

**DANIDA**



Département Gouvernance et Contrôle  
Citoyen de l'Action Publique  
D/GCCAP

# Programme de Gouvernance et Droits de la Personne (P.G.D.P.)

*Projet d'appui au contrôle et suivi citoyens de la gestion communale*

## **Manuel de procédures**

**pour un contrôle et un suivi citoyens de la gestion communale  
et de la co-gestion des infrastructures et services publics**

2006

Centre Béninois pour l'Environnement et le Développement Economique et Social



Le **CEBEDES-Xuodo**, Centre Béninois pour l'Environnement et le Développement Economique et Social est une ONG de recherche-action engagée dans le développement et la mise en œuvre de démarches participatives de diagnostic, planification et de suivi évaluation. A travers son département Gouvernance et Contrôle Citoyen de l'Action Publique (GCCAP), le CEBEDES fait l'analyse des politiques publiques et développe les activités de suivi et de contrôle citoyen de l'administration publique.

**L'équipe du CEBEDES/PGDP**

Dr Anne FLOQUET, Ingénieur agroéconomiste, coordonnateur senior du projet d'appui du Projet d'Appui au contrôle citoyen

Dr Roch MONGBO, ingénieur agronome et socio-anthropologue, Directeur exécutif du CEBEDES

Ir Alexandre HOUEDJOKLOUNON, Ingénieur Agronome et socio-économiste, coordonnateur Junior, Responsable de suivi-évaluation

Elias Tonoukouin, Géographe

Clément GANDEBAGNI, Sociologue

René Atohountou, Sociologue

Geofroy AGNAMEY, Juriste

Guillaume DOSSA, Economiste

Mariette DOUNA, Géographe

**L'équipe de coordination du PGDP**

Mme Linda TRUDEL

Mme Rufine AGBO

M Moussa OKANLA



Copyright CEBEDES, 2006. Tous droits réservés

*La reproduction est interdite mais la citation est autorisée du moment où la source est mentionnée.*

## Liste des sigles

APE	: Association des Parents d'Elèves
AUPA	: Association des Usagers des Pistes d'Arrondissement
FOCEP	: Fonds Communal d'Entretien des Pistes
CE	: Comité Exécutif
CIVUP	: Comité Inter villageois des Usagers des Pistes
UNACOB:	: Union Nationale des Conducteurs du Bénin
UCTIB	: Union des Conducteurs et Transporteurs Internes du Bénin
CAPE	: Coordination des Associations de Parents d'Elèves
CC	: Conseil Communal
PDC	: Plan de Développement Communal
CCS	: Chef de la Circonscription Scolaire
COGEA	: Comité de Gestion des Centres de Santé d'Arrondissement
BST	: Bureau des Services Techniques
DST	: Direction des Services Techniques
CV	: Chef de village
CA	: Chef d'Arrondissement
PV	: Procès Verbal
SG	: Secrétaire Général
C/SUM	: Chef Service des Unités Marchandes
C/SAF	: Chef des Affaires Financières

## Liste des tableaux

Tableau 2.1: Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase d'élaboration et de diffusion du budget communal .....	8
Tableau 2.2: Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase de suivi de l'exécution du budget communal .....	10
Tableau 3.1 : Etat actuel des transferts de compétences selon les Lois et décrets d'application .....	18
Tableau 3.2 : Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase de suivi de la gestion des écoles.....	22
Tableau 3.3: Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase de suivi de la gestion des points d'eau .....	30
Tableau 3.4 : Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase de suivi de la gestion des gares routières .....	34
Tableau 3.5 : Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase de suivi de la gestion des marchés .....	37
40	
Tableau 3.6: Récapitulatif des procédures et responsabilités de gestion et des investissements des pistes rurales.....	44
Tableau 4.1 : Indicateurs et sources de vérification des procédures d'élaboration du budget communal.....	45
Tableau 4.2: Indicateurs de performance et sources de vérification des procédures de suivi du budget.....	46
Tableau 4.3 : Indicateurs de performance des procédures de passation et de suivi des marchés publics .....	46
Tableau 4.4 : Indicateurs de performance des procédures des prestations au niveau de l'état civil.....	47
Tableau 4.5 : Indicateurs de performance des procédures de gestion et du suivi de la gestion à l'école.....	47
Tableau 4.6 : Indicateurs de performance des procédures de gestion et du suivi des investissements des points d'eau .....	48
Tableau 4.7: Indicateurs de performance des procédures au niveau des gares routières .....	49
Tableau 4.8: Indicateurs de performance des procédures au niveau des marchés .....	49
Tableau 4.9: Indicateurs de performance des procédures au niveau des pistes rurales .....	50

## Liste des graphiques

<b>Graphique 2.1</b> : Quelques rôles de la société civile en matière de suivi de la gestion communale ..5	
<b>Graphique 3.1</b> : Comparaison entre trois dispositifs institutionnels dans le domaine de l'eau.....	25
<b>Graphique 3.2</b> : Schéma institutionnel dans le secteur de l'eau.....	26
<b>Graphique 3.3</b> : Organigramme de l'organisation de l'entretien des pistes .....	40
<b>Graphique 3.4</b> : Dispositif mis en place pour réhabiliter ou entretenir les pistes rurales.....	42
<b>Graphique 3.5</b> : Dispositif mis en place pour réhabiliter ou entretenir les pistes rurales .....	43

## **Table des matières**

Liste des sigles.....	iii
Liste des tableaux.....	iv
Liste des graphiques.....	iv
Table des matières.....	v
Table des matières.....	v
Avant-propos.....	vii
Partie I: Généralités.....	1
1- Généralités.....	1
1.1 Introduction.....	1
1.2- Démarche méthodologique suivie pour l'élaboration du manuel de procédures.....	2
1.3- Plan du manuel et mode d'utilisation.....	4
Partie II : Procédures de gestion communale.....	1
2- Procédures pour la gestion communale.....	5
2.1- Procédures de suivi budgétaire au niveau communal.....	6
2.1.1 Contribution à la phase d'élaboration du budget.....	6
2.1.2 Exécution et suivi du budget.....	9
2.2 Procédures d'attribution et de suivi des marchés publics.....	11
2.2.1 Droit de regard de la mairie sur les investissements publics de son territoire.....	11
2.2.2. Suivi de la passation de marchés.....	11
2.2.3 Suivi de la réalisation des marchés.....	12
2.3 Procédures de suivi et d'évaluation des services administratifs et d'état civil.....	14
2.4 Suivi des sources de mécontentements.....	16
Partie III : Procédures de gestion sectorielle3- Procédures pour la gestion des secteurs.....	1
3- Procédures pour la gestion des secteurs.....	17
3.1- Procédures de suivi de la gestion et des investissements des écoles.....	19
3.1.1 Elaboration et suivi du budget de l'école.....	19
3.1.2 Suivi des investissements au niveau des écoles.....	20
3.1.3 Evaluation de la qualité du service éducatif fourni par l'école.....	21
3.2- Le guide des procédures du suivi de la gestion et des investissements des points d'eau.....	23
3.2.1 Clarification des responsabilités dans la gestion des points d'eau.....	23
2.2.2 Proposition de partage des tâches entre société civile et élus.....	26
3.2.3 Elaboration du budget d'un point d'eau.....	28
3.2.4 Evaluation des services.....	28
3.3 Le guide des procédures du suivi de la gestion et des investissements des gares routières.....	32
3.3.1 Collecte des taxes.....	32
3.3.2 Utilisation des recettes issues des taxes.....	33

3.4 Procédures du suivi de la gestion et des investissements des marchés .....	35
3.4.1 Suivi de la gestion du marché .....	35
3.4.2 Suivi de la collecte des taxes .....	36
3.5 Procédures du suivi de la gestion et des investissements des pistes rurales.....	39
4- Suivi-évaluation des procédures .....	45
4.1 Indicateurs de réalisation des procédures.....	45
4.1.1 Indicateurs de suivi des procédures au niveau communal .....	45
4.1.2 Indicateurs de suivi des procédures au niveau des infrastructures sociocommunautaires.....	47
4.2 Evaluation de la démarche et de la capacité des OSC et des mairies à la mettre en œuvre .....	50
5- Conclusions.....	51

## Avant-propos

Depuis l'avènement de la décentralisation au Bénin, les relations entre les mairies et les populations n'ont pas été des plus tendres. Les dénonciations, à tort ou à raison, foisonnent. La « grogne » sur les radios locales est devenue l'arme dont use la population pour demander des comptes aux élus à divers niveaux de l'administration communale. Si ces revendications ne sont pas toujours du goût des élus, elles témoignent tout de même des aspirations des populations à la démocratie et à la transparence dans la gestion des affaires publiques.

De par le monde entier, le contrôle citoyen de l'action public est apparu durant la dernière décennie comme étant un facteur essentiel de bonne gouvernance. De nombreuses initiatives ont été prises qui amènent diverses composantes de la société civile à prendre connaissance des actions publiques, à les évaluer et à proposer des actions alternatives le cas échéant. La décentralisation, en rapprochant le pouvoir des citoyens, crée des conditions qui pourraient devenir particulièrement favorables à une participation active et éclairée des citoyens à la vie publique. Des expériences éloquentes comme celle de la participation citoyenne à la planification dans la ville de Porto Alegre au Brésil, ont montré que l'implication des citoyens est non seulement un facteur de bonne gouvernance et de bon climat social, mais qu'elle permet aussi un usage judicieux des ressources et constitue un levier puissant du développement local.

Au Bénin, les textes et différentes lois de la décentralisation ont prévu de manière plus ou moins explicite un mécanisme de contrôle citoyen que la population a, dans bien des cas, ignoré (articles 2, 34 et 161 de la loi N° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes). Pourtant, les grognes paraissent bien de portée limitée pour une implication effective des citoyens dans la gestion des affaires publiques au niveau local

C'est pour répondre à ce besoin manifeste des populations en matière d'information sur les affaires locales et de contribution aux décisions les concernant mais aussi pour appuyer l'émergence d'un cadre consensuel et formalisé de contrôle citoyen de l'action publique que le projet d'appui au contrôle et suivi citoyens de la gestion communale a été initié. Le projet est conduit par le Centre Béninois pour l'Environnement et le Développement Economique et Social (CEBEDES) dans le cadre du programme de gouvernance et droits de la personne (PGDP) initié par la DANIDA et mis en œuvre dans les neuf communes du département du Zou, République du Bénin.

Le présent manuel de procédures développé dans le cadre de ce projet, propose des règles de bonne conduite aux élus, aux comités de gestion des services collectifs et aux usagers. Il s'agit en fait de la synthèse des échanges et discussions entre ces différents acteurs à divers niveaux. En effet, lors de réunions communales de concertation tenues dans chacune des 9 communes, les domaines et aspects intéressant les acteurs locaux dans la gestion communale de même que les pratiques et canaux utilisés pour revendiquer des comptes ont été repérés. Des ateliers intercommunaux ont permis des échanges d'expériences et débouché sur des modalités de formalisation du suivi et du contrôle de la gestion publique au niveau local.

La synthèse de toutes ces discussions a été faite par l'équipe du CEBEDES et restituée lors d'un atelier départemental qui a regroupé les élus, les responsables des comités de gestion des services socio-communautaires, les représentants de diverses associations et syndicats (de conducteurs de zémidjans, de taxi - UNACOB, UCTIB, etc.-, d'usagers de marchés, d'APE, de COGEA, de AUPA, d'AUE, d'artisans etc.). Des membres des associations de développement, des associations de jeunes et des organisations paysannes étaient aussi présents, de même que des membres du personnel d'appui de la mairie (SG, BST, C/SUM, C/BAF...) et d'ONG actives sur le terrain. La direction des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur était aussi représentée à cet atelier départemental de restitution, d'amendement et de validation du présent manuel.

Avec l'édition de ce manuel, le CEBEDES espère mettre à la disposition des organisations de la société civile du département du Zou en particulier et de la République du Bénin en général, un outil de travail afin que celles-ci apportent une contribution qualitative significative aux débats liés au développement de nos communes. Le désir exprimé par la plupart des acteurs ayant pris part à la production de ce manuel (y compris les élus locaux), est qu'il constitue le socle de véritables engagements entre l'administration communale, les responsables des comités de gestion et les citoyens. Pour le CEBEDES, le débat sur la gestion communale devrait dépasser les circuits plus ou moins informels pour devenir un instrument de guidage de l'administration communale, des services déconcentrés et des comités de gestion des services publics et des infrastructures.

Nous remercions la DANIDA pour le soutien financier, le gouvernement béninois à travers le Ministère de la sécurité, de la décentralisation et des Collectivités Locales pour son assistance technique, les différentes mairies du département du Zou qui n'ont ménagé aucun effort pour créer des conditions de participation et de discussions optimales pour les différents acteurs de développement de chacune de leur commune ainsi que les ONG, les comités de gestion et les différents syndicats et associations pour leur engagement. Par ailleurs, nous remercions par avance tous ceux qui voudront bien par leurs commentaires et observations, contribuer à l'enrichissement de ce manuel.

***Dr. Roch L. Mongbo***

***Directeur Exécutif du CEBEDES***



## **Partie I: Généralités**

2 *Appui au contrôle et suivi citoyens de la gestion communale. CEBEDES/ PGDP-DANIDA.*

# 1- Généralités

## 1.1 Introduction

Les citoyens revendiquent de plus en plus le droit et le devoir de suivre l'action publique qui s'exerce en leur nom. Dans de nombreuses situations où ils sont supposés participer directement à cette action sur demande de la puissance publique, par exemple à travers des comités ou associations de gestion d'infrastructures sociocommunitaires, les citoyens n'en demeurent pas moins critiques sur cette gestion faite en leur nom. Il y a manifestement une forte demande de ce que l'on appelle le « contrôle citoyen de l'action publique ».

Le contrôle citoyen de l'action publique est apparu durant la dernière décennie comme étant un facteur essentiel de bonne gouvernance. De nombreuses initiatives ont été prises de par le monde amenant diverses composantes de la société civile à prendre connaissance des actions publiques, à les évaluer et à proposer des actions alternatives le cas échéant, et plus encore à participer de façon active et informée aux débats publics.

La décentralisation, en rapprochant le pouvoir des citoyens, crée des conditions qui pourraient devenir particulièrement favorables à une participation active et éclairée des citoyens à la vie publique. Des expériences éloquentes comme celle de la participation citoyenne à la planification dans la ville de Porto Alegre au Brésil et celle de l'association "Citoyens unis pour Châtenay-Malabry", dans les Hauts-de-Seine en France à la vérification des pièces comptables de la mairie, ont montré que l'implication des citoyens est non seulement un facteur de bonne gouvernance et de bon climat social, mais qu'elle permet aussi un usage judicieux des ressources et constitue un levier puissant du développement local.

Mais pour être utile et efficace, un tel contrôle ne peut s'exercer sans des règles de bonne conduite conjointement élaborées, règles si possible partagées avec ceux-là mêmes dont ils sont supposés suivre et contrôler les actions.

De même, les élus des collectivités locales et les acteurs des services de l'Etat peuvent créer un climat favorable à la transparence, au dialogue et à l'esprit de compte rendu envers les citoyens. Pour cela, ils peuvent se doter d'eux-mêmes ou sur demande de la société civile de règles de bonne conduite, s'appuyant sur le cadre réglementaire et légal prévu à cet effet.

Ce manuel de procédures est conçu dans cet esprit, afin de faciliter le regard des citoyens sur les activités de gestion communale et de co-gestion des infrastructures et services publics, mais aussi à l'inverse faciliter l'exercice du droit de regard de la commune sur ces mêmes activités quand elles sont exercées par des associations locales. Ces procédures permettent donc de suivre et d'évaluer les actes de gouvernance posés par le conseil communal et les différents services de la mairie d'une part et ceux posés par les responsables chargés de la gestion des infrastructures socio-communitaires et des services collectifs d'autre part.

De manière générale, ce manuel de procédures a pour but d'améliorer la gouvernance locale et à cet effet, permet notamment :

- de clarifier les relations devant exister entre l'administration communale et les différentes composantes de la société civile autour de la gestion quotidienne;
- de préciser les tâches qui dans la gestion communale et dans la gestion des infrastructures doivent faire l'objet d'attention particulière;
- d'identifier les types de suivi à effectuer à priori ou posteriori;
- d'indiquer, pour les procédures administratives, les responsabilités des différents services mais aussi celles des composantes de la société civile.

En un mot, ce manuel de procédures constitue un instrument de travail que les élus, les agents de l'administration communale et les acteurs de la société civile peuvent utiliser pour asseoir une gestion transparente, libérée des suspicions et critiques parfois non fondées dont ils sont mutuellement victimes. L'obligation de compte-rendu exprimée à l'égard de ceux chargés de la gestion des affaires publiques a ici comme pendant, l'obligation pour les citoyens de fonder leurs contrôles sur des informations fiables, collectées et analysées avec responsabilité.

Bien entendu, le contenu de ce manuel n'est pas figé. Il se veut perfectible et doit être au fur et à mesure enrichi des expériences qui en découleront.

## **1.2- Démarche méthodologique suivie pour l'élaboration du manuel de procédures**

Des équipes du CEBEDES-Xudodo ont sillonné les 9 communes du Département du Zou et tenu des séances d'information avec les élus, les services techniques et les acteurs de la société civile locale sur les objectifs et les activités prévues dans le cadre du projet d'appui au contrôle et suivi citoyens de la gestion communale. L'objectif de ces séances était de requérir l'adhésion de ces acteurs au projet et de convenir d'un chronogramme de mise en œuvre. En définitive, quatre grandes étapes ont été retenues et suivies:

- **Des entretiens individuels** ont permis de faire un état des lieux. Cette phase a consisté en des séances de travail avec les élus d'une part, les responsables et membres des comités de gestion des infrastructures et d'autres services publics d'autre part. Au cours de cette phase, chaque enquêté s'est prononcé d'une part sur la gestion communale et sur la qualité de la communication entre les élus et les citoyens à ce propos, d'autre part sur la gestion des infrastructures et services publics sociocommunautaires. Chaque enquêté s'est par ailleurs prononcé sur sa disponibilité à participer à un processus formalisé de contrôle de la gestion communale, et a été invité à faire des suggestions quant aux éventuelles modalités d'un tel processus.

- **Des réunions communales de concertation et d'échanges** sur les expériences en matière de pratiques de gestion communale et de co-gestion des infrastructures et services publics ont été organisées dans chacune des neuf (9) communes du département afin de susciter une critique collective des relations actuelles entre mairie, populations, comités de gestion, services techniques etc. Ces critiques ont permis l'élaboration de plusieurs séries de propositions à l'attention de chacune des parties prenantes.

De nombreux aspects de la vie communale étaient couverts par ces critiques. Nous avons alors dû, pour la suite du processus et à titre pilote, nous limiter à quelques aspects de la vie communale et

quelques secteurs économiques et sociaux clef. Ainsi, à l'échelle communale, il a été décidé de se concentrer sur le budget de la commune à travers ses étapes d'élaboration et d'exécution d'une part, sur les services d'état civil délivrés par la commune et enfin sur le suivi de la passation de marchés publics au niveau communal d'autre part.

Pour ce qui concerne les infrastructures sociocommunitaires et publiques, le présent manuel se concentre sur les secteurs de l'éducation primaire, de l'eau, des marchés, des gares routières et des pistes rurales, qui sont des secteurs où les compétences ont été partiellement ou totalement transférées aux communes. L'objectif ici est également de concentrer les activités du projet au niveau de secteurs où la DANIDA mène déjà des actions afin de participer pleinement à l'atteinte des objectifs spécifiques du PGDP mais aussi des objectifs généraux de la DANIDA.

- **Les ateliers intercommunaux de concertation et d'élaboration de procédures** ont permis aux différents acteurs de la société civile et aux élus de plusieurs communes de comparer leurs expériences, d'apprendre les uns des autres, d'identifier de bonnes pratiques et de critiquer les moins bonnes pour proposer en dernier lieu les nouvelles procédures contenues dans le présent manuel. Ces ateliers intercommunaux regroupaient (1) Abomey et Bohicon, du fait de leur situation urbaine, (2) Agbangnizoun et Zogbodomey qui outre une même communauté historique et culturelle, développent actuellement des expériences novatrices en matière de décentralisation dans le secteur de l'hydraulique villageoise et de l'assainissement et peuvent à ce titre générer des procédures intéressantes également les autres communes, (3) Djidja et Za Kpota, communes rurales proches sur le plan économique et socioculturel et (4) pour les mêmes raisons, les 3 communes du « pays Agonlin », à savoir Covè, Zangnanado et Ouinhi. C'est donc à la fin de ce processus multidimensionnel, multispatial et multiacteur que des procédures concertées et consensuelles ont été recensées, mises en cohérence et soumises à la validation des acteurs afin d'asseoir les bases d'un suivi et contrôle citoyens efficaces et efficaces.

- **L'atelier départemental de validation des procédures** a servi à vérifier la conformité des procédures ainsi compilées pour permettre de discuter avec un public élargi de leur faisabilité et de s'assurer de leur ubiquité. Ainsi, au delà du caractère intercommunal, l'ensemble des procédures doit obtenir l'adhésion des différents participants afin d'en préserver le caractère d'ubiquité, principal indicateur objectivement vérifiable du manuel. Ainsi, pendant deux jours, les différents acteurs déjà sollicités pour les étapes précédentes se sont retrouvés dans un creuset départemental pour des discussions franches, objectives afin de rendre les différentes procédures claires et applicables partout. Chaque groupe de travail reprenait une série de procédures autour d'un thème et après en avoir vérifié la cohérence et la pertinence discutait des rôles dévolus à chaque catégorie d'acteurs à cette étape et des modalités de mise en œuvre et de compte-rendu.

### 1.3- Plan du manuel et mode d'utilisation

Après cette partie basée sur les généralités, le reste du manuel est composé de quatre parties:

- la première partie traite des procédures de suivi au niveau communal et concerne (1) le budget communal ; (2) la passation des marchés publics et (3) le suivi des services d'état civil et des mécontentements;
- la deuxième partie aborde les procédures au niveau des secteurs socioéconomiques retenus à savoir : (1) l'enseignement primaire, (2) l'hydraulique villageoise, (3) les marchés, (4) les gares routières et (5) les pistes rurales;
- la troisième partie présente le plan de suivi de la mise en œuvre des procédures par les organisations de la société civile (OSC) à travers la définition des indicateurs de performance et de transparence ainsi que leurs sources de vérification;
- la conclusion précise le rôle que doivent jouer les OSC pour que le contrôle citoyen soit effectif.

Les différentes procédures des parties II et III sont présentées sous forme de tableau facilitant leur lecture et leur utilisation au quotidien par les acteurs engagés dans le contrôle et le suivi citoyen de l'action publique. Pour des besoins ciblés sur des aspects de la gestion communale ou de la gestion au niveau des structures sectorielles, nous leur suggérons d'identifier les parties dont ils auront besoin, et de choisir les tableaux nécessaires pour une meilleure appropriation et utilisation des procédures proposées.

Au fur et à mesure de la marche des OSC dans le contrôle et le suivi de l'action publique, les indicateurs proposés au niveau du suivi-évaluation des procédures pourront être évalués de manière interne par les OSC afin de vérifier l'effectivité et la qualité des actions qu'ils mènent pour un contrôle correct de l'action publique.

## **Partie II : Procédures de gestion communale**



Discussions à l'échelle communale

2 Appui au contrôle et suivi citoyens de la gestion communale. CEBEDES/PQDP-DANIDA.

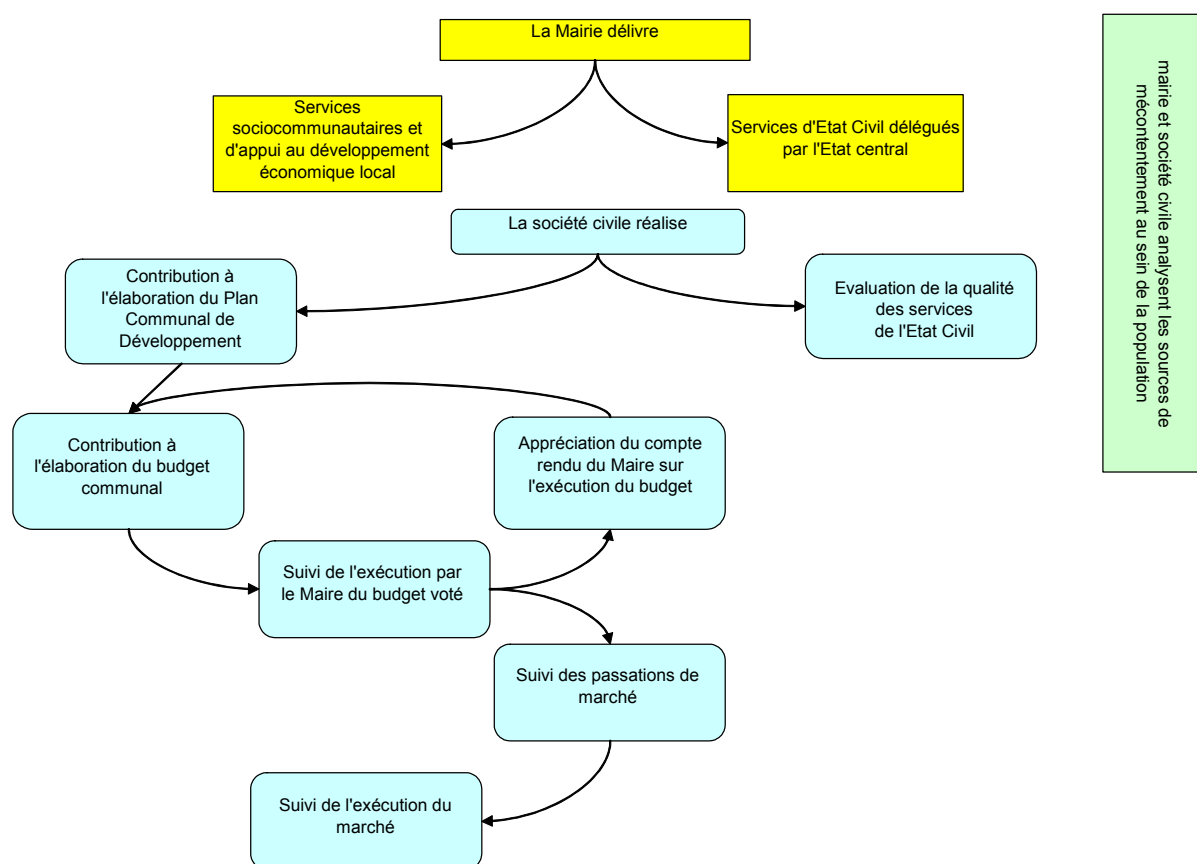


## 2- Procédures pour la gestion communale

La société civile a des rôles importants à jouer dans deux domaines principaux de l'action communale à savoir:

- la fourniture de services sociocommunautaires et investissements puis infrastructures publiques contribuant au développement économique local;
- la fourniture des services d'Etat Civil que l'Etat central a déléguée aux communes.

Le graphique 1 montre ce rôle dévolu à la société civile.



mairie et société civile analysent les sources de mécontentement au sein de la population

**Graphique 2.1** : Quelques rôles de la société civile en matière de suivi de la gestion communale

Ces rôles s'exercent au niveau de l'instrument primordial de pilotage que constitue le budget communal, au niveau délicat en terme de gouvernance de la passation des marchés publics, au niveau de la vitrine que constitue la délivrance des services d'Etat Civil, souvent premiers contacts des citoyens avec leur Mairie. Sachant qu'une partie des mécontentements et insatisfactions des citoyens s'expriment au travers de « grognés », leur prise en compte tant par la Mairie que par la Société Civile peut permettre d'identifier des dysfonctionnements et de proposer des remèdes.

Les différentes procédures proposées dans la suite, vont permettre de rendre ces relations institutionnalisées où les responsabilités, quant à leur mise en oeuvre seront mieux situées.

Les éléments abordés dans le cadre du suivi de la gestion communale sont:

- la procédure de suivi budgétaire;
- la procédure d'attribution et de suivi de la réalisation des marchés publics;
- la procédure de suivi et d'évaluation des services d'état civil et des sources de mécontentements.

## **2.1- Procédures de suivi budgétaire au niveau communal**

### **2.1.1 Contribution à la phase d'élaboration du budget**

A l'heure actuelle, au niveau de la plupart des communes, l'élaboration du budget est souvent réduite à un travail technique et comptable regroupant le maire, le C/SAF, le receveur percepteur et plus rarement les présidents des commissions au sein du Conseil Communal (CC). Il y a peu de référence au PDC et aux besoins exprimés par les citoyens. Il faut dire à la décharge des maires que les ressources localement mobilisables dans la plupart des communes par les mairies couvrent à peine les dépenses de fonctionnement de l'administration communale.

Néanmoins, dans le même temps, certains citoyens réclament avec force le droit d'être écoutés. A ce titre, les acteurs du secteur de l'éducation (CAPE et CCS) revendiquent d'être associés à l'élaboration du budget de leur secteur. Il en est de même des comités de gestion des centres de santé, et dans une moindre mesure des comités de gestion des gares et des marchés.

#### **Une bonne pratique ?**

Il faut noter que dans certaines communes, un processus de remontée des besoins a été instauré durant la phase de préparation du budget. Les conseillers énumèrent les actions à réaliser dans chacun de leurs arrondissements et identifient les sources de financement. Cette énumération est le fruit de concertation entre les chefs de village et la population.

De l'analyse, il ressort que cette démarche pourrait être redondante si elle ne vise pas à réactualiser le PDC, puisqu'un travail de recensement a déjà été conduit dans ce cadre. Ainsi, le mieux serait de confronter le PDC réactualisé avec les recettes communales pour identifier des priorités et procéder à des arbitrages entre les réalisations les plus nécessaires à la population.

La démarche de cette phase de collecte et réactualisation des besoins et d'arbitrage (exercice de priorisation) devra encore être affinée.

#### **Quelques principes préliminaires**

Il se dégage des discussions la nécessité d'adopter quelques principes simples:

- Le PDC doit constituer une référence à partir de laquelle on procède à des actualisations. A ce niveau, la vulgarisation du PDC est nécessaire et doit devenir l'élément de référence pour chaque ligne du budget d'investissement.
- Le rôle des BST ou DST est important quant aux différents liens et relations à faire entre le budget et le plan de développement communal.
- De manière parallèle, le PDC doit être vulgarisé et approprié par les différentes couches de la population ainsi que par les élus jusqu'au niveau des villages.
- La participation effective des techniciens des services déconcentrés qui feront remonter les besoins précis de leur secteur est nécessaire. Ces techniciens peuvent aussi permettre une

6 *Appui au contrôle et suivi citoyens de la gestion communale. CEBEDES/ PGDP-DANIDA.*

bonne harmonisation entre actions centrales et actions communales dans les secteurs où les compétences ne sont pas encore transférées ainsi que dans les secteurs où les compétences sont partagées.

- Les besoins priorités rassemblés par les CV et discutés au niveau des conseils d'arrondissement sont remontés par les CA d'une part, et d'autre part via les structures faïtières et les responsables administratifs des secteurs pour un arbitrage au niveau communal et une prise en compte dans l'avant-projet de budget.

De façon opérationnelle, pour la **préparation du budget**

- le Conseil communal et la société civile réétudient le PDC,
- la Mairie fait le compte rendu de l'exécution du budget de l'exercice antérieur et de ses prévisions en matière de ressources pour l'année budgétaire à venir.
- pour réactualiser les priorités du PDC, si nécessaire, le maire peut solliciter la proposition des besoins classés par priorité au niveau des villages et arrondissement par le regroupement des acteurs de développement à la base (un même jour pour toute la commune); et/ou
- pour réactualiser le PDC et harmoniser les actions de la commune avec celles de l'Etat et de divers acteurs de développement, la mairie suscite le regroupement des acteurs de chaque secteur (associations d'usagers et services techniques) ;
- la commune se charge de la centralisation de l'ensemble des données, de l'analyse de la faisabilité des propositions selon les capacités de la commune et de l'arbitrage des priorités;

- Pour **l'élaboration du document budget** à partir des informations ci dessus, le conseil communal pourra:

- restructurer le comités d'élaboration du budget existant en y incluant quelques personnes-ressources conformément aux textes, et
- élaborer un cahier de charges et un calendrier d'activités pour ce comité.

- L'avant-projet de budget sera soumis aux élus, services techniques et responsables d'associations de la société civile pour examen et transmission rapide de commentaires.

Après le vote du budget, le maire ou les CA organisent des séances de **diffusion** du budget pour:

- informer la base des propositions retenues ainsi que les moyens prévisionnels pour leur mise en œuvre;
- expliquer à la base les causes de la non prise en compte de certaines des préoccupations exprimées.

Le budget est largement diffusé et expliqué sur les ondes, affiché et mis à disposition de tous les citoyens qui veulent en avoir une copie.

**Tableau 2.1:** Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase d'élaboration et de diffusion du budget communal

Procédures retenues	Dispositif de mise en œuvre	Responsabilité de la mairie	Rôles des OSC
<b>Elaboration du budget</b>			
<b>P 1.1</b> Compte rendu de l'exercice antérieur et changements à espérer pour l'année à venir en matière de ressources financières	Préparation du compte rendu (invitation des acteurs impliqués)	Prépare le compte rendu et les projets pour l'année à venir	Réclamation
<b>P 1.2</b> Organisation des consultations au niveau des villages et remontée via les CA pour réactualisation du PDC	Informers les populations des villages et des arrondissements	Instruction du CC aux CA et des CA aux CV	Information des populations et appui pour une explicitation de leurs besoins
<b>P 1.3</b> Organisation des consultations au niveau des secteurs pour réactualisation du PDC	Informers les services déconcentrés, les associations d'usagers	Correspondance aux différents acteurs et association d'usagers	Information des associations du secteur et appui pour bonne expression des besoins
<b>P 1.4</b> Invitation des acteurs sectoriels à une séance préparatoire	Informers les services déconcentrés, les associations d'usagers	Correspondance aux différents acteurs et association d'usagers	Sensibilisation
<b>P 1.5</b> Envoi d'un avant projet de budget aux élus, chefs des services déconcentrés et responsables d'association d'usagers	Préparation et envoi des courriers	Avant projets adressés en correspondance aux différents acteurs et association d'usagers	Réclamation et examen sérieux pour commentaires pertinents
<b>P 1.6</b> Invitation des chefs des services déconcentrés et responsables d'associations d'usagers aux sessions budgétaires	Invitation à toutes les structures ciblées	Mairie prépare et envoie les invitations	Sensibilise et informe pour une bonne participation
<b>P 1.7</b> Compte rendu des CA aux conseils d'arrondissement sur le contenu du budget voté	Affichage Communiqué radio	Mairie fait tout	Sensibilisation et réclamation
<b>Diffusion du budget</b>			
<b>P 1. 8</b> Compte rendu du contenu du budget voté sur les radios de proximité	Transmission du document aux différentes radios de proximité	Désignation du SAF pour transmission du document à la radio	Réclamation
<b>P 1.9</b> Envoi d'un exemplaire détaillé à tous les acteurs sectoriels	Multiplier les exemplaires en nombre suffisant	Responsable de la multiplication et de la distribution	
<b>P 1.10</b> Organisation de séances d'information de proximité sur le budget pour expliquer la prise en compte ou le rejet des diverses préoccupations			
<b>P 1. 11</b> Affichage systématique du budget à la mairie, aux sièges d'arrondissement et au niveau des chefs de village pour large consultation de la population			

### **2.1.2 Exécution et suivi du budget**

Le maire ordonne l'exécution du budget communal. Toutefois, pour l'exécution de certains projets d'infrastructure sur financement extérieur, les bailleurs exigent la mise en place d'un comité de suivi composé des populations à la base. Les procédures de sélection des membres de ces comités de suivi ne sont pas toujours codifiées de façon claire.

Si le maire est le seul ordonnateur du budget, d'autres acteurs ont un rôle dans l'exécution, à l'instar des associations de parents d'élèves qui lors de constructions suivent de près les étapes de passation de marché et de suivi de chantier avant réception.

D'un autre côté, les documents de budget sont rarement accessibles dans leur détail. Le compte rendu public sur le contenu du budget voté et sur le niveau d'avancement dans l'exécution des actions votées n'est pas encore institué.

Notons que certaines communes font des efforts en ce sens et créent des occasions de compte rendu des actions communales sur les ondes ou lors de grandes rencontres.

#### **Procédures d'exécution et de suivi**

Un comité communal de suivi devrait se constituer. Il aura une connaissance détaillée des actions planifiées et du calendrier. Il est suggéré qu'il assure aussi un rôle d'analyse et d'information large sur le budget. Il conduira une évaluation à mi-parcours et en fin d'exercice de l'état d'exécution du budget annuel et en fin de mandat de l'évaluation de la réalisation des projets contenus dans le PDC. Ce comité devrait intégrer ceux qui ont participé à la phase d'élaboration du budget.

#### **Rôle du comité communal dans l'analyse du budget**

- vérifier la conformité du budget avec les grandes orientations du PDC (qui peuvent être révisées de façon explicite par le conseil communal),
- faire remonter de la base des demandes d'ajustements au PDC et de priorités actualisées
- analyser le contenu du budget sur divers aspects en particulier
  - l'efficacité (bonne allocation conforme aux préférences),
  - l'équité (orientations pro-pauvre et genre),
  - la durabilité (équilibre budgétaire),
  - la transparence (pas de détournements vers des postes de dépenses troubles ou des choix clientélistes),
- demander des comptes rendus sur le niveau d'exécution durant et en fin d'exercice,
- évaluer la qualité des biens et services publics financés sur budget communal.

Quand des comités ou représentants divers sont appelés dans le cadre de projets à exécuter directement certaines actions (collecte de la participation communautaire, passation de marchés de constructions, etc.), un cahier des charges pour ces représentants engagés dans l'exécution du budget devrait être élaboré conjointement avec la mairie (et le partenaire au développement) afin de rester en conformité avec la Loi (le Maire est l'ordonnateur du budget), en garantissant par exemple un compte rendu régulier de ces comités tant en direction des usagers que de la mairie.

**Tableau 2.2:** Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase de suivi de l'exécution du budget communal

<b>Procédures retenues</b>	<b>Dispositif de mise en œuvre</b>	<b>Rôle de la mairie</b>	<b>Rôle des OSC</b>
<b>P 2.1</b> Compte rendu périodique de l'avancement dans l'exécution du budget	Affichage Communiqué Invitation Sensibilisation Mise en place d'un comité indépendant de suivi	Responsable des différentes tâches du dispositif.	Sensibilisation des populations Réclamation
<b>P 2.2</b> Mise en place d'un comité communal indépendant pour analyser le contenu et suivre l'exécution du budget	Sélection des membres de comité Respect approche genre (diverses composantes)	Adhésion à la mise en place du comité Délègue les membres au cours d'une AG Compte rendu à la mairie Large diffusion de l'existence du comité	Participation à la mise en place du comité Délègue les membres au cours d'une AG Compte rendu à la Mairie Large diffusion de l'existence du comité
<b>P 2.3</b> Demande de compte rendu par le comité communal en fin d'exercice et en fin de mandat	Correspondance au Maire du comité de suivi Préparation de la séance	Mise à disposition des documents au comité par la Mairie	Organisation et planification de la demande: Réclamation
<b>P 2.4</b> Organisation d'une évaluation périodique des performances des biens et services produits sur budget communal par le comité communal de suivi	Evaluation communautaire sur la base de critères comparables d'un service à un autre et notés de façon récurrente	Appui matériel et compréhension du processus	Organisation de l'évaluation d'un service public par l'association représentant les usagers de ce service et le comité de suivi Cotisation des OSC par secteur pour financer le processus Demande d'appui aux partenaires
<b>P 2.5</b> Concertation entre mairie et projet sur le cahier des charges des comités locaux de passation et suivi de marchés sur des infrastructures sociocommunautaires	Information des autorités locales par les OSC concernées et par les partenaires implantant le bien public dans un secteur de compétence de la commune Accord sur les conditions de réalisation et de gestion de l'ouvrage	Approbation de tous les projets	Suivi de la rédaction du cahier de charge
<b>P 2.6</b> Compte rendu périodique par ces comités à la mairie (selon ledit cahier des charges)	Inscription dans le cahier des charges des comités	Exigence de compte-rendu de la part des comités locaux quand ils existent	Participation aux comités et compte rendu aux usagers et à la Mairie

## 2.2 Procédures d'attribution et de suivi des marchés publics

### 2.2.1 Droit de regard de la mairie sur les investissements publics de son territoire

En amont de tout le processus de passation de marchés publics, le déficit d'information sur les projets, leurs objets, leurs bénéficiaires, les montants des dons et les conditions d'attribution sont généralement déplorés<sup>1</sup>. Inversement, l'exécution de projets de construction sans l'œil de la mairie est monnaie courante (projets de construction de la Loterie Nationale du Bénin, de grands partenaires au développement, d'ONG extérieures, etc.)

Face à ce constat, les mesures suivantes sont préconisées:

- la centralisation des informations sur tout projet de réalisation par la cellule de gestion des projets à la mairie;
- la vulgarisation des informations sur les projets (coût, bénéficiaires, acteurs, donateurs etc.) aux populations de la localité qui reçoit le projet;
- l'incitation des partenaires à ne plus se lancer dans des projets fournis clef en main mais à gérer leurs dossiers de façon participative tant avec les élus qu'avec les futurs usagers.

### 2.2.2. Suivi de la passation de marchés

Les marchés publics sont régis par le code public. Dans le cadre de la décentralisation, il y a une commission de passation de marché créée par arrêté du maire. Le choix des membres de cette cellule est précisé dans les textes de la décentralisation<sup>2</sup>. Cette cellule est souvent permanente mais peut être aussi installée de manière temporaire pour répondre à une attribution de marché précise. De manière générale, quelle que soit sa structure, les personnes suivantes sont membres de cette commission:

- le maire ou un adjoint (le plus souvent le Premier Adjoint),
- le BST ou DST,
- le C/SAF et ou DAF,
- le CA de l'arrondissement dans lequel le marché sera exécuté.

La loi autorise la présence d'une personne ressource. C'est à ce niveau que l'imprécision ouvre la voie à toutes sortes de considérations. Des précisions sont alors nécessaires pour donner du contenu à cette personne ressource.

Les services techniques ne sont pas toujours représentés, les usagers des différents services et la société civile plus rarement encore. Parfois, l'argument avancé pour les écarter de la commission est qu'ils sont trop partiaux. Néanmoins, à ce niveau, exemple pourrait être pris sur le secteur de l'éducation. La participation de l'APE semble bien y être un atout et non un facteur de collusion.

---

<sup>1</sup> Les investissements sur fonds propres de la mairie sont assez rares; il en est de même pour les marchés à passer, sauf dans les villes.

<sup>2</sup> Article 126, chapitre 4, pages 41 du recueil des textes de la décentralisation.

Les personnes ressources additionnelles proposées seront donc les représentants des secteurs dans lesquels la passation doit être faite. Ces représentants seront dans l'éducation, le président Co-APE ; la santé, le président COGEA pour l'arrondissement et le président de zone pour l'hôpital de zone ; pour les pistes, le président de l'AUPA. Pour le marché et la gare, il faut une concertation avec les élus locaux et les usagers de ces secteurs, afin de dégager le représentant de ces secteurs car les comités de gestion des marchés ne fonctionnent pas et il existe une pléthore de syndicats sur les gares.

Le dépouillement se fera en fonction de devis de référence. Il a été discuté de l'intérêt de rendre public le dépouillement afin de dissiper les soupçons de « magouille ». Mais étaler les discussions et prises de position des uns et des autres au grand jour est délicat et il est préconisé que seul le résultat soit rendu public.

### ***2.2.3 Suivi de la réalisation des marchés***

Pour le suivi des réalisations des marchés publics, il existe souvent un comité technique de suivi mis en place par la mairie. Le plus souvent, les populations en général et les usagers des réalisations en particulier ne sont pas associés au suivi. Comment alors faciliter le regard des futurs usagers (et parfois réceptionnaires) sans alourdir le travail ?

Faut-il (1) élargir le comité technique pour inclure quelques représentants des habitants (des jeunes et des femmes ou des membres de l'association du secteur concerné), y inclure le CA ou des CV concernés, (2) créer un comité de suivi indépendant du comité technique ou (3) tout simplement demander aux CA d'informer fréquemment la population de l'avancement des travaux?

Parmi les propositions de comités de suivi indépendant, une vise à créer des démembrements ad hoc au niveau des arrondissements du comité de suivi communal qui assureront la surveillance des chantiers de construction ou de réhabilitation des infrastructures. Ils ne se substitueront pas aux comités techniques de suivi mais veilleront au respect des procédures inscrites au cahier des charges de l'entreprise et au non détournement des matériaux. Leur composition obéira à des règles d'équité et de représentativité des usagers. Ils auront un cahier des charges précis à respecter. Ce comité pourra aussi intervenir au lancement, à la réception et au cours de visites de chantier.

-> Pour ce faire, le contenu du cahier des charges et le calendrier des travaux de l'entrepreneur devront ainsi être largement partagés. Toute modification dans le projet initial sera négociée avec la population. La population peut aussi aisément repérer les malversations sur les chantiers. Il y a par exemple des artisans du bâtiment en leur sein

-> Faciliter la communication et la collaboration entre le comité de suivi et la population par le truchement d'un média, par exemple d'une ligne téléphonique.



**Tableau 2.3 :** Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase de passation et suivi des marchés publics

<b>Procédures retenues</b>	<b>Dispositif de mise en oeuvre</b>	<b>Rôle de la Mairie</b>	<b>Rôle des OSC</b>	<b>Autres</b>
<b>Droit de regard de la mairie sur les investissements dans la commune</b>				
<b>P 3.1</b> Centralisation de l'information sur tous les investissements réalisés dans la commune	Sensibiliser tous les initiateurs de projets d'intérêt public à informer la mairie Faire obligation aux CV d'informer systématiquement la mairie de toutes réalisations dans leur village Faire obligation à tous les acteurs d'informer la mairie	Mettre en place un système de collecte d'information Etablir un répertoire des ONG et autres structures Demander la planification sectorielle des services de l'Etat et la liste des PIP la concernant	Les structures doivent informer la mairie de leurs initiatives	Les partenaires font obligation aux structures d'appui d'informer la mairie L'Etat à travers les services déconcentrés informe la mairie
<b>Organisation de la passation des marchés</b>				
<b>P 3.2</b> Vulgarisation des informations sur les projets (coût, bénéficiaires, acteurs, donateur etc.) aux populations de la localité bénéficiaires du projet	Elaborer et mettre en œuvre un plan annuel de communication	Partager les informations sur les projets à la population Faire obligation aux partenaires d'adresser leur plan d'action à la mairie	Inciter les autres structures à adresser leur plan annuel d'actions à la mairie Informer la population sur le contenu des projets	Informer les mairies sur le contenu des projets (Etat)
<b>P 3.3</b> Attribuer un siège aux personnes ressources et un représentant des bénéficiaires dans la cellule de passation des marchés	Mettre en place un mécanisme de réaménagement de la loi	Prendre un arrêté pour désigner ces membres de la cellule de passation Modifier arrêté actuel pour inclure personnes bénéficiaires	Inciter les secteurs bénéficiaires à désigner des représentants actifs	Demander aux députés d'amender la loi sur la passation des marchés publics pour une participation des services techniques et association d'usagers
<b>P 3.4</b> Mise à disposition des règles de confidentialité et de fonctionnement de la cellule de passation des marchés	Adhésion du bénéficiaire aux règles de la passation des marchés	Mise à disposition du texte au bénéficiaire désigné	Sensibilisation des représentants sur l'importance de la réserve	
<b>Suivi des marchés</b>				
<b>P 3.5</b> Mise en place d'un comité de suivi des travaux indépendant.	Créer des démembrements ad hoc au niveau local du comité de suivi communal pour un suivi de proximité	Contribuer à la définition du rôle du comité indépendant Accepter l'existence du comité indépendant et son bien fondé	Veiller au bon fonctionnement du comité (OSC du secteur bénéficiaire)	
<b>P 3.6</b> Informer le comité de suivi du cahier des charges de l'entrepreneur	Mise à disposition du cahier de charges pour toutes les parties engagées Signaler à toutes les parties toute modification			
<b>P 3.7</b> Information de ce comité sur les détournements et malversations sur les chantiers par les riverains	Suivre l'exécution par l'entreprise de son cahier des charges Ligne téléphonique directe			

## **2.3 Procédures de suivi et d'évaluation des services administratifs et d'état civil**

L'état civil est un service de proximité devant par excellence répondre aux sollicitations de la population. La perception qu'a la population de son fonctionnement influence pour une grande part celle qu'elle a de l'administration communale. Mais force est de constater que l'état civil a les mêmes problèmes que tous les autres services de l'administration béninoise. Il faut trop souvent « déposer une pierre sur ton papier pour le soustraire aux intempéries ! » Or ce service fournit des prestations indispensables à la population et constitue également une importante source de revenu direct pour les communes. Enfin, une campagne à tous les niveaux est en cours pour inciter les populations à se faire faire les documents indispensables, qui sont des conditions essentielles pour passer des examens, prendre des crédits, etc.

A l'état civil, la confection de certaines pièces pose des problèmes difficiles à gérer par l'administration communale. C'est le cas des pièces d'identité où l'acheminement des dossiers vers la préfecture retarde la remise des pièces demandées. A cela s'ajoute l'exigence des souches dans la confection et la délivrance des pièces.

Jusqu'à présent, l'évaluation de la qualité des services d'état civil est du ressort du seul secrétaire général de la mairie.

Face à cela, pour offrir à la population autre solution que la grogne, il est recommandé d'afficher et de diffuser par les divers média et dans les langues du milieu les tarifs, conditions et délais d'octroi des diverses pièces ainsi que les horaires d'ouverture des services. Un « guide des usagers » pourrait aussi être édité.

De même, un cahier de passage à la mairie sur l'objet de la visite et le degré de satisfaction de l'utilisateur, ainsi qu'une boîte à suggestions pourront également être instaurés et leurs informations traitées par des élus.

Enfin, des fiches d'entrée enregistrant les demandes de services à la mairie et des fiches de sortie pourraient aussi être proposées et analysées par un comité indépendant représentant les usagers.

**Tableau 2.4:** Procédures et responsabilités en phase de suivi des prestations des services d'état civil et des « grognes »

<b>Procédures retenues</b>	<b>Dispositif de mise en oeuvre</b>	<b>Rôle de la Mairie</b>	<b>Rôle des OSC</b>
<b>P 4.1</b> Définir les horaires de dépôt et de retrait des pièces, les coûts des prestations et les délais et conditions d'obtention et en informer la population via les chefs de village et les médias	Affichage des informations et diffusion par radios, crieurs publics Guide de l'usager	La mairie affiche les informations sur un grand tableau en plein air dans la cour de la mairie et de l'arrondissement pour le guide de l'usager. La mairie élabore le guide de l'usager en petit nombre La mairie utilise les radios locales et les crieurs publics pour faire la diffusion des horaires.	Relaie les informations de la mairie vers les lieux publics. Multiplie le guide et le diffuse à ses frais. La société civile rappelle à la mairie, au conseil communal, au chef d'arrondissement par écrit (prendre référence, généralisation du courrier/rencontre) le non respect de la procédure S'il n'y a pas de réponses satisfaisantes, généraliser le courrier à l'ensemble des membres du CC. Si le mal persiste la société civile fait recours à l'autorité de tutelle (qui met les responsables communaux en demeure) et ou fait des déclarations médiatiques (conférence de presse)
<b>P 4.2</b> Rassurer les citoyens sur l'accueil qui leur sera assuré	Les employés ont des pancartes sur leur table: « nous nous engageons à lutter contre la corruption » les CV utilisent leurs murs ou ceux de leurs voisins pour faire passer des messages	Le maire apprécie l'agent de l'état civil à la mairie Le maire donne des instructions pour que les affichages soient faits.	Idem Affichage de la société civile sur la lutte anti-corruption dans la mairie/ arrondissement sur autorisation du maire
<b>P 4.3</b> Enregistrer les critiques et suggestions des usagers	Ouverture d'un cahier de passage sur objet de la visite et degré de satisfaction de l'usager - Mise en place d'une boite à suggestion dans l'enceinte de la mairie et des arrondissements et élaboration de règles de dépouillement	Le cahier est déposé à l'entrée et évalué par la SG. Cela lui permet d'avoir une idée du nombre de demandes et de prestations satisfaites ou non. Les suggestions sont dépouillées à la réunion mensuelle de CA et compte rendu aux usagers et à la Mairie	Mode d'accès : libre consultation par la société civile Utilisation du dispositif (1) pour demander des comptes (écrit, recours etc.) Désigner les représentants de la société civile à partir du point focal pour le dépouillement
<b>P 4.4</b> Expliquer largement les divers services rendus par la commune	Journée porte ouverte à la mairie et ses services administratifs	C'est la mairie qui organise ; elle définit quand et comment !	La société civile fait une large diffusion; réclame l'organisation en cas d'oubli.
<b>P 4.5</b> Contacts entre élus et citoyens	Rencontres formelles à périodicité définie entre les CA et leurs administrés	C'est la mairie qui organise ; elle définit quand et comment !	La société civile fait une large diffusion; réclame l'organisation en cas d'oubli.

## 2.4 Suivi des sources de mécontentements

Les mécontentements s'expriment assez largement au travers des « grognes » sur les ondes. Il existe même des associations d'auditeurs de diverses radios locales qui dénoncent les mauvaises pratiques, vérifient les grognes suspectes et rectifient parfois des dénonciations injustifiées sur le fond comme sur la forme. Certaines mairies ont mis en place des dispositifs efficaces pour recueillir, analyser, traiter des appels et y répondre par voies d'onde et par fora.

### **Bonnes pratiques:** *Gestion des grognes et plaintes de la population*

Pour entretenir de manière permanente un dialogue avec la population, certaines mairies ont initié diverses méthodes pour répondre à certaines grognes sur des sujets méritant des éclaircissements. A ce titre aussi bien à Abomey qu'à Covè, les chargés de communications de la mairie ou des élus répondent régulièrement à des préoccupations contenues dans les grognes. De même, à Zogbodomey la mairie a initié deux émissions interactives successives sur Radio Tonignon:

- *le franc-parler*, une émission interactive où la population critique ouvertement les insuffisances dans la gestion communale et des services sociaux
- *l'autre son de cloche* où les personnes indexées ou l'autorité communale prennent acte des critiques et propositions de la population, donnent des éclaircissements au besoin, situent les différentes responsabilités mais surtout donnent une idée de la feuille de route permettant d'avancer ou de corriger l'insuffisance soulevée.

Au-delà de cette organisation médiatique une cellule a été installée au niveau de la mairie pour analyser le contenu des grognes et orienter la politique de communication et l'action communale au vu des réactions des populations. Cette cellule est présidée par la secrétaire générale de la mairie.

Face à cela, il a été préconisé de généraliser les dispositifs de prise en compte des « grognes » au niveau des mairies (tableau 2.4). Mais les avis étaient partagés sur la question et ont entraîné sa gestion par chaque mairie.

Toutefois, quelques principes sont à respecter pour qu'un tel système soit productif. Une grande ouverture d'esprit est nécessaire de part et d'autre sinon le citoyen  $\lambda$  qui aura critiqué un CA sera poursuivi durant toute la durée du mandat. Inversement, les citoyens ne doivent pas partir sur un pied de guerre à ces rencontres. En un mot, la modération est indispensable en tout et de part et d'autre. L'idée de revanche doit être exclue des dires, des faits et gestes de chacun.

Remarquons qu'à l'inverse les représentants de la société civile n'ont pas élaboré de propositions pour traiter et porter les grognes et mécontentements.

## **Partie III : Procédures de gestion sectorielle**



### Echanges intercommunaux des acteurs d'un même secteur

2 *Appui au contrôle et suivi citoyens de la gestion communale. CEBEDES/ PGDP-DANIDA.*

### 3- Procédures pour la gestion des secteurs

Dans les faits, depuis plusieurs décennies, l'Etat s'est partiellement désengagé de la gestion quotidienne et du financement de nombre d'infrastructures communautaires et a confié des tâches de gestion et parfois de collecte de taxes aux représentants des usagers. Dès lors, la société civile au lieu de se cantonner dans son rôle de défense des intérêts des usagers de ces services collectifs, et face à l'abandon de l'Etat, s'est vue attribuée des rôles qui l'éloignent de son premier rôle. Ainsi, de plus en plus, la société civile s'est concentrée sur des rôles initialement dévolus aux autorités: collecte de taxes et paiements de prestations, pression sur les usagers etc. Les OSC se sont retrouvées donc dans une position de juge et partie, coincée entre des usagers mécontents et une administration ne prenant pas toujours ses responsabilités de fourniture de biens et services publics et réclamant de surcroît des recettes fiscales ou parafiscales. C'est cet héritage qui a été transmis aux communes issues de la décentralisation.

Aujourd'hui, quels que soient la nature du transfert de compétences prévu par la Loi et l'état actuel de ce transfert, les citoyens attendent des élus communaux qu'ils exercent un certain contrôle de proximité sur l'activité des structures de gestion ou de cogestion mises en place et se portent garants de la fourniture des services collectifs. Mais la Loi confère dans certains secteurs des compétences partagées entre communes et administrations centrales, sans que ce partage ne soit très clair (tableau 3.1). Ainsi par exemple, dans le secteur de l'enseignement primaire, aux communes reviennent les constructions scolaires, à l'administration scolaire l'enseignement et le personnel, mais dans les faits, les attributions de beaucoup de tâches sont en cours de redéfinition, comme par exemple l'embauche et le paiement des « communautaires ». De même, la loi ne dit rien sur les prérogatives des divers comités représentant les usagers, qui peuvent être supplantés ou complétés par des privés qui se chargeront de la gestion de certaines infrastructures (AEV, marchés importants, etc.). Selon les modèles choisis, les rôles de la société civile vont de la gestion à la cogestion, de la cogestion au contrôle de la gestion d'un gérant ou d'une administration.

Tout ceci n'a pas toujours permis de définir clairement la position de la mairie face aux compétences transférées. Mais dans certains domaines, les responsabilités ont été clarifiées. A ce titre, la collecte de taxes est une tâche des autorités publiques. Les services compétents sont mandatés à cet effet par l'Etat central ou les mairies selon les dispositions de la Loi.

Le rôle de la société civile à ce niveau est de quatre ordres: la vérification de l'authenticité des taxes payées par les usagers, le suivi de la rentrée effective des taxes dans la caisse de la commune, le contrôle de l'inscription des recettes au budget et la planification des affectations de ces recettes.

D'un autre côté, le contrôle de la qualité des services collectifs fournis par chaque secteur et de leur adéquation avec les besoins des usagers demeure la tâche essentielle des OSC. Partant de ce principe, les rôles peuvent alors être mieux clarifiés pour chacun des secteurs initialement prévus.

**Tableau 3.1 :** Etat actuel des transferts de compétences selon les Lois et décrets d'application

Secteur	Etat avant décentralisation	Situation prévue avec décentralisation
Education	Décisions : Ministère Gestion écoles : cogestion entre APE et directeur	Décisions sur infrastructures : Mairie Décision sur autres domaines : Ministère Gestion écoles : cogestion entre APE et directeur Contrôle de la gestion de l'école : Ministère
Eau	Décision : Service déconcentré de l'Hydraulique Gestion points d'eau : Comité de gestion ou Association des usagers de l'eau Contrôle de gestion du point d'eau : Service déconcentré de l'Hydraulique	Décision : Commune Appui conseil : Service déconcentré Gestion points d'eau : Comité de gestion ou délégation à un gérant privé sous contrôle de l'Association Contrôle de gestion du point d'eau : -
Santé	Décision : Ministère et zone sanitaire Gestion des centres : COGEA Contrôle de la gestion des centres de santé : ?	Décisions sur infrastructures niveau arrondissement : Mairie Décision sur autres niveaux et domaines : Ministère et zone sanitaire Gestion des centres : COGEA Contrôle de la gestion des centres de santé : -
Marché	Décisions : Sous préfet Gestion du marché : comité de gestion parfois Perception de taxes : sous-préfet Contrôle de gestion : parfois OSC de façon ad hoc	Décisions : mairie Gestion du marché : Mairie Perception de taxes : mairie Contrôle de gestion : -
Pistes	Décisions : Ministères des transports, de l'agriculture, acteurs de la filière coton Gestion courante : Perception de taxes : indirecte sur le coton Contrôle de gestion : néant	Décisions : Mairie Gestion courante : Association des Usagers des Pistes Perception de taxes : Association des Usagers des Pistes Contrôle de gestion: mairie, CC/AUPA
Gares routières	Décisions : Syndicats de transporteurs Gestion courante : Syndicats Perception de taxes : syndicats qui rétrocèdent à l'Etat Contrôle de gestion : néant	Décisions : Mairie Gestion courante : Mairie Perception de taxes : Mairie Contrôle de gestion : -

L'état des lieux réalisé avec les différents secteurs montre dans la plupart des cas des problèmes de communication et de coordination entre mairie et comité de gestion, comité de gestion et services techniques, services techniques et enfin entre ces acteurs et les usagers. Néanmoins, nous allons



observer de grandes différences de « traditions » d'un secteur à un autre. Certains secteurs ont développé de bonnes pratiques qui pourront inspirer les autres.

C'est ainsi que les procédures de cogestion, de compte-rendu et de contrôle sont assez élaborées dans le secteur de l'éducation, même si l'application n'est pas toujours à la hauteur des dispositions inscrites dans les textes. L'expérience de la maintenance des pistes rurales est aussi riche en enseignements

### **3.1- Procédures de suivi de la gestion et des investissements des écoles**

#### ***3.1.1 Elaboration et suivi du budget de l'école***

Dans le secteur de l'enseignement primaire, les procédures d'élaboration, exécution et suivi du budget de l'école sont assez codifiées et les directeurs d'école sont formés régulièrement pour être à même de les appliquer. La formation des membres des bureaux des APE est moins systématique. L'Etat alloue une subvention à chaque école primaire publique en fonction du nombre de groupes pédagogiques. Cette subvention est virée au Trésor Public local.

Chaque école élabore un budget. C'est essentiellement un budget de fonctionnement. Il permet de planifier et de justifier l'utilisation de la subvention publique allouée à chaque école (mais n'inclut pas toujours les cotisations des parents et autres sources de recettes).

Pour élaborer ce budget, sur demande du directeur, le personnel enseignant fait l'inventaire de ses besoins. Ensuite, l'avant projet du budget est élaboré par le Directeur et le bureau de l'APE puis envoyé à la circonscription scolaire pour examen de conformité. L'assemblée générale regroupant le bureau APE, le C/CS ou son représentant, des parents d'élèves et le personnel enseignant vote le budget à exécuter.

Le directeur rend compte au CCS par transmission du procès verbal du vote du budget ainsi que de trois copies du budget, et rend compte au personnel enseignant à travers une réunion du personnel. Le CCS est chargé de vérifier la conformité du budget avec les textes en vigueur.

A cette étape, les textes prévoient une approche d'élaboration du budget qui permet une large participation des parents et enseignants. Tous les directeurs n'ont pas cette compréhension. Les bureaux des parents d'élèves ne jouent pas non plus toujours leur rôle et la participation des parents aux AG reste trop faible. La procédure proposée vise donc à encourager la participation des parents aux AG (tableau 3.1).

Le budget est exécuté par le directeur et le président APE qui procèdent conjointement aux décaissements.

L'exécution du budget est suivie par plusieurs instances :

- les parents doivent participer à trois AG par an au cours desquelles le budget prévisionnel et le budget exécuté sont présentés ;
- le CCS doit s'assurer du respect des textes administratifs et contrôler les structures de gestion ;
- la DIVI vient aussi faire des contrôles inopinés ;

- élèves et enseignants sont membres de comités de suivi du matériel scolaire, parents, élèves et enseignants de comités de gestion des vivres des cantines.

Au total, le suivi de l'exécution du budget est assez bien assuré quand les procédures prévues sont respectées et mises en œuvre par des personnes bien formées sur leurs prérogatives et tant que le désir de malversation ne domine pas les pratiques des responsables. Une difficulté est d'amener les parents d'élèves à participer effectivement aux AG essentielles à la vie de l'établissement. A cet effet, certains participants ont proposé de coupler l'AG de fin d'année avec la journée porte ouverte, de convier les parents par crieur public et de rendre aussi attrayant que possible cet événement.

Mais, il faut noter que la mairie n'est pas impliquée dans le suivi ni même informée des budgets et leur exécution au niveau des écoles. Seuls les chefs d'arrondissement sont impliqués de façon ad hoc à diverses actions (campagne en faveur de la scolarisation, règlement de conflits, etc.)

Quelques procédures simples sont proposées pour rendre encore plus performant l'état actuel:

- envoi d'une copie du budget à l'APE, à la Co-APE et au conseil communal;
- consolidation dans le budget des recettes issues de l'apport de la population qui prend des formes diverses, afin d'avoir un budget unique de fonctionnement et d'investissement de l'école ;
- dynamisation des comités de suivi du matériel scolaire et des vivres des cantines afin d'éviter la mauvaise gestion. Ces comités devraient pouvoir faire un rapport à l'AG de fin d'année sur leurs activités.

### **3.1.2 Suivi des investissements au niveau des écoles**

**Décisions de construction** : La plupart des constructions échappent encore à la commune. L'obtention d'un financement de construction d'école est facilitée par l'implication de fils du terroir dans les instances de décision ou les réseaux de coopération et ces procédures informelles contournent la commune sans tenir compte des priorités inscrites au PDC. A l'heure actuelle, les autorités communales, faute de ressources propres, sont souvent exclues des processus de décision et de suivi sur les constructions qui pourtant relèvent désormais de leur domaine de compétences.

**Cofinancement des parents d'élèves** : l'APE et le directeur sont tenus de demander l'autorisation au C/CS pour lever des cotisations et de rendre compte des cotisations prélevées au niveau des parents, par exemple au niveau des constructions d'infrastructures. Dans la pratique, l'absence de compte-rendu reste un facteur de « flou ». Ce flou est renforcé par la diversité des procédures et exigences des divers projets et partenaires finançant de tels investissements (certains exigeant 10%, d'autres 20% de participation communautaire, etc.).

**Passation de marchés** : Certaines APE ont été formées par des projets pour pouvoir participer en connaissance de cause aux passations de marché, choix de site et suivis de chantiers de construction d'écoles avant de les réceptionner. Les autres devraient chercher à renforcer leurs compétences en ce sens avec l'appui de leur Co-APE.

Ainsi que cela a déjà été mentionné dans la partie II du document, la commune doit être plus systématiquement impliquée :

- dans le processus d'allocation des financements qui doivent tenir compte des priorités communales (souvent inscrites au PDC),
- dans le suivi de construction d'infrastructures, grâce au compte-rendu par les APE de leurs activités.

### ***3.1.3 Evaluation de la qualité du service éducatif fourni par l'école***

L'évaluation de la qualité du service rendu est faite (en théorie au moins) lors de l'AG de fin d'année où les enseignants présentent le bilan pédagogique et où une place est faite aux autres points comme la qualité de la cantine, etc. Mais les parents ne participent pas toujours comme il se doit à ces étapes. De plus, le cadre est conçu pour l'expression de l'équipe enseignante et non des parents et élèves.

Un dispositif d'évaluation des services fournis par l'école, la société civile conduite par l'APE mais aussi avec des personnalités hors APE sera progressivement mis en place.

Une première étape consiste à organiser une journée porte ouverte où sont invités les parents d'élèves qui s'informent sur tout ce qui se fait dans l'école. Il est alors permis aux parents et aux enseignants de faire des critiques ouvertes. Néanmoins l'exercice est difficile sans facilitation extérieure et organisation de la communication, car les parents pourraient craindre de critiquer les enseignants de leurs enfants (et inversement). Diverses procédures pratiques sont à prévoir en ce sens (discussions en groupes homogènes avant la discussion en grand groupe, notation individuelle à bulletin secret sur des indicateurs de performances identifiés collectivement).

Certaines critiques doivent pouvoir remonter au niveau de la commune et de l'Etat en utilisant les canaux de la Co-APE et du CCS.

**Tableau 3.2 :** Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase de suivi de la gestion des écoles

Procédures retenues	Dispositif de mise en œuvre	Rôles de la Mairie	Rôle des OSC	Autres
<b>Elaboration du budget</b>				
<b>P 5.1</b> Inviter de manière convaincante les différents parents aux AG	Invitation Communiqué radio Crieurs publics Adapter les AG aux milieux	-	Sensibilisation, proposition pour rendre l'AG attrayante	Les Directeurs organisent et enseignants participent
<b>P 5.2</b> Elaboration du projet de budget de l'école conjointement par l'APE et le directeur après consultation des enseignants	Susciter la participation à l'élaboration de l'avant projet Recenser des besoins AG des acteurs concernés	-	Réunion du bureau APE	Les Directeur consulte le personnel de l'école
<b>P 5.3</b> Envoi d'une copie du budget à la Co-APE et à l'administration communale	Correspondance Multiplication du document	La Mairie vérifie la réception du budget de toutes les écoles et exploite pour budget consolidé au niveau communal	La Co-APE vérifie la conformité aux procédures et la fonctionnalité de l'APE	Les Directeurs se chargent de l'envoi
<b>P 5.4</b> Consolider le budget de l'école avec toutes les sources de recettes, en particulier les cotisations des parents	Recenser les sources de recettes		Sensibilisation, information, aides, plaidoyer pour rendre la procédure obligatoire	Le Directeur contribue à l'élaboration du budget consolidé avec appui du CCS
<b>Suivi de l'exécution du budget</b>				
<b>P 5.5</b> Rendre public le budget de l'école et faire le compte rendu de son exécution	Diffuser le budget voté, Organiser une AG pour le compte rendu de l'exécution.	Se faire envoyer le compte rendu S'assurer du bon fonctionnement des instances de compte rendu dans chaque école	Rendre disponible le budget Organiser le compte-rendu aux parents de l'exécution du budget	Rendre disponible le budget voté Organiser le compte rendu
<b>P 5.6</b> Suivre le bon fonctionnement des comités de gestion du matériel et des vivres.	Redynamiser les comités existants	Appui	Appui financier et matériel	Suivi du personnel de l'école <sup>2</sup> , appui des partenaires
<b>Suivi des investissements</b>				
<b>P 5.7</b> Former et recycler les membres APE pour les rendre aptes au suivi des marchés	Redynamiser les bureaux APE, définir les axes de formation et leur programmation et financement	Participation active aux décisions de construction	Compte rendu aux mairies Renforcement des compétences de suivi	Appui technique et financier
<b>Evaluation des services</b>				
<b>P 5.8</b> Recueillir les critiques des parents et enseignants lors d'une journée porte ouverte	Communiqué radio, crieurs publics pour invitation, définir le planning de déroulement, créer un cadre facilitant la critique	Appui	Créer le cadre pour une bonne expression des divers parents Veiller à la prise en compte des critiques	Directeur crée un cadre pour une bonne expression des critiques des enseignants et des parents

## 3.2- Le guide des procédures du suivi de la gestion et des investissements des points d'eau

A l'heure actuelle, les populations rurales participent à l'investissement et sont responsables de l'entretien et du renouvellement du matériel de leurs points d'eau. A cet effet, des comités de gestion sont chargés de prélever les recettes tirées des ventes de l'eau et de les affecter à la maintenance des ouvrages et, pour les gros ouvrages, de constituer des réserves permettant le renouvellement de l'investissement.

L'analyse sectorielle au niveau de l'eau lors de l'élaboration du schéma de développement sectoriel (SDS) « eau et assainissement » dans certaines communes du Zou a révélé, outre l'inégale répartition des points d'eau et la concurrence avec les eaux de surface de mauvaise qualité, certaines insuffisances au nombre desquelles:

- la gestion difficile des points d'eau et le manque fréquent de transparence dans cette gestion qui aboutit à leur fermeture,
- l'absence d'instance de contrôle légitime pouvant demander des comptes à ces comités,
- la faible volonté de la population à payer l'eau due à une connaissance insuffisante du bien fondé de la collecte de recettes pour une gestion durable des points d'eau,
- l'implication encore faible des mairies dans le processus de décision d'implantation des infrastructures et de contrôle de la gestion des points d'eau sauf dans quelques communes pilotes.

### 3.2.1 Clarification des responsabilités dans la gestion des points d'eau

La clarification de certains points s'avère nécessaire pour éviter quelques ambiguïtés :

- Les infrastructures d'eau sont-elles sociocommunitaires ou communales et qui a le pouvoir de décision, le devoir et la charge de les entretenir en dernier ressort, le droit de propriété et le pouvoir d'en déléguer la gestion ? Les pratiques actuelles sont en contradiction avec l'esprit initial de la loi de la décentralisation. Si l'infrastructure est sociocommunitaire, la « communauté » ( ? ) est seule responsable des déboires liés à la mauvaise gestion, au mauvais entretien, doit décider en conséquence (sur la base d'une bonne information bien sûr) du prix de vente de l'eau et de la nature de son comité de gestion, et doit aussi se débrouiller avec ses contributions. Si l'infrastructure est communale, la commune peut (au moins en théorie) décider d'appliquer un prix de vente plus équitable (les habitants jouissant de l'eau des puits artésiens générant alors aussi des recettes en achetant l'eau), de faire une certaine péréquation des ressources pour que les zones riches financent les zones pauvres, de cofinancer sur fonds propres certaines rubriques dans des zones défavorisées et de contrôler les comités de gestion pour assurer la fourniture régulière d'eau aux usagers. Même si dans un premier temps, la plupart des AEV ne génèrent pas de grands surplus et ne peuvent prétendre pré-financer beaucoup d'infrastructures, il s'agit plutôt d'une question de principe.

De la première question découle la seconde.

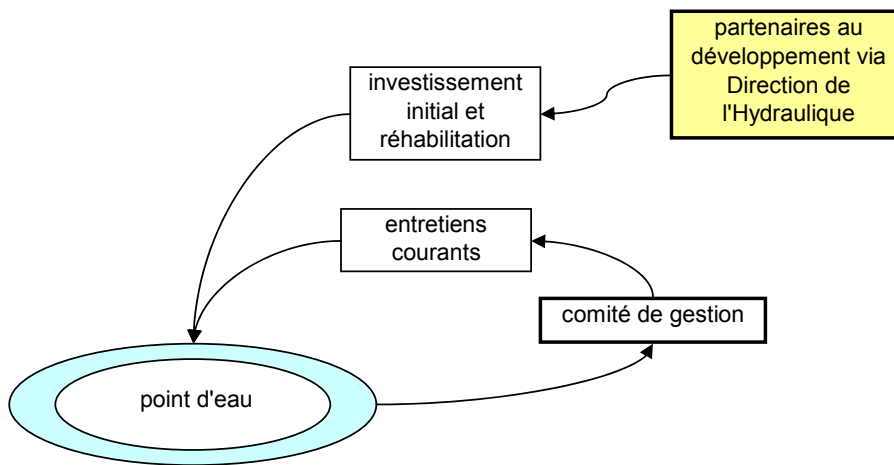
- Les recettes de l'eau doivent-elles être exclusivement gérées au niveau de la communauté qui les génèrent ou peuvent-elles être partiellement transférées ? Au-delà de la question de principe, il y a aussi une question de sentiment de solidarité qui peut influencer la volonté à payer. Les habitants d'un même village sont encouragés à payer l'eau si le surplus répare le

toit de leur école, mais le seront-ils si le surplus facilite la construction d'une pompe dans d'autres villages, voire d'autres arrondissements ?

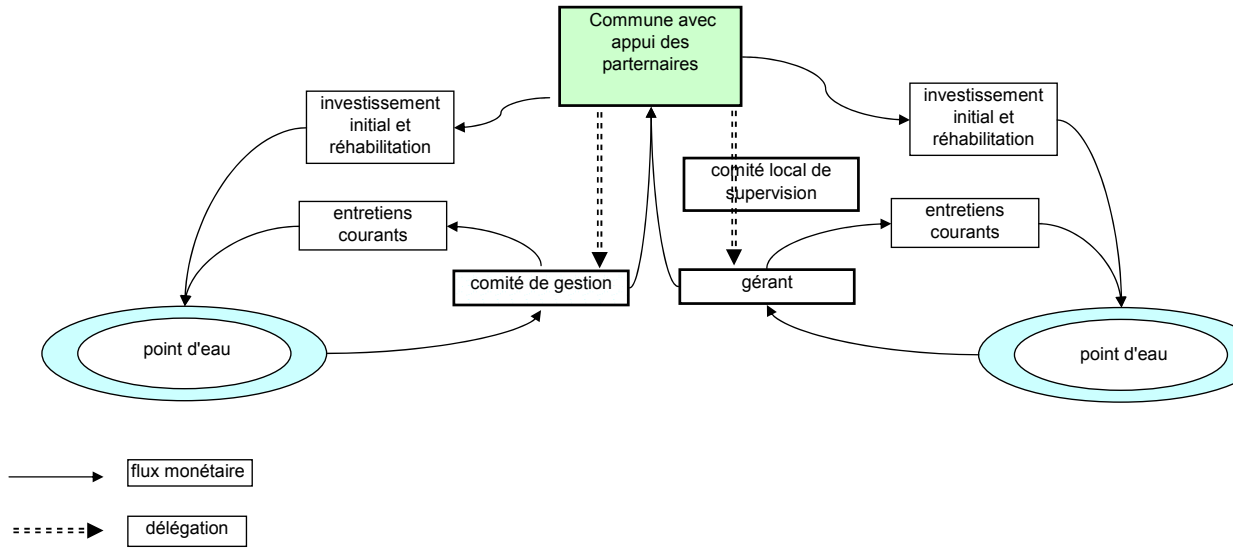
En résumant, trois dispositifs peuvent être envisagés (Graphique 3.1) :

- a) Dans la situation actuelle, l'Etat avec l'appui des partenaires au développement décide et finance l'investissement initial puis le comité local de gestion du point d'eau se voit déléguer la collecte de recettes de vente de l'eau et la maintenance de l'infrastructure. Dans le cas de grosses infrastructures (AEV), les recettes sont réparties entre fonds pour entretien courant et fonds pour les futurs investissements. Mais ces deux fonds sont gérés par l'association locale (AUE). Le droit de regard de l'Etat sur ces comités est réduit.
- b) Si les ressources d'investissement sont transférées à la commune, un schéma hybride serait de poursuivre avec le même transfert implicite de gestion aux communautés locales dont le comité ou l'association gèrerait les recettes et dépenses de l'eau de façon autonome. Ce comité pourrait même affecter des recettes excédentaires à d'autres infrastructures.
- c) Si les ressources d'investissement sont transférées à la commune et qu'elle assume la propriété et la maîtrise d'ouvrage en matière d'eau, elle peut par contre établir des relations de délégation de gestion avec des privés ou des comités d'usagers. Néanmoins, elle centralise les excédents de recettes et répartit des ressources aux installations et renouvellements d'infrastructures et équipements.

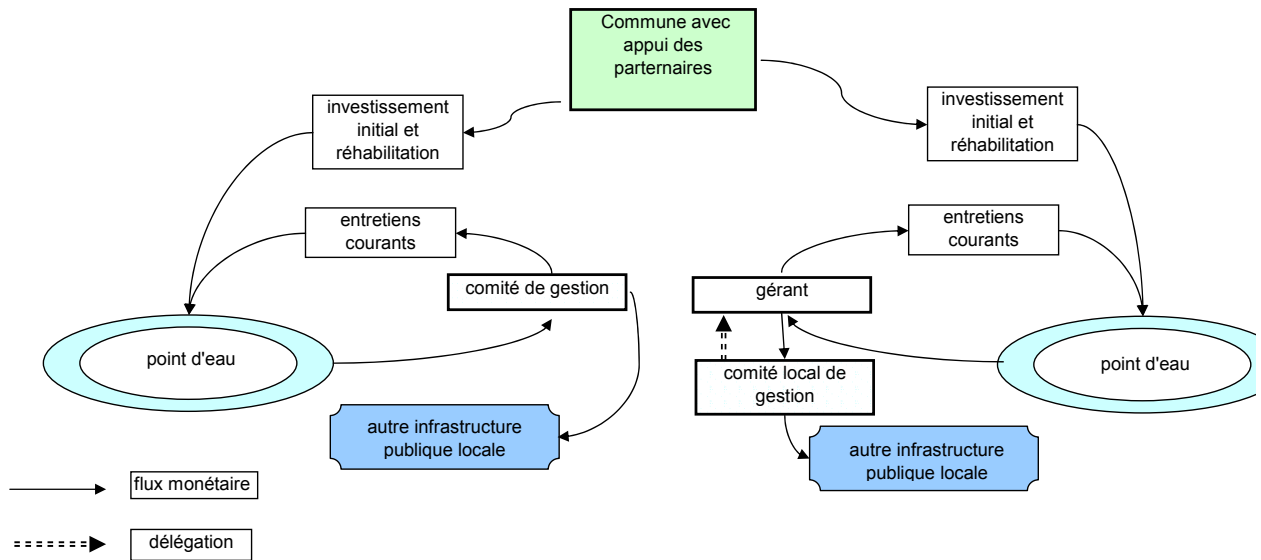
a) *Situation actuelle : « délégation communautaire » par l'Etat*



b) Situation possible de transfert aux communes qui transfèrent aux communautés



c) Situation de transfert aux communes affectant les ressources et déléguant la gestion des points d'eau

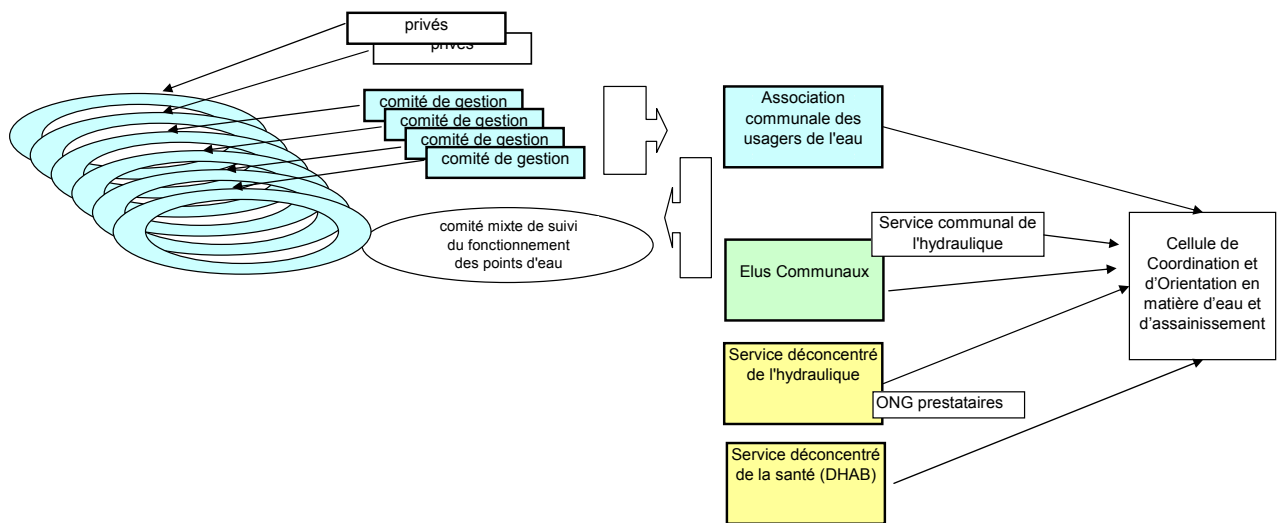


**Graphique 3.1** : Comparaison entre trois dispositifs institutionnels dans le domaine de l'eau

## 2.2.2 Proposition de partage des tâches entre société civile et élus

Sur la base des propositions des acteurs et des discussions avec les différentes catégories, un schéma institutionnel a été retenu (graphique 3.2). Il est basé sur trois types d'organes à savoir:

- les comités de gestion des infrastructures gèrent au jour le jour les points d'eau;
- l'Association des Usagers de l'Eau fédère les comités et défend les intérêts des usagers et;
- la Cellule de Coordination et d'orientation en matière d'eau et d'assainissement est un organe de la commune.



**Graphique 3.2 :** Schéma institutionnel dans le secteur de l'eau

### Les comités de gestion des infrastructures

Les comités de gestion des points d'eau sont installés au niveau de tous les ouvrages et infrastructures d'approvisionnement en eau potable des populations. La mairie procèdera au renforcement des capacités des comités déjà en place ainsi qu'à la mise en place des mécanismes de leur renouvellement et de leur contrôle. Ces comités sont chargés de la gestion des ouvrages d'eau potable au niveau local et devraient en rendre compte à la cellule de coordination qui est l'instance de décision et de contrôle au niveau communal.

### L'Association des Usagers d'Eau

Les comités de gestion de points d'eau potable se fédèrent au niveau communal en une Association des Usagers de l'Eau. Cette association est chargée d'assurer le plaidoyer auprès de la commune, de l'Etat, etc., pour que l'eau soit fournie aux usagers dans les meilleures conditions possibles. L'association peut également suivre et évaluer la qualité des services offerts et veiller au bon fonctionnement des comités qui la composent.



### **La Cellule de Coordination et d'Orientation en matière d'eau et d'assainissement**

Dans les communes qui se sont dotées d'un service communal de l'hydraulique et où le transfert de compétences est avancé, la Cellule de Coordination est l'instance de décision en matière d'eau et d'assainissement dans la commune. Cette cellule est composée de :

- 2 représentants de la Commission des Affaires Sociales de la Mairie qui président la cellule ;
- le Chef du Service Communal de l'Hydraulique qui en assure le secrétariat ;
- 1 représentant du Service Régional de l'Hydraulique qui représente le conseil technique de la cellule ;
- 2 représentants de l'Association Communale des Usagers de l'Eau ;
- 1 représentant des structures d'assainissement au niveau de la commune ;
- 3 représentants des Chefs d'Arrondissements ; et
- 1 représentant de la DDHAB.

Cette cellule a les prérogatives suivantes :

- Elaboration des stratégies communales de développement du secteur de l'eau et de l'assainissement en cohérence avec la stratégie nationale ;
- Planification des réalisations (ou réhabilitation) des infrastructures et ouvrages d'eau et d'assainissement dans la commune ; et
- Planification de la gestion et de l'affectation des ressources et bénéfices issus de la vente de l'eau dans la commune.

Cette cellule constitue le chapeau politique du Service Communal de l'Hydraulique.

Le Service Communal de l'Hydraulique est créé pour s'occuper de l'eau et de l'assainissement. Sur le plan administratif, il est intégré au Bureau des Services Techniques (BST) de la commune. La cellule se fait conseiller par des instances déconcentrées au niveau des arrondissements qui ont un pouvoir délibératif. Ainsi quand il est question de décider de la construction ou de la réhabilitation d'un point d'eau ou d'arbitrer entre plusieurs constructions, le chef d'arrondissement concerné réunit les chefs de village, les représentants au niveau arrondissement de l'AUE, le ou les comités provisoires qui organisent la perception des quotes-parts communautaires et la question est débattue lors d'une séance publique.

**Comité mixte de suivi du fonctionnement des points d'eau :** Un comité de suivi constitué d'élus locaux, de diverses personnes ayant compétences variées en matière d'Eau et d'Assainissement et de personnes ressources, est mis sur pied. Ce comité suit et évalue la mise en œuvre des procédures.

Diverses propositions de procédures ont été élaborées pour réguler les relations entre points d'eau et conseil communal :

- La mairie met en place une Cellule de Coordination et d'orientation en matière d'eau et d'assainissement qui élabore la stratégie de l'eau, définit les règles de délégation de gestion et arbitre les choix de lieux d'installation des nouveaux points d'eau.
- Les comités de gestion des points d'eau sont installés par les usagers sous l'œil de la mairie et le CC exerce un droit de contrôle sur leur gestion (sanction en cas de mauvaise gestion).
- Le CC sur la base des travaux de cette cellule élabore une convention de gestion des points d'eau avec les comités de gestion et avec les privés.

- Le CC sur la base des recommandations de cette cellule définit les conditions et critères de subventions, de dons ou de prêts pour la réalisation des ouvrages publics d'eau potable (contribution des bénéficiaires exigée en plus de ces subventions).

- Le CC facilite et définit les conditions et critères de prêts entre ouvrages en collaboration avec les structures (comité de gestion, Usagers, CC, service technique).

- Le CC avec les représentants des bénéficiaires organise un comité mixte de suivi du bon fonctionnement et de la bonne gestion des points d'eau.

- Un représentant de la Mairie de même que le président du comité communal des usagers font partie de l'équipe chargée de l'élaboration du projet de budget communal.

### ***3.2.3 Elaboration du budget d'un point d'eau***

La procédure de fonctionnement et de gestion des pompes manuelles n'inclut pas le principe de l'élaboration d'un budget prévisionnel des recettes et dépenses. Néanmoins par endroits, il existe l'idée des dépenses et recettes mais pas sous forme d'un budget judicieusement élaboré.

Pour ce qui est des AEV, le comité directeur (Trésorier, Président, Secrétaire), les notables et les membres de l'AUE sont invités à participer à l'élaboration du budget. Le comité de gestion qui élabore le budget prend en compte la maintenance des ouvrages et le paiement du gérant. Le processus reste contrôlé par le service d'hydraulique (SH) malgré les textes et lois de la décentralisation (articles 90 et 93 de la loi N° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes). A ce titre, il faut l'autorisation de la Direction de l'Hydraulique avant le retrait des fonds (issus des recettes) à la CLCAM, afin d'éviter que les réserves prévues pour le renouvellement des infrastructures ne soient utilisés à d'autres fins.

De plus en plus, la mairie doit devenir une composante essentielle de la gestion de l'eau dans la commune. Les procédures d'utilisation des recettes des points d'eau relèvent donc de la commune, qui prend ses décisions en respectant la stratégie nationale sectorielle de l'eau et en évaluant ses capacités financières propres à assurer l'entretien des infrastructures qu'elle détient.

### **Procédures**

- La commune via sa cellule de coordination élabore un jeu de règles de bonne gestion des réserves constituées à partir des recettes de la vente d'eau issues des divers ouvrages et le CC les vote ;

- Le comité de chaque point d'eau élabore un budget annuel avec la participation de la Mairie et du comité communal des usagers.

### ***3.2.4 Evaluation des services***

Les nombreuses demandes formulées pour l'extension et l'adduction d'eau témoignent de l'intérêt de la population pour ce type de point d'eau mais il faut faire savoir que l'eau d'AEV aura un coût de revient et donc un prix de vente plus élevé.

Pour les AEV, le contrôle des ventes et le suivi des recettes sont faits sans grandes difficultés car les AEV dans certaines communes comme Zogbodoméy sont munies de compteur. Pour les autres aspects de la gestion du point d'eau, on note un suivi des gérants par les animateurs prestataires du service de l'hydraulique même si ce suivi n'est pas toujours régulier. Notons qu'au niveau des

AEV, il faut le quitus du service départemental de l'hydraulique avant d'organiser les Assemblées Générales extraordinaires.

Mais au niveau des FPM (Forage équipé de Pompe à Motricité humaine), il y a des problèmes. Les populations ne sont pas satisfaites de leur prestation. Cette non satisfaction est pleinement exprimée lors des AG qui sont tenues deux fois par an dans certaines communes comme Zogbodomey. Diverses plaintes ont été formulées de la part des populations. Les plaintes concernent les frais élevés de la bassine, la mauvaise gestion des fonds par les comités de gestion et la lenteur observée au niveau des réparations en cas de panne. Mais il n'existe aucun dispositif permettant de recueillir ses plaintes, de les étudier judicieusement et d'y répondre.

S'agissant du coût de la bassine, le conseil communal n'a pas encore pris les choses en main dans toutes les communes car le service technique départemental, en attendant la validation de la nouvelle stratégie de la gestion de l'eau, n'a pas encore transféré les compétences officiellement à la mairie. Le prix de la bassine est fixé compte tenu des charges liées au fonctionnement des points d'eau. A cet effet, les ouvrages simples nécessitent moins de dépenses que les ouvrages complexes.

### **Procédures**

- Dès que le besoin d'AG s'impose pour garantir le fonctionnement du point d'eau, le Chef d'arrondissement peut intimer l'ordre au comité de gestion de convoquer l'AG et en informe la cellule de coordination.
- Définir une procédure de compte rendu des ONG permettant de signaler les cas de défaillances dans la gestion des points d'eau.

La majorité des membres des comités de gestion ne sont pas efficaces. Des formations doivent être organisées en leur faveur ainsi que le choix au moins d'un membre ayant un niveau d'instruction acceptable capable de faire la restitution.

**Tableau 3.3:** Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase de suivi de la gestion des points d'eau

Procédures retenues	Dispositif de mise en œuvre	Rôle de la mairie	Rôle des OSC	Autres acteurs
<b>Instance d'élaboration de la stratégie et des règles de délégation de la gestion des points d'eau</b>				
P 6.1 Mise en en place par la mairie de la Cellule de Coordination et d'Orientation en matière d'eau et d'assainissement	Prise d'un arrêté par le maire en toute responsabilité	Information de la population et des services déconcentrés	Se fédérer pour envoyer des représentants de l'association communale des usagers de l'eau	
P 6.2 Elaboration de principes et règles de contrôle externe sur le fonctionnement et la gestion des comités de gestion des points d'eau	Règlement intérieur pour tous les comités avec les dispositions juridiques exigeant la périodicité des comptes rendus de séances et de gestion des comités à adresser à la cellule de coordination au niveau de la mairie	Veiller au respect des dispositions du règlement intérieur	Veiller au respect des dispositions du règlement intérieur	Adhésion des ONG et services déconcentrés
P 6.3 Elaboration par la mairie d'une convention de gestion des points d'eau déléguée aux comités de gestion et aux privés.	Réalisation d'un document de convention en s'inspirant des expériences nationales et sous régionales Signature d'une convention selon les normes et codes de l'eau en vigueur	Collecte des documents nécessaires (convention nationales et sous régionales) Initiation des rencontres d'élaboration de signature	S'investir dans la documentation Se faire représenter à tous les niveaux	DH/ SRH Assistance et conseil
P 6.4 Définition des conditions et critères de subventions, de participation communautaire, de dons ou de prêts pour la réalisation des ouvrages publics d'eau potable	Vulgarisation des textes déjà élaborés en la matière	Vulgarisation des textes par tout moyen de communication approprié	Implication dans la vulgarisation des textes en accord avec la mairie	DH/ SRH Assistance et conseil
P 6.5 Définition des conditions et critères de prêts sur fonds de recettes de points d'eau en collaboration avec les structures (comité de gestion, Usagers, CC, service technique)	Elaboration d'un texte à partir des expériences pratiques de succès et d'échec Vulgarisation du texte Mise en place des principes de fédération des comités de gestion des points d'eau au niveau communal	-Veiller à l'élaboration du texte -définition du statut et mode de fonctionnement de la fédération vulgarisation des textes	Veiller à l'élaboration du texte Forte implication dans la vulgarisation	DH/ SRH Assistance et conseil
P 6.6 Approbation par les élus communaux de ces règles	-Sensibilisation des Elus -Tenue de sessions du CC à ce propos	-convocation et direction de la séance par l'organe exécutif du conseil communal	Sensibilisation des élus	

**Tableau 3.3:** Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase de suivi de la gestion des points d'eau (suite et fin)

<b>Procédures retenues</b>	<b>Dispositif de mise en œuvre</b>	<b>Rôle de la mairie</b>	<b>Rôle des OSC</b>	<b>Autres acteurs</b>
<b>Fonctionnement des comités de gestion des points d'eau</b>				
P 6.7 Elaboration des budgets prévisionnels au niveau des ouvrages d'eau complexes	Installation d'une cellule conjointe composée de : cellule de coordination et comités	Mettre la logistique à la disposition de la structure	Contribuer activement à ce travail	Assistance conseil de DDH
P 6.8 Contrôle de la mairie sur ces budgets	-Dépôt périodique des rapports à la mairie	Exploite le rapport	Veiller à la transmission des CR	
P 6.9 Suivi régulier et compte rendu du bon fonctionnement des points d'eau à la mairie et à l'AUE	-Définition du principe de collaboration entre Mairie et AUE et mise en place d'un comité mixte de suivi	Veiller au respect des dispositions du règlement intérieur	AUE veille à la réception des CR de suivi	
P 6.10 Compte rendu des ONG assurant le suivi organisationnel à la mairie	Elaboration du cahier des charges	Franche collaboration avec les ONG	Utiliser ce canal	

### **3.3 Le guide des procédures du suivi de la gestion et des investissements des gares routières**

Jusqu'à ce jour les gares sont perçues comme des lieux de perception de taxes plutôt que des infrastructures de services économiques destinées à faciliter l'activité de transport et le gain de revenus par des groupes d'acteurs économiques (transporteurs, commerçants, voyageurs, réparateurs etc.).

Avec la décentralisation, les gares routières sont des infrastructures communales. Mais les problèmes de leur gestion restent entiers et se mélangent avec les questions de prérogatives sur la collecte des taxes. C'est un secteur où les bonnes pratiques ont été rares jusqu'à ce jour.

Néanmoins, les procédures suivantes ont été préconisées :

- Inciter les mairies qui ne l'ont pas encore fait à déléguer la gestion des gares sur la base d'un cahier des charges soit à des comités d'usagers, soit à un gérant privé.
- Supprimer les contrôles routiers par les syndicats et n'autoriser que les contrôles de la police.

#### **3.3.1 Collecte des taxes**

La collecte des taxes est une activité de l'autorité publique mais qui a été partiellement confiée par le passé aux syndicats de conducteurs et transporteurs. Ceux-ci exerçaient leur activité dans les gares mais aussi sur les voies où ils opéraient des contrôles routiers pour déceler les conducteurs n'ayant pas payé leur taxe (« chargements hors parc »). La multiplicité des syndicats et des contrôles routiers de diverses administrations a ajouté à la confusion.

Aujourd'hui, cette collecte est, suivant la commune, assurée indirectement via des syndicats, ou par des collecteurs sous l'autorité de la recette-perception ou encore directement par le service marchand de la mairie. Les « tickets de stationnement » sont émis par l'ANCB et certaines mairies les remettent aux syndicats pour la collecte des taxes. Il n'y a pas d'accord formalisé sur la part des ristournes revenant aux syndicats.

Les comptes rendus sont inexistantes aux usagers des gares (transporteurs) sur les recettes allant à la mairie suite à la vente des tickets de stationnement ou celles des tickets de tour gérés par les syndicats et qui sont supposées être utilisées au profit de leurs œuvres sociales.

#### **Quelques propositions convertibles en procédures**

Jusqu'à présent, le consensus est difficile sur la question des taxes. Les procédures proposées ci-après constituent des options alternatives :

- instaurer une concertation entre mairie et syndicats pour une bonne organisation de la délégation de collecte aux syndicats et pour une entente sur les ristournes liées à la vente des tickets;

**Ou**

- confier ces tickets à des agents de l'administration publique, comme le préconisent les receveurs percepteurs, les syndicats se concentrant sur un travail de plaidoyer pour une utilisation judicieuse de ces taxes au profit de leur secteur économique.

### **3.3.2 Utilisation des recettes issues des taxes**

Les propositions ont été assez rares pour l'amélioration de la qualité des services offerts par les gares à leurs usagers. Néanmoins, les procédures suivantes ont été suggérées :

- inciter les syndicats à identifier les besoins des usagers,
- organiser une concertation entre mairie et acteurs des gares pour s'accorder sur les investissements dans les gares et au delà dans le secteur du transport à réaliser en tenant compte du PDC ou l'actualiser au besoin,
- se concerter entre syndicats pour négocier avec la mairie des investissements dans le secteur du transport,
- réaliser un budget d'investissement et de fonctionnement de chaque gare,
- responsabiliser les syndicats dans des fonctions de suivi de la gestion des gares, (ou le cas échéant de cogestion) sur base d'un cahier des charges ainsi que dans le suivi des investissements.

**Tableau 3.4** : Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase de suivi de la gestion des gares routières

<b>Procédures retenues</b>	<b>Dispositif de mise en œuvre</b>	<b>Mairie</b>	<b>OSC</b>	<b>Autres</b>
P 7.1 Contrôle de la bonne rentrée des taxes dans les caisses de la commune	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurer une mise à la disposition régulière des tickets aux syndicats ou aux collecteurs de la recette-perception pour éviter les pénuries</li> <li>- Régulariser le paiement des indemnités des tickettiers</li> <li>- Faire le compte-rendu public et régulier des recettes issues des taxes aux usagers de la gare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fourniture permanente des tickets</li> <li>- Organisation et contrôle de la vente</li> <li>- Sensibiliser les chauffeurs pour les taxes</li> <li>- Compte-rendu public des recettes des gares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivre l'entrée des taxes</li> <li>- Lutter contre le chargement hors parc</li> <li>- Rendre obligatoire le paiement des taxes avant l'ouverture des gares</li> <li>- Sensibiliser des chauffeurs sur le bien fondé des taxes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Policiers et gendarmes contrôlent les chargements hors parc.</li> </ul>
P 7.2 Identification des besoins des usagers du secteur des transports	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concertation entre les syndicats des gares</li> <li>- Recensement des besoins des usagers</li> <li>- Mettre dans chaque commune une fédération des syndicats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faciliter et organiser la mise en place de la fédération des syndicats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Syndicats acceptent et participent à la mise en place</li> <li>- Recenser les besoins des usagers en matière d'infrastructure de transport et en matière sociale</li> <li>Ecoute régulière des usagers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personnes ressources qualifiées dans la facilitation et l'identification des besoins</li> </ul>
P 7.3 Concertation entre mairie et acteurs des gares pour s'accorder sur les investissements	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inscrire les dépenses d'investissement dans le budget communal (affecter un pourcentage des recettes des gares aux dépenses d'investissement dans le secteur du transport)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accepter les syndicats dans la commission d'élaboration du budget communal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plaidoyer des syndicats pour une prise en compte des besoins des usagers et pour l'affectation d'une part des recettes du secteur au secteur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impliquer les autres acteurs du secteur</li> </ul>
P 7.4 Réalisation d'un budget d'investissement et de fonctionnement de chaque gare	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibiliser les acteurs des différents syndicats</li> <li>- Fédération communale élabore le budget des gares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assistance pour l'élaboration du budget</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborer le budget</li> <li>Solliciter personnes ressources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribution du C/SAF ou DAF à l'élaboration</li> </ul>
P 7.5 Définition des règles de la (co-)gestion des gares sur base d'un cahier de charges	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concertation entre syndicats fédérés et mairie pour définir cahier de charges</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituer le cadre de concertation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Syndicats fédérés participent à la définition du cahier des charges</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
P 7.6 Suivi de la gestion des gares par les syndicats et usagers des gares	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compte rendu mensuel des syndicats fédérés au drapeau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Envoi du compte rendu à la mairie qui sinon le réclame</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vérifier le respect du cahier des charges et l'exécution du budget</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
P 7.7 Suivi des investissements sur les gares par les syndicats et les usagers	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en place du comité de suivi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mairie encouragée à jouer son rôle de maîtrise d'ouvrage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Syndicats participent au comité de suivi et appuie la mairie à jouer son rôle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>



### **3.4 Procédures du suivi de la gestion et des investissements des marchés**

Comme les gares routières, les marchés sont perçus par beaucoup d'acteurs surtout comme des sources de taxes et peu comme des infrastructures économiques facilitant les échanges et générant des revenus pour les acteurs y opérant. De ce fait, les discussions portent plus sur la collecte des taxes que sur les biens et services collectifs à produire.

Dans beaucoup de marchés, les usagers sont organisés, souvent en corporation, et assurent divers services dans le marché (assainissement, sécurité, gestion des conflits) et en leur sein (entraide). Mais cette organisation ne va pas jusqu'à la cogestion de l'infrastructure (décisions d'investissement, suivi des constructions etc.). Les comités de gestion qui sont supposés représenter les usagers (les règles de leur sélection sont fluctuantes) sont parfois associés à la collecte des taxes pour sensibiliser les usagers du marché mais pas à leur utilisation. Ils ne sont donc pas associés à la planification de l'utilisation de la part des recettes revenant aux marchés. Ils ne sont en général informés ni des recettes ni des dépenses concernant le marché et donc incapables d'assurer un minimum de suivi.

#### ***3.4.1 Suivi de la gestion du marché***

La gestion du marché est aujourd'hui parfois assurée par un chef service de la mairie et plus rarement par un comité de gestion regroupant usagers, collecteurs, association de développement, etc. Dans les deux cas, les problèmes de la compétence des usagers du marché à suivre la gestion de leur marché et des informations dont ils disposent à cet effet se posent.

Les propositions sont donc :

- de s'accorder sur la composition du comité de gestion du marché. Pour un comité de gestion du marché fonctionnel, la composition du comité pourrait être modifiée et inclure le CA et le ou les CV, le président de la commission des affaires économiques (en plus des représentants des corps de métier), l'association de développement.
- d'organiser les usagers du marché et leur donner une formation conséquente
- de prévoir un compte rendu régulier aux usagers des montants collectés (affichage chaque jour de marché des collectes antérieures);
- d'inscrire l'obligation pour le gérant de compte rendu annuel aux comités de gestion des marchés des recettes faites dans le marché, des investissements et des dépenses de fonctionnement ;
- d'instaurer un mécanisme de compte rendu par la mairie aux usagers de la mairie par le biais du comité de gestion du marché.
- de consulter systématiquement les usagers du marché sur les projets les concernant via ce comité de gestion.
- de fédérer les comités de gestion au niveau communal pour s'accorder sur les problèmes des marchés, et sur les propositions et doléances à transmettre au CC.
- d'élaborer un budget de fonctionnement et d'investissement pour ce ou ces marché(s) par la mairie et les comités de gestion ou leur fédération.

### ***3.4.2 Suivi de la collecte des taxes***

Dans le but de permettre une meilleure participation des usagers à la gestion des marchés, le suivi de la collecte des taxes est nécessaire et sera fait sur la base des propositions suivantes:

- Associer le comité d'usagers à la vérification des tickets délivrés;
- Associer agents collecteurs et comité de gestion à la collecte des taxes;
- Assurer un suivi public des recettes journalières;
- Attribuer des places aux grossistes pour adapter les taxes à leur niveau d'activité sur les nouveaux marchés;
- Dissocier le comité de suivi (qui vérifie la bonne rentrée des taxes) du comité de gestion qui s'occupe des problèmes de fonctionnement du marché;
- Réunir les comités de suivi de marché au niveau communal pour faire le bilan et distinguer les meilleurs marchés et les meilleurs collecteurs;
- Fédérer ces comités au niveau communal pour rendre compte à la mairie.

**Tableau 3.5 : Récapitulatif des procédures et responsabilités en phase de suivi de la gestion des marchés**

Procédures retenues	Dispositif de mise en œuvre	Rôle de la mairie	Rôle des OSC
P 8.1 Organiser les usagers du marché en comité de gestion qui s'occupe des problèmes de fonctionnement du marché	Pour un comité de gestion du marché fonctionnel, en plus des représentants des corps de métiers et de commerçants de produits importants. La composition du comité pourrait aussi inclure le ou les CV, le CA, et pour les grands marchés régionaux, le président de la commission des affaires économiques	-Institution d'un répondant au comité (C/SUM, C/SAE) -Installation du comité, prise d'arrêté pour reconnaissance -Rencontres périodiques -Invitation du comité aux sessions communales	-Formations -Appui conseil -Institution de cotisation interne pour le fonctionnement du comité -Rapport régulier au Maire -Assistance aux sessions
P 8.2 Mettre en place un comité de suivi du marché qui vérifie la bonne rentrée des taxes	Installation d'un comité de suivi composé de : 1 membre délégué des usagers par spéculation importante (choisi par les acteurs) -1 représentant du CA ou le CA -Le chef village ou son représentant -Mandat : 2 ans renouvelables -Respecter l'approche genre Le comité est apolitique	Compte rendu régulier sur les taxes perçues	Vérification de l'authenticité des tickets Suivi de proximité sur les perceptions de taxe
P 8.3 Inscrire pour le gérant, l'obligation de compte rendu annuel au comité de suivi du marché des recettes faites dans le marché et des investissements.	-Réunions, compte rendu et débats (critiques et suggestions)	Le Maire organise ces réunions et les comptes rendus sont faits aux comités	-Lettre en réclamation aux répondants Analyse et appréciation du compte-rendu
P 8.4 Consulter systématiquement les usagers du marché sur les projets les concernant via leur comité de suivi	-Impliquer comité de suivi dans l'élaboration du budget communal (vérifier ligne budgétaire : investissements et primes d'encouragement comité de suivi) -Visite des marchés par les élus	-Visite de marché par les élus - présentation publique des projets concernant le marché en phase de préparation des dossiers -Invitation des comités aux sessions budgétaires du conseil communal	-Proposition de projets concrets de développement des marchés à adresser aux répondants, au Conseil communal Incitation des usagers à participer à la consultation et envoi des observations, suggestions et doléances en mairie Suivi du traitement de ces observations par la mairie
P 8.5 Elaborer un budget de fonctionnement et d'investissement par marché	La mairie et les comités de gestion ou leur fédération s'accordent sur les investissements et élaborent un budget.		

P 8.6 Fédérer les comités de gestion au niveau communal pour s'accorder sur les problèmes des marchés, et sur les propositions et doléances à transmettre au CC.	Coordination au niveau communal Prise d'un arrêté pour la mise en place de la fédération		Réunion des présidents des comités de suivi des marchés d'arrondissement ou village
P 8.7 Réunir les comités de suivi de marché pour faire le bilan et distinguer les meilleurs marchés et les meilleurs collecteurs.	-Tenue annuelle de réunion -Evaluer collecteurs sur deux fronts (performance et témoignage des comités)	Planification et mise à disposition de moyens Exploitation des données	Consulté par la mairie
P 8.8 Attribuer des places aux grossistes pour adapter les taxes à leur niveau d'activité sur les <b>nouveaux marchés.</b>	Définir les différentes places avant l'installation des commerçants	Contrôle du respect du principe	Suivi de l'application de la mesure

### 3.5 Procédures du suivi de la gestion et des investissements des pistes rurales

Les pistes rurales représentent un secteur où les dynamiques enregistrées sont remarquables même si les relations avec le contrôle citoyen restent peu claires.

En effet, dès 1993, la nouvelle stratégie des transports a transféré aux usagers la responsabilité des ouvrages et infrastructures. Pour cela, ces usagers sont supposés s'organiser en associations de partenaires locaux.

Avec la décentralisation, les compétences sur les routes tertiaires (et donc sur les pistes rurales) sont transférées aux communes. Selon la loi N°97-029 du 15 Janvier 1999, article 88 « ... la Commune a la charge de la réalisation et l'entretien des routes, pistes et ouvrages d'art sur son territoire... »

Plusieurs programmes ont testé des approches de financement par les usagers de l'entretien des pistes afin de garantir une durabilité dans les réhabilitations des pistes régulièrement dégradées par les passages répétés d'engins lourds et l'érosion. L'un d'entre eux (PAEPDR) a tenté d'obtenir un cofinancement des acteurs de la filière coton (producteurs, transporteurs et égreneurs, etc.). D'un autre côté, le Programme d'Appui au Secteur Routier, Composante Pistes Rurales dans le Zou (PASR/CPR), s'est quant à lui centré sur une approche communautaire où certains usagers locaux sont associés aux décisions d'entretien. L'approche dite à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) a été choisie afin que les travaux fassent appel autant que possible aux compétences locales et redistribuent les revenus aux plus démunis. Dans sa première phase, le PASR/PCR avait à réhabiliter 259 km de pistes.

C'est sur les expériences des acteurs de ce dispositif que les présents travaux se sont basés pour proposer des procédures de suivi. Il faut noter qu'il existe une approche mécanisée dont les acteurs n'ont pas été associés à ce processus.

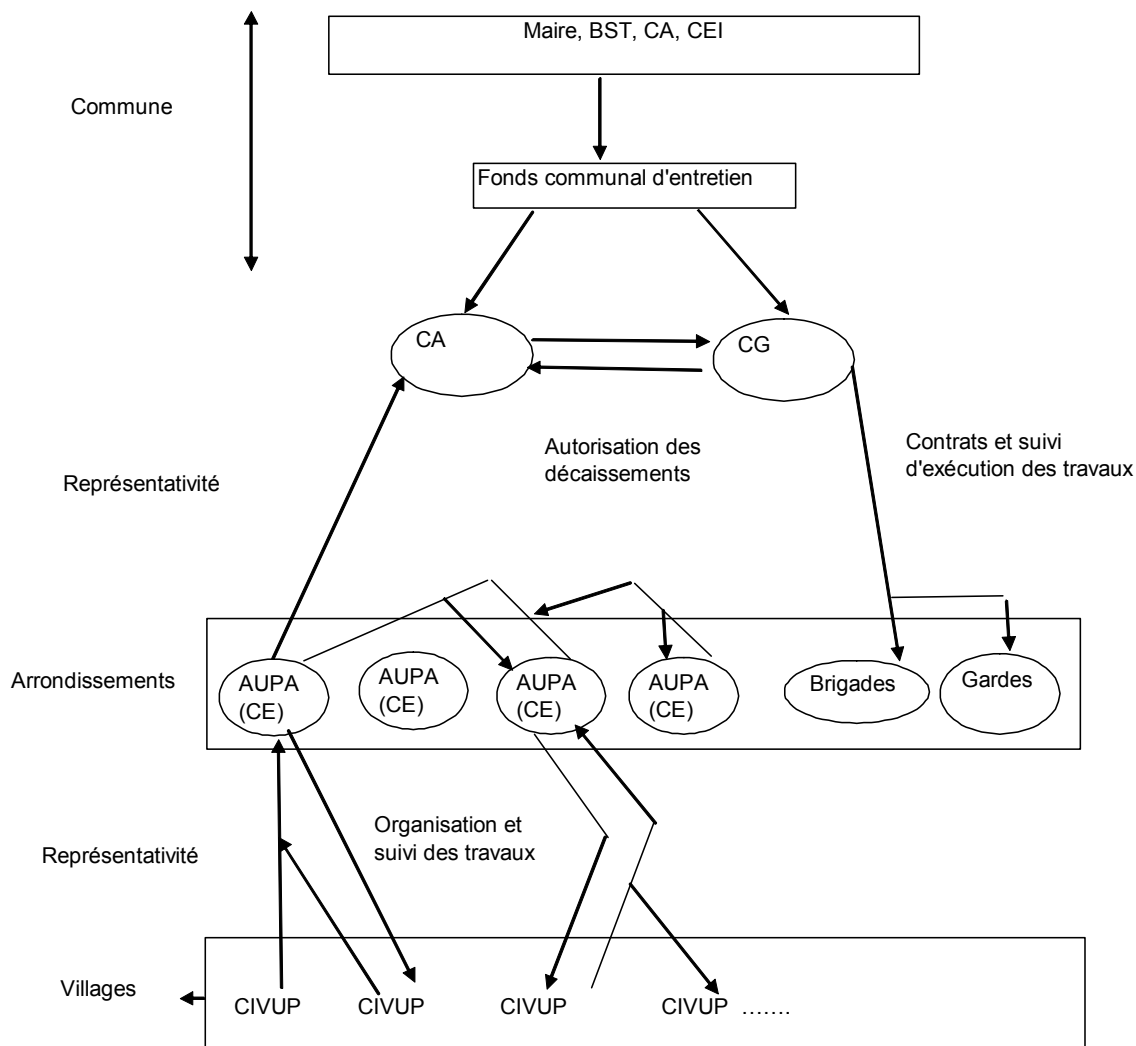
#### 3.5.1 Structures de gestion des pistes selon l'approche HIMO

Avec la mise en œuvre de la décentralisation, la gestion des pistes relève de l'autorité communale. A ce titre, un mécanisme de collaboration entre l'administration communale et les structures des usagers a été élaboré afin de faciliter les opérations d'entretien. Ainsi, les différentes structures et organes ont été structurés suivant le niveau territorial comme présenté au graphique

Les pistes réhabilitées selon l'approche HIMO sont gérées par des comités répartis suivant le découpage territorial. A ce titre, on distingue:

- au niveau village, le Comité Inter Villageois d'Usagers de Piste, CIVUP,
- au niveau arrondissement, l'Association des Usagers de Piste d'Arrondissement, A.U.P.A et
- au niveau communal, le Fonds Communal d'Entretien de Piste, FOCEP,.

Le graphique 3.3 présente l'organigramme au niveau des différentes organes pour l'organisation de l'entretien des pistes.



Source: Helvetas & PASR

**Graphique 3.3 :** Organigramme de l'organisation de l'entretien des pistes

Le graphique 3.3 montre le cadre légal mis en place au niveau de la gestion des pistes.

Le FOCEP (Fonds Communal d'Entretien des Pistes) est créé par arrêté communal. C'est une structure faîtière pour la collecte et la gestion des ressources pour l'entretien des pistes. Il est doté d'une structure légère à deux organes présidés par le Maire: un conseil d'administration (CA) et une cellule de gestion (CG).

Le CA se réunit au début et à la fin de chaque campagne d'entretien pour apprécier la mobilisation des ressources financières, analyser les budgets d'entretien, autoriser les décaissements et évaluer à la fin de chaque campagne l'exécution des contrats. Les tickets de péage sont établis au nom du CA par le service financier de la mairie et sont signés par le maire.

La CG est un secrétariat léger de trois personnes utilisées pendant six mois au cours de l'année. Il représente le CA pour signer les contrats de prestations avec les gardes barrières, la brigade

d'entretien et agents de collecte de fonds après approbation de ce dernier, fait le suivi d'exécution des contrats et établit les prévisions budgétaires pour l'entretien.

Au niveau de l'arrondissement, le fonds est relayé dans ses activités par les Associations des Usagers des Pistes d'Arrondissement (AUPA). L'AUPA a en son sein plusieurs organes à savoir : l'assemblée générale, qui regroupe toutes les personnes physiques ou morales qui utilisent des pistes de l'arrondissement, le Comité Exécutif (CE/AUPA) qui identifie les priorités locales en matière de pistes, mobilise les ressources locales, signe l'accord de co-financement, suit les travaux de réhabilitation et organise les travaux d'entretien courants.

Les Comités Intervillageois des Usagers des Pistes (CIVUP) constituent les démembrements de l'AUPA au niveau des villages traversés par les pistes. Ils organisent la mobilisation financière et la constitution des brigades de travailleurs au niveau local. Ils facilitent la participation en travail, en nature et en espèces des communautés concernées à toutes les activités de réhabilitation et d'entretien des pistes pour lesquelles ils sont installés.

La brigade d'entretien est mis en place par le CE/AUPA. Elle signe par l'intermédiaire du CE/AUPA, un contrat avec la cellule de gestion. Ledit contrat définit la nature des travaux à effectuer, la durée, le montant et les pénalités en cas de non respect des termes du contrat.

De manière générale, les besoins d'entretien ou de réhabilitation de pistes doivent être exprimés par les usagers organisés en comités qui se mobilisent pour cofinancer les travaux de réhabilitation et financer totalement l'entretien courant. Les AUPA sont membres du comité de pilotage du programme auprès du Ministère technique concerné et du partenaire au développement (DANIDA). Initialement, elles géraient les fonds destinés aux contrats avec les bureaux d'études et entreprises de travaux.

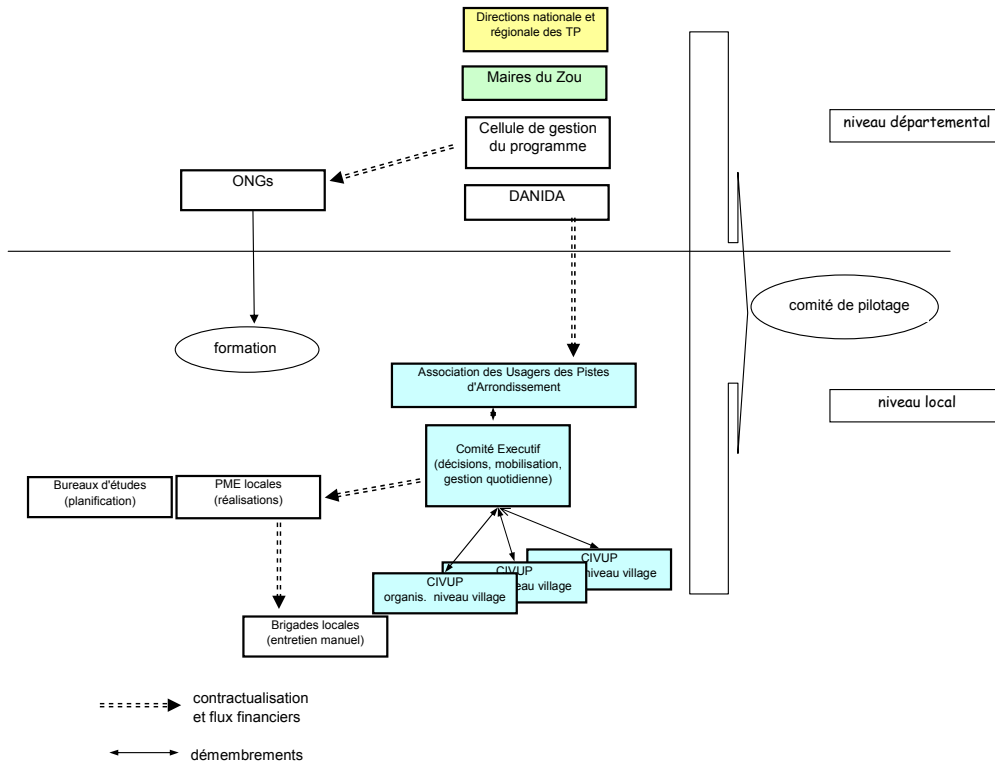
### **3.5.2 Fonctionnement des structures et évolution des mécanismes de gestion**

Le graphique 3.4 montre comment les différentes structures engagées dans l'entretien et la gestion des pistes fonctionnent avant et avec la mise en œuvre de la décentralisation.

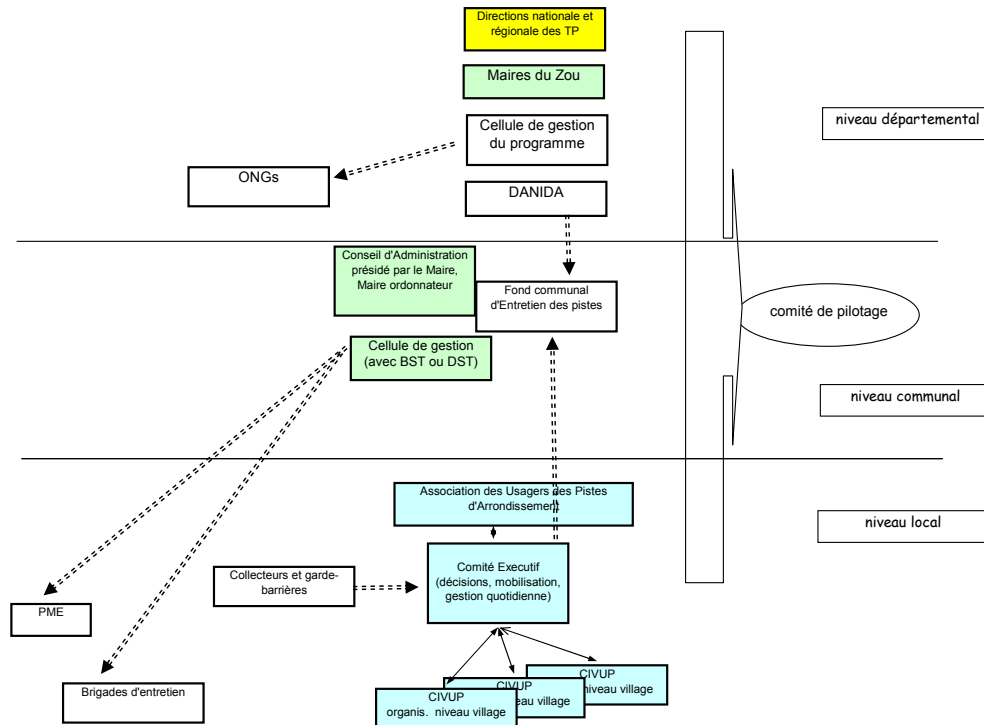
En effet, dans le dispositif initial, les responsables communaux n'avaient pas de place. Avec l'avènement de la décentralisation, le dispositif a été révisé pour mettre les fonds initialement gérés directement par les AUPA dans un Fonds Communal d'Entretien des Pistes (FOCEP). Ce fonds collecte les financements communautaires issus des péages et de la mobilisation communautaire et les financements du programme du PASR/CPR.

En matière d'exécution des travaux, l'entretien est assuré par des « brigades locales » de travailleurs supervisées par un CB. Quand un besoin d'entretien est constaté par le CE/AUPA, il en fait le point avec le BST (ou DST) sur la base d'un devis prévisionnel et d'une visite de terrain. Quand le devis est approuvé par la cellule de gestion (CG) du FOCEP, celle-ci peut soumettre cette demande à l'approbation du maire qui ordonne le décaissement. Les brigades recrutent alors la main d'œuvre et le paiement s'effectue par tranche selon l'état d'avancement des travaux.

a) avant la décentralisation



b) après prise en compte de la décentralisation

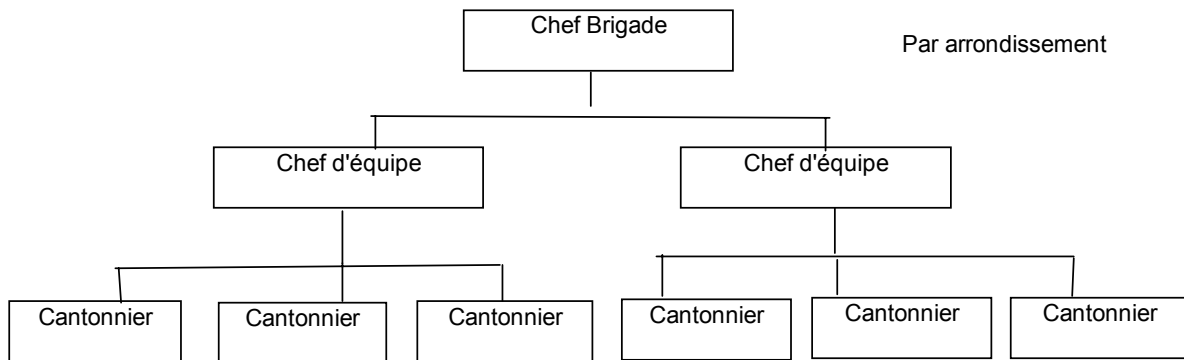


**Graphique 3.4 :** Dispositif mis en place pour réhabiliter ou entretenir les pistes rurales

42 Appui au contrôle et suivi citoyens de la gestion communale. CEBEDES/ PGDP-DANIDA.



L'organisation pratique de l'entretien est résumée sur le graphique 3.5



**Graphique 3.5** : Dispositif mis en place pour réhabiliter ou entretenir les pistes rurales

La brigade d'entretien installée par le biais du CE/AUPA est composée d'un chef de brigade, des chefs d'équipe et des cantonniers (manœuvres). Chaque chef d'équipe aura sous sa responsabilité une quinzaine de manœuvres.

**Les principes de l'entretien peuvent être résumés comme suit:**

- les bénéficiaires directs participent en nature, en travail et en espèce à l'entretien de la piste.
- les usagers de la piste participent à la gestion de celle-ci.
- les ressources mobilisées pour l'entretien ne doivent servir qu'à l'entretien.
- les opérations de collecte de fonds se font avec le soutien des autorités locales.

Depuis la décentralisation, la collaboration est parfaite avec la mairie et est citée comme une référence dans les relations fructueuses entre les populations et l'administration.

**Quelques procédures**

Les procédures de prise de décision, d'élaboration, d'exécution et de suivi de budget au niveau des pistes rurales n'ont pas fait l'objet de propositions d'amélioration particulières.

Néanmoins, de l'avis de certains participants, la suppression de la cellule de gestion n'aura aucune incidence sur la bonne marche de la gestion des pistes. Pour eux, son rôle n'est pas utile alors que des primes sont allouées à ses membres à chaque réunion contrairement aux membres du CE/AUPA et au BST qui travaillent pourtant beaucoup sur le terrain. D'un autre côté, malgré les efforts déployés, le système reste fragile du fait de la difficulté à mettre en place un dispositif fonctionnel de paiement des péages et de participation bénévole aux activités d'entretien.

A ce titre, quelques procédures ont été proposées ainsi qu'il suit :

- conditionner le recrutement au poste d'ouvrier pour le reprofilage des pistes à la participation régulière à son désherbage gratuit;
- cibler les gros dégradeurs des pistes pour le paiement des taxes;
- suivre la rentrée des taxes dans le FOCEP et leur gestion effective.

**Tableau 3.6:** Récapitulatif des procédures et responsabilités de gestion et des investissements des pistes rurales

<b>Procédures retenues</b>	<b>Dispositif de mise en oeuvre</b>	<b>Rôle de la mairie</b>	<b>Rôle des OSC</b>	<b>Autres</b>
<b>P 9.1</b> Améliorer le fonctionnement des instances par la suppression de la CG	Modifier les statuts	- le maire réunit les CA et ensemble ils décident la suppression de la CG - UCOZ organise une réunion départementale des FOCEP pour la suppression de la CG	- Les FOCEP rendent compte à la DANIDA - Les FOCEP se mobilisent pour réunion départementale	La DANIDA accepte le principe
<b>P 9.2</b> Conditionner le recrutement aux travaux de reprofilage à la participation au désherbage des pistes	- Répertoire de ceux qui font le désherbage - Sensibiliser la population pour le principe	- Sensibiliser - vérifier que les cantonniers sont ceux qui ont fait le désherbage	- Les CE et CIVUP sensibilisent et mobilisent les villageois	- La gendarmerie punit les récalcitrants
<b>P 9.3</b> Cibler les gros dégradeurs des pistes (gros producteurs, transporteurs...) pour le paiement des taxes	- Cibler les gros dégradeurs et les sensibiliser - Etablir un répertoire des gros dégradeurs	Mairie contrôle régulièrement les percepteurs - Etablir le répertoire des gros dégradeurs	- Les CE et CIVUP aident et contrôlent les percepteurs - CE et CIVUP aident la mairie à faire le répertoire - FOCEP fait la sensibilisation par la radio	- La gendarmerie punit les indécents
<b>P 9.4</b> Suivi de la rentrée et de la gestion effective des taxes	Redynamiser le CE dans le suivi Compte rendu régulier de la gestion par le CE des CIVUP à la population	Renforcer le suivi des associations d'usagers et des collecteurs Tenir compte des résultats du suivi par les CIVUP	Les CE des CIVUP suivent les activités d'entretien et de rentrée des taxes Sensibilisation permanente (CE et CIVUP)	La gendarmerie punit les collecteurs qui détournent - Impliquer les responsables des gros dégradeurs dans la collecte des taxes

## 4- Suivi-évaluation des procédures

Un suivi de la mise en œuvre des procédures est nécessaire et constitue un élément important pour la vérification de l'effectivité, de la performance et de la durabilité des activités entrant dans le cadre du contrôle citoyen et surtout en vue de capitaliser les expériences et adapter le manuel en conséquence. Le chapitre 3 présente donc en première partie les indicateurs de performance que les acteurs assurant le contrôle citoyen vont utiliser pour s'assurer que les procédures ont été mise en œuvre. En deuxième partie, l'expérience sera évaluée en analysant le niveau d'atteinte des indicateurs de performance afin qu'en soient déduites des appréciations sur la pertinence et la faisabilité des procédures.

### 4.1 Indicateurs de réalisation des procédures

La vérification de la mise en œuvre et de l'effectivité des procédures se fait sur la base de l'identification d'indicateurs de performances identifiés au cours du processus.

Ces indicateurs de performance sont consignés procédure par procédure dans des tableaux avec leurs sources de vérification.

#### 4.1.1 Indicateurs de suivi des procédures au niveau communal

**Tableau 4.1** : Indicateurs et sources de vérification des procédures d'élaboration du budget communal

Procédures	Indicateurs de performance	Source de vérification
P 1.1 Compte rendu de l'exercice antérieur et changements à espérer pour l'année à venir en matière de ressources financières	Etat d'exécution du budget à travers le compte rendu	PV de séance du compte rendu PV de la session d'approbation du compte administratif
P 1.2 Organisation de consultations au niveau des villages et remontée via les CA pour réactualisation du PDC	Degré de mobilisation	Réaction des populations Document du PDC réactualisé
P 1.3 Organisation de la consultation au niveau des secteurs pour réactualisation du PDC	Degré de participation des responsables des différents secteurs	Réaction des participants (les responsables)
P 1.4 Invitation des acteurs sectoriels à une séance préparatoire	Degré de participation des responsables des différents secteurs	Réaction des participants (les responsables)
P.1.5 Envoi d'un avant projet de budget aux élus, chefs des services déconcentrés et responsables d'association d'usagers	Nombre et qualité des acteurs recevant l'avant projet de budget	Transmission en mairie
P.1.6 Invitation aux sessions budgétaires des chefs des services déconcentrés et responsables d'associations d'usagers	Degré de participation	Courriers d'invitation
P.1.7 Compte rendu des CA aux conseils d'arrondissement sur le contenu du budget voté	Large diffusion par les membres de ces conseils d'arrondissement	PV des conseils d'arrondissement
P1. 8 Compte rendu du contenu du budget voté sur les radios de proximité	Nombre et contenu du communiqué à la radio	Communiqués radio, support
P1.9 Envoi d'un exemplaire détaillé à tous les acteurs sectoriels	Nombre d'exemplaires distribués par rapport aux structures ciblées	- lettre de transmission - liste des destinataires
P 1.10 Organisation de séances d'information de proximité sur le budget pour expliquer la prise en compte ou le rejet des diverses préoccupations	Nombres de séances Qualité des séances Réactions des populations	Compte rendu de séance
P. 1.11 Affichage systématique du budget à la mairie, aux sièges d'arrondissement et au niveau des chefs de village pour large consultation de la population	- nombre et contenu des affichages - répartition des affichages - réactions des populations	Affiches

**Tableau 4.2:** Indicateurs de performance et sources de vérification des procédures de suivi du budget

Procédures	Indicateurs de performance	Source de vérification
P 2.1 Compte rendu périodique de l'avancement dans l'exécution du budget	Nombre de comptes rendus Présence effective des participants des OSC Qualité des CR Réaction des populations	Lieu de réunion retenu Liste de présence Contenu de l'invitation
P 2.2 Mise en place d'un comité communal indépendant pour analyser le contenu et suivre l'exécution du budget	Nombre de comités installés Qualité des membres Nature des appréciations du budget faites par ces comités; Emissions réalisées dans ce cadre par OSC	PV des séances d'installation Contenu des discours (grognés etc.) Natures et contenus des comptes rendus des appréciations du budget par les comités Calendrier de travail et tâches réalisées Emissions radio
P 2.3 Demande de compte rendu par le comité communal en fin d'exercice	Visite de terrain Nombre d'invitations Pourcentage de réalisation des projets du budget	Compte rendu à la base Document du compte rendu Réaction des populations à la base
P 2.4 Organisation par le comité communal de suivi d'une évaluation périodique des performances des biens et services produits sur budget communal	Nombre de services évalués et qualité des appréciations Moyens financiers, matériels mobilisés Nombre de partenaires intervenus ou intervenants	Comptes rendus sur les appréciations des usagers des services publics Rapport financier
P 2.5 Concertations entre mairie et projets sur le cahier des charges des comités locaux de gestion	Suivi des comités locaux par la commune Cohérence des projets avec le PDC Prise en compte des actions des projets dans le budget communal consolidé	PV des concertations Budget communal consolidé
P 2.6 Compte rendu périodique par ces comités à la mairie (selon ledit cahier des charges)	Nombre de CR envoyés par les comités locaux	CR

**Tableau 4.3 :** Indicateurs de performance des procédures de passation et de suivi des marchés publics

Procédures	Indicateurs de performance	Source de vérification
P 3.1 Centralisation de l'information sur tous les investissements réalisés dans la commune	- Existence du répertoire de toutes les réalisations passées ou en cours - Listes des partenaires	Document de la mairie, archives
P 3.2 Vulgarisation des informations sur les projets (coût, bénéficiaires, acteurs, donateur etc.) aux populations de la localité qui reçoit le projet	- Inscription au plan de communication - Niveau d'information des populations - Réactions des populations	Plan de communication Support de vulgarisation
P 3.3 Attribuer un siège aux personnes ressources et au représentant des bénéficiaires dans la cellule de passation des marchés	Code modifié Arrêté communal pris Présence effective des membres	Arrêté Liste de présence de la cellule de passation
P 3.4 Mise à disposition des règles de confidentialité et de fonctionnement de la cellule de passation des marchés	- Règles élaborées - Règles non transgressées	Document des règles
P 3.5 Mise en place d'un comité de suivi des travaux indépendant	Existence des comités de suivi	PV de mise en place correspondance de transmission du document du suivi et accusé de réception

**Tableau 4.4** : Indicateurs de performance des procédures des prestations au niveau de l'état civil

Procédures	Indicateurs de performance	Source de vérification
P 4.1 Définir les horaires de dépôt et de retrait des pièces, les coûts des prestations et les délais et conditions d'obtention et en informer la population via les chefs de village et les médias	Présence de tableau indicatif Diminution des grognes sur l'état civil Nombre de personnes suivant horaires	Affichages Messages vers la population Grognes sur les ondes
P 4.2 Rassurer les citoyens sur l'accueil qui leur sera assuré	Présence de pancartes Appréciation des populations	
P 4.3 Ouverture d'un cahier de passage sur objet de la visite et degré de satisfaction de l'usager	Existence de cahier de visite à un endroit clair Degré d'exploitation du cahier.	PV de dépouillement Rapport mensuel SG PV session communale
P 4.4 Mise en place d'une boîte à suggestion dans l'enceinte de la mairie et de règles de dépouillement	Existence de la boîte Degré d'exploitation de la boîte	PV de dépouillement Rapport mensuel SG PV session communale
P 4.5 Journée porte ouverte à la mairie et ses services administratifs	Organisation de la journée Affluence des populations Appréciation des populations	Rapport des journées
P 4.6 Prise en compte des grognes	Dispositif de traitements et réponse verbale et institutionnelle aux grognes	PV de dépouillement
P 4.7 Contacts entre élus et citoyens	Méthodes de communication utilisées entre élus et populations Fréquence et qualité des contacts	

#### **4.1.2 Indicateurs de suivi des procédures au niveau des infrastructures sociocommunitaires**

**Tableau 4.5** : Indicateurs de performance des procédures de gestion et du suivi de la gestion à l'école

Procédures	Indicateurs de performance	Source de vérification
P 5.1 Inviter de manière convaincante les différents parents aux AG	Nombre et qualité des participants	Invitation PV de réunion Liste de présence Réactions des populations
P 5.2 Elaboration du budget de l'école conjointement par l'APE et le directeur après consultation des enseignants	Nombre et qualité des participants aux séances d'élaboration du budget de l'école	Liste de présence PV des AG et réunions Exemplaires du budget voté
P 5.3 Envoi d'une copie du budget à la Co-APE et à l'administration communale	Contenu du budget	Ecoles, CS, Mairie, bureau Co-APE, Références des correspondances
P 5.4 Consolider le budget de l'école avec toutes les sources de recettes, en particulier les cotisations des parents	Existence du budget effectivement consolidé, Accroissement du budget Part des parents connaissant l'utilisation de leurs cotisations	Ecoles concernées Document de budget,
P 5.5 Recueillir les critiques des parents et enseignants lors d'une journée porte ouverte	Nombre et qualité des participants Nature des critiques Degré de prise en compte des critiques	Boîte à suggestion, Document d'enregistrement des appréciations (existence de livre d'or)
P 5.6 Rendre public le budget de l'école et faire le compte rendu de son exécution	Nombre et qualité des participants à l'AG Compte rendu effectif Réaction des participants	Réactions des parents d'élèves, listes et PV de séance
P 5.7 Suivre le bon fonctionnement des comités de gestion pour le matériel et les vivres	Nombre de comités réellement fonctionnels	Registres de stock, visite des magasins, cahiers de matériel PV de visites de la CCS, des comités
P 5.8 Former et recycler les membres APE pour les rendre aptes au suivi des marchés	Nombre de bureaux APE opérationnels	Rapports de séances de formation et de recyclage, liste des participants à la formation

**Tableau 4.6 :** Indicateurs de performance des procédures de gestion et du suivi des investissements des points d'eau

<b>Procédures</b>	<b>Indicateurs de performance</b>	<b>Source de vérification</b>
P 6.1 Mise en place par la mairie de la Cellule de Coordination et d'orientation en matière d'eau et d'assainissement	Existence de l'arrêté Fonctionnalité de la cellule	Archives Arrêté PV d'installation
P 6.2 Principe et règles de contrôle externe sur le fonctionnement et la gestion des comités de gestion des points d'eau	Elaboration de règlement intérieur Rythme de transmission des comptes rendus à la cellule de coordination	Cellule de coordination de la mairie DDH
P 6.3 Elaboration d'une convention de gestion des points d'eau par les comités de gestion la mairie et par les privés.	Existence des textes de convention	-la Mairie -DDH -Les privés Les comités de gestion des points d'eau Les OSC
P 6.4 Définition des conditions et critères de subventions de participation communautaire, de dons ou de prêts pour la réalisation des ouvrages publics d'eau potable	Texte élaboré par la cellule de coordination Appropriation du texte par chacune des structures impliquées	
P 6.5 Définition des conditions et critères de prêts sur fonds de recettes de points d'eau en collaboration avec les structures (comité de gestion, usagers, CC, service technique)	Appropriation du texte par chacune des structures impliquées	Mairie (archive) Cellule de coordination DDH
P 6.6 Approbation par les élus communaux de ces règles	Vote du texte	PV de sessions
P 6.7 Elaboration des budgets prévisionnels au niveau des ouvrages d'eau complexes	Existence du budget	Mairie Cellule de coordination Chaque comité
P 6.8 Contrôle de la mairie sur ces budgets	Nombre de budgets étudiés et commentés en mairie Prise en compte des observations de la mairie par l'AUE	- Accusé de réception La mairie -Cellule de coordination -Comités de gestion
P 6.9 Suivi régulier et compte rendu du bon fonctionnement des points d'eau à la mairie et à l'AUE	Rapports de suivi Prise en compte des observations de la mairie	-La mairie -Cellule de coordination -Comités de gestion
P 6.10 Compte rendu des ONG assurant le suivi organisationnel à la mairie	Existence du cahier de charge Compte rendu des ONG à la mairie	-Mairie -ONG

**Tableau 4.7:** Indicateurs de performance des procédures au niveau des gares routières

<b>Procédures</b>	<b>Indicateurs de performance</b>	<b>Source de vérification</b>
P 7.1 Contrôle de la bonne rentrée des taxes dans les caisses de la commune	Activités de suivi des rentrées de recettes Diffusion des informations sur les recettes Accroissement des recettes des gares	Mairie et recette perception
P 7.2 Instituer une concertation entre mairie et acteurs des gares pour s'accorder sur les investissements	Réalisation sur les gares Prévisions de la réalisation sur les gares dans le budget	Gares et budgets
P 7.3 Identification des besoins des usagers du secteur des transports	Identification des besoins avant élaboration du budget Prise en compte des doléances des usagers	Mairie et bureau fédération des syndicats
P 7.4 Réaliser un budget d'investissement et de fonctionnement de chaque gare	Existence d'un budget prévisionnel et d'un budget exécuté dans chaque gare	Mairie et gares
P 7.5 Définir les règles de la (co) gestion des gares sur base d'un cahier de charges	Existence de cahier de charges	Mairie et bureau des syndicats fédérés
P 7.6 Suivi de la gestion des gares par les syndicats et usagers des gares	Diminution des mécontentements des usagers Accroissement des investissements	Syndicat et usagers
P 7.7 Suivi des investissements sur les gares par les syndicats et les usagers	Mise en place d'un comité de suivi des travaux d'investissement et compte rendu aux usagers	Rapport de suivi de réalisation des investissements

**Tableau 4.8:** Indicateurs de performance des procédures au niveau des marchés

<b>Procédures</b>	<b>Indicateurs de performance</b>	<b>Source de vérification</b>
P 8.1 Organiser les usagers du marché en comité de gestion qui s'occupe des problèmes de fonctionnement du marché et en comité de suivi (qui vérifie la bonne rentrée des taxes)	Installation effective du comité de gestion ; équité et genre dans les comités; fonctionnalité des comités (renouvellement, respect des textes)	-PV d'installation - liste et statut des membres -Compte rendu des rencontres -PV des élections
P 8.2 Mettre en place un comité de suivi du marché qui vérifie la bonne rentrée des taxes	Installation effective du comité de suivi Equité et genre dans les comités Fonctionnalité des comités	
P 8.3 Inscrire pour le gérant, l'obligation de compte rendu aux comités de suivi des marchés des recettes faites dans le marché et des investissements.	Nombre et périodicité des comptes rendus du gérant aux comités de suivi Qualité des rapports et des débats	-Compte rendu -Contenu des PV des réunions
P 8.4 Consulter systématiquement les usagers du marché sur les projets les concernant via ce comité de suivi	Part des projets prévus pour lesquels une consultation des usagers est organisée Prise en compte des suggestions des usagers dans le projet	-Documents de projets
P 8.5 Elaborer un budget de fonctionnement et d'investissement pour ce ou ces marché(s) par la mairie et les comités de gestion ou leur fédération	Existence de budgets prévisionnel et exécutés pour les marchés	Compte rendu
P 8.6 Fédérer les comités de gestion au niveau communal pour s'accorder sur les problèmes des marchés, et sur les propositions et doléances à transmettre au CC.	Existence d'une fédération avec des règles et objectifs	Compte rendu -Contenu des PV des réunions
P 8.7 Réunir les comités de suivi de marché pour faire le bilan et distinguer les meilleurs marchés et les meilleurs collecteurs	Nombre et qualités de séance et des participants, effectivité et objectivité des choix	Compte rendu -Contenu des PV des réunions
P 8.8 Attribuer des places aux grossistes pour adapter les taxes à leur niveau d'activité sur les <b>nouveaux marchés.</b>	Places attribuées sur nouveaux marchés Niveau de concurrence grossiste/détaillant	Compte rendu des enquêtes

**Tableau 4.9:** Indicateurs de performance des procédures au niveau des pistes rurales

Procédures	Indicateurs de performance	Source de vérification
P 9.1 Améliorer le fonctionnement des instances par la suppression de la CG	CG supprimée	Statut
P 9.2 Conditionner le recrutement des ouvriers pour le reprofilage à leur participation au désherbage gratuit de cette voie	Diffusion de la règle au niveau des CIVUP Nombre et qualité de participants au désherbage et au reprofilage Qualité du désherbage et du reprofilage	Visite de terrain
P 9.3 Cibler les gros dégradeurs des pistes (gros producteurs, transporteurs...) pour le paiement des taxes	Adapter les procédures de perception de péages pour cibler efficacement les gros porteurs Contact systématique avec tous les inscrits au répertoire des gros dégradeurs Implication des représentants de ces gros dégradeurs dans la collecte Accroissement des recettes	CR des démarches du CE de l'AUPA auprès des gros dégradeurs Compte FOCEP à la CLCAM
P 9.4 Suivi de la rentrée et de la gestion effective des taxes	- nombre d'opérations de suivi - compte rendu public sur les résultats du suivi des recettes - prise en compte des critiques Niveau des recettes issues des taxes	PV des AG et les comptes rendus Budget du FOCEP

## 4.2 Evaluation de la démarche et de la capacité des OSC et des mairies à la mettre en œuvre

Par delà, l'évaluation de chaque indicateur, une évaluation globale va porter sur les raisons pour lesquelles certains indicateurs de performance pourraient ne pas être atteints :

- manque d'intérêt ou de volonté des acteurs ;
- manque de compétences et de capacités des acteurs ;
- manque de pertinence ou mauvaise formulation de la procédure qui peut alors être reformulée ou abandonnée ; absence de certaines procédures rendant le dispositif performant.

C'est ainsi qu'en fin de phase du PGDP, une évaluation globale et des propositions de reformulation du manuel seront à conduire.



## 5- Conclusions

Le présent manuel de procédures montre que les acteurs de la société civile, les élus et les services techniques sont bien capables de faire des propositions constructives pour améliorer la gestion et les performances des services publics et de la commune toute entière. Néanmoins pour la mise en œuvre de ces procédures, des préalables sont requis.

D'un côté, de l'autorité communale sont attendus une volonté de satisfaire les aspirations profondes des populations et un esprit de concertation ouvert aux critiques. Certaines procédures sont de leur ressort. Leur mise en œuvre peut demander des décisions sur des dispositions pratiques mais aussi parfois des décisions sanctionnées par des Arrêtés du Maire. Un travail d'appropriation est donc requis de la part des Autorités Communales. Beaucoup des tâches qui leur incombent sont des tâches d'information et de compte-rendu sur leurs actions, mais d'autres sont plus complexes et vont viser à codifier les relations entre les OSC d'un secteur et la commune autour de compétences désormais transférées à cette dernière. L'expérience du secteur des pistes rurales est riche en enseignements sur les modalités pour rétablir la commune dans ses compétences mais aussi sur les risques d'alourdissement du dispositif institutionnel si on ne fait qu'empiler des comités communaux en plus des comités locaux.

La principale recommandation dans ce domaine est de conduire des évaluations périodiques pour que les nouveaux dispositifs de cogestion soient améliorés jusqu'à satisfaction de tous.

D'un autre côté, les attentes vis à vis des acteurs de la société civile ne sont pas des moindres non plus. Le suivi et le contrôle de la gestion communale et de la co-gestion des infrastructures et services publics leur incombent pour permettre une remontée effective des besoins exprimés par les usagers de ces services aux autorités communales. Il leur revient également de réclamer régulièrement et de manière organisée les comptes rendus sur l'état d'avancement des différentes actions prévues et de veiller au maintien des acquis issus des négociations avec les autorités communales et les services déconcentrés. Il est très important pour une bonne crédibilité et le maintien d'un esprit de conciliation d'éviter des déclarations non fondées basées sur des informations peu fiables, des racontards, ou pire de la diffamation caractérisée.

La tâche à laquelle doit se livrer la société civile doit être plus que du bénévolat pour devenir non pas nécessairement un syndicalisme formel mais la mise sur pied d'un groupe de pression et de plaidoyer avec une méthode de travail claire, des membres engagés et motivés.

**Aucune rétribution ne doit être attendue de cette tâche, et surtout pas de la part de ceux là même qui doivent être suivis et contrôlés. C'est la condition de l'indépendance et de la crédibilité du groupe.**

D'un point de vue opérationnel, les participants au processus d'élaboration de procédures dans chaque commune vont rassembler toutes les OSC locales susceptibles de s'impliquer dans un travail de suivi, sans esprit de parti ni de chapelle. Sur la base du compte-rendu du processus suivi jusqu'à l'étape d'élaboration du manuel, ils doivent élaborer un chronogramme d'activités, un budget pour les mettre en œuvre et demander aux volontaires pour les différentes tâches de se désigner.

Dans la mesure où ceux à qui l'ensemble des organisations de la société civile locale délèguent des tâches de suivi ne peuvent prendre en charge les dépenses de déplacement individuellement, un budget sera réalisé pour les tâches de suivi retenues dans chaque commune et abondé par les diverses OSC en fonction de leurs capacités. C'est la condition pour conserver une indépendance d'esprit et de mouvement.

Au total, la mise en œuvre du présent manuel requiert de la société civile, des citoyens engagés, compétents et travaillant bénévolement pour une gestion communale transparente et équitable.



**Pas de validation sans discussion**





**Occasions de dialogue constructif...**