

REPUBLIQUE DU BENIN
FRATERNITE – JUSTICE – TRAVAIL

**MINISTERE DE LA PROSPECTIVE, DU DEVELOPPEMENT ET DE L'EVALUATION DE
L'ACTION PUBLIQUE**

OBSERVATOIRE DU CHANGEMENT SOCIAL



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

DOCUMENT GLOBAL DE MÉTHODOLOGIE

RAPPORT PROPOSÉ PAR :

MONSIEUR KODJOGBE LOETARE NICAISE PARFAIT

CONSULTANT PARSEP/OCS, CONTRAT # 112330

AVRIL 2009

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ABRÉVIATIONS	3
REMERCIEMENTS	4
INTRODUCTION.....	5
Chapitre I : RENCONTRE AVEC LES AUTRES CONSULTANTS	6
Chapitre II : CADRE THÉORIQUE ET HYPOTHÈSES DE L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR LA PAUVRETÉ ET LES CONDITIONS DE VIE DES MÉNAGES	7
2-1 CADRE THEORIQUE DE L'ÉTUDE D'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR LA PAUVRETÉ ET LES CONDITIONS DE VIE DES MÉNAGES.....	8
2-2 LES HYPOTHESES ET LES INDICATEURS	9
Chapitre III : MÉTHODE DE COLLECTE ET D'ANALYSE	19
3.1 CIBLES ET ÉCHANTILLONNAGE DE L'ÉTUDE.....	19
3.1.1 La revue documentaire	20
3.1.2 Séries d'entretiens avec les acteurs du domaine de la décentralisation	21
3.1.3 Enquêtes auprès des ménages sur la satisfaction des usagers des services essentiels fournis par la mairie	21
3.2 OUTILS ET ORGANISATION DE LA COLLECTE	22
3.3 METHODODE D'ANALYSE.....	23
Chapitre IV : ORGANISATION DES ACTIVITÉS DE LA MISSION	25
4.1 LES ACTIVITES PREPARATOIRES DANS LA PREMIERE QUINZAIN DE L'ETUDE	25
4.2 DEROULEMENT DE LA COLLECTE ET DU TRAITEMENT DES DONNÉES	25
4.3 DÉPOUILLEMENT DES GRILLES, DES GUIDES D'ENTRETIEN ET DES QUESTIONNAIRES MÉNAGES	26
4.4 ANALYSE DES RÉSULTATS ET RÉDACTION DU RAPPORT DE L'ETUDE	26
4.5 ORGANIGRAMME DES ACTIVITÉS ET DURÉE D'INTERVENTION DES DIFFÉRENTS CONSULTANTS	27
A. ORGANIGRAMME DES ACTIVITÉS DE L'ÉTUDE	28
B. ACHEVEMENT ET SOUMISSION DES RAPPORTS.....	29
CONCLUSION	31
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES AU COURS DE LA MISSION.....	32

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ANCB	Association National des Communes du Bénin
CONAFORVIN	Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation
CRDI	Centre de Recherche pour le Développement International
DHD	Développement Humain Durable
DSCR	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
DSCR	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
EDSB	Enquête Démographique et de Santé du Bénin
EMICoV	Enquête Modulaire sur les Conditions de Vie des ménages
FMI	Fonds Monétaire International
IDA	International Development Association
MCL	Maison des Collectivités Locales
OCS	Observatoire du Changement Social
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PARSEP	Projet Régional d'Appui aux cadres nationaux de Suivi / Evaluation des stratégies de Réduction de la Pauvreté
PDC	Plan de Développement Communal
PIB	Produit Intérieur Brut
PNDCC	Projet National de Développement Conduit par les Communautés
PRODECOM	Projet de Développement Communautaire
RGPH3	Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitation
SMIG	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SNV	Volontaires Néerlandais
TMI	Taux de Mortalité Infantile

REMERCIEMENTS

Le Consultant remercie tous ceux qui, de près ou de loin, ont apporté leur contribution à l'aboutissement de cette mission. En particulier, le CRDI, le PARSEP et l'OCS qui tiennent à ce que cette étude devienne une réalité pour le bonheur du peuple béninois qui sera le bénéficiaire final de ses résultats.

Les apports des différents consultants potentiels ont été déterminants pour la description du cadre théorique et l'élaboration de la méthodologie d'évaluation de l'impact. Il est juste de les remercier pour leur contribution appréciable à ce travail.

Nous espérons que dans ses autres phases qui vont suivre, l'étude bénéficiera de l'accueil favorable des autorités à tous les niveaux, en particulier au niveau local, afin d'atteindre ses objectifs.

INTRODUCTION

Conformément aux termes de référence, cette étape de la mission a pour but de :

- ✓ Prendre contact avec les autres consultants potentiels ;
- ✓ Lire et critiquer l'ensemble des propositions techniques faites par tous les consultants ;
- ✓ Rencontrer diverses autres parties prenantes de l'étude d'impact ;
- ✓ Elaborer un cadre méthodologique global de l'étude.

Au début de la mission, nous disposions déjà des propositions méthodologiques des consultants potentiels. Elles ont été recueillies au cours de l'année 2008.

Ainsi, nous avons opté d'abord pour l'examen de ces différentes propositions, d'en tirer les éléments essentiels pour proposer une démarche globale qui essaie de prendre en compte les préoccupations des différents consultants.

Le présent rapport rend compte des étapes suivies pour cette mission préliminaire au démarrage de l'étude et présente la méthodologie globale issue de l'harmonisation des propositions recueillies.

Les activités couvertes par le rapport sont:

- ✓ les contacts avec les autres consultants ;
- ✓ l'examen des propositions recueillies auprès des consultants ;
- ✓ les rencontres avec diverses autres parties prenantes à l'étude (OCS) ;
- ✓ la présentation de la méthodologie globale.

Chapitre I : RENCONTRE AVEC LES AUTRES CONSULTANTS

La rencontre avec les autres consultants s'est faite sous plusieurs formes :

- ✓ Par les propositions qu'ils avaient déjà déposées au niveau de l'Observatoire du Changement Social (OCS). L'examen de ces documents nous a permis d'appréhender leurs visions de l'étude notamment en ce qui concerne leurs propositions méthodologiques ;
- ✓ Par leurs contacts électroniques communiqués par l'OCS. Cela a permis de les informer du démarrage de la mission préliminaire, de se fixer les rendez-vous et de leur distribuer le projet de méthodologie globale avant la rencontre formelle dans les locaux de l'OCS;
- ✓ Une rencontre formelle pour discuter du projet de méthodologie globale a eu lieu le vendredi 10 avril 2009 à la salle de conférence de l'OCS. Cinq (5) consultants sur huit (8) étaient présents. La rencontre ayant été convoquée par message électronique, deux absents n'ont pas ouvert leur boîte électronique avant la tenue de la réunion. Un des absents a signalé son absence du territoire national au moment de la réunion.

Le quorum étant atteint, les échanges ont eu lieu et cela a permis de raccorder les points de vue afin de parvenir à une approche harmonisée de la méthodologie de l'étude. Notamment, il leur a été demandé de faire parvenir la liste des indicateurs qu'ils jugent nécessaires pour cette étude eu égard au cadre théorique qui leur a été présenté à la réunion. Les réponses qu'ils ont envoyées ont contribué à mieux décrire le cadre théorique de l'étude.

- ✓ L'Observatoire du Changement Social était représenté à cette réunion en la personne de Monsieur AGBOTA Ambroise, collaborateur immédiat de la coordonnatrice de l'OCS.
- ✓ Avant cette rencontre, un entretien avec la coordonnatrice de l'OCS et Monsieur AGBOTA a permis de faire le tour des difficultés que connaît la mise en route de l'étude et les fichiers des différentes propositions méthodologiques des consultants potentiels nous ont été remis.

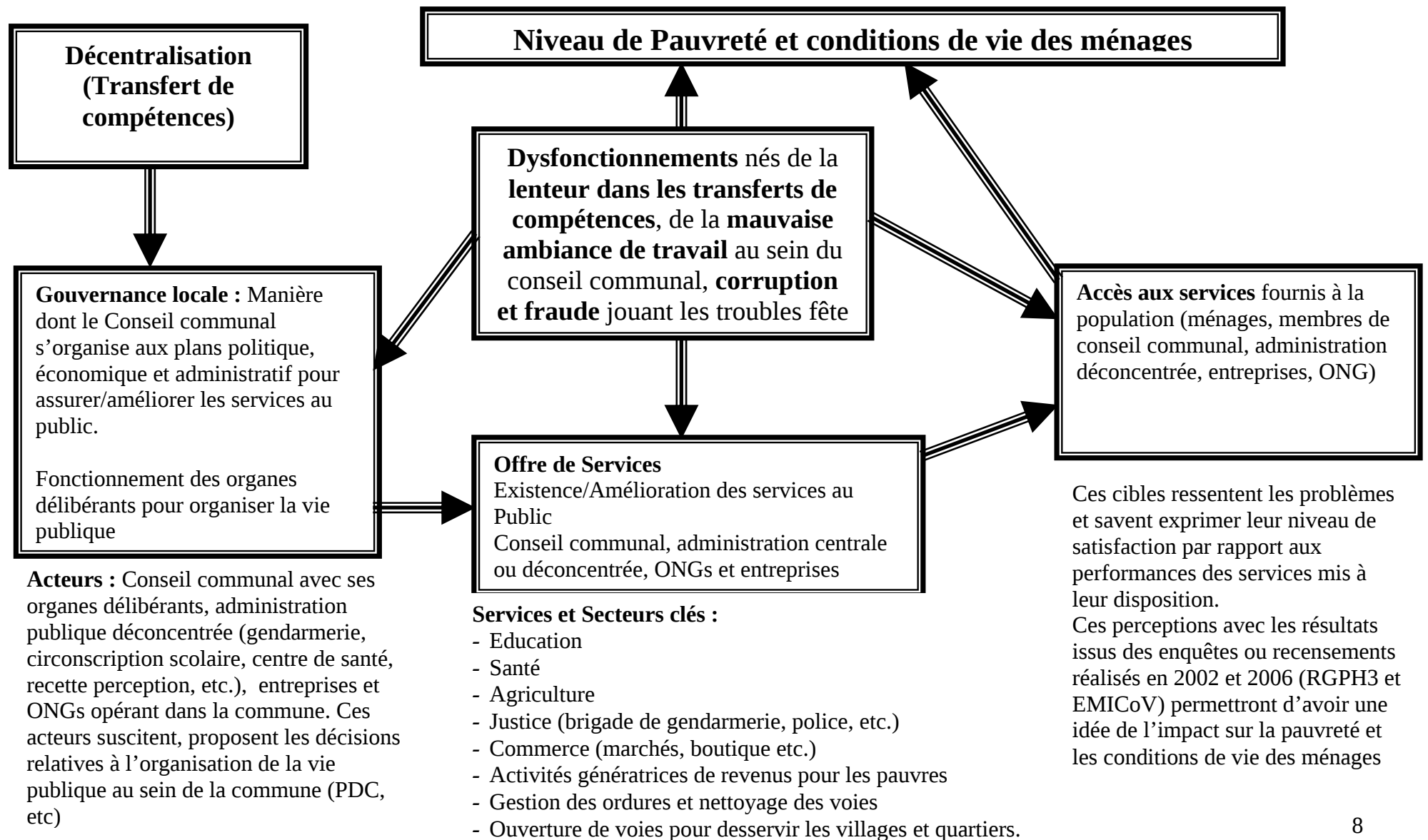
-

Chapitre II : CADRE THÉORIQUE ET HYPOTHÈSES DE L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR LA PAUVRETÉ ET LES CONDITIONS DE VIE DES MÉNAGES

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

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

2-1 CADRE THEORIQUE DE L'ÉTUDE D'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR LA PAUVRETÉ ET LES CONDITIONS DE VIE DES MÉNAGES



2-2 LES HYPOTHESES ET LES INDICATEURS

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

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

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

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

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

Le coup d'envoi de cette démarche a été lancé par les pouvoirs publics avec l'organisation du forum sur le bilan de la réforme de l'administration territoriale et la gestion des communes. Il reste à les accompagner et à identifier la plupart des aspects positifs à prendre en compte pour une amélioration du processus de décentralisation dans le but de le mettre au service de l'amélioration des conditions de vie des ménages et surtout de la lutte contre la

pauvreté. Par la même occasion, les aspects du processus de décentralisation qui n'ont pas été favorables au développement local doivent être identifiés pour être évités à l'avenir.

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

- ❖ Les conditions de vie des ménages et le niveau de pauvreté se sont améliorés depuis le début de la décentralisation, c'est-à-dire depuis 2002.
 - ✓ Quelles étaient les conditions de vie des ménages ou le niveau de pauvreté en 2002 ?

Les indicateurs retenus sont :

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

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

Les indicateurs retenus pour vérifier ces hypothèses sont :

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

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

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

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

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

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

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

Indicateurs :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Comme indicateurs :

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

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

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

On doit pouvoir répondre aux questions suivantes:

- Quels sont les acquis et les facteurs favorables des textes de lois, réglementant le cadre financier, les sources de financement et la gestion des finances locales ?
- Quelles sont les limites et les causes ?
- La loi portant régime financier des Communes est –elle bien appropriée par les contribuables ?
- Quelle est la stratégie de vulgarisation utilisée ?
- Par rapport à la politique fiscale, quelles sont les marges de manœuvre des Communes ?
- Quels sont les comportements des contribuables en matière d'impôts ?
- Existe-t-il une stratégie de communication en la matière ?
- Quelle est l'importance des recettes fiscales dans les recettes totales des communes ? Quel est son impact sur la manière dont la commune est gérée ?
- Quel est le poids des recettes fiscales, des recettes totales dans les recettes intérieures de l'Etat ?
- Quelle appréciation fait-on du rendement de la fiscalité locale existante ?
- Existe-t-il une stratégie de mobilisation des impôts indirects au niveau des Communes ?
- Que penser des transferts des ressources aux communes ?,
- Que penser de la taxe de développement local et son opérationnalisation ?
- Quelle est l'importance des ressources communales par rapport à leur ambition contenue dans les plans de développement communaux ?
- Quel est le taux d'auto-financement des investissements des Communes ?
- Quel est le poids des investissements ?
- Quelles sont les actions de promotions de développement locales initiées ?
- Quelles sont les prestations de services fournies ?
- Quelles sont les appréciations faites de la gouvernance financière des communes ?

- Quelles sont les démarches, méthode et moyens nécessaires pour un renforcement des capacités financières des communes ?

Comme indicateurs, on peut citer entre autres :

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

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

✓ Les responsables à divers niveau de la commune ont-ils une perception claire des indicateurs retenus ?

- Les responsables à divers niveaux impliqués dans la gouvernance du PDC sont-ils en mesure d'énoncer les indicateurs?
- Les membres des services de suivi évaluation se sont-ils appropriés ces indicateurs au point d'en expliciter leurs importances et leurs liens par rapport au DRSP?
- Le périmètre du PDC intègre-t-il bien les moyens et activités qui contribuent à la mesure de ces indicateurs?
- Les indicateurs de projet sont-ils documentés et assortis d'un contenu opérationnel traduit dans le cadre logique du PDC ou dans d'autres documents de planification opérationnelle de la Commune?

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

- Les objectifs du PDC sont-ils cohérents avec ceux des autres programmes nationaux intervenant dans la commune?
- Existe-t-il un cadre de concertation et de fédération des programmes ?
 - ✓ Quelle est la pertinence, de la lisibilité et de la faisabilité des indicateurs de résultats associés aux objectifs du PDC ?
- Les indicateurs rendent-ils compte des objectifs retenus pour le programme de développement communal?
- Des valeurs cibles, assorties d'échéances précises, ont-elles été définies pour les indicateurs ?
- Les indicateurs sont-ils compréhensibles pour les différents publics concernés ?
- Quelle est la relation entre indicateur des programmes municipaux et perception des communautés de la pauvreté?
 - ✓ L'organe ou le service faisant office de la veille stratégique fonctionne t-il? Quelles en sont les articulations ou interactions avec les organes centraux de veille stratégique sur le DSRP?
 - ✓ Quel est le niveau de la clarté et du caractère significatif des indicateurs ?
 - ✓ Quel est le niveau de la fiabilité d'ensemble du ou des systèmes d'information concourant à la production des résultats des indicateurs ?
 - ✓ À partir d'une analyse des conditions d'élaboration du budget, les choix opérés, en ce qui concerne le niveau et l'étendue de justification retenus pour le PDC, sont-ils pertinents et fiables ?
 - ✓ Quel est le niveau de la qualité du contrôle interne et du processus de collecte et de traitement des informations liées à la performance ?
- ❖ Le conseil communal a fonctionné selon les règles de la bonne gouvernance locale pour assurer et améliorer les services essentiels aux populations.
 - ✓ Le conseil communal entretenait-il une bonne collaboration avec les organes déconcentrés de l'état central ?

Les indicateurs sont :

- les textes réglementant la collaboration entre le conseil communal et les organes déconcentrés de l'état central ;

CADRE THÉORIQUE, HYPOTHÈSES ET INDICATEURS

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

Les indicateurs sont :

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

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

Indicateurs :

- Le nombre de destitutions de maires au cours du mandat ;
 - La durée effective du mandat du conseil communal
- ✓ Y a-t-il eu des cas de malversations avérées pouvant compromettre la réalisation de certains objectifs du PDC ?

Indicateurs :

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

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

Indicateurs :

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

Chapitre III : MÉTHODE DE COLLECTE ET D'ANALYSE

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

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

3.1 CIBLES ET ÉCHANTILLONNAGE DE L'ÉTUDE

La première préoccupation est de préciser sur combien de communes, cette étude peut être réalisée car il serait très prétentieux de penser la réaliser sur l'ensemble des communes. Pour ce faire, la méthodologie préconisée prévoit de constituer un échantillon de deux strates de communes. La première strate comprend les trois (3) communes à statut particulier qui sont supposées disposer de potentiels plus importants (Cotonou, Porto-Novo, Parakou) et la seconde sera constituée de vingt (22) communes choisies en dehors de la première strate à raison de deux par département excepté le littoral constitué de la ville de Cotonou seule. Le choix sera fait sur la base des résultats de la première mandature¹ (celle qui s'en est bien sortie et celle

¹ Disposer d'un plan de développement mis en oeuvre au moins deux ans avant la fin de la mandature

qui a été la moins performante sur la période). Ainsi, vingt-cinq (25) communes du Bénin seront couvertes par l'étude.

3.1.1 La revue documentaire

- Les lois et textes relatifs à la décentralisation au Bénin
- Le document du PRODECOM
- Les Plans de Développement des Communes de l'échantillon
- Les budgets annuels de la période 2002 à 2007 des communes de l'échantillon
- Les rapports d'activités des conseils communaux de l'échantillon
- Les textes règlementant les rapports entre les conseils communaux et les services déconcentrés des communes de l'échantillon
- Le Programme National de Développement Conduit par les Communautés
- Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté et le Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
- Documents relatifs à toutes études sur la décentralisation au Bénin etc.

Les documents peuvent être obtenus auprès des institutions suivantes :

Autorités centrales et départementales

- ministère en charge des questions de décentralisation ;
- ministère des finances ;
- ministères et programmes impliqués dans l'exécution des PDC ;
- services de la préfecture en charge du suivi des plans d'action des Mairies.

Programmes/projets et structures d'appui aux municipalités, partenaires et ONGs

- Mission de décentralisation ;
- Maison de Collectivités Locales ;
- Délégation de l'Aménagement du Territoire ;
- Direction Générale de l'Aménagement du Territoire ;
- PDM ;
- PNDCC ;
- ANCB
- GTZ
- SNV
- Coopération Technique Belge

3.1.2 Séries d'entretiens avec les acteurs du domaine de la décentralisation

Une série d'entretiens relatifs à la situation de chaque commune de l'échantillon seront menés auprès des autorités locales, préfectorales ci-après :

- Le maire ;
- Le secrétariat général de la Mairie ;
- Le responsable financier de la Mairie ;
- Le receveur percepteur de la commune ;
- Le chargé des services techniques de la Commune ;
- Les services en charge de la planification et de suivi évaluation de la Commune ;
- Le service de la préfecture en charge du suivi des plans d'action des Mairies ;
- Les services déconcentrés de l'Etat dans la commune (eau et assainissement, santé, agriculture, microfinance ...) ;
- Les autres structures d'intervention (ONG et projet) opérant dans le milieu.

3.1.3 Enquêtes auprès des ménages sur la satisfaction des usagers des services essentiels fournis par la mairie

Dans chacune des communes échantillonnées pour l'étude, il sera réalisé une enquête auprès de cent $(100)^2$ ménages afin d'apprécier l'accès des populations aux services essentiels et leur satisfaction par rapport aux services essentiels publics disponibles au niveau de la commune (santé, éducation, sécurité, environnement, emplois, voiries, des marchés etc.). Ainsi, la taille de l'échantillon s'élève à environ 2500 ménages.

Les cent (100) ménages seront sélectionnés dans tous les arrondissements de chacune des communes de façon à obtenir un échantillon représentatif par commune.

² Pour un échantillon aléatoire simple, la taille $n = z^2 (pq)/d^2$ z est la valeur aléatoire associée au niveau de confiance de 95% pour une précision d en % de l'indicateur recherché. Généralement, on retient 10% de précision lorsqu'on ne dispose pas suffisamment d'informations préalables. Pour les mêmes raisons, on retiendra les valeurs $p=0,5$ et $q=0,5$ qui offre une taille maximale de l'échantillon alors $n=100$

3.2 OUTILS ET ORGANISATION DE LA COLLECTE

En tout cinq (5) outils seront utilisés dans le cadre de la collecte des données pour cette étude. Il s'agira de :

✓ Une grille de dépouillement pour la revue documentaire. Cet outil indiquera autant que possible, le type d'informations à rechercher dans les documents. Cette activité sera exclusivement menée par les membres de l'équipe d'évaluation identifiée sous la supervision du macro-économiste qui veillera à son bon déroulement et à la qualité de ses résultats.

Une copie de tout document dépouillé doit être ramenée au macro-économiste, coordonnateur de l'étude. Au besoin des moyens seront mis à disposition pour les photocopies. Cette disposition permettra de se référer au document en cas de besoin à n'importe quelle étape de l'étude.

Il est prévu que cette activité qui se déroulera au niveau central n'excède pas la durée de 10 jours ouvrables avec les neuf membres de l'équipe d'évaluation.

✓ Un guide d'entretien pour chaque autorité centrale et départementale impliquée dans les questions de décentralisation. Le guide est individuel et comportera des questions relatives aux lois et textes relatifs à la mise en œuvre de la décentralisation. Il sera aussi question de recueillir l'opinion de la personne interrogée sur le fonctionnement du processus, ses insuffisances, les améliorations envisagées et les réformes envisageables pour permettre une efficacité de la décentralisation au profit des populations. La liste des communes, objet de l'étude, doit aussi lui être soumise pour recueillir de sa part, les informations et particularités dont il dispose par rapport au fonctionnement de chacune d'elles.

Cette étape suivra celle du dépouillement des documents dont les résultats pourront aider à finaliser le guide d'entretien.

A ce niveau aussi, ce sont les neuf membres de l'équipe de l'étude qui s'occuperont de mener les entretiens avec cette catégorie de cibles. On peut estimer à six (6) jours ouvrables la durée nécessaire à l'accomplissement de cette étape.

✓ Un guide d'entretien avec les responsables de programme/projet relatif à l'appui au processus de décentralisation et engagés dans les efforts de développement local.

Ces entretiens se dérouleront au niveau central en même temps que ceux des autorités centrales impliquées dans le processus de décentralisation. On y recherchera surtout les appuis dont les communes peuvent bénéficier auprès de ces structures pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur Plan de Développement Communal (PDC).

✓ Un guide pour l'entretien avec les membres du conseil communal et les membres du personnel de la mairie, des organes déconcentrés du pouvoir central et des ONGs opérant sur le terrain.

Ces entretiens individuels seront menés par les chefs des équipes d'enquêtes auprès des ménages. Formés à cet effet, ils devront bien approfondir les questions surtout par rapport à la situation rencontrée sur le terrain afin de répondre au mieux aux exigences de l'étude.

Cette phase de l'étude peut être terminée en une dizaine (10) de jours.

✓ Un questionnaire ménage, comprenant des questions relatives aux caractéristiques du ménage, et des questions spécifiques aux membres du ménage âgés d'au moins dix huit (18) ans au sujet de la disponibilité et l'accès aux services publics ainsi que leur satisfaction par rapport à leur fonctionnement. La plupart de ces informations sont importantes pour apprécier ou mesurer l'impact du processus sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages.

Avec un effectif de vingt-cinq (25) enquêteurs bien formés, ces enquêtes auprès des ménages peuvent s'achever au bout de quinze (15) jours en évoluant par groupe de cinq (5) sur un ensemble de cinq (5) communes. Le macro-économiste et le statisticien de l'équipe en assureront la supervision, la saisie et la production des tableaux d'analyse avec l'aide d'un informaticien.

3.3 METHODODE D'ANALYSE

Autant que possible, les indicateurs seront calculés pour chaque commune de l'échantillon. Leurs tendances seront aussi estimées pour chacune des strates.

L'analyse sera menée en conformité avec le cadre théorique présenté plus haut.

Pour la mesure des progrès réalisés, il est indispensable de disposer des valeurs des mêmes indicateurs juste avant le début de la première mandature (2002) et actuellement au début de la seconde (2008) ou juste avant en 2006-2007.

Après appréciation de la performance de chaque commune, l'analyse pourra être poursuivie en distinguant les communes performantes des communes non performantes. Pour chacune de ces catégories, l'analyse devra mettre en relief les atouts favorables dont les communes performantes ont bénéficié et les goulots d'étranglement qui handicapent le développement des autres communes.

En attendant que l'atelier de démarrage arrête un plan d'analyse, on peut dire que la méthode d'analyse va insister sur l'impact de l'évolution des indicateurs liés à la décentralisation sur le niveau de performance de la commune. Pour ce faire, l'analyse aura recours à tous outils permettant d'isoler les effets de la décentralisation par la mise en évidence de sa contribution à améliorer les conditions de vie des ménages ou à réduire le niveau de pauvreté par une meilleure gouvernance locale. L'utilisation de l'analyse multidimensionnelle pourrait être envisagée à cet effet.

Les conclusions qui se dégageront de cette analyse seront confrontées à l'évolution de la vision de la décentralisation au Bénin afin d'identifier les efforts qui restent à faire pour une décentralisation efficace. Une telle démarche devra finir par dégager des recommandations en direction des différents acteurs du processus.

Le plan d'analyse qui sera élaboré lors du premier atelier de démarrage devra intégrer cette démarche.

Chapitre IV : ORGANISATION DES ACTIVITÉS DE LA MISSION

On distinguera quatre catégories d'activités pour l'étude.

4.1 LES ACTIVITES PREPARATOIRES DANS LA PREMIERE QUINZAINE DE L'ETUDE

- Les formalités relatives au recrutement des consultants et à la signature de leurs contrats ;
- Un atelier de finalisation de l'approche méthodologique, des outils de collecte, et du plan d'analyse et du rapport de l'étude. Cet atelier est prévu pour durer deux jours avec l'appui administratif et matériel de l'Observatoire du Changement Social.
- Les démarches administratives pour informer les autorités centrales et décentralisées en vue de s'assurer de leur coopération.
- La sensibilisation des cibles au niveau central, départemental et local avec l'appui des conseils communaux pour faciliter le déroulement des différents entretiens et l'administration de questionnaires aux ménages. Pour les enquêtes et les entretiens au niveau local, on peut envisager utiliser les créneaux des radios locales.
- La négociation des données nécessaires (RGPH3 de 2002 et EMICoV 2006-2007) auprès de l'INSAE par l'OCS.

4.2 DEROULEMENT DE LA COLLECTE ET DU TRAITEMENT DES DONNÉES

La collecte des données démarrera deux semaines après l'atelier de finalisation des outils de collecte pour permettre leur multiplication en nombre suffisant. Dans ce même délai, les différentes démarches administratives pourront être bouclées car elles sont préalables au déroulement normal des collectes d'informations.

Les différentes opérations de collecte pourraient être programmées comme il suit :

- Revue documentaire : Prévue pour deux semaines, elle devra démarrer une semaine après la fin de l'atelier de finalisation des outils.

- Les entretiens avec les autorités centrales et départementales pendant trois (3) jours ouvrables débuteront juste après la revue des documents.
- Les entretiens avec les conseils communaux et les responsables des services déconcentrés prévus pour six (6) jours.
- Les enquêtes auprès des ménages démarreront simultanément au niveau des communes de l'échantillon pour durer dix (10) jours. Ces dernières enquêtes doivent être précédées du recrutement et de la formation des vingt (25) enquêteurs. Ils doivent avoir une grande expérience en matière d'enquêtes auprès des ménages et essentiellement sur des sujets comme la pauvreté, la gouvernance et la corruption. Au cours de leur formation, on insistera sur la formulation des questions dans les langues parlées dans les communes concernées et sur leur habileté à poser correctement les questions et à remplir le questionnaire.

4.3 DÉPOUILLEMENT DES GRILLES, DES GUIDES D'ENTRETIEN ET DES QUESTIONNAIRES MÉNAGES

Pour les entretiens de groupe, un rapport sur les réponses recueillies sera proposé par les personnes qui les ont menés. Ces rapports seront appréciés par l'équipe de l'étude réunie en atelier de cinq (5) jours ouvrables qui les adoptera sur la base des guides remplis. Il en sera de même pour les rapports sur la revue documentaire et sur la base des grilles de dépouillement remplies.

Les données quantitatives issues des enquêtes auprès des ménages seront saisies à l'aide d'un programme conçu dans le logiciel CsPro 3.3. La tabulation des données issues des enquêtes comme celles extraites des bases de données existantes sera faite avec le logiciel SPSSPC 16.0. Les tableaux des résultats doivent être prêts pour que l'analyse et la rédaction du rapport démarrent au plus tard quinze (15) jours après la fin de la collecte des données.

4.4 ANALYSE DES RÉSULTATS ET RÉDACTION DU RAPPORT DE L'ETUDE

L'analyse des résultats et la rédaction du rapport de l'étude relèvent de la responsabilité du macro-économiste et du spécialiste en suivi-évaluation qui devront après la fin du traitement des données fournir un rapport provisoire dans un délai de deux semaines.

Les autres consultants devront y contribuer en produisant, chacun dans son domaine un rapport thématique dont le macro-économiste et le spécialiste en suivi-évaluation s'inspireront pour la rédaction du rapport général provisoire de l'étude. Le plan du rapport devrait être retenu au cours de l'atelier de démarrage où la discussion sur l'isolement des effets et des impacts spécifiques de la décentralisation devra être faite pour permettre un succès de l'étude.

Ce rapport devra être distribué aux différents consultants dans les plus brefs délais afin de le finaliser/valider à un atelier de deux jours. Une semaine après la fin de cet atelier, le macro-économiste et le spécialiste en suivi-évaluation doivent déposer le rapport final au niveau de l'Observatoire du Changement Social à Cotonou.

4.5 ORGANIGRAMME DES ACTIVITÉS ET DURÉE D'INTERVENTION DES DIFFÉRENTS CONSULTANTS

- Le macro économiste et le spécialiste en suivi- évaluation : 65 jours
- Les autres sept (7) consultants : 25 jours

A. ORGANIGRAMME DES ACTIVITÉS DE L'ÉTUDE

	(Semaines à compter du début de la mission)												
Activité (tâche)	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e	11e	12e	Structure responsable
4.1.1 Recrutement et signature des contrats avec les consultants	—												OCS
4.1.2 Atelier de finalisation de la méthodologie et des outils	—												Consultants
4.1.3 Démarches administratives pour information des autorités centrales et décentralisées	—												OCS
4.1.4 Négociations des données RGPH3 et EMICoV avec l'INSAE	—												OCS
4.1.5 Sensibilisation des cibles au niveau départemental et local	—	—											OCS-Macro-économiste/ Sp. Suivi Eval
4.2.1 Revue documentaire		—	—										Consultants
4.2.2 Entretiens avec les autorités centrales et départementales				—									Consultants
4.2.3 Entretiens avec les conseils communaux et les responsables des services déconcentrés					—								Consultants
4.2.4 Enquêtes auprès des ménages (y compris recrutement et formation de 25 enquêteurs maîtrisant les langues locales des communes)					—	—							Macro-économiste et statisticien
4.3.1 Atelier de dépouillement des						—							Consultants

ORGANISATION DES ACTIVITÉS DE LA MISSION

	(Semaines à compter du début de la mission)												
Activité (tâche)	1e	2e	3e	4e	5e	6e	7e	8e	9e	10e	11e	12e	Structure responsable
grilles et des guides d'entretien													
4.3.2 Traitement et exploitation des données quantitatives						—	—						Macro-économiste
4.4.1 Analyse des résultats et rédaction des rapports thématiques de l'étude								—	—				Consultants
4.4.2 Analyse des résultats et rédaction du rapport général provisoire de l'étude									—				Macro-économiste/ spécialiste en suivi-évaluation
4.4.3 Atelier de finalisation du rapport général de l'étude										—			Consultants
4.4.4 Rapport général final											—		Macro-économiste/ spécialiste en suivi-évaluation

B. ACHEVEMENT ET SOUMISSION DES RAPPORTS

Rapports	Date
1. Rapport Atelier de finalisation de la méthodologie	2eme semaine après le démarrage de la mission
2. Rapport sur les activités préparatoires	15 jours après le début de la mission
3. Rapports sur la revue documentaire	4e semaine après le début de la mission

ORGANISATION DES ACTIVITÉS DE LA MISSION

4. Rapport sur le déroulement des entretiens avec les autorités centrales et départementales	5e semaines après le début de la mission
5. Rapports sur le déroulement des entretiens avec les membres de conseils communaux et responsables de services déconcentrés	7e ^e semaine après le début de la mission
6. Rapport atelier de dépouillement des grilles et des entretiens	8 ^e semaines après le début de la mission
7. Rapports thématiques et rapport général provisoire de l'étude	9 ^e semaine après le début de la mission
8. Rapport atelier de finalisation du rapport général de l'étude	10 ^e semaine après le début de la mission
9. Rapport général final	11 ^e semaine après le début de la mission

CONCLUSION

Le schéma méthodologique proposé pour la réalisation de l'évaluation de l'impact de la décentralisation sur le niveau de pauvreté et les conditions de vie des ménages est réellement une harmonisation des propositions des différents consultants commis à la tâche par l'Observatoire du Changement Social du Bénin depuis 2008. Il a permis d'estimer la durée de l'étude à environ onze (11) semaines. Le macro-économiste et le spécialiste en suivi-évaluation y travailleront presque tout le temps pendant soixante-cinq (65) jours, et les autres consultants vingt-cinq (25) jours.

Pour un bon suivi du fonctionnement de l'étude, trois ateliers seront organisés, le premier de deux jours pour la finalisation de la méthodologie, le second pour le dépouillement des grilles de revue documentaire et des guides d'entretiens pendant cinq jours et le dernier de deux jours pour la finalisation du rapport de l'étude.

Aussi, un nombre total de dix (18) rapports sont attendus à des étapes précises du déroulement de l'étude.

Les nouveaux conseils communaux issus des dernières élections municipales sont en cours d'installation et il est à espérer que les résultats de cette évaluation leur seront d'une grande utilité. Il s'avère donc urgent que la présente étude soit correctement réalisée et vite achevée pour contribuer effectivement à l'amélioration des conditions de vie des ménages et à la lutte contre la pauvreté durant les quatre ans à venir.

**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES AU COURS DE LA
MISSION**

1. Madame ODJOUBE Justine, Coordonnatrice de l'Observatoire du Changement Social
2. Monsieur AGBOTA Ambroise, cadre à l'Observatoire du Changement Social
3. ADJIKOUIN Justin, Consultant statisticien économiste
4. Monsieur PRUDENCIO Vladimir, Consultant administration territoriale
5. Madame LISBOA Solange, Consultant fiscaliste
6. Monsieur MEDJIGBODO Roland, Consultant gouvernance locale
7. Monsieur MEDEDJI Damien, Consultant analyse de la pauvreté
8. AZILINON Kokou M., Consultant politologue
9. SOHINTO David, Spécialiste en suivi-évaluation
10. GANSEY Roméo, Assistant du Consultant macro-économiste a participé à la réunion formelle