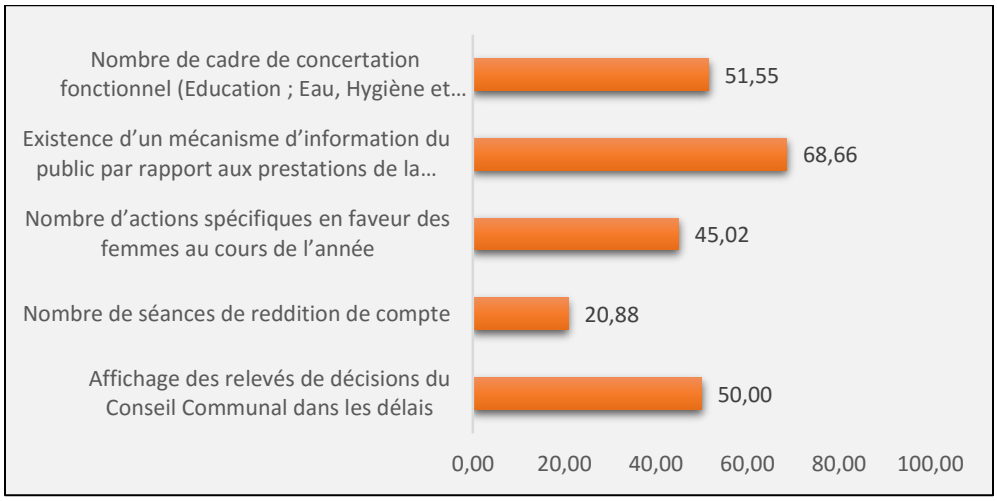


Le domaine de la gouvernance participative et genre a trait à l'implication des populations et surtout les femmes dans la gestion des affaires locales. C'est un domaine important de la promotion de la démocratie à la base.

D'une façon générale, la performance des communes dans ce domaine est très faible dans six communes sur huit que compte le département. Ce sont les communes de Toffo et d'Abomey-Calavi qui affichent des performances acceptables dans ce domaine (0,7802 et 0,6979).

Il y a donc des efforts à faire, notamment pour les communes qui sont sous la barre des 0,20 pour rendre la gestion des affaires locales totalement inclusive et participative tout en impliquant les femmes dans les actions de promotion du développement local.

Graphique 38 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre dans l'Atlantique (en %)

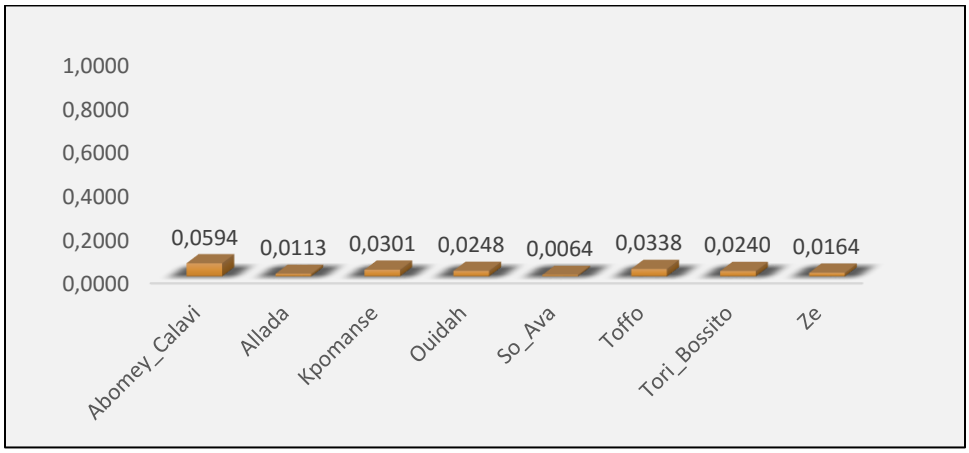


Le graphique 38 permet de projeter un regard analytique sur les indicateurs du domaine de la gouvernance participative et genre afin d'en identifier les forces et les faiblesses. Ainsi, l'indicateur relatif à l'existence d'un mécanisme d'information du public par rapport aux prestations de la commune est de 68.66%. Ce résultat indique clairement que les communes du département, dans leur ensemble, font des efforts pour informer le public sur les différentes prestations qu'elles offrent. Il convient de renforcer davantage ces moyens aux fins d'améliorer davantage ce score. Sur un autre plan, l'indicateur relatif au nombre de cadre de concertation fonctionnel sur l'éducation, l'eau, l'hygiène, l'assainissement, la santé… avec un score moyen de 51.55% montre que ces cadres de concertation ne fonctionnent pas toujours efficacement à l'échelle du département. Ce résultat mitigé devra être amélioré en impliquant davantage les femmes dans ces différents cadres de concertation et en leur attribuant des rôles de premier plan. L'indicateur sur les actions spécifiques en faveur des femmes au cours de l'année présente également un score passable (45.02%). Ce résultat traduit passablement l'implication des femmes dans la gestion des affaires locales au niveau de l'ensemble des communes sauf Toffo et Abomey-Calavi qui présentent de meilleurs résultats.

La reddition des comptes aux populations dans le département a un indicateur de 20.88%. Ce résultat illustre bien le manque d'intérêt des autorités communales à satisfaire à cette exigence légale des lois de décentralisation. La conséquence de cet état de chose est bien le désintérêt qu'affichent les populations vis-à-vis des actes de gestion du maire et de son conseil communal avec pour corollaire, l'affaiblissement des principes de démocratie à la base. Les autorités de tutelle sont invitées à ramener les élus à satisfaire à ces différentes exigences légales qui sont nécessaires pour promouvoir la transparence dans la gestion des affaires publiques et la démocratie à la base.

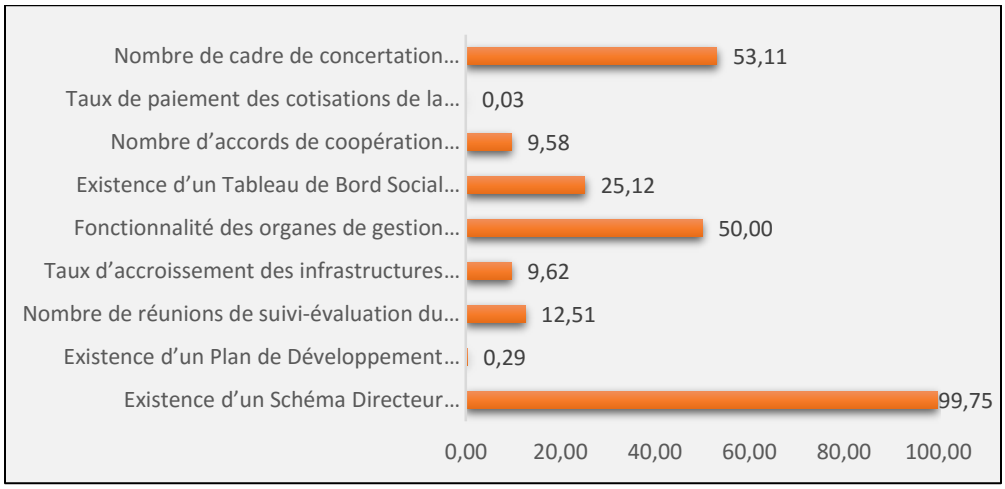
d) Domaine de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans l'Atlantique

Graphique 39 : Performance des communes du département en Gouvernance Territoriale et Foncière



L'état de la gouvernance territoriale et foncière dans le département de l'Atlantique est présenté dans le graphique 39 ci-dessus. Le domaine de la gouvernance territoriale et foncière est le domaine de gouvernance locale qui aborde la gestion spatiale, la planification du développement local, la coopération décentralisée et l'intercommunalité et la gestion foncière. Il permet d'apprécier les performances des communes dans ses différents sous-domaines de gouvernance qui constituent également des exigences légales. Les sous-indices de ce graphique montrent clairement que la gouvernance dans ce domaine est totalement abandonnée par les communes alors que la mise en place d'un véritable processus de développement local passe nécessairement par la mise en place d'outils de planification du développement (PDC, SDAC), la mobilisation des ressources à travers la coopération décentralisée, la mise en place d'établissements publics intercommunaux pour mutualiser le développement local et l'aménagement foncier. On peut donc supposer, à partir de ces chiffres, que les communes du département de l'Atlantique ne font pas encore l'effort nécessaire pour disposer de ses instruments de gouvernance territoriale et foncière. Aussi, pourrait-on se poser la question de l'intervention de la tutelle dans l'accompagnement des communes pour se doter de ces instruments de gestion ? De toutes les façons, ces résultats constituent des défis importants pour les communes du département et les autorités de tutelle pour une meilleure gouvernance territoriale et foncière dans le département de l'Atlantique.

Graphique 40 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière (en %)

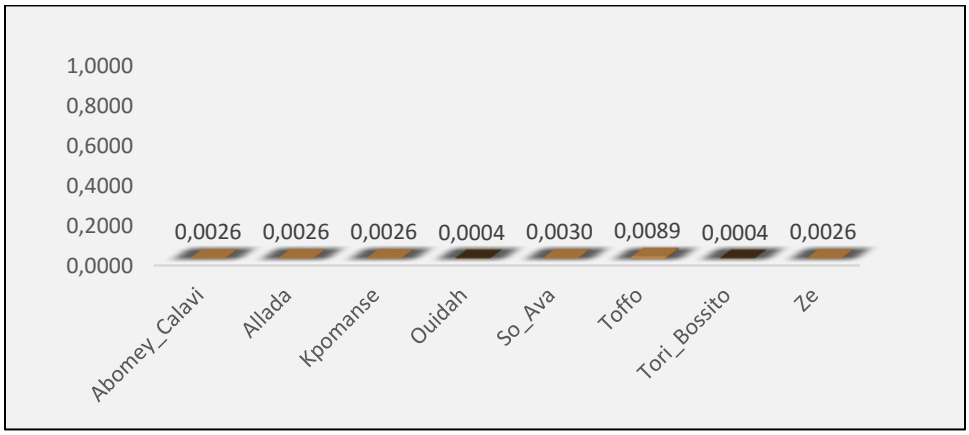


Les indicateurs du domaine de la gouvernance territoriale et foncière du département de l'Atlantique sont présentés dans le graphique 40 ci-dessus. Le constat qui s'en dégage est qu'il existe un schéma directeur d'aménagement des communes (SDAC) dans presque toutes les communes du département (99.75%). Les organes de gestion foncière sont fonctionnels dans la moitié des communes du département (50.00%), le nombre de contentieux impliquant le maire est à 53.11%. Les autres indicateurs sont en dessous de 40% donc faibles. L'indicateur existence du PDC valide est de 0.29%. Cela voudrait également dire que tous les PDC de deuxième génération des communes sont arrivés à terme et ne sont pas encore renouvelés. L'établissement des tableaux de bords sociaux affiche un indicateur de 25.12%, ce qui traduit un effort dans la capacité des communes de ce département à produire des données statistiques. Cependant, les SDE doivent davantage apporter un suivi-appui soutenu aux communes dans ce domaine. Sur un autre plan, la tenue des réunions de suivi évaluation du PTA/PAI/PAD ne se fait quasiment pas dans le département.

.

e) Domaine de la Relation avec la Tutelle

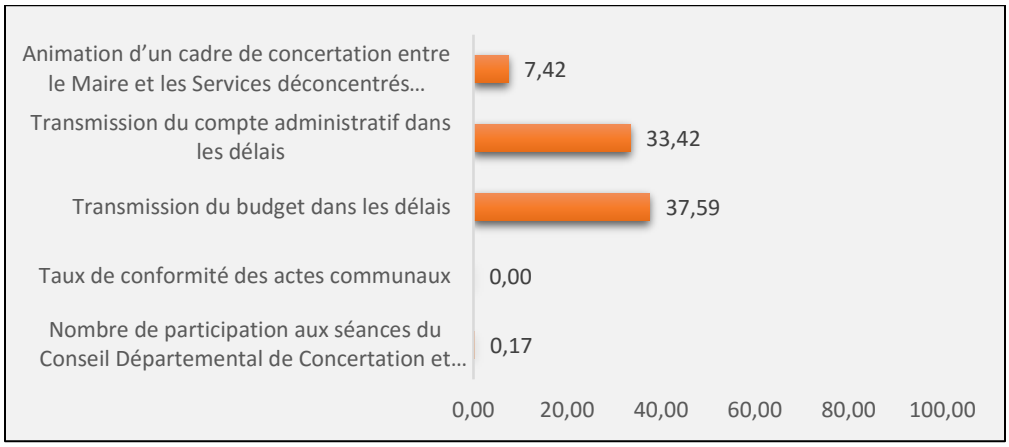
Graphique 41 : Performance des communes de l'Atlantique dans le domaine de la Relation avec la Tutelle



Le tableau qu'affiche le graphique 41 ci-dessus dans le domaine de gouvernance relatif à la relation avec la tutelle est très inquiétant. Le sous-indice de ce domaine de l'ensemble des communes du département est presque nul. La commune qui a l'IGL le plus élevé dans le département est celle de Toffo (0,0089). Les relations avec la tutelle est un domaine de gouvernance qui décrit les rapports qui devront subsister entre les exécutifs communaux et le préfet de département, autorité de tutelle. Avec les résultats obtenus au cours de cette année de référence, les relations entre les autorités de tutelle et les communes sont mauvaises et ne peuvent donc contribuer à la performance des communes telle que voulue par les lois de la décentralisation qui ont mis en place la tutelle administrative des communes.

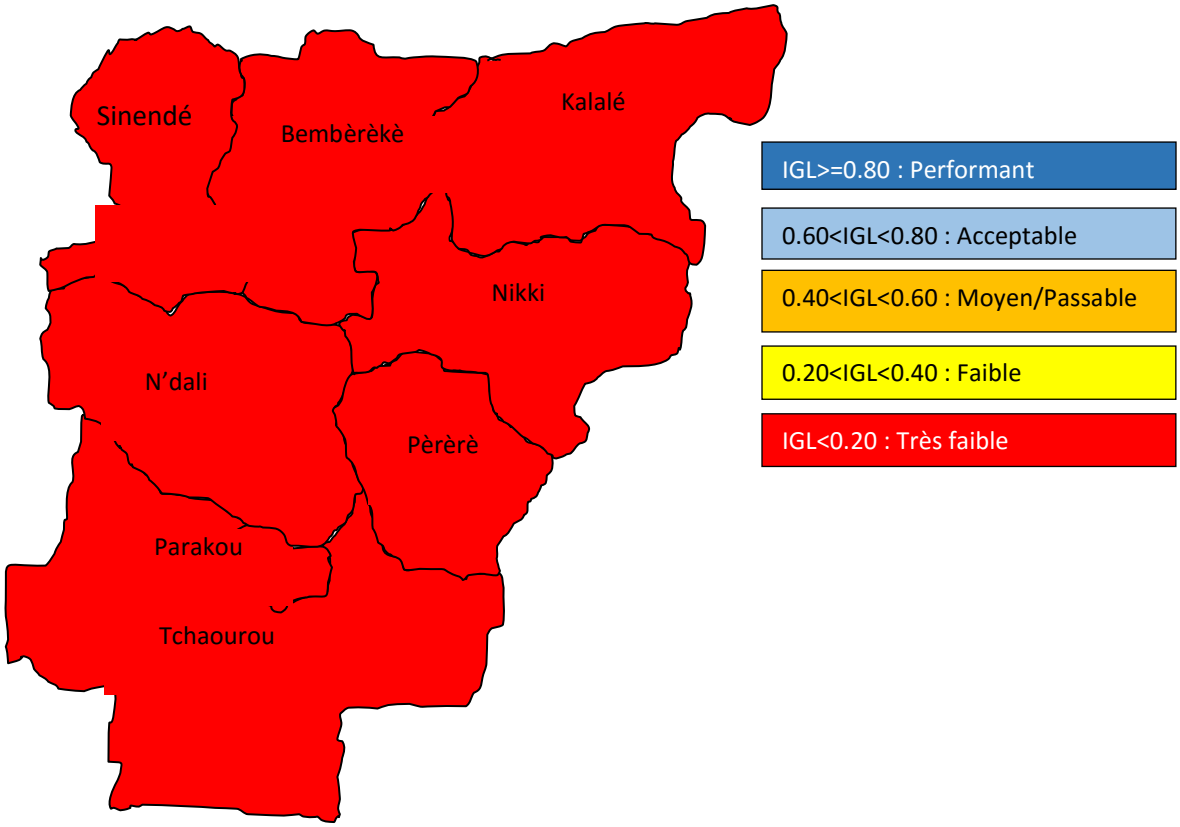
Un diagnostic approfondi de la situation permettrait de dégager les motifs pour trouver les solutions d'amélioration de la situation. Les autorités préfectorales et communales sont interpellées pour expliquer cette situation et définir très rapidement les mécanismes devant permettre l'amélioration des relations entre la tutelle et les communes pour le bonheur des populations desdites communes.

Graphique 42 : Indicateurs de la Relation avec la Tutelle dans l'Atlantique (en %)



Les indicateurs de ce domaine présenté par le graphique 42 ci-dessus illustrent parfaitement le niveau actuel des relations des communes avec la tutelle dans le département de l'Atlantique. les indicateurs de ce domaine sont très inquiétants et traduisent l'incapacité de la préfecture à jouer son rôle avec autorité et efficacité. C'est une situation très déplorable qui traduit un véritable recul du couplage décentralisation/déconcentration dans ce département. Or, les deux systèmes doivent s'harmoniser pour une meilleure atteinte des objectifs de la PONADEC.

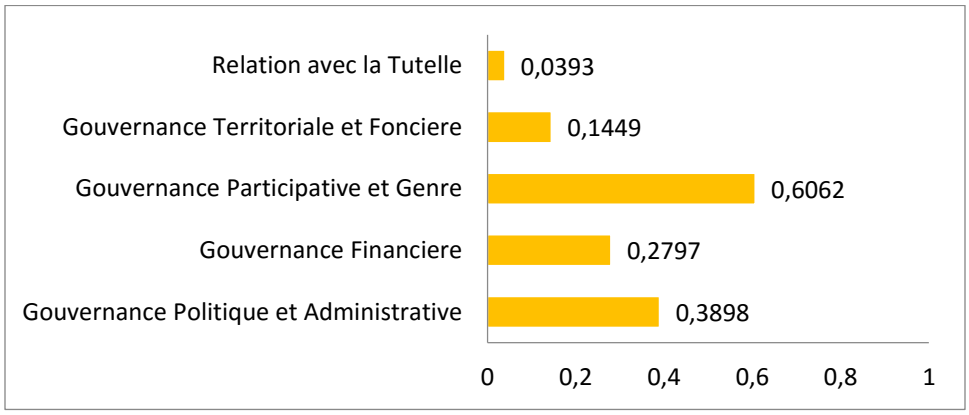
BORGOU



Carte 4 : Département du Borgou

1. Situation générale du département de Borgou par domaine de gouvernance locale

Graphique 43 : Situation du département du Borgou par domaine de gouvernance locale



Une lecture des sous-indices par domaine de gouvernance locale dans le département du Borgou montre que les communes ont fait des efforts louables dans le domaine de la gouvernance participative et genre avec un score de 0,6062. Les scores dans les autres domaines reste faible, mais les résultats sont encourageants comparativement aux autres départements à savoir l'Atlantique, l'Alibori et l'Atacora. Toutefois, beaucoup restent encore à faire, surtout dans les domaines de la relation avec la tutelle, de la gouvernance territoriale, et de la gouvernance financière.

Ces sous-indices, reflètent le niveau de performance des communes du Borgou dans leur ensemble pour les différents domaines de gouvernance locale. Ils informent également sur les chantiers à entreprendre pour corriger et améliorer la gouvernance locale dans ce département, notamment dans le domaine de la relation avec la tutelle.

Tableau 5 : Performance Communale par domaine du Borgou (en %)

Communes	Gouvernance Politique et Administrative	Gouvernance Financière	Gouvernance Participative et Genre	Gouvernance Territoriale et Foncière	Relation avec la Tutelle
Bembèrèkè	0,1616	0,146	0,6355	0,0313	0,0100
Kalalé	0,0474	0,1567	0,6979	0,0314	0,0035
N'Dali	0,1329	0,0673	0,6269	0,0602	0,0012
Nikki	0,2486	0,0986	0,3846	0,0279	0,0086
Parakou	0,474	0,3663	0,1987	0,1188	0,0089
Pèrèrè	0,1259	0,2756	0,7566	0,0578	0,0035

Sinendé	0,1605	0,3186	0,1731	0,0242	0,0035
Tchaourou	0,2695	0,2891	0,3522	0,0375	0,0312
BORGOU	**0,3898**	**0,2797**	**0,6062**	**0,1449**	**0,0393**

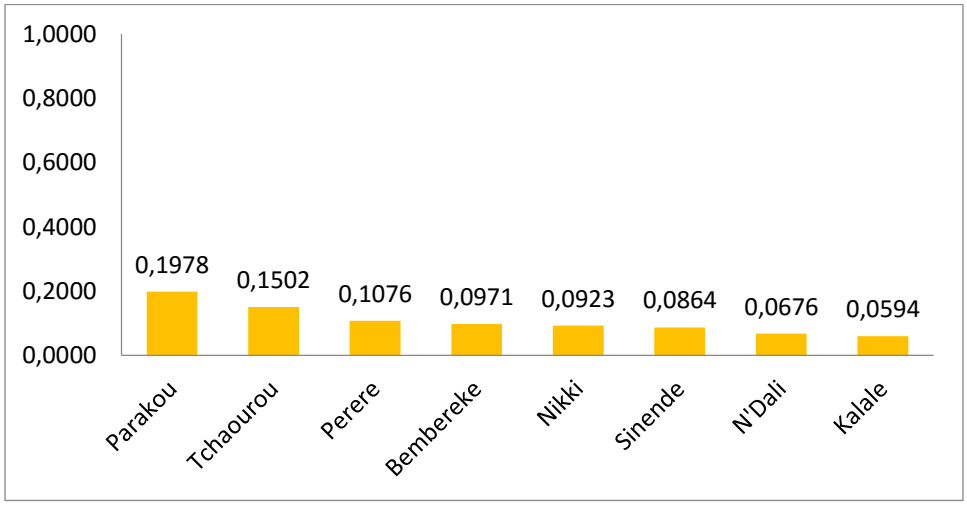
Source : Calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

Dans le tableau ci-dessus sont consignés les sous-indices des domaines, désagrégés par commune.

Elle donne un aperçu des performances de chaque commune par domaine au sein du département. La commune de Parakou vient en première position dans trois domaines de la gouvernance locale sur les cinq retenus pour l'étude. Il s'agit des domaines de la gouvernance politique et administrative, de la gouvernance financière et de la gouvernance territoriale et foncière. La relation avec la tutelle apparaît ici aussi comme le domaine dans lequel les communes performent très faiblement avec un score moyen de 0,0393 suivi du domaine de la gouvernance territoriale et foncière (avec un score de 0,1449).

2. Analyse de la performance des communes dans le département du Borgou en fonction de l'IGL

Graphique 44 : IGL par commune du département du BORGOU

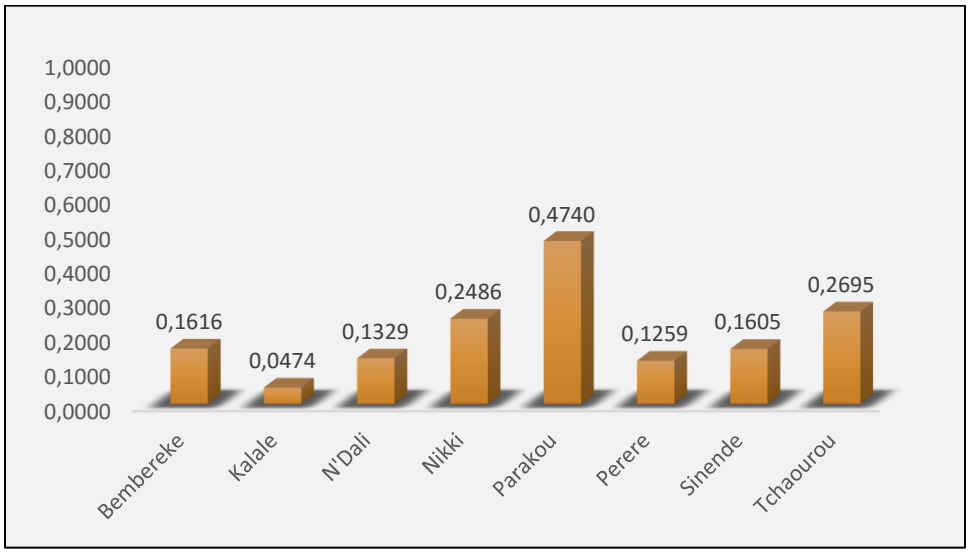


Comme les communes des autres départements déjà étudiés, celles du département du Borgou présentent des faiblesses accrues de pratiques de bonne gouvernance. Il faut cependant dire que la commune de Parakou avec une valeur d'IGL de 0,1978 est la plus performante du département. La commune la moins performante est celle de Kalalé avec un IGL de 0.0594

3. Analyse de la performance des communes du département du Borgou par domaine de gouvernance locale

a) Domaine de la Gouvernance Politique et Administrative dans le Borgou

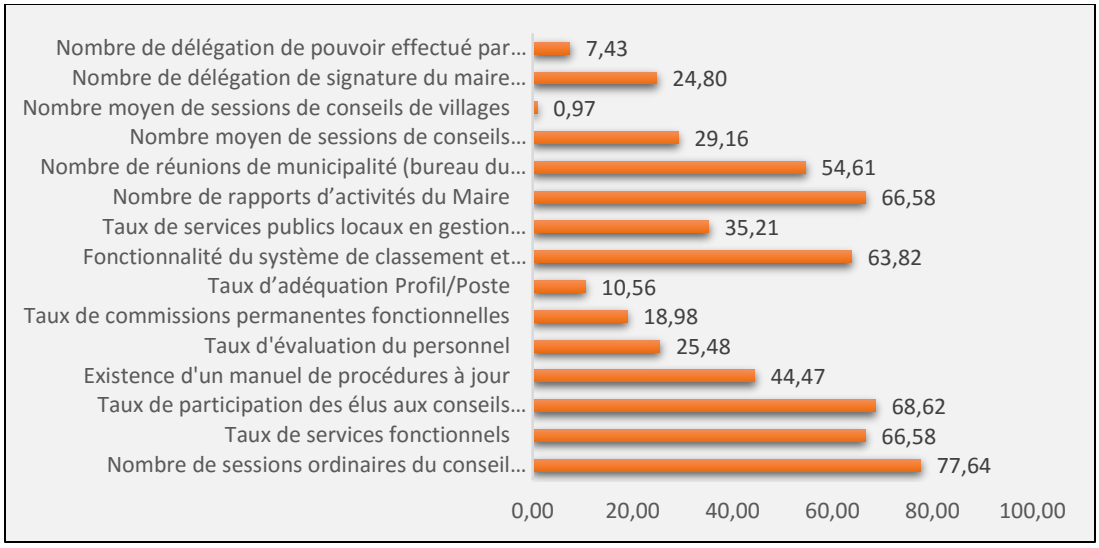
Graphique 45 : Performance des communes en Gouvernance Politique et Administrative du département du Borgou



Le graphique 45 ci-dessus, met en exergue, les sous-indices des communes du département dans le domaine de la gouvernance politique et administrative. Les graphes montrent clairement que seule la commune de Parakou émerge dans ce domaine avec un score de 0,474. Toutes les autres Communes du département ont une faible performance dans le domaine. C'est un signe que la gouvernance politique et administrative au niveau du département est en souffrance.

Les communes devraient véritablement revoir leurs pratiques dans ce domaine.

Graphique 46 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative du Borgou (en %)



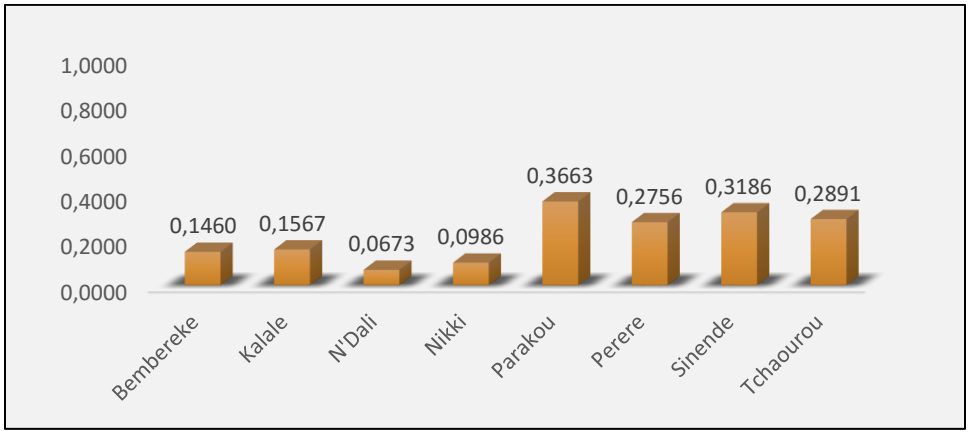
Il faut rappeler que la gouvernance politique et administrative est celle qui définit l'exercice par le maire de son rôle d'acteur politique de premier plan de la commune en président le conseil communal et de son rôle d'administrateur gestionnaire des services publics communaux. Comme l'illustre le graphique ci-dessus, les communes du département du Borgou dans leur ensemble ont de meilleurs indicateurs dans ce domaine. Par exemple, 77.64% des communes tiennent des sessions ordinaires du conseil communal. Ensuite, les maires soumettent leur rapport d'activité dans 66.58% des cas. Par contre, le département est caractérisé par des faibles taux d'évaluation du personnel (25.48%), et d'adéquation profil/poste (10.56%).

A la lumière de ce constat, il importe de revoir les pratiques au niveau du département par rapport aux indicateurs en relation avec le taux de commissions permanentes fonctionnelles, le taux d'évaluation du personnel, et le taux d'adéquation profil/Poste. Comme souligné précédemment, ces indicateurs sont d'une importance capitale, et nécessitent l'attention de tous les acteurs tant préfectoraux que communaux, pour une bonne gouvernance politique et administrative.

Par ailleurs, il est important que les maires des communes du département considèrent un peu plus la collaboration entre eux et les conseillers communaux, notamment les adjoints aux maires, car le nombre de délégation de pouvoir effectué par les maires dans leur ensemble reste faible.

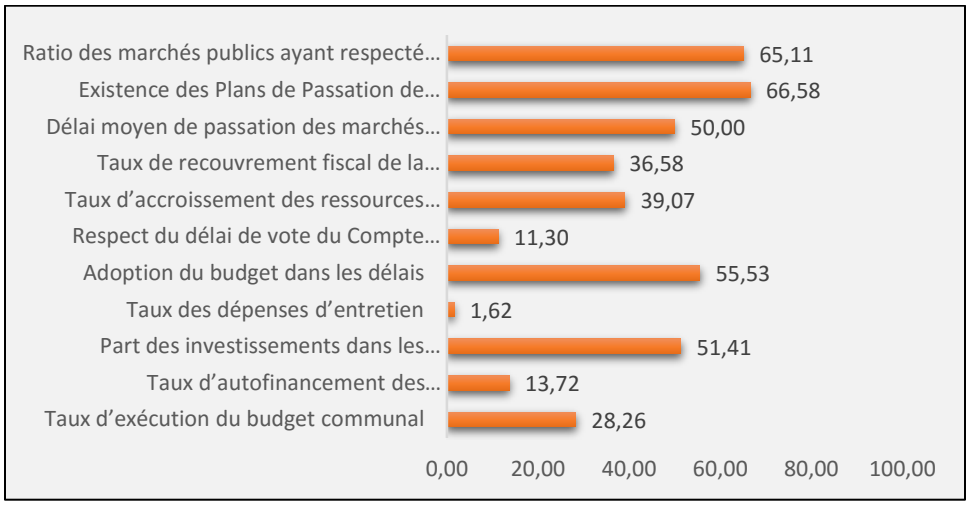
b) Domaine de la Gouvernance Financière dans le département du Borgou

Graphique 47 : Performance des communes en Gouvernance Financière du Borgou



La gouvernance financière dans toutes les communes de Borgou est faible. La commune qui a le mieux performé dans ce domaine une fois encore est celle de Parakou avec un score de gouvernance financière de 0,3663. A l'opposé se trouve la commune de N'Dali avec un sous-indice de 0,019.

Graphique 48 : Indicateurs de la Gouvernance Financière du Borgou (en %)



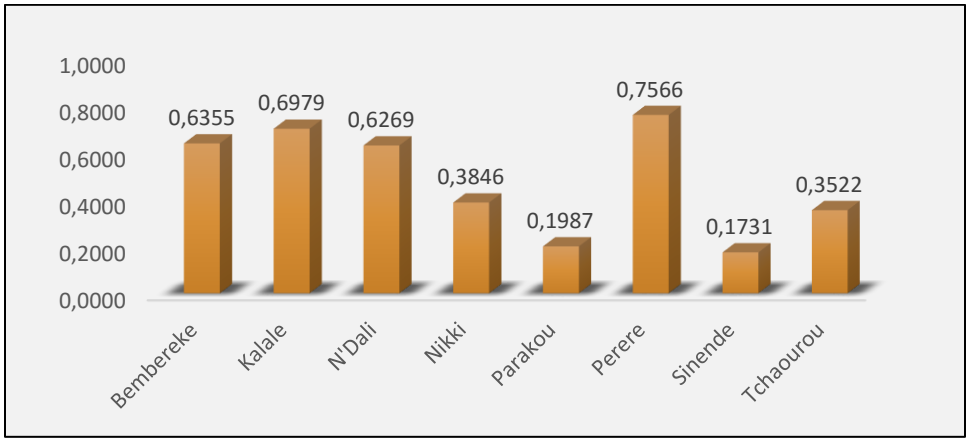
Les indicateurs liés au respect des procédures de passation des marchés publics et d'existence de plan de passation des marchés sont les plus significatifs dans le département avec des ratios respectif de 65.11% et 66.58%. Cependant, les communes du département connaissent assez de retard, dans l'adoption du budget dans les délais prescrit. Cet état de chose n'est guère avantageux aux communes dans leur ensemble dans la mesure où cela entrainerait des retards dans la réalisation des travaux au sein des desdites communes. Cela se fait ressentir

d'ailleurs sur l'exécution du budget car ces dernières n'exécutent leur budget communal qu'à 28.26%.

Par ailleurs, le département est caractérisé par un faible taux d'autofinancement des investissements (13.72%), une faiblesse dans les dépenses d'entretien. Les communes doivent revoir la part de leur budget réservée aux dépenses d'entretien car celle-ci est très faible.

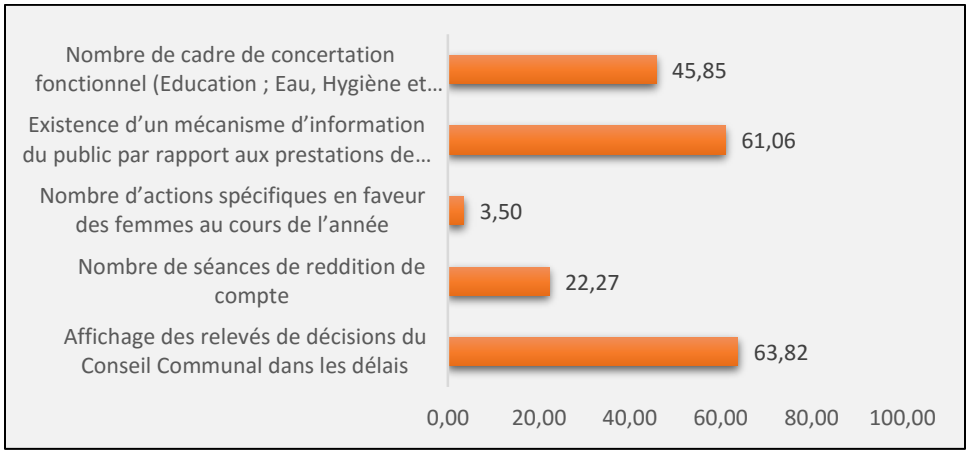
c) Domaine de la Gouvernance Participative et Genre

Graphique 49 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre du Borgou



Les sous-indices en gouvernance participative et genre montrent que la majorité des communes du département du Borgou adopte une gestion inclusive de leurs collectivités. Cinq sur les huit communes que compte le département ont un score de gouvernance participative et genre compris entre 0,60 et 0,80 soit une performance acceptable dans le domaine. Cependant, la commune de Parakou bien qu'étant la première commune performante en matière de gouvernance locale, à une performance très faible dans ce domaine.

Graphique 50 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre du Borgou (en %)

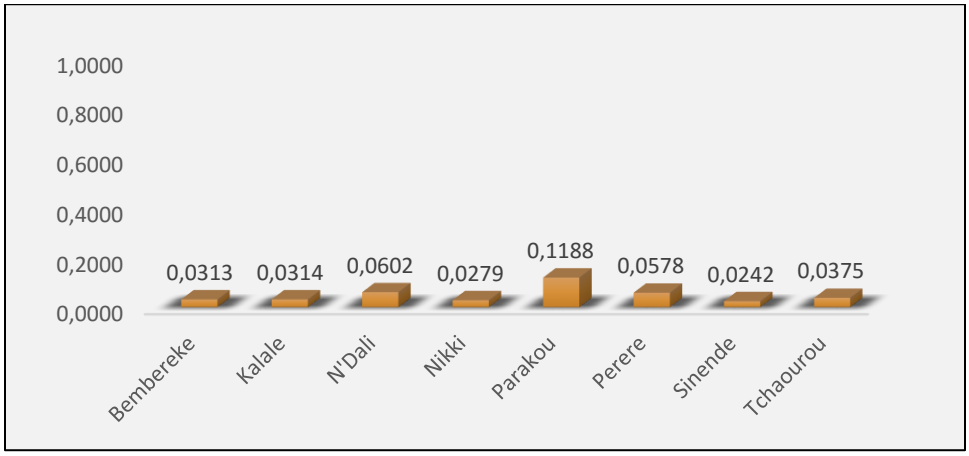


Un regard analytique des indicateurs du domaine de la gouvernance participative et genre montre que les communes du Borgou, dans leur ensemble, disposent à 61.06% d'un mécanisme d'information du public par rapport aux prestations communales.

En ce qui concerne le respect des délais dans l'affichage des relevés de décisions du conseil communal, les communes du département, dans l'ensemble ont des performances moyennes. Le département du Borgou, tout comme les autres, est caractérisé par un nombre limité d'actions en faveur des femmes.

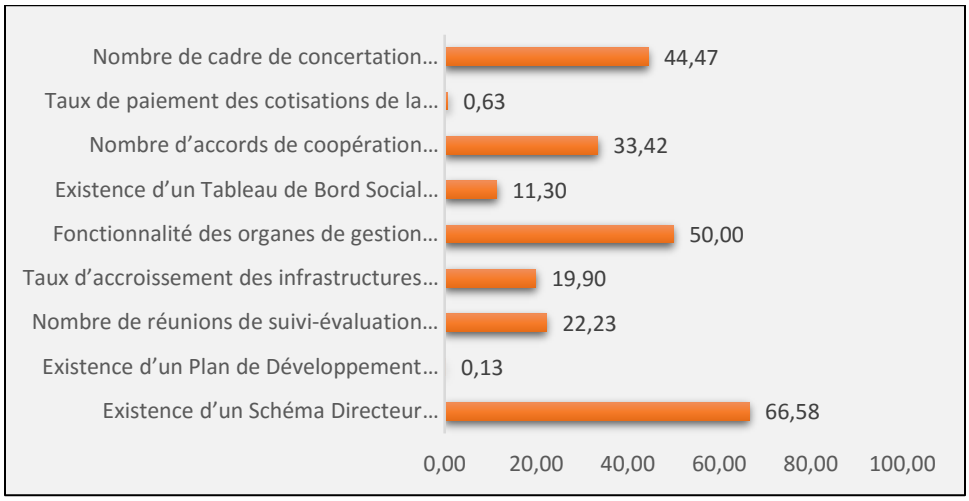
d) Domaine de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans le Borgou

Graphique 51 : Performance des communes en Gouvernance Territoriale et Foncière du Borgou



Au vu des sous-indices représentés dans le graphique 51 ci-dessus, beaucoup restent encore à faire par les communes du Borgou en ce qui concerne la Gouvernance Territoriale et Foncière. En effet, la commune de Parakou qui affiche le meilleur score du département est de 0,1188, caractéristique d'une performance très faible. Cette situation est d'autant plus critique qu'elle suggère que l'on revoie les pratiques de bonne gouvernance territoriale et foncière.
Des mesures doivent être prises pour corriger et améliorer la gouvernance territoriale et foncière dans le département du Borgou.

Graphique 52 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière du Borgou (en %)



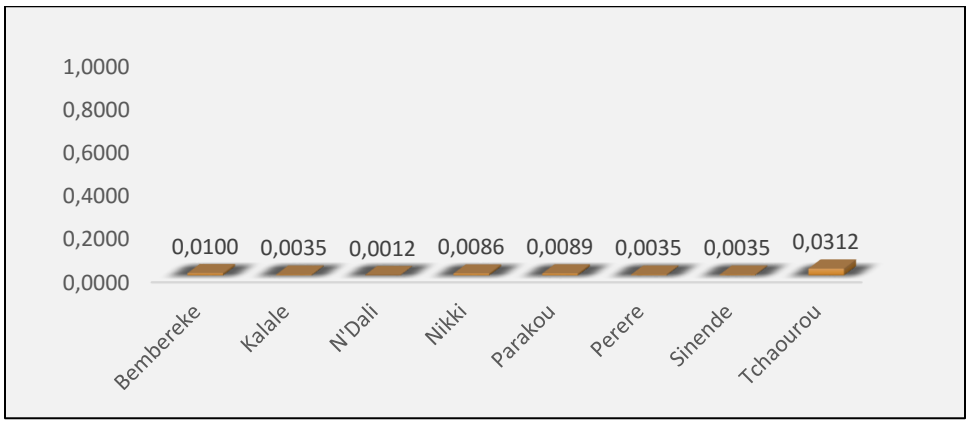
En regardant de plus près les indicateurs du domaine de la gouvernance territoriale et foncière (graphique 52), le taux d'accroissement des infrastructures économiques et marchandes est très faible dans l'ensemble des communes du département (19.90%). Il n'existe pas de PDC valide dans aucune commune du Borgou tout comme celles de l'Atacora et de l'Atlantique n'en disposent pas.

Le même graphique nous montre que ces communes, produisent rarement les statistiques sur leur état de fonctionnement, et tiennent rarement des réunions de suivi-évaluation du PTA/PAI/PAD.

Dans ces conditions, il serait très difficile aux communes d'avoir une bonne performance en matière de gouvernance territoriale et foncière.

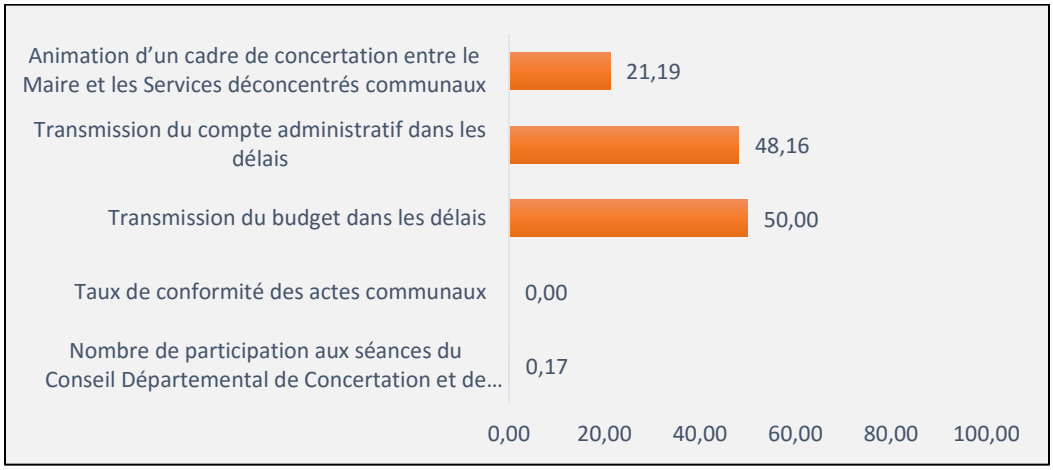
e) Domaine de la Relation avec la Tutelle du département du Borgou

Graphique 53 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle du Borgou



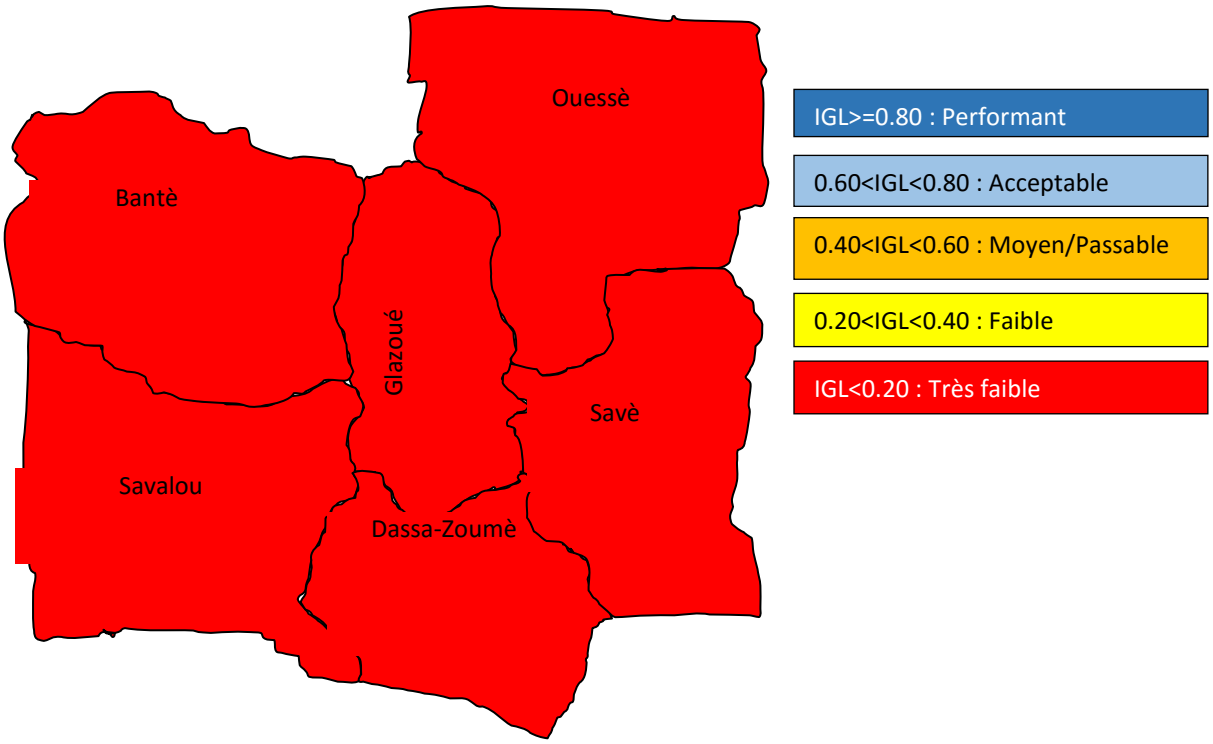
Toutes les communes du Borgou ont de très faibles collaborations avec la tutelle. En effet, les sous-indices de toutes les communes oscillent entre 0.0012 et 0,0312.
Des réflexions doivent être menées dans ce sens pour une reconsidération des pratiques actuelles dans la collaboration avec la tutelle.

Graphique 54 : Indicateurs de la Relation avec la Tutelle du Borgou (en %)



Les indicateurs du domaine de la relation avec la tutelle dans le département du Borgou montre que les communes du département ne participent presque pas aux séances du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC). Les mêmes indicateurs montrent que les actes communaux ne sont pas conformes à la norme exigée (Taux = 0.00%). Elles sont caracterisées par une faible animation d'un cadre de concertation entre le Maire et les Services Déconcentrés de l'Etat. Ces indicateurs dans leur ensemble expliquent dans une certaine mesure le niveau actuel de la relation des communes du Borgou avec la tutelle. Des mesures doivent être prises pour ameliorer les relations des communes du departement avec la tutelle.

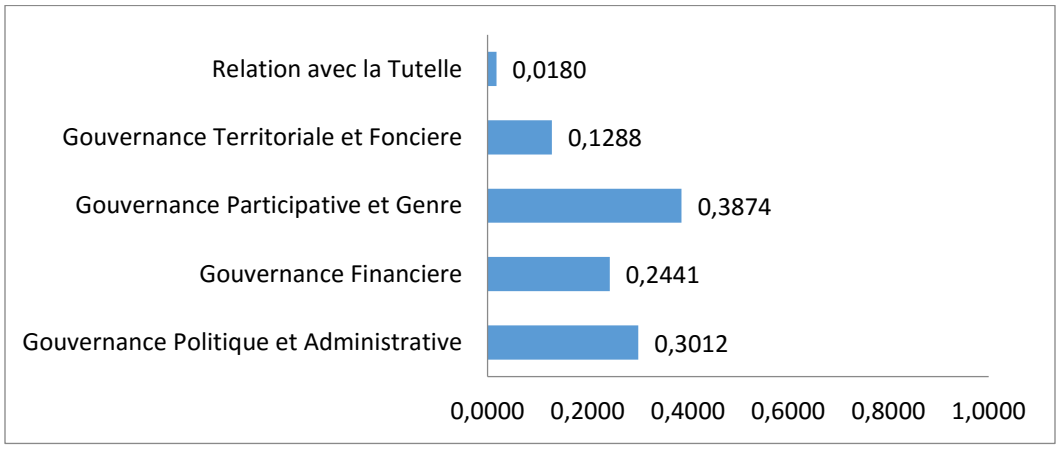
COLLINES



Carte 5 : Département des Collines

1. Situation générale du département des Collines par domaine de gouvernance locale

Graphique 55 : Situation du département des Collines par domaine



Source : Calculs effectués à partir des données fournies par les communes.

De manière générale, les communes du département des Collines présentent une situation insuffisante en matière de gouvernance locale. Les meilleurs scores de gouvernance dans ce département s'observent dans le domaine de la gouvernance participative et genre (0,3874) et la gouvernance politique et administrative (0,3012) demeurent faibles. La situation de gouvernance est particulièrement préoccupante en ce qui concerne la relation avec la tutelle (0,018), qui paraît inexistante.

Tableau 6 : Performance Communale par domaine dans les COLLINES

Communes	Gouvernance Politique et Administrative	Gouvernance Financière	Gouvernance Participative et Genre	Gouvernance Territoriale et Foncière	Relation avec la Tutelle
Bantè	0,4170	0,2417	0,2282	0,0127	0,0033
Dassa	0,0711	0,2546	0,0876	0,0491	0,0116
Glazoué	0,1145	0,2345	0,0663	0,0466	0,0394
Ouessè	0,0171	0,0942	0,0710	0,0114	0,0004
Savalou	0,1909	0,1423	0,2282	0,1600	0,0035
Savè	0,0170	0,0870	0,1833	0,0728	0,0004
COLLINES	**0,3012**	**0,2441**	**0,3874**	**0,1288**	**0,0180**

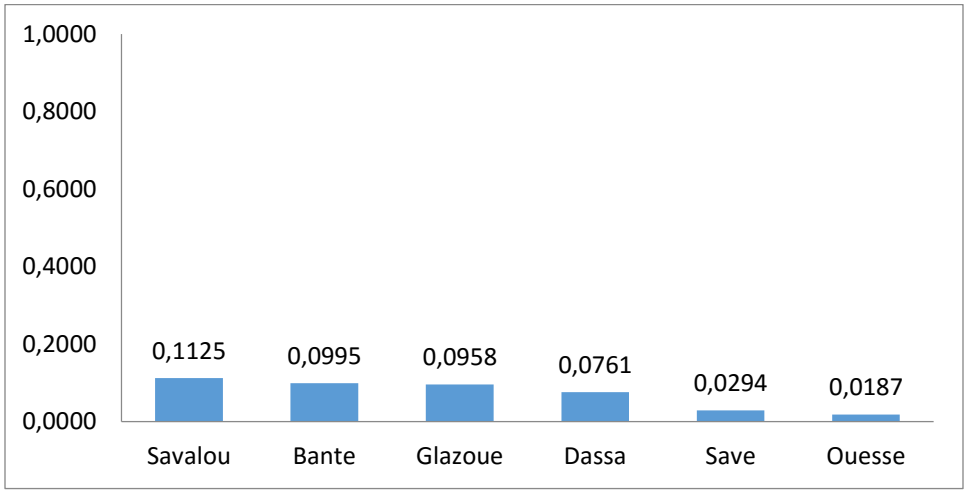
Source : Calculs effectués à partir des données fournies par les communes.

Le tableau ci-dessus illustre la performance de chaque commune du département des Collines suivant les cinq composantes de l'indice de gouvernance locale retenues pour l'étude.

L'analyse dudit tableau révèle que, quel que soit le domaine de la gouvernance locale considérée, les communes ne performent pas bien car elles présentent toutes des niveaux de gouvernance faible bien loin en dessous de la moyenne qui est de 0,4 à 0,6. Seule la commune de Bantè a un sous-indice en gouvernance politique et administrative moyen (0,4170). Les autres communes ont des performances très faibles dans ce domaine. Concernant le reste des domaines de gouvernance locale les performances de l'ensemble des communes sont faibles.

2. Analyse de la performance des communes dans Collines en fonction de l'IGL

Graphique 56 : IGL par commune du département des Collines



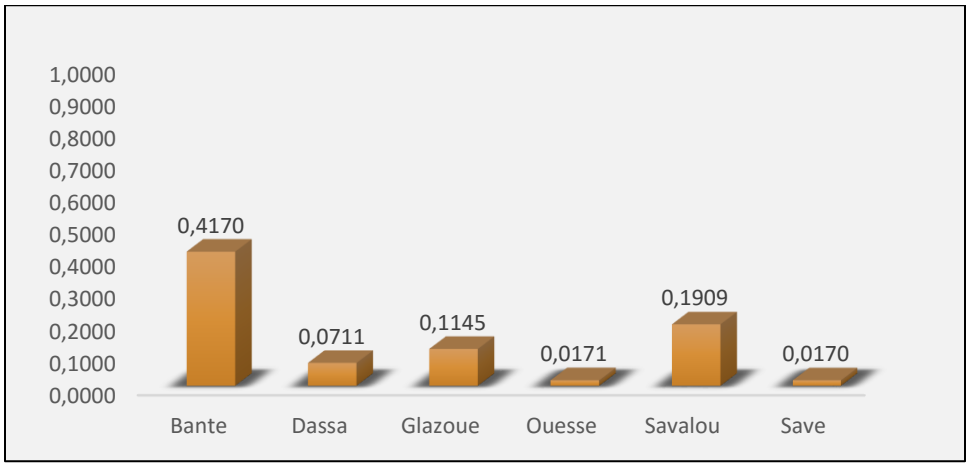
Source : Calculs effectués à partir des données fournies par les communes.

A l'échelle communale, l'indice de gouvernance locale des six communes du département des Collines se situent entre 0,0187 (Ouessè) et 0,1125 (Savalou), traduisant des niveaux de gouvernance plus ou moins homogènes entre les communes. La valeur de ces IGL reste en dessous de celle du niveau national qui est de 0.2635.

3. Analyse de la performance des communes des Collines par domaine de gouvernance.

a) Domaine de la Gouvernance Politique et Administrative dans les Collines

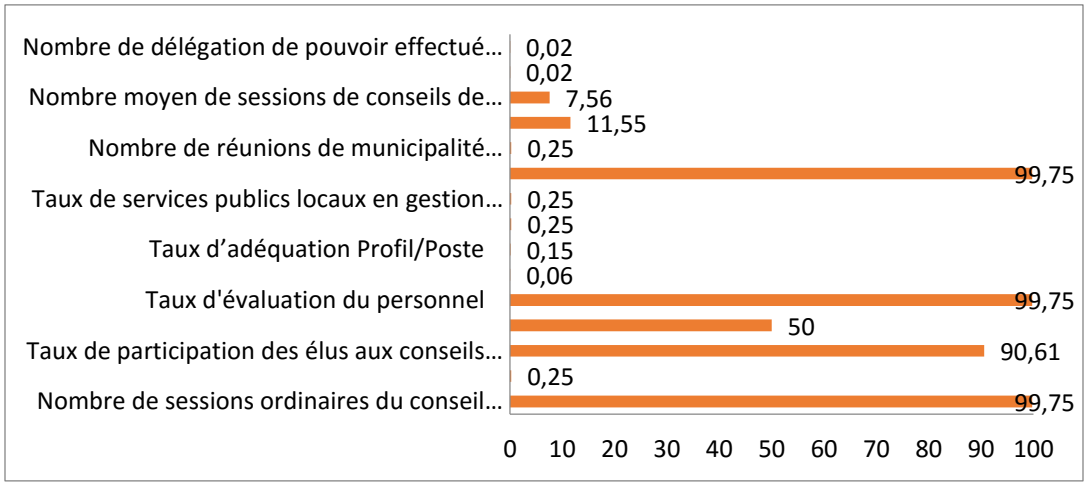
Graphique 57 : Performance des communes en Gouvernance Politique et Administrative



Source : Calculs effectués à partir des données fournies par les communes.

De l'analyse des résultats présentés dans le graphique ci-dessus, la gouvernance politique et administrative est très faible dans cinq communes sur les six que compte le département. Il est aussi faible dans la sixième commune (Bantè). Ces performances traduisent un véritable problème de gouvernance dans ce domaine. Il est impérieux de rechercher les véritables causes de cette mauvaise performance pour assurer une véritable gouvernance locale dans le département dans ce domaine.

Graphique 58 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans les collines (en %)

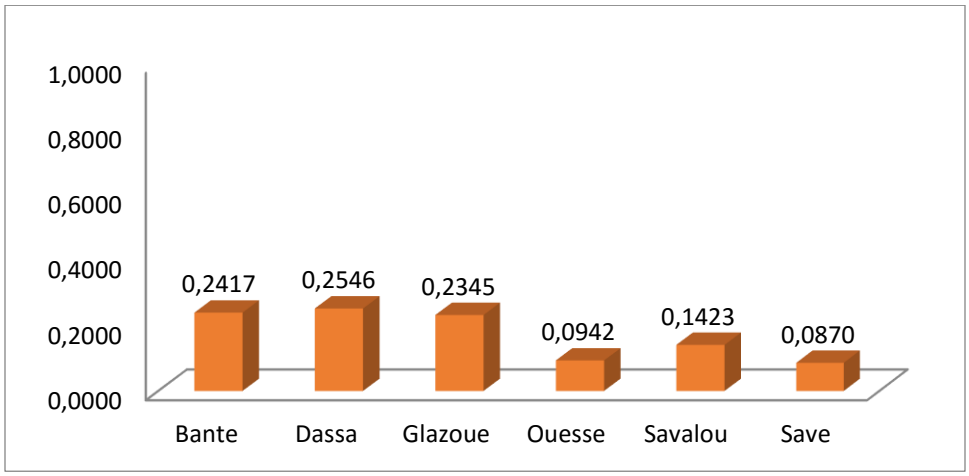


La situation de la gouvernance précédemment décrite pourrait paraitre paradoxale eu égard aux nombreuses expériences et outils développés dans les Collines par les communes. Mais, les détails du graphique ci-dessus donnent davantage de précisions.

En effet, sur les aspects de réunion de municipalité, d'évaluation du personnel, de participation des élus aux sessions et à la tenue des sessions du conseil communal, la gouvernance locale est appréciable. La tenue des réunions de municipalité et les questions de pouvoirs nécessitent d'être améliorées pour la cohésion au sein des conseils communaux.

b) Domaine de la Gouvernance Financière dans les Collines

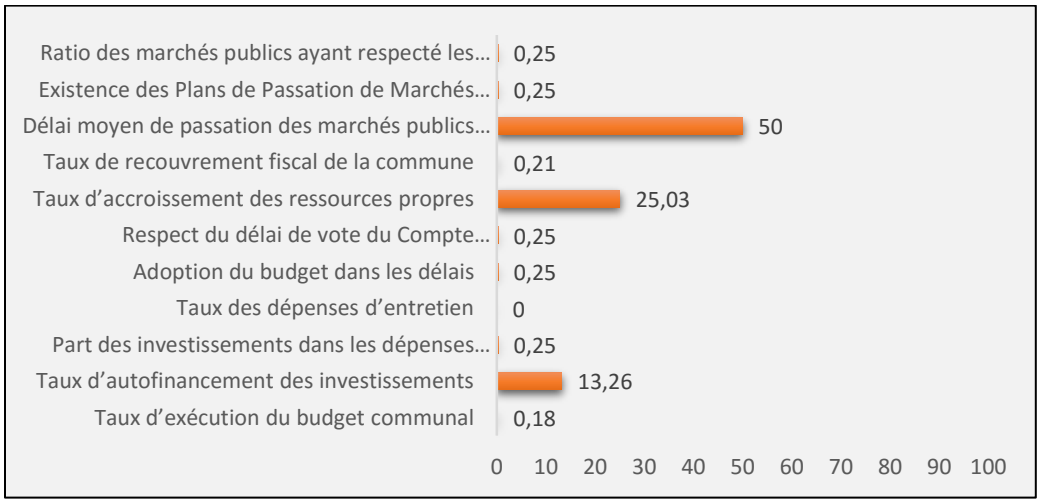
Graphique 59 : Performance des communes en Gouvernance Financière dans les Collines



Dans le domaine de la gouvernance financière, les performances communales sont faibles dans les communes de Dassa, Bantè et Glazoué avec des sous-indices respectifs de 0,2546 ; 0,2417 et 0,2345. Les performances des autres communes sont très faibles avec des scores de 0,1423 ; 0,0942 et 0,087 pour les communes de Savalou, Ouessè et Savè.

Dans tous les cas, ce niveau de performance traduit le dysfonctionnement réel qu'il y a dans les communes du département en matière financière.

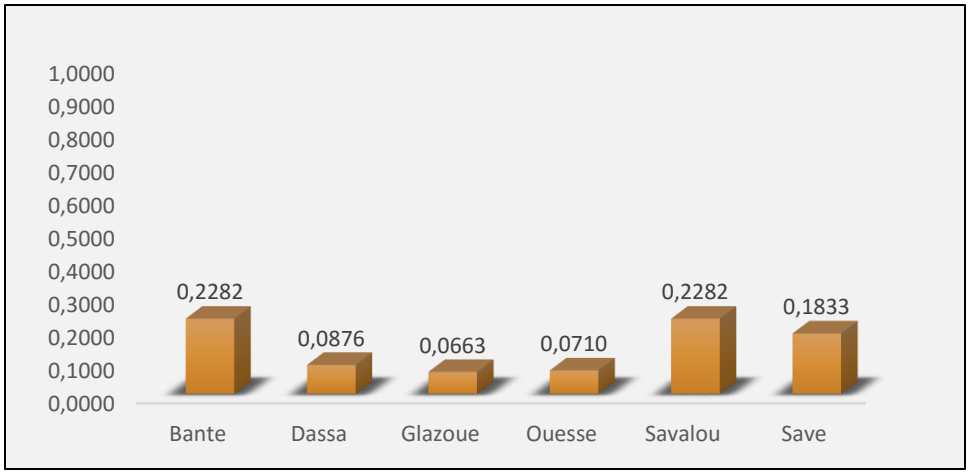
Graphique 60 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans les Collines (en %)



Les indicateurs de mesure de la gouvernance financière dans les communes du département des Collines viennent confirmer la faible valeur du sous-indice (24.41%). En effet, sur les 11 indicateurs connus en matière de gouvernance financière, les communes affichent des résultats significatifs au niveau de 3 indicateurs seulement. Il s'agit du délai de passation des marchés publics (50%) et dans une moindre mesure le taux d'accroissement des ressources propres (25,03%) et le taux d'autofinancement des investissements (13,26%). Les communes de ce département doivent intensifier leurs efforts sur ces axes sans oublier d'intégrer les autres aspects tels que l'élaboration d'un plan de passation des marchés, l'amélioration du taux de recouvrement fiscal dans la région, l'adoption des budgets dans les délais impartis, l'augmentation du nombre de marchés respectant les principes de passation des marchés publics etc.

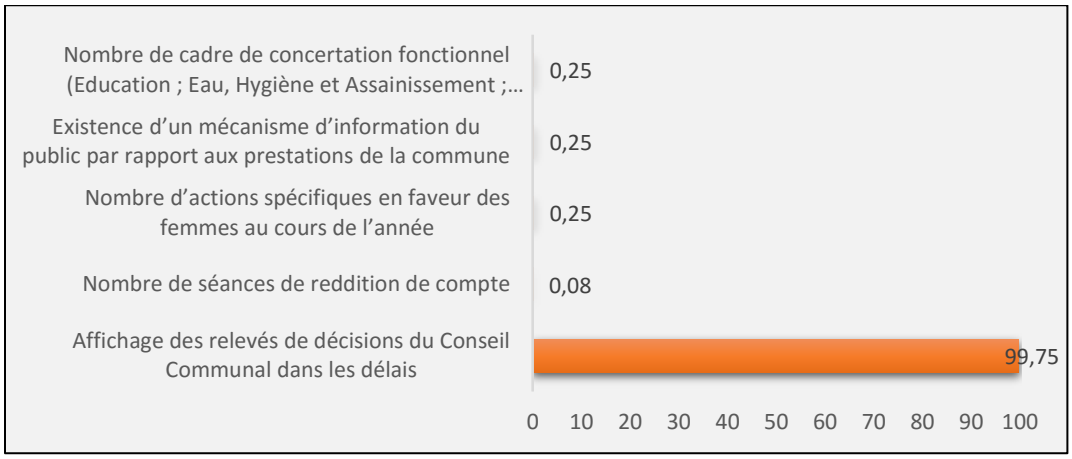
c) Domaine de la Gouvernance Participative et Genre dans les Collines

Graphique 61 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre dans les Collines



La prise en compte de l'approche participative et du genre dans la gouvernance est très marginale dans les communes des collines, comme le témoigne les scores des sous-indices très bas, en dessous de 0,25 de la composante « gouvernance participante et Genre ».

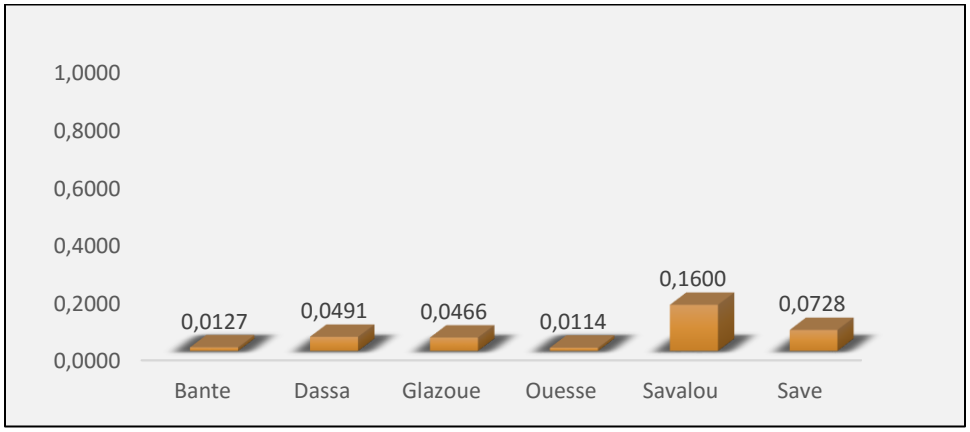
Graphique 62 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre dans les Collines (en %)



L'affichage des relevés de décisions du Conseil Communal dans les délais est le seul exercice réussi dans les différentes mairies du département. Les autorités communales devront internaliser les mécanismes d'information du public par rapport à leurs prestations et tenir de façon plus régulière les séances de reddition de compte et les cadres de concertation tout en accordant une place de choix aux femmes dans leurs actions afin de remettre au cœur de leurs gouvernances les approches participative et Genre.

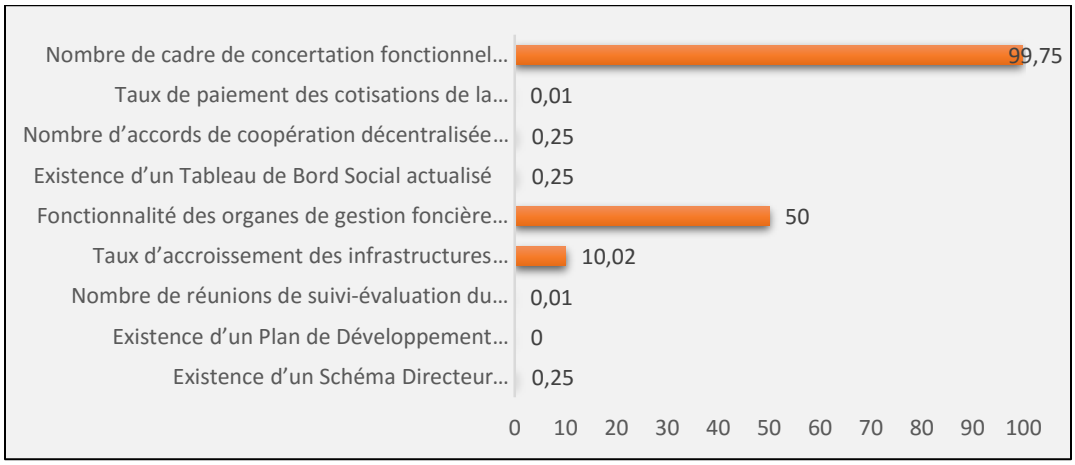
d) Domaine de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans les Collines

Graphique 63 : Performance des communes en Gouvernance Territoriale et Foncière dans les Collines



La gestion du territoire et du foncier semble souffrir de graves insuffisances dans les Collines. C'est du moins ce que reflètent les scores des sous-indices très bas de gouvernance territoriale et foncière observés dans les communes du département.

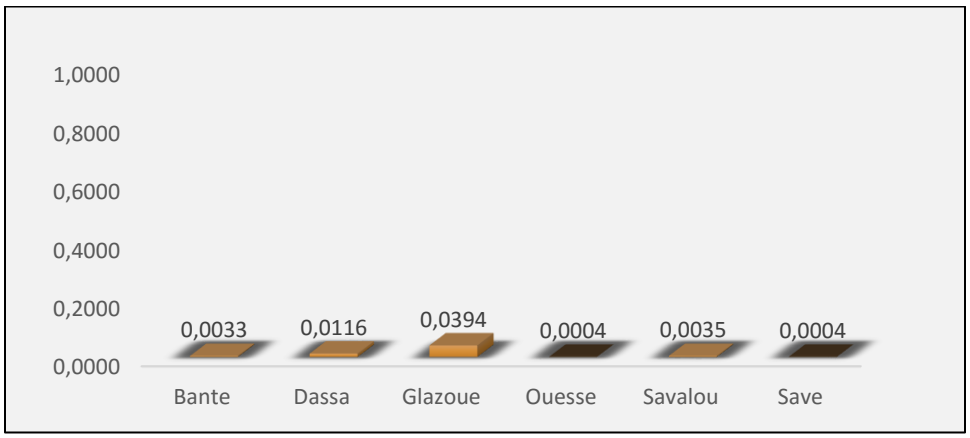
Graphique 64 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans les Collines (en %)



Les efforts des communes sont très conséquents dans la fonctionnalité des cadres de concertation (99.75%) et dans une moindre mesure en termes de fonctionnalité des organes de gestion foncière au niveau communal et infra-communal (50%). En revanche, l'inefficacité de ces Mairies dans l'élaboration d'un tableau de bord, le nombre d'accords de coopération décentralisée mis en œuvre, l'élaboration du Plan de Développement Communal et d'un schéma Directeur d'Aménagement de la commune doit être résolue pour raviver la gouvernance territoriale et foncière dans ce département.

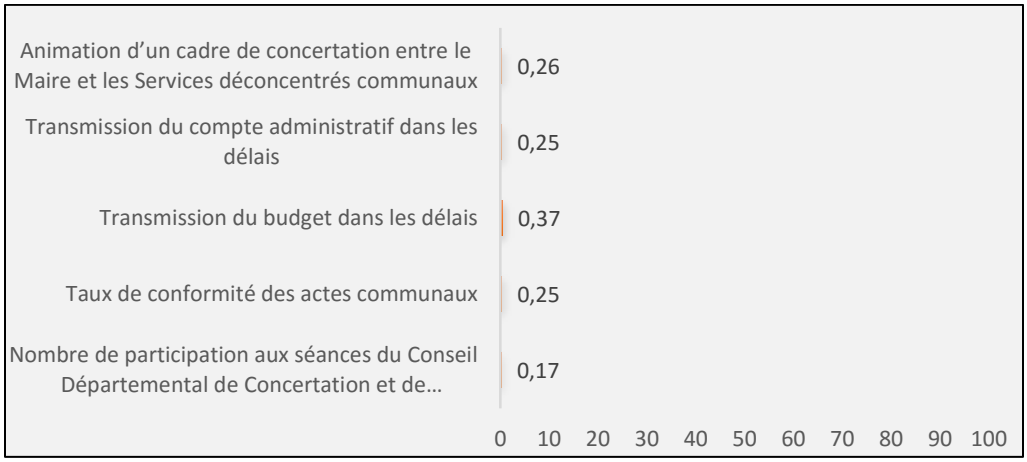
e) Domaine de la Relation avec la Tutelle dans les Collines

Graphique 65 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle dans les Collines



L'entretien des relations de qualité avec la tutelle est quasi-inexistant dans les Collines.

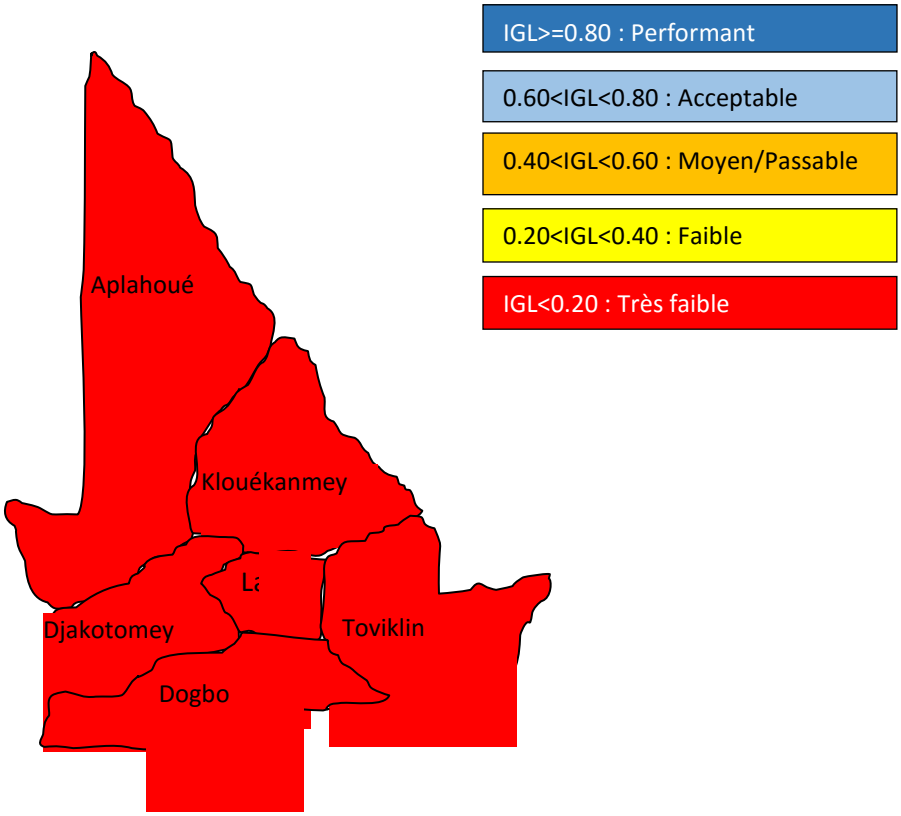
Graphique 66 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle dans les Collines (en %)



Les indicateurs de mesure des relations des communes avec la tutelle sont très proches du point zéro. Qu'il s'agisse de l'animation de cadre de concertation entre le Maire et les Services déconcentrés communaux, de la transmission du compte administratif ou du budget dans les délais impartis, pratiquement rien n'est fait dans les communes au cours de l'année 2016. Il en est de même pour les actes communaux qui ne respectent pas les normes de conformité mais aussi la très faible participation des élus aux séances du CDCC.

Ces résultats interpellent aussi bien les élus locaux, la tutelle et même le ministère. Des actions urgentes doivent entreprises afin de corriger cette situation déplorable pour la décentralisation et la déconcentration au Bénin.

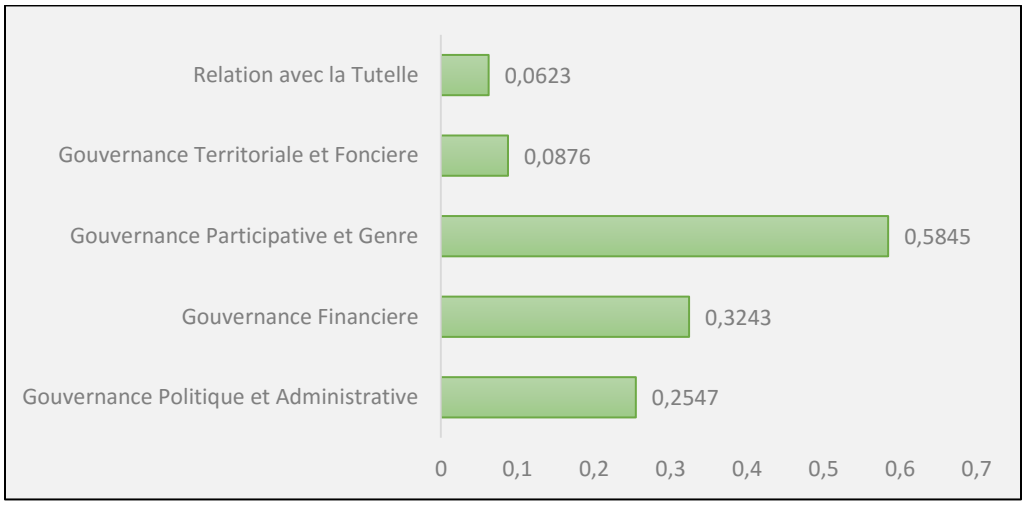
COUFFO



Carte 6 : Département du Couffo

1. **Situation générale du département du Couffo par domaine de gouvernance locale**

Graphique 67 : Situation du département du Couffo par domaine



Dans le département du Couffo, les mairies des différentes communes sont très peu performantes au regard de la plupart des critères de gouvernance analysés. La gouvernance participative et le genre est le seul domaine de gouvernance où les municipalités du Couffo observent des pratiques de gouvernance globalement évaluées comme moyen avec un score de 0,5845. La gouvernance locale est très faible dans les domaines des relations avec la tutelle et la gouvernance territoriale et foncière. Les sous-indices dans les domaines de la gouvernance politique et administrative et la gouvernance financière sont faibles (respectivement 0,2547 et 0,3243).

Tableau 7 : Performance communale par domaine dans le Couffo

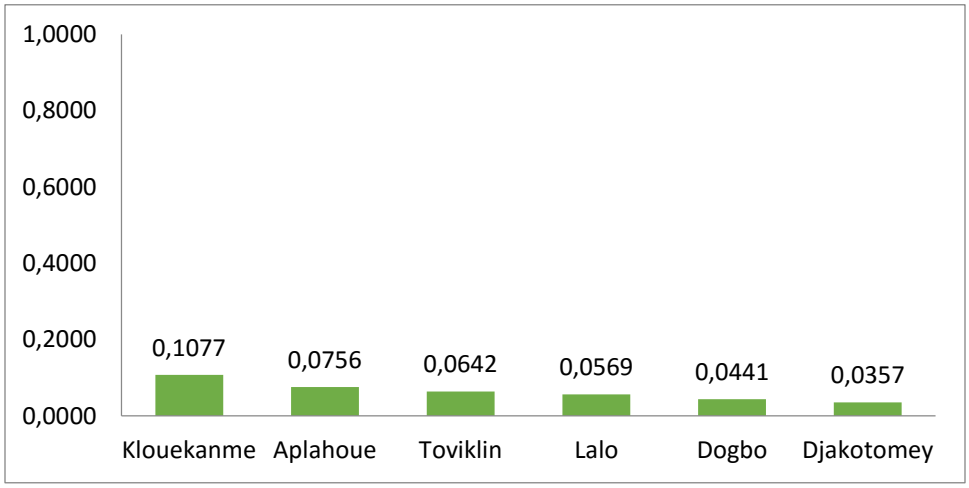
Communes	Gouvernance Politique et Administrative	Gouvernance Financière	Gouvernance Participative et Genre	Gouvernance Territoriale et Foncière	Relation avec la Tutelle
Aplahoué	0,0782	0,2148	0,6417	0,0098	0,0306
Djakotomey	0,0223	0,3222	0,0214	0,0035	0,1110
Dogbo	0,0207	0,2646	0,2416	0,0146	0,0099
Klouékanmey	0,1908	0,0735	0,8206	0,0884	0,0087
Lalo	0,0697	0,1882	0,2200	0,0115	0,0097
Toviklin	0,1084	0,1301	0,2703	0,0454	0,0012
COUFFO	**0,2547**	**0,3243**	**0,5845**	**0,0876**	**0,0623**

Source : Calculs effectués à partir des données fournies par les communes.

Les communes du département du Couffo font preuve d'une gouvernance de très faible performance, quel que soit la composante de l'indice de gouvernance locale considérée. Néanmoins, dans la commune de Klouékanmey, de très bonnes pratiques sont mises en œuvre dans la gouvernance participative et genre (0,82). Les efforts de la commune d'Aplahoué dans ce sens méritent également d'être mis en exergue (0,64).

2. Analyse de la performance des communes du Couffo en fonction de l'IGL

Graphique 68 : IGL par commune du Couffo



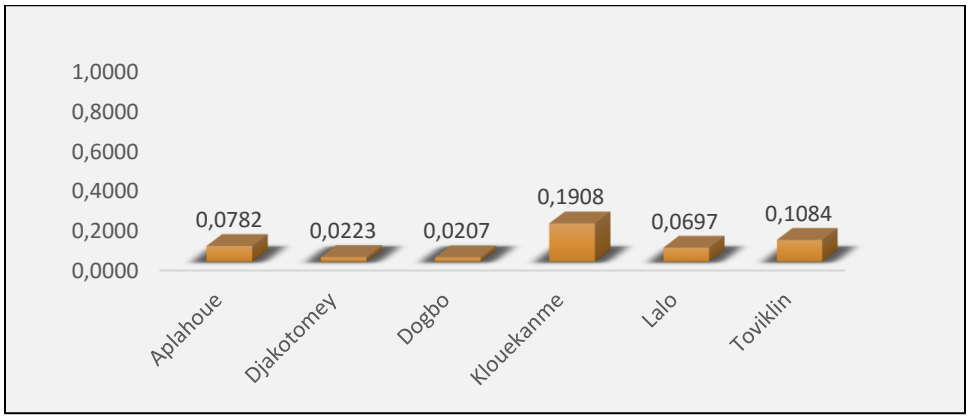
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes

La valeur des IGL des communes du Couffo souffre de manque accru de pratiques de bonne gouvernance par rapport à la norme. Dans ce département l'IGL de la commune la plus performante a une valeur de 0.1077 (Klouékanmey). La moins performante a une valeur de 0.0357 (Djakotomey). Comme dans les autres départements déjà étudiés, la valeur de l'IGL de ce département est aussi en dessous de celle du niveau national qui est 0.2635.

3. Analyse de la performance des communes du Couffo par domaine

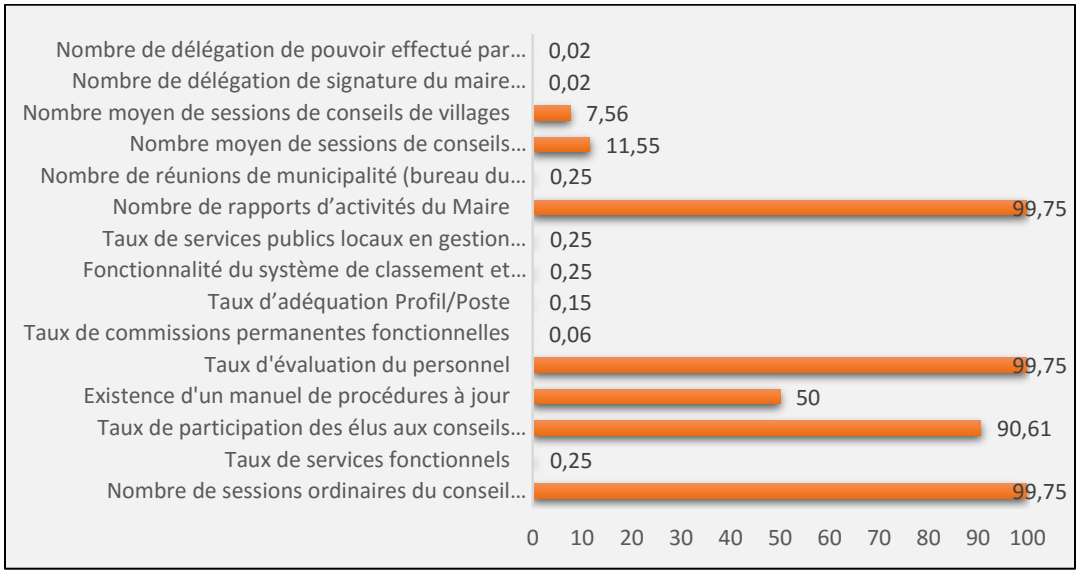
a) Domaine de la Gouvernance Politique et Administrative dans Couffo

Graphique 69 : Performance en Gouvernance Politique et Administrative du Couffo



Les communes de Djakotomey, Aplahoué, Dogbo, Klouékanmè, Lalo et Toviklin présentent un manque accru de pratiques de bonne gouvernance par rapport à la situation adéquate de gouvernance politique et administrative. Ceci se justifie par des valeurs pour ce sous-indice toutes en dessous de la barre des 0,20 à travers les communes.

Graphique 70 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans le Couffo (en %)

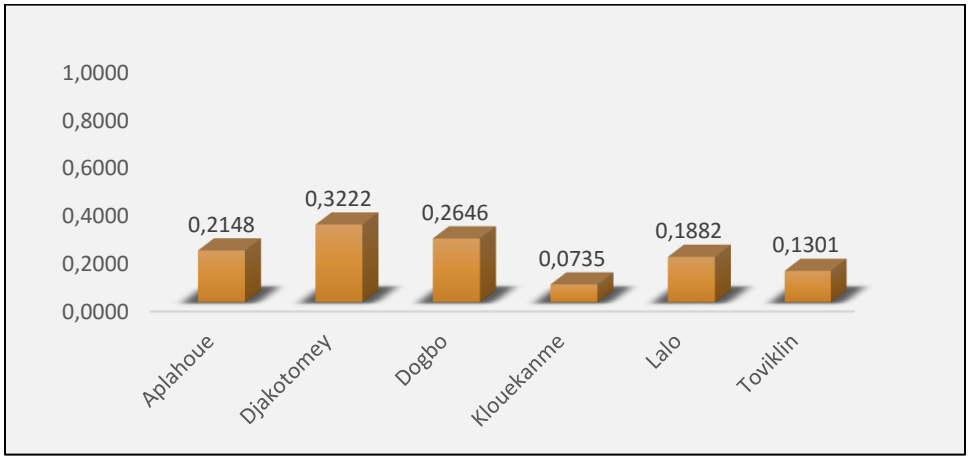


Le nombre de sessions ordinaires du conseil communal tenues dans les communes représente 99.75% par rapport au nombre requis conformément à la loi. Ce qui témoigne de la vitalité des conseils communaux du département, de même que l'assiduité des élus aux sessions du conseil communal par leur présence significative (90.61%) auxdites sessions. Les responsables communaux au niveau du département font l'effort d'évaluer leur personnel pour plus d'efficacité et d'efficience dans les services offerts aux usagers. Les maires du département produisent leurs rapports d'activités périodiques pour rendre compte de leurs activités aux élus

locaux de leurs activités. (99.75% de cas). La moitié des communes du département ont leur manuel de procédure administrative à jour. Ce qui veut dire qu'il existe un document de référence dans ces communes pour le respect des normes, règles et procédures validées. Ces communes fonctionnent sur la base des normes, procédures exigées. Il importe d'accompagner les autres communes dans ce sens, afin que leurs responsables élaborent et valident leur manuel de procédure pour un meilleur fonctionnement de leur administration. En ce qui concerne les autres indicateurs de la gouvernance politique et administrative, les communes éprouvent encore des difficultés pour performer. Le niveau de ces indicateurs est très bas.

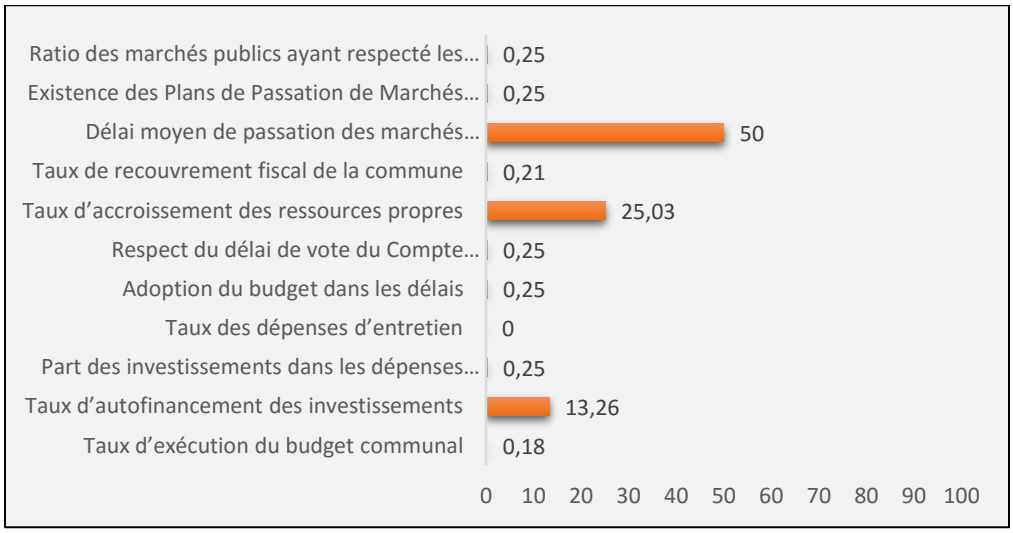
b) Domaine de la Gouvernance Financière dans le Couffo

Graphique 71 : Performance des communes en Gouvernance Financière



La commune de Djakotomey est la commune du département du Couffo où les meilleures pratiques sont enregistrées en matière de gouvernance financière avec un score de 0,3222. Toutefois, le niveau de performance de cette « commune-référence » reste faible et traduit un contexte départemental de faible performance dans le domaine de la gouvernance financière.

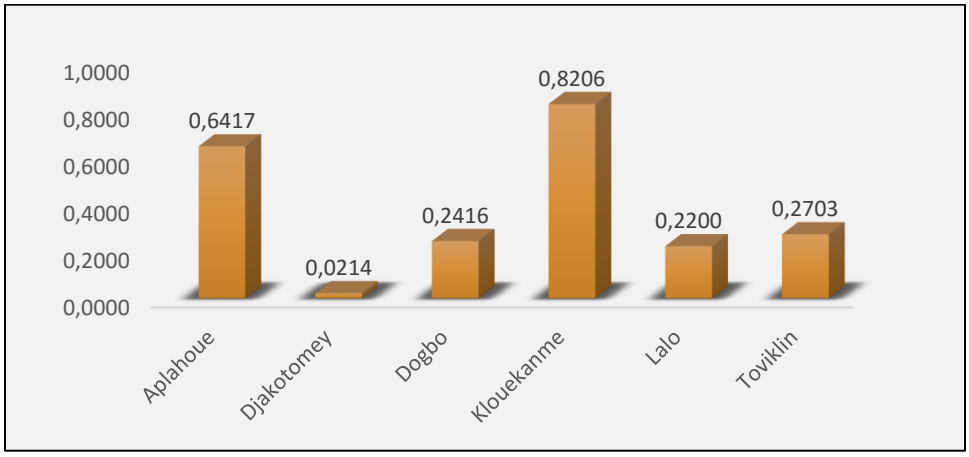
Graphique 72 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans le COUFFO (en %)



Parmi les indicateurs de gouvernance, le délai moyen de passation des marchés publics est le seul, détail qui timidement, pousse dans le sens d'une gouvernance financière moyenne (50%). Le niveau des autres indicateurs expliquent le sérieux problème que rencontrent les communes de ce département en matière de gouvernance financière.

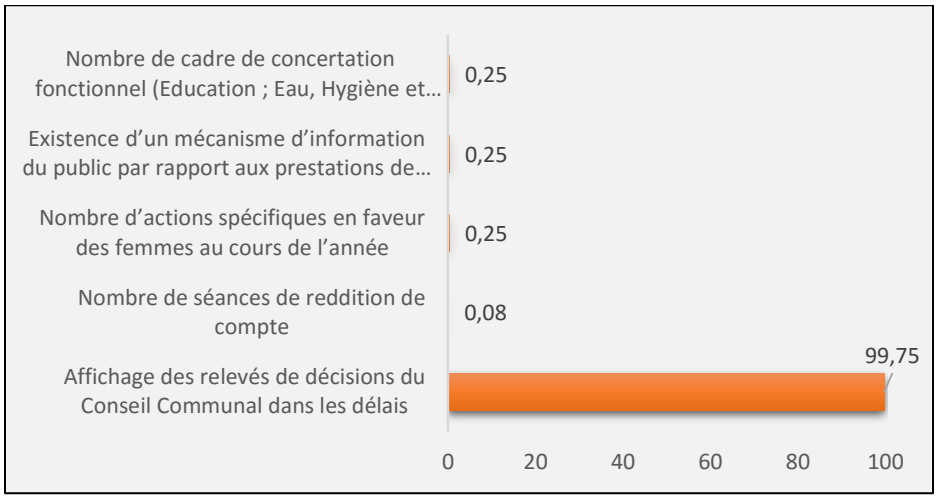
c) Domaine de la Gouvernance Participative et Genre dans le Couffo

Graphique 73 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre



Seule la commune de Klouékanmey est performante en matière de gouvernance participative et genre dans le département avec un score de 0,8206. Il s'en suit la commune d'Aplahoué qui a une performance acceptable avec un score de 0,6417 dans le domaine. Les autres communes ont une performance faible.

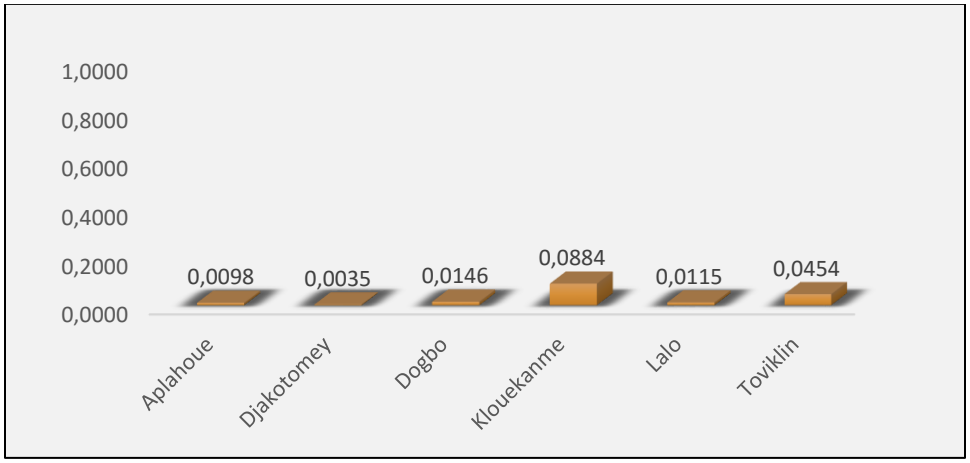
Graphique 74 : Indicateurs de Gouvernance Participative et Genre dans le Couffo (en %)



C'est l'affichage dans les délais requis, des relevés des décisions du Conseil Communal qui est l'indicateur le plus significatif en matière de gouvernance participative et genre. Les séances de reddition de compte, les actions spécifiques en faveur des femmes au cours de l'année 2016, et la fonctionnalité des cadres de concertation et l'absence de mécanisme d'information du public par rapport aux prestations de la commune concernée sont les freins à une gouvernance participative et genre dans les communes du département.

d) Domaine de la Gouvernance Territoriale et Foncière

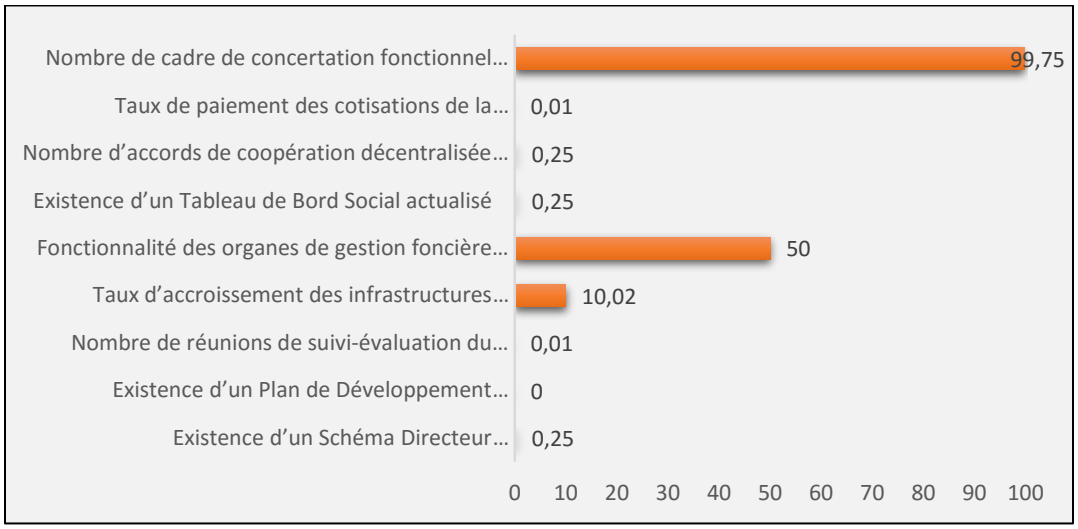
Graphique 75 : Performance des communes en Gouvernance Territoriale et Foncière



D'une façon générale, la gouvernance territoriale et foncière dans les communes du département du Couffo est très faible. La commune de Klouékanmey qui est la plus performante dans ce domaine a un sous-indice de 0,0884, loin devant la commune de Toviklin (0,0454).

La gestion du territoire et du foncier ne semble obéir à aucun critère de bonne gouvernance locale.

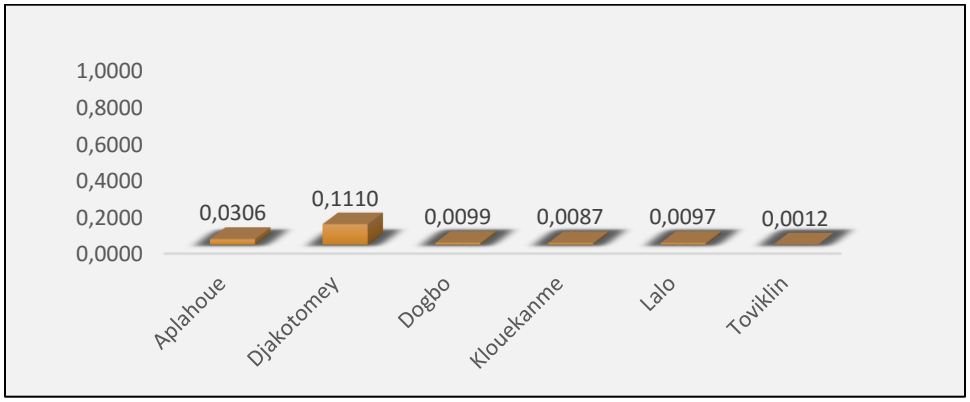
Graphique 76 : Indicateurs de Gouvernance Territoriale et Foncière dans le Couffo (en %)



D'une façon générale, les indicateurs de mesure de ce domaine de gouvernance locale sont très faibles et expliquent les résultats enregistrés dans le domaine.

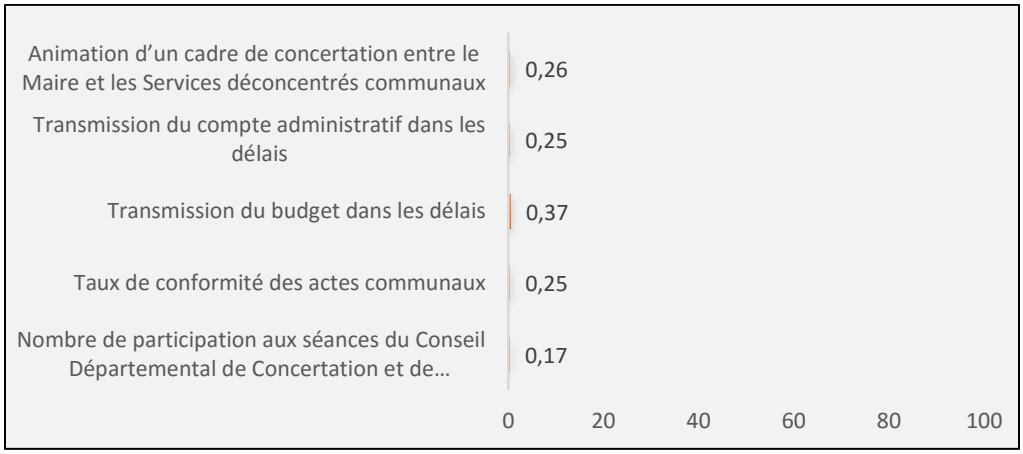
e) Domaine de la Relation avec la Tutelle

Graphique 77 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle (en %)



Les relations de qualité des communes du département avec la tutelle sont faibles dans le Couffo. Cette situation est liée au manque de vitalité des actions allant dans cette direction, quel que soit l'indicateur considéré. La commune de Klouékanmey qui a une avance dans ce domaine devrait continuer dans cette voie et drainer les autres communes de la région.

Graphique 78 : Indicateurs de Relation avec la Tutelle dans COUFFO (en %)

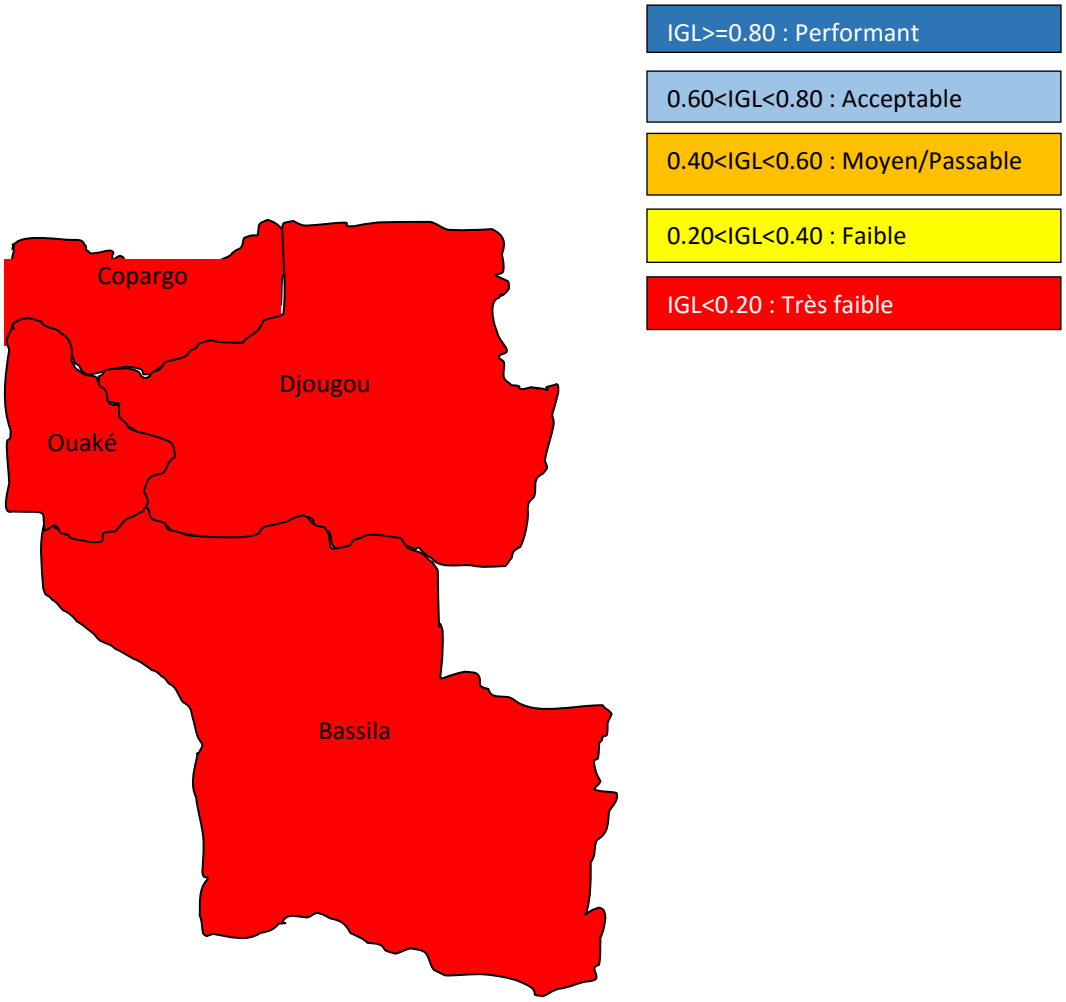


Source :

Les indicateurs du domaine de la relation des communes du département du Couffo avec la tutelle témoignent du constat fait au niveau de la valeur des indices par Communes (voir figure précédente).

Au vu du graphique ci-dessus, les communes du Couffo n'ont pas la culture de collaborer avec les autorités de tutelle. Il se pose un véritable problème qu'il faut résoudre au plus vite pour améliorer la gouvernance dans ce domaine.

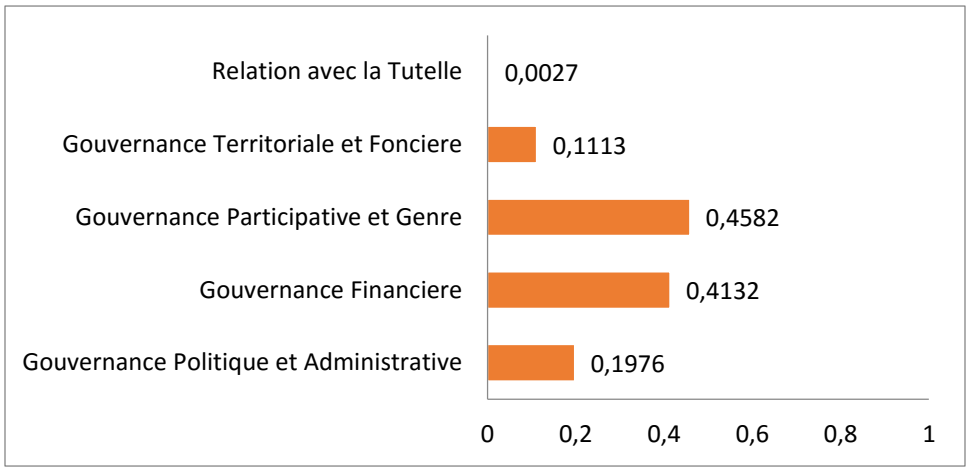
DONGA



Carte 7 : Département de la Donga

1. **Performance générale des communes du département de la Donga par de domaine de gouvernance locale**

Graphique 79 : Performance des communes par domaine de gouvernance du département de la Donga



Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

Comme l'illustre le graphique ci-dessus, les sous-indices dans le département de la Donga est passable/moyen dans les domaines de la gouvernance participative (0,4582) et de la gouvernance financière (0,4132). Cette performance en matière de gouvernance est très faible dans les domaines de la relation avec la tutelle (0.0027), gouvernance territoriale et foncière (0,1113) et de la gouvernance politique et administrative (0,1976).

Ces résultats indiquent qu'il subsiste de véritables problèmes de gouvernance locale dans le département de la Donga dont le chef-lieu a toujours été qualifié de meilleure commune en matière de gouvernance. Pour comprendre les causes de ces niveaux de performance, un diagnostic approfondi est requis. De plus les autorités préfectorales et le ministère chargé de la décentralisation sont invités à accompagner les communes du département dans chaque domaine de gouvernance afin que la situation trouve une amélioration significative pour l'enracinement de la décentralisation au Bénin et dans le département en particulier.

Tableau 8 : Performance Communale par domaine dans la Donga

Communes	Gouvernance Politique et Administrative	Gouvernance Financière	Gouvernance Participative et Genre	Gouvernance Territoriale et Foncière	Relation avec la Tutelle
Bassila	0,3615	0,1973	0,3872	0,1715	0,0030
Copargo	0,0375	0,2330	0,0553	0,0069	0,0030

Djougou	0,0020	0,0401	0,0729	0,0483	0,0004
Ouaké	0,0567	0,1709	0,2353	0,0275	0,0030
DONGA	**0,1976**	**0,4132**	**0,4582**	**0,1113**	**0,0027**

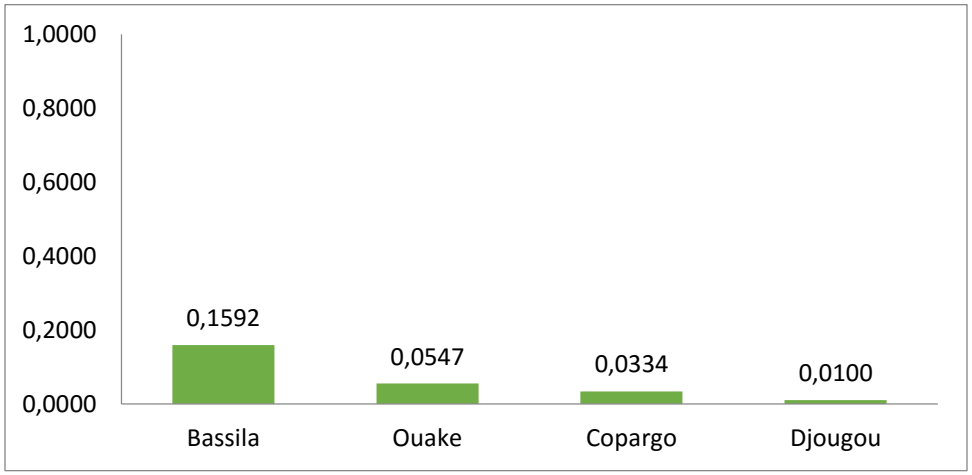
Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes.

Les sous-indices de gouvernance locale par domaine, désagrégés par Commune donnent un aperçu des performances de chaque Commune par domaine du département de la Donga. La remarque qui se dégage est que, quel que soit le domaine considéré, les communes peinent à réaliser une bonne performance. La commune de Bassila a, de meilleurs résultats par rapport aux autres communes, bien que ceux-ci soient faibles dans tous les domaines.

Comme l'indique toujours le tableau, la situation de la relation avec la tutelle est très critique dans toutes les communes. Ainsi, de sérieuses réflexions s'avèrent nécessaires pour améliorer les bonnes pratiques dans ce domaine tout comme dans les autres domaines de gouvernance locale.

2. Analyse de la performance des communes de le Donga en fonction de l'IGL

Graphique 80 : IGL par commune du département de la Donga



Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes.

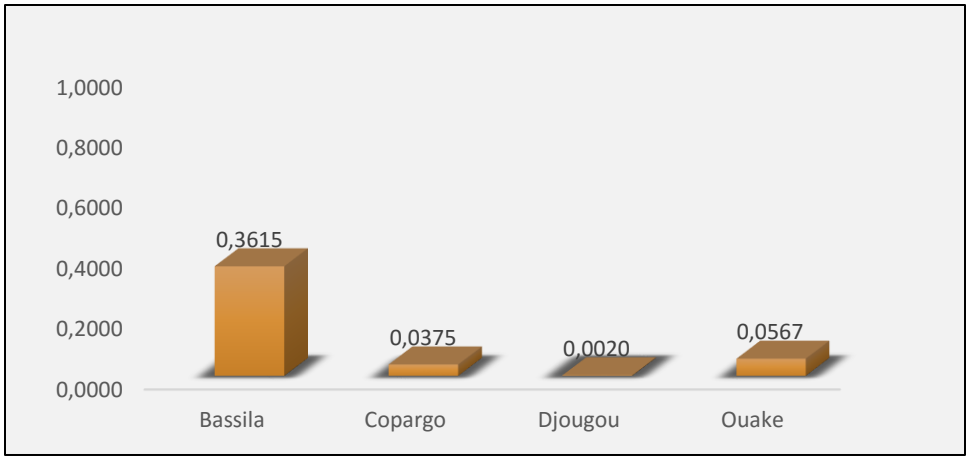
Concernant le niveau de la performance des Commune de la Donga en gouvernance locale, le graphique ci-dessus donne un aperçu des Indices de Gouvernance Locale (IGL) par Commune dans le département. Seule la commune de Bassila (0,1595) performe mieux, bien qu'étant en dessous de la valeur moyenne (0,5). Il faut remarquer que, le département présente des niveaux de performances relativement hétérogènes entre les communes. Au regard du niveau

très faible de la valeur de l'IGL dans ces communes, on peut affirmer qu'il se pose un véritable problème de gouvernance dans ce département.

3. Analyse de la performance des communes de la Donga par domaine

a) Gouvernance Politique et Administrative Donga

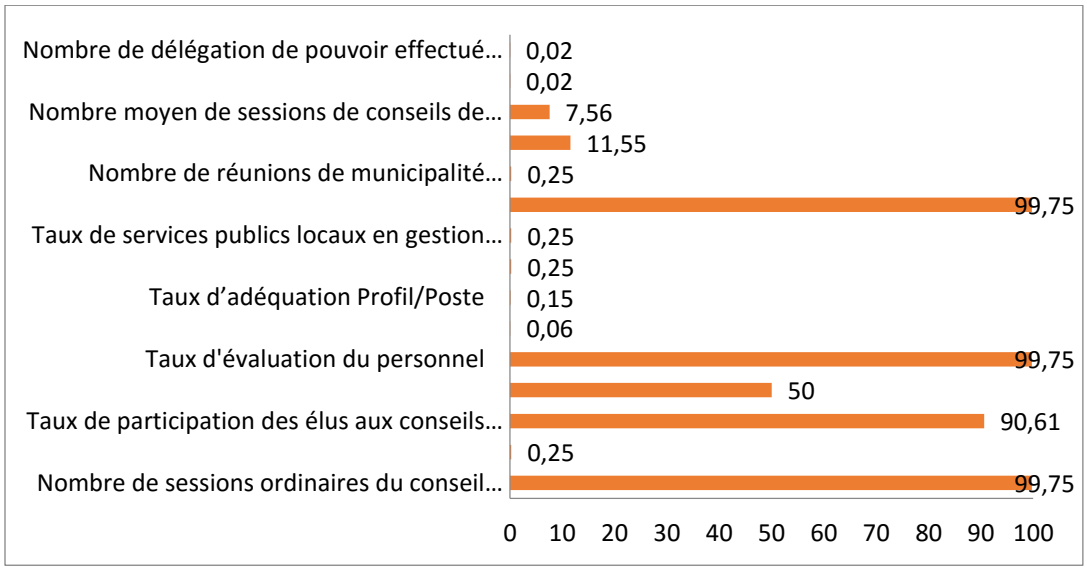
Graphique 81 : Performance en Gouvernance Politique et Administrative de la Donga



En termes de gouvernance politique et administrative du département de la Donga, seule la commune de Bassila (0,3615) s'en sort avec beaucoup de difficultés alors que la commune de Djougou (0,002) vient en arrière.

Les résultats affichés par ces communes indiquent qu'il se pose de véritables problèmes dans la façon dont le pouvoir est exercé par les élus locaux sur les citoyens et l'appareil administratif local. Il en découle que les administrations locales et des instances politiques mises en place par les textes de décentralisation ne fonctionnent pas dans les normes requises. Il apparait dès lors que le jeune département de la Donga doit sérieusement se pencher sur ses lacunes en œuvrant à leur correction commune par commune.

Graphique 82 : Indicateurs de Gouvernance Politique et Administrative dans la Donga (en %)



Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

Les indicateurs de la gouvernance politique et administrative mettent mieux en exergue les aspects dans lesquels les appareils communaux fonctionnent bien et ceux qui fonctionnent peu et sur lesquels il est approprié d'agir pour améliorer la qualité de la gouvernance dans ce domaine particulier et de la gouvernance locale en général dans le département.

Ainsi, d'une façon générale, les communes du département de la Donga sont très performantes en matière d'organisation des sessions du conseil communal et de participation des élus à ces sessions. Egalement, dans presque toutes ces communes le personnel administratif communal est soumis à une évaluation de performance afin d'améliorer les services offerts aux usagers. Par contre, c'est une commune sur deux (soit 50% des communes) qui dispose d'un manuel de procédure valide. Ce qui traduit le fait que les communes de ce département ne disposent pas de document de référence pour le respect des normes, règles et procédures validés. C'est ce qui pourrait justifier les difficultés de fonctionnement de l'administration et des instances communales. Il est donc impérieux que la tutelle, voire le ministère de la décentralisation veillent à la mise en place de ce document. Une administration sans procédure ne peut fonctionner efficacement et de façon efficiente. Ce serait une administration qui navigue à vue sans un repère et une orientation précise des usagers. Un autre mérite des maires des communes de ce département est que leur totalité ont produit leur rapport d'activité dans la période de l'étude (année 2016).

Par contre, il y a plusieurs indicateurs qui sont de niveaux très faibles et qui justifient le niveau de performance des communes du département en matière de gouvernance politique et administrative. Par exemple, sur les questions sensibles de nature à perturber la cohésion du

conseil communal, des efforts s'avèrent nécessaires et indispensables pour améliorer la délégation et du partage du pouvoir (0,02%) autour de l'exécutif communal. Cette délégation de pouvoir accroît la confiance entre l'exécutif communal et facilite la collaboration entre les élus. Les concertations et le partage des informations avec les élus communaux est aussi un aspect de la gouvernance à améliorer car l'indicateur est très faible (0,25%).

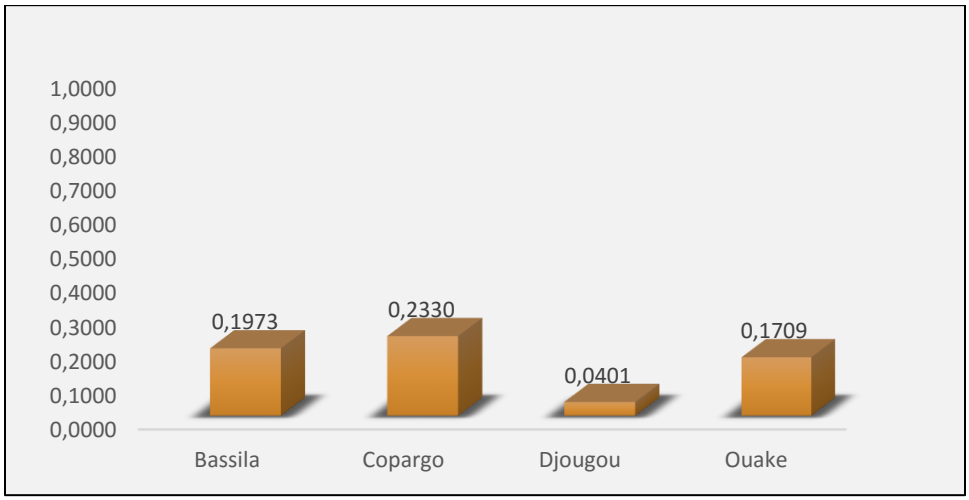
Si, les maires des communes ont fait l'effort d'évaluer les performances du personnel existant, très peu de services ont été fonctionnels dans la période (taux : 0.25%). De même, il s'est posé également un problème d'adéquation de profil/poste. Les postes occupés par les agents des services communaux ne correspondent pas forcément à leur qualification.

Les commissions permanentes mises en place par la loi 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin n'ont pas fonctionné au cours de l'année 2016. On note également une défaillance dans l'organisation des archives communales.

Il est prépondérant d'agir sur ces paramètres pour améliorer la gouvernance politique et administrative dans les communes du département de la Donga.

b) Domaine de la Gouvernance Financière dans la Donga

Graphique 83 : Performance des communes en Gouvernance Financière

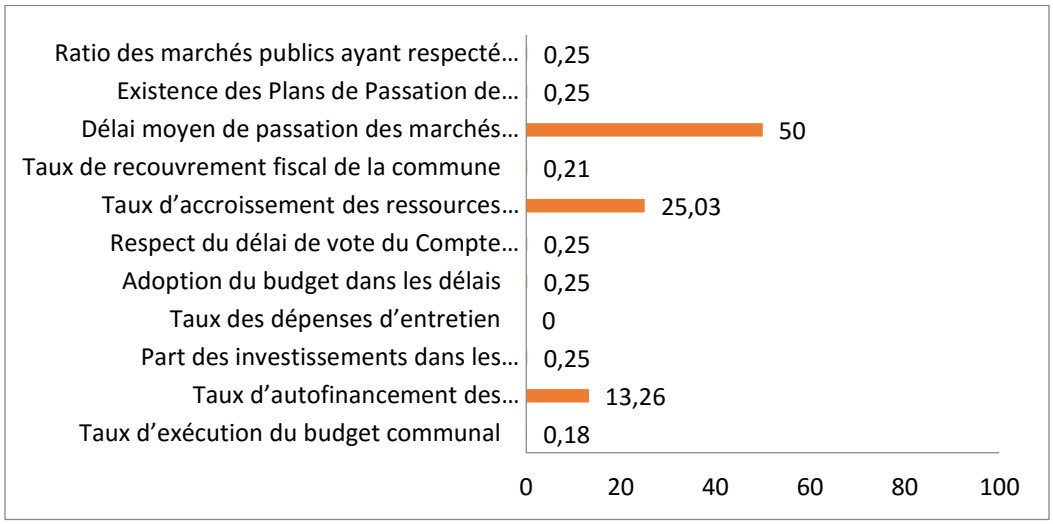


Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

En matière de gouvernance financière, la situation des communes de la Donga laisse vraiment à désirer. A l'étape actuelle, aucune commune ne se révèle véritablement. Toutes les quatre communes présentent des scores inférieurs à 0,25. Or, une bonne décentralisation est fortement tributaire d'une viabilité financière des collectivités territoriales décentralisées. Après plus de deux mandatures de la décentralisation, il se pose des questions basiques dont la

résolution est de nature à remettre les choses en place du point de vue de la gouvernance financière dans le département de la Donga.

Graphique 84 : Indicateurs de Gouvernance Financière dans la DONGA (en %)



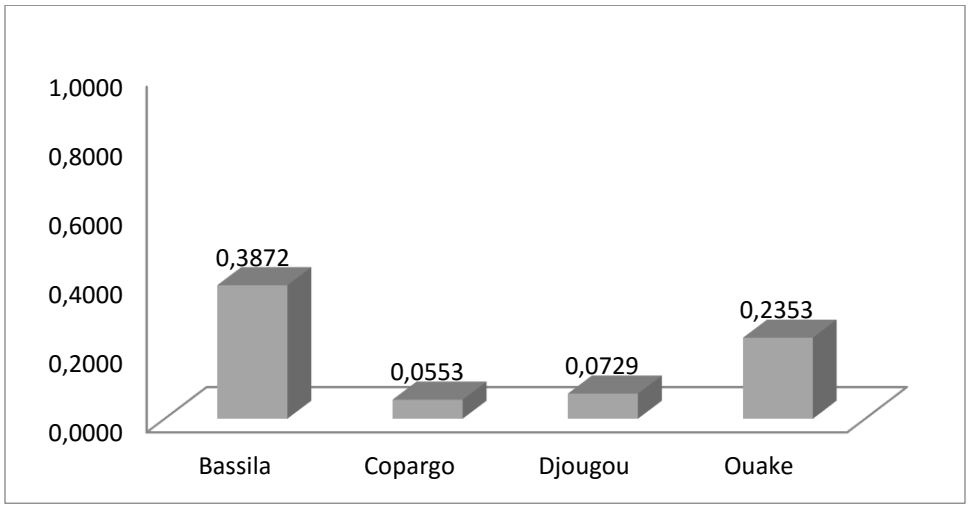
Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

Le tableau de la gouvernance financière est préoccupant. Les instruments de planification budgétaire et leur procédure d'élaboration paraissent méconnus des acteurs communaux du département. D'importants efforts restent à réaliser au regard des faiblesses révélées par les indicateurs. Au regard des indicateurs affichés, il est facile de dire que les communes du département de la Donga ne respectent pas les procédures de passation des marchés publics et ne disposent pas de plan de passation des marchés. Le niveau de recouvrement des recettes fiscales est très bas, voire nul. Il en est de même du vote du compte administratif dans le délai, de l'adoption du budget dans le délai. D'une façon générale, les indicateurs de mesure de la gouvernance financière illustrent la situation très inquiétante la gouvernance locale dans ce domaine.

Il apparait clairement que le dispositif d'assistance conseil de la préfecture gagnerait à se concentrer particulièrement sur ces aspects en vue de leur amélioration.

c) Domaine de la Gouvernance Participative et Genre de la Donga

Graphique 85 : Performance des communes en Gouvernance Participative et Genre

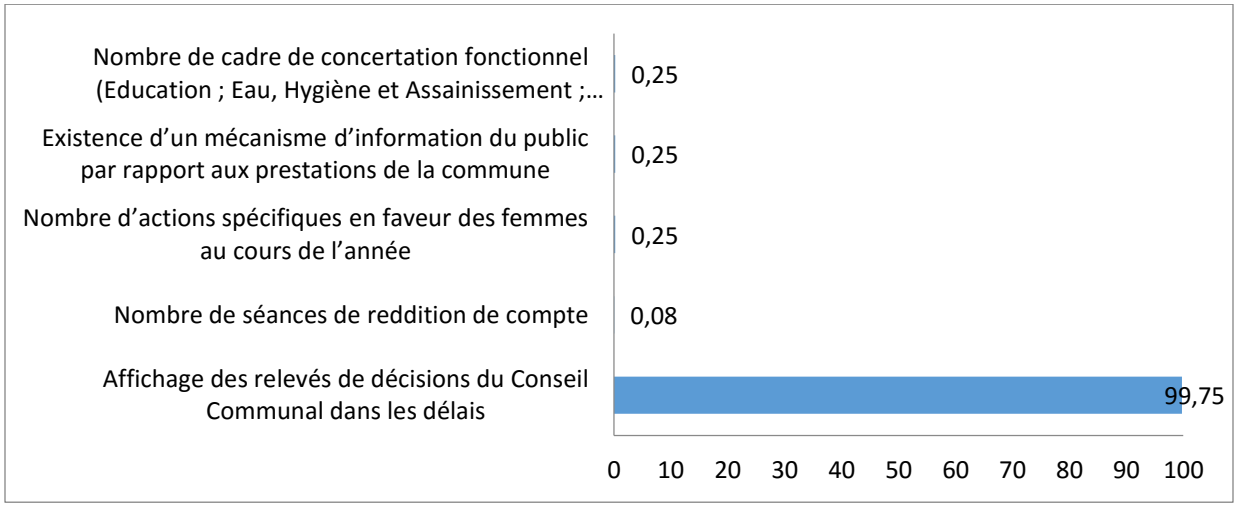


Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

Comme dans les autres domaines de gouvernance, les communes du département ont très peu été performantes dans la gouvernance participative et genre. La situation est plus critique dans les communes de Copargo et de Djougou qui ont des sous-indices respectivement de 0,0553 et 0,0729. Les communes de Bassila (0,3872) et Ouaké (0,2353) présentent de bonnes prédispositions qui pourraient permettre l'amélioration de ce paramètre de la gouvernance.

L'implication et la prise en compte des bénéficiaires dans la formulation et la mise en œuvre de l'action publique locale constituent un challenge à prendre en compte dans les priorités de l'assistance-conseils au niveau de la préfecture de la Donga.

Graphique 86 : Indicateurs de Gouvernance Participative et Genre dans la Donga (en %)



Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

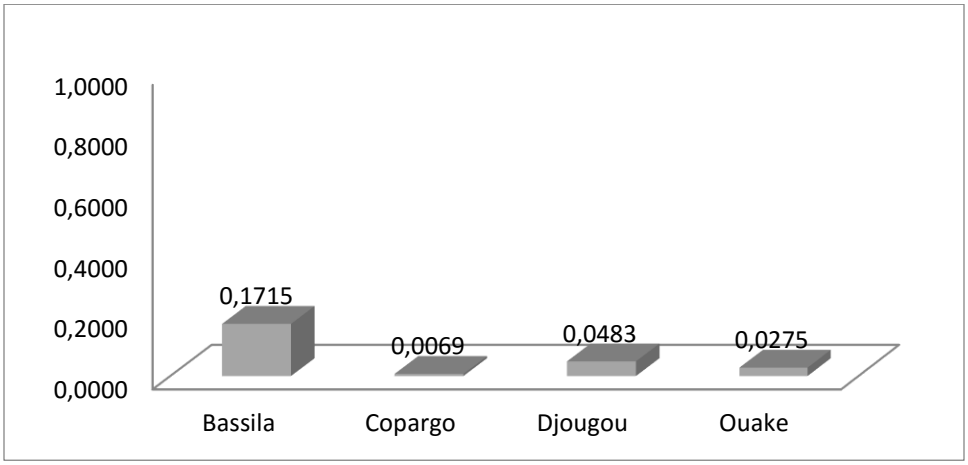
L'affichage régulier des décisions du Conseil Communal est le seul indicateur significatif de la gouvernance participative et genre des mairies de la Donga. Or, la grande majorité des populations est analphabètes et manifestement, elles n'ont pas accès au contenu des informations affichées. Dès lors, il est aisé de comprendre le niveau de mobilisation des ressources propres des communes révélé plus haut dans le domaine de la gouvernance financière. Les communes du département n'organisent pas des séances de reddition des comptes aux citoyens, il n'y a pratiquement pas d'actions spécifiques aux femmes. De même, il n'existe presque pas de mécanisme d'informations du public par rapport aux actions entreprises et les cadres de concertation ne sont pas fonctionnels ou n'existent pas.

Dans ces conditions, les citoyens de ces communes seraient réticents quant à leur contribution aux actions de développement de leur commune, car ils ne sont informés de rien et ne sont impliqués dans aucune initiative en leur faveur.

D'importants efforts sont nécessaires pour améliorer la participation des citoyens aux actions de développement de leur localité en commençant par : i) rendre fonctionnel les cadres de concertation sectoriel ; ii) l'organisation des séances de reddition de compte sur les acquis et les enjeux de développement de la commune ; iii) la mise en place d'un mécanisme d'information des citoyens par exemple: utilisation des radios de proximité, les chefs religieux, les crieurs publics et enfin le financement d'actions spécifiques aux femmes.

d) Domaine de la Gouvernance Territoriale et Foncière de la Donga

Graphique 87 : Performance des communes en Gouvernance Territoriale et Foncière

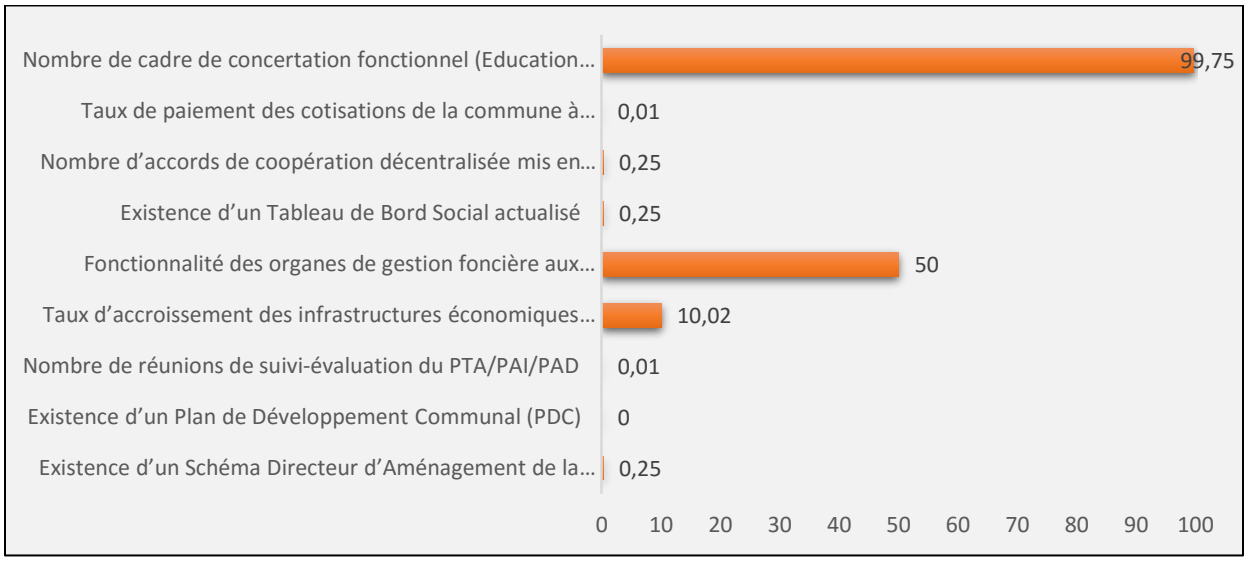


Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

La gestion du territoire et du foncier constitue l'un des aspects de gouvernance qui pose de sérieux problème au niveau des communes du département de la Donga. La commune de Bassila arrive en tête avec un score de 0,1715 alors que Copargo vient en dernière position. La

gouvernance se retrouve dans une posture très précaire dans le département de la Donga. La performance de toutes les communes est très faible dans ce domaine de la gouvernance.

Graphique 88 : Indicateurs de Gouvernance Territoriale et Foncière dans la Donga (en %)



Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

Le tableau de la gouvernance territoriale et foncière est peu encourageant dans les communes du département de la Donga.

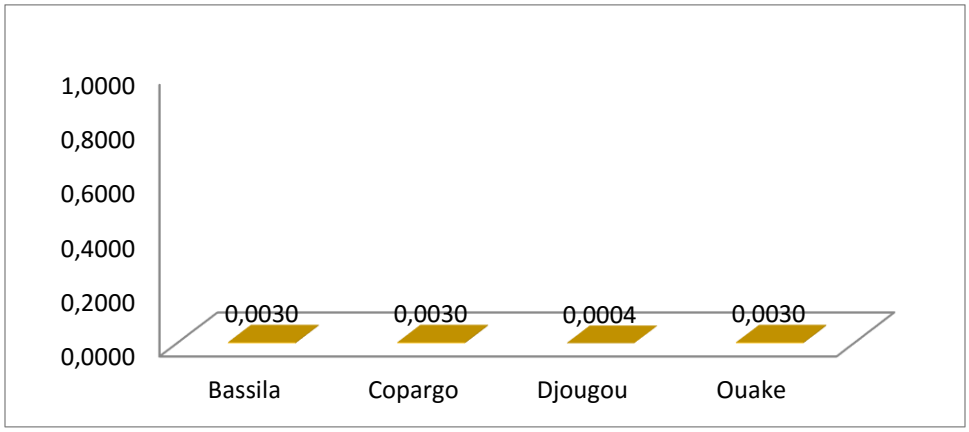
La gestion des contentieux liés au foncier est ce qui occupe le plus les élus communaux du département, avec une fonctionnalité moyenne des organes de gestion.

Les infrastructures marchandes économiques et marchandes quant à elles ne se sont accrues que d'environ 10.02% au cours de l'exercice de 2016. Il ne peut en être autrement, si la part des investissements de l'année ne représente que 0.25% des dépenses totales, et si les communes n'ont pas su développer des stratégies efficaces de mobilisation des ressources propres de la commune.

Les données fournies par les communes et représentées dans ce graphique indiquent qu'au cours de l'année 2016, aucune commune ne dispose de PDC valide et SDAC. Il n'y a presque pas de réunion de suivi-évaluation des PTA et les communes membres d'une intercommunalité ne s'acquittent pas de leurs cotisations.

e) Domaine de la Relation avec la Tutelle

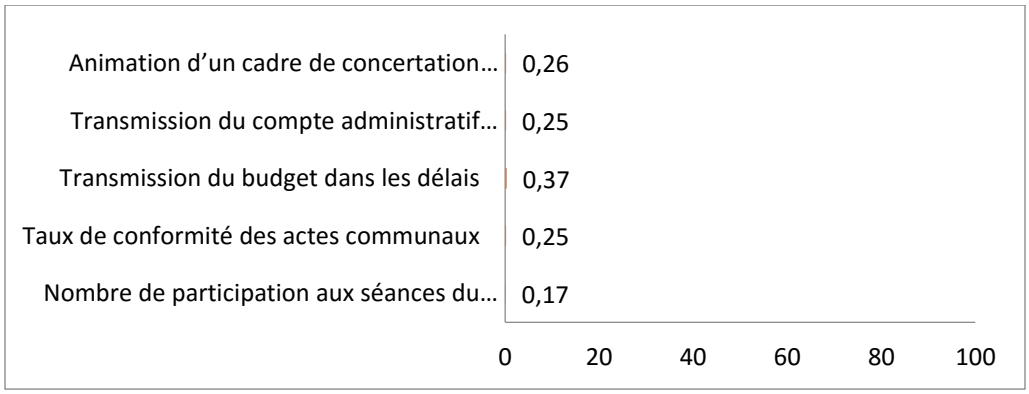
Graphique 89 : Performance des communes en Relation avec la Tutelle



Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

La relation entretenue par les élus locaux du département avec la tutelle est plus que préoccupante. Mais la situation peut s'expliquer par le fait que c'est en 2016 que ce département est devenu fonctionnel, avec la nomination du Préfet et la nomination des agents préfectoraux.

Graphique 90 : Indicateurs de Relation avec la Tutelle Foncière dans la Donga (en %)



Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

Les variables indicatives du niveau de performance des communes dans ce domaine de gouvernance locale sont presque nulles pour l'ensemble des communes du département qui ont pendant longtemps entretenues des relations avec la tutelle basée à Natitingou. Les données ont changé avec l'ouverture de la Préfecture de Djougou. Mais la proximité de la tutelle basée à Djougou devrait favoriser une meilleure collaboration. Mais, hélas c'est l'effet contraire.

Les données du graphique présentent un fort besoin de renforcement de capacités dans la mesure où les problèmes se posent surtout en termes de formalités. Leur respect ne devrait souffrir de contestation conformément aux textes sur la décentralisation au Bénin. Il en est ainsi des questions liées à la transmission du compte administratif et du budget dans des délais. La participation du maire et des adjoints aux sessions du CDCC ne devrait pas souffrir d'amalgame.

LITTORAL

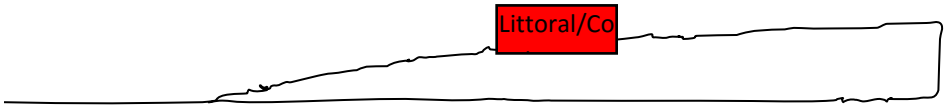
IGL>=0.80 : Performant

0.60<IGL<0.80 : Acceptable

0.40<IGL<0.60 : Moyen/Passable

0.20<IGL<0.40 : Faible

IGL<0.20 : Très faible

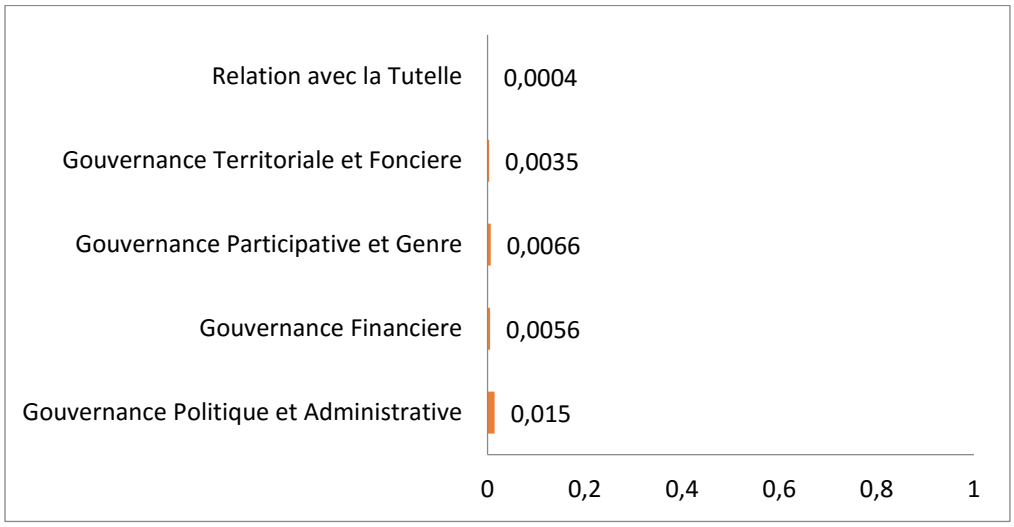


Carte 8 : Département du Littoral

Note : Le département du Littoral ne compte qu'une seule commune, celle de Cotonou (commune à statut particulier) qui est la capitale économique du Bénin. Conformément à la loi 98-005 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes à statut particulier, la commune de Cotonou est composée 13 arrondissements.

1. Performance générale du département du Littoral par domaine de gouvernance locale

Graphique 91 : Performance générale du département du Littoral par domaine



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Le graphique ci-dessus représente les performances dans les différents domaines de gouvernance du département du Littoral. La ville de Cotonou est la seule commune que compte ce département.

La commune de Cotonou n'est pas parvenue à dépasser la barre des 0.02 dans les domaines retenus pour l'évaluation de la gouvernance locale au titre de 2016. Sa plus belle performance, est obtenue en gouvernance politique et administrative avec un score de 0,015. Il apparait dès lors que le système de gouvernance de la ville de Cotonou est à revoir. Une remise en cause totale s'impose dans tous les domaines.

2. Analyse de la performance de la commune de Cotonou en fonction de l'IGL

Tableau 9 : Performance Communale par domaine dans le Littoral

Communes	Gouvernance Politique et Administrative	Gouvernance Financière	Gouvernance Participative et Genre	Gouvernance Territoriale et Foncière	Relation avec la Tutelle	IGL
Cotonou	0,015	0,0056	0,0066	0,0035	0,0004	**0,0054**
LITTORAL	**0,015**	**0,0056**	**0,0066**	**0,0035**	**0,0004**	

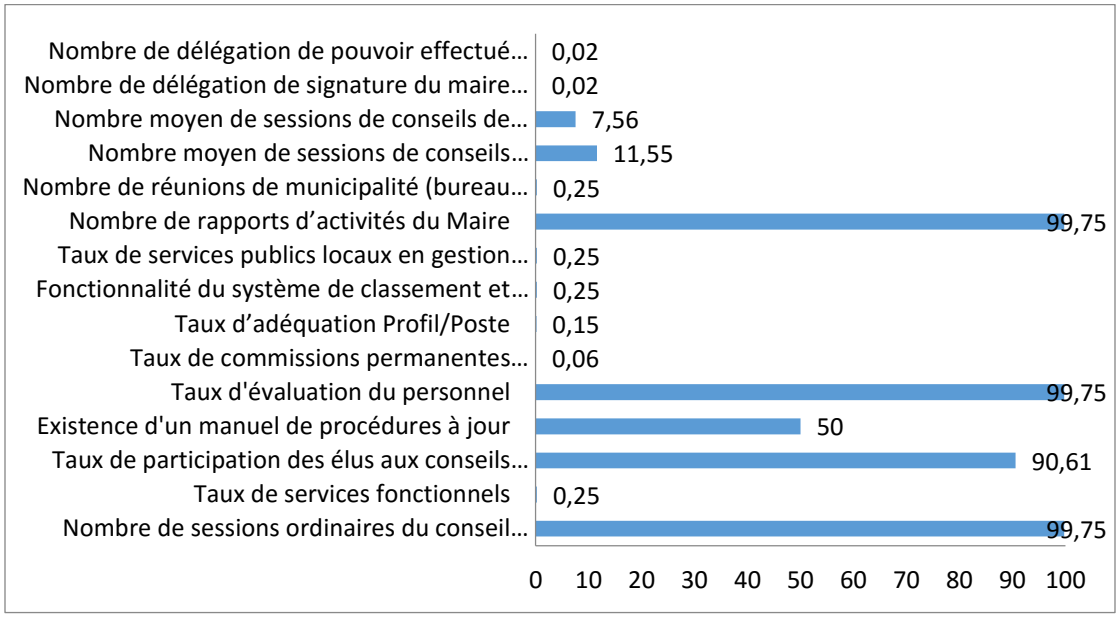
Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

Par rapport à une situation adéquate de gouvernance, la commune de Cotonou du département du Littoral présente de manque accru de pratiques de bonne gouvernance. La valeur de son IGL (0,0054) indique un véritable problème de gouvernance dans cette commune qui est la vitrine du pays. Considérant le statut de la commune, les potentialités et les opportunités dont elle regorge, la commune de Cotonou affiche une contreperformance notoire dans tous les domaines de la gouvernance locale. Au vu de ce constat, la gouvernance locale dans la capitale économique doit être redynamisée.

3. Analyse de la performance de la commune de Cotonou par domaine

a) Gouvernance Politique et Administrative dans le Littoral

Graphique 92 : Indicateurs de Gouvernance Politique et Administrative de la ville de Cotonou (en %)



Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

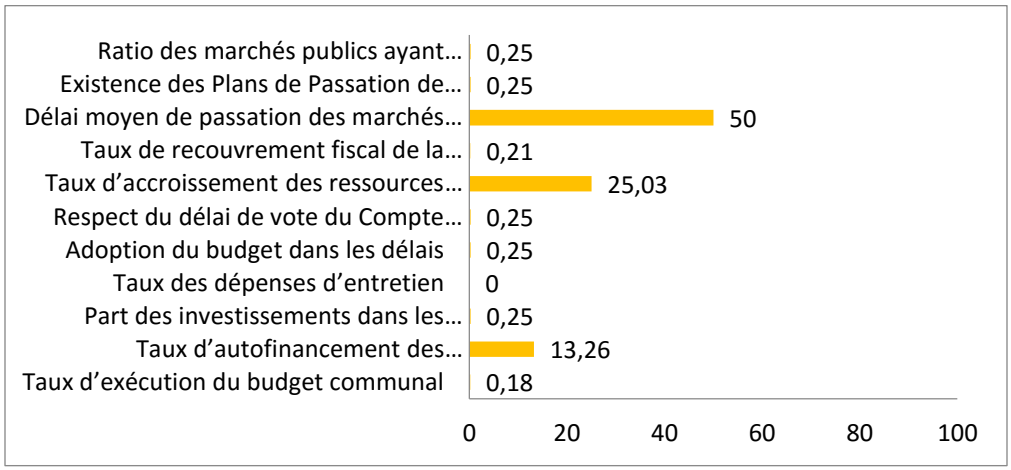
Au cours de l'année 2016, la commune de Cotonou a organisé régulièrement les sessions ordinaires du Conseil municipal avec la participation active des élus aux différentes sessions. Le personnel municipal a été évalué pour apprécier ses performances dans l'offre de service aux citoyens. Le maire de la commune a rédigé ses rapports périodiques d'activités pour en rendre compte aux différents acteurs.

Sur les quinze indicateurs de mesure de ce domaine de gouvernance politique et administrative, cinq seulement sont significatifs. Le reste des variables indicatives sont très peu

significatives. C'est ce qui explique la performance très faible de la commune de Cotonou dans ce domaine de gouvernance dont le sous-indice est de 01.50%.

b) Gouvernance Financière dans Littoral

Graphique 93 : Indicateurs de Gouvernance Financière dans la ville de Cotonou (en %)



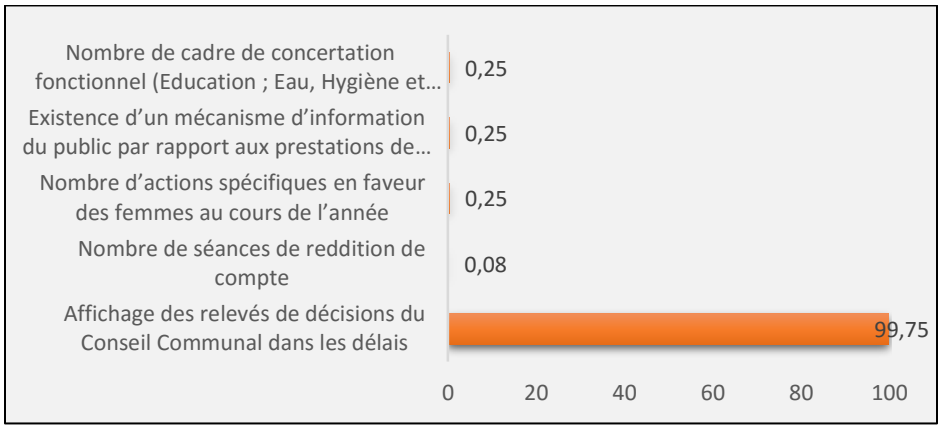
Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

Comme on peut le constater sur le graphique la commune de Cotonou affiche des signaux rouges et inquiétants dans le domaine de la gestion et des procédures des marchés publics. Les indicateurs laissent croire que la commune ne respecte pas les procédures de passation des marchés publics et ne dispose pas d'un plan de passation des marchés pourtant rigoureusement exigé par le code des marchés publics. Le recouvrement des recettes fiscales reste très faible comme le vote et l'adoption du budget dans les délais. Peu de ressources sont affectées aux investissements (0.25% des dépenses de la commune sont affectées aux investissements) et les équipements ne sont pas entretenus car aucune dépense n'est effectuée dans ce domaine au cours de l'année 2016.

Globalement, la commune de Cotonou dans le domaine de la gouvernance financière est très faiblement performante avec un sous-indice de 0.56%. Ce niveau de performance se justifie par la difficulté qu'elle éprouve dans les diverses variables qui concourent à la bonne gouvernance dans ce domaine.

c) Performance de la ville de Cotonou dans le domaine de la Gouvernance Participative et Genre

Graphique 94 : Indicateurs de Gouvernance Participative et Genre de la ville (en %)



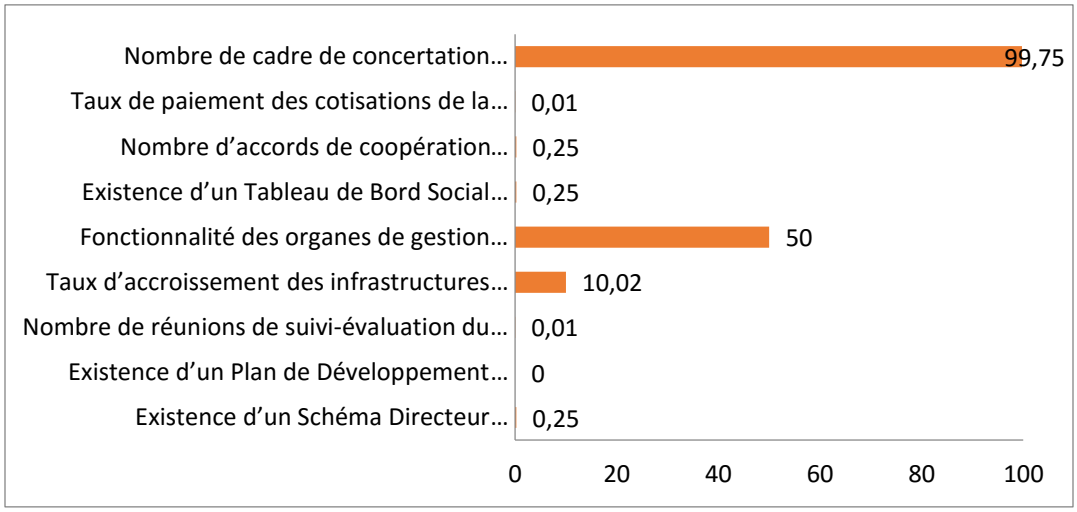
Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

Une analyse des indicateurs de la gouvernance participative et genre montre que les efforts de la commune de Cotonou ne vont pas au-delà de l'obligation d'informer ses administrés des décisions du conseil communal, par l'affichage de ces dernières dans le délai.

Mais, les offres de politique publique locale n'ont de force et de perspective d'efficacité que dès lors qu'elles sont le fruit de concertations et d'échanges impliquant autant que faire se peut, les citoyens. Mieux, elles portent rapidement de fruits avec le concours de ceux-ci. La commune de Cotonou est caractérisée par l'inexistence de mécanisme d'information du public par rapport aux prestations de la commune, un nombre très limité d'actions spécifiques en faveur des femmes. Il est important de souligner que la commune n'organise pratiquement pas de séance de reddition de compte. Or, tenant compte aujourd'hui de la forte pénétration des Technologies Nouvelles d'Information et de Communication, le marché de l'économie numérique de la commune de Cotonou offre de nouvelles opportunités pour mieux assurer le portage des propositions d'interventions de la mairie vers les populations en général et les jeunes et les femmes en particulier pour asseoir une gouvernance beaucoup plus inclusive.

d) Domaine de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans le Littoral

Graphique 95 : Indicateurs de Gouvernance Territoriale et Foncière dans le Littoral (en %)



Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

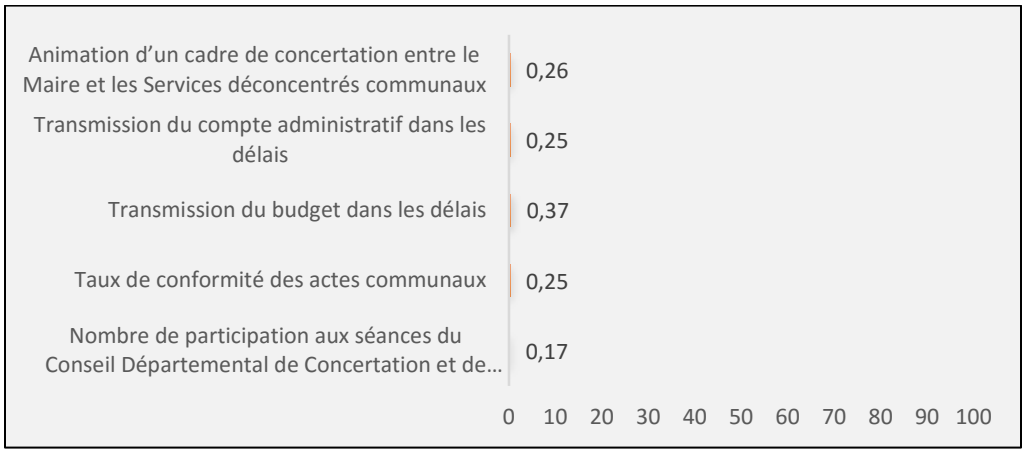
La commune de Cotonou se caractérise par sa forte propension dans la gestion des contentieux fonciers impliquant le maire de la commune. Ce qui illustre la très mauvaise gestion du foncier dans la commune. Dans cette commune, il est également noté que les organes de gestion foncière fonctionnent moyennement. Les infrastructures économiques et marchandes se sont accrues légèrement de 10.02%. Ce qui est une performance appréciable à encourager et qui mérite d'être maintenue.

Hormis ces trois variables, les autres indicateurs qui structurent la gouvernance territoriale et foncière dans la ville de Cotonou sont presque nuls.

Ces résultats expliquent le niveau très faible du sous-indice de Cotonou dans le domaine de gouvernance territoriale et foncière (0.35%).

e) Performance de la ville de Cotonou dans le domaine de la Relation avec la Tutelle.

Graphique 96 : Indicateurs de Relation avec la Tutelle (en %)

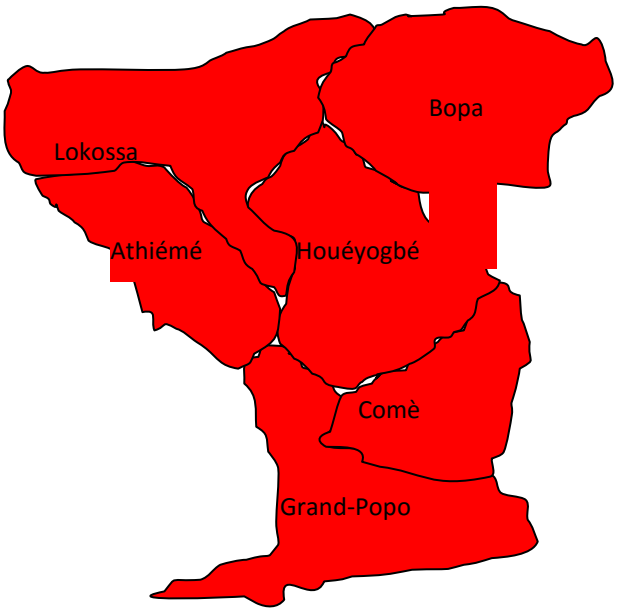


Source : calculs effectués sur la base des données fournies par les communes

Au cours de l'année 2016, la commune de Cotonou n'a presque pas participé aux séances du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC). La question pourrait paraitre paradoxale à plusieurs égards vu que la participation aux sessions du CDCC constitue une obligation.

Par ailleurs, il est observé une très forte non conformité des actes communaux par rapport aux normes et une faiblesse dans l'animation du cadre de concertation entre le Maire et les Services déconcentrés communaux. Le niveau de relation de Cotonou avec la tutelle est tout simplement inexistant. Il urge de reconsiderer ces pratiques qui freinent dans une certaine mesure la gouvernance à la base.

MONO



IGL>=0.80 : Performant

0.60<IGL<0.80 : Acceptable

0.40<IGL<0.60 : Moyen/Passable

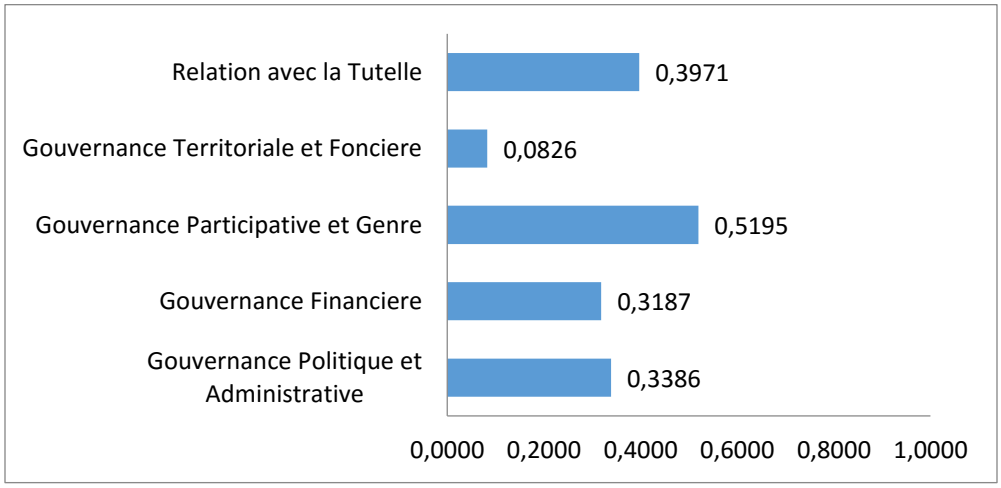
0.20<IGL<0.40 : Faible

IGL<0.20 : Très faible

Carte 9 : Département du Mono

1. Performance générale des communes du Mono par domaine de gouvernance locale

Graphique 97 : performance générale des communes du Mono par domaine de gouvernance locale



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Le graphique 97 présente l'état de la gouvernance locale dans le département du Mono à travers les cinq (05) domaines de gouvernance locale. Les résultats obtenus montrent aisément que le département du Mono affiche des performances variables. Sur les cinq (05) domaines, la gouvernance participative et genre dépasse la barre de 0,50. Cette performance moyenne témoigne l'effort fait par les maires des communes de ce département d'impliquer les citoyens dans la gestion des affaires communales.

Néanmoins, les valeurs des sous-indices sont acceptables dans les autres domaines. En effet, la relation avec la tutelle qui présente un score de 0,3971 constitue un exploit, une avancée réelle dans ce domaine dans le département du Mono. Cela témoigne d'un bon leadership des autorités de tutelle qui ont su établir des relations avec les communes du département. Il en est de même de la gouvernance politique et administrative 0,3386 ; de la gouvernance financière 0,3187 et chose exceptionnelle. C'est au niveau de la gouvernance territoriale et foncière que les résultats sont très faibles avec un sous-indice de 0,0826. Ces résultats relativement acceptables constituent une avancée par rapport aux autres départements qui affichent des résultats très faibles en matière de relation avec la tutelle.

En somme, il est indéniable que ses avancées se justifient non seulement par les efforts des communes à entretenir de bonnes relations avec la tutelle mais également par le travail de qualité que mènent la préfecture et les SDE dans l'enracinement de la décentralisation dans le

département. Ce processus devra être renforcé pour permettre aux communes du département du Mono d'améliorer leurs performances en matière de gouvernance locale.

Tableau 10 : Performances communales par domaine de gouvernance dans le Mono

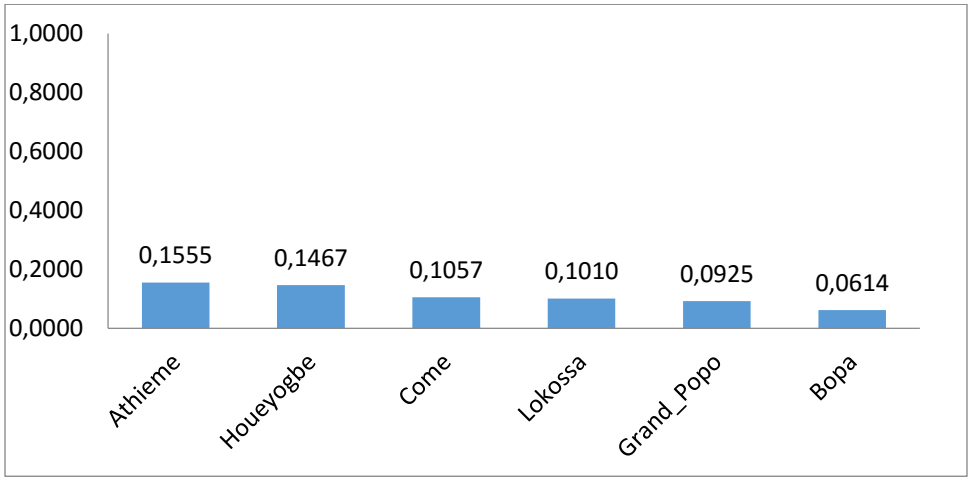
Communes	Gouvernance Politique et Administrative	Gouvernance Financière	Gouvernance Participative et Genre	Gouvernance Territoriale et Foncière	Relation avec la Tutelle
Athiémé	0,2181	0,2666	0,4492	0,0528	0,0408
Bopa	0,0463	0,3179	0,1731	0,0354	0,0033
Comé	0,1400	0,2855	0,2049	0,0432	0,0125
Grand-Popo	0,2348	0,1923	0,1916	0,0164	0,0120
Houéyogbé	0,1368	0,1769	0,6590	0,0412	0,2644
Lokossa	0,1104	0,3815	0,1833	0,0725	0,0038
MONO	**0,3386**	**0,3187**	**0,5195**	**0,0826**	**0,3971**

Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Le tableau ci-dessus présente les performances des communes du département du Mono par domaine de gouvernance locale. La commune d'Athiémé présente de bons résultats en gouvernance politique et administrative, en gouvernance financière et en gouvernance participative et genre. Ces trois chiffres réunis lui permettent de se hisser en tête des communes du département en matière d'IGL dans le département du Mono. Les communes de Bopa et de Lokossa par contre sont en tête de peloton en ce qui concerne la gouvernance financière avec respectivement des scores de 0,3179 et 0,3815. Les communes de Houéyogbé (0,6590) et Athiémé (0,4492) sont les leaders en matière de gouvernance participative et genre. Houéyogbé excelle également en matière de relation avec la tutelle avec un score de 0,2644.

2. Analyse de la performance des communes du département du Mono en fonction de l'IGL

Graphique 98 : IGL par commune du Mono



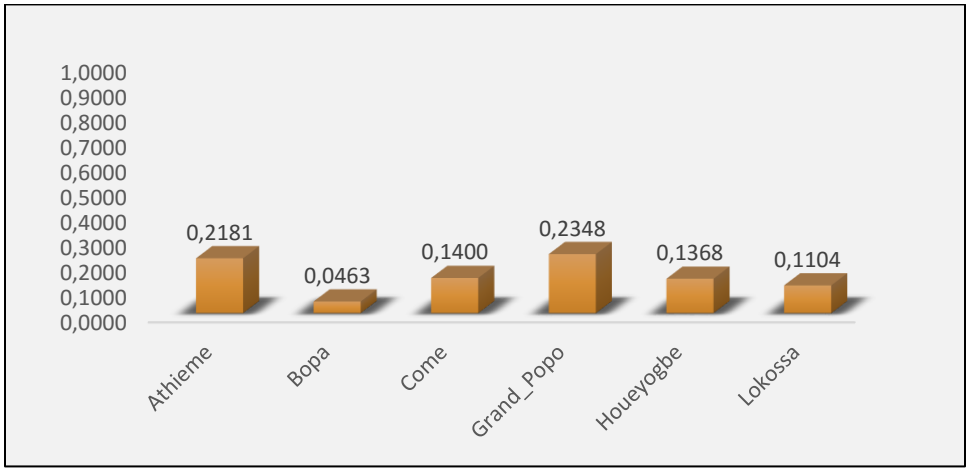
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Dans le département du Mono, l'appréciation de la gouvernance locale selon la valeur de l'IGL est loin en dessous du score moyen pour toutes les communes. Par ailleurs, l'IGL des six communes évoluant entre l'intervalle 0,0614-0,1555 semble donner une indication sur l'écart de niveau de gouvernance plus ou moins homogène entre les communes. Les valeurs des IGL des communes du département du Mono montrent que celles-ci souffrent de manque accru de pratiques de bonne gouvernance par rapport à la situation souhaitée.

3. Performance des communes du Mono par domaine de gouvernance

a) Gouvernance Politique et Administrative dans les communes du département du Mono

Graphique 99 : Gouvernance Politique et Administrative dans le Mono

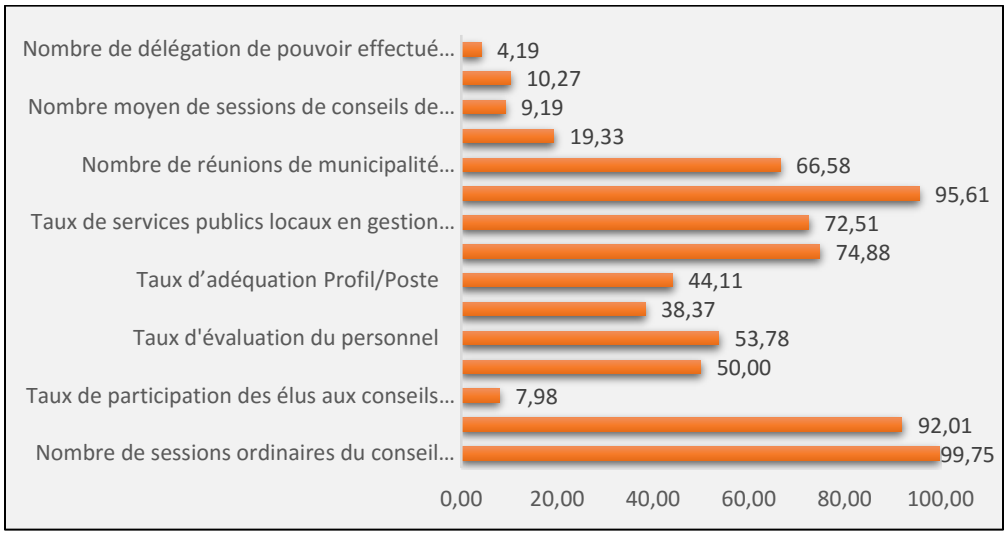


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Ce domaine porte sur les actions des maires en matière de conduite des affaires politiques de leurs communes et en matière de gestion de l'administration communale. A la lecture de ce

graphique, il est aisé de constater que ce domaine de gouvernance locale n'est pas véritablement mis en exergue dans le département du Mono comme en témoigne les résultats enregistrés par l'ensemble des communes qui présentent des performances très faibles dans ce domaine. Cependant, les communes telles qu'Athiémé (0,2181) et Grand-Popo (0,2348) font des efforts évidents dans le sens de l'amélioration de la gouvernance politique et administrative. Il faudrait donc que les autorités à divers niveau se penchent sur cette situation et propose des mécanismes en terme d'accompagnement de l'ensemble des communes concernées.

Graphique 100 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans le Mono (en %)

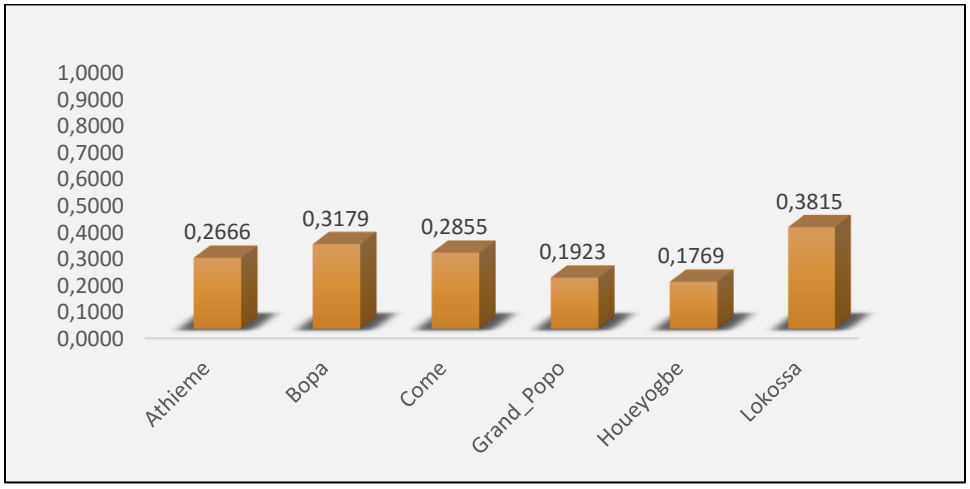


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

L'analyse du graphique 100 ci-dessus montre que huit (8) indicateurs sur quinze (15) du domaine de la gouvernance politique et administrative affichent des valeurs supérieures à la moyenne dans tout le département. Le croisement des données confirme donc la tendance que le département du Mono a enregistré des performances moyennes en matière de gouvernance locale. Toutefois, des situations critiques sont à prendre en compte par les acteurs des niveaux départemental et communal pour les corrections qui s'imposent. C'est le cas pour les délégations de pouvoir et de signature, du nombre moyen de sessions de conseils de villages, du taux d'adéquation profil/poste, du taux d'évaluation du personnel, du taux de participation des élus aux conseils communaux.

b) Gouvernance Financière dans le Mono

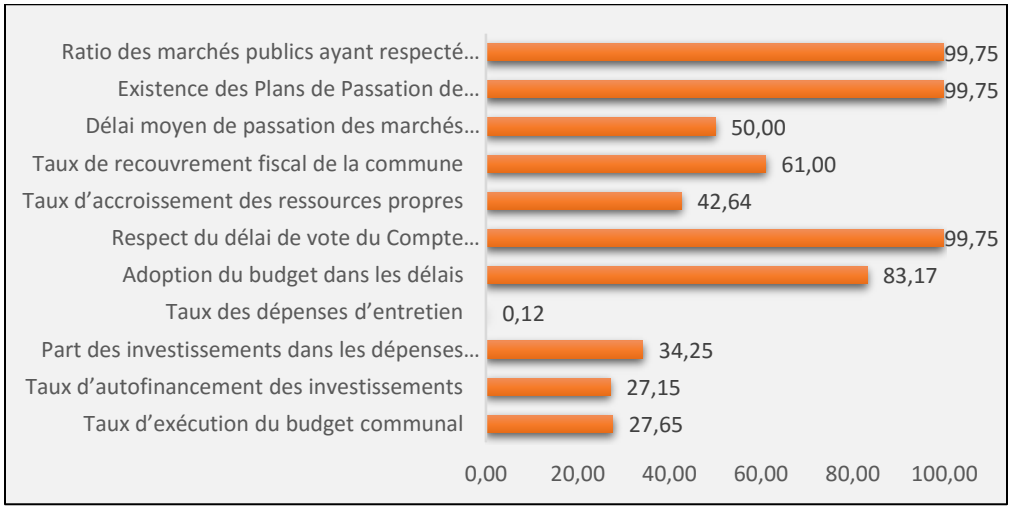
Graphique 101 : Gouvernance Financière dans les communes du Mono



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

La gouvernance financière dans l'ensemble des communes du département est faible. Aucune des communes dudit département ne dépasse 0,40 de sous-indice. La commune de Lokossa vient en tête avec un sous-indice de 0,3815 suivie de la commune de Bopa (0,3179), de Comè (0,2855) et d'Athiémé (0,2666). La dernière position est occupée par la commune de Houéyogbé avec un sous-indice de 0,1769. Ces résultats sont hypothétiques, quand on le développement des communes. Il apparaît donc impérieux de prendre les mesures idoines pour instaurer les bonnes pratiques en matière de gouvernance financière dans le département du Mono.

Graphique 102 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans le département dans le Mono (en %)



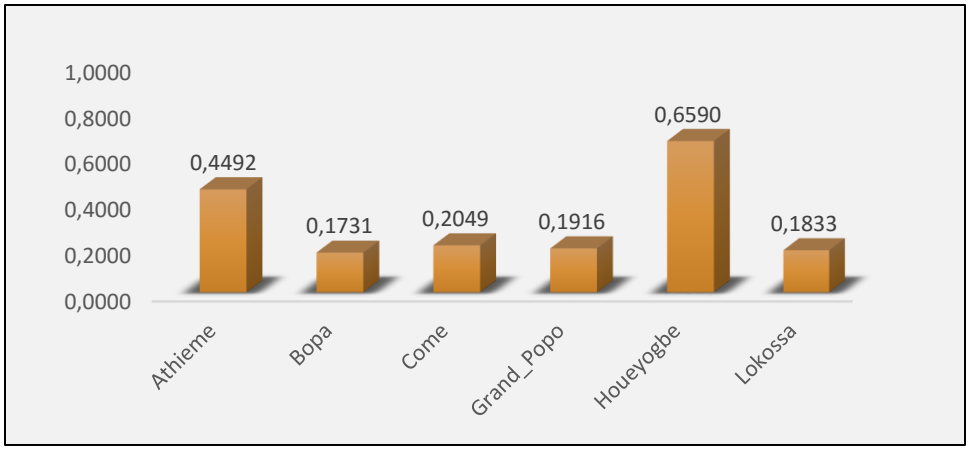
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Les indicateurs de la gouvernance financière dans le département du Mono sont présentés dans le graphique ci-dessus. Il montre que, les communes, excellent dans la gestion des marchés publics, en témoignent les indicateurs impressionnants notés au niveau des trois (03) variables relatifs aux marchés publics. Les communes du département respectent les procédures de passation des marchés, disposent d'un plan de passation des marchés communaux et passent les marchés dans un délai raisonnable. De même, les communes du département font un effort dans le recouvrement fiscal, dans le respect du délai de vote du compte administratif et de l'adoption du budget dans les délais. Ces indicateurs présentent des résultats encourageants pour les communes mais celles-ci ne doivent pas dormir sur leurs lauriers et chercher l'amélioration de ses résultats. On note également l'effort d'accroissement de mobilisation des ressources propres dans les communes du département (42.64%).

Les communes consacrent peu de ressources pour l'entretien des infrastructures réalisées. Le taux des dépenses d'entretien étant de 0.12%.
Les communes du département doivent faire d'effort pour consacrer des ressources suffisantes pour les investissements communaux sur la base des recettes propres, et améliorer le taux d'exécution de leur budget respectif.

c) Gouvernance Participative et Genre dans le Mono

Graphique 103 : Gouvernance Participative et Genre des communes du mono

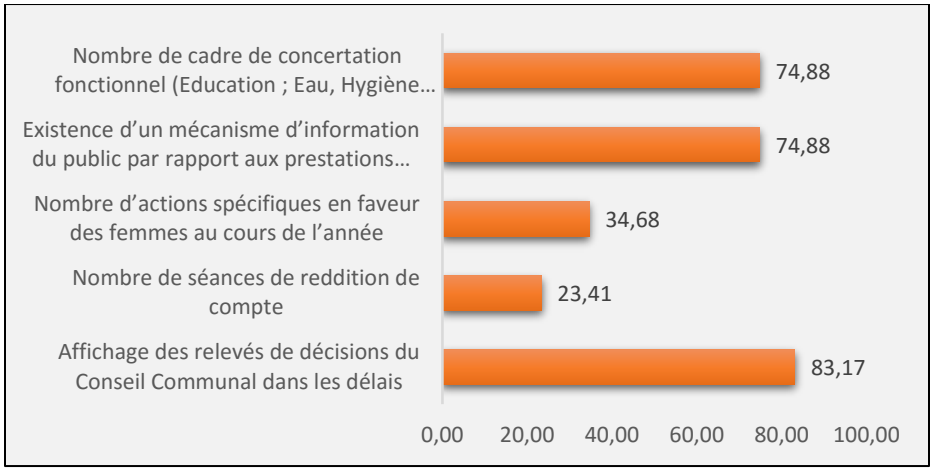


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

En matière de gouvernance participative et genre, les valeurs des sous--indices des communes du département sont variés. La commune de Houéyogbé se distingue clairement avec un sous-indice de 0,66, suivi d'Athiémé (0,4492). Les autres communes, ont un sous-indice inférieur à 0,20 caractéristique d'une performance faible.

Ces résultats traduisent le fait que les communes de Houéyogbé et d'Athiémé font l'effort pour impliquer les citoyens dans la gestion de leur commune.

Graphique 104 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre dans le Mono (en %)



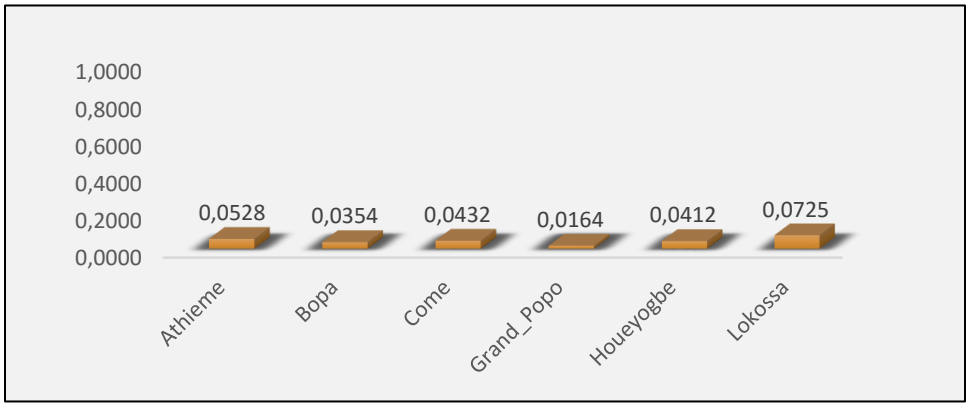
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Les indicateurs de gouvernance participative et genre dans le département du Mono sont appréciables. Les cadres de concertation mis en place dans les secteurs sociaux sont fonctionnels dans la plupart des communes. Les communes du département dans leur majorité ont un mécanisme d'information du public sur leurs prestations, et les relevés des décisions du conseil communal sont affichés dans le délai dans presque toutes les communes.

Par contre, une attention particulière devrait être accordée à la reddition des comptes aux citoyens et aux financements d'actions spécifiques aux femmes.

d) Gouvernance Territoriale et Foncière dans le département du Mono

Graphique 105 : Gouvernance Territoriale et Foncière des communes du département du Mono

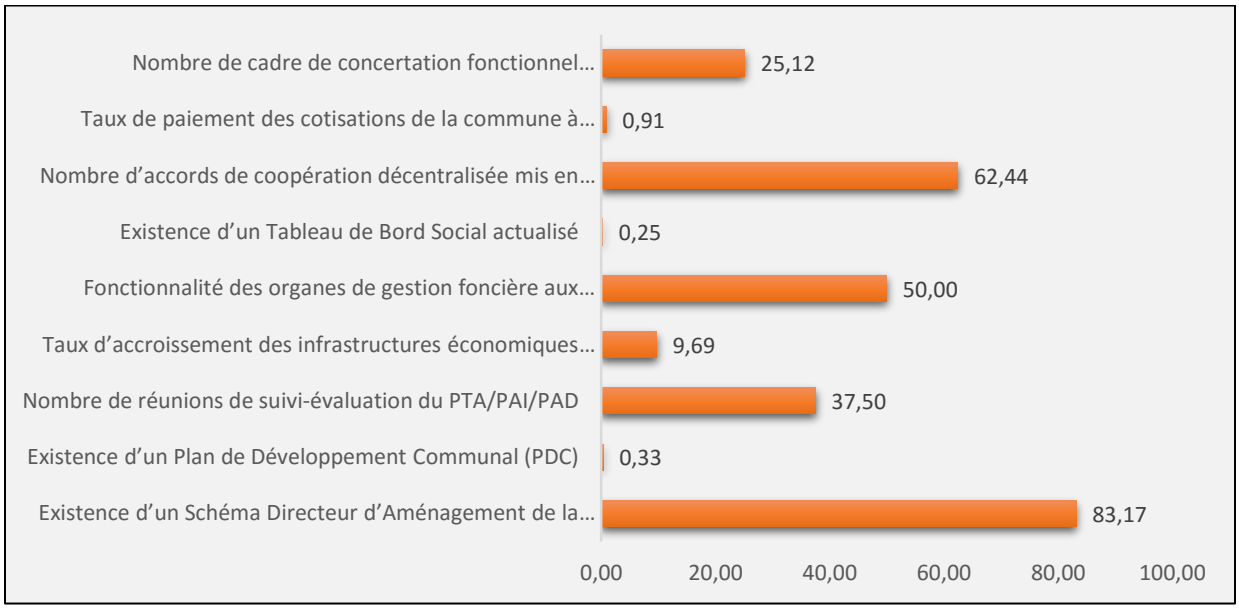


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

La gouvernance territoriale et foncière est celle qui permet aux communes d'assurer une meilleure planification de leur développement local, une bonne gestion du territoire communal notamment les aménagements fonciers, la production des données statistiques, l'organisation de la coopération décentralisation et de l'intercommunalité…

La situation de la gouvernance territoriale et foncière dans le département du Mono, au regard du graphique 105, n'est pas du tout reluisante. Tout, porte à croire que ce domaine ne constitue pas une priorité pour les communes de ce département. Aucune commune n'a dépassé la barre des 0,10, traduisant des performances très faibles dans ce domaine. Cet état de chose ne s'explique pas car les directions départementales chargées de la statistique et de la planification, de l'habitat et de l'urbanisme sont bien implantées dans ce département qui figure parmi les plus anciens départements du Bénin. Il y a donc lieu de revoir les interventions de la tutelle notamment la mise en œuvre du Programme annuel d'assistance – conseil (PAAC) dans le domaine de la gouvernance territoriale et foncière pour une plus nette amélioration des indices de gouvernance locale à ce niveau.

Graphique 106 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans le MONO (en %)



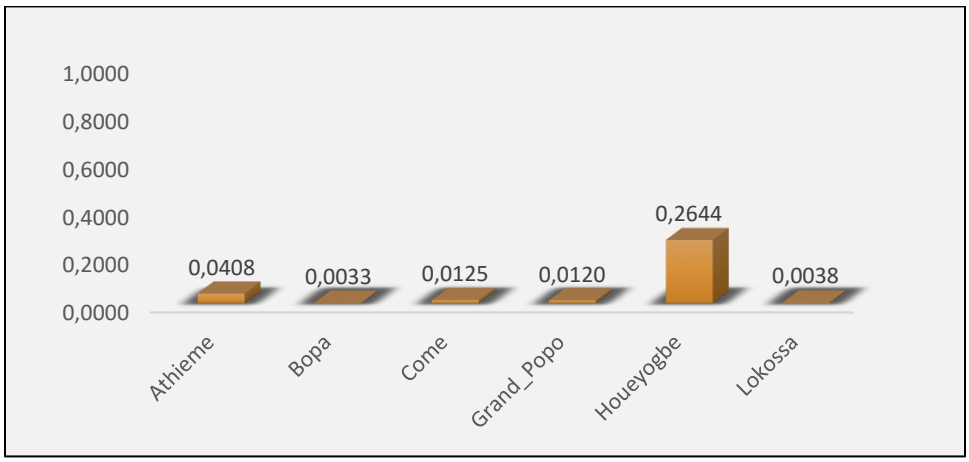
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Les indicateurs de la gouvernance territoriale et foncière présentés dans le graphique 106 ci-dessus reflètent parfaitement le tableau présenté dans l'analyse précédente. Les communes ne payent pas leurs cotisations au niveau de l'intercommunalité (0.91%). Il n'existe presque pas d'un tableau de bord social dans les communes (0.25%), les infrastructures économiques et marchandes se sont accrues de 9.69%. Ce dernier résultat est appréciable.

Dans la période, les PDC des communes ne sont pas valides dans leur ensemble. Au niveau des avancées, il y a l'existence d'un SDAC (83.17%), le nombre d'accords de coopération décentralisée (62.44%) qui constituent des points positifs qu'il faudra maintenir dans la durée et renforcer davantage. La tutelle devra également veiller à l'élaboration des PDC ainsi que leurs mises en œuvre.

e) Relation des communes du Mono avec la Tutelle

Graphique 107 : Relation des communes du mono avec la Tutelle

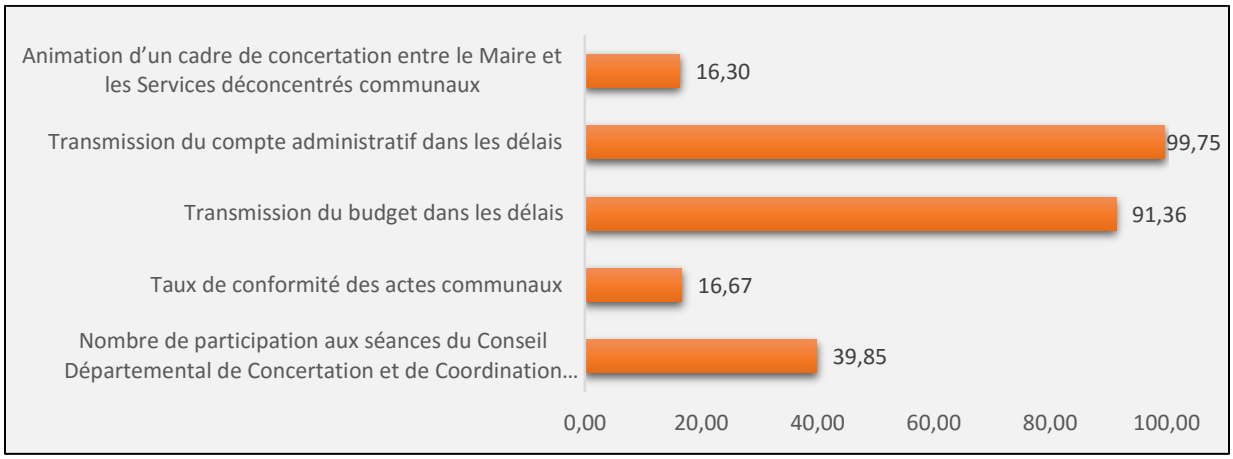


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

La relation des communes de ce département avec la tutelle est dans l'ensemble mauvaise. Les scores qui sont présentés ici par commune ne dépassent pas les 0,05 pour cinq communes sur les six que compte le département. Seule la commune de Houéyogbé, qui affiche un sous-indice de 0,2644, présente une situation meilleure que le reste.

Cette situation s'explique difficilement si l'on sait que ce département à une expérience de déconcentration assez avancée. La préfecture de Lokossa dispose en effet d'une forte expérience dans l'encadrement des communes et devrait normalement avoir de meilleurs rapports avec les communes. La question du leadership du préfet et celui des maires peut également expliquer de tels scores. Il urge donc que de meilleures stratégies soient définies par les autorités à divers niveau pour maintenir de très bonne relation de travail entre les communes et le préfet du département du Mono pour une bonne gouvernance locale et l'enracinement de la décentralisation au Bénin.

Graphique 108 : Indicateurs de la Relation avec la Tutelle dans le MONO (en %)



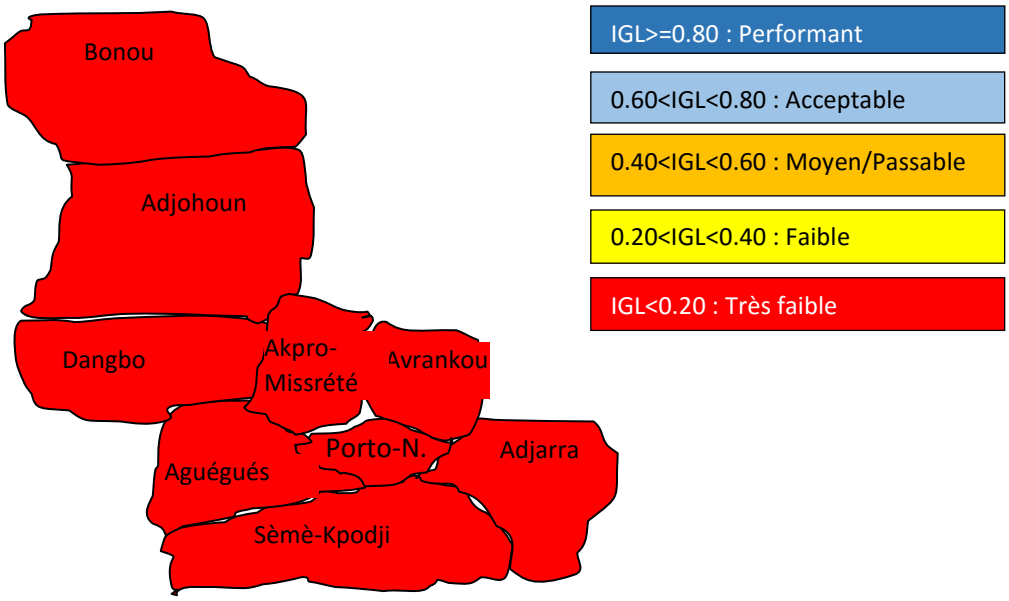
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Les indicateurs des relations des communes avec la tutelle font ressortir des points forts au niveau de la transmission du compte administratif dans les délais (99.75%), de la transmission du budget dans les délais (91.36%).

Les faiblesses des communes sont notées dans : leur participation aux séances du CDCC (36.85%), l'animation d'un cadre de concertation entre le maire et les SDE de son ressort territorial et la conformité des actes communaux (16.67%).

Ces points faibles devront être améliorés pour que la relation des communes du département avec la tutelle soit bonne. Le préfet, autorité de tutelle, les responsables des SDE, les chargés de mission, les chefs des services techniques des préfectures doivent agir davantage en faveur d'une tutelle administrative de qualité, gage du développement harmonieux du département.

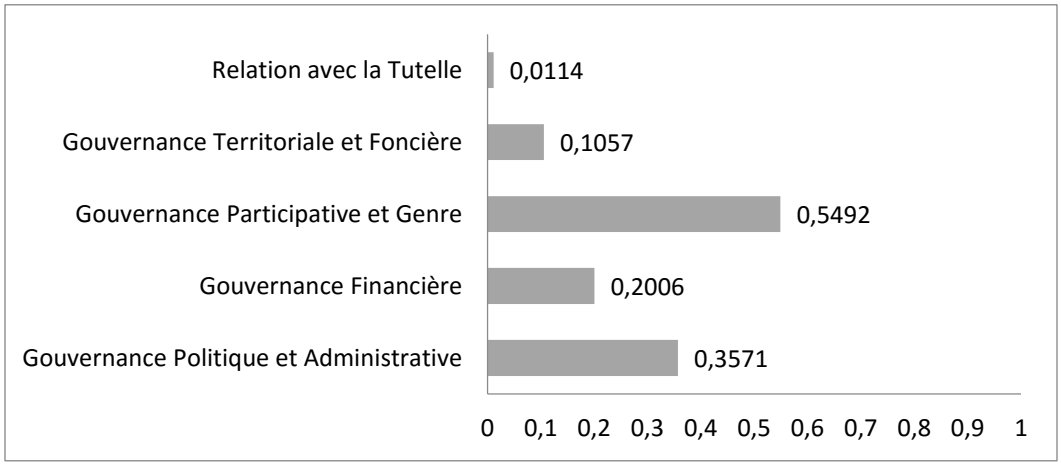
OUEME



Carte 10 : Département de l'Ouémé

1. Performance générale du département de l'Ouémé par domaine de gouvernance locale

Graphique 109 : Situation du département de l'Ouémé par domaine de gouvernance locale



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Les communes du département de l'Ouémé ont une performance moyenne en matière de gouvernance participative et genre avec sous-indice d'une valeur globale de 0,5492. Leur performance est très faible dans les domaines de la gouvernance territoriale et foncière (0,1057) et de leur relation avec la tutelle (0,0114). Leur performance est faible en gouvernance financière.

Tableau 11 : Performance communale par domaine de gouvernance dans le département de l'Ouémé

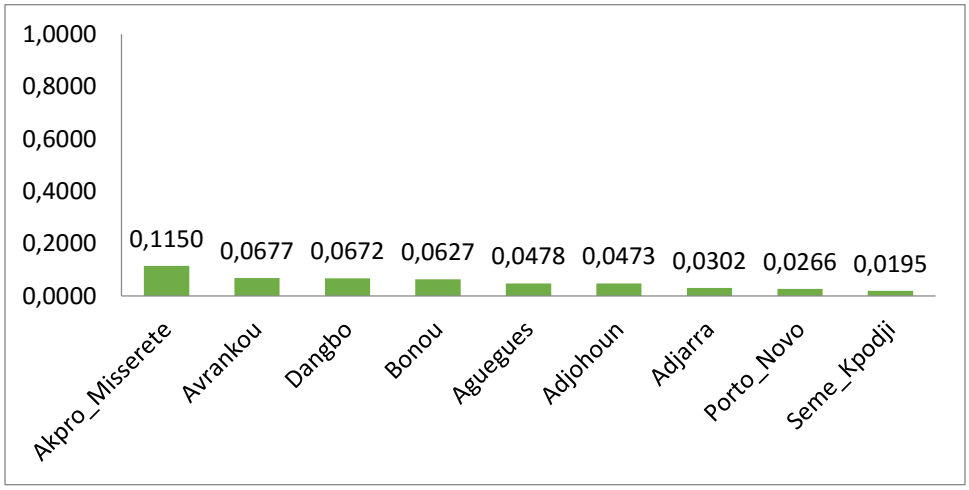
Communes	Gouvernance Politique et Administrative	Gouvernance Financière	Gouvernance Participative et Genre	Gouvernance Territoriale et Foncière	Relation avec la Tutelle
Adjarra	0,0875	0,0986	0,2200	0,0043	0,0004
Adjohoun	0,1492	0,0884	0,1987	0,0112	0,0012
Aguégués	0,0891	0,0625	0,2105	0,0129	0,0098
Akpro-Missrété	0,5736	0,0543	0,6979	0,0991	0,0011
Avrankou	0,1098	0,0939	0,2105	0,1049	0,0011
Bonou	0,0721	0,1538	0,4297	0,0141	0,0118
Dangbo	0,1945	0,1039	0,7802	0,0294	0,0004
Porto-Novo	0,0422	0,1044	0,0553	0,0150	0,0004
Semé Kpodji	0,0126	0,0538	0,1987	0,0153	0,0011
OUEME	**0,3571**	**0,2006**	**0,5492**	**0,1057**	**0,0114**

Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Dans le tableau ci-dessus sont consignés les sous-indices des domaines, désagrégés par commune du département de l'Ouémé. Une simple lecture nous montre que, quel que soit le domaine considéré, les communes peinent à réaliser une bonne performance. Cependant, les communes d'Akpro-Missrété et de Dangbo sont à encourager pour avoir enregistré des performances appréciables respectivement dans le domaine de la gouvernance politique et administrative (0,5736) et le domaine de la gouvernance participative et genre (0,6979) pour la commune d'Akpro-Missrété et dans le domaine de la gouvernance participative et genre (0,782) pour la commune de Dangbo. Comme l'indique toujours le tableau 110, la situation de la relation avec la tutelle est très critique dans toutes les communes. De sérieuses réflexions sont à mener pour que les communes entretiennent de bonnes relations avec leur tutelle, et aussi améliorer le niveau de la gouvernance locale dans les autres domaines.

2. Analyse de la performance des communes dans le département de l'Ouémé en fonction de l'IGL

Graphique 110 : IGL par commune du département



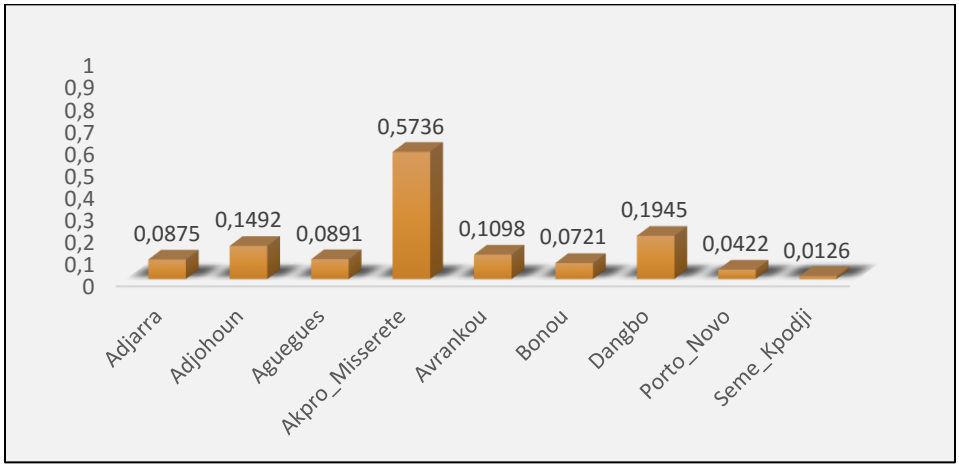
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Toutes les communes du département de l'Ouémé présentent un manque accru de pratique de bonne gouvernance. Ce qui expose ces communes à de graves préjudices en matière d'enracinement de la décentralisation et du développement local. Les valeurs des IGL des neuf communes du département de l'Ouémé se situent entre 0,0195 et 0,1150, traduisant des niveaux de gouvernance assez hétérogène entre les communes. Pour porter cette région à un niveau satisfaisant de gouvernance, les bonnes actions doivent être menées dans tous les domaines de la gouvernance locale par les acteurs impliqués dans le processus de décentralisation et de la gouvernance locale au Bénin.

3. Analyse de la performance des communes du l'Ouémé par domaine

a) Performance des communes dans le domaine de la Gouvernance Politique et Administrative

Graphique 111 : Gouvernance Politique et Administrative dans l'Ouémé



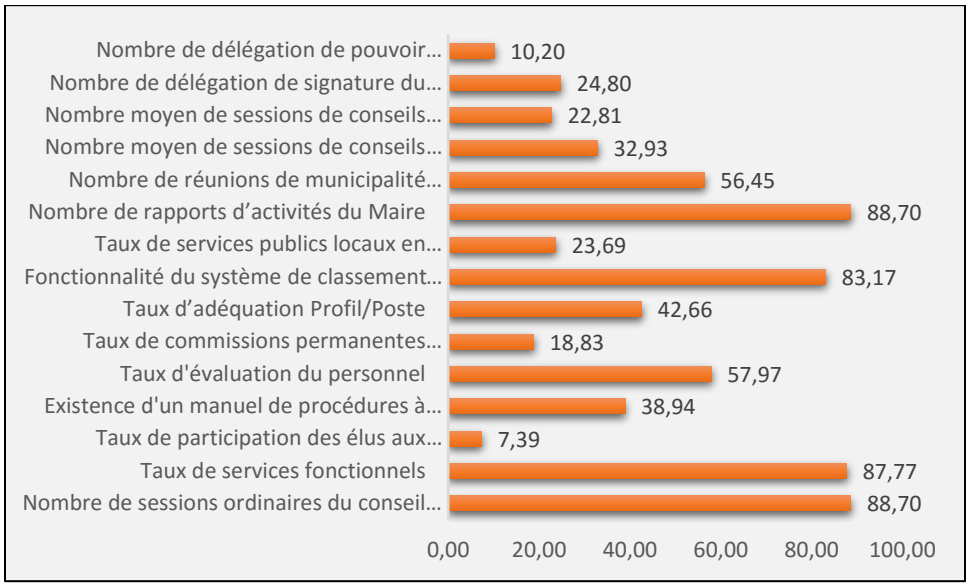
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Le graphique 111 ci-dessus présente la performance des communes du département de l'Ouémé dans le domaine de la gouvernance politique et administrative qui met en exergue la gestion du maire en tant qu'élu et en tant qu'administrateur de la commune. En tant qu'élu, le maire veille à ce que tous les courants politiques siégeant au sein du conseil communal participent véritablement au développement de la commune en prenant part aux activités statutaires du conseil communal prévues par les textes de loi de la décentralisation. En sa qualité d'administrateur de la commune, le maire veille à ce que les services publics communaux fonctionnent avec efficacité de manière à offrir des services publics de qualité aux citoyens.

Le graphique ci-dessus révèle aisément que seule la commune d'Akpro-Missérété avec un sous-indice de 0,5736 présente la meilleure performance en gouvernance politique et administrative. Aucune des autres communes n'a dépassé la barre des 0,20. La commune de Sèmè-Kpodji se retrouve dans ce domaine avec un sous-indice d'une valeur de 0,0126 et se classe en dernière position dans ce domaine. Il y a donc dans cette commune un réel problème de gouvernance politique et administrative, comme dans toutes les autres communes du département, auquel, il faut rechercher les véritables causes.

La préfecture est interpellée pour jouer son rôle d'autorité de tutelle avec plus d'efficacité que par le passé afin de renverser au plus vite ces tendances négatives qui mettent en mal les objectifs de développement local dans le département.

Graphique 112 : Indicateurs de la Gouvernance Politique et Administrative dans l'Ouémé (en %)



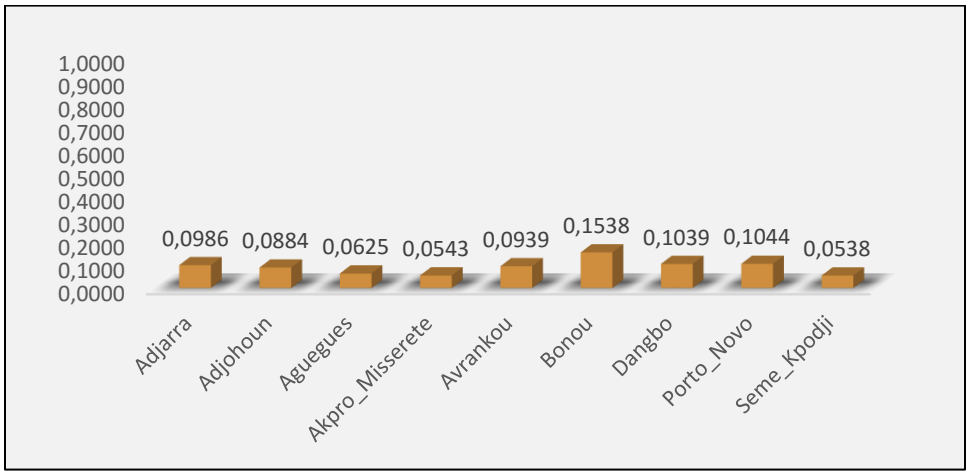
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Ce qu'il convient de retenir de ce graphique est qu'au cours de l'année 2016 : - les communes du département de l'Ouémé organisent régulièrement les sessions ordinaires du conseil communal, mais malheureusement les élus y participent très faiblement (taux de participation de 7.39%), - les services des administrations communales sont fonctionnels en grande majorité avec un taux de service fonctionnel de 87.77% ; - le système de classement des archives est bon et les maires du département élaborent leurs rapports d'activités périodiques.

Les faiblesses notées concernent : la délégation de pouvoir et de signature du maire à ses adjoints, les sessions de conseil de village et d'arrondissement, les réunions de municipalité regroupant les maires et leurs adjoints, les services publics locaux mis en délégation, etc.

b) Gouvernance Financière dans l'Ouémé

Graphique 113 : Gouvernance Financière dans l'Ouémé

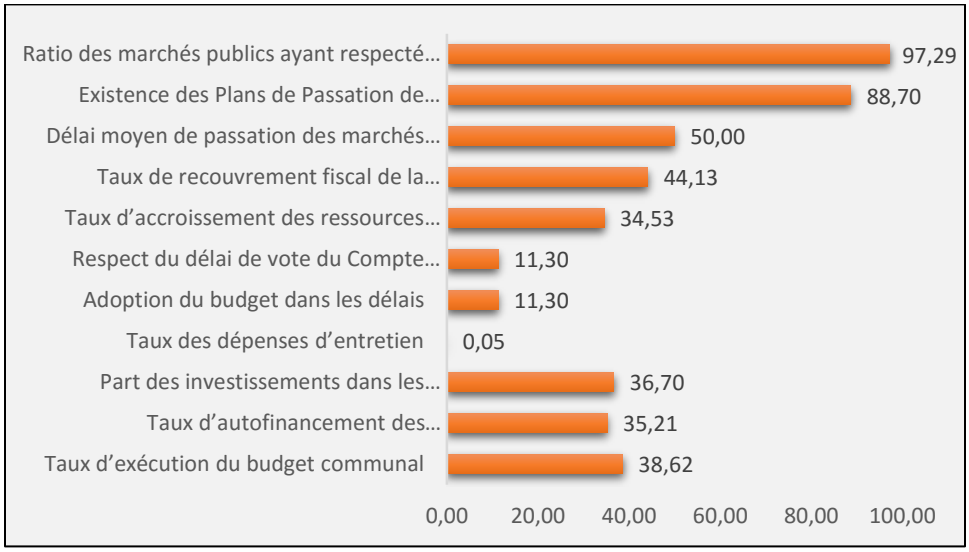


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

La gouvernance financière dans l'ensemble des communes du département est très faible comme l'illustre le graphique 113 ci-dessus. Leurs sous-indices sont compris entre 0,0538 et 0,1538. La commune qui est en tête dans ce domaine est celle de Bonou et Sèmè-Kpodji vient en dernier.

Ces performances très faibles indiquent que les communes ne respectent pas totalement les dispositions légales en matière de gouvernance financière. Cette situation est très préoccupante pour le département de l'Ouémé. Il importe aux autorités à divers niveau de rechercher les causes de ces contre-performances pour trouver des solutions adaptées aux problèmes qui se posent.

Graphique 114 : Indicateurs de la Gouvernance Financière dans l'Ouémé (en %)



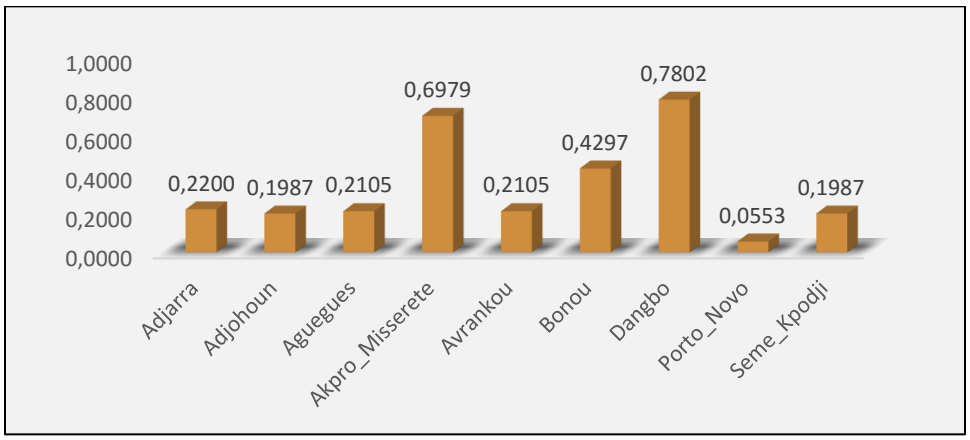
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

La véritable force des communes du département de l'Ouémé réside dans leur capacité à respecter les procédures de passation des marchés ; l'élaboration et la mise en place d'un plan de passation des marchés publics ; et l'effort dans l'accroissement des ressources de leur commune.

Ces communes présentent des faiblesses dans l'exécution de leur budget, l'autofinancement de leurs investissements, la part de leurs investissements dans leurs dépenses totales, dans le vote du compte administratif et du budget dans le délai….

c) Gouvernance Participative et Genre dans le département de l'Ouémé

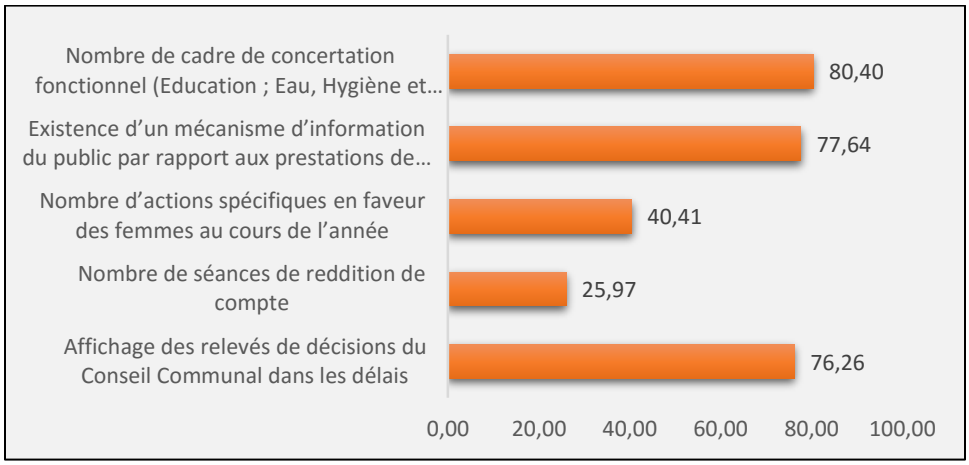
Graphique 115 : Gouvernance Participative et Genre dans l'Ouémé



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Le graphique 115 présente les performances des communes du département dans le domaine de la gouvernance participative et genre. Les communes de Dangbo (0,7802) et d'Akpro-Missérété (0,6979) viennent en tête du classement avec des performances acceptables. Les autres communes devront faire plus d'effort en matière de gestion participative et genre en faisant participer les citoyens et plus particulièrement les organisations de la société civile et les acteurs du secteur privé à la gestion des affaires locales. Elles devront aussi impliquer davantage les femmes dans les activités de développement local. Cela leur permettrait de réduire les inégalités sociales.

Graphique 116 : Indicateurs de la Gouvernance Participative et Genre dans l'Ouémé (en %)



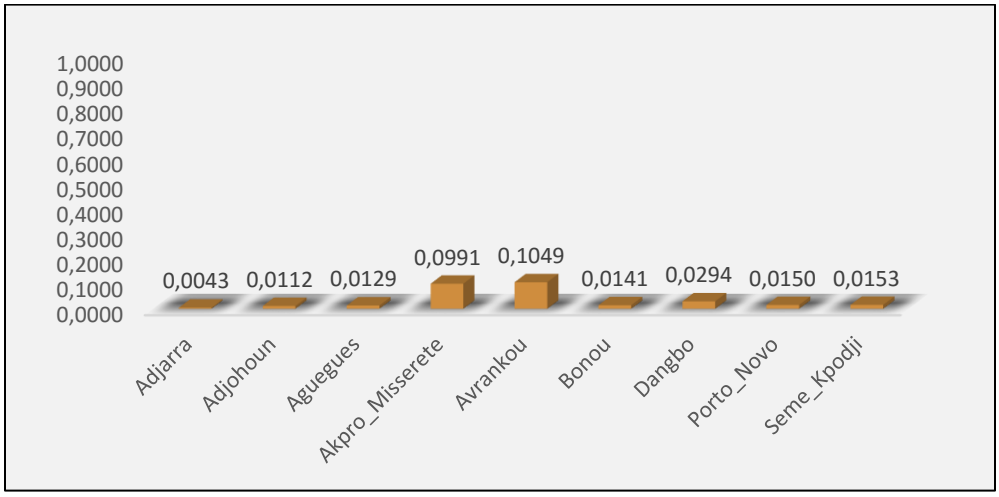
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

La lecture croisée des cinq indicateurs du domaine de gouvernance participative et genre montre que les communes du département affichent des résultats significatifs au niveau de trois indicateurs : la fonctionnalité des cadres de concertation, l'existence d'un mécanisme d'information du public par rapport aux prestations communales et l'affichage des relevés de décision du conseil communal dans les délais.

Par contre, les communes du département n'organisent pas régulièrement des séances de reddition de compte aux populations pour leur présenter le bilan de leurs activités et réalisation afin de susciter leurs adhésions aux actions de développement de la commune. De même, les autorités communales de ce département accordent peu d'importance aux actions spécifiques aux femmes.

d) Gouvernance Territoriale et Foncière dans l'Ouémé

Graphique 117 : Gouvernance Territoriale et Foncière de l'Ouémé

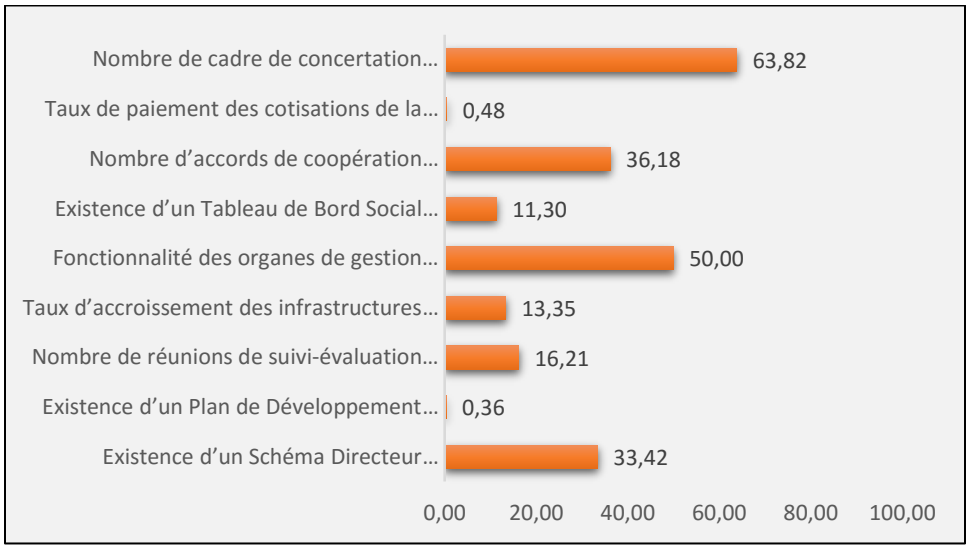


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

La gouvernance territoriale et foncière met en exergue le rôle des maires dans la planification du développement local, la gestion spatiale, la production des données statistiques de la commune, la promotion de la coopération décentralisée et de l'intercommunalité. Etc…

Les résultats qu'affiche le graphique ci-dessus ne sont pas encourageants pour l'ensemble des neuf (09) communes du département. En 2016, en dehors de la commune d'Avrankou avec un sous-indice de 0,1049 et d'Akpro-Missrété avec un sous-indice de 0,0991, aucune autre commune n'a dépassé la barre de 0,05. Cela traduit un profond désintérêt des élus de ce département pour ce qui concerne la gouvernance territoriale et foncière. Or cela ne devrait pas être le cas d'autant plus que ce domaine est primordial à la promotion du développement local par les communes. Il y a lieu de les amener à orienter davantage leurs interventions dans ce domaine et l'accompagnement actif de la tutelle pourra y contribuer.

Graphique 118 : Indicateurs de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans l'Ouémé (en %)

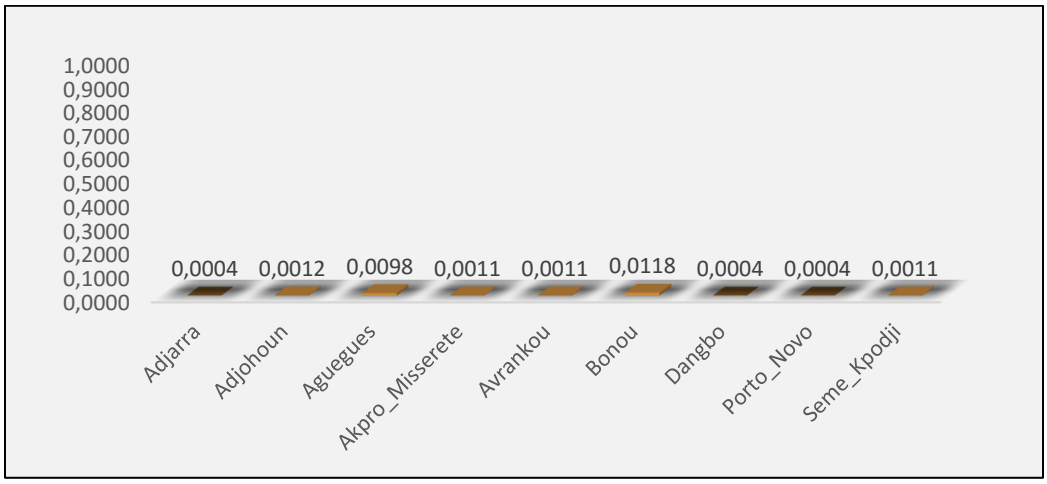


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Les indicateurs de la gouvernance territoriale et foncière dans le département de l'Ouémé, indiquent que les élus locaux de ce département passent beaucoup leur temps dans la gestion des conflits domaniaux (63.82%). Ce qui traduit une mauvaise gestion du foncier dans ces communes. Les organes de gestions foncières sont fonctionnels dans la moitié des cas. la réalisation des infrastructures économiques et marchandes est également appréciable dans ces communes car ces réalisation se sont accrues de 13.35%. En revanche, le niveau des accords de coopération se trouvent dans une situation moins confortable. La situation est encore plus critique en ce qui concerne le niveau de cotisation de la commune à l'intercommunalité, et l'élaboration du document de planification qu'est le PDC. Le niveau très bas de cet indicateur pourrait se justifier par le fait que les PDC de toutes les communes sont arrivés à terme et ne sont renouvelés.

e) Relation avec la Tutelle dans le département de l'Ouémé

Graphique 119 : Relation avec la Tutelle de l'Ouémé

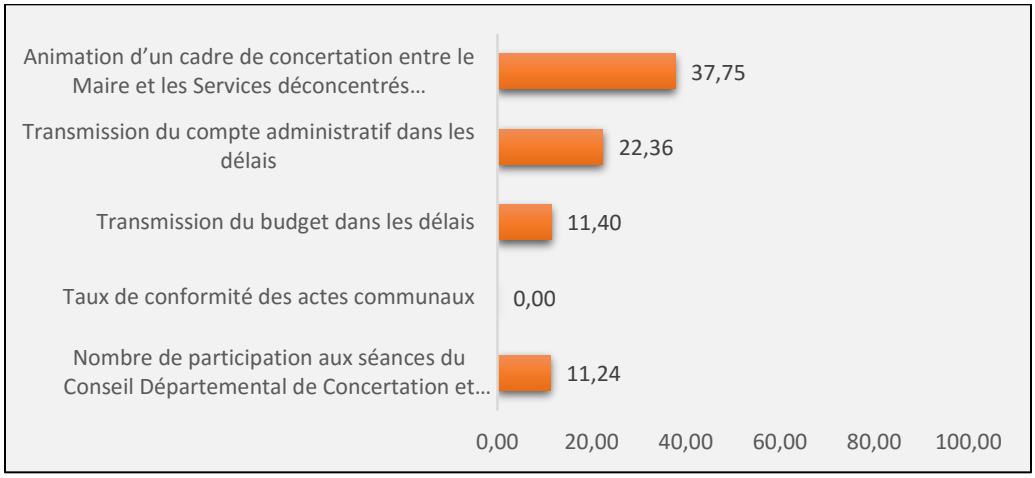


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

La relation des communes de l'Ouémé avec la tutelle est presque nulle au cours de l'année 2016.

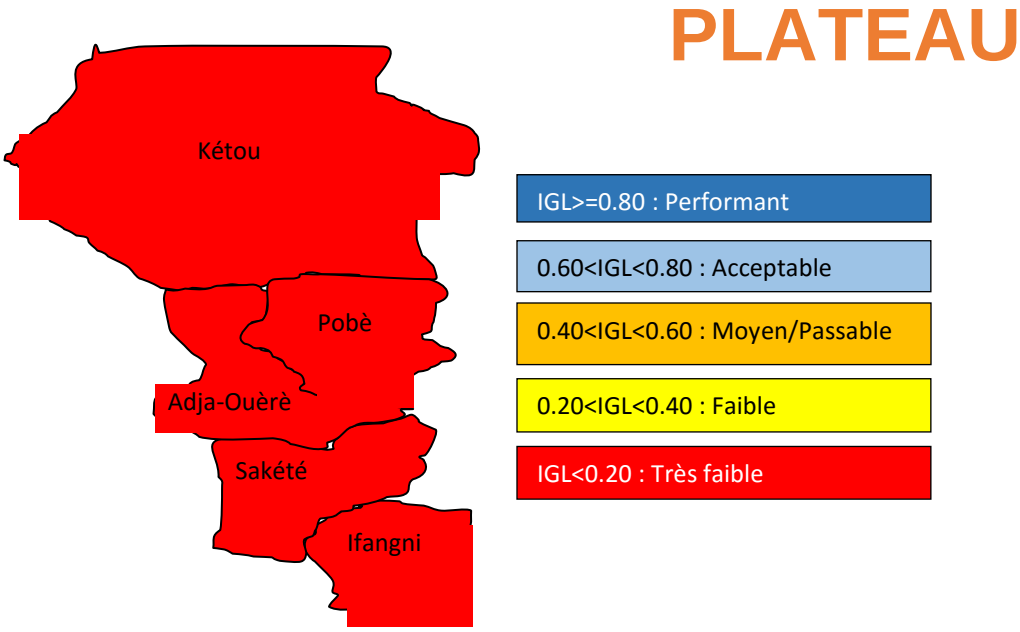
Cette situation met à mal le couplage décentralisation/déconcentration dans le département de l'Ouémé. Même s'il faut reconnaitre que la tendance est générale dans l'ensemble des départements étudiés, celle de l'Ouémé est encore plus critique et mérite un diagnostic assez approfondi pour connaitre les véritables raisons de cette situation et les moyens d'y remédier pour réussir le couplage de la décentralisation avec la déconcentration dans l'Ouémé en particulier et dans l'ensemble des départements du Bénin en général.

Graphique 120 : Indicateurs de la Relation avec la Tutelle dans l'Ouémé (en %)



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

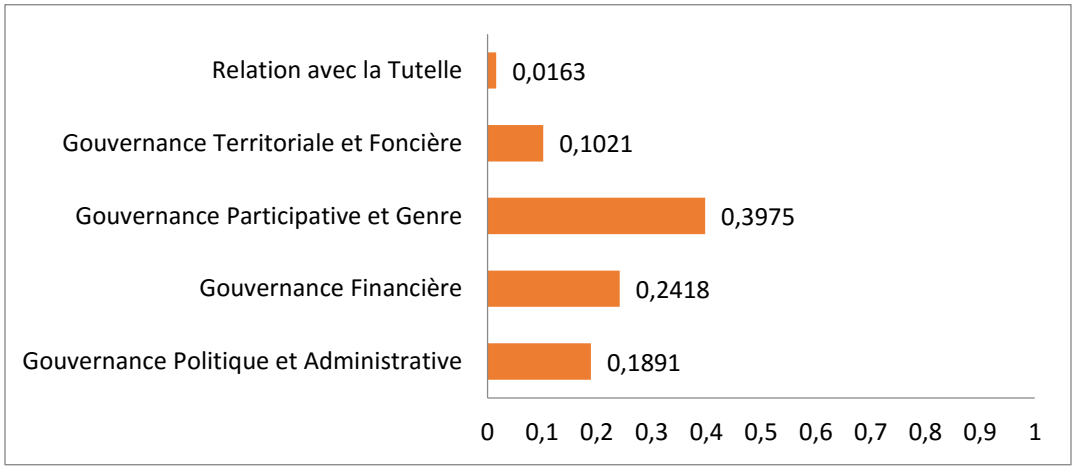
Les variables indicatives de la relation avec la tutelle sont aussi en général faibles. Les cas les plus frappants sont l'indicateur relatif à la conformité des actes communaux qui affiche un taux de 0.00%, de transmission du budget dans les délais (11.40%). Les communes sont interpellées pour revoir leur collaboration avec la tutelle en respectant les lois de la décentralisation en la matière et l'autorité de tutelle devra également améliorer ses relations avec les communes pour une meilleure interaction entre la déconcentration et la décentralisation prônée par la PONADEC.



Carte 11 : Département du Plateau

1. Performance générale du département de Plateau par domaine de gouvernance locale

Graphique 121 : Performance du département du Plateau par domaine



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Le département du Plateau, dans son ensemble, est caractérisé par une faible performance dans tous les domaines de la gouvernance locale. On note des efforts d'ensemble dans les domaines de la gouvernance participative et genre (0,3975), et de la gouvernance financière (0,2418). Toutefois, la relation avec la tutelle constitue un véritable problème à résoudre. Le sous-indice dans ce domaine n'est que de 0.0163 très loin de la normale. Les sous-indices dans les domaines de la « gouvernance territoriale » et foncière et « politique administrative » sont respectivement de 0.1021 et 0.1891. Malgré les efforts faits par les communes dans ces domaines, ces valeurs restent faibles.

Les performances affichées par les communes dans l'ensemble des domaines exigent une réflexion approfondie pour trouver les causes réelles de ces imperfections et les solutions adaptées afin d'améliorer la gouvernance locale dans les communes du département.

Tableau 12 : Performance Communale par domaine dans le PLATEAU.

Communes	Gouvernance Politique et Administrative	Gouvernance Financière	Gouvernance Participative et Genre	Gouvernance Territoriale et Foncière	Relation avec la Tutelle
Adja-Ouèrè	0,0704	0,212	0,3185	0,0405	0,0095
Ifangni	0,1963	0,2119	0,4931	0,0457	0,0095
Kétou	0,0045	0,0315	0,0191	0,0242	0,0004
Pobè	0,0214	0,0964	0,2353	0,0091	0,0026

Sakété	0,1254	0,0674	0,2222	0,0078	0,0087
PLATEAU	**0,1891**	**0,2418**	**0,3975**	**0,1021**	**0,0163**

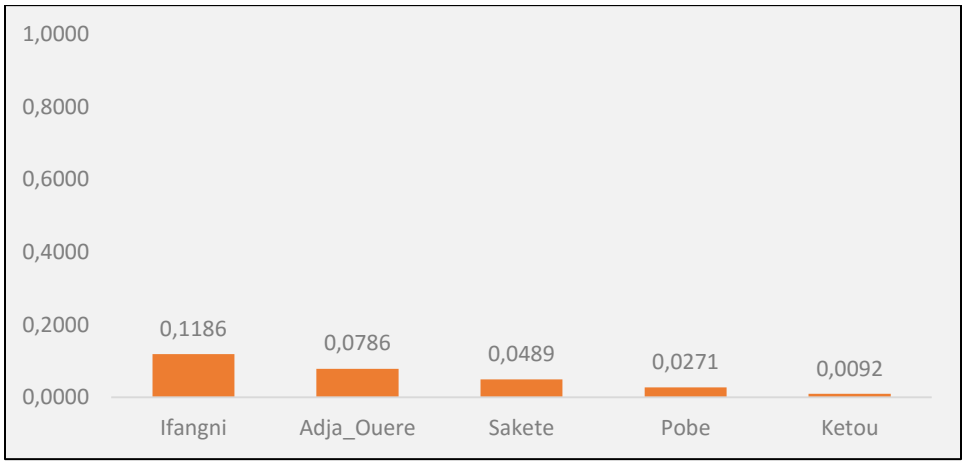
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Les données observées au niveau du département ne sont rien d'autres que le reflet des performances individuelles des communes. Comme il est aisé de le constater dans le tableau ci-dessus, aucune commune du Plateau n'a pu dépasser la moyenne de 0.5 dans les différents domaines considérés.

Les autorités à divers niveau sont alors interpellées pour la recherche des causes profondes de ces imperfections communales afin de trouver les solutions correctives.

2. Analyse de la performance des communes dans le Plateau en fonction de l'IGL

Graphique 122 : IGL par commune du département du Plateau



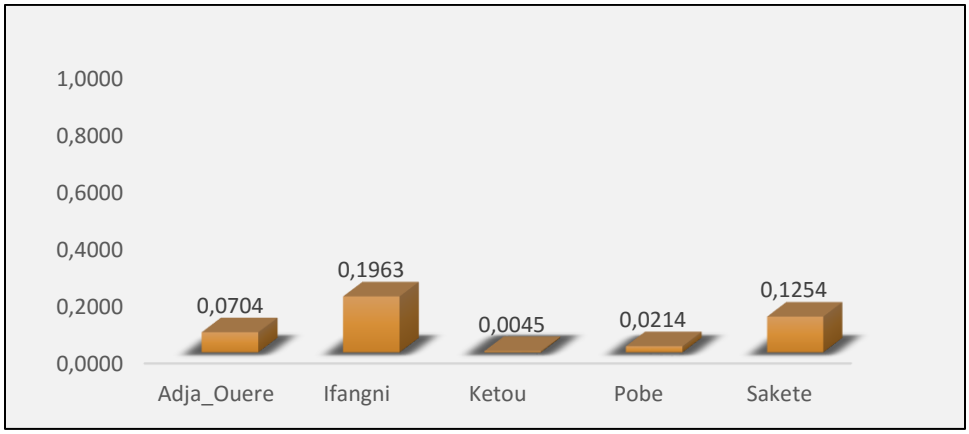
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Comme, il est constaté ci-dessus avec les sous-indices par domaine, les valeurs des IGL des communes du département sont dans leur ensemble très faibles. La valeur de l'IGL la forte du département est celle de la commune de d'Ifangni (0.1186) et la plus faible est celle de la commune de Kétou (0.0092). Malgré leur faiblesse générale, les efforts à consacrer pour améliorer la gouvernance locale varient d'une commune à l'autre. Pour étude approfondie est requise pour connaître les causes réelles de ces imperfections et les solutions adaptées à chaque commune suivant la gravité des problèmes à résoudre.

3. Analyse de la performance des communes du Plateau par domaine

a) Domaine de la Gouvernance Politique et Administrative dans le Plateau

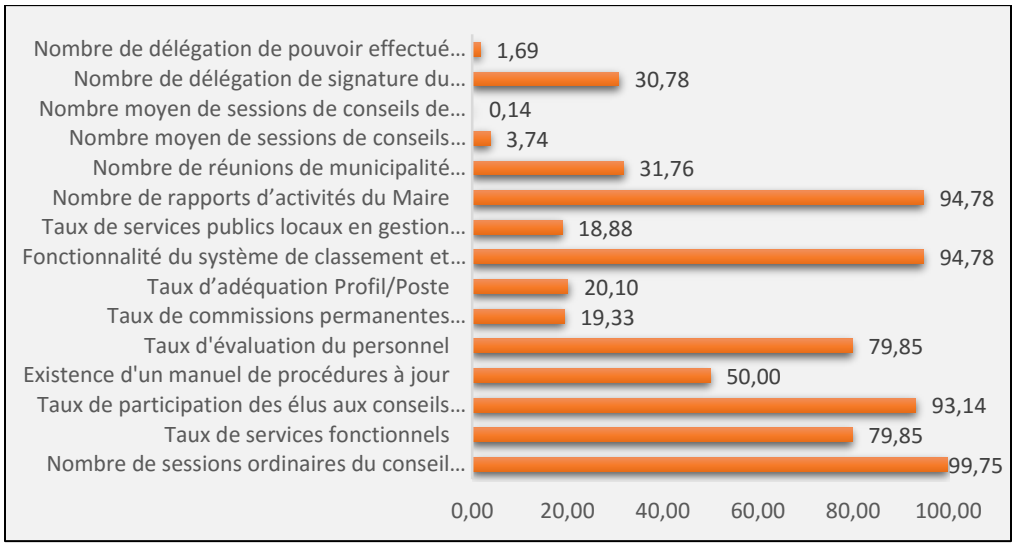
Graphique 123 : Performance des communes en Gouvernance Politique et Administrative du Plateau



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Les communes du département du Plateau présentent toutes des tableaux non reluisants en matière de gouvernance politique et administrative. Comme le présente le graphique 123 ci-dessus, aucune de ces communes n'a été en mesure d'atteindre un sous-indice d'une valeur de 0,25 puisque la commune d'Ifangni qui affiche la valeur la plus élevée, est à 0,1963. La situation la plus critique (très faible) est celle de la commune de Kétou qui occupe la dernière place dans ce domaine (0,0045). Ces performances très faibles montrent que toutes les cinq communes du département du Plateau se situent dans la zone rouge en matière de Gouvernance politique et administrative.

Graphique 124 : Indicateurs de Gouvernance Politique et Administrative dans le Plateau (en %)

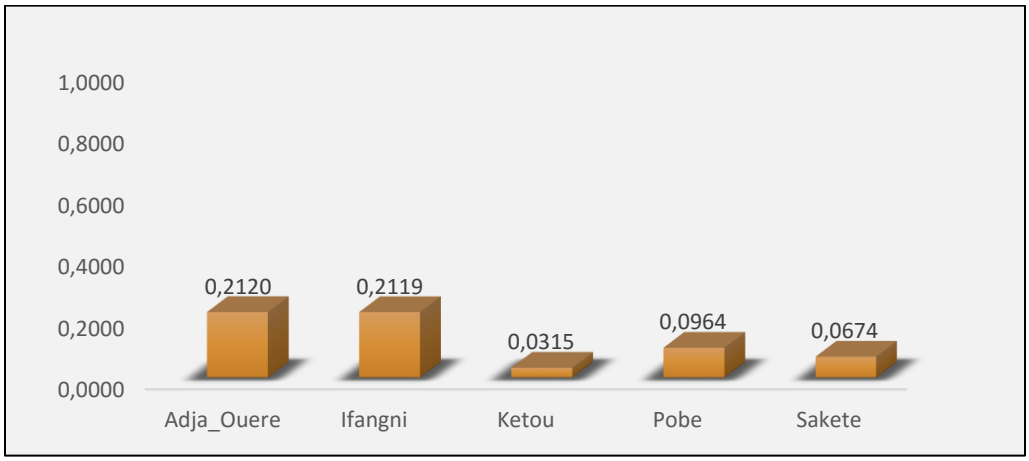


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

De l'analyse comparée des indicateurs du domaine de la gouvernance politique et administrative dans le Plateau, il ressort une volonté manifeste de la part des autorités locales du Plateau de conduire les affaires de leur commune dans les règles de l'art, surtout dans l'organisation des sessions ordinaires du conseil communal, la participation des élus aux conseils communaux, l'évaluation du personnel, et la soumission des rapports d'activités des maires à la Tutelle. Toutefois, ces actions ne suffisent pas pour dynamiser la gouvernance politique et administrative dans son ensemble au niveau des différentes communes. En effet, certains indicateurs viennent réduire les efforts consentis. Ainsi, on note que le faible nombre de délégation de pouvoir effectué par les maires à leurs adjoints, le faible nombre moyen de session du conseil de municipalité. On note également, le nombre limité des commissions permanentes fonctionnelles, de la faible adéquation profil/poste dans les administrations communales.

b) Domaine de la Gouvernance Financière dans le Plateau

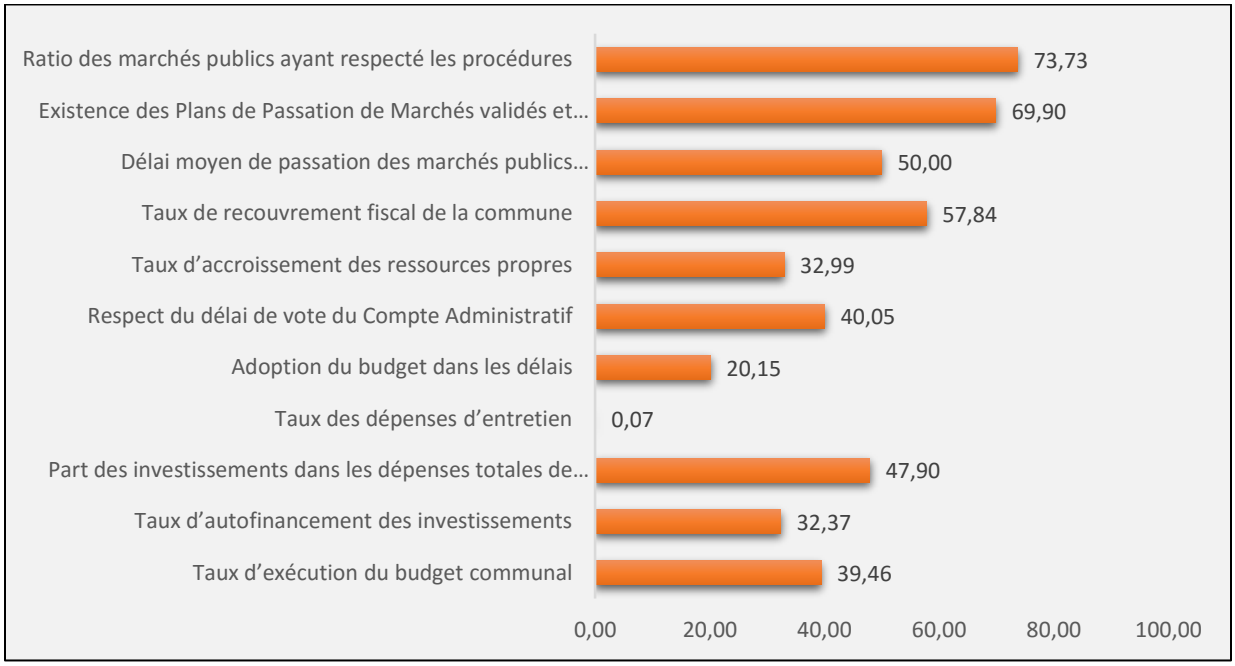
Graphique 125 : Gouvernance Financière dans les communes du Plateau



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

La situation du département du Plateau en matière de gouvernance financière présente des inquiétudes pour la viabilité des collectivités territoriales. Que font les communes de l'autonomie financière que leur confère la loi ? La question est manifestement importante dans la mesure où les performances des communes dans ce domaine restent très faibles. La commune d'Ifangni (0,2119) a le score le plus élevé dans le domaine. Ce résultat témoigne d'une mauvaise gestion des finances locales par toutes les communes du Plateau. La gouvernance financière détermine les réponses et les offres des services des communes aux besoins des citoyens.

Graphique 126 : Indicateurs de Gouvernance Financière dans le Plateau (en %)

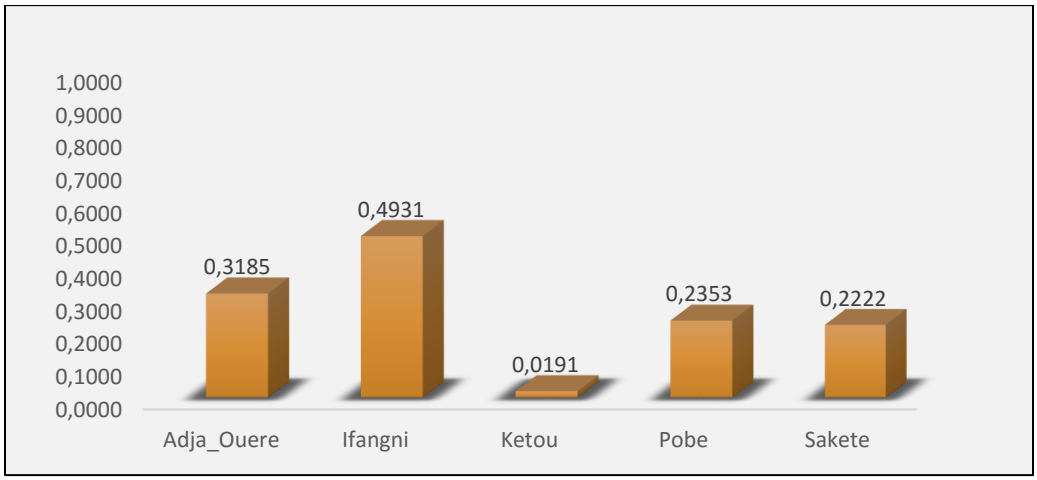


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Les communes du Plateau dans l'ensemble, ont fait l'effort dans le respect des procédures de passation des marchés communaux et dans l'élaboration des plans de passation des validés. On note également un effort des communes dans le délai moyen de passation des marchés publics et le recouvrement des recettes fiscales. Ces quatre indicateurs sont au-delà de la moyenne. On peut aussi dire que les communes ont excellé dans la mobilisation des ressources propres dont le taux d'accroissement est de 32.99%. Le taux d'autofinancement des investissements communaux est de 32.37% et le taux d'exécution des budgets communaux est de 39.46%. Ce qu'il faut déplorer dans ces communes est la part très faible des entretiens des infrastructures dans les dépenses de fonctionnement dont le taux des dépenses d'entretien est de 0.07%.

c) Domaine de la Gouvernance Participative et Genre dans le Plateau

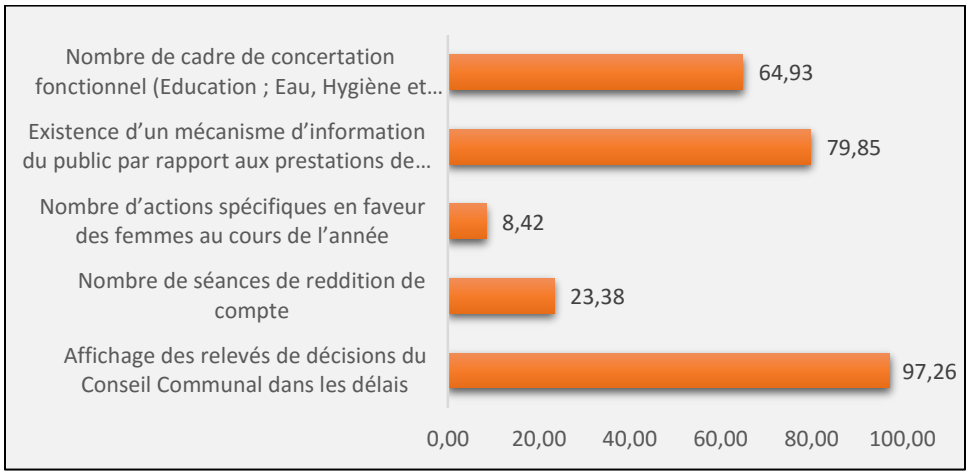
Graphique 127 : Gouvernance Participative et Genre dans le Plateau



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

La figure ci-dessus donne un aperçu du niveau de la gouvernance participative et genre par commune du département. Comme on peut le constater, Ifangni (0,4931) vient en tête avec le sous-indice le plus élevé établi à 0,4931. Cette performance faible et en dessous de la moyenne témoigne, dans une certaine mesure, la gestion solitaire et non participative des affaires locales par les autorités locales élues.

Graphique 128 : Indicateurs de Gouvernance Participative et Genre dans Plateau (en %)



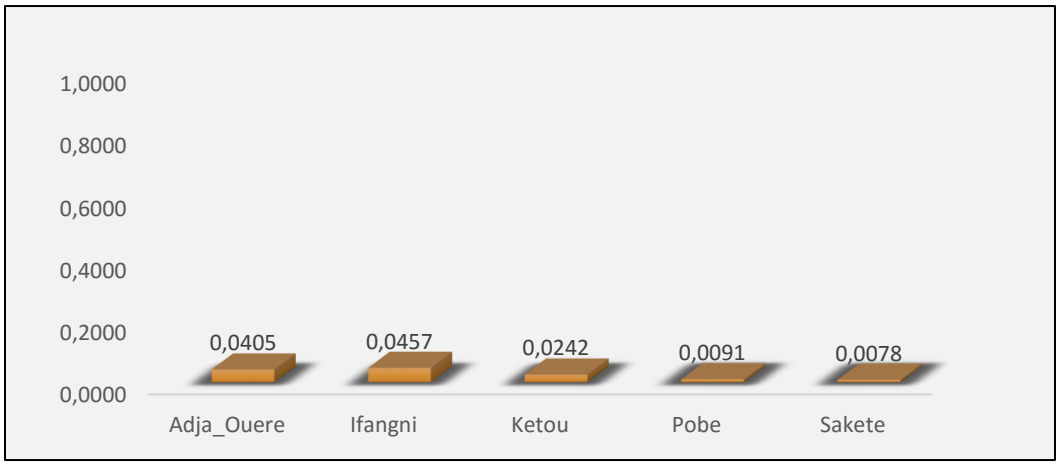
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Le graphique ci-dessus montre que les communes du département font des efforts pour rendre : i) fonctionnels les cadres de concertation fonctionnels (64.93%), ii) disponible un mécanisme d'information du public par rapport aux prestations des communes (79.85%), et la régularité dans le délai de l'affichage des relevés des décisions des conseils communaux

(97.26%). On constate que les communes du département du Plateau font peu d'effort pour mener des actions spécifiques au profit des femmes (08.42%). Les séances de reddition de compte aux citoyens et également limité (soit 23.38% des cas). Ce qui peut justifier la réticence enregistrée dans la mobilisation des ressources par la grande majorité des citoyens des communes du département.

d) Performance des communes dans le domaine de la Gouvernance Territoriale et Foncière

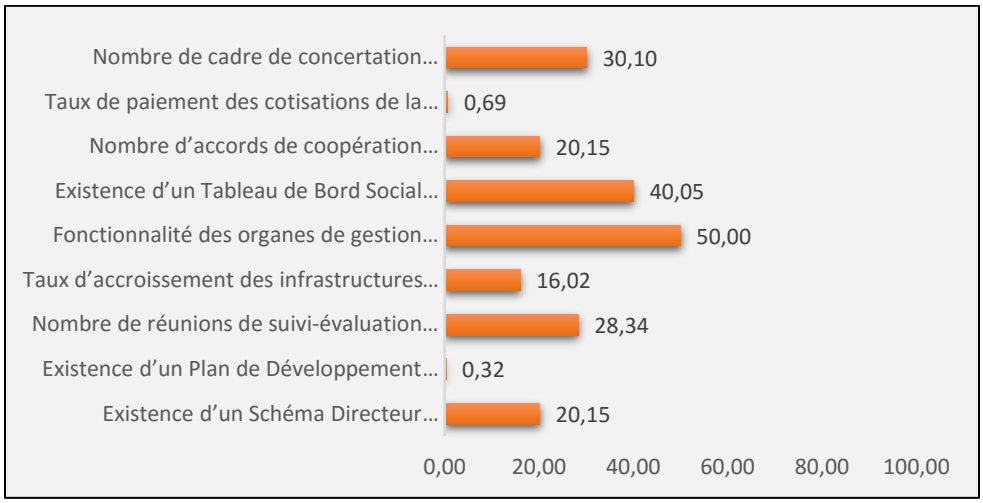
Graphique 129 : Gouvernance Territoriale et Foncière des communes du Plateau



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

La performance des communes du Plateau dans ce domaine de gouvernance n'est pas à la mesure des territoires des zones frontalières à forte attractivité et d'animation territoriale. La gestion territoriale et du foncier semble souffrir d'énorme insuffisance dans toutes les communes de ce département. Comme on peut le constater sur la figure ci-dessus, la commune d'Ifangni arrive en tête avec 0,0457 contre 0,0078 pour Sakété qui vient en dernière position.

Graphique 130 : Indicateurs de Gouvernance Territoriale et Foncière dans le Plateau (en %)

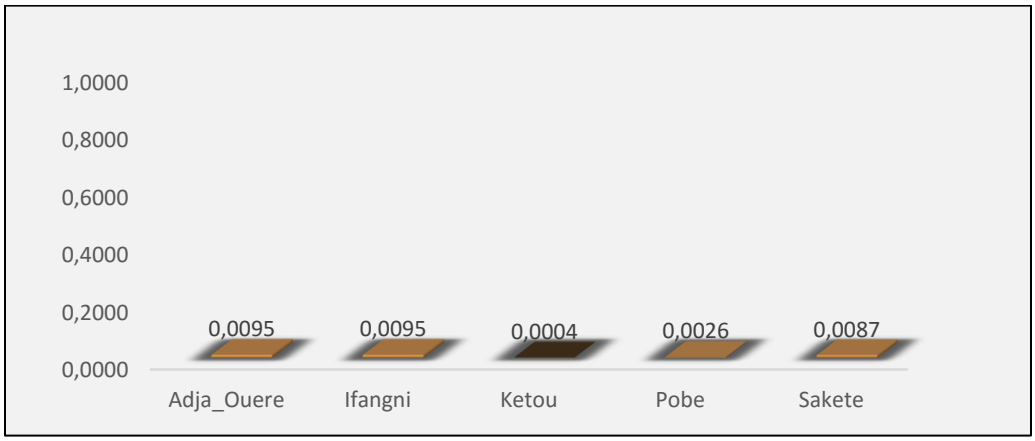


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Au regard de ce graphique, on note une fonctionnalité des organes de gestion foncière dans 50% des cas, l'existence du tableau de social dans 40.05% des cas. Les élus dans 30.10% des cas consacrent leur temps dans la gestion des contentieux liés au foncier. On note également que les infrastructures se sont accrues de 16.02%.ce ui est une performance à encourager. Il existe un SDAC dans 20.15% des cas. Par contre, il n'existe presque pas de PDC valide dans les communes du département. Cette situation peut être justifié par le fait que les PDC sont arrivés à terme et ne sont pas encore renouvelés. Les communes du département contribuent peu à l'intercommunalité (0.69%).

e) Performance des communes dans le domaine de la Relation avec la Tutelle.

Graphique 131 : Relation des communes avec la Tutelle dans le département

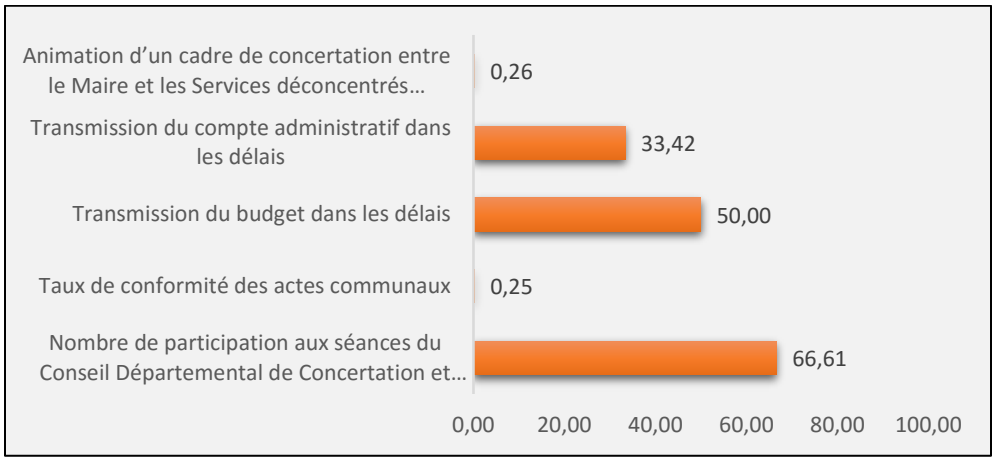


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

A l'image de la situation observée dans les autres départements, le département du Plateau ne présente pas une bonne situation en termes de relation avec la tutelle. Les relations que les communes entretiennent avec la tutelle tel que précisées dans le graphique ci-dessus indiquent des performances très faibles qui requièrent des réflexions sérieuses pour trouver les solutions idoines pour améliorer ces performances.

L'assistance conseils aux communes doit être revue en conséquence.

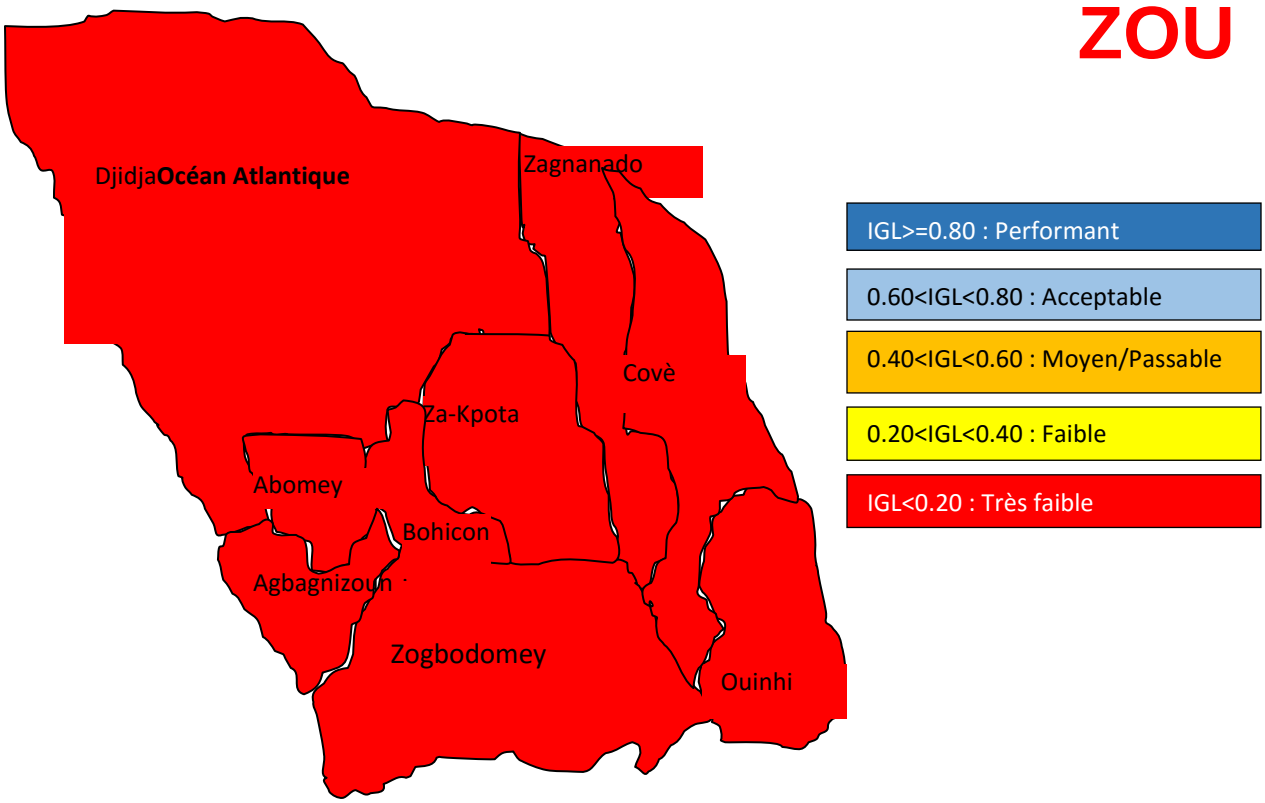
Graphique 132 : Indicateurs de Relation avec la Tutelle Foncière dans le Plateau (en %)



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

La participation des communes du Plateau aux séances du conseil Départemental de Concertation et de Coordination est le seul exercice plus ou moins réussi en matière de bonne pratique vis-à-vis de la tutelle. Eu égard au graphique ci-dessus, on peut constater qu'il y a une quasi inexistence d'un cadre de concertation entre les Maires et les services déconcentrés du niveau communal et l'incapacité des mairies à produire des actes conformes aux lois et règlements.

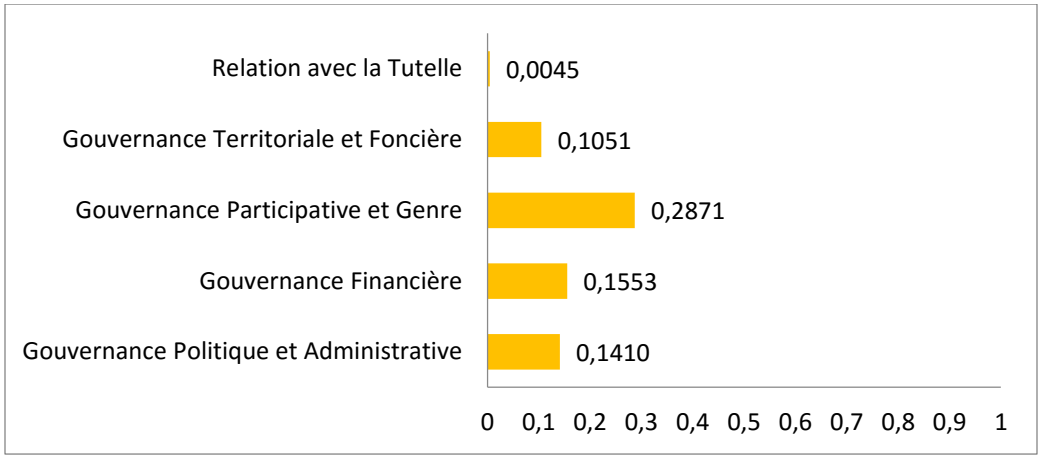
Ces insuffisances nécessitent un plan conséquent de renforcement de capacités.



Carte 12 : Département du Zou

1. Situation générale du département du Zou par domaine de gouvernance locale

Graphique 133 : Situation du département du Zou par domaine de gouvernance locale



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Le graphique 133 présente les performances des communes du département du Zou dans les 05 domaines de la gouvernance locale. D'une manière générale, cette performance est d'une faiblesse apparente. En effet, le sous-indice le plus élevé au sein du département s'observe dans le domaine de la gouvernance participative et genre avec 0,2871. Le domaine le plus critique est celui de la relation avec la tutelle dont la valeur du sous-indice est de 0,0045 pour l'ensemble du département.

On déduit que les performances des communes du département en matière de gouvernance locale dans leur ensemble demeurent suffisamment faibles pour assurer un réel développement local des communes dans le département.

Tableau 13 : Performance Communale par domaine de gouvernance locale dans le ZOU

Communes	Gouvernance Politique et Administrative	Gouvernance Financière	Gouvernance Participative et Genre	Gouvernance Territoriale et Foncière	Relation avec la Tutelle
Abomey	0,0138	0,0179	0,002	0,0242	0,0004
Agbagnizoun	0,0318	0,1512	0,022	0,0112	0,0033
Bohicon	0,0407	0,03	0,0729	0,0127	0,0004
Covè	0,0851	0,0954	0,1834	0,0405	0,003
Djidja	0,0475	0,0608	0,0566	0,0103	0,003
Ouinhi	0,0046	0,099	0,1988	0,0286	0,003
Zagnanando	0,0847	0,0961	0,1987	0,0274	0,0004
Za-Kpota	0,0475	0,0478	0,1391	0,0527	0,0026

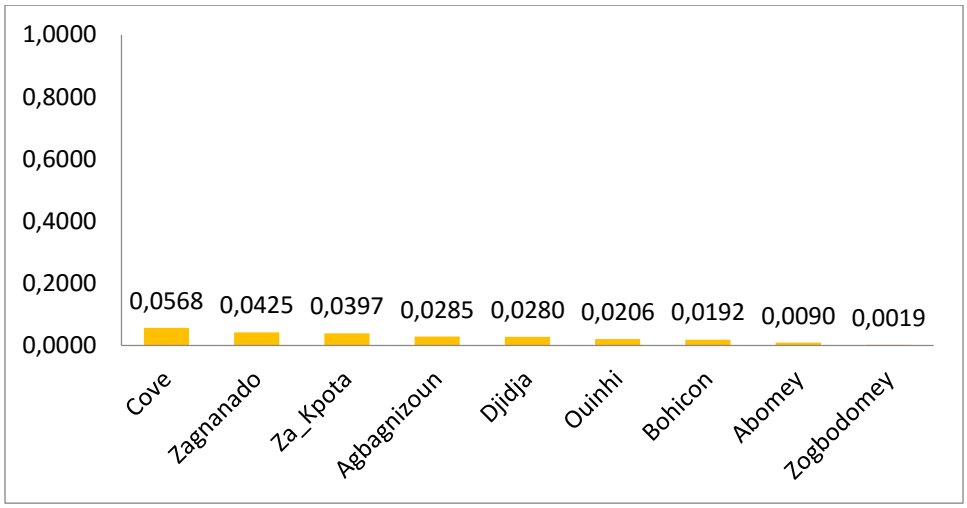
Zogbodomè	0,0009	0,0056	0,002	0,0035	0,0004
ZOU	**0,141**	**0,1553**	**0,2871**	**0,1051**	**0,0045**

Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Le tableau ci-dessus illustre la performance de chaque commune du département du Zou suivant les cinq domaines de gouvernance locale retenus pour l'étude. Les sous-indices par commune et par domaine sont très faibles comme dans toutes les communes. Cette situation est très préoccupante et mérite l'attention particulière des autorités à divers niveau (national, départemental et local).

2. Analyse de la performance des communes dans le département du Zou en fonction de l'IGL

Graphique 134 : IGL par commune de ZOU



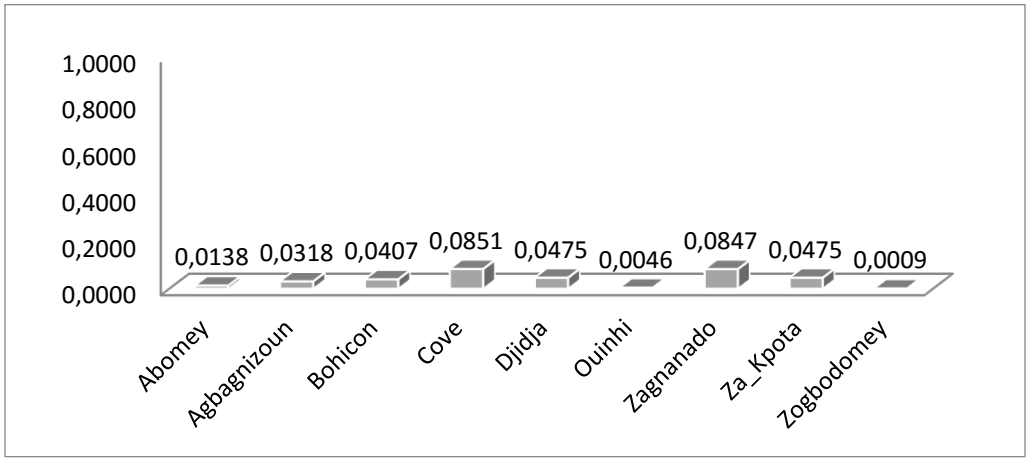
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Comme l'indique le graphique ci-dessus, la valeur de l'IGL des communes du département sont de loin très faible par rapport à la normale. Ces valeurs sont comprises entre 0,0019 (Zogbodomey) et 0,0568 (Covè). La valeur de l 'IGL des communes du département expose celles-ci à une détérioration prononcée de la qualité de la gouvernance au niveau local. Ce qui ne favorise pas l'enracinement de la décentralisation et la déconcentration dans le département en particulier et le Bénin en général. Des réflexions sérieuses méritent d'être menées par tous les acteurs pour trouver les solutions idoines à cette situation critique.

3. Analyse de la performance des communes du département du Zou par domaine

a) Domaine de la Gouvernance Politique et Administrative dans Zou

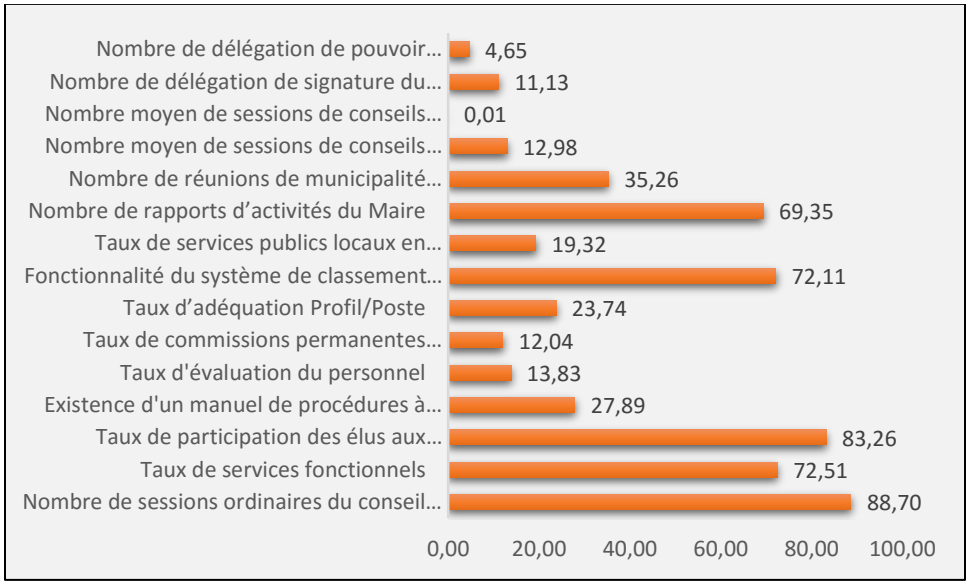
Graphique 135 : Gouvernance Politique et Administrative dans le Zou



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Les sous-indices des communes dans le domaine de la gouvernance politique et administrative est très faible. Cette situation mérite une réflexion sérieuse pour améliorer la gouvernance politique et administrative dans ce département.

Graphique 136 : Indicateurs de Gouvernance Politique et Administrative dans le Zou (en %)



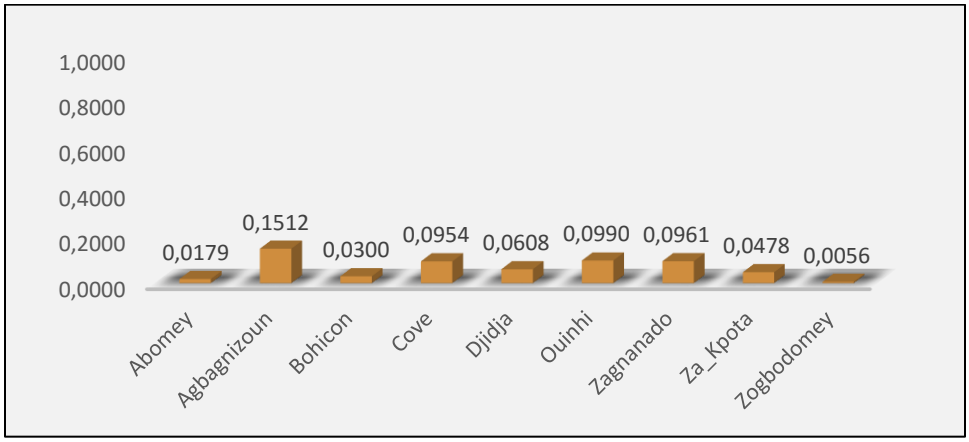
Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

L'analyse des indicateurs du domaine de la gouvernance politique et administrative est parfaitement illustrative de la situation évoquée supra. En dehors de quelques résultats mitigés

en ce qui concerne le nombre de rapport d'activités du maire, la fonctionnalité du système de classement et d'archivage, le taux de participation des élus aux sessions du conseil communal, le taux de services fonctionnels et le nombre de session ordinaire du conseil communal, les communes présentent des faiblesses dans tous les autres indicateurs, soit neuf (09), sont encore dans la zone rouge. Pour franchir un niveau satisfaisant dans ce registre de gouvernance, les acteurs devraient raviver, entre autres, les réunions de municipalité, veiller à assurer l'adéquation profil/poste dans le recrutement du personnel, penser à mettre les services publics locaux en gestion déléguée, et rendre les commissions permanentes fonctionnelles. Par ailleurs, ils doivent prendre les mesures nécessaires pour évaluer régulièrement le personnel. Beaucoup reste donc à faire dans ce domaine pour améliorer les performances des communes du Zou.

b) Domaine de la Gouvernance Financière dans Zou

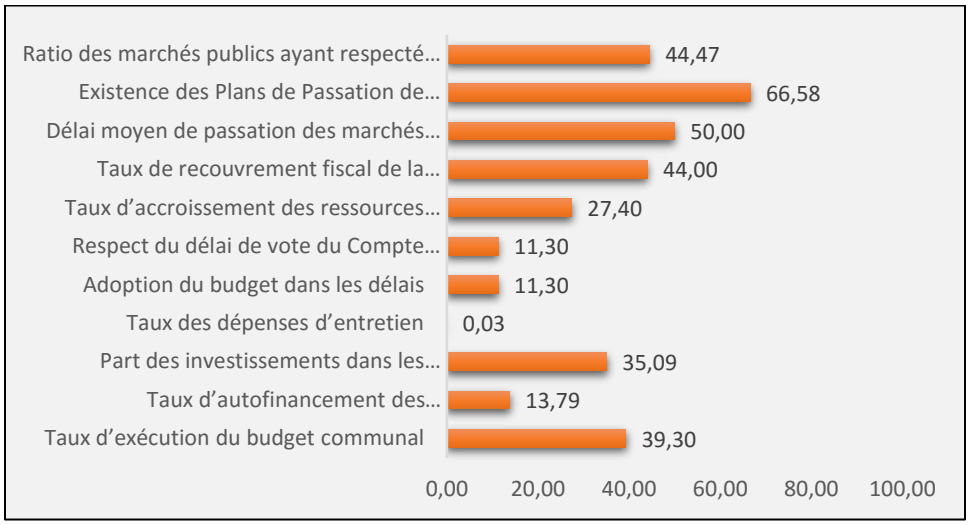
Graphique 137 : IGL des communes dans la Gouvernance Financière dans le Zou



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Tout comme dans le domaine de la gouvernance politique et administrative, les communes du Zou ont une mauvaise performance en matière de gouvernance financière. En effet, la figure ci-dessus indique un sous-indice de 0,1512 comme le plus élevé et détenu par la commune d'Agbagnizoun. Cette valeur témoigne d'une très mauvaise gouvernance financière des communes dans le département du Zou.

Graphique 138 : Indicateurs de Gouvernance Financière dans le département du Zou (en %)

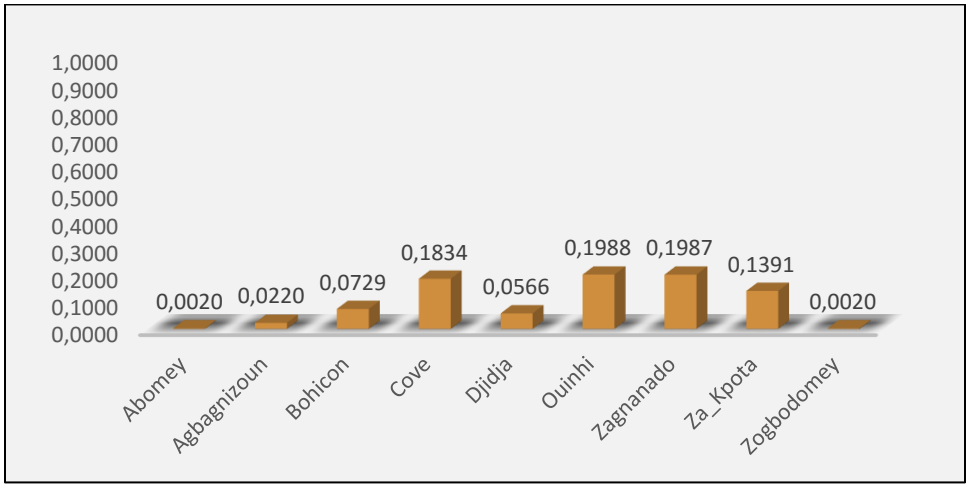


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

En ce qui concerne les indicateurs de bonne gouvernance financière, les communes sont dans des situations critiques. En effet, en dehors de la gestion des marchés publics où les communes présentent des résultats mitigés, tous les autres indicateurs sont dans la zone rouge. Même la mobilisation des ressources propres est très faible. En outre, la question du non-respect du délai de vote du compte administratif et de l'adoption du budget se pose une fois encore ici dans le Zou. Et cela n'est pas sans conséquence sur le niveau d'exécution du budget, et par ricochet sur la réalisation des infrastructures communautaires.

c) Domaine de la Gouvernance Participative et genre dans Zou

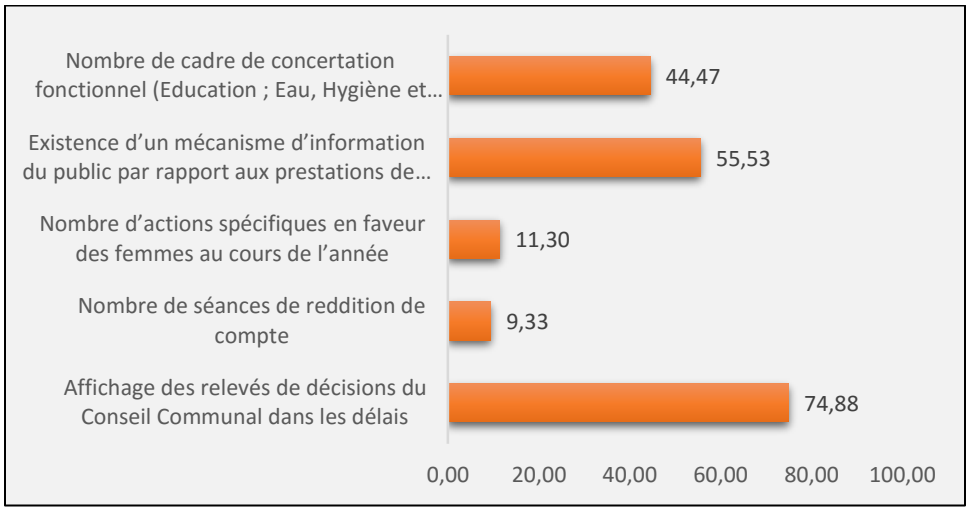
Graphique 139 : IGL en Gouvernance Participative et Genre dans les communes du Zou



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

La prise en compte de l'approche participative et du genre dans la gouvernance locale n'est pas pris en compte dans les communes du Zou. Une simple lecture des sous-indices du domaine témoigne des niveaux très bas, en dessous de 0,20 dans le domaine « gouvernance participante et Genre ». Des efforts restent donc à faire de part et d'autre dans ce domaine pour améliorer ces scores.

Graphique 140 : Indicateurs de Gouvernance Participative et Genre dans le Zou (en %)

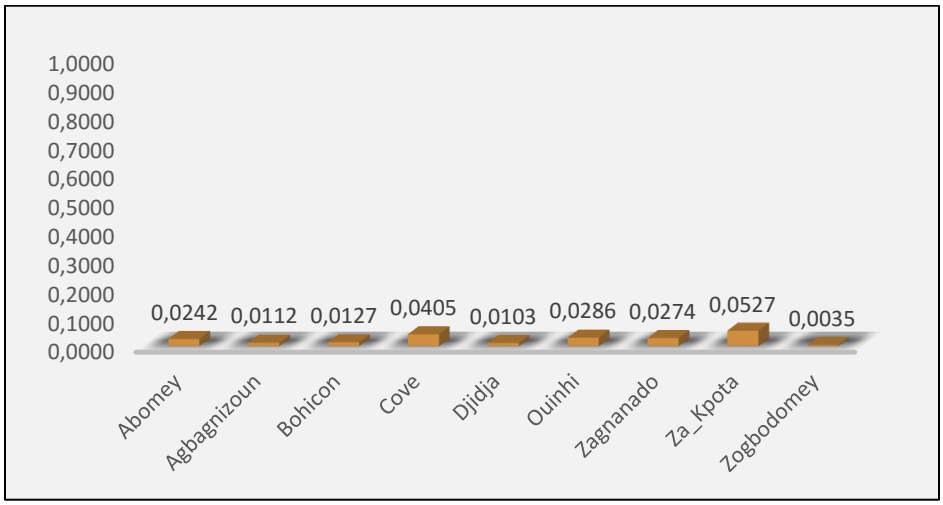


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Sur les cinq indicateurs en matière de bonnes pratiques en gouvernance participative et genre, l'affichage des relevés de décisions du Conseil Communal dans les délais (74.88%) est le seul qui affiche un score encourageant sur l'ensemble des administrations communales du Zou. Les autorités communales doivent internaliser les mécanismes d'information du public par rapport à leurs prestations et tenir de façon plus régulière les séances de reddition de compte et les cadres de concertation tout en accordant une place de choix aux femmes dans leurs actions afin de remettre au cœur de leurs gouvernances les approches participatives et Genre.

d) Domaine de la Gouvernance Territoriale et Foncière dans le département du Zou

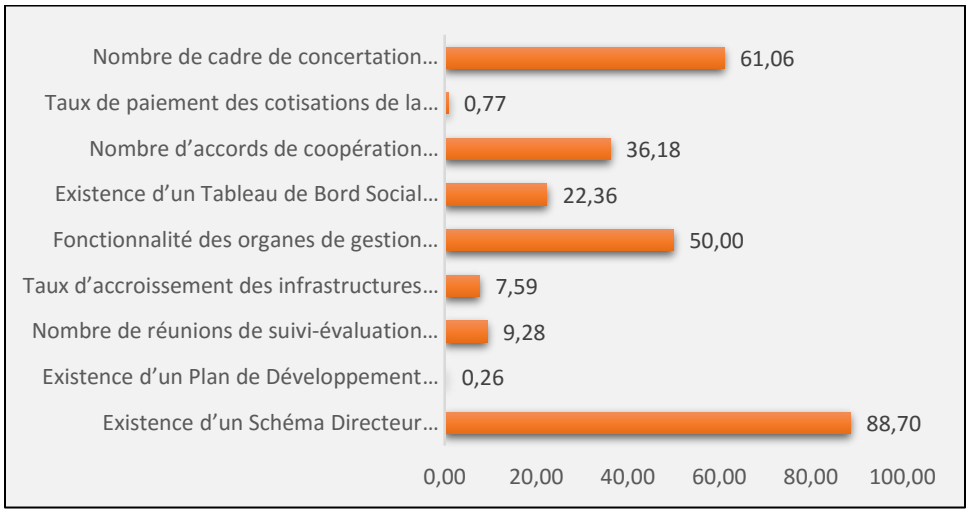
Graphique 141 : Performance des communes du Zou dans la Gouvernance Territoriale et Foncière



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

Au regard du graphique ci-dessus, le domaine de la gestion territoriale et foncière présente de graves imperfections au niveau des communes du Zou. C'est du moins ce qui se reflète dans les chiffres très bas de gouvernance territoriale et foncière observés dans toutes les communes. Aucune commune ne dépasse la barre de 0,05. Ce domaine qui est vital pour un réel développement local des communes du département est actuellement mis en berne et devra être réactivé au plus vite pour redonner un souffle au processus de décentralisation dans le département. La préfecture du Zou est vivement interpellée sur les actions à mener en vue de corriger cette situation catastrophique.

Graphique 142 : Indicateurs de Gouvernance Territoriale et Foncière dans le Zou (en %)

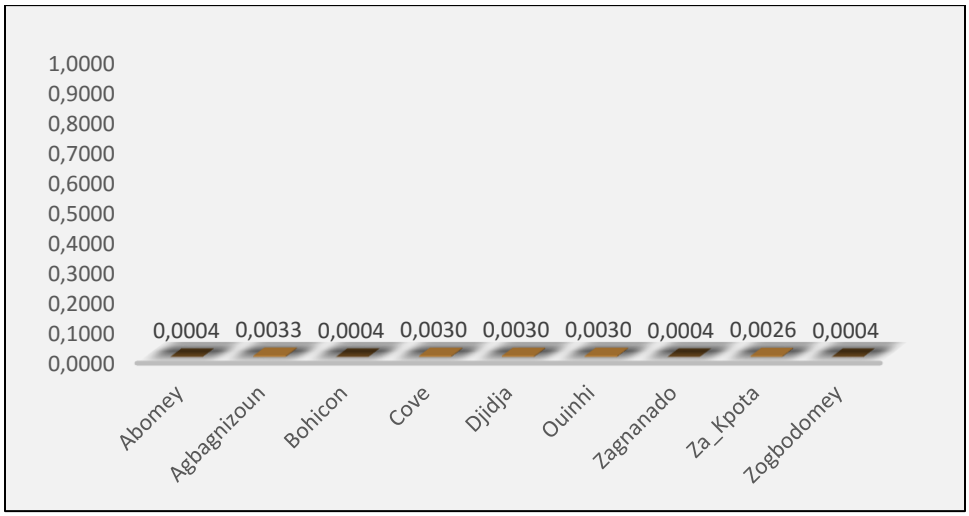


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

En dépit de l'existence du Schéma Directeur d'Aménagement Communal (SDAC) dans presque toutes les communes du département (88.70% des cas), Celles-ci peinent à réaliser leur plein potentiel en matière de gestion territoriale et foncière. Une chose est donc d'élaborer le SDAC, une autre est également de le mettre en œuvre et de l'évaluer. Comme l'indique la figure ci-dessus, ce plan est insuffisant, et des efforts doivent être consentis sur la réalisation des autres documents de planification et de développement tels que le PDC et le TBS (Tableau de Bord Social) ainsi que de leur réelle mise en œuvre. Par ailleurs, les communes du Zou doivent également multiplier les séances de suivi-évaluation des actions menées, participer à l'intercommunalité en donnant régulièrement leur cotisation et renforcer la coopération décentralisée pour mobiliser les financements nécessaires à la réalisation des actions de développement local.

e) Domaine de la Relation avec la Tutelle dans le Zou

Graphique 143 : Relation avec la Tutelle du Zou

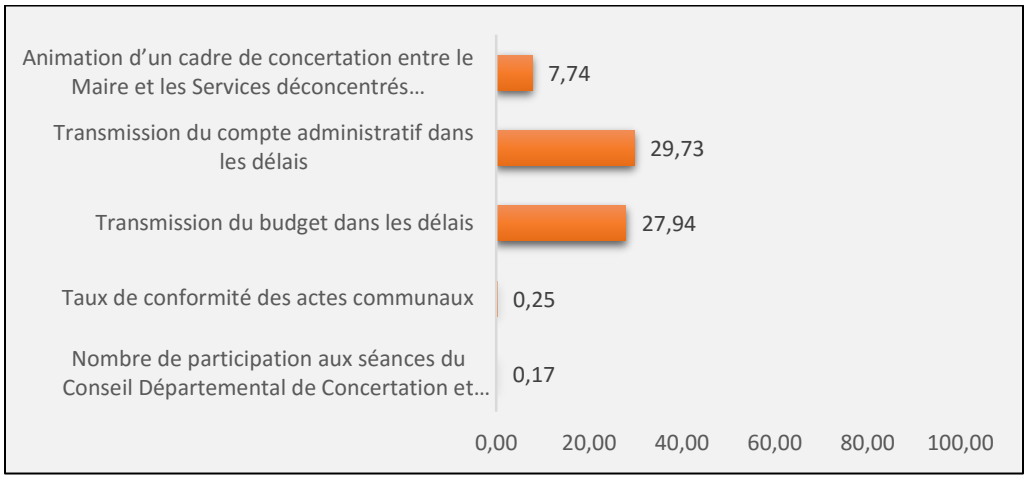


Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

En considérant le graphique ci-dessus, on peut dire qu'il n'existe aucune relation avec la tutelle dans toutes les communes du département du Zou au cours de l'année 2016. Aucune des communes n'a obtenu sous-indice d'une valeur de 0,01. C'est une situation alarmante et inquiétante. Cela remet en cause l'un des principes phare de la réforme de l'administration territoriale qu'est le couplage décentralisation et déconcentration. Les causes de cette situation sont à rechercher au travers d'une étude diagnostique approfondie en considérant le jeu des acteurs intervenant dans ce couplage (maires, autorités de tutelle, SDE…).

De façon générale, on observe sur l'ensemble des 77 communes du pays, que la valeur du sous-indice de ce domaine est très faible et dénote du fait d'une réelle difficulté de collaboration entre les communes et les autorités de tutelle.

Graphique 144 : Indicateurs de Relation avec la Tutelle Foncière dans Zou (en %)



Source : Calcul effectué à partir des données fournies par les communes du département

il ressort du graphique ci-dessus que les communes du département du Zou ont peu d'effort au cours de l'année de référence pour présenter à la tutelle des actes communaux conformes à la législation. En effet le taux de conformité des actes communaux est de 0.25% des cas. De même, on peut dire que les élus de ce département ont très peu participé aux séances du CDCC qui pourtant une exigence des textes de décentralisation. Les maires du département ont animé un cadre de concertation avec les services déconcentrés dans 07.74% des cas. On note toutefois un effort dans la transmission des comptes administratifs et des budgets communaux dans les délais.

Dans l'ensemble, on note qu'il y a encore un véritable travail à faire pour améliorer la relation des élus communaux du département avec la tutelle, dont le rôle est de faire l'assistance conseil aux communes et le contrôle de légalité des actes émis par ceux-ci.

A cet effet, les communes du Zou doivent commencer par revoir la qualité des actes émis afin de les mettre en conformité avec la réglementation, puis multiplier leur participation aux séances du Conseil Départemental de Concertation et Coordination sans oublier le renforcement dans l'animation du cadre de concertation entre les Mairies et les services déconcentrés. Les autorités de tutelle devront aussi se remettre en cause et revoir leur stratégie d'intervention dans ce domaine afin d'améliorer les valeurs de sous-indice dans le département.

III- Classement des communes sur la base de l'IGL

Numéro	Communes	Valeur IGL	Rang National	Rang Départemental	Département de provenance
1	Parakou	0,1978	1	1	Borgou
2	Bassila	0,1592	2	1	Donga
3	Athiémé	0,1555	3	1	Mono
4	Tchaourou	0,1502	4	2	Borgou
5	Houéyogbé	0,1467	5	2	Mono
6	Ifangni	0,1186	6	1	Plateau
7	Akpro-Missérété	0,1150	7	1	Ouémé
8	Matéri	0,1136	8	1	Atacora
9	Savalou	0,1125	9	1	Collines
10	Banikoara	0,1122	10	1	Alibori
11	Klouékanmey	0,1077	11	1	Couffo
12	Pèrèrè	0,1076	12	3	Borgou
13	Toffo	0,1072	13	1	Atlantique
14	Come	0,1057	14	3	Mono
15	Gogounou	0,1043	15	2	Alibori
16	Lokossa	0,1010	16	4	Mono
17	Bantè	0,0995	17	2	Collines
18	Bembèrèkè	0,0971	18	4	Borgou
19	Glazoué	0,0958	19	3	Collines
20	Grand-Popo	0,0925	20	5	Mono
21	Nikki	0,0923	21	5	Borgou
22	Péhunco	0,0902	22	2	Atacora
23	Sinendé	0,0864	23	6	Borgou
24	Adja-Ouèrè	0,0786	24	2	Plateau
25	Dassa	0,0761	25	4	Collines
26	Malanville	0,0757	26	3	Alibori
27	Aplahoué	0,0756	27	2	Couffo
28	Boumkombe	0,0695	28	3	Atacora
29	Avrankou	0,0677	29	2	Ouémé
30	N'Dali	0,0676	30	7	Borgou
31	Dangbo	0,0672	31	3	Ouémé
32	Toviklin	0,0642	32	3	Couffo
33	Bonou	0,0627	33	4	Ouémé
34	Bopa	0,0614	34	6	Mono
35	Kandi	0,0598	35	4	Alibori
36	Kalalé	0,0594	36	8	Borgou
37	Karimama	0,0575	37	5	Alibori
38	Lalo	0,0569	38	4	Couffo
39	Covè	0,0568	39	1	Zou

Numéro	Communes	Valeur IGL	Rang National	Rang Départemental	Département de provenance
40	Ouaké	0,0547	40	2	Donga
41	Sakété	0,0489	41	3	Plateau
42	Aguégués	0,0478	42	5	Ouémé
43	Adjohoun	0,0473	43	6	Ouémé
44	Kouandé	0,0453	44	4	Atacora
45	Dogbo	0,0441	45	5	Couffo
46	Zagnanando	0,0425	46	2	Zou
47	Abomey-Calavi	0,0413	47	2	Atlantique
48	Za-Kpota	0,0397	48	3	Zou
49	Tanguiéta	0,0372	49	5	Atacora
50	Djakotomey	0,0357	50	6	Couffo
51	Sô-Ava	0,0348	51	3	Atlantique
52	Kpomassè	0,0348	52	4	Atlantique
53	Copargo	0,0334	53	3	Donga
54	Adjarra	0,0302	54	7	Ouémé
55	Save	0,0294	55	5	Collines
56	Sègbana	0,0289	56	6	Alibori
57	Agbagnizoun	0,0285	57	4	Zou
58	Djidja	0,0280	58	5	Zou
59	Pobè	0,0271	59	4	Plateau
60	Porto-Novo	0,0266	60	8	Ouémé
61	Cobly	0,0256	61	6	Atacora
62	Allada	0,0234	62	5	Atlantique
63	Natitingou	0,0209	63	7	Atacora
64	Tori Bossito	0,0208	64	6	Atlantique
65	Ouinhi	0,0206	65	6	Zou
66	Sèmè-Kpodji	0,0195	66	9	Ouémé
67	Zè	0,0192	67	7	Atlantique
68	Bohicon	0,0192	68	7	Zou
69	Ouessè	0,0187	69	6	Collines
70	Toukountouna	0,0133	70	8	Atacora
71	Ouidah	0,0105	71	8	Atlantique
72	Djougou	0,0100	72	4	Donga
73	Kétou	0,0092	73	5	Plateau
74	Abomey	0,0090	74	8	Zou
75	Cotonou	0,0054	75	,	Littoral
76	Kérou	0,0019	76	9	Atacora
77	Zogbodomè	0,0019	76	9	Zou

Conclusion et Recommandations

D'une façon générale, il se pose au bénin un véritable problème de gouvernance dans es communes du Bénin. En effet, la valeur de l'IGL dans l'ensemble des 77 communes est très faible. La commune la plus performante a un IGL très faible de 0.1978 (commune de Parakou et les moins performantes ont un IGL de 0.0019. il s'agit des communes de Zogbodomey dans le Zou et de Kérou dans l'Atacora. Ce qui n'est pas un bon signe pour l'enracinement de la décentralisation et la gouvernance locale dans notre pays.

L'IGL du Bénin d'une valeur de 0.2635 reste également faible, et aucune commune n'a atteint ce niveau.

Face à ces résultats bien déplorables en matière de gouvernance locale, les grands constats faits sont :

Forces :

D'une façon générale, les communes ont fait des efforts qu'il mérite de souligner, mais qui requiert un travail constant d'amélioration et de consolidation dans la durée.

- **Dans le domaine de la gouvernance politique et administrative,** les communes ont fait l'effort de **:**

- tenir les sessions du conseil communal en nombre suffisant, conformément à la réglementation ;
- faire fonctionner les services communaux ;
- faire fonctionner le système de classement et d'archivage ;
- la rédaction par les maires de leur rapport d'activité ;
- d'organiser les réunions de municipalité.

- **Dans le domaine de la gouvernance financière,** les communes ont fait l'effort de :

- Respecter le délai moyen de passation des marchés publics ;
- Rendre disponible leur plan de passation des marchés publics ;
- Respecter les procédures de passation des marchés publics conformément au code des marchés public.

- **Dans les domaines de la gouvernance participative et genre,** les communes ont fait l'effort de :

- D'afficher dans les délais les relevés de décisions du conseil communal ;
- Mettre en place un mécanisme d'information du public par rapport aux prestations communales ;
- Rendre fonctionnel les cadres de concertation sectoriel (Education ; Eau, Hygiène et Assainissement ; Agricole ; Maire et OSC,).

- **Dans le domaine de la gouvernance territoriale et foncière**, les points forts notés concernent : i) l'existence des Schémas Directeurs d'Aménagement Communal et ii) la fonctionnalité des organes de gestion foncière.

Faiblesses

Les faiblesses relevées dans les communes et qui réduisent le niveau de performances des communes en matière de gouvernance locale sont :

- **Dans le domaine de la gouvernance politique et administrative** :

Dans le domaine de la gouvernance politique et administrative, les faiblesses notées ont trait à :

- La délégation de pouvoir et de signature effectuée par le maire à ses adjoints ;
- Le nombre moyen de sessions de conseils de village et d'arrondissement ;
- Le taux de participation des élus aux sessions du conseil communal ;
- La fonctionnalité des commissions permanentes ;
- L'évaluation du personnel qui n'est souvent pas faite ;
- L'inadéquation des profils par rapport au poste occupé par le personnel communal.

- **Dans le domaine de la gouvernance financière :**

- Le faible taux d'exécution des budgets communaux qui pourrait s'expliquer par une mauvaise évaluation des recettes et dépenses et à la faiblesse des mécanismes de suivi de l'exécution des budgets communaux.
- Le faible taux d'autofinancement des investissements des communes. Ce qui veut dire que les communes sont dans leur grande majorité tributaires des ressources externes et traduit leur incapacité à autofinancer leurs investissements.
- La faiblesse du taux des dépenses d'entretien des équipements et ouvrages qui d'une façon générale est en deçà des normes admises et fixée par les autorités ministérielles et qui se présentent comme suit : i) 8 à 10% des dépenses totales de fonctionnement pour les communes ordinaires, ii) entre 12 et 15% pour communes ordinaires chefs-lieux de département et grandes agglomérations (Abomey-Calavi, Malanville, Bohicon, Sème Kpodji, Comè, Ouidah) ; et iii) entre 20 et 25% pour les communes à statut particulier. Par ailleurs, un niveau d'au moins 10% des recettes propres communales doit être consacré aux dépenses d'entretien des infrastructures. Ce qui n'est pas encore le cas.
- D'une façon générale les budgets communaux ne sont pas toujours adoptés dans le délai requis.

- **Dans le domaine de la gouvernance participative et genre :**

- Les résultats ont révélé la faiblesse des séances de reddition des comptes aux populations pour susciter et encourager leur adhésion et participation aux actions de développement entreprise sur leur territoire.
- Les actions spécifiques e direction des femmes a été également un constat de faiblesse révélé par les résultats au cours de 'exercice de 2016, alors que l'un des objectifs de la charte nationale sur la bonne gouvernance en République du Bénin est d'encourager la prise en compte de l'approche genre dans la gestion des affaires publiques locales.

- **Dans le domaine de la gouvernance territoriale et foncière :**

Dans le domaine de la gouvernance territoriale et foncière les faiblesses générales constatées concernent :

- La quasi inexistence de PDC valide dans les communes. Mais cette faiblesse se justifie par le fait que les PDC des communes étaient arrivés à terme et la génération suivante de PDC était en cours d'élaboration et inachevée ;

- Les réunions de suivi-évaluation du PTA/PAI/PAD ne sont pas organisées en nombre suffisant ;
- L'inexistence d'un tableau de bord social actualisé ;
- Le nombre de contentieux fonciers impliquant la Mairie (Elus et agents de la mairie avec tiers) ;
- Le paiement des cotisations à l'intercommunalité.

➢ **Dans le domaine des relations avec la tutelle**

Les faiblesses constatées dans ce domaine ont trait à :

- La transmission dans les délais des documents financiers (budget, compte administratif et compte de gestion) ;
- La conformité des actes communaux ;
- La participation des élus au CDCC.

Plus de la moitié des communes du Bénin ont une performance moyenne. Au regard des résultats obtenus, et afin d'améliorer le niveau de la gouvernance locale par domaine de Gouvernance, dans notre pays les recommandations suivantes sont formulées.

Afin d'améliorer la gouvernance locale au Bénin beaucoup d'efforts restent à faire, notamment l'amélioration des indicateurs de gouvernance par domaine retenu pour cette étude. Il est nécessaire de commencer par travailler dans le sens de l'amélioration des indicateurs qui affaiblissent chaque domaine de gouvernance locale.

L'amélioration des indices de gouvernance locale requièrent la collaboration de tous les acteurs impliqués dans le processus de leur conception en l'occurrence les principaux acteurs que sont : les maires des communes, la tutelle, et le ministère en charge de décentralisation et de la gouvernance locale.

Les recommandations générales suivantes sont formulées à l'endroit de ces acteurs et par domaine de gouvernance.

Recommandations générales

N°	Domaines de l'IGL	Tenant aux maires	Tenant au Préfet	Tenant au MDGL
1	Gouvernance politique et administratives	▪ Renforcer les mécanismes de partage de pouvoir au sein du conseil communal ; ▪ Prévoir au budget, des ressources pour l'animation des sessions de CQ et CV ; ▪ Définir des cahiers de charges dans le cadre d'un système de performance dans l'administration locale	▪ Veiller à la prise en comptes des frais de session des CQ et CV lors de l'approbation des budgets communaux ; ▪ S'assurer de la mise en place d'outils d'un système de performance et d'évaluation des agents en conditionnant le recrutement d'agent à la mise en place dudit système ;	(Cefal) ▪ Former les maires et SG mairie aux techniques de management et de leadership ▪ Former les maires et les SG mairie à la prise des actes normatifs
2	Gouvernance	▪ Entretenir de bonnes	▪ S'assurer de la mise	Accompagner les

N°	Domaines de l'IGL	Tenant aux maires	Tenant au Préfet	Tenant au MDGL
	financière	relations avec les services des impôts de l'Etat dans la mobilisation de ressources fiscales au niveau des communes ; ▪ Promouvoir des mécanismes prévus au titre des articles 104 à 107 de la loi 97-029 du 15/01/1999, portant organisation des communes en République du Bénin ▪ Prendre toutes les dispositions pour le respect du délai des documents budgétaires ▪ Prévoir au budget communal prendre en charge effectivement les dépenses d'entretien des infrastructures réalisées dans la commune.	en œuvre des dispositions des articles 104 à 107 de la loi 97-029 du 15/01/1999 portant organisation des communes en République du Bénin ▪ Développer des activités d'assistance conseils appropriées pour veiller au respect des délais relativement aux documents budgétaires	communes dans la formulation de stratégie de mobilisation des ressources propres
3	Gouvernance participative et genre	▪ Prévoir dans les budgets des activités spécifiques en faveur des femmes ▪ Prévoir régulièrement des activités de reddition des comptes	▪ S'assurer de la sensibilité des documents budgétaires au genre ▪ Veiller à ce que les élus locaux organisent des séances de reddition de comptes aux citoyens.	
4	Gouvernance territoriale et foncière	▪ Elaborer et mettre en œuvre les documents de planification spatiale ▪ Elaborer et mettre en place un mécanisme de suivi-évaluation sur le territoire communal		
5	Relation avec la tutelle	▪ Respecter l'obligation de transmission des documents dans les délais ; ▪	▪ Animer des cadres de concertations techniques avec les acteurs communaux pour la qualité des actes ▪ Améliorer la collaboration avec les communes	▪ Evaluer et redynamiser les cadres de concertations du niveau départemental : CAD et CDCC

D'une façon transversale à chacun des domaines de la gouvernance, il devient urgent d'élaborer et de mettre en œuvre les outils d'opérationnalisation de la PONADEC que sont les PDCAD et les Plan de Décentralisation et de Déconcentration (Plan2D).

Avec l'appui de la Coopération allemande au développement

Ce rapport a été réalisé grâce à l'appui technique et financier du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) dans le cadre de la Coopération entre la république du Bénin et la République Fédérale d'Allemagne.

Bureau de la GIZ à Cotonou
08 BP : 1132 Tri Postal – Cotonou- République du Bénin
Tél. : +229 21 31 60 56- Fax : + 229 21 31 13 35
Email : gizbenin@giz.de