

REPUBLIQUE DU BENIN
DEPARTEMENT DU LITTORAL
MAIRIE DE COTONOU



RAPPORT D'EVALUATION DU PLAN DE
DEVELOPPEMENT COMMUNAL 2008-2017 DE LA
COMMUNE DE COTONOU



CABINET PERO SARL

Novembre 2017

SOMMAIRE

Liste des sigles et acronymes.....	2
RESUME.....	5
Introduction.....	10
II. Objectifs de l'évaluation.....	11
III. Le Champ de couverture de l'évaluation.....	11
IV. Méthodologie et processus.....	13
4.1. Phase préparatoire de la mission d'évaluation.....	13
4.2. Mesure et appréciation des progrès.....	14
4.3. Participation des parties prenantes à la mission d'évaluation.....	15
4.4. Validation du Rapport d'évaluation.....	16
V. Présentation des actions programmées et réalisées de 2008-2017.....	16
VI. Analyse des Résultats.....	27
6.1. Analyse de la pertinence.....	27
6.1.1. Analyse de la pertinence du contenu du PDC1.....	27
6.1.1. Analyse de la pertinence des actions réalisées au titre de l'année 2008-2017.....	31
6.2. Analyse de l'efficacité du projet.....	32
6.2.1. Synthèse des résultats attendus de la mise en œuvre du PDC1.....	32
6.2.1. Analyse de l'efficacité des interventions menées dans la ville de Cotonou de 2008-2017.....	34
6.3. Analyse de l'efficience du PDC1.....	36
6.4. Analyse des effets du PDC1.....	38
6.5. Difficultés et contraintes de mise en œuvre.....	40
VII. Conclusion et recommandations.....	40
VIII .ANNEXES.....	43
ANNEXE 1 : Guide d'entretien aux responsables.....	43
ANNEXE 2. Personnes rencontrées.....	44
ANNEXE 3. Guide d'entretien au niveau arrondissement.....	45
. Compréhension des Termes de Référence.....	47
2.2. Objectif général.....	47
2.3. Objectifs spécifiques.....	47
2.4. Résultats attendus.....	48

Liste des sigles et acronymes

AFD	: Agence Française pour le Développement
AIMF	: Association Internationale des Maires Francophones
AOF	: Afrique Occidentale Française
BAC	: Brigade Anti-Criminelle
BCEAO	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BIT	: Bureau International du Travail
BPL	: Brigade de Protection de Littoral
CCIB	: Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin
CDQ	: Comités de Développement de Quartier
CDS	: Cités Développement Stratégies
CEB	: Communauté Electrique du Bénin
CES	: Conseil Economique et Social
CGSM	: Contrôleur Général des services Municipaux
CNHU-HKM	: Centre National Hospitalier et Universitaire Hubert Koutoukou MAGA
CRS	: Compagnie Républicaine de Sécurité
CSI	: Contrat Supply Investment
CTI	: Centre de Transit International Direction Départementale de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme
DDEHU	: l'Urbanisme
DGPN	: Direction Générale de la Police Nationale
DPDM	: Direction de la Prospective et du Développement Municipal
DSAJ	: Direction des Services Administratifs et Juridique
DSAP	: Direction des Services à la population
DSEF	: Direction des Services Economiques et Financiers
DST	: Direction des Services Techniques
FFOM	: Forces Faiblesses Opportunités et Menaces
FITHEB	: Festival International de Théâtre du Bénin
GIRE	: Gestion Intégrée des Ressources en Eau
HAAC	: Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication
HCR	: Haute Conseil de la République
IGN	: Institut Géographique Nationale
INSAE	: Institut Nationale de la Statistique et de l'Analyse Economique
IPFL	: Investissements Publics de Fonction Locale
ISE	: Ingénieur Statisticien Economique
ISF	: Indice Synthétique de Fécondité
LES	: Lieu d'Enfouissement Sanitaire
MCOT	: Mairie de Cotonou

MTP	: Ministère des Travaux Publics
OCBN	: Organisation Commune Bénin Niger
ONEPI	: Office Nationale d'Edition de Presse et d'Imprimerie
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OPT	: Office de Postes et Télécommunications
PAACO	: Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou
PAC	: Port Autonome de Cotonou
PDC	: Plan de Développement Communal
PDM	: Partenariat pour le développement Municipal
PEESI	: Programme d'Etudes et d'Enquête sur le Secteur Informel
PIB	: Produit Intérieure Brut
PIP	: Programme d'Investissement Publics
PLB	: Produit Local Brut
PME	: Petites et Moyennes Entreprises
PMI	: Petites et Moyennes Industries
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PST	: Projet Sectoriel de Transport
RAID	: Recherche Assistance Intervention et Dissuasion
RFU	: Registre Foncier Urbain
RGPH3	: Troisième Recensement Général de la Population et de la l'Habitat
SBEE	: Société Béninoise d'Eau et d'Electricité
SCET-COOP	: Société Central pour l'Equipement du Territoire-Coopération
SDAU	: Schéma Directeur d'Aménagement d'Urbanisme
SERHAU-SA	: Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain
SG	: Secrétariat Général
SIG	: Système d'Informations Géographiques
SOCOGIM	: Société de Construction et de Gestion Immobilière
SONACOP	: Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers
SONACOTRAM	: Société Nationale de Consignation et de Transport Maritime
SONAGIM	: Société Nationale de Gestion Immobilière
SONEB	: Société Nationale des Eaux du Bénin
TBN	: Taux Brut de Natalité
TBR	: Taux Brut de Reproduction
TFU	: Taxe Foncière Unique
TGFG	: Taux Global de Fécondité Générale
TPU	: Taxe Professionnelle Unique
TVA	: Taxe à Valeur Ajoutée
URAD	: Unité de Raccordement à Distance

VIH/SIDA : Virus de l'Immunodéficience Humaine/Syndrome de
l'Immunodéficience Acquis

ZAC : Zone d'Aménagement Concertées

Liste des tableaux et graphiques

Tableau 1 : Répartition par arrondissement des actions dans le cadre de l'amélioration de l'administration locale de 2008-2017.....	19
Tableau 2 : Répartition par arrondissement des actions dans le cadre de salubrité de la ville de Cotonou par de 2008-2017.....	20
Tableau 3: Répartition des actions d'assainissement dans la ville de Cotonou (2008-2017)	
Tableau 4: Répartition des actions d'assainissement par arrondissement de la ville de Cotonou de 2008-2017	23
Tableau 5: Actions sociocommunautaires menées dans la ville de Cotonou de 2008-2017....	24
Tableau 6: Actions sociocommunautaires menées par arrondissement dans la ville de Cotonou de 2008-2017	26
Tableau 7: Evolution des prévisions et recouvrements sur la période	37
Tableau 8: Evolution des prévisions et recouvrements sur la période	37
Tableau 9: Evolution des dépenses de fonctionnement et investissement sur la période	38
Tableau 10: Opinions des populations sur les réalisations de la Mairie de Cotonou	39
Tableau 11: Opinions des populations sur les réalisations.....	40
Figure 1 : Répartition des actions d'assainissement de la ville de Cotonou (2008-2017).....	21
Figure 2 : Actions sociocommunautaires de la ville de 2008-2017	24

RESUME

La première génération du Plan de Développement Communal 2008-2017 de la Commune de Cotonou a fait objet d'évaluation finale en vue de constater les progrès et les échecs issus de sa mise en œuvre. Cette étude a été réalisée suivant approche participative et selon une démarche méthodologique appropriée pour la collecte, le traitement et l'analyse des données.

L'étude a révélé que le PDC1 est bel et bien arrimé aux documents nationaux de programmation, mais son cadre logique n'est pas pertinent du point de vue structurel. Aussi, les actions réalisées ont connu peu de succès et les échecs sont enregistrés au niveau de la population pour certaines interventions. De plus, l'absence de plan de travail annuel à constituer une limite pour l'évaluation. Par ailleurs, la qualité de ces résultats laisse à désirer du fait de la mauvaise gestion au niveau de la commune, la non-participation des élus et des bénéficiaires au processus de prise de décisions, la discontinuité dans l'exécution des projets. Toutes choses qui retardent davantage le développement de la ville

Des recommandations ont été formulées dont la mise en œuvre contribuerait à améliorer la qualité des interventions de la mairie de Cotonou.

Il s'agit de :

- la refonte du Cadre Logique pour coller aux critères recommandés;
- l'élaboration d'un nouveau PDC selon une approche participative ;
- l'arrimage à faire entre le cadre logique et le Plan de Travail Annuel de la ville;
- la prise en compte des besoins des populations lors des programmations;
- la participation des élus lors des programmations;
- l'exécution des projets conformément aux règles de gestion;
- l'élaboration d'un plan de formation des cadres de la Mairie;
- le respect des règles de passation des marchés;
- l'élaboration des Plans de Passation des Marchés et de Consommation des Crédits ;
- l'organisation des revues trimestrielles ou semestrielles pour évaluer les Plans de Travail Annuel de la ville ;

- la dynamisation des différents Comités de suivi de mise en œuvre des projets;
- la mise en place des Unités de Gestion des projets pour plus d'efficacité dans la coordination des actions de la mairie ;
- l'élaboration d'un manuel de suivi-évaluation et veiller à sa mise en œuvre.

Introduction

Le développement local est un processus grâce auquel la communauté participe au façonnement de son propre environnement dans le but d'améliorer la qualité de vie de ses résidents. Cette démarche nécessite une intégration harmonieuse des composantes économique, sociale, culturelle, politique et environnementale. Elle fait appel donc, à la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel pour une administration des collectivités territoriales libre et efficace. Ce qui est d'ailleurs, consacré dans la constitution du 11 décembre 1990 de la République du Bénin et renforcé par les diverses lois sur la décentralisation au Bénin, notamment la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

Dans la perspective d'offrir des services de qualité, les communes ont le devoir de mettre en place des outils de gestion de leur territoire, basés sur l'expression des besoins des populations et mise en œuvre suivant les principes de gestion axée sur les résultats. Il s'agit entre autres, du Plan de Développement Communal qui est un document de référence de la politique de développement de la Commune, consacré par la loi sus citée en son article 84.

A cet effet, la Commune de Cotonou a élaboré son Plan de Développement Communal, sur la période 2008-2017, soit une durée de 10 ans. Ce document retrace les grandes actions à entreprendre sur la période indiquée en vue d'améliorer les conditions de vie des populations de la ville de Cotonou.

Au terme de sa mise en œuvre, il est nécessaire de procéder à une évaluation finale des actions réalisées au titre de ce plan, afin de dégager les succès et les échecs pour une meilleure prise en compte des besoins des populations. Par ailleurs, le mécanisme de suivi de ce plan prévoit une évaluation finale au terme de sa mise en œuvre. C'est dans ce cadre qu'une étude a été commanditée par la mairie de Cotonou, pour une évaluation finale du Plan de Développement Communale (PDC) de la ville de Cotonou de 2008-2017. A cet effet, la mission du Cabinet consistera à :

- apprécier les progrès et les résultats atteints ;
- analyser comment les résultats ont été atteints au regard des moyens, des mécanismes et des processus mis en place et de formuler des

recommandations devant permettre à la Commune de prendre les décisions stratégiques qui s'imposent, pour la consolidation des acquis et la prise en compte des échecs et obstacles lors de l'élaboration de la prochaine édition du Plan de Développement Communal.

Le présent rapport, fruit de cette étude, s'articule autour des points suivants :

- les objectifs de l'évaluation ;
- les résultats de l'évaluation ;
- la couverture de l'évaluation ;
- la méthodologie et le processus ;
- la conclusion et les recommandations.

II. Objectifs de l'évaluation

L'objectif est de permettre à la municipalité de Cotonou de disposer des informations descriptives et analytiques en terme de changements enregistrés et imputables à la mise en œuvre de son PDC 1. En effet, le Consultant a pour mission d'apprécier les progrès et les résultats attendus, d'analyser comment les résultats ont été atteints au regard des moyens, des mécanismes et des processus mis en place, et de formuler des recommandations devant permettre à la collectivité de prendre les décisions stratégiques qui s'imposent, pour une amélioration des conditions de vie des populations de la ville de Cotonou.

III. Le Champ de couverture de l'évaluation

Conformément à la lettre de notification du marché, la mission d'évaluation a duré trois semaines sous la supervision, du Chef de Mission en collaboration avec la Direction des Etudes, de la Prospective et de la Programmation de la Mairie de Cotonou.

En effet, la ville de Cotonou a été créée en 1830 sur l'initiative du Roi Guézo (illustre roi d'Abomey). Selon l'une des légendes, « Kutonou », signifierait la « lagune de la mort » en raison de sa situation de carrefour du trafic des esclaves.

A la fin du 19ème siècle, Cotonou s'est développée à partir de quelques villages de pêcheurs situés à l'Est et à l'Ouest de la lagune. En 1888, le territoire de la ville a été cédé à la France par le roi d'Abomey, ce qui eut pour effet l'accélération du

processus de son développement. A partir du noyau originel des Toffins, la ville de Cotonou s'est progressivement enrichie de toutes les ethnies du Bénin. Certains quartiers en portent aujourd'hui la marque. Ainsi, Guincomey signifie « sur la terre des populations Guin », venues de Grand- Popo et d'Agoué pour participer à la construction du Wharf de Cotonou. De même, Xwladodji désigne la terre des Xwla. Aujourd'hui, Cotonou est devenue une représentation du Bénin en miniature et sa croissance accélérée est entrain de donner naissance à une vaste « région urbaine » allant de Porto- Novo (à l'Est) jusqu'à Ouidah (à l'Ouest) et Abomey-Calavi (au Nord).

La ville de Cotonou, est située sur le cordon du littoral qui s'étend entre le Lac Nokoué et l'Océan Atlantique. Elle est limitée au Nord par la commune de Sô-Ava et le Lac Nokoué, au Sud par l'Océan Atlantique, à l'Est par la commune de Sèmè-Kpodji et à l'Ouest par celle d'Abomey-Calavi. Elle couvre une superficie de 79km², avec une densité moyenne de 8419 habitants au Km², dont 70% sont situés à l'Ouest du chenal. D'après le quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH4), la population de Cotonou est estimée à 665 100 habitants. A l'avènement de la décentralisation, la ville a connu une nouvelle organisation administrative. Elle est dirigée par un Maire, dispose d'un Conseil Communal et actuellement subdivisée en treize (13) arrondissements qui regroupent au total 166 quartiers dont un (01) sans conseil.

Ainsi, dans le but d'atteindre les objectifs fixés au regard des Termes de Références (TdR) de l'étude, le consultant doit évaluer le PDC 2008-2017 au regard des critères suivants :

- apprécier l'exécution des projets/actions inscrits dans le PDC au regard de la pertinence, de l'efficience, de l'efficacité, de la durabilité et des effets obtenus par rapport aux objectifs fixés ;
- dégager les contraintes, les leçons apprises, durant les dix (10) ans de mise en œuvre du PDC 2008-2017 de la Commune;
- formuler des suggestions et recommandations pertinentes visant à améliorer l'efficience et l'efficacité dans les prochaines interventions en vue de l'atteinte optimale des objectifs au bénéfice de la population ciblée ;

- avoir des entretiens avec les responsables de la Mairie, les Chefs d'Arrondissements (CA), les Chefs Quartiers (CQ), ainsi que les populations de la ville de Cotonou, ayant un lien avec les interventions du PDC 2008-2017.

IV. Méthodologie et processus

La méthodologie s'est basée sur les critères décrits dans les TdR et inclut plusieurs activités susceptibles de collecter les données de terrain, de procéder au traitement et à l'analyse des résultats.

4.1. Phase préparatoire de la mission d'évaluation

Au regard des orientations des TdR, et après la séance de cadrage qui a clarifié les attentes de l'autorité contractante représentée par la DEPP, ainsi que les objectifs de la mission, le Consultant a proposé un protocole de conduite des travaux qui a été analysé et amendé. Ce dernier a servi de repère méthodologique avec des détails nécessaires sur les techniques, les outils et l'échantillon à enquêter.

Ainsi, La phase préparatoire a comporté l'analyse de la documentation disponible et des données secondaires, la conception des outils de collecte des données et la constitution de l'échantillon.

La consultation et la revue de la documentation ont été effectuées au niveau de la Mairie de Cotonou, par l'exploitation des documents de stratégies nationales de développement, de programmes, de plans, de projets, des rapports, et des notes collectées grâce à l'appui des responsables de la Direction des Etudes de la Mairie de Cotonou. D'autres documents ont été également consultés à l'Université d'Abomey-Calavi et au Ministère en charge de la Décentralisation et celui du Plan.

La préparation d'un guide d'entretien ouvert (annexe 1) pour analyser /appréhender la portée des interventions réalisées au titre du PDC 2008-2017. Il a servi à l'entretien avec les responsables au niveau central (DEEP, DSAP), les élus locaux au niveau arrondissement et les Chefs Quartiers de la ville. Par ailleurs, des groupes de discussion (focus group) ont été organisés au sein de chaque arrondissement pour recueillir les impressions des populations sur les projets réalisés sur la période sous revue.

Les principales sources de données sont les rencontres, les réunions, les audiences, les séances de débriefing et de validation. Les rencontres d'entretien avec les parties prenantes, les acteurs et les bénéficiaires ont permis de disposer assez d'informations sur le niveau de réalisation du PDC 2008-2017. Aussi, une rencontre introductive et des séances de travail avec l'équipe de la Direction des Etudes, de la Planification et de la Prospective de la Mairie ont été tenues aux fins de prise de contact. Par ailleurs, elles ont permis de clarifier les TDR, le chronogramme de la mission, la validation du guide d'entretien et le recadrage de la note méthodologique.

La réalisation d'une mission de collecte d'informations dans les 13 arrondissements de la ville de Cotonou (Annexe 2)

La mission de collecte d'informations a été réalisée sur la base d'un échantillon représentatif des quartiers et l'organisation des visites de terrain. Cette mission a permis de rencontrer certains responsables au niveau local, ainsi que des populations bénéficiaires des infrastructures inscrites au PDC 2008-2017.

Les unités enquêtées ont été réunies par groupe de 10 à 15 personnes. Des questions ont été posées sur les différentes interventions. Des réponses aux différentes questions ont été recueillies dans les documents/supports élaborés à cet effet. De plus, des prises de vue des différentes réalisations ont été effectuées.

4.2. Mesure et appréciation des progrès

La mesure et l'appréciation des progrès ont été faites sur la base des critères tels que la pertinence, l'efficacité et l'effet. L'analyse des réponses des différentes parties prenantes aux questions contenues dans le guide d'entretien et la fiche de collecte par rapport aux résultats attendus a permis d'approfondir l'évaluation des progrès réalisés.

Elle se base sur la chaîne des résultats (résultats de processus ou opérationnels et de développement) de la période sous revue à travers :

- l'analyse des résultats obtenus au regard des prévisions /programmations ;
- l'analyse de la qualité et de la fiabilité des résultats obtenus ;
- l'analyse des résultats réalisés mais non prévus.

Pour l'analyse de la pertinence du PDC 2008-2017, il a été question de savoir si les objectifs et les résultats du projet répondent aux attentes des populations bénéficiaires. En somme, il a été question de s'assurer que :

- les résultats et composantes des projets contenus dans le PDC 2008-2017 s'arriment aux politiques, aux documents d'opérationnalisation et aux besoins des populations bénéficiaires ;
- les modalités d'exécution des projets sont en adéquation avec les procédures en vigueur ;
- les élus locaux sont bien impliqués dans l'organisation et l'exécution des projets ;
- les mécanismes/systèmes de suivi-évaluation interne et externe, la collecte/diffusion des informations, et la circulation de l'information sont effectifs.

En ce qui concerne l'analyse de l'efficacité des interventions du PDC 2008-2017, des questions ont été posées pour appréhender les résultats obtenus du projet et qui contribuent à la réalisation de l'objectif spécifique tout en se référant aux indicateurs retenus dans le cadre logique du projet. En effet, il s'agit notamment de savoir si:

- les changements observés dans la zone d'intervention du projet ont-ils été produits par ce dernier ?
- les résultats ont-ils été utilisés par les bénéficiaires ?

L'analyse des effets a été faite sur la base des propos des acteurs de terrain, des bénéficiaires des interventions, des populations de façon générale, des données factuelles et sur la base des rapports d'activités des interventions opérées dans la Commune.

4.3. Participation des parties prenantes à la mission d'évaluation

La mission s'est déroulée en toute indépendance sous la conduite du Cabinet sélectionné à cet effet. La DEPP de la Mairie a facilité la mission du cabinet par l'envoi de correspondances aux responsables à divers niveaux ainsi qu'aux partenaires. Aussi, a-t-il été organisé des rendez-vous et des rencontres de briefing et de restitutions aux élus locaux pour la validation et le complément des

informations. Ces rencontres ont eu lieu du 13 au 17 novembre 2017 au niveau arrondissement. La programmation des rencontres est jointe en annexe.

4.4. Validation du Rapport d'évaluation

A l'issue de l'évaluation, un rapport provisoire sera rédigé et transmis à l'autorité contractante. Ensuite, une séance de validation dudit rapport sera organisée qui réunira les principaux acteurs du développement local de la ville. Cette séance sera une ultime occasion pour les acteurs de mieux appréhender les différents résultats de l'évaluation, de faire des observations sur le rapport et de formuler des recommandations en vue d'améliorer les conditions de vie des populations.

L'intégration des observations permettra au Cabinet de déposer le rapport définitif à la Mairie pour exploitation.

V. Présentation des actions programmées et réalisées de 2008-2017

5.1. Les actions programmées

Le Plan de Développement Communal 2008-2017 comporte quatre programmes, dont 11 projets répartis entre les programmes. Les quatre programmes identifiés sont:

- Renforcement de l'Administration Locale;
- Renforcement de la Gouvernance Locale;
- Amélioration de la qualité des services municipaux;
- Renforcement de l'économie locale.

Les projets inscrits au PDC1 sont :

Programme1 : renforcement de la l'Administration Locale

- Renforcer les capacités et les compétences de l'Administration Locale
- Mobiliser les ressources financières internes et externes
- Suivre, évaluer et capitaliser le PDC

Programme 2 : renforcement de la Gouvernance Locale

- Eduquer les populations (Education civique
- Développer le partenariat

Programme 3 : Amélioration de la qualité des services municipaux

- Renforcer le niveau de couverture de la ville en services sociocommunautaires de qualité
- Assurer la propreté de la ville
- Assurer la mobilité urbaine
- Assainir la ville

Programme 4 : renforcement de l'économie locale

- Diversifier la production agricole
- Soutenir les activités génératrices de revenu

Ces différents projets ont été déclinés en actions dotées d'un chronogramme d'exécution avec l'indication des structures responsables (PDC 2008-2017).

Le coût global du financement des actions s'élève à sept cent treize milliards cent cinquante et un millions cinq cent vingt mille sept cent quatre-vingt-quinze francs (713 151 520 795) CFA et se décompose comme suit:

- Renforcement de la gouvernance locale: 1 443 118 795 francs CFA;
- Améliorer la qualité des services municipaux: 26 663 602 000 francs CFA;
- Assainissement de la ville : 684 705 000 000 francs CFA;
- Renforcement des bases de l'économie locale: 339 800 000 francs CFA.

5.1. Point des actions réalisées dans la ville de 2008-2017

Au regard de l'objectif général, qui consiste à améliorer le cadre de vie des populations pour favoriser le développement des activités économiques. Le Conseil communal de la ville a défini des priorités à satisfaire pour répondre aux besoins de la population. Il s'agit entre autres, de :

- faire des œuvres sociales à l'endroit de la population ;
- faire de l'administration locale existante, une administration de développement en mettant en place une nouvelle organisation des services, avec à la tête des cadres de conception, en vue de répondre convenablement aux missions de développement conférées aux communes par la loi ;

- la salubrité de la ville ;
- la lutte contre la pollution sous toutes ses formes (esthétique, atmosphérique, sonore...) ;
- l'aménagement des infrastructures socio communautaires.

Les œuvres sociales réalisées au profit de la population de la ville de Cotonou concernent les actions d'assistance aux sinistrés des inondations, les aides sociales au démunis, l'organisation de la fête du 10 janvier, la sensibilisation sur l'hygiène à domicile, le reboisement dans les écoles, la fourniture de mobiliers scolaires, l'organisation des dignitaires du culte Egoun, les programmes « Santé à l'école », la distribution de 5200 Kits scolaires aux écoliers et par ailleurs, la distribution de biscuits au soja aux écoliers.

Dans le cadre de faire de l'administration locale, une administration de développement, les actions menées ont été focalisées sur les travaux d'extension du siège du 7ème arrondissement, la réfection de la salle de vidange de la DST à Akpakpa, la construction d'un bâtiment administratif sur le site de la Mairie à Wologuèdè (Tableau1). Aussi, la ville a-t-elle été dotée d'un local pour abriter la Direction de la Police Municipale, ainsi que la fourrière municipale.

Tableau 1 : Répartition par arrondissement des actions dans le cadre de l'amélioration de l'administration locale de 2008-2017.

Arrondissement	Désignation
1	
2	Construction de la Direction de la Police Municipale (Lot 1, 2 et 3)
3	
4	Réfection de la salle de vidange de la DST à Akpakpa Travaux de réfection du Bâtiment R+1 de l'ex voirie
5	Travaux de réfection des bureaux de la DST à Ganhi
6	Travaux de réfection de la DPDM
7	Travaux d'extension du siège du 7ème arrondissement Construction de bâtiment administratif à la mairie de Wologuèdè Construction de la fourrière municipale
8	Travaux de peinture de la clôture du bâtiment abritant le cabinet du Maire de Cotonou Extension du bâtiment des archives de la Mairie de Cotonou
9	
10	
11	Réfection de l'ex Mairie de Vodjè Travaux de marquage et d'identification des boutiques du marché Houénoussou
12	Réfection de la résidence du Maire Travaux de réfection à la résidence du Maire
13	

Source: Bilan MCOT 2008-2015

En ce qui concerne, la salubrité, l'objectif est de rendre la ville propre et saine pour les populations de Cotonou. Dans ce cadre, des actions ont été identifiées ; notamment l'installation des ONG pour la collecte des ordures ménagères, la création des points de regroupement par arrondissement, la création d'un centre

de transfert, et le désensablement des artères et voies pavées de la ville de Cotonou.

Dans ce même cadre, un désensablement manuel a été réalisé par les coopératives de femmes au niveau arrondissement. Cette opération a été estimée à 208 100 Mètre de Linéaire (ML). Quant au désensablement mécanisé réalisé par les petits camions de la Mairie, il a été évalué à 45 250 ML (Tableau2).

Tableau 2 : Répartition par arrondissement des actions dans le cadre de salubrité de la ville de Cotonou par de 2008-2017.

Arrondissement	SALUBRITE		
	Point de Regroupement	de Désensablement (Mètre de Linéaire)	Désensablement Manuel Mécanisé (Mètre de Linéaire)
1 ^{er}	1	16870	4650
2 ^{eme}	0	9450	NA
3 ^{eme}	1	4950	950
4 ^{eme}	1	10050	3550
5 ^{eme}	1	23340	8250
6 ^{eme}	1	11600	2100
7 ^{eme}		15370	3250
8 ^{eme}	1	36300	NA
9 ^{eme}	1	7450	NA
10 ^{eme}		13500	
11 ^{eme}	1	12500	4750
12 ^{eme}	1	43070	10500
13 ^{eme}	1	3650	7250
Total	10	208100	45250
Moyenne		16008	5028
Max		43070	10500
Min		3650	950

Source: Bilan MCOT 2008-2015

La lutte contre la pollution, n'a pratiquement enregistré aucune action tangible mise en œuvre par la Mairie. Cependant, les opérations d'assistance des sinistrés des zones inondées ont été menées et les campagnes de sensibilisation contre

l'inondation notamment le programme Cotonou en Campagne Contre l'Inondation (3CI) et le curage des caniveaux sont réalisées périodiquement.

Quant à l'aménagement d'infrastructures sociocommunautaires dans la ville de Cotonou, il est réalisé la construction/la réfection des infrastructures d'assainissement, d'éducation, sanitaires et de loisirs.

Par ailleurs, les actions d'assainissement réalisées au profit des populations de Cotonou se présentent comme suit (Tableau 3) :

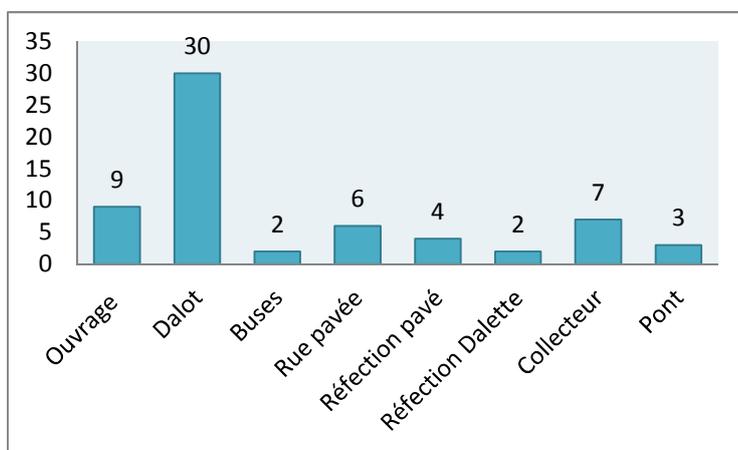
- 290 300 ML de voies rechargées en terre,
- neuf (9) ouvrages ont été construits, trente (30) dalots et deux (2) buses ont été posés ;
- sept (7) collecteurs et (trois) 3 ponts ont été également construits.

De plus, six (6) rues pavées ont été construites et quatre (4) ont été réfectionnées.

Tableau 3: Répartition des actions d'assainissement dans la ville de Cotonou (2008-2017)

Désignation	Nombre
Reprofilage	290300
Ouvrage	9
Dalot	30
Buses	2
Rue pavée	6
Réfection pavé	4
Réfection Dalette	2
Collecteur	7
Pont	3

Figure 1 : Répartition des actions d'assainissement de la ville de Cotonou (2008-2017)



Source: Bilan MCOT 2008-2017

Source: Bilan MCOT 2008-2017

Les photos ci-dessus présentent les ouvrages d'assainissement et le pavage de certaines artères de la ville.



Photo1 : Construction de bassin XX d'Agla



Photo2 : Construction de Collecteur P à Vèdoko



Photo 3 : Pavage des abords de rue à Bon Pasteur

La répartition des interventions par arrondissement a montré une disparité entre ces derniers. Certains arrondissements ont reçu plus d'infrastructures tandis que d'autres en ont reçu moins. Le 12^{ème}, le 13^{ème} et le 6^{ème} en ont plus reçu, comparativement aux autres arrondissements. Ceux qui en ont moins reçu sont le 3^{ème}, le 11^{ème} et le 8^{ème} arrondissement. En effet, le Mètre de Linéaire rechargé respectivement au niveau du 12^{ème}, du 13^{ème} et du 6^{ème} arrondissement, ainsi que les ouvrages d'assainissement, les dalots, les buses et les ponts construits sont supérieurs au nombre enregistré au niveau des autres arrondissements. De façon précise, il a été relevé que :

- plusieurs voies ont été rechargées dans le 12^{ème}, le 13^{ème} et le 6^{ème} comparativement aux autres;

- le 2^{ème} arrondissement a enregistré plus d'ouvrages d'assainissement comparativement aux autres arrondissements;
- les Dalots ont été plus construits dans le 12^{ème} et le 8^{ème} comparativement aux autres arrondissements;
- les buses ont été plus construites dans le 1^{er} et le 2^{ème} comparativement aux autres arrondissements et les rues pavées ont été plus réalisées dans les arrondissements 13 et 10.

Tableau 4: Répartition des actions d'assainissement par arrondissement de la ville de Cotonou de 2008-2017

Arrondissement	ASSAINISSEMENT								
	Reprofilage	Ouvrage	Dalot	Buses	Rue pavée	Réfection pavé	Réfection dalette	Collecteur	Pont
1 ^{er}	28000	0	2	1	0	1	1	1	0
2 ^{ème}	16550	4	2	1	1	0	0	1	0
3 ^{ème}	5830	1	0	0	0	0	0	0	0
4 ^{ème}	15500	0	0	0	0	0	0	0	0
5 ^{ème}	16820	0	0	0	0	1	0	0	0
6 ^{ème}	31950	0	5	0	0	0	0	0	0
7 ^{ème}	12750	0	0	0	0	0	0	0	0
8 ^{ème}	10750	1	9	0	1	0	1	0	0
9 ^{ème}	18800	1	2	0	0	1	0	0	1
10 ^{ème}	15000	1	1	0	2	0	0	1	1
11 ^{ème}	8950	0	0	0	0	0	0	2	0
12 ^{ème}	72600	1	9	0	0	1	0	1	1
13 ^{ème}	36800	0	0	0	2	0	0	1	0
	290300	9	30	2	6	4	2	7	3

Source: Bilan MCOT 2008-2017

En ce qui concerne les infrastructures sociocommunautaires, les réalisations se présentent comme suit:

- 123 classes ont été construites;
- 42 classes ont été réfectionnées;
- 2 marchés ont été construits;

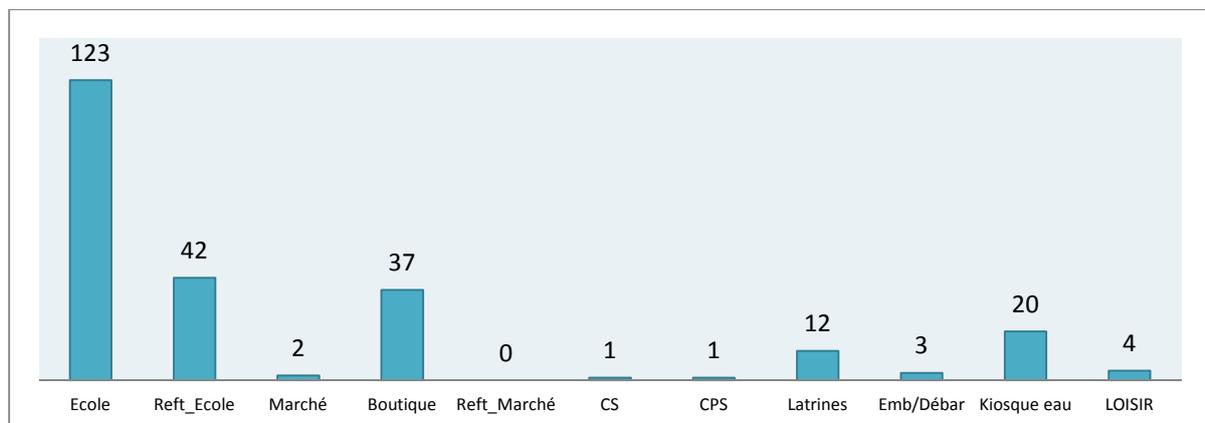
- un centre nutritionnel a été construit au CPS de Cotonou;
- un dispensaire est en construction et 3 incinérateurs installés dans les CS;
- 12 latrines ont été construites;
- 3 embarcadères ont été construites ;
- 20 kiosques à eau ont été construits ;
- 3 centres de loisirs ont été également construits.

Tableau 5: Actions sociocommunautaires menées dans la ville de Cotonou de 2008-2017

Désignation	Nombre
Classes construites	123
Réfection classe	42
Marché	2
Boutique	37
Réfection _Marché	0
Centre de Santé	1
CPS	1
Latrines	12
Embarcadère/Débarcadère	3
Kiosque eau	20
LOISIR	4

Source: Bilan MCOT 2008-2017

Figure 2 : Actions sociocommunautaires de la ville de 2008-2017



Source: Bilan MCOT 2008-2017

La répartition par arrondissement des infrastructures a révélé les constats ci-après:

- au niveau du 13^{ème}, du 1^{er} et du 12^{ème} arrondissement, il y a été construites plus de classes;
- les classes réfectionnées au niveau du 12^{ème}, du 2^{ème}, du 6^{ème} et du 13^{ème} dépassent en nombre ceux des autres arrondissements;
- le 9^{ème} et le 1^{er} arrondissement ont enregistré plus de boutiques construites comparativement aux autres;
- des incinérateurs ont été installés dans les centres de santé situés dans les arrondissements: 2^{ème}, 4^{ème}, 11^{ème}, 12^{ème} et 13^{ème} ;
- les latrines ont été construites dans le 1^{er} arrondissement;
- par ailleurs, un centre de loisir a été construit dans le 2^{ème} arrondissement (un aire de jeux), le Centre sportif de Soweto dans le 4^{ème} et l'aménagement de deux (2) terrains dans le 13^{ème} .

Tableau 6: Actions sociocommunautaires menées par arrondissement dans la ville de Cotonou de 2008-2017

Arrondissement	Ecole	Reft_Ecole	Marché	Boutique	Reft_Marché	CS	CPS	Latrines			
1 ^{er}	20	4	0	8		Néant		4	0		
2 ^{ème}	7	9	0	0		Incinérateur		0	0		Aire de jeux
3 ^{ème}	9	5	0	2		Néant		1	0		
4 ^{ème}	0	0	0	0		Incinérateur		1	0		Centre sportif
5 ^{ème}	0	0	0	0		1		1	0		
6 ^{ème}	9	6	1	1		Néant	1	0	3	20	
7 ^{ème}	0	0	0	0		Néant		0	0		
8 ^{ème}	8	0	0	0		Néant		0	0		
9 ^{ème}	14	4	0	21		Néant		0	0		
10 ^{ème}	3	0	0	0		Néant		1	0		
11 ^{ème}	10	0	0	5		Incinérateur		1	0		
12 ^{ème}	18	9	1	0		Incinérateur		0	0		
13 ^{ème}	25	5	0	0		Incinérateur		3	0		2 Terrain
total	123	42	2	37	0	1	1	12	3	20	0

Source : Bilan MCOT 2008-2017

L'analyse de positionnement du nombre d'infrastructures implantées dans la ville de Cotonou par le biais de la Mairie a révélé une disparité entre les arrondissements. Elle s'explique par le fait que certains arrondissements sont plus grands que les autres d'une part, et le défaut de planification basée sur les aspirations du peuple d'autre part.

5.2. Les actions hors PDC1 réalisées de 2008-2017

Les actions réalisées et qui ne sont pas prévues au Plan de Développement Communal sont relatives aux œuvres sociales qui sont en fait des activités spontanées. En dehors des œuvres sociales, on note également le Programme Cotonou en Campagne contre l'Inondation (3CI) qui n'est également dans le PDC1, dont la plupart de ces activités sont réalisées de façon éparse sur le terrain.

VI. Analyse des Résultats

6.1. Analyse de la pertinence

6.1.1. Analyse de la pertinence du contenu du PDC1

La première génération du Plan de Développement Communal 2008-2017 de la ville de Cotonou constitue un des outils de développement de la ville. Ce document a été élaboré suivant une méthodologie qui n'a pas pris en compte les aspirations ou les besoins réels des populations à la base. Le diagnostic révélé dans le document cadre réellement avec les problèmes quotidiens des populations de la ville. Ce diagnostic à porter sur les aspects ci-après:

- la démographie de la ville en baisse;
- le développement spatial non maîtrisé;
- les équipements et services urbains en déficit;
- l'environnement dégradé;
- les problèmes économiques et financiers ;
- et le défaut de bonne gouvernance.

Il est structuré à travers une vision, un objectif général, cinq (05) axes stratégiques et quatre (4) objectifs spécifiques. Les objectifs spécifiques ont été déclinés par la suite en des axes de développement privilégiés. L'analyse croisée de la vision de la ville de Cotonou sur 10 ans, ainsi que ces axes stratégiques et objectifs avec les documents et stratégies au niveau national a montré une cohérence entre ces différents documents de planification et le PDC de la ville. En effet, La vision, les objectifs et les axes stratégiques déclinés dans ces documents sont véritablement en lien avec ceux énumérés dans le PDC1 de la ville. Ces documents sont entre autres :

- les Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme (ENPLT) Bénin, alafia 2025 ;
- le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) horizon 2015, transformé en Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) ;
- les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;
- la Déclaration de Politique de Population pour l'horizon 2016 (DEPOLIPO) ;
- les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) : 2006-2011.

Cependant, le cadre logique du PDC1 qui est un outil de mesure des performances des actions de développement de la ville ne **respecte aucun canevas de présentation reconnu**. La chaîne des résultats n'est pas respectée dans la structure utilisée. **Il comporte par les activités sans les actions**, alors qu'il existe un lien fonctionnel entre les actions et les activités. Ce qui **ne permet pas d'apprécier la pertinence des objectifs fixés avec les actions à entreprendre**. Aussi, les **indicateurs de mesure de performance sont mal formulés**, ainsi que les activités identifiées à cet effet. Toute chose, qui permet de confirmer que le Cadre Logique qui est la porte d'entrée des actions de développement définies dans le PDC1, n'est pas pertinent et ne répond pas aux critères basiques d'un Cadre Logique.

Le plan d'actions du PDC1 est un plan entre quatre(4) programmes et onze(11) projets. Les quatre (4) programmes sont:

- Renforcement de l'Administration Locale;
- Renforcement de la Gouvernance Locale;
- Amélioration de la qualité des services municipaux;
- Renforcement des bases de l'économie Locale.

Ce plan d'actions n'a pas pris en compte les indicateurs qui permettront d'apprécier la réalisation des différentes interventions. De plus, la plupart des actions identifiées ne sont pas conformes aux objectifs énumérés dans le cadre du PDC1. En effet, certaines sont mal formulées et d'autres ne sont pas en lien avec l'objectif

visé. Ce qui bride sa pertinence du point de vue des actions identifiées et qui ne sont pas directement lié aux objectifs du PDC1.

Le plan de financement élaboré dans le cadre du PDC1 a été fait en tenant compte des capacités de mobilisation des recettes de la Mairie d'une part, et des ressources extérieures d'autre part. Le plan de financement proposé est global et rend impossible une analyse détaillée. De ce fait, il ne permet pas d'apprécier l'évolution annuelle des dépenses par rapport aux prévisions. En effet, les montants liés à la réalisation des actions n'ont pas été déclinés par année. De plus, la part réservée aux investissements n'est pas dissociée des ressources réservées pour le fonctionnement.

Pour ce qui concerne le Suivi-Evaluation, le mécanisme prévu dans le cadre du PDC1 est composé d'un dispositif institutionnel et d'une stratégie de planification de suivi-évaluation. Le dispositif institutionnel est composé :

- d'un Comité de Pilotage du Plan de Développement créé par arrêté N°2004/176/MCOT/SG/DPDM/DSDM du 14 décembre 2004 ;
- d'un Comité de pilotage d'Arrondissement du Plan de Développement, créé par Arrêté N°2007/040/MCOT/SG/DPDM/DSPP/SPP du 11/05/2007 ;
- des Comités de Développement des Quartiers, Créés par Arrêté N°2007/039/MCOT/SG/DPDM/DSPP/SPP du 11/05/2007.

La mise en œuvre du plan nécessite la mise en place des organes suivants :

- un organe technique de gestion et de suivi du plan ;
- un organe de Coordination composé du Conseil Municipal

Le système de planification et de suivi-évaluation est assuré par la Direction de la Prospective et du Développement Municipal. Cette dernière a pour mission d'élaborer des plans annuels qui seront approuvés par le Maire et son Conseil Municipal. Les plans annuels doivent indiquer avec précisions les activités programmées, le budget, le calendrier d'exécution, le schéma de financement et les personnes responsables ou impliquées dans l'exécution des différentes activités.

Ce mécanisme tel que prévu par le PDC1 n'est pas respecté dans la mise en œuvre du PDC1. En effet, les séances de travail qui ont été tenues entre l'équipe de consultants commis pour l'évaluation du PDC1 et la DEPP ont montré **que le système de suivi-évaluation est défaillant et n'existe pas**. Du moins, la gestion axée sur les résultats qui est une approche de gestion du secteur public orienté vers les cibles de développement n'existe pas ; et n'est pas du tout connu par les acteurs chargés de la mise en œuvre du PDC1. Les plans annuels de travail ne sont pas réalisés en tenant compte du cadre logique du PDC. Les rapports d'activités ne sont pas élaborés et les monitorings ne sont jamais organisés pour apprécier l'évolution des activités. Ainsi, **la gestion axée sur les résultats n'est pas encore une réalité à la Mairie malgré les outils et des mécanismes mise en place à cet effet**.

L'analyse de la pertinence du PDC1 a montré que le PDC1 est bel et bien arrimé aux documents nationaux de planification, mais les observations faites sur le terrain ont relevé des défaillances dans sa mise en œuvre. Il s'agit entre autres que:

- le contenu de certaines activités et certaines actions ne traduit pas les objectifs visés par ce document ;
- la plupart des indicateurs choisis ne permettent pas de mesurer réellement l'activité concernée ;
- certains résultats ne sont pas bien formulés en lien avec les objectifs fixés ;
- le système de suivi-évaluation n'est pas mis en œuvre conformément aux principes de gestion axée sur les résultats ;
- la plupart des activités programmées ne sont pas en lien avec le PDC1, qui est la boussole de la Commune en termes de programmation et de planification.
- les comités créés dans le cadre de la mise en œuvre PDC1 ne sont pas fonctionnels ou ne travaillent pas conformément aux missions qui leur sont dévolues ;
- les évaluations annuelles ne sont toujours pas réalisées afin de mieux apprécier les efforts consentis au cours d'une année, malgré l'exigence de ces évaluations dans le cadre de la gestion axée sur les résultats.

6.1.1. Analyse de la pertinence des actions réalisées au titre de l'année 2008-2017

Les réalisations de la Mairie sur la période sont relatives à la construction des bâtiments administratifs, à la construction des ouvrages d'assainissement, à la construction des écoles et marchés, aux actions de reprofilage des voies de la ville, au désensablement et aux actions sociales.

- La construction et/ou la réhabilitation des bâtiments administratifs et la construction de la Direction de la Police municipale sont des actions pertinentes du fait qu'elles s'inscrivent dans le cadre du **Programme1 : renforcement de l'Administration Locale, notamment le projet** renforcer les capacités et les compétences de l'Administration Locale. Ces interventions ont permis aux agents de disposer de cadre approprié pour mener à bien les différentes tâches qui leurs sont assignées dans le plus grand intérêt des populations. De même, les services offerts par la police municipale à la population pourront être améliorés si le cadre de travail des agents de sécurité répond aux normes requises.
- La construction des ouvrages d'assainissement, notamment les caniveaux, les collecteurs, a été l'une des actions dont la pertinence est prouvée partiellement. Il y a en effet, des ouvrages qui n'ont pas permis de soulager les populations en termes d'inondation ou de gestion des ordures. Par contre, d'autres ouvrages ont permis d'éviter les fortes inondations, et ont facilité la circulation des eaux pluviales au niveau de certains quartiers.
- La construction des écoles et des marchés, a été une action pertinente et permis de loger les élèves dans les classes et les commerçants dans les marchés. Cette action a contribué à l'amélioration de la qualité des conditions de travail des élèves et celle d'existence des commerçants. Cependant, les lieux d'implantation de certains marchés ou écoles posent de sérieuses difficultés d'accès à la population, du fait que les études de faisabilité n'ont pas été bien faites. Aussi, l'équilibre spatial dans la construction des ouvrages est-il en marge des problèmes ? Ainsi, certaines raisons politiques ont conduit à

de fortes disparités entre les arrondissements qui ont bénéficiés des différentes constructions.

- Les actions de reprofilage ou de désensablement n'ont pas du tout été pertinentes, vu la qualité technique. Le bénéfice du reprofilage des voies n'est que de courte durée de même que le désensablement. La pertinence de ces actions est remise en cause du fait que les succès attendus ne sont que de courte durée, malgré les gros moyens déployés.

Le plan d'action a présenté le coût de chaque programme avec les partenaires susceptibles d'accompagner la Mairie dans ses réalisations. Mais, **le coût réservé pour chaque projet ou chaque action n'est pas disponible, ce qui indique une faiblesse dans la programmation des actions du PDC1. Ce qui du coup, n'a pas permis de mieux apprécier l'efficience des projets réalisés pour le compte de la Mairie.**

6.2. Analyse de l'efficacité du projet

6.2.1. Synthèse des résultats attendus de la mise en œuvre du PDC1

Les principaux résultats attendus ont été présentés ci-dessus et répartis par objectif spécifique.

Objectif spécifique n° 1 : renforcer l'administration locale

Résultat 1 : Le personnel qualifié est disponible en nombre suffisant

Résultat 2 : La qualité des services municipaux est améliorée

Résultat 3 : L'information et la communication sont renforcées au service du développement municipal

Résultat 4 : Le territoire de la ville est sécurisé et bien aménagé

Objectif spécifique n° 2 : renforcer la gouvernance locale

Résultat 1 : La dynamique de mobilisation des communautés autour des actions de développement s'est accrue

Résultat 2 : Les relations de travail sont saines au sein du conseil municipal

Résultat 3 : Les comportements citoyens sont améliorés

Résultat 4 : La communication entre les élus et les populations est améliorée

Résultat 5 : L'intercommunalité est développée

Objectif spécifique n ° 3: Améliorer la qualité des services municipaux

Résultat 1 : Le cadre de vie des populations de Cotonou est assaini (assurer la propreté de la ville)

Résultat 2 : Assurer le désenclavement de la ville (Les routes de Cotonou sont praticables)

Résultat 3 : La couverture de la commune en infrastructures Sociocommunautaires est améliorée

Résultat 4: La qualité de l'enseignement et des soins de santé est améliorée à Cotonou

Résultat 5 : Mobilité urbaine et transports de qualité

Résultat 6 : Lutte contre la pollution sous toutes ses formes

Objectif spécifique n ° 4 : renforcer les bases de l'économie locale

Résultat 1 : Diversité de la production agricole

Résultat 2 : Le secteur tertiaire est dynamisé

Résultat 3 : Les petites et Moyennes entreprises sont développées

Résultat 4 : Le niveau de revenu des populations est amélioré

Résultat 5 : La jeunesse est mise au travail

Résultat 6 : Les recettes de la ville ont accru

L'analyse des résultats se pose avec difficulté du fait que les programmations annuelles ne sont pas arrimées au PDC1. Ce qui ne permet pas de croiser les interventions réalisées aux différents résultats attendus. Cette situation a posé quelques difficultés d'ordre technique pour l'analyse de l'efficacité du PDC1.

Cependant, l'étude a pris en compte toute les interventions sur la période, pour continuer l'évaluation ; sans pouvoir les lier aux résultats attendus afin de pouvoir identifier les goulots d'étranglement et formuler des propositions pour une meilleure appropriation des outils de gestion axée sur les résultats.

6.2.1. Analyse de l'efficacité des interventions menées dans la ville de Cotonou de 2008-2017

L'analyse des réponses tirées des entretiens avec les acteurs, les partenaires, les bénéficiaires, et l'exploitation des bilan MCOT d'exécution des projets de la ville ont permis de mesurer l'efficacité des projets inscrits au PDC et réalisés dans la ville de Cotonou.

En effet, plusieurs œuvres sociales ont été réalisées au profit de la population de la ville de Cotonou. Ces actions ont contribué à améliorer les conditions de vie des populations bénéficiaires. Mais, elles ont été très négligeables par rapport aux défis sociaux que la Commune doit relever pour satisfaire la population. Les moustiquaires distribuées au profit des sinistrés des zones inondables ne peuvent régler le problème d'inondation. Il faudrait plutôt investir dans la mise en place d'infrastructures adéquates répondant au problème d'inondation des quartiers concernés.

Les travaux menés dans le but de transformer l'administration locale en une administration de développement ont permis, d'améliorer les conditions de travail d'une partie des agents de la Mairie. Toutefois, certains locaux n'ont pas été réaménagés ; ce qui laisse un bémol sur le traitement accordé aux agents municipaux. Par ailleurs, les efforts pour l'amélioration des compétences des cadres n'ont pas été accomplis. En effet, la Mairie ne dispose pas d'un plan de formation pour les cadres de son administration. La plupart d'entre-eux, recrutés à la Mairie, n'ont pas bénéficié de formation et les recrutements sont organisés sans tenir compte de l'adéquation profil-poste. Toute chose, qui ne favorise pas le l'accomplissement optimale des différentes tâches techniques devant booster la qualité des interventions de la Mairie.

En ce qui concerne, la salubrité de la ville, les autorités municipales ont eu pour objectif de rendre la ville propre et saine pour les populations de Cotonou.

Dans ce domaine, les résultats obtenus sont très peu reluisants et très négligeables par rapport à l'objectif de rendre la ville propre. Le désensablement manuel et mécanisé ont été respectivement estimés à 208 100 ML et 45 250 ML. Ces résultats révèlent que toute les rues et voies pavées de la ville ne sont pas désensablées quel que soit le moyen utilisé. Le constat révèle également que l'opération n'est

pas uniforme au niveau de tous les quartiers des arrondissements de la ville. Les points de regroupements installés par arrondissement sont pour la plupart très mal gérés, du fait que les ordures ne sont pas déplacées vers les points de transferts à temps. En ce qui concerne, les ONG qui s'activent pour la collecte des ordures, il a été constaté un retard dans la collecte desdites ordures, du fait du non-paiement de certains ménages ou pour insuffisance de matériels de collecte. Par ailleurs, la ville dispose d'un centre de transfert situé dans le onzième arrondissement qui est souvent débordé à cause du non-transfert des ordures vers les points d'enfouissement. Le manque de coordination des acteurs opérant pour la salubrité de la ville, la faible couverture des opérations de désensablement de la ville pour insuffisance des moyens et l'incivisme des populations de Cotonou, sont autant de facteurs qui expliquent l'insalubrité chronique de la ville. Ainsi, certaines artères de la ville sont jonchées d'ordures ou de sable, ainsi que quelques carrefours et V.O.N.S. qui sont transformés en un dépotoir sauvage par les populations.

Dans le domaine de la pollution, l'administration locale n'a obtenu aucun résultat en termes d'amélioration du niveau pollution de la ville. La raison est qu'aucune action programmée n'a été menée dans ce sens. La ville est souvent confrontée à la pollution atmosphérique par la floraison des taxis-motos, la pollution sonore et la pollution environnementale. En effet, la mauvaise qualité de l'air dans les carrefours ou au niveau des points d'affluence a été constatée d'une part, et le mauvais entretien des aires de jeux et des jardins publics d'autres part. Par ailleurs, les artères sont transformées pour la plupart en urinoir public sous le regard impuissant de la Mairie. Aussi, est-il constaté un retard dans le curage des caniveaux qui favorise les mauvaises odeurs et la pollution en saison pluvieuse ; entraînant également la contamination des eaux de ruissellement et des eaux de puits. Toutes ces formes de pollution contribuent d'une manière ou d'une autre à la dégradation des conditions de vie des populations.



Photo 4 : Pollution atmosphérique et insalubrité le long du lac à Cotonou

Dans le volet aménagement d'infrastructures sociocommunautaires, la ville de Cotonou est marquée par la construction ou la réfection des infrastructures d'assainissement, d'éducation, sanitaire et de loisirs. Les résultats de ces interventions ont été jugés appréciables par les acteurs du fait qu'elles ont permis de satisfaire aux besoins des dites populations. Toutefois, la disparité observée au niveau arrondissement a pour conséquence de favoriser les populations d'un arrondissement au détriment de l'autre. Ces différentes infrastructures ont positivement influencé néanmoins, les conditions de vie des populations.

6.3. Analyse de l'efficacité du PDC1

L'analyse de l'efficacité du PDC1 2008-2017 de la Mairie a porté sur le montant des réalisations programmées par rapport au budget de réalisation physique. En effet, l'absence de projets clairement définis, avec les coûts de réalisation dans le PDC1, et l'inexistence de Plan de Travail Annuel, rend difficile cette analyse. Ce qui ne permet pas de faire l'arrimage entre les coûts programmés et les coûts de réalisation.

Ainsi, le Tableau 7 révèle que des efforts ont été menés en vue d'améliorer le taux de recouvrement des recettes de la ville. En dehors de l'année 2009 où les recettes ont largement dépassé les prévisions, on note au niveau des autres des écarts entre la prévision et le recouvrement de l'ordre de 40% en moyenne. La moyenne des ressources prévues et des recouvrements faites entre 2009 et 2015, s'établit respectivement à **20 260 996 592** francs CFA et **26 720 073 331** francs CFA.

Tableau 7: Evolution des prévisions et recouvrements sur la période

Année	Prévision global	Recouvrement	Ecart
2009	21 447 034 171	115 035 517 525	-436%
2010	21 522 937 879	12 107 034 501	44%
2011	20 451 967 888	10 779 318 287	47%
2012	19 084 700 273	10 671 283 522	44%
2013	20 589 856 932	12 106 576 336	41%
2014	17 888 191 208	12 419 552 229	31%
2015	20 842 287 793	13 921 230 918	33%

Source : Compte administratif de la Mairie

De façon spécifique, on note que les prévisions faites pour les fonctionnements sont largement supérieures aux ressources prévues pour les investissements. Par ailleurs, le recouvrement fait pour les dépenses de fonctionnement est supérieur aux données enregistrées pour les investissements. Les dépenses nettes ou les dépenses de paiement sont également très supérieures, comparées aux dépenses engagées pour les investissements dans la ville. Ceci dénote de la faible importance que la Mairie a accordée aux investissements dans la ville au profit des populations, comparativement aux fonctionnements des services de l'administration locale. Ainsi, les investissements sont en nombre très insuffisants au regard des défis et la plupart sont en cours de chantier ou inachevés pour des raisons de décaissement. Le tableau ci-dessous présente les prévisions en termes de fonctionnement et investissement.

Tableau 8: Evolution des prévisions et recouvrements sur la période

Année	Prévision Fonctionnement	Prévision PIP
2009	14 870 443 530	6 576 590 641
2010	15 712 232 910	5 810 704 969
2011	14 124 803 328	6 327 164 560
2012	13 602 539 936	5 482 160 337
2013	14 778 141 099	5 811 715 833
2014	13 003 925 899	4 884 265 309
2015	14 272 147 914	6 570 139 879

Source : Compte administratif de la Mairie

Tableau 9: Evolution des dépenses de fonctionnement et investissement sur la période

Année	Fonctionnement		Investissement	
	Dépenses nettes	Paiement	Dépenses nettes	Paiement
2009	8 291 351 809	8 037 043	4 452 038	3 508 853 565
2010	8 956 082 349	8 105 594 166	3 995 575 730	3 802 039
2011	7 034 232 345	6 540 304 611	3 821 452 277	3 328 812 239
2012	6 476 811 019	5 997 521 299	4 113 050 194	2 417 802 533
2013	8 631 883 033	7 773 828 766	4 481 196 977	3 299 867 719
2014	8 256 303 290	8 256 303 290	3 016 776 600	3 016 776 600
2015	9 263 215 425	9 263 215 425	4 243 833 408	4 243 833 408

Source : Compte administratif de la Mairie

6.4. Analyse des effets du PDC1

L'appréciation des interventions de la Mairie par les bénéficiaires a permis d'analyser les résultats obtenus, notamment les succès et les échecs enregistrés au niveau des bénéficiaires des infrastructures réalisées. Les séances de focus group tenues par la mission d'évaluation au niveau arrondissement a permis de dégager au sein de la population bénéficiaire les opinions sur la mise en œuvre des infrastructures de la ville. Lesdites séances ont été focalisées sur l'appréciation des populations par rapport aux infrastructures réalisées dans leur arrondissement, leur niveau de participation et l'état de fonctionnement desdites infrastructures.

Ainsi, les populations de la ville ont globalement apprécié les actions entreprises pour la construction des écoles (24%), la circulation des eaux fluviales dans les quartiers (23%), la circulation des biens et des personnes à travers le pavage des rues de la ville (23%).

Par contre, les projets d'hygiène de la ville, l'éclairage public de la ville et les efforts pour encourager le sport au niveau de la jeunesse ont enregistré une faible performance, soit respectivement, (2%), (3%) et (1%).

Les résultats obtenus ont montré que les succès enregistrés au niveau de la mise en œuvre des infrastructures sont négligeables par rapport aux défis de modernisation et d'amélioration des conditions de vie de la population. Ce qui indique qu'une

minorité des populations bénéficie réellement des fruits des réalisations de la Mairie.

Tableau 10: Opinions des populations sur les réalisations de la Mairie de Cotonou

Désignation	Pourcentage
Accès à l'eau potable	3%
Accès à l'école	24%
Améliore condition de travail des élèves	1%
Améliorer condition de vie	3%
appui financiers de la Banque Mondiale	1%
Assurer la circulation	16%
Assurer la circulation des eaux du quartier	23%
Assurer la sécurité des matériels sportifs et des sportifs	1%
Bien	15%
Condition de travail des commerçantes	6%
Eclairage public	3%
Hygiène du quartier	2%
Total général	100%

Source : Bilan des actions de la Mairie

De même, les bénéficiaires ont également opiné sur les échecs enregistrés dans la mise en œuvre des projets de la ville. Globalement, les échecs constatés ont été énormes et de nature à retarder le développement de la commune. Il s'agit entre autres de:

- la non implication des populations dans le processus de mise en œuvre des infrastructures (21%);
- la mauvaise gestion (33%) caractérisée par les travaux inachevés, la non qualification des entreprises prestataires, la discontinuité des projets, la construction des infrastructures sur des sites privés, etc... ;
- la mauvaise prestation relative au curage des caniveaux, le désensablement et le ramassage des ordures (10%).

Le tableau ci-contre présente les statistiques sur les opinions de la population relatives aux échecs enregistrés dans la mise en œuvre des populations.

Tableau 11: Opinions des populations sur les réalisations

Désignation	Pourcentage
Dégradation des ouvrages	10%
Dégradation des voies	14%
Mauvaise gestion	33%
Non association de la population et élus	21%
Non fonctionnel	6%
Pas d'eau; pas d'électricité	1%
Retard dans le ramassage	1%
Retard de financement	3%
Services mal fait	10%
Total général	100%

Source des informations

6.5. Difficultés et contraintes de mise en œuvre

La principale force de cette expérience de mise en œuvre du PDC1 est son arrimage aux documents nationaux en termes de vision, d'objectifs et de résultats.

En ce qui concerne, les difficultés et contraintes de mise en œuvre, on note :

- le retard dans le financement des projets;
- la non maîtrise des procédures de passation des marchés par les acteurs;
- l'absence de spécialiste en matière de passation des marchés avec les entreprises prestataires;
- l'absence d'une programmation rigoureuse des actions.

VII. Conclusion et recommandations

La mission a permis de collecter et d'analyser les informations auprès des partenaires clés et des bénéficiaires des actions du PDC 2008-2017 mises en œuvre. Les informations collectées ont permis de noter que le PDC1 est bien arrimé aux documents stratégiques, mais son Cadre Logique qui est le socle des actions programmées, n'a pas été élaboré suivant les critères recommandés. De plus, le Plan de Travail Annuel qui devrait être élaboré en tenant compte du PDC1, n'existe

pas au niveau de la Commune. Le système de suivi-évaluation, malgré qu'il a été prévu par le PDC1, n'est également pas fonctionnel. Ces constats montrent à suffisance que le PDC1 n'est pas mis en œuvre conformément aux normes de gestion axée sur les résultats. Les résultats obtenus sur le terrain ne peuvent être attribués au Plan de Développement Communal 2008-2017. Par ailleurs, la qualité de ces résultats laisse à désirer du fait de la mauvaise gestion au niveau de la commune, la non-participation des élus et des bénéficiaires au processus de prise de décisions et la discontinuité dans l'exécution des projets. Toutes choses qui retardent davantage le développement de la ville. A cet effet, la mission d'évaluation a formulé des recommandations dont la prise en compte contribuerait à améliorer la gestion de la Commune. Il s'agit de:

- la refonte du Cadre Logique pour coller aux critères recommandés;
- l'élaboration d'un nouveau PDC selon une approche participative ;
- l'arrimage à faire entre le cadre logique et le Plan de Travail Annuel de la ville;
- la prise en compte des besoins des populations lors des programmations;
- la participation des élus lors des programmations;
- l'exécution des projets conformément aux règles de gestion;
- l'élaboration d'un plan de formation des cadres de la Mairie;
- le respect des règles de passation des marchés;
- l'élaboration des Plans de Passation des Marchés et de Consommation des Crédits ;
- l'organisation des revues trimestrielles ou semestrielles pour évaluer les Plans de Travail Annuel de la ville ;
- la dynamisation des différents Comités de suivi de mise en œuvre des projets;
- l'élaboration d'un manuel de suivi-évaluation et veiller à sa mise en œuvre.

BIBLIGRAPHIE

- Plan de Développement de la ville de Cotonou 2008-2017 ;
- Bilan annuel de la Mairie de Cotonou de 2008-2015 ;
- Rapport final de la stratégie de développement urbain du Grand Cotonou, Cities Alliances, 2008 ;
- Comptes Administratifs de la Mairie de Cotonou 2009-2015 ;
- Recueil des textes sur la décentralisation, 2004 ;

VIII .ANNEXES

ANNEXE 1 : Guide d'entretien aux responsables

Arrondissement:

Responsable au niveau Mairie

Programmation des projets:

Démarche participative de réalisation des infrastructures

Qualité des infrastructures

ANNEXE 2. Personnes rencontrées

ANNEXE 3. Guide d'entretien au niveau arrondissement

Arrondissement		Quantité	Etat			Année	Appréciation de la population			
			Dégradé	Passable	Bon		Succès	Echec	Potentialité	Obstacle
Salubrité	Point de regroupement									
	Centre de Transfert									
	Ouvrage Ass									
	Dalot									
	Buses									
	Rue pavée	2								
	Réfection pavé									
	Réfection Dalette									
	Collecteur	1								
	Pont									
	CI	Ecole	25							
Reft_Ecole		5								
Marché										
Boutique										

	Reft_Marché									
	CS(Incinérateur dans le CS)	1								
	CPS									
	Latrines	3								
LOISIR	Aménagement de 2 terrains de sports	2								
Autres										
MOBILITE URBAINE	Feux	1								
	Arret bus	0								

Annexe 4 : Termes de références de l'évaluation

. Compréhension des Termes de Référence

Conformément aux textes en vigueur sur la décentralisation, les Communes ont le devoir de mettre en place des outils de gestion pour le développement de leur territoire, basés sur l'expression des besoins des populations et mise en œuvre suivant les principes de gestion axé sur les résultats. Il s'agit entre autres, du Plan de Développement Communal qui est un document de référence de la politique de développement de la Commune, consacré par la loi la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin en son article 84.

La Commune de Cotonou a élaboré son premier Plan de Développement Communal, sur la période 2008-2017, soit une durée de 10 ans. Ce document retrace les grandes actions à entreprises sur la période indiquée en vue d'améliorer les conditions de vie des populations de la ville de Cotonou.

Au terme de sa mise en œuvre, il est nécessaire de procéder à une évaluation finale des actions réalisées au titre de ce plan, afin de dégager les succès et les échecs pour une meilleure prise en compte des besoins des populations. C'est dans ce cadre que la présente étude a été commanditée par la Mairie de Cotonou, afin de mieux apprécier le niveau de réalisation du PDC¹ finissant. Les résultats de cette évaluation permettront, de mieux cerner les besoins qui perdurent, d'orienter les interventions dans le nouveau Plan à venir et de pérenniser les acquis enregistrées lors de la mise en œuvre du PDC¹.

2.2. Objectif général

L'objectif est de permettre à la municipalité de Cotonou de disposer des informations descriptives et analytiques en terme de changements enregistrés et imputables à la mise en œuvre de son PDC 1.

2.3. Objectifs spécifiques

De manière spécifique, il s'agira de:

- Inventorier puis analyser les efforts réalisés en termes de réalisations et de pratiques dans le contexte de développement local sur la période de 2008-2017;

- évaluer la performance, notamment la pertinence des choix stratégiques, l'efficacité et l'efficience dans la mise en œuvre du PDC 1 ;
- identifier les forces et les faiblesses dans la conception et la mise en œuvre du PDC 1 et les leçons apprises.

2.4. Résultats attendus

Les principaux résultats ci-après sont attendus au terme du processus:

- les efforts enregistrés en terme de réalisations et de pratiques dans le contexte du développement local sont inventoriés puis analysés ;
- la performance, notamment la pertinence des choix stratégiques, l'efficacité et l'efficience dans la mise en œuvre du PDC 1 sont évaluées;
- le rapport d'évaluation finale du PDC 1 mettant l'accent sur les forces, les faiblesses et les leçons apprises de la conception à la mise en œuvre dudit PDC est disponible.

4. Démarche méthodologique

L'évaluation du PDC 1 aura un focus multidimensionnel, avec l'utilisation de plusieurs méthodes combinant la revue documentaire, des interviews (individuelles, focus groupes, collectives), visites et observation de séquences, et enquêtes quantitatives (reposant sur un échantillonnage représentatif des acteurs cibles) et qualitatives.

Le cabinet qui conduira sur le plan technique le processus d'évaluation du PDC 1 proposera une méthodologie détaillée en tenant compte des activités clés suivantes :

Evaluation proprement dite du PDC 1 : Sur la base des résultats du rapport de l'évaluation à mi-parcours du PDC 1 et des analyses complémentaires y compris les collectes des données sur le terrain, le cabinet procédera à l'évaluation proprement dite en renseignant tous les indicateurs de performance pour les différentes appréciations.

Examen et validation du rapport d'évaluation : Le rapport d'évaluation produit par l'équipe de cabinet sera examiné et enrichi par un Comité Technique de la mairie qui le soumettra à la validation finale.

5. Profil du cabinet de consultation

Le processus de l'évaluation du PDC 1 sera techniquement conduit par un cabinet de consultant(e)s. Le cabinet devra disposer de l'expertise pertinente justifiée et mettra en place une équipe de deux spécialistes de développement notamment (i) un statisticien/économiste, (ii) un sociologue ou gestionnaire de projet ayant les profils suivants :

Statisticien/Economiste- Chef d'équipe

Qualifications requises :

- être de niveau Bac+5 au moins en économie, en planification ou en statistique,
- une expérience professionnelle confirmée d'au moins 10 ans dans la conception et le suivi/évaluation des politiques, plans, programmes et projet de développement ;
- une maîtrise des outils de collecte ;
- une maîtrise des outils de collecte ;
- une bonne connaissance des techniques d'analyse qualitative ;
- une maîtrise de la gestion axée sur les résultats ;
- une excellente maîtrise du français et une bonne connaissance de l'outil informatique (Word, Excel, Power Point).

Atouts :

- des expériences dans la coordination des équipes de recherches ;
- une bonne compréhension des mécanismes de décentralisation notamment le rôle opérationnel des Communes dans le développement à la base ;
- bonne capacité rédactionnelle ;
- une connaissance de la programmation basée sur le genre.