

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



UNIVERSITE D'ABOMEY - CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE (E.N.A.M)



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II

OPTION : Management

FILIERE: Gestion des projets

ANNEE ACADEMIQUE : 2009-2010

***SUJET : CONTRIBUTION A LA MISE EN
ŒUVRE DES SOUS-PROJETS
COMMUNAUTAIRES DANS LE CADRE DU
PNDCC : CAS DE LA COMMUNE DE BOPA***

Réalisé et soutenu par :

Modeste Jean-Eudes NAGO

Sous la direction de :

Maître de stage :

Ousmane TOGOU

Spécialiste de Formation en
Gestion à la base du PNDCC

Directeur de mémoire :

David G. HOUINSA Ph.D.

Enseignant à l'Ecole Nationale
d'Administration et de Magistrature (ENAM)

Mars 2011

IDENTIFICATION DU JURY

Président :

DJOHOUN Clément

Vice-président :

GNIMASSOU Modeste

Membre :

FANOU Charlemagne

DECLARATION D'ENGAGEMENT :

***L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE (E.N.A.M.) N'ENTEND DONNER
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX
OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CES
OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME
PROPRES A LEUR AUTEUR.***

DEDICACE

Nous dédions ce mémoire à :

- Dieu tout puissant qui nous a toujours soutenu dans les moments de faiblesse et de doute ;
- tous ceux que nous aimons et qui nous le rendent bien.

REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis ici de manifester notre profonde gratitude à l'endroit :

- de notre Directeur de mémoire Monsieur David G. HOUINSA qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de diriger ce travail ;
- du Secrétaire Exécutif du PNDCC, Monsieur Franck TIGRI, pour avoir accepté de nous accueillir au sein de sa structure ;
- de notre Maître de stage, Monsieur Ousmane TOGOU qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de nous encadrer tout au long du stage ;
- du personnel du Secrétariat Exécutif du PNDCC et de la Mairie de Bopa ;
- de notre maman, Victoire AHOVEHA CAKPO pour ses prières ;
- de notre papa, Etienne Lokossou NAGO pour les sacrifices consentis ;
- de notre compagne, Eulalie LOGBO pour son soutien permanent ;
- de nos sœurs, Ginette, Armelle, Marlène, et Auriole pour leur affection.

LISTE DES SIGLES

ACCA	: Agent Communautaire de Communication et d'Animation
ADC	: Agent de Développement Communautaire
ADV	: Association de Développement Villageoise
AF	: Agence Fiduciaire
AgeFIB	: Agence de Financement des Initiatives à la base
AGR	: Activité Génératrice de Revenus
AI	: Auditeur Interne
ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
APDC	: Agent Porteur de Dynamique Communautaire
ASF	: Association des Services Financiers
CA	: Chef d'Arrondissement
CeRPA	: Centre Régional de Promotion Agricole
CLCAM	: Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel
CNDCC	: Comité National de Développement Conduit par les Communautés
CST	: Chef Service Technique
CTFC	: Comité Technique de Fourniture de service et de Conseil
CTMO	: Comité Technique de Mise en Œuvre
CV	: Chef du Village
DASC	: Division des Affaires Sociales et Culturelles
DC	: Division Coopération
DCC	: Développement Conduit par les Communautés
DCT	: Division Chiffres et Transmission
DD	: Division Documentation
DDR	: Division Développement des Ressources
DE	: Division Etudes
DEC	: Division Etat Civil
DIC	: Division Information et Communication
DP	: Division Population
DPAT	: Division Police Administrative et de Tutelle
DPE	: Division Promotion Economique
DRH	: Division Ressources Humaines
DSA	: Division Secrétariat Administratif
DSDM	: Division Suivi des Dépenses et du Matériel

DTT	: Division Travaux Techniques
FGB	: Formation en Gestion à la Base
IDA /AID	: Association Internationale de Développement
INSAE	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
MCPPD	: Ministère Chargé de la Planification et des Politiques de Développement
MDGLAAT	: Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MPDEPP-CAG	: Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation de Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale
MEP	: Manuel d'Exécution du Projet
OBC	: Organisation à Base Communautaire
ONASA	: Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PADME	: Projet d'Appui au Développement des Micro-Entreprises
PAPME	: Projet d'Appui aux Petites et Moyennes Entreprises
PDC	: Plan de Développement Communal
PGUD	: Programme de Gestion Urbaine Décentralisée
PIP	: Programme d'Investissement Public
PNDCC	: Projet National d'appui au Développement Conduit par les Communautés
PPCC	: Programmes et Projets Communaux et Communautaires
PRCI	: Programme de Renforcement des Capacités Institutionnelles
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitation
SAF	: Service des Affaires Financières
SAG	: Service des Affaires Générales
SCRP	: Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SDE	: Service Déconcentré de l'Etat
SDP	: Service du Développement et de la Planification
SE	: Secrétaire Exécutif
SEA	: Secrétaire Exécutif Adjoint
SEP	: Secrétariat Exécutif du Projet
SGM	: Secrétariat Général du Ministère
SPDL	: Service de la Planification et du Développement Local

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I	: Evolution démographique de la commune de Bopa	15
Tableau II	: Regroupement des atouts et faiblesses de la commune de Bopa	21
Tableau III	: Regroupement des opportunités et menaces de la commune de Bopa	22
Tableau IV	: Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt.....	23
Tableau V	: Tableau de bord de l'étude	29
Tableau VI	: Liste des communautés retenues après échantillonnage.....	38
Tableau VII	: Répartition du questionnaire par catégorie d'enquêtés.....	44
Tableau VIII	: Répartition des enquêtés selon leur catégorie	44
Tableau IX	: Données relatives au non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV	45
Tableau X	: Données relatives aux insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets	47
Tableau XI	: Données relatives à l'abandon des chantiers par les entreprises	49

LISTE DES GRAPHIQUES

<i>Graphique I :</i>	Données relatives au non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV	45
<i>Graphique II :</i>	Données relatives aux insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets.....	47
<i>Graphique III :</i>	Données relatives à l'abandon des chantiers par les entreprises.....	49

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Activités Génératrices de Revenus : Elles désignent de petites activités économiques, portées par des populations pauvres et vulnérables qui leur engendrent un revenu régulier.

Association de développement : C'est l'ensemble des personnes se réclamant d'une même affinité territoriale qui se préoccupe de la prise en charge du développement local.

Communauté : Groupe d'individus qui vivent ensemble dans des conditions spécifiques d'organisation et de cohésion sociales. Ses membres sont liés à des degrés variables par des caractéristiques politiques, économiques, sociales et culturelles communes ainsi que par des aspirations et des intérêts identiques. (OMS Déclaration d'Alma-Ata, 1978).

Décentralisation : Système d'administration qui consacre le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales. (Guide du Maire, Bénin)

Selon WALINE cité par KPOLEDJI J. (2009), la « décentralisation est le transfert des pouvoirs de décision à des autorités librement élues par les intéressés eux-mêmes à qui il a été reconnu des intérêts distincts et la compétence de gérer eux-mêmes ou de faire gérer par leurs élus ces intérêts. »

Développement Conduit par les Communautés : Concept selon lequel les communautés participent directement au processus de développement local, en déterminant elles-mêmes leurs besoins et en œuvrant pour leur satisfaction. Cette approche privilégie l'apprentissage par la pratique.

Développement local : Le développement local aussi appelé développement à la base, est un processus utilisant les initiatives locales au niveau des petites collectivités comme moteur du développement économique. Selon le FONTIER cité par BOUKARI D. (2009), « le développement local est un processus par lequel les habitants d'un territoire et leurs institutions représentatives :

- identifient leurs richesses sociales, culturelles et naturelles ;
- s'organisent pour les mettre en valeur, en tirer un profit économique, en assurer la conservation et la maîtrise ».

Participation populaire : Implication d'un nombre significatif de personnes dans des situations ou actions qui améliorent leur bien-être.

Projet : Ensemble d'activités interdépendantes menant à la livraison d'un produit ou d'un service clairement défini dans un contexte de temps et de ressources limitées.

Sous-projet : Dans le manuel d'exécution du PNDCC, un sous-projet désigne une activité financée par le PNDCC. Il peut être communal ou communautaire.

RESUME

La présente étude porte sur le thème « Contribution à la mise en œuvre des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC : Cas de la commune de Bopa ». L'objectif général est de mettre en exergue les raisons qui expliquent les difficultés de mise en œuvre des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC dans la commune de Bopa en vue de solutions idoines. Pour y parvenir, trois hypothèses ont été formulées :

- le non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV est dû aux insuffisances dans l'encadrement des ADV ;
- les insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets sont dues à la défaillance de certains techniciens recrutés par les ADV;
- l'abandon des travaux est dû à la mauvaise foi des promoteurs des entreprises.

Pour soutenir la recherche-diagnostic, la méthodologie adoptée est une démarche empirique appuyée par des données théoriques.

Cette méthodologie a consisté dans un premier temps en l'élaboration des guides d'entretien et au choix de l'échantillon à enquêter, dans un deuxième temps, à l'administration des guides d'entretien, au dépouillement des données obtenues et enfin, dans un troisième temps, à la présentation et à l'analyse des résultats issus de l'enquête.

Au terme de ces différentes étapes méthodologiques, les hypothèses préalablement formulées se sont révélées pertinentes ce qui a permis de proposer des solutions dont la mise en œuvre permettra d'améliorer l'exécution des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC dans la commune de Bopa.

Mots-clés : Communauté – Développement – Participation – Sous-projet.

SOMMAIRE

Introduction générale.....	1
<u>Chapitre Préliminaire : Présentation du cadre de l'étude, restitution des observations de stage et ciblage de la problématique</u>	5
1. Présentation du cadre de l'étude et restitution des observations de stage.....	6
1.1. Aperçu général du PNDCC.....	6
1.2. Présentation de la commune de Bopa.....	12
2. Ciblage de la problématique.....	21
2.1. Choix et spécification de la problématique.....	21
2.2. Choix, justification et vision globale de résolution de la problématique.....	24
<u>Chapitre premier : Conception et mise en œuvre du cadre théorique et méthodologie de l'étude</u>	26
1. Cadre théorique de l'étude.....	27
1.1. Objectifs et hypothèses de l'étude.....	27
1.2. Revue de littérature.....	30
2. Méthodologie de l'étude.....	35
2.1. Approche théorique.....	35
2.2. Méthode empirique.....	36
<u>Chapitre deuxième : Collecte, analyse, vérification des hypothèses, approches de solutions et recommandations</u>	42
1. De la collecte des données à l'établissement du diagnostic.....	43
1.1. Collecte des données.....	43
1.2. Présentation, analyse des données, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	45
2. Approches de solution aux problèmes et recommandations.....	51
2.1. Approches de solution aux problèmes.....	51
2.2. Recommandations.....	53
Conclusion générale.....	55
Bibliographie.....	58
Annexes.....	61
Table des matières.....	70

INTRODUCTION GENERALE

Pays en voie de développement, le Bénin s'étend sur le Golfe de Guinée sur une superficie de 114.763 km²¹. Il comprend 12 départements subdivisés en soixante dix sept (77) communes. D'après les résultats du troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitat de Février 2002, sa population est estimée à 7.492.929² habitants avec un taux d'accroissement de 2,9%. Malgré les efforts déployés au niveau étatique à travers entre autres, la mise en œuvre des Stratégies de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRCP), la pauvreté y est toujours ambiante, surtout dans les zones rurales.

A la faveur de la décentralisation, la plupart des communes se sont dotées après l'installation des Conseils communaux, d'un Plan de Développement Communal (PDC) dont la mise en œuvre efficace devrait contribuer au développement à la base et à l'amélioration des conditions de vie des populations. Cette expérience de la décentralisation a été soutenue par plusieurs partenaires qui ont permis aux projets de développement local de mobiliser, depuis 2004, d'importantes ressources financières.

C'est dans ce contexte que la Banque Mondiale, a accordé au Bénin un important financement pour appuyer le développement communautaire dans 74 communes du Bénin dans le cadre du Projet National d'appui au Développement Conduit par les Communautés (PNDCC). Les trois autres communes bénéficient déjà du Programme de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD) phase II.

¹ INSAE (2004) cité par ATINDEHOU I. (2008) « Les obstacles à l'amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux et infrastructures de base du PNDCC dans la commune de Zè » ENAM, p1.

² Idem

Le PNDCC est structuré en quatre composantes à savoir :

- la composante 1 : Renforcement des capacités des Ministères, des administrations locales décentralisées et des communautés.
- la composante 2 : Amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux et infrastructures de base.
- la composante 3 : Amélioration de l'accès des pauvres aux services financiers pour les activités génératrices de revenus.
- la composante 4 : Soutien à la gestion du projet.

L'objectif de développement du PNDCC est de promouvoir l'utilisation de l'approche « Développement Conduit par les Communautés (DCC) » par les ministères sectoriels, les gouvernements locaux décentralisés et les communautés locales afin d'améliorer l'accès des communautés les plus pauvres aux services sociaux et financiers de base.

Dans ce cadre, le PNDCC, à travers ses composantes 2 et 3, finance des sous- projets communautaires de construction d'infrastructures socio-économiques de base et d'activités génératrices de revenus directement identifiés et gérés par les communautés bénéficiaires. Chacune de ces composantes devrait contribuer à terme à reculer, dans la mesure du possible, les frontières de la pauvreté des populations.

Pour accompagner cette gestion communautaire, le PNDCC a élaboré un manuel de procédures dont l'utilisation par les communautés devrait faciliter la bonne exécution et le suivi de l'exécution des sous-projets et donc permettre une mise en œuvre performante des sous-projets communautaires. Malgré l'existence et la disponibilité des outils prévus dans le manuel d'exécution du projet, on constate, dans la commune de Bopa, que beaucoup de sous-projets communautaires sont mal exécutés. (Sur trente deux sous projets communautaires de construction d'infrastructures, seuls dix ont été achevés et réceptionnés à la date du 1^{er} Novembre 2010).

Qu'est ce qui explique cette mauvaise mise en œuvre des sous-projets communautaires dans la commune de Bopa ?

Quels sont les obstacles que rencontrent les ADV dans la gestion des sous-projets communautaires ?

Pour répondre à ces interrogations et proposer des approches de solutions visant une meilleure mise œuvre des sous-projets communautaires dans la commune de Bopa, nous sommes proposé de travailler sur le sujet « Contribution à la mise en œuvre des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC : Cas de la commune de Bopa ».

Pour ce faire, la méthodologie adoptée nous a permis de structurer le document en trois chapitres.

Dans le chapitre préliminaire, il s'est agi de présenter le cadre institutionnel, de restituer les observations de stage et de cibler la problématique de l'étude.

Le chapitre premier s'est articulé autour de deux points : le cadre théorique à travers la formulation des objectifs et hypothèses d'étude et la méthodologie de l'étude.

Dans le chapitre deuxième, les résultats de l'enquête sont présentés et analysés d'une part et des solutions aux problèmes soulevés ont été proposées d'autre part.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

***PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE,
RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE
ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE***

Le présent chapitre préliminaire s'articule autour de deux parties. Dans la première partie, il est procédé à la présentation du cadre de l'étude alors que le ciblage de la problématique fait l'objet de la deuxième partie.

1. Présentation du cadre de l'étude et restitution des observations de stage

Après la présentation du cadre de l'étude, l'état des lieux du SEP et de la commune de Bopa est fait.

1.1. Aperçu général sur le PNDCC

Le Projet National d'appui au Développement Conduit par les Communautés (PNDCC) est un projet d'appui à la mise en œuvre de l'approche Développement Conduit par les Communautés (DCC) et à la réduction de la pauvreté. Le PNDCC est un projet qui a officiellement démarré ses activités au Bénin le 1^{er} juillet 2005 sur financement de la Banque Mondiale au moyen du crédit IDA et des contributions provenant de l'Etat et des bénéficiaires.

C'est un projet à couverture nationale mis en place pour une durée de cinq ans et d'un montant global de 65,87 millions de dollars US, soit environ 34,35 milliards de francs CFA non compris les contributions des bénéficiaires.

L'objectif de développement du PNDCC est de promouvoir l'utilisation de l'approche « Développement Conduit par les Communautés (DCC) » par les ministères sectoriels, les gouvernements locaux décentralisés et les communautés locales afin d'améliorer l'accès des communautés les plus pauvres aux services sociaux et financiers de base, ceci afin que les ministères sectoriels, et les gouvernements locaux décentralisés soient prêts pour la mise en œuvre subséquente d'activités DCC à travers les appuis budgétaires.

Pour atteindre cet objectif, le PNDCC a été structuré autour de quatre composantes. Une nouvelle composante « Assistance technique au développement d'un système de filets de protection sociale efficace au Bénin » a été ajoutée suite à un don de la Banque Mondiale en Juin 2010.

Un cadre institutionnel et organisationnel est mis en place pour l'atteinte des objectifs fixés.

1.1.1. Cadre institutionnel et organisationnel du PNDCC

Le cadre institutionnel du PNDCC est constitué de trois organes internes à savoir : le Comité National de Développement Conduit par les Communautés (CNDCC), l'Agence Fiduciaire (AF) et le Secrétariat Exécutif du Projet (SEP).

- **le Comité National de Développement Conduit par les Communautés (CNDCC)**

Le CNDCC est l'organe d'orientation du PNDCC. Il a été mis en place par le décret N° 2004-476 du 27 août 2004 portant création, attributions et fonctionnement du Comité National de Développement Conduit par les Communautés et est chargé d'apporter un appui à la mobilisation des ressources, au suivi et à l'évaluation des réalisations du Projet. Sa responsabilité est de veiller au bon déroulement du PNDCC et de recommander les ajustements nécessaires. La composition du CNDCC reflète la dimension multisectorielle du projet.

- **L'Agence Fiduciaire (AF)**

L'Agence Fiduciaire du PNDCC est représentée par l'Agence de Financement des Initiatives à la Base (AgeFIB). L'AgeFIB assure la gestion fiduciaire du projet et assiste le SEP dans le suivi-évaluation du projet. Elle dispose pour cela d'un service de suivi-évaluation et de six (06) antennes régionales réparties dans les départements administratifs qui jouent le rôle de suivi, d'assistance-conseil et de facilitateur auprès des services compétents des communes.

- **Le Secrétariat Exécutif du Projet (SEP)**

Le Secrétariat Exécutif du Projet (SEP) est l'organe d'exécution du projet. Il est responsable devant le CNDCC et est placé sous la tutelle du Ministère en charge de la Micro finance. Le SEP assure le pilotage, la coordination, la supervision et le suivi-évaluation du projet. Il a été mis en place par l'arrêté ministériel n° 47 MCPPD/DC/SGM/SA portant création du Secrétariat Exécutif du Projet National d'appui au Développement Conduit par les Communautés (PNDCC). Il est dirigé par un Secrétaire Exécutif (SE).

L'article 5 de l'arrêté portant création du SEP-PNDCC prévoit sa composition ainsi qu'il suit :

- ✓ un Secrétaire Exécutif (SE)

Il est le premier responsable du SEP. Il a pour mission d'assurer le leadership et la gestion du SEP. Il travaille en étroite collaboration avec les membres du CNDCC, les ministères participant au projet, les autres organismes du gouvernement, les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les Organismes à Base Communautaires (OBC), les partenaires au développement, le secteur privé ..., pour assurer la mise en œuvre des activités du SEP ;

- ✓ un Secrétaire Exécutif Adjoint (SEA)

Il supplée le SE dans ses tâches et le remplace au besoin. Il est le responsable de la sous composante : Gestion des risques environnementaux et sociaux ;

- ✓ un Responsable du Programme de Renforcement des Capacités Institutionnelles (R/PRCI)

Il est chargé de la planification des formations institutionnelles, de l'information aux ministères et aux préfectures, de la revue de l'admissibilité des actions prévues aux plans de renforcement, de l'approbation des plans de formation. Il assure avec l'appui de l'Agence Fiduciaire, l'identification des ONG nationales et

internationales, des bureaux d'études privés, susceptibles d'agir à titre de prestataires ;

- ✓ un Responsable du Programme des Projets Communaux et Communautaires (R/PPCC)

Il a pour mission d'assurer le démarrage rapide et effectif des activités de la composante 2, d'impulser l'expansion de cette composante selon le rythme prévu dans la planification du projet. Il assure également le suivi et la supervision des activités de l'Agence Fiduciaire et des sous traitants en ce qui concerne les sous projets communaux et communautaires ;

- ✓ un Responsable du Programme de Micro-finance

Il a en charge la gestion de la composante 3 du PNDCC, notamment l'organisation et la supervision des mandats délégués à l'agence fiduciaire, la coordination des activités de micro-finance avec les autres partenaires ;

- ✓ un Spécialiste du Suivi-Evaluation

Il est chargé de coordonner la conception et la mise en place d'un système de suivi-évaluation performant pour le PNDCC. Il a également en charge la planification, le suivi et l'évaluation de toutes les activités du projet, aux plans des réalisations physiques, et financières. Il rend disponible des informations pertinentes sur lesquelles se fondent des prises de décision appropriées pour le projet ;

- ✓ un Spécialiste en communication

Il est responsable de la coordination, de la mise en place du plan de communication du projet, basé sur une stratégie assurant la fourniture de toutes les informations pertinentes sur les objectifs, la mise en œuvre et les résultats de toutes les composantes du projet y compris les flux financiers ;

- ✓ un Spécialiste en Formation en Gestion à la Base (S/FGB)

Il est responsable de l'inventaire des formateurs qualifiés en FGB, de la supervision, de la sélection et du recrutement des formateurs seniors et des animateurs de la FGB, et du développement des modules de formation. Il assure la mise en place et le fonctionnement du système national de renforcement des capacités de gestion des organisations communautaires de base afin de leur permettre d'identifier, de préparer, d'exécuter, de suivre et d'évaluer efficacement les sous-projets communautaires villageois.

En vue d'une coordination efficace des activités au niveau du SEP, un Auditeur Interne (AI) est recruté.

L'auditeur interne est chargé d'une activité indépendante. Il donne à l'organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour améliorer les dysfonctionnements observés dans le projet.

Il s'assure, lors de ses missions, de l'application correcte des lois, de l'efficacité et de la bonne utilisation des ressources matérielles et financières, de la gestion adéquate et rationnelle des ressources humaines.

1.1.2. Etat des lieux du PNDCC

Le SEP est l'organe technique de mise en œuvre du PNDCC. L'arrêté n°47 /MCPPD/DC/SGM/SA du 3 Décembre 2004 portant création, attributions, composition et fonctionnement du SEP en définit la composition et les mandats de son personnel. Tout au long de notre stage, nous avons noté que la charge de travail qui pèse sur les cadres est très lourde compte tenu du fait que le système ne prévoit pas le recrutement d'assistants. Les cadres sont souvent submergés par le travail. De ce fait, ils n'ont pas d'heures régulières de travail car ils commencent très tôt le matin et finissent tard le soir. De plus, il n'est pas rare de les retrouver au travail les week-ends.

Le SEP dispose cependant de matériels de travail adaptés à sa mission (bureau, moyens roulants et informatiques...). De même, en vue d'assurer une visibilité de ses activités, le SEP dispose d'un site internet sur lequel on retrouve toutes ses activités et qui de plus en plus est enrichi par de nouvelles publications.

Dans le processus de mise en œuvre du DCC, il est important de souligner la place capitale de la FGB qui constitue à la fois, le socle sur lequel repose tout l'édifice DCC, mais qui est également transversale à tout le processus.

Ainsi donc, tout au long de notre stage, nous avons été suivi par le Spécialiste de la Formation en Gestion à la Base. Ce dernier a pour mission la sélection et le recrutement des formateurs seniors et juniors, et des animateurs de la FGB, qui seront confiés à l'Agence Fiduciaire, et qui viendront en appui aux formateurs, l'assistance technique des formateurs séniors et juniors, l'assistance technique pour l'illustration et la traduction de fascicules pour chaque module de formation, l'impression et l'édition des fascicules et matériels de formation; la saisie informatique des données sur l'état d'avancement des formations, et des voyages de travail. A cet effet, des guides illustrés, des fascicules, et des matériels de formation à l'endroit des différents formateurs, pour les différents modules de formation sont conçus par le Spécialiste de Formation en Gestion à la Base(S-FGB). La réalisation

de ces différentes missions nécessite que des moyens aussi bien matériels que logistiques soient mis à sa disposition. Le constat est que le S-FGB travaille dans des conditions acceptables. Par ailleurs, malgré sa charge de travail, le S-FGB a toujours été disponible pour répondre à nos questions durant toute la durée de notre stage au SEP.

1.2. Présentation de la commune de Bopa

La présentation de la commune de Bopa est faite sur trois aspects :

- en tant qu'entité territoriale ;
- à travers la Mairie, organe d'administration de la commune ;
- à travers les Associations de Développement Villageoises (ADV).

1.2.1. La Commune de Bopa

- **Situation géographique**

La commune de Bopa est située au sud-est du département du Mono. Elle est limitée au Nord par les communes de Dogbo et de Lalo, au Sud par les communes de Comè et de Houéyogbé, à l'Est par le fleuve Couffo et le lac Ahémé qu'elle partage avec les communes d'Allada et de Kpomassè et à l'Ouest par les communes de Lokossa et de Houéyogbé.

La commune de Bopa se présente comme un quadrilatère allongé vers le sud et couvre une superficie de 365 Km² soit 22,74% de la superficie du département du Mono. Elle compte sept (7) arrondissements avec soixante (60) localités à savoir : Agbodji (7 villages), Badazouin (9 villages), Bopa (13 quartiers de villes), Gbakpodji (6 villages), Lobogo (11 villages), Possotomè (7 villages) et Yègodoé (7 villages)³. Le chef-lieu de la commune est Bopa.

- **Relief et Climat**

³ DJENONTIN I. (2006) *Monographie communale de Bopa*, Programme d'appui au démarrage des communes Cotonou p.11

La commune de Bopa est érigée sur un ensemble d'ondulations tectoniques constituées de plateaux, de dépressions et de bassins versants. Il est caractérisé par un climat subéquatorial de type béninien à quatre saisons :

- une grande saison sèche (de novembre à mars),
- une grande saison pluvieuse (de mars à juillet),
- une petite saison sèche (de juillet à août),
- une petite saison pluvieuse (août à novembre).

Le cumul pluviométrique annuel moyen se situe généralement entre 800 mm et 1000 mm. Ce climat est favorable à la polyculture.

• **Sols, Végétation et faune**

La commune de Bopa est constituée d'une diversité de sols qu'on regroupe en trois (3) ensembles :

- les vertisols hydromorphes ou terres noires encore appelés « KODJI » sont des sols très riches. Les terres noires présentent une mauvaise structure physique, représentant les 3/5 de la superficie totale de la commune. Elles couvrent les arrondissements de Badazouin, de Yègodoé, de Gbakpodji, d'Agbodji et une partie de Lobogo. Ce sont des sols à texture argilo-limoneuse propices à la culture de la tomate, du riz et du soja.
- les sols ferrallitiques ou terres de barre sur sédiment meuble caractérisent les arrondissements de Possotomè, de Bopa et la zone sud de Lobogo.
- les sols hydromorphes constitués d'un ensemble de bas-fonds (vallées et bassins) couvrent une partie des arrondissements Bopa et Agbodji. Ce sont des terres à texture sablo-argileuse.

La végétation est caractérisée par des essences forestières comme le baobab, le fromager, le kapokier, le neems ainsi que d'autres comme le teck, l'acacia, le caïlcédrat, l'iroko et les fruitiers généralement rencontrés sur les périmètres reboisés.

La basse végétation est constituée de graminées, de prairies marécageuses et d'un peuplement de palétuviers le long du lac Ahémé. La diversité de cette végétation explique le développement d'une population variée de sa faune.

La commune de Bopa regorge de quelques espèces animales notamment l'hippopotame, la biche, le buffle, le lièvre, le francolin, l'aulacode (agouti), le canard sauvage, le singe, l'écureuil, le rat, le varan, le serpent...

• Hydrographie

Les plans d'eau de la commune de Bopa sont caractérisés par un complexe fluvio-lacustre dominé par le lac Ahémé de par son étendue. Il reçoit les eaux du fleuve Couffo dans la partie nord de la commune. Il existe d'autres cours d'eau d'une importance non négligeable qui drainent les espaces cultureux. Ce sont entre autres :

- le 'hasso' à Tanvè dans Lobogo ;
- le kpatòè à Mèdétogbo dans Agbodji.

Il existe aussi de nombreux plans d'eaux saisonniers (sodou, houantoè, ...). Par ailleurs, on y trouve les bas-fonds humides ou collecteurs naturels d'eau de Sèhougbato, de Houègbo, de Hassonou, d'Agbo, d'Agbodji, de Bolimey, de Kpindji (Bopa) et de Tohonou. L'existence des cours d'eau offre de grandes richesses halieutiques et des possibilités d'aménagement pour des fins piscicoles et maraîchères.

• Population

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la population de la commune de Bopa.

Tableau I : Evolution démographique de la commune de Bopa

Arrondissement	Masculin		Féminin		Total	
	1992	2002	1992	2002	1992	2002
Agbodji	3350	4039	3452	4337	6802	8376
Badazouin	5770	5972	5781	6390	11551	12362

Bopa	4261	4455	4282	4751	8543	9206
Gbakpodji	2050	2682	2248	2827	4298	5509
Lobogo	7006	8551	7379	9071	14385	17622
Possotomè	2985	3306	3182	3583	6167	6889
Yègodoé	4589	5021	4977	5283	9566	10304
Total	30011	34026	31301	36242	61312	70268

Source: RGPH 2, RGPH 3 INSAE et Atlas Monographique 2001.

Selon le RGPH3 les 70.268 habitants de Bopa se répartissent dans les classes d'âge de la manière suivante :

- 50,5 % ont des âges compris entre 0 et 14 ans
- 41,1 % ont des âges compris entre 15 et 59 ans
- et 8,4 % ont 60 ans et plus⁴.

Le taux d'accroissement annuel de la population de Bopa est de 1,37%. L'analyse de la pyramide des âges montre que la population est très jeune. Plus de sa moitié regroupe les jeunes de moins de 15 ans.

⁴ DJENONTIN I. (2006) Monographie communale de Bopa, Programme d'appui au démarrage des communes, Cotonou, p16

Cet indicateur est un facteur de dynamisme mais aussi un problème majeur de développement de la commune, du fait des défis qu'il représente pour la scolarisation, l'accès aux soins de santé et à l'emploi. Un autre élément caractéristique de la démographie est l'exode rural qui touche essentiellement la population active comprise entre 14 et 40 ans avec ses conséquences négatives sur l'économie locale.

La population de la commune de Bopa se compose aujourd'hui d'un grand nombre de groupes sociolinguistiques découlant de la grande variété de son histoire. Les groupes ethniques majoritaires de la commune sont les Sahouè venus de Honhoué, de Dakpla et de Doutou dans des vagues migratoires du XVIII^e siècle pour s'installer dans tous les arrondissements de la commune ; ensuite les Xwéda venus de Guézin, les Aïzo venus d'Allada, les Kotafon venus d'Agonmè, les Adja qui, pour des activités commerciales s'installent de plus en plus dans la commune. A ces groupes, il faut aussi ajouter les Yoruba, Ibo, Dendi, Guen, Goun, Watchi et Peulh. Il est remarquable de constater que sur les lieux d'installation, chacun a perdu une partie de son originalité pour vivre en parfaite harmonie avec l'autre groupe linguistique.

On distingue deux sortes de religions, les religions traditionnelles et les religions étrangères :

- les religions traditionnelles sont pratiquées par 54% de la population. Il s'agit de hèviosso, ogou, toholou, sakpata, dan, djagli, azon, cocou. Leurs adeptes se recrutent parmi la population selon des motivations spécifiques ;
- les religions étrangères regroupent le christianisme (30%) et l'islam (1,3%).

- **Secteurs économique et social**

Le troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitation a révélé trois principaux pôles d'activités dans la commune de Bopa à savoir les arrondissements de Bopa, de Possotomè et de Lobogo.

Les principales activités économiques de la commune sont : l'agriculture, l'élevage, la pêche, le commerce, l'artisanat, la transformation des produits agricoles.

Dans le domaine de l'agriculture, les principaux produits cultivés sont : le maïs, le manioc, le piment, la canne à sucre, la banane, la tomate, les légumes, le niébé, les palmiers à huile naturels et sélectionnés. De nouvelles cultures telles que le riz, l'ananas ont fait leur apparition dans le système agricole. Ces produits font l'objet aussi bien de consommation locale que de transaction commerciale.

Le domaine de l'élevage est quant à lui basé sur les volailles, les petits ruminants (ovins et caprins), les porcins et les bovins. Par ailleurs, grâce à l'intervention des projets, des structures étatiques et des ONG, la cuniculture et l'aulacodiculture connaissent une expansion non négligeable.

De petites unités de transformations sont également implantées dans la commune de Bopa et qui s'investissent dans la transformation du manioc en gari, tapioca, ..., la transformation du vin de palme en sodabi, la transformation du niébé en gâteau, la transformation des huiles en savon...

Il est à noter que ces différentes unités de transformation opèrent pour la plupart dans l'informel ce qui ne permet pas à la mairie d'enranger des ressources sur les produits de ces unités de transformation.

1.2.2. La Mairie de Bopa

La commune de Bopa est dirigée par une administration communale à la tête de laquelle se trouve le Maire. Le Conseil communal est l'organe délibérant. L'organe

exécutif est composé du Maire et de ses adjoints. L'arrêté communal qui organise le fonctionnement de la Mairie prévoit les services ci-après :

- le Service des Affaires Générales (SAG) où sont logées six (6) divisions : Division Population (DP), Division Etat Civil (DEC), Division Secrétariat Administratif (DSA), Division Ressources Humaines (DRH), Division Police Administrative et de Tutelle (DPAT) et Division Affaires Sociales et Culturelles (DASC) ;
- le Service des Affaires Financières (SAF) où on retrouve les divisions suivantes : Division Développement des Ressources (DDR), Division Suivi des Dépenses et du Matériel (DSDM), Division Chiffres et Transmission (DCT) ;
- le Service du Développement et de la Planification (SDP) qui abrite six (6) divisions que sont : Division Promotion Economique (DPE), Division Coopération (DC), Division Documentation (DD), Division Information et Communication (DIC), Division Etudes (DE) et Division Travaux techniques (DT).

La coordination de ses services et divisions est assurée par le Secrétaire Général de la Mairie.

1.2.3. Les Associations de Développement Villageois (ADV)

L'ADV est une association regroupant tous les membres d'une communauté villageoise, avec pour mandat l'identification des priorités du village, leur planification, et l'approbation du plan de développement du village.

Le terme communauté désigne un ensemble de personnes au sein duquel il existe un lien de solidarité basé sur un sentiment d'appartenance à un terroir, à une langue et à une culture commune, sur des intérêts et un destin communs.

La formation d'une ADV est l'une des conditions que doit remplir la communauté ciblée, afin de bénéficier du financement de sous-projets, et de services d'appui technique pour la mise en œuvre d'Activités Génératrices de Revenus (AGR). En effet, les ADV sont mises en place après mobilisation de la communauté par la commune. Elles sont composées de toutes les couches sociales au sein du village (hommes, femmes, enfants, jeunes et vieux...). Les ADV ont à leur tête un bureau dirigé par un président. L'ADV est une association dotée de personnalité juridique, lui permettant de recevoir des fonds, et d'agir en son nom, selon les dispositions du décret du 09 août 2004, modifiant la loi sur la maîtrise d'ouvrage déléguée, loi n°2001-07 du 09 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage public, afin de permettre aux communautés villageoises d'acquérir la capacité de recevoir la délégation des autorités communales, pour l'exécution de projet d'intérêt villageois. Cette loi confère aux associations villageoises, la capacité juridique d'assumer les responsabilités de maîtrise d'ouvrage déléguée.

Le bureau de l'ADV a pour mission de préparer et de soumettre, les demandes d'accès aux services de base à la commune pour financement, préparer et soumettre les demandes de services de conseil technique pour financement, de gérer les financements, et de mobiliser la contribution de la communauté.

Le bureau de l'ADV est responsable devant la communauté de l'exécution de l'ensemble des sous-projets financés dans le village.

Il est créé au sein de l'ADV des organes de contrôle tel que le Comité Technique de Mise en Œuvre (CTMO), qui a pour mission de suivre les activités des ADV, dans le cadre de la mise en place de sous-projets (appel d'offre pour la mise en place d'une infrastructure, attribution et passation des marchés.....), le Comité Technique de Fourniture de service et de Conseil (CTFC), qui a pour rôle de contrôler les activités de l'ADV en ce qui concerne la fourniture de service et de conseil technique. Pour assurer une bonne communication et entraîner l'adhésion des communautés, les Agents Communautaires de Communication et d'Animation (ACCA) sont élus par l'ADV.

Les ADV sont aussi assistées par les Agents de Développement Communautaire (ADC) qui ont pour mandat d'encadrer un ensemble de communautés tout au long du processus de préparation et d'exécution de leurs sous-projets. La Commune de Bopa compte trente deux (32) ADV réparties dans quatre (04) arrondissements.

Compte tenu du temps et des moyens limités, notre étude s'est axée sur dix ADV sélectionnées au moyen d'une combinaison de choix raisonné et aléatoire.

2. Ciblage de la problématique

2.1. Choix et spécification de la problématique

Le choix de la problématique s'est fait au terme d'un inventaire qui a mis en relief les forces et faiblesses de la commune de Bopa d'une part et les opportunités et menaces d'autre part.

2.2. Inventaire des forces et faiblesses

Les forces et faiblesses de la commune de Bopa sont présentées à travers le tableau ci-après.

Tableau II : Regroupement des forces et faiblesses de la commune de Bopa

Forces	Faiblesses
Disponibilité des terres cultivables	Faible rendement des terres cultivées
Existence d'un gisement de calcaire à Gbakpodji, Yègodoé.	Non- valorisation des ressources minières
Existence de quelques sites touristiques : le Belvédère à Bopa kpindji ; la berge du lac Ahémé à Bopa et à Possotomè	Sites touristiques non aménagés
Existence de nappes phréatiques riches en eaux potables	Points d'eau potable insuffisants et inexistant dans certains villages et hameaux
Existence de quelques marchés dans la commune (Lobogo, Ouassa-Kpodji et Sèhomi)	Insuffisance d'équipement dans ces marchés
Appui du PNDCC à travers la mise en œuvre des sous-projets communautaires	Mauvaise gestion des sous-projets communautaires
Existence d'ADV mise en place pour la gestion des sous-projets communautaires	Non maîtrise des procédures d'appel de fonds par les ADV
Existence d'un cadre réglementaire pour le suivi de la mise en œuvre des sous-projets communautaires	Insuffisances dans le suivi de la réalisation des sous-projets communautaires
	Insuffisance de personnel qualifié à la Mairie
	Retard et absence du personnel de la Mairie

Source : Enquêtes de terrain, Décembre 2010

2.2.1. Inventaire des opportunités et menaces

Les opportunités et menaces sont présentées à travers le tableau ci-après.

Tableau III : Regroupement des opportunités et menaces de la commune de Bopa

1. Opportunités	2. Menaces
Disponibilité de l'appui technique et financier aux producteurs par le : (CeRPA, ONG, Projets, Programmes)	Envahissement des terres par les imperata
Disponibilité de l'appui technique et financier de : (Projets PIP, CeRPA)	Inégale répartition des pluies dans le temps et dans l'espace
Disponibilité de l'appui financier et technique du CeRPA, du groupe CRUSTAMER IDE Pêche	Comblement du lac
Présence du groupe HEDEINBERCEMENT pour l'extraction du calcaire	Méconnaissance de toutes les ressources de la commune
Intérêt du groupe HEDEINBERCEMENT pour l'exploitation du calcaire de Gbakpodji-Yègodoé	Enclavement de la commune
Nombre croissant de visiteurs nationaux et Expatriés	Dégradation des berges du lac Ahémé
Existence de structures d'octroi de crédits : ASF, CLCAM, ONASA PADME, PAPME	Taux d'intérêt élevé sur les crédits

Source : Enquêtes de terrain, Décembre 2010

Tableau IV : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

N°	Centre d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématique
1	Gestion des ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistence d'une politique forestière dans la commune - Exploitation non adéquate des terres cultivables - Non- valorisation des ressources - Surexploitation des ressources halieutiques. 	Gestion non rationnelle des ressources naturelles.	Problématique de la gestion non rationnelle des ressources naturelles.
2	Accès des populations aux services et infrastructures socio – économiques de base (éducation, santé ...)	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance des services de base (éducation, santé.) - Insuffisance d'infrastructures de base (éducation, santé...) 	Faible niveau d'accès des populations aux services et infrastructures socio-économiques de base.	Problématique du faible niveau d'accès des populations aux services, et infrastructures socio-économiques de base.
3	Gestion du personnel communal	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance de moyens matériels et logistiques ; -Insuffisance du personnel -Absence fréquente du personnel communal. 	Gestion non optimale du personnel communal	Problématique de la gestion non optimale du personnel communal
4	Gestion des sous- projets communautaires	<ul style="list-style-type: none"> -Non maîtrise des procédures d'appel de fonds par les ADV - Insuffisances dans le suivi de la mise en œuvre des sous-projets communautaires - Abandon des chantiers par les entreprises. 	Mauvaise gestion des sous-projets communautaires.	Problématique de la mauvaise gestion des sous-projets communautaires.

Source : Enquêtes de terrain, Décembre 2010

A partir de ce regroupement, quatre problématiques ont été identifiées à savoir :

- Problématique de la gestion non rationnelle des ressources naturelles ;
- Problématique du faible niveau d'accès des populations aux services et infrastructures socio-économiques de base ;
- Problématique de la gestion non optimale du personnel communal ;
- Problématique de la mauvaise gestion des sous-projets communautaires.

La présente étude s'intéresse à la problématique de la mauvaise gestion des sous-projets communautaires par les ADV.

2.3. Choix, justification et vision globale de résolution de la problématique

2.3.1. Justification du choix de la problématique

L'étude des différents problèmes identifiés au cours de l'inventaire montre que tous les problèmes généraux relevés méritent que la Mairie de Bopa y trouve des solutions idoines. Cependant, nous avons choisi la problématique relative à la mauvaise gestion des sous-projets communautaires par les ADV. Ce choix a été guidé par un critère déterminant qu'est la transversalité. En effet, l'objectif de développement du PNDCC est de promouvoir l'utilisation de l'approche DCC par les ministères sectoriels, les gouvernements locaux décentralisés et les **communautés locales afin d'améliorer l'accès des communautés les plus pauvres aux services sociaux et financiers de base...** Aussi, pour atteindre cet objectif au niveau communauté, le PNDCC, à travers ses composantes 2 et 3, finance des sous-projets de réalisation d'infrastructures socio-économiques de base et de conseils en Activités Génératrices de Revenus (AGR).

La bonne mise en œuvre de ses sous-projets communautaires contribue donc à améliorer l'accès des communautés aux infrastructures socio-économiques de base.

Le problème général issu de cette problématique est libellé ainsi qu'il suit « Mauvaise gestion des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC dans

la Commune de Bopa ». Ce problème général se décline à travers les problèmes spécifiques ci-après :

- le non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV ;
- l'insuffisance dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets ;
- l'abandon des chantiers par les entreprises adjudicataires.

2.3.2. Détermination de la vision globale de la problématique

La résolution des problèmes identifiés passe par l'adoption d'une méthodologie en sept points :

- la fixation des objectifs de recherche ;
- la formulation des hypothèses de recherche ;
- la construction du tableau de bord de l'étude et la revue de littérature ;
- le choix des outils de collecte et d'analyse des données ;
- la collecte et l'analyse des données ;
- l'établissement du diagnostic de l'étude ;
- les approches de solutions et les conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE PREMIER :

***CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DU CADRE
THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE***

Le développement de ce chapitre s'est articulé autour du cadre théorique de l'étude et de la méthodologie adoptée.

1. Cadre théorique de l'étude

Dans un premier temps, les objectifs et les hypothèses de l'étude sont définis et dans un second, la revue de littérature est faite.

1.1. Objectifs et hypothèses de l'étude

1.1.1. Objectifs

L'objectif général de cette étude est de « mettre en exergue les raisons qui expliquent les difficultés de mise en œuvre des sous-projets communautaires en vue de solutions idoines ». Cet objectif se décompose en trois objectifs spécifiques en fonction des trois problèmes spécifiques identifiés :

- **objectif spécifique n°1** : Analyser la qualité de l'encadrement des ADV dans le cadre du PNDCC dans la commune de Bopa ;
- **objectif spécifique n°2** : Apprécier la façon dont les techniciens recrutés par les ADV exécutent leur travail ;
- **objectif spécifique n°3** : Apprécier le respect des clauses contractuelles par les entreprises adjudicataires des travaux

1.1.2. Hypothèses

Elles concernent essentiellement les niveaux spécifiques de l'analyse et sont formulées à partir des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques identifiés.

- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Pour le problème relatif au non respect par les ADV des procédures d'appel de fonds, la cause retenue, susceptible d'être à l'origine est l'insuffisance dans l'encadrement des ADV.

Hypothèse n°1 : le non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV est dû aux insuffisances dans l'encadrement des ADV.

- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 2 :

Relativement au problème de l'insuffisance dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets, la cause susceptible d'être à l'origine est la défaillance de certains techniciens recrutés par les ADV.

Hypothèse n°2 : les insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets sont dues à la défaillance de certains techniciens recrutés par les ADV.

- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3

Relativement au problème de l'abandon des chantiers par les entreprises, la cause susceptible d'être à l'origine est la mauvaise foi des promoteurs des entreprises en charge des travaux.

Hypothèse n°3 : l'abandon des travaux est dû à la mauvaise foi des promoteurs des entreprises.

Tableau V : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	Mauvaise gestion des sous-projets communautaires	Mettre en exergue les raisons qui expliquent les difficultés de mise en œuvre des sous-projets communautaires en vue de solutions idoines	–	–
Niveaux spécifiques	1 Non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV	Analyser la qualité de l'encadrement des ADV dans le cadre du PNDCC dans la commune de Bopa	L'insuffisance dans l'encadrement des ADV	Le non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV est dû aux insuffisances dans l'encadrement des ADV
	2 Insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets	Apprécier la façon dont les techniciens recrutés par les ADV exécutent leur travail	La défaillance de certains techniciens recrutés par les ADV	les insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets sont dues à la défaillance de certains techniciens recrutés par les ADV
	3 Abandon des chantiers par les entreprises	Apprécier le respect des clauses contractuelles par les entreprises adjudicataires des travaux	la mauvaise foi des entreprises en charge des travaux	l'abandon des travaux est dû à la mauvaise foi des promoteurs des entreprises

Source : Enquêtes de terrain, Décembre 2010

1.2. Revue de littérature

La présente revue de littérature est structurée en deux points. Il s'est agi de faire le point, dans un premier temps, des connaissances théoriques sur les différents concepts tels que : décentralisation, développement communautaire, développement local, participation..., et dans un second temps, des contributions antérieures spécifiques à la gestion des projets communautaires au Bénin dans le cadre de l'utilisation de l'approche DCC.

1.2.1. Décentralisation, Développement communautaire, Participation

Selon MOKO DEMOLE, I. (2005)⁵, la décentralisation est « un système d'administration qui consacre le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales ». Elle vise à transférer des attributions initialement détenues par l'Etat vers des collectivités territoriales ou des institutions publiques afin que celles-ci disposent de pouvoirs juridiques et de l'autonomie financière. Ce transfert qui reste sous le contrôle de l'Etat lui permet de décharger les Administrations centrales en confiant la gestion de la cité aux élus locaux.

Au plan juridique, la décentralisation peut se définir comme « la création par l'Etat et en dehors de lui, d'autres personnes de droit public capables de prendre en charge une partie de la gestion des affaires de la cité »⁶.

⁵ Moko Démolé I. (2005). Cité par Kplolédji J. (2009). *Problématique du transfert de compétences aux communes dans le cadre de la décentralisation au Bénin : Cas de la commune d'Abomey-Calavi*, Mémoire de fin de quatrième année universitaire, Sciences et Techniques des Activités Socio-Educatives, Institut National de la Jeunesse, de l'Education Physique et du Sport, Université d'Abomey-Calavi, p. 10

⁶ Adjaho R. (2002). *Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde, état sommaire et enjeux*, Cotonou, CODEF, p.22.

Selon ADJAHO, R. (2002)⁷, on distingue généralement deux types de décentralisation : la décentralisation politique et administrative ou décentralisation au sens commun du thème et la décentralisation technique.

Pour l'auteur, la décentralisation technique concerne essentiellement les établissements publics, c'est-à-dire des personnes morales du droit public dotées de l'autonomie financière et généralement chargées d'une mission de service public. Ces établissements ou « collectivités particulières » (hôpitaux, lycées, universités, certains offices) jouissent d'une réelle autonomie de gestion mais pas de territoire.

La décentralisation politique et administrative se définit comme « un transfert des pouvoirs initialement détenus et exercés par l'Etat à d'autres personnes de droit public. Ces personnes morales sont des collectivités territoriales décentralisées »⁸. Il ressort de cette définition que l'Etat crée d'autres entités et leur accorde dans le cadre de la loi, le droit de gérer leurs propres affaires. Au Bénin, on distingue un seul niveau de décentralisation : la commune.

Le développement communautaire est un concept de développement qui prend vers les années 1950, la forme de la théorie du développement endogène à partir des travaux de John Friedmann et Walter Stôhr⁹. Ces deux auteurs définissent le développement communautaire comme une approche volontariste, axée sur un territoire restreint qui conçoit le développement comme une démarche partant du bas vers le haut, et privilégiant les ressources endogènes. Elle fait appel aux traditions et potentialités locales, et insiste particulièrement sur la prise en compte des valeurs culturelles et sur le recours à des modalités coopératives.

Le développement communautaire prend aujourd'hui diverses appellations. Ainsi les appellations comme « développement local », « gestion du terroir », « développement rural décentralisé » qui caractérisaient autrefois des visions différentes, désignent

⁷ Adjaho R. (2002). *Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde, état sommaire et enjeux*, Cotonou, CODEF, p.22.

⁸ Idem

⁹ Revue « *Approche et Initiative de développement* » de la Banque Mondiale

aujourd'hui une situation unique : celle de la responsabilisation totale des populations à la base, dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement.

Autrement dit, l'approche du développement communautaire repose sur une démarche volontaire d'acteurs se réunissant sur un territoire pour envisager son avenir ensemble. Dans ce système, les acteurs œuvrent à l'amélioration des conditions de vie de leur territoire, ce qui passe par le développement des activités de production, de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de l'approfondissement de la démocratie et de la gouvernance locale.

Selon ARDNT, H. W. (1991)¹⁰, « le développement est inévitablement un processus révolutionnaire et non évolutionniste ». De ce fait, il considère l'homme comme la pierre angulaire de l'économie du développement moderne dans sa phase initiale. Pour cet auteur, la participation de l'homme est importante dans le processus de développement. Il est à l'avant-garde de tout le processus de développement car « on ne développe pas, on se développe ».

La réalisation d'un bon processus de participation suppose la réunion de trois critères. Premièrement, il est nécessaire qu'il existe un contexte culturel qui reconnaisse sincèrement les opportunités de la participation et l'existence d'incitations personnelles à profiter de ces opportunités. Deuxièmement, la structure de l'organisation (physique et psychologique) doit faciliter la participation à travers la circulation de l'information, la planification, et l'encouragement des transactions interpersonnelles.

Enfin, il est fondamental qu'il existe au sein des organisations chargées de promouvoir la participation, une sincérité managériale de nature à valoriser les opportunités de la participation. Une telle sincérité suppose un engagement à faciliter au sein de la structure d'appui, l'adoption de procédures mais également d'attitudes qui visent une réelle décentralisation des pouvoirs au profit des populations.

¹⁰ ARDNT, H. W. (1991) cité par BOUKARI D. (2009). *Contribution des Associations de Développement Villageoises (ADV) au développement de la commune de Kouandé*, ENAM

Dans les pays en développement, le développement local repose sur des actions mobilisant les initiatives locales au niveau des collectivités et des habitants eux-mêmes, éventuellement avec une aide technique ou financière extérieure.

Au Bénin, l'approche DCC initiée à travers le PNDCC vise à faire entendre et à autonomiser les groupes communautaires afin qu'ils contrôlent les décisions et les ressources qui touchent leur vie. Par le biais des groupements communautaires dénommés ADV, de nombreux sous-projets ont été mis en place. L'objectif du choix de ces groupements, est le renforcement des capacités des communautés, et leur responsabilisation dans la mise en place de sous-projets. Pendant la durée de vie du projet, des salles de classes, des centres de santé, des marchés, et de nombreuses activités génératrices de revenus (jardinage, transformation des produits locaux...) sont conduites par les ADV. Toutes ces activités permettent l'amélioration des conditions de vie des populations.

1.2.2. Contributions antérieures au règlement des problèmes relatifs à la gestion des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC

Essentiellement deux ouvrages ont retenu notre attention pour leur contribution à la résolution des insuffisances liées à la gestion des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC.

Selon ATINDEHOU, I. (2008)¹¹, la mauvaise exécution des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC est due à l'insuffisance de l'enveloppe financière, à la faible capacité contributive des populations de la commune de Zè, et aussi au non respect du planning des activités. En effet, l'auteur a mis en exergue les différents problèmes sus cités et a fait des propositions de solutions allant dans le sens de leur résolution. Les solutions envisagées par l'auteur sont à court, moyen et long terme.

¹¹ ATINDEHOU I. (2008). *Les obstacles à l'amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux et infrastructures de base du PNDCC : Cas de la commune de Zè*, Mémoire de fin de formation du cycle II en gestion des projets, ENAM

A court terme, l'auteur préconise une augmentation substantielle de l'enveloppe financière de l'ordre de 68%, ce qui permettrait, selon lui, de pallier les problèmes d'inflation des prix des matériaux. Cette augmentation permettra au PNDCC de garder le contenu des sous-projets dont les dossiers sont déjà bouclés et aux autres communautés d'avoir une chance de réalisation équitable, par comparaison aux sous-projets déjà achevés.

A moyen terme, l'auteur propose de renforcer le système de suivi de la mise en œuvre des sous-projets communautaires et de mettre l'accent sur la concertation des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des sous-projets à la base.

Enfin, à long terme, l'auteur suggère une redéfinition des rôles et un renforcement non seulement des responsabilités des acteurs du PNDCC au niveau communal et local mais aussi de la coopération multilatérale avec d'autres projets intervenant dans le développement communautaire.

Le deuxième ouvrage qui a retenu notre attention du fait de sa contribution à la gestion des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC s'intitule « Contribution des Associations de Développement Villageoises au développement de la commune de Kouandé »¹².

Dans cet ouvrage, l'auteur expose les difficultés rencontrées par les ADV dans la gestion des sous-projets communautaires. Ces difficultés sont de plusieurs ordres : insuffisance de communication entre les ADV et les ADC, vacance du poste de chargé DCC suite au décès du titulaire, insuffisance dans l'encadrement des ADV par les ADC.

Pour régler ces différents problèmes, l'auteur a proposé des solutions notamment, la mise en place d'un cadre de communication entre les différents acteurs, le recrutement d'un chargé DCC pour pourvoir au poste vacant et enfin, la réduction du portefeuille des ADC afin de leur permettre d'être plus efficace.

2. Méthodologie de l'étude

12 BOUKARI D. (2009). *Contribution des Associations de Développement Villageoises au développement de la commune de Kouandé, Mémoire de fin de formation*

La démarche méthodologique de l'étude s'est appuyée sur l'approche théorique et la méthode empirique.

2.1. Approche théorique

L'outil utilisé est la documentation. Il a permis de consulter des livres, des rapports d'étude et de conduire des discussions.

La recherche documentaire nous a amené à visiter plusieurs centres notamment, la Mission de Décentralisation, le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), le Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale (MPDEPP-CAG), la Mairie de Bopa, les centres de documentation de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) et de la Cour Suprême.

Au terme de cette étape, les résultats obtenus sont les suivants :

- la documentation pertinente relative au thème est consultée ;
- les concepts clés tels que décentralisation, développement communautaire, développement local, gestion à la base sont clairement définis ;
- les caractéristiques et la situation de la commune de Bopa sont connues ;
- les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC dans la commune de Bopa sont identifiés.

2.2. Méthode empirique

La méthode empirique est une suite logique de plusieurs étapes allant du choix de la population mère jusqu'à l'analyse des données recueillies.

2.2.1. Choix de la population d'étude

La mise en œuvre du PNDCC s'inscrit dans le processus de décentralisation au Bénin. La population d'étude est donc constituée des acteurs impliqués dans la décentralisation. Il s'agit notamment :

- des responsables d'ADV des trente deux communautés (annexe 4) qui sont les bénéficiaires des différentes actions/interventions dans le cadre du PNDCC dans la commune de Bopa. Ces responsables sont en moyenne au nombre de huit (8) par communauté, soit au total deux cent cinquante six (256) et sont composés des membres de bureau d'ADV et des membres de commissariat aux comptes ;

- des élus locaux (conseil communal et chefs de villages des trente deux communautés ciblées). Ils sont au total soixante (60) et sont les représentants légitimes des populations ;
- des responsables de Services Déconcentrés de l'Etat (SDE) relatifs à l'enseignement primaire (un directeur d'école primaire publique dans chacun des 32 villages ciblés par le PNDCC), à la santé (le responsable du centre communal de santé de Bopa) et à la promotion agricole (le responsable du centre communal de promotion agricole). Ces trois SDE ont été choisis en tenant compte de la nature des sous projets communautaires. Le nombre total de responsables de SDE au sein de la population d'étude est donc de trente quatre (34).

La population d'étude est donc constituée de trois cent cinquante (350) personnes.

2.2.2. Echantillonnage

Selon FOURN L. (2002)¹³, l'échantillon est une portion de la population sur laquelle porte l'étude. La présente étude s'est déroulée dans la commune de Bopa. Elle est limitée dans le temps (septembre à décembre 2010) et dans l'espace (circonscrite dans la commune de Bopa).

- **Choix des communautés de la commune de Bopa**

Trente deux (32) communautés ont été ciblées pour bénéficier des interventions dans le cadre du partenariat avec le PNDCC sur les soixante (60) que compte la commune de Bopa. 30% de ces trente deux communautés soit 10 ont fait l'objet de l'enquête. La technique d'échantillonnage utilisée est une combinaison de choix raisonné et de choix aléatoire.

En effet, sur la base d'un choix raisonné, il a été retenu le nombre de communautés à prendre par année de phasage. Ainsi, une (1) communauté a été retenue parmi les trois (3) ciblées pour 2005, trois (3) communautés ont été retenues parmi les dix (10)

¹³ FOURN L. (2002). *Démarche scientifique pour la recherche en santé*. Cotonou, 2^{ème} édition, p. 25.

ciblées pour 2006, deux (2) communautés ont été retenues parmi les six (6) ciblées pour 2007, et quatre (4) communautés ont été retenues parmi les treize (13) ciblées pour la période 2008-2009.

A la suite de ce choix raisonné qui a servi à déterminer le nombre de communautés qui doit être retenues par année de phasage dans le cadre de cette enquête, il a été procédé au choix des communautés à retenir par la technique du tirage aléatoire sans remise. Les résultats de cette combinaison sont présentés dans le tableau ci-après. Au total, quatre vingts (80) responsables d'ADV ont été prévus pour l'enquête soit 31,25% des responsables d'ADV dans la population d'étude.

Tableau VI : Liste des communautés retenues après échantillonnage

Année de phasage	Nombre de villages ciblés par le PNDCC	Nombre de villages enquêtés	Arrondissement	Nom des villages enquêtés
2005	3	1	Agbodji	Zizagué
2006	10	3	Lobogo	Dhodho
			Gbakpodji	Ahloumè
			Badazoui	Kpavè
2007	6	2	Gbakpodji	Gbakpodji
			Agbodji	Logloé
2008 - 2009	13	4	Badazoui	Zoungbo
			Badazoui	Hombètè
			Agbodji	Hounviatouin
			Agbodji	Houégbo
Total	32	10		

Source : Enquêtes de terrain, Décembre 2010

- **Choix des élus locaux**

Le choix des élus locaux a été fait sur la base d'une technique raisonnée. Les résultats obtenus sont :

- le Maire de la commune de Bopa (1);
- l'adjoint au Maire en charge du portefeuille de développement (1);
- les Chefs d'Arrondissements (CA) des villages concernés (4) ;
- les Chefs des Villages (CV) concernés (10) ;
- le Chef du Service Technique de la Mairie (C/ST) (1);
- le Chef du Service de la Planification et du Développement Local de la Mairie (C/SPDL) (1).

Au total, le guide d'entretien est adressé à 18 élus locaux soit un pourcentage de 30% des élus locaux dans la population d'étude.

- **Choix des Services Déconcentrés de l'Etat (SDE)**

Trois SDE ont été choisis sur la base de la technique raisonnée. Ces services ont été choisis compte tenu de la nature des sous-projets communautaires. Il s'agit du :

- service de la circonscription scolaire, représenté au niveau communautaire par les directeurs d'école primaire publique (10) ;
- centre de santé communal représenté par son premier responsable (1) ;
- centre communal de promotion agricole représenté par son premier responsable (1).

Le guide d'entretien est donc prévu pour être administré à 12 responsables de SDE soit 35,29% des responsables de SDE dans la population d'étude.

Au total, l'échantillon est constitué de cent dix (110) personnes soit 31,42% de la population d'étude. Leur choix a tenu compte de l'homogénéité des groupes visés tels que décrits plus haut.

2.2.3. Collecte des données

Dans le cadre de la présente enquête, deux outils de collecte de données ont été utilisés à savoir : la documentation et le guide d'entretien.

La documentation a été utilisée pour capitaliser les informations relatives à la procédure de mise en œuvre des sous-projets communautaires depuis l'évaluation de la pauvreté et des besoins jusqu'à la clôture des conventions de financement. Pour ce faire un certain nombre de documents a été consulté. Au nombre de ceux-ci, on peut citer :

- les textes de lois sur la décentralisation pour connaître les différents acteurs impliqués et identifier leurs rôles dans la mise en œuvre de la décentralisation ;
- le document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) 2007-2009 ;
- le Manuel d'Exécution du Projet (MEP) ;
- les rapports des activités dans la commune de Bopa ;
- le Plan de Développement Communal (PDC) de la commune de Bopa.

Trois guides d'entretien ont été élaborés et adressés respectivement aux Responsables d'ADV retenus après échantillonnage, aux élus locaux et aux Responsables des SDE retenus. Ces différents guides comprennent plusieurs parties et permettent d'orienter les échanges avec les personnes interrogées. Au terme de cette étape, les résultats obtenus sont les suivants :

- les guides d'entretien sont élaborés ;
- la pré-enquête et l'enquête sont réalisées ;
- les données pertinentes sont recueillies.

2.2.4. Traitement des données

Quatre (04) techniques de traitement de données ont été utilisées :

- la codification pour catégoriser les réponses ;
- le dépouillement pour répertorier les résultats de chaque catégorie ;
- le traitement des résultats dans le logiciel Excel 2007 ;
- la visualisation desdits résultats sous forme de graphiques.

2.2.5. Présentation et analyse des résultats

Les techniques utilisées sont la description et la comparaison. Ainsi, l'analyse descriptive a permis de peindre les grandes tendances observées à partir des tableaux et graphiques. Elle est basée sur les outils statistiques tels que le pourcentage. La comparaison a permis d'analyser les tendances, de les expliquer et de présenter les résultats.

Le seuil de décision retenu pour l'analyse des résultats est de 50%. En effet, les causes réelles aux problèmes identifiés, seront celles qui auront recueilli au moins 50% d'approbation des personnes enquêtées. Ce seuil a permis de traiter efficacement les résultats de l'enquête.

CHAPITRE DEUXIEME :

***COLLECTE, ANALYSE, VERIFICATION DES
HYPOTHESES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET
RECOMMANDATIONS***

1. De la collecte des données à l'établissement du diagnostic

Dans cette partie de l'étude, il est procédé d'une part à la collecte des données et d'autre part, à leur analyse et à la vérification des hypothèses.

1.1. Collecte des données

La collecte des données a été précédée d'une étape, celle de la préparation à la collecte.

1.1.1. Préparation de la collecte

Pour recueillir les avis des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre des sous-projets communautaires sur les insuffisances dans la mise en œuvre des sous-projets communautaires, il a été élaboré trois guides d'entretien.

Le premier est adressé aux responsables d'ADV. Ils constituent les premiers responsables de la mise en œuvre des sous-projets communautaires.

Le deuxième guide d'entretien est adressé aux élus locaux qui sont les représentants légitimes des populations.

Le troisième guide est adressé aux Services Déconcentrés de l'Etat compte tenu du rôle potentiel qui est le leur dans le processus de développement à la base.

1.1.2. Réalisation de l'enquête

Les guides d'entretien élaborés, ont été administrés aux différentes catégories préalablement définies.

Le tableau ci-après présente les statistiques relatives aux guides d'entretien. C'est le résultat de la codification et du dépouillement des réponses obtenues après administration des guides d'entretien.

Tableau VII : Répartition du questionnaire par catégorie d'enquêtés

Catégorie d'enquêtés	Effectif envisagé	Effectif enquêté	Taux de couverture (%)
Responsables d'ADV	80	46	57,50
Elus locaux	18	17	94,44
SDE	12	10	83,33
Total	110	73	66,36

Source : Enquêtes de terrain, Décembre 2010

On constate à travers ce tableau que sur 80 responsables d'ADV prévus pour l'enquête, seulement 46 ont pu réellement être enquêtés. Ceci est dû à la mobilité des responsables d'ADV qui sont pour la plupart des agriculteurs et des commerçants et donc qui ne sont pas souvent à leur domicile.

Quant aux élus locaux et responsables de services déconcentrés de l'Etat, il a été facile de leur administrer le guide compte tenu du fait que leurs fonctions leur imposent une certaine stabilité au poste.

Au sein des enquêtés, l'importance de chaque catégorie se présente à travers le tableau ci-après :

Tableau VIII : Répartition des enquêtés selon leur catégorie

Catégorie d'enquêtés	Effectif	Pourcentage (%)
Responsables d'ADV	46	63
Elus locaux	17	23
SDE	10	14
Total	73	100

Source : Enquêtes de terrain, Décembre 2010

1.2. Présentation, analyse des résultats, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

La vérification des hypothèses est faite en fonction des problèmes spécifiques identifiés plus haut. Elle est basée sur les données recueillies après dépouillement des questionnaires administrés aux enquêtés.

1.2.1. Données collectées sur le non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV

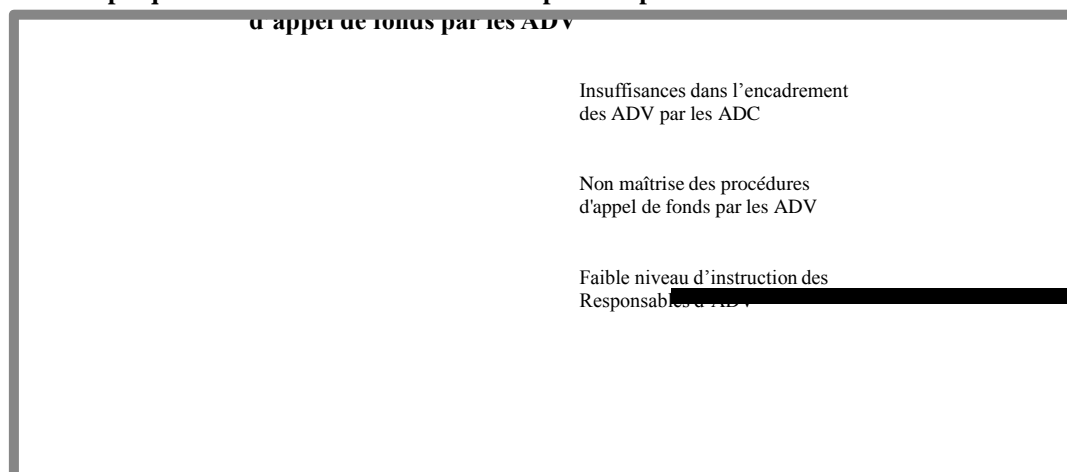
Le tableau ci-après présente les données recueillies relativement au non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV.

Tableau IX : Données relatives au non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV

N°	Réponses obtenues	Effectif	Pourcentage (%)
1	Insuffisances dans l'encadrement des ADV par les ADC	41	56
2	Non maîtrise des procédures d'appel de fonds	24	33
3	Faible niveau d'instruction des Responsables d'ADV	08	11

Source : Enquête de terrain, Décembre 2010

Graphique I : Données relatives au non respect des procédures



De l'analyse du tableau, il ressort que :

- 56% des enquêtés affirment que le non respect des procédures par les ADV est dû à l'insuffisance dans l'encadrement des ADV par les ADC;
- 33% estiment que le non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV est dû à la non maîtrise de ces procédures par eux;
- enfin, 11% des enquêtés pensent que ce non respect des procédures par les ADV est dû au faible niveau d'instruction des responsables d'ADV.

L'enquête sur le terrain a permis de constater qu'un des ADC en charge de l'encadrement des ADV de la commune de Bopa a démissionné. Le poste est donc resté vacant depuis et ce n'est que le superviseur régional Mono/Couffo du PNDCC qui finalement a pris en charge le portefeuille des ADV laissé par l'ADC démissionnaire. Cependant compte tenu de l'importance de sa charge de travail, il est aisé de comprendre que l'encadrement n'a pu bien se faire.

Conformément au seuil de décision retenu pour la validation des causes réelles des problèmes spécifiques identifiés, il peut être affirmé que la cause du non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV est l'insuffisance dans l'encadrement des ADV.

L'hypothèse N°1 « le non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV est dû aux insuffisances dans l'encadrement des ADV » est vérifiée.

Diagnostic N°1 : le non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV est dû aux insuffisances dans l'encadrement des ADV.

1.2.2. Données collectées sur les insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets

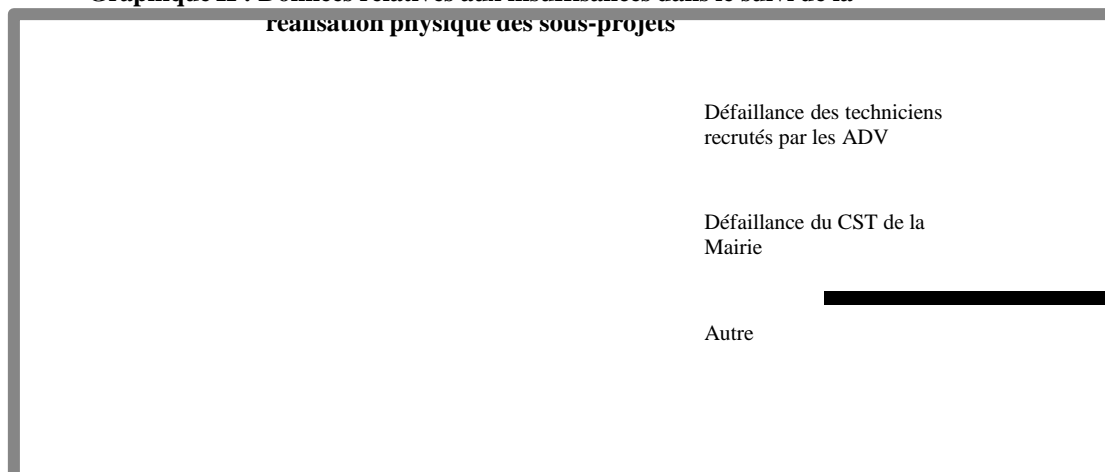
Le tableau ci-après présente les données recueillies relativement aux insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets.

Tableau X : Données relatives aux insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets

N°	Réponses obtenues	Effectif	Pourcentage (%)
1	Défaillance des techniciens recrutés par les ADV	56	77
2	Défaillance du CST de la Mairie	12	16
3	Autre	5	7

Source : Enquête de terrain, Décembre 2010

Graphique II : Données relatives aux insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets



L'analyse du tableau montre que 77% des enquêtés affirment que les insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets sont dues à la défaillance des techniciens recrutés par les ADV, 16% pensent que ces insuffisances dans le suivi sont dues à la défaillance du CST de la Mairie et 7% des enquêtés ont envisagé d'autres causes.

L'enquête sur le terrain a permis de constater que les techniciens recrutés par les ADV ne sont pas réguliers sur les chantiers. Ils ne suivent donc pas la réalisation physique des travaux ce qui fait que les ouvrages réalisés ne sont pas toujours de bonne qualité. Ceci est dû au fait que ces techniciens ne résident pas pour la plupart dans la commune où sont implantées les infrastructures et également au fait qu'ils prennent plusieurs chantiers ensemble qu'ils n'arrivent pas à suivre régulièrement.

L'enquête sur le terrain a également révélé que le CST de la Mairie qui devrait suivre la réalisation des infrastructures pour le compte de la Mairie, maître d'ouvrage ne le fait pas assez. Ceci serait dû au fait qu'il ne se sentirait pas motivé.

Conformément au seuil de décision et suivant les enquêtes sur le terrain, nous pouvons affirmer que la cause réelle des insuffisances notées dans le suivi de la réalisation des sous-projets est la défaillance des techniciens recrutés par les ADV et chargés du suivi de la réalisation.

L'hypothèse N°2 « les insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets sont dues à la défaillance des techniciens recrutés par les ADV » est donc vérifiée.

Diagnostic N°2 : les insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets sont dues à la défaillance des techniciens recrutés par les ADV.

1.2.3. Données collectées sur l'abandon des chantiers par les entreprises

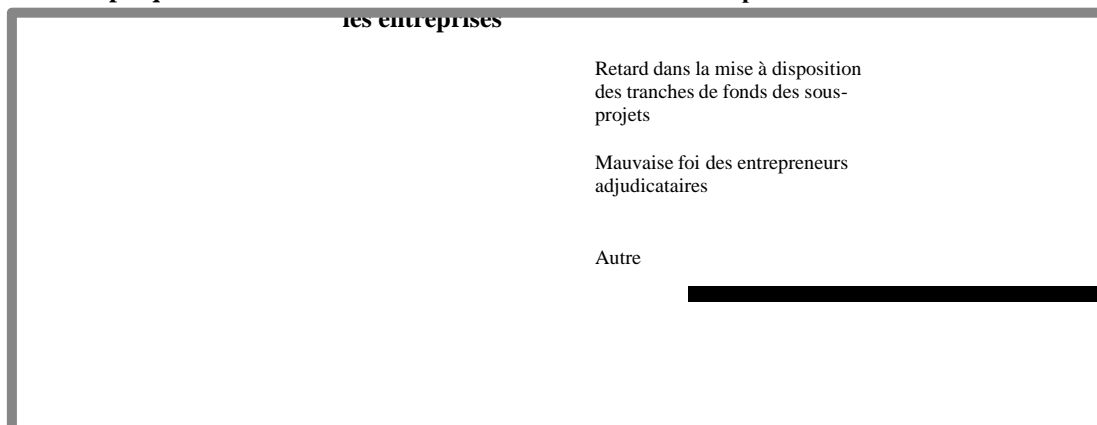
Les données collectées sur l'abandon des chantiers par les entreprises sont retracées à travers le tableau ci-après.

Tableau XI : Données relatives à l'abandon des chantiers par les entreprises

N°	Réponses obtenues	Effectif	Pourcentage (%)
1	Retard dans la mise à disposition des tranches de fonds des sous-projets aux communautés par l'agence fiduciaire	39	53
2	Mauvaise foi des entrepreneurs adjudicataires	31	42
3	Autre	3	5

Source : Enquête de terrain, Décembre 2010

Graphique III : Données relatives à l'abandon des chantiers par les entreprises



De l'analyse de ce tableau, il ressort que :

- 53% des personnes enquêtées affirment que le retard dans la mise à disposition des tranches de fonds des sous-projets aux communautés est à la base de l'abandon des chantiers par les entreprises ;
- 42 % des personnes enquêtées pensent que l'abandon des chantiers par les entreprises doit être imputé à la mauvaise foi des entrepreneurs ;
- 5% des personnes enquêtées invoquent d'autres raisons qui expliquent l'abandon des chantiers.

Les entrevues avec les responsables du SEP et de l'AGeFIB ont permis de noter qu'au début du projet, la mise en place des tranches a été très rapide en raison de la disponibilité des ressources, ce qui fait que les premières communautés ciblées ont

été rapidement financées. Mais avec les fluctuations du dollar, les difficultés économiques du Bénin qui n'arrivent plus à payer sa contrepartie, les communautés qui ont suivi dans le phasage n'ont pas pu bénéficier rapidement des tranches de fonds. Mieux, certaines communautés (au niveau des AGR) ont vu leur financement diminué comparativement aux premières communautés bénéficiaires.

A la lumière des entrevues, il a été constaté également que certains promoteurs d'entreprises ont volontairement sous estimé leur offre financière dans leur soumission pour que leurs entreprises soient déclarées adjudicataires des marchés. Mais dès qu'ils ont pris les avances de démarrage, ils ont abandonné les chantiers.

Conformément au seuil de décision pour la validation des causes réelles, le retard dans la mise à disposition des tranches de fonds des sous-projets est la cause réelle de l'abandon des chantiers.

L'hypothèse N°3 « l'abandon des chantiers est dû à la mauvaise foi des promoteurs d'entreprise » n'est pas vérifiée.

Diagnostic N°3 : l'abandon des chantiers est dû au retard dans la mise à disposition des tranches de fonds des sous-projets aux communautés.

2. Approches de solutions aux problèmes et recommandations

2.1. Approches de solutions aux problèmes

Les solutions sont envisagées ici en fonction de chaque problème spécifique identifié.

2.1.1. Approche de solutions relatives au non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV

A l'issue de la démarche adoptée dans la recherche des causes supposées être à la base du non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV, le diagnostic retenu est que cela est dû à l'insuffisance dans l'encadrement des ADV par les Agents de Développement Communautaires (ADC). C'est pourquoi les solutions proposées pour régler ce problème vont dans le sens de l'amélioration de l'encadrement des ADV par les ADC. Pour ce faire, le Secrétariat Exécutif du Projet doit :

- recruter un ADC qui va reprendre le portefeuille des communautés laissées par l'ADC démissionnaire ;
- subordonner le paiement des honoraires des ADC à la production des résultats et non à plus à la rédaction des rapports périodiques ;
- inscrire dans le contrat des ADC, un nombre d'années minimum à faire au poste avant de pouvoir démissionner ;
- inscrire dans le contrat des ADC, l'obligation de résidence dans l'une des communes dans lesquelles se situent les communautés dont il a la charge ;
- doter les ADC en moyens suffisants (dotation en carburant par exemple).

2.1.2. Approche de solutions relatives aux insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets

Le diagnostic a révélé que les insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets sont dues à la défaillance des techniciens recrutés par les ADV. Pour y pallier, les ADV doivent :

- inscrire dans le contrat qui les lie aux techniciens l'obligation de résidence dans la commune où se situent les chantiers dont ils ont la charge ;
- limiter le nombre de sous-projets que chaque technicien a en charge ;
- mettre l'accent dans la procédure de recrutement des techniciens sur l'expérience et la bonne fin d'exécution de contrat de contrôle et de suivi de chantier préalablement exécuté par le technicien candidat.

2.1.3. Approche de solutions relatives à l'abandon des chantiers par les entreprises

Le diagnostic a révélé que le retard dans la mise à disposition des tranches de fonds des sous-projets aux communautés est à la base de l'abandon des chantiers par les entreprises. Pour y pallier, l'AGeFIB doit améliorer le traitement des dossiers d'appel de fonds et rester dans les dix (10) jours que prévoit le Manuel d'Exécution du Projet.

Relativement à la mauvaise foi des promoteurs d'entreprise, il faut qu'il soit stipulé dans leur contrat que les entreprises ne recevront pas d'avances de démarrage. Ainsi, elles devront commencer le travail sur fonds propres avant d'être payées au fur et à mesure de l'évolution du chantier dont elles ont la charge.

2.2. Recommandations

Pour assurer l'application effective des solutions envisagées et pour que ces solutions contribuent effectivement à l'amélioration de la mise en œuvre des sous-projets, certaines conditions sont nécessaires. C'est pourquoi, des recommandations sont ici faites à l'endroit des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC dans la commune de Bopa.

2.2.1. Recommandations à l'endroit du Gouvernement

Il est recommandé au Gouvernement du Bénin :

- d'honorer effectivement son engagement contractuel en payant sa contrepartie ce qui permettra au projet d'impacter toutes les communautés ciblées ;
- de revoir sensiblement à la hausse la subvention accordée au projet pour améliorer le fonctionnement du PNDCC ;
- de remettre le PNDCC sous tutelle du Ministère en charge du Développement comme il était prévu initialement dans les documents de formulation du projet.

2.2.2. Recommandations à l'endroit de la Mairie de Bopa

Il est recommandé aux autorités communales :

- de procéder à la sensibilisation des populations afin de mieux les impliquer dans la mise en œuvre des sous-projets ;
- d'organiser régulièrement des séances d'information sur le contenu de la loi sur la maîtrise d'ouvrage déléguée ;
- de prendre les mesures nécessaires, en qualité de maître d'ouvrage, pour un meilleur suivi de la mise en œuvre des sous-projets communautaires.

CONCLUSION GENERALE

Au croisement des stratégies et politiques nationales de lutte contre la pauvreté et de promotion d'un développement humain durable en milieu urbain et rural, les processus de décentralisation en cours dans la région ouest-africaine, ont enregistré çà et là des expériences plus ou moins réussies malgré les nombreuses difficultés perceptibles.

Il faut donc retenir que tout processus de décentralisation doit être porteur d'un développement économique local visant à améliorer les conditions de vie des populations locales.

Les pouvoirs locaux doivent donc être des organisateurs et promoteurs d'un développement durable en partenariat avec les communautés, acteur principal d'un développement local durable.

Les expériences réussies enseignent que le développement local est une démarche courageuse et exigeante, où il faut constamment adapter les outils et les approches dans un souci d'apprentissage mutuel en vue de susciter l'adhésion et la responsabilisation de toutes les composantes de la société locale. L'adhésion et la responsabilisation des communautés locales se révèlent être un gage certain de l'atteinte des objectifs d'un développement local durable.

L'étude de la « Contribution à la mise en œuvre des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC : cas de la commune de Bopa » a permis de mettre en évidence les insuffisances dans la mise en œuvre des sous-projets communautaires dans la commune de Bopa. Ces insuffisances sont de plusieurs ordres : non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV, insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets communautaires, abandon des chantiers par les entreprises.

Pour identifier les causes de ces insuffisances et y proposer des solutions, la démarche méthodologique suivie a consisté à fixer des objectifs, à énoncer des hypothèses, à procéder à leur vérification et à établir le diagnostic.

Les hypothèses formulées se sont révélées pertinentes après vérification ce qui a permis de proposer des approches de solutions aux problèmes identifiés.

BIBLIOGRAPHIE

✓ **Ouvrages**

- ADJAHO, R. (2002) : *Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde*, Première édition, Cotonou CODEF, 194p.
- BAGUENARD, J. (1986) : *La décentralisation*, Presse Universitaire de France, Paris 267p.
- BARA, G. (1999) : *Où va la participation ? Expérience de l'Afrique de l'Ouest francophone*, Dakar, 36p.
- DANGON, V. (2008) : *La décentralisation au Bénin : Mémoires d'un premier quinquennat*, Editions TUNDE, Cotonou.
- DEHOUMON, P. S. (2006). *La décentralisation entre risques et espoirs*, Cotonou, Edition COPEF, 214p.
- FOURN, L. (2002). *Démarche scientifique pour la recherche en santé*, Cotonou, seconde édition, 116p.
- LATOUCHE, G. (2001) : « *Quelles stratégies d'implication des structures locales pour la validité des projets de développement ?* ». Karthala, France
- NACH MBACK, C. (2003). *Démocratisation et Décentralisation : genèse et dynamiques comparés des processus de Décentralisation en Afrique subsaharienne*, France, PDM-KARTHALA, 528p.

✓ **Mémoires**

- ATINDEHOU, I. (2008) : *Les obstacles à l'amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux et infrastructures de base du PNDCC : Cas de la commune de Zè*, ENAM 80p.
- BOUKARI, D. (2009) *Contribution des Associations de Développement Villageoises (ADV) au développement de la commune de Kouandé*, ENAM, 85p.
- KPOLEDJI, J. (2009) *Problématique du transfert de compétences aux communes dans le cadre de la décentralisation au Bénin : Cas de la Commune d'Abomey-Calavi*, INJEPS, 68p.

✓ **Textes législatifs et réglementaires**

- Loi n°90-032 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin ;
- Loi n°97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin ;
- Loi n°97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin ;
- Loi n°2001-07 du 09 mai 2001, portant maîtrise d'ouvrage public ;
- Loi n°2005-07 du 08 avril 2005, modifiant et complétant la loi n°2001-07 portant maîtrise d'ouvrage public en République du Bénin ;
- Décret N°2004-476 du 27 Août 2004 portant création, attributions, composition et fonctionnement du CNDCC ;
- Arrêté ministériel N°47/MCPPD/DC/SGM/SA ;
- Arrêté communal N°63/M-KDE/SG-SAG Portant création, organisation, fonctionnement et attributions des services de la mairie de Bopa.

✓ **Autres documents**

- Ministère de l'Economie de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique (Mars 2007) : *Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté*
- PNDCC (Juin 2010), *Rapport de la 11^{ème} Mission de supervision de la Banque Mondiale*
- PNDCC (2006), *Guide de gestion des sous-projets communautaires*

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe n°1 : Cadre institutionnel du PNDCC.

Annexe n°2 : Organigramme du Secrétariat Exécutif du PNDCC.

Annexe n°3 : Organigramme de la Mairie de Bopa.

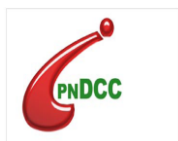
Annexe n°4 : Liste des communautés ciblées par année de phasage de la commune de Bopa.

Annexe n°5 : Guide d'entretien adressé aux responsables d'ADV.

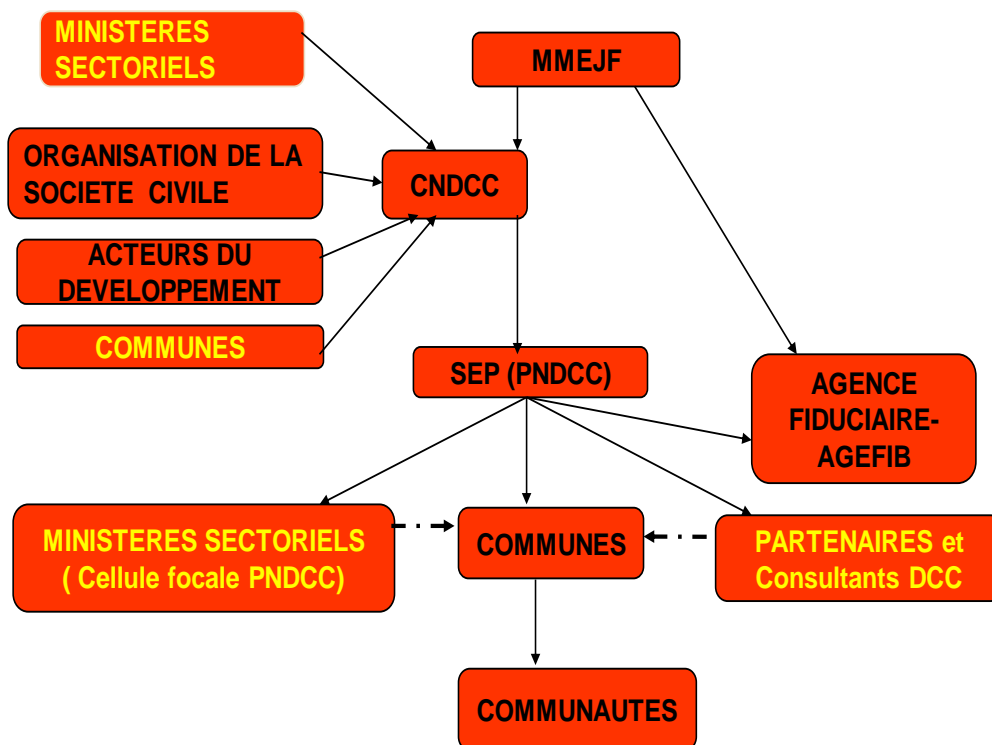
Annexe n°6 : Guide d'entretien adressé aux Elus locaux.

Annexe n°7 : Guide d'entretien adressé aux Services Déconcentrés de l'Etat

Annexe 1 : Cadre institutionnel du PNDCC

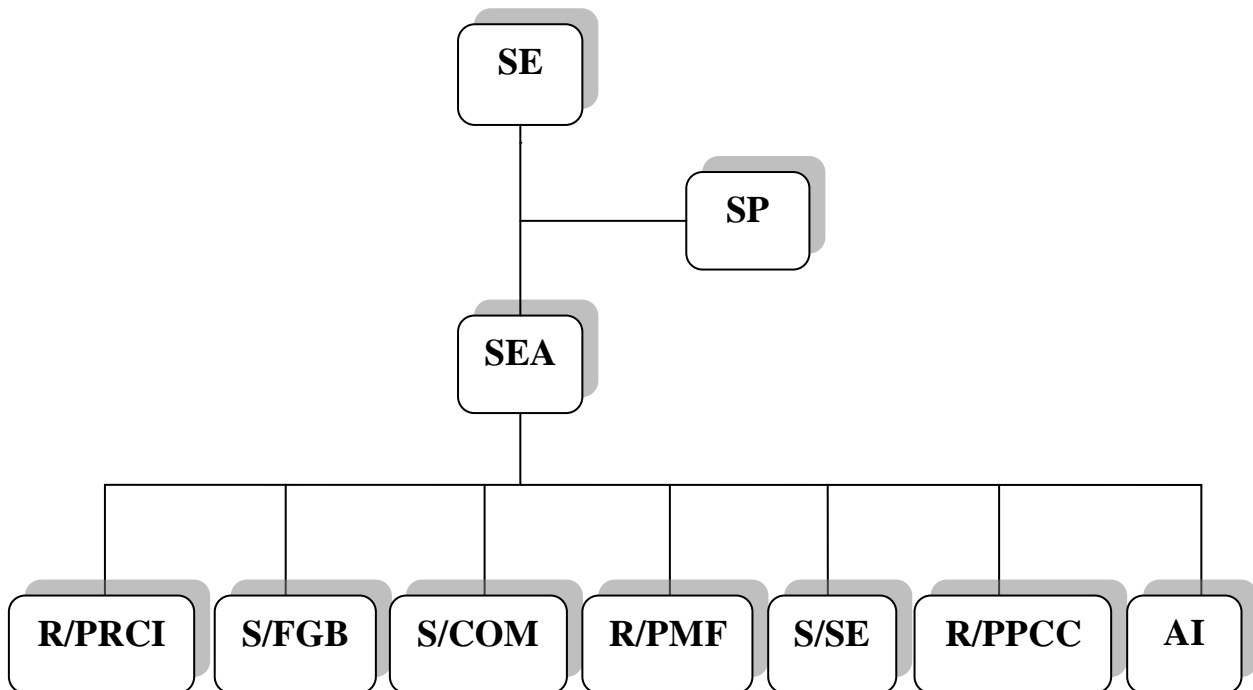


CADRE INSTITUTIONNEL DU PNDCC



Source : SEP

Annexe 2 : Organigramme du Secrétariat Exécutif du PNDCC



Source : SEP

Légende :

SE: Secrétaire Exécutif ;

SP: Secrétariat Particulier ;

SEA: Secrétaire Exécutif Adjoint ;

R/PRCI: Responsable du Programme de Renforcement des Capacités Institutionnelles ;

S/FGB: Spécialiste de Formation en Gestion à la Base ;

S/COM: Spécialiste en Communication ;

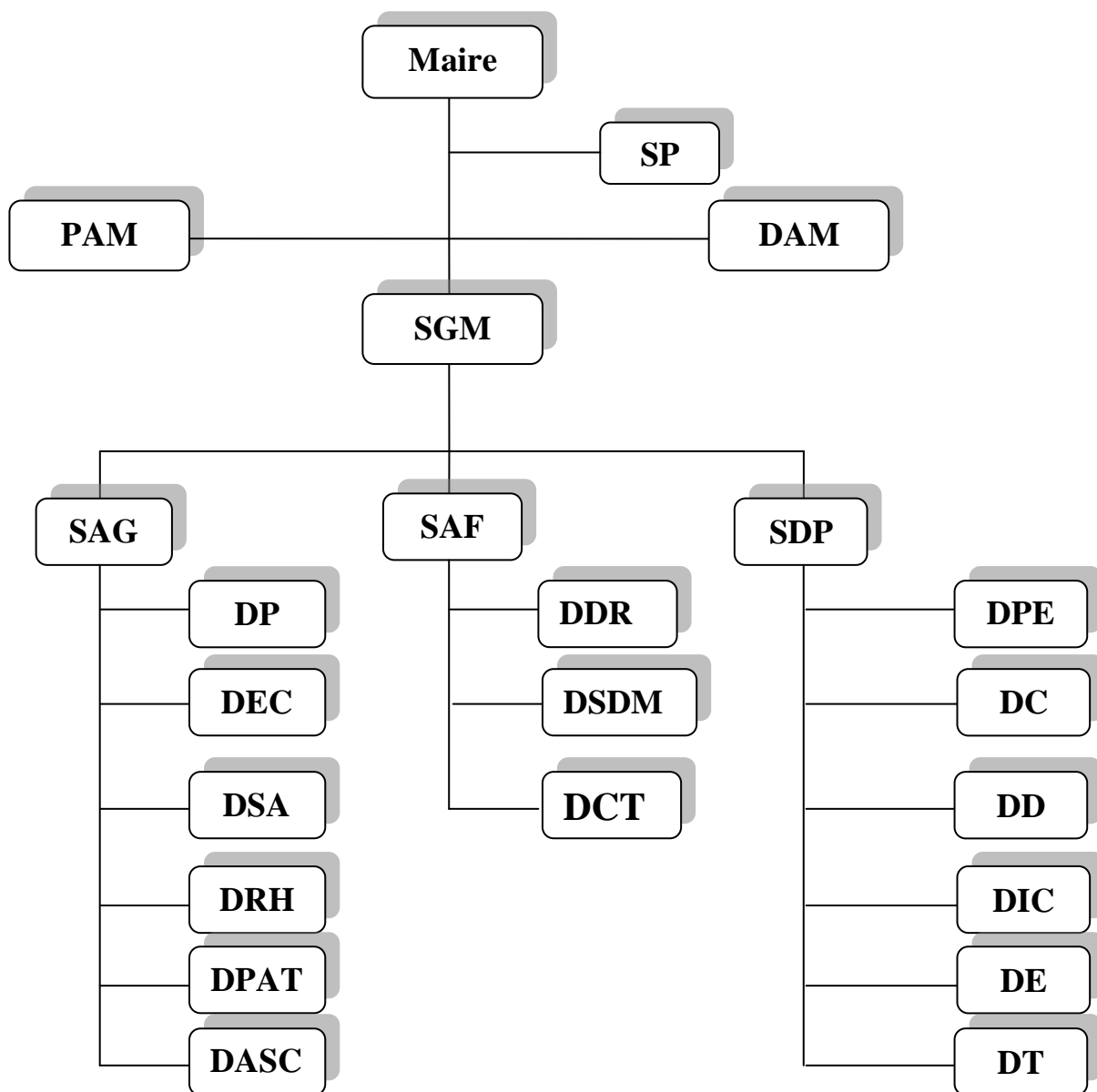
S/SE: Spécialiste de Suivi Evaluation ;

R/PPCC: Responsable des Programmes et Projets Communaux et Communautaires ;

R/PMF : Responsable du Programme de Micro-Finance ;

AI : Auditeur Interne.

Annexe 3 : Organigramme de la Mairie de Bopa



Source : Monographie Communale de Bopa

Légende :

SP : Secrétariat Particulier
PAM : Premier Adjoint au Maire
DAM : Deuxième Adjoint au Maire
SGM : Secrétaire Général de la Mairie
SAG : Service des Affaires Générales
SAF : Service des Affaires Financières
SDP : Service du Développement et de la Planification
DP : Division Population
DEC : Division Etat civil
DSA : Division Secrétariat administratif
DRH : Division Ressources humaines

DPAT : Division Police Administrative et de Tutelle
DASC : Division Affaires Sociales et Culturelles
DDR : Division Développement des Ressources
DSDM : Division Suivi des Dépenses et du Matériel
DCT : Division Chiffres et Transmission
DPE : Division Promotion Economique
DC : Division Coopération
DD : Division Documentation
DIC : Division Information et Communication
DE : Division Etudes
DT : Division Technique

Annexe 4 : Liste des Communes Circons par Annee de Passage de la Commune de Bopa

Phasage des villages ciblés par le PNDCC				
Commune de Bopa				
Villages ciblés	2005	2006	2007	2008-2009
Gnidonou	X			
Djoffloun	X			
Zizagué	X			
Atoè		X		
Kpavè		X		
Ahloumè		X		
Kplatoé		X		
Doddoh		X		
Tanvè		X		
Tokozouin		X		
Djékian		X		
Tohouéta		X		
Djidjozoun		X		
Agbodji			X	
Logloé			X	
Badazouin			X	
Gbakpodji			X	
Adjamè			X	
Véganmè			X	
Houégbo				X
Mèdétoogbo				X
Aplénou				X
Honhouin				X
Mèdéssèdji				X
Zoungbo				X
Bolimè				X
Yègodoé				X
Lonfin				X
Hounviatouin				X
Hombètè				X
Houéganmè				X
Fandiwin				X
Total	3	10	6	13

Annexe
5 : Guide
d'entretie
n adressé
aux
responsa
bles
d'ADV

Guide d'entretien		
1.	Identification de l'enquêté	Code
1.1.	Nom et Prénoms de l'enquêté	
1.2.	Sexe	

1.3.	Age		
1.4.	Structure/Poste occupé		
1.5.	Domicile/ADV d'origine		
1.6.	Date de l'enquête		
	<i>Questions</i>	<i>Réponses</i>	Code
2.	Activités des ADV		
2.1.	Selon vous, quels types d'activités votre ADV conduit-elle dans le cadre de son partenariat avec le PNDCC?		
2.2.	Quels autres acteurs interviennent dans la mise en œuvre de ces différentes activités?		
3.	Mécanisme de suivi		
3.1.	Quel est le rôle de votre ADV dans la mise en œuvre des différentes activités décrites?		
3.2.	Quelle appréciation avez-vous de ce rôle?		
3.3.	Pouvez-vous donner trois raisons qui expliquent cette appréciation?		
3.4.	Selon vous, quelles en sont les conséquences ?		
4.	Suggestions		
4.1.	Que suggérez-vous pour une amélioration de la situation décrite?		

Annexe 6 : Guide d'entretien adressé aux Elus locaux

Guide d'entretien		
1.	Identification de l'enquêté	Code
1.1.	Nom et Prénoms de l'enquêté	
1.2.	Sexe	
1.3.	Age	
1.4.	Structure/ Poste occupé	
1.5.	Domicile/ ADV d'origine	
1.6.	Date de l'enquête	
	<i>Questions</i>	<i>Réponses</i>
2.	Activités des ADV	
2.1.	Avez-vous connaissance des activités que mènent les ADV dans le cadre du PNDCC?	
2.2.	Si oui quelles en sont les plus importantes?	
3.	Types de relation	
3.1.	Selon vous, quels types de relations entretenez-vous avec les ADV dans la mise en œuvre des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC?	
3.2.	Comment appréciez-vous ces relations?	
4.	Mécanisme de suivi de la mise en œuvre des sous-projets communautaires	
4.1.	Selon vous, comment se fait le suivi de la mise en œuvre des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC ?	
4.2.	Comment appréciez-vous ce processus de mise en œuvre?	
5.	Suggestions	
5.1.	Que suggérez-vous pour une meilleure mise en œuvre des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC?	

Annexe 7 : Guide d'entretien adressé aux SDE

Guide d'entretien			
1.	<i>Identification de l'enquêté</i>		Code
1.1.	Nom et Prénoms de l'enquêté		
1.2.	Sexe		
1.3.	Age		
1.4.	Structure/ Poste occupé		
1.5.	Domicile/ ADV d'origine		
1.6.	Date de l'enquête		
	Questions	Réponses	
2.	Rôles		
2.1.	Selon vous, quel est le rôle de votre service dans la mise en œuvre du processus de décentralisation au Bénin?		
2.2.	Comment exercez-vous ce rôle dans la mise en œuvre des sous-projets communautaires dans le cadre du PNDCC dans la commune de Bopa?		
3.	Types de relation		
3.1.	Quels types de relation entretenez-vous avec les élus locaux dans le cadre de la mise en œuvre des sous-projets communautaires dans la Commune de Bopa?		
3.2.	Comment appréciez-vous ces relations?		
3.3.	Quels types de relation entretenez-vous avec les ADV dans le cadre de la mise en œuvre des sous-projets communautaires dans la Commune de Bopa?		
3.4.	Comment appréciez-vous ces relations?		
4.	Suggestions		
4.1.	Que suggérez-vous pour améliorer la situation que vous venez de décrire?		

Table des matières

Identification du jury.....	i
Déclaration d'engagement.....	ii
Dédicace.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Liste des graphiques.....	vii
Glossaire.....	viii
Résumé.....	x
Sommaire.....	xi
Introduction générale.....	1
<u>Chapitre Préliminaire</u> : Présentation du cadre de l'étude, restitution des observations du stage et ciblage de la problématique.....	5
1. Présentation du cadre de l'étude et restitution des observations de stade.....	6
1.1. Aperçu général du PNDCC.....	6
1.1.1. Cadre institutionnel et organisationnel du PNDCC	7
1.1.2. Etat des lieux du SEP.....	11
1.2. Présentation de la commune de Bopa.....	12
1.2.1. La commune de Bopa.....	12
1.2.2. La Mairie de Bopa.....	18
1.2.3. Les Associations de Développement Villageois.....	19
2. Ciblage de la problématique.....	21
2.1. Choix et spécification de la problématique.....	21
2.1.1. Inventaire des atouts et faiblesses.....	21
2.1.2. Inventaire des opportunités et menaces.....	22

2.2. Choix, justification et vision globale de résolution de la problématique.....	24
2.2.1. Justification du choix de la problématique.....	24
2.2.2. Détermination de la vision globale de résolution de la problématique.....	25
<u>Chapitre premier</u> : Conception et mise en œuvre du cadre théorique et méthodologie de l'étude.....	26
3. Cadre théorique de l'étude.....	27
3.1. Objectifs et hypothèses de l'étude.....	27
3.1.1. Objectifs.....	27
3.1.2. Hypothèses.....	28
3.2. Revue de littérature.....	30
3.2.1. Décentralisation, Développement communautaire, Participation.....	30
3.2.2. Contributions antérieures au règlement des problèmes relatifs à la gestion des sous projets communautaires dans le cadre du PNDCC.....	33
4. Méthodologie de l'étude.....	35
4.1. Approche théorique.....	35
4.2. Méthode empirique.....	36
4.2.1. Choix de la population d'étude.....	36
4.2.2. Echantillonnage.....	37
4.2.3. Collecte des données.....	40
4.2.4. Traitement des données.....	41
4.2.5. Présentation et analyse des résultats.....	41

<u>Chapitre deuxième</u> : Collecte, analyse, vérification des hypothèses, approches de solution et recommandations.....	42
3. De la collecte des données à l'établissement du diagnostic.....	43
3.1. Collecte des données.....	43
3.1.1. Préparation de la collecte.....	43
3.1.2. Réalisation de l'enquête.....	43
3.2. Présentation, analyse des résultats, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	45
3.2.1. Données collectées sur le non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV.....	45
3.2.2. Données collectées sur les insuffisances dans le suivi de la réalisation Physique des sous-projets.....	47
3.2.3. Données collectées sur l'abandon des chantiers par les entreprises.....	49
4. Approches de solution aux problèmes et recommandations.....	51
4.1. Approches de solution aux problèmes.....	51
4.1.1. Approches de solutions relatives au non respect des procédures d'appel de fonds par les ADV.....	51
4.1.2. Approche de solutions relatives aux insuffisances dans le suivi de la réalisation physique des sous-projets.....	52
4.1.3. Approche de solutions relatives à l'abandon des chantiers par les entreprises.....	52
4.2. Recommandations.....	53
4.2.1. Recommandations à l'endroit du Gouvernement.....	53
4.2.2. Recommandations à l'endroit de la Mairie de Bopa.....	54
Conclusion générale.....	55
Références bibliographiques	58
Annexes.....	61
Table des matières.....	70