

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE  
SCIENTIFIQUE



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)



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

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU  
DIPLOME D'ADMINISTRATEUR EN GESTION DE PROJETS

OPTION :  
MANAGEMENT

FILIERE :  
GESTION DE PROJETS

ANNEE ACADEMIQUE  
2007-2008

**CONTRIBUTION À LA DURABILITE DES ACQUIS  
DU PROGRAMME D'APPUI À LA  
DECENTRALISATION ET AU DEVELOPPEMENT  
COMMUNAL (PDDC) DANS LA COMMUNE DE  
BASSILA**

REALISE PAR :

Mashoudou ASHANTI

SOUS LA DIRECTION DE :

MAITRES DE STAGE :

M. Moustapha GERALDO  
&  
M. Chabi K. NANSOUNON  
PDDC / GTZ – Bénin

DIRECTEUR DE MEMOIRE

M. David G. HOUINSA, Ph.D.  
Enseignant à l'Ecole Nationale  
d'Administration et de Magistrature  
(ENAM)

Novembre 2008

(Version après soutenance)



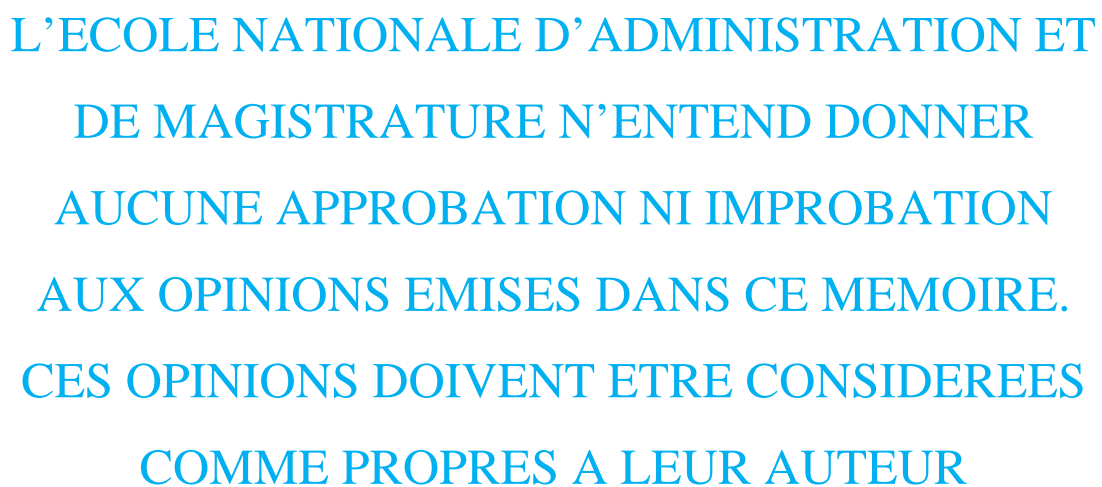
# **IDENTIFICATION DU JURY**

**PRESIDENT : Ismaël TADDE**

**MEMBRES :**

**- Parfait AGBLONON**

**- Mathias POFAGI**



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

## DEDICACE

- Hommage à toi Papa, pour l'œuvre noble que tu as engagée. A toi, Maman pour avoir su protéger mes pas.
- A vous qui constituez mes sens : Bénédicte Florence NAGNONHOU E. et Shafeekath Guilèda ASHANTI

## REMERCIEMENTS

A tous ceux sans qui je n'aurais eu l'opportunité de réaliser ce mémoire. Mes remerciements vont spécifiquement à l'endroit de :

- tout le personnel du Ministère en charge de l'enseignement technique, particulièrement la Direction de la Formation et de la Qualification Professionnelles ;
- la Coopération bénino – allemande notamment le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) pour son appui combien important ;
- monsieur David G. HOUINSA qui a accepté conduire cette étude malgré ses multiples occupations ;
- messieurs Moustapha GERALDO ; Chabi K. NANSOUNON ; Nestor AHOUEGAN et Egy SOSSOU pour leurs orientations et conseils divers ;
- monsieur Etienne AHOUEKA, Directeur Adjoint de l'ENAM et madame Véronique SOHOUDJI Chef Service Affaires Pédagogiques (C/SAP-ENAM) pour tout ce qu'ils ont fait pour moi durant ma formation ;
- tout le personnel de la Mairie de Bassila à travers le Maire, Monsieur Amidou SALIFOU ATTA pour m'avoir accordé le stage et facilité les recherches ;
- mon parrain, monsieur Paul Laurent DJOSSA pour son rôle combien inestimable tout le long de ma formation ;
- mes frères : ASHANTI Moutakilou, Issifou et Laminou pour avoir participé à combler mon absence de Cotonou ;
- mes cousins IWENA Idrissou et Moussahoudou ; ALABOLA Afoussatou Saba et BOUGNAKAN A. Afsath pour leurs contributions diverses ;
- monsieur Elie H. ALOKPO, ex-Directeur Général des Transports Terrestres et à tout le personnel de la Direction des Etudes, de la Réglementation et du Contrôle : DOSSOU N. Rodrigue, MONHOUNVEDO A. Félicien, KOUKOUI Félix, AGOUNDO Loïs, ABOU BAKARI Dramane, Irène AYOLOU et à Madame Augustine CAPO-CHICHI.
- mes plus proches camarades : Aristide ADANDOHOUNSI, son épouse Juliette MITONHOUN et leur fille Princia C. ADANDOHOUNSI sans oublier Narcisse LODOU et Hermann NAGNONHOU ;
- tous mes camarades promotionnaires, pour les merveilleux moments partagés. Spécifiquement, je salue ici la mémoire de NOUHOUN Z. Rockiath.

## **LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS**

ADEB	Association de développement de Bassila
C/SAE	Chef Service des Affaires Economiques
C/SAF	Chef Service des Affaires Financières
C/ST	Chef Service Technique
CA	Chef d'Arrondissement
CADCB.	Cadre de Concertation des Acteurs de Développement intervenant dans la Commune de Bassila
DED	Service Allemand de Développement
GTZ	Coopération technique allemande au développement
KFW	Coopération Financière Allemande
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Plan Annuel Communal
PDC	Plan de Développement Communal
PDDC	Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal
PEP	Programme Eau Potable
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
ProCGRN	Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles
PRODECOM	Programme d'Appui au Démarrage des Communes
PS	Plan Semestriel
PT	Plan Trimestriel
RSE	Responsable au Suivi Evaluation
SDAC	Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune
SG	Secrétaire Général
UE	Union Européenne

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau I	Tableau synthétique de l'état des lieux des acquis du PDDC dans la Commune de Bassila
Tableau II	Tableau récapitulatif des qualifications et des postes occupés
Tableau III	Tableau du personnel de la Mairie en fonction des catégories
Tableau IV	Inventaire de l'état des lieux : Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces
Tableau V	Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et par problématique
Tableau VI	Tableau de bord de l'étude
Tableau VII	Synthèse des approches théoriques par problèmes
Tableau VIII	Présentation des résultats d'enquêtes
Tableau IX	Présentation des résultats d'enquêtes
Tableau X	Présentation des résultats d'enquêtes

## **LISTE DES FIGURES**

Figure n°1	processus de suivi-évaluation des plans de développement communal
Figure n°2	Diagramme de proportion des différentes catégories des agents de la mairie

## GLOSSAIRE

<b>Activité</b>	Action entreprise ou travail exécuté dans le cadre d'un projet en vue d'obtenir des réalisations spécifiques par la mise en oeuvre de moyens financiers et d'autres catégories de ressources.
<b>Approche</b>	Façon de progresser ou de procéder résultant d'un choix.
<b>Attribution</b>	Appréciation de la mesure dans laquelle les changements observés peuvent être liés à une intervention spécifique compte tenu des effets d'autres interventions ou facteurs.
<b>Auto-évaluation</b>	Evaluation conduite par ceux qui gèrent un projet et/ou y participent sur le terrain, en particulier les bénéficiaires.
<b>Bénéficiaires</b>	Personnes, ménages, groupes ou organisations qui bénéficient, ou sont censés jouir, directement ou indirectement d'une intervention de développement.
<b>Capacité</b>	Aptitude des individus et des organisations à exercer des fonctions de manière efficace et durable.
<b>Durabilité</b>	Probabilité que les effets positifs d'un projet perdurent après l'arrêt des aides extérieures.
<b>Échantillon</b>	Fraction représentative d'une population permettant de mesurer des paramètres ou caractéristiques applicables à l'ensemble de la population.
<b>Effet</b>	Changement voulu ou non résultant directement ou indirectement d'une intervention de développement.
<b>Efficacité</b>	Degré de réalisation des objectifs d'un projet. L'efficacité s'apprécie par comparaison entre résultats obtenus (produits, effets directs, impact) et résultats attendus tant du point de vue quantitatif que qualitatif.
<b>Efficiency</b>	Rapport entre les résultats obtenus et les moyens mis en oeuvre (financiers, humains, temps, etc.).
<b>Évaluation</b>	Examen systématique (et aussi objectif que possible) d'un projet prévu, en cours ou achevé. L'évaluation a pour objet d'apporter une réponse à des questions spécifiques, ainsi qu'à porter un jugement d'ensemble sur une opération et à en tirer des enseignements destinés à améliorer les actions, la planification et les décisions futures.
<b>Évaluation intermédiaire</b>	Evaluation de projet vers la fin de la période de mise en oeuvre du projet (environ un an avant la date de clôture du prêt).
<b>Évaluation participative</b>	Terme général se référant à la participation active des personnes et institutions concernées (bénéficiaires et autres acteurs) dans un exercice d'évaluation ou de réflexion critique.
<b>Gestion adaptative</b>	Processus intégrant la conception, la gestion et le suivi d'un projet afin d'établir un cadre permettant de valider des hypothèses, de procéder aux adaptations nécessaires et de capitaliser la connaissance acquise de l'expérience.
<b>Gestion orientée vers l'impact</b>	Processus consistant à orienter la stratégie globale du projet, à créer un environnement favorable à la réflexion critique et à assurer la bonne exécution des opérations dans le but de maximiser l'impact du projet. La définition et la mise en oeuvre d'un système efficace de suivi-évaluation est une condition nécessaire (mais non suffisante) d'une gestion orientée vers l'impact.
<b>Impact</b>	Ensemble des changements produits et qui aideront les bénéficiaires.
<b>Objectif</b>	énoncé détaillé des effets ou des résultats que l'on souhaite obtenir d'un projet. Un bon objectif doit être mesurable, défini dans le temps, spécifique et concret.
<b>Objectif général</b>	Objectif le plus large à l'atteinte duquel ce projet est censé contribuer.
<b>Objectif spécifique</b>	Amélioration positive de la situation d'un groupe cible ou de son environnement qu'un projet vise par ses activités et doit obtenir dans la durée

	qui lui est fixée et avec les moyens qui lui ont été alloués.
<b><i>Partenaires de mise en oeuvre</i></b>	Institutions intervenant dans la mise en oeuvre d'un projet, en charge de tout ou partie d'un élément défini de ce projet.
<b><i>Performance</i></b>	Normes de mise en oeuvre appliquées par un partenaire au développement pour obtenir des résultats conformes aux objectifs fixés avec les moyens alloués.
<b><i>Pertinence</i></b>	Conformité des objectifs d'un projet aux priorités des bénéficiaires et aux politiques des bailleurs de fonds.
<b><i>Projet</i></b>	Ensemble d'activités planifiées et interdépendantes visant à atteindre des objectifs définis avec un budget déterminé et dans un laps de temps donné.
<b><i>Qualitatif</i></b>	Ce qui n'est pas chiffrable. Les données qualitatives décrivent les connaissances, les attitudes ou les comportements.
<b><i>Quantitatif</i></b>	Ce qui est dénombrable et qui exprimé sous forme de chiffres.
<b><i>Réalisation</i></b>	Action résultant directement de la mise en oeuvre des activités du projet. Elles contribuent à l'atteinte de l'objectif spécifique.
<b><i>Renforcement des capacités</i></b>	Processus par lequel les acteurs acquièrent ou améliorent leurs capacités. Il s'agit là d'un objectif transversal de plus en plus essentiel dans les projets de lutte contre la pauvreté.
<b><i>Résultat</i></b>	Dans le cadre de la planification, il désigne le premier niveau d'objectifs de la matrice du cadre logique, celui des produits ou réalisations attendues. Dans le cadre de l'évaluation, il désigne les effets (outcomes) obtenus au niveau de l'objectif spécifique" (purpose) du projet.
<b><i>Risque</i></b>	Facteur susceptible de retarder ou d'empêcher l'accomplissement des objectifs du projet.
<b><i>Suivi</i></b>	Collecte et analyse régulière d'informations dans le but de faciliter en temps utile la prise de décisions, d'assurer la transparence et de servir de base à l'évaluation et à la capitalisation de l'expérience. C'est une fonction permanente qui recourt à la collecte méthodique de données afin de fournir aux responsables et aux acteurs à la base d'un projet en cours de mise en oeuvre des indications sur l'état d'avancement et la progression vers les objectifs retenus.
<b><i>Suivi-évaluation (S&amp;E)</i></b>	Combinaison du suivi et de l'évaluation qui permet d'obtenir les informations requises et de conduire la réflexion critique nécessaire à la bonne gestion du projet, à la satisfaction des obligations de redevabilité (vers le haut et vers le bas).

## **RESUME DE L'ETUDE**

L'avènement du Renouveau démocratique en République du Bénin est considéré comme une étape décisive dans le développement de notre pays. Il a placé le Bénin sur la voie de la démocratie. Aussi, la décentralisation est-elle considérée comme principe fondamental du développement à la base avec la participation des populations à la gestion des affaires publiques. Ce principe a été matérialisé par l'élection et l'installation des premiers conseillers communaux et municipaux en décembre 2002.

Pour appuyer le Bénin dans ce processus de décentralisation et partant dans sa stratégie de réduction de la pauvreté, des Institutions internationales n'ont pas hésité à accompagner le développement communal. C'est le cas notamment de la coopération bénino-allemande qui, à travers plusieurs programmes, appuie la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin.

La Commune de Bassila n'est pas du reste dans ce processus d'appui de la coopération bénino-allemande. En effet, depuis les premières élections de décembre 2002, la commune de Bassila a bénéficié de l'appui de cette coopération dans plusieurs domaines. Il s'agit notamment des domaines de la protection forestière, de l'hygiène, de l'assainissement, de l'eau, de l'administration communale. Dans ce dernier volet, le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) œuvre pour l'appropriation du processus de développement par les populations de la commune de Bassila.

Pour y parvenir, il a identifié ou contribué à dégager les domaines pertinents pouvant constituer le socle du développement local. Ainsi, le PDDC a appuyé l'élaboration du Plan de Développement Communal. Cet outil de planification et de suivi de la mise en œuvre du processus de développement communal a été amélioré et simplifié à travers des Plans intermédiaires que sont les Plans Annuels, les Plans Semestriels et les Plans Trimestriels. En outre, afin d'éviter certains cloisonnements le PDDC a

appuyé la création et l'installation du Cadre de Concertation des Acteurs du Développement Communal et la création d'une Cellule de Communication qui vise la circulation de l'information comme moyen de développement communal.

Toutefois, la Commune de Bassila se trouve confrontée à des difficultés d'appropriation des acquis de l'appui du PDDC. En effet, les Plans annuels ne sont pas élaborés, la Cellule de Communication ne fonctionne pas et le Cadre de concertation n'est pas régulièrement animé. Cette situation qui n'est pas sans conséquences sur la pérennisation desdits acquis au terme de l'appui du Programme nous a amené à nous interroger sur la durabilité de ces acquis dans la commune de Bassila d'où notre thème de recherche : « **contribution à la durabilité des acquis de l'appui du PDDC dans la commune de Bassila** ».

Après avoir spécifié cette problématique qui vise à contribuer à la durabilité des acquis du PDDC dans la commune, nous avons retenu des objectifs de recherche qui ont été appuyés par les contributions antérieures y relatives. Les analyses qui se dégagent des enquêtes nous ont permis de comprendre que le faible niveau de réalisation des activités de planification se rapporte au :

- personnel communal qui est insuffisant en nombre ;
- personnel communal qui n'est pas assez formé pour assurer la mise en œuvre des divers plans (PT ; PS et PAC).

En outre, les autorités communales ne sont pas assez convaincues de l'importance de la communication et la volonté politique de faire fonctionner la cellule de communication reste insuffisante.

Enfin, le Conseil Communal n'est pas unanime sur la pertinence du cadre de concertation des acteurs du développement communal, ce qui ne permet pas l'organisation régulière de ses activités.

Pour pallier cette situation, nous avons proposé des approches de solutions qui passent entre autres par la dynamisation du Service du

Développement Local et de la Planification ; la culture de la communication et l'appropriation du processus de développement communal par tout le conseil communal. Toutefois, ces solutions ne permettront de faire face à cette situation que si la commune prend les dispositions utiles pour recruter en nombre suffisant du personnel qualifié, revoir les dispositions de l'arrêté 2004 n°67/014/-M-SG-BAG portant création de la Cellule de communication et taire les querelles politiques une fois le conseil installé.

En outre, le PDDC devra, pour s'assurer de la pérennisation des acquis des actions ayant connu son appui, suivre rigoureusement la gestion desdits acquis. C'est-à-dire disposer d'un tableau de bord de suivi desdits acquis.

## **SOMMAIRE**

<b>INTRODUCTION</b> _____	<b>1</b>
<b>CHAPITRE PRELIMINAIRE : Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique</b> _____	<b>4</b>
<b>Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage</b> ____	<b>4</b>
<i>Paragraphe I : Présentation de la Mairie de Bassila</i> _____	4
<i>Paragraphe II : Etat des lieux sur les acquis du PDDC dans la commune de Bassila : constats</i> _____	7
<b>Section II : Ciblage de la problématique</b> _____	<b>21</b>
Paragraphe I : choix et spécification de la problématique_____	21
Paragraphe II : détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée_____	23
<b>CHAPITRE PREMIER : Conception et mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude</b> _____	<b>26</b>
<b>Section I : cadre théorique et méthodologie de l'étude</b> _____	<b>26</b>
<i>Paragraphe I : Objectifs, hypothèses et revue de la littérature</i> ____	26
<i>Paragraphe II : choix de la méthodologie de l'étude : méthodes empiriques et approches théoriques</i> _____	39
<b>Section II : Collecte et analyse des données</b> _____	<b>43</b>
<i>Paragraphe I : Mobilisation, dépouillement et présentation des données</i> _____	43
<i>Paragraphe II : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic</i> _____	48
<b>CHAPITRE DEUXIEME : approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre</b> _____	<b>51</b>
<b>Section I : approche de solutions</b> _____	<b>51</b>
<i>Paragraphe 1 : Approche de solutions pour la Mairie de Bassila</i> _	51
<i>Paragraphe 2 : Approche de solutions pour le PDDC</i> _____	53
<b>Section II : conditions de mise en œuvre des solutions</b> _____	<b>55</b>
<i>Paragraphe 1 : conditions relatives à la Mairie</i> _____	55
<i>Paragraphe 2 : conditions relatives au PDDC</i> _____	56
<b>CONCLUSION</b> _____	<b>59</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> _____	<b>61</b>
<b>ANNEXES</b> _____	<b>63</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> _____	<b>64</b>

## **Introduction**

La conférence des forces vives de la Nation de février 1990 a donné de nouvelles orientations à l'administration béninoise. La Constitution du 11 décembre 1990 a reconnu le droit à la libre administration des collectivités territoriales. Ces collectivités sont dotées d'une autonomie financière et dirigées par les organes élus dans les conditions prévues par la loi.

Avec les nouvelles réformes, les anciennes sous-préfectures sont transformées en mairies. Il s'agit là d'une expression de la démocratie qui vise l'instauration et la promotion de la démocratie à la base. Cette démocratie permet entre autres, le partage des responsabilités entre l'Etat et les Collectivités locales. Ainsi, les élus locaux gèrent les affaires de leur localité avec l'implication des populations.

Aussi le développement local repose-t-il sur des actions mobilisant non seulement les initiatives locales des collectivités décentralisées et des habitants eux-mêmes mais aussi et surtout des aides techniques et/ou financières extérieures ; c'est-à-dire des coopérations soit entre le pouvoir central et des coopérants étrangers, soit entre les mairies et lesdits coopérants qui se penchent sur la mise en œuvre de la décentralisation. Ainsi, tenant compte de l'importance de la décentralisation dans les stratégies de réduction de la pauvreté, plusieurs organismes appuient sa mise en œuvre. Au nombre de ces structures, nous pouvons citer l'Union Européenne (UE), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la coopération danoise, la coopération belge, la coopération bénino-allemande au développement (GTZ). Chacune de ces structures intervient dans des domaines qu'elle juge pertinents dans l'accompagnement du processus de la décentralisation.

La coopération bénino-allemande, dans cette logique, appuie plusieurs communes dans la réalisation de leurs objectifs de développement à la base. Il s'agit en l'occurrence des communes de l'Atacora et de la Donga d'une part,

de la commune de Ouidah dans l'Atlantique, des communes de Bohicon et d'Abomey dans le Zou d'autre part.

Ces communes bénéficient de l'appui de cette coopération à travers plusieurs programmes. Il s'agit principalement du :

- 1- Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles (ProCGRN) ;
- 2- Programme Eau Potable (PEP) ;
- 3- Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC).

Ces programmes tiennent compte des orientations stratégiques de développement des communes. Toutefois, après la première mandature des conseils communaux, il est aisé de constater que des difficultés subsistent dans la conduite de la politique de développement à la base. C'est le cas notamment de la Commune de Bassila qui, malgré les dispositions prises par le PDDC pour l'accompagner, est confrontée aux difficultés de planification et de suivi – évaluation de ses activités de développement. Certains organes de développement communal notamment la Cellule de Communication et le Cadre de concertation des acteurs de développement de la commune ne sont pas régulièrement animés.

Tenant compte des problèmes identifiés au cours de notre stage et de la place de choix qu'occupe le PDDC dans la mise en œuvre du processus de décentralisation et de développement communal, nous avons choisi d'axer notre étude sur la gestion durable de ses acquis dans la commune de Bassila. Notre ambition à travers cette recherche est d'apporter notre contribution à la durabilité des acquis de ce programme dans la commune.

Cette étude se présente en trois chapitres. Dans le chapitre préliminaire, nous procéderons à la présentation du cadre institutionnel de l'étude, aux observations de stage et au ciblage de la problématique de la durabilité des acquis du PDDC dans la commune de Bassila. Au chapitre premier, nous

aborderons la conception et la mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude. Enfin, au chapitre deuxième, les approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre seront présentées.

## **CHAPITRE PRELIMINAIRE : *Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique***

Le cadre physique de l'étude et les observations de stage (section 1) et le ciblage de la problématique (section 2) constitueront l'ossature de ce chapitre.

### **Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage**

Etant donné que nous avons effectué notre stage à la Mairie de Bassila, il importe de la présenter (paragraphe 1) avant de cibler la problématique (paragraphe 2) sur laquelle nous baserons notre étude.

#### **Paragraphe 1 : Présentation de la Mairie de Bassila**

Conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi 97-028 du 15 janvier 1999, Bassila est une commune du département de la Donga. Elle est subdivisée en quatre (4) arrondissements : Alédjo, Bassila, Manigri et Pénessoulou. Ces arrondissements comptent trente (30) villages et quartiers de ville.

##### **I- Situation géographique**

La commune de Bassila est située dans le département de la Donga au Nord du Bénin et s'étend sur une superficie de 5661 km<sup>2</sup>. Elle est limitée au Nord par les communes de Djougou et de Ouaké, au Sud par les communes de Bantè et de Glazoué, à l'Est par celles de Tchaourou et de Ouèssè et à l'Ouest par la République du Togo.

Bassila, chef lieu de la commune, est située à environ 375 km au nord de Cotonou capitale économique du Bénin et à 87 km au sud de Djougou.

## **II- Les données démographiques**

Selon les données du recensement général de la Population et de l'Habitat de février 2002 (RGPH3), la population de la commune de Bassila est de 71.511 habitants contre 46.416 habitants en 1992 soit un accroissement inter censitaire de 4,87%. La population féminine est estimée à 35.786 (50,05%) et les hommes à 35.722 (49,95%).

La commune est peuplée en majorité de Nago qui représentent plus de la moitié de la population, des Anii (plus de 30%), des Kotokoli et des Koura environ (10%). On y rencontre également d'autres groupes socio-ethniques tels que les Peuhl, les Otamari, les Lokpa, les Fon, etc.

Les religions pratiquées par les populations de la commune sont : l'islam (plus de 80% de la population), le christianisme (plus de 10% de la population) et les religions traditionnelles (moins de 10% de la population).

## **III- Les acteurs et les partenaires au développement de la commune**

Plusieurs acteurs de développement (projets, ONG, institutions de microfinance, etc.) interviennent chacun suivant sa vision, son approche et les activités estimées pertinentes. Au nombre de ces partenaires on peut citer : la GTZ, le DED, la KFW, l'UE, le PNUD etc.

## **IV- Organisation de l'administration communale**

Outre le Secrétaire général dont les attributions sont fixées par le décret n°2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du Secrétaire général de mairie,

la Mairie de Bassila, conformément à l'arrêté 2007 n°67/001/MB-SG-SAG du 19 janvier 2007, compte six (06) services et onze (11) divisions.

Il s'agit de :

1. Secrétariat Particulier (SP) ;
2. Service des Affaires Générales (SAG) ;
  - Division du Secrétariat Administratif et des Ressources Humaines (DSARH)
  - Division de la Police Administrative, de la Tutelle et des Affaires Sociales (DPATAS)
3. Service de l'Etat Civil, de la population, de la communication et de la documentation (SECPCD) ;
  - Division Etat Civil (DEC)
  - Division Population (DP)
  - Division de la Communication et la Documentation (DCD)
4. Service des Affaires Financières (SAF) ;
  - Division du Suivi des Dépenses et du Matériel (DSDM)
  - Division du Développement des Recettes (DDR)
5. Service du Développement Local et de la Planification (SDLP) ;
  - Division de la Planification, du Suivi du Plan de Développement communal et la coopération décentralisée (DPSP)
  - Division de la Promotion Economique (DPE)
6. Service Technique et des Affaires Domaniales (STAD) ;
  - Division des Etudes, des Travaux et du Parc (DETP)
  - Division des Affaires Foncières, Domaniales et Environnementales (DAFDE)

Il importe de souligner que chaque arrondissement est doté d'une petite administration qui s'occupe essentiellement des prestations relatives à l'état civil.

## V- Les potentialités économiques de la commune

La commune de Bassila recèle de potentialités plus ou moins importantes dont les plus significatives sont :

- les ressources forestières qui couvrent 246921,79 ha soit 50,39% de la superficie totale de la commune ;
- les points d'eau (cours et retenues d'eau) ;
- Le potentiel touristique (les grottes tunnels d'Akaradè, la forêt des singes de Kikélé) ;
- le cheptel (15600 bovins, 13500 ovins, 700 porcins, 8500 caprins, 34595 volailles) ;
- les carrières de sable et de gravier ;
- les terres cultivables.

## **Paragraphe II : Etat des lieux sur les acquis du PDDC dans la commune de Bassila : constats**

Dans ce paragraphe, nous ferons l'état des lieux de base en matière d'acquis du PDDC dans la commune de Bassila (I) et une évaluation de cet état des lieux de base (II) à travers ses forces et faiblesses, opportunités et menaces.

### I- Etat des lieux en matière d'acquis du PDDC dans la commune de Bassila

Les actions appuyées par le PDDC sont multiples et tiennent compte du processus de développement à la base. Compte tenu de leur importance, les activités de planification (A), de la cellule de communication (B) et du cadre de concertation (C) feront l'objet de notre étude.

## **A- la planification communale**

Aux termes de l'article 84 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, la Commune élabore et adopte son plan de développement. Pour permettre à la commune de Bassila de jouer véritablement son rôle conformément à ces dispositions, le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) et le Programme d'Appui au Démarrage des Communes (PRODECOM) ont appuyé techniquement et financièrement depuis 2003, le processus d'élaboration des instruments de planification du développement. Les opérations menées dans ce sens ont abouti à l'adoption, le 04 novembre 2004, du Plan de Développement Communal (PDC) de la Commune de Bassila. Ce plan qui s'étend sur la période 2005-2009 contient notamment les stratégies de développement de la Commune. Le plan de développement de la commune de Bassila a été élaboré suivant une démarche participative avec des travaux en ateliers auxquels ont pris part les représentants des différentes couches socioprofessionnelles.

Après l'élaboration du plan de développement communal, et pour tenir compte des difficultés rencontrées dans son exécution, le PDDC, a défini, de commun accord avec les acteurs de la mairie, un système de suivi évaluation du PDC. Il s'agit d'un dispositif qui repose essentiellement sur les planifications intermédiaires. Ainsi, le PDC qui est une planification pluriannuelle, est décliné en Plans Annuels Communaux (PAC) puis en Plans Semestriels (PS) et Plans Trimestriels (PT). En outre, les séances de planification et d'évaluation annuelles regroupent tout le conseil communal, le Secrétaire Général (SG), les chefs de service de l'administration communale, le Responsable au Suivi Evaluation (RSE)<sup>1</sup>, ainsi que les responsables et les représentants des organisations de la société civile communale. Quant aux séances de planification et d'évaluation trimestrielles ou semestrielles, elles réunissent un nombre plus réduit d'acteurs, notamment

---

<sup>1</sup> Le Chef Service Planification et Développement Local est beaucoup plus connu sous la dénomination de RSE (Responsable au Suivi Evaluation).

le maire, ses adjoints, les Chefs d'Arrondissements (CA), le Secrétaire Général (SG) et certains chefs de service dont le Responsable au Suivi Evaluation (RSE) et le Chef Service des Affaires Financières (C/SAF), ainsi que les responsables et les représentants de certains services déconcentrés de l'Etat, surtout le receveur percepteur.

Dans le souci de l'appropriation du Plan de Développement Communal par les acteurs de développement communal, des outils sont conçus à leur profit afin de leur permettre de jouer pleinement leur partition. Il s'agit notamment :

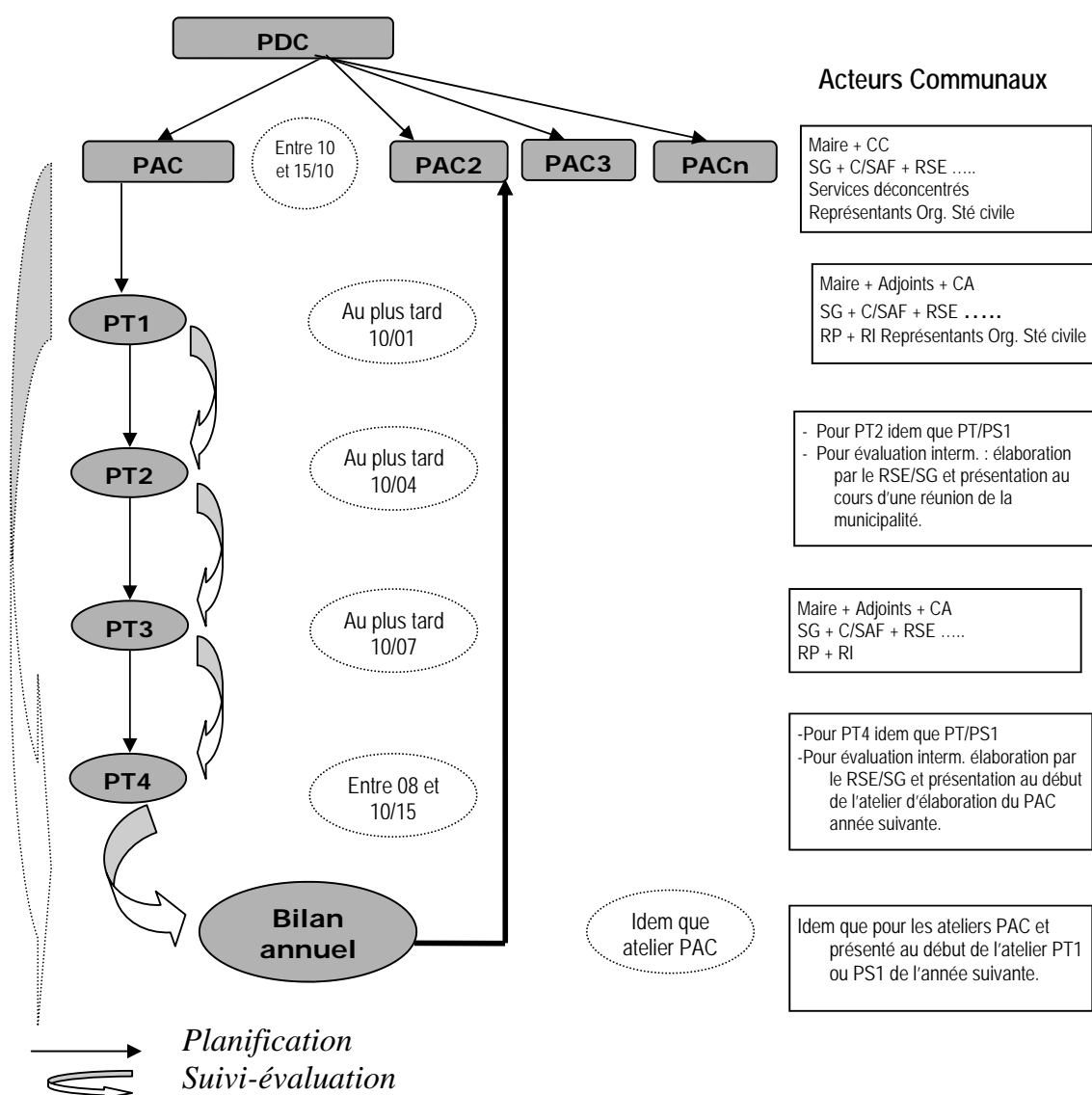
- **des canevas de rapport** : conçus pour les CA, le RSE et le SG, ils retracent le bilan des activités planifiées, des réalisations du mois, du trimestre et du semestre, les explications d'éventuels écarts, les problèmes majeurs constatés dans la mise en œuvre du plan de référence ainsi que les événements marquant relatifs à la vie sociale, politique, aux activités économiques, culturelles et sportives de la commune ;
- **des outils d'élaboration du bilan financier trimestriel ou semestriel** : ils retracent l'évolution des recettes communales par mois, les dépenses de fonctionnement et la commune pour le trimestre / semestre, la part budgétaire disponible pour la mise en œuvre des activités du PAC, le taux de réalisation du budget et le report sur le nouveau trimestre / semestre ;
- **de l'outil d'évaluation des activités du PAC et le tableau de bord** : ils sont remplis en fin d'année par le RSE. Pendant que le premier permet de voir le niveau de réalisation des activités planifiées dans le PAC, le second permet de suivre annuellement l'évolution des indicateurs fixés par la commune dans son PDC. Ces outils servent de base à l'élaboration du rapport annuel et à la re-planification pour l'année suivante.

En outre, d'autres outils non moins pratiques entrent dans l'élaboration des différentes planifications (PAC, PT ou PS) en vue de permettre un suivi et une évaluation aisés de leur mise en œuvre par les acteurs communaux. Il s'agit entre autres **des tableaux de planification, du**

**tableau des partenaires et leurs engagements financiers pour la commune, du tableau de priorisation des activités.** Toutefois, l'élaboration des check-lists pour chaque acteur clé permet d'avoir une vue d'ensemble des tâches relevant de sa responsabilité avant, pendant et après chaque séance de planification.

Le schéma suivant résume le dispositif et son fonctionnement.

**Schéma 1** : processus de suivi-évaluation des plans de développement communal



**Source** : PDDC (manuel de procédures du suivi de la mise en œuvre du PDC ; 2004)

## **B- la communication locale**

La Commune de Bassila, à l'instar des autres communes, vit l'expérience de la décentralisation à travers le fonctionnement d'une administration communale composée d'élus locaux et d'agents communaux. Ces différents animateurs de l'administration communale sont astreints aux obligations de résultats, de compte rendu et d'implication des populations à toutes leurs actions ; ce qui nécessite un contact régulier entre les élus et les populations. Malgré les efforts qui se déploient pour une meilleure participation des populations aux questions de développement, la mobilisation sociale demeure faible. Il se pose alors des problèmes de communication auxquels des actions subséquentes doivent être menées. C'est pour faire face à cette situation que le PDDC a appuyé la création d'une Cellule de Communication dans cette Mairie afin de susciter l'adhésion et la participation plus active des populations aux actions de développement entreprises par la Mairie. Ainsi, la commune devrait pouvoir élaborer et mettre en œuvre un plan de communication tenant compte des problèmes récurrents de communication. Dans cette perspective, le PDDC a appuyé la cellule à travers une série de renforcement de capacités pour mieux affronter les défis de communication locale. Ainsi, la cellule de communication devrait pouvoir :

- Vulgariser les décisions du Conseil Communal au sein du personnel ;
- Faire connaître à la population les textes de loi sur la décentralisation et les décisions issues du conseil communal ;
- Informer les populations des décisions et actions du conseil communal ;
- Informer les populations des prestations de la Mairie ;
- Renforcer les activités du cadre de concertation ;
- Sensibiliser les populations sur l'importance des ressources naturelles et la nécessité de les préserver et de les utiliser rationnellement ;
- Amener la population à fréquenter les centres de santé ;
- Mettre le personnel de la Mairie au même niveau d'information (à travers les séances d'informations et d'échanges, de restitution...)

- Informer et impliquer le personnel dans le processus d'élaboration et d'exécution du budget ;
- Accroître le taux de recouvrement des taxes ;
- Revaloriser les potentialités économiques et culturelles.

Ces actions devraient être facilitées par la radio communautaire qui est beaucoup plus proche des populations. Toutefois, malgré cette noble mission, il faut remarquer qu'à ce jour, la cellule de communication, bien que créée par arrêté N°67/14/MB-SG-SAG du 13 mai 2004, est à peine fonctionnelle ; ce qui met à mal la visibilité des actions entreprises par la mairie dans le cadre du développement communal.

### **C- le cadre de concertation des acteurs du développement local**

Dans le but de rassembler toutes les forces contribuant au développement communal au sein d'un seul et unique creuset, le PDDC a appuyé la mise en place du Cadre de Concertation des Acteurs de Développement intervenant dans la Commune de Bassila (CADCB). Ce cadre rassemble :

- les représentants des projets de développement et organismes internationaux intervenant dans la commune ;
- les ONG, associations, organisations paysannes locales ;
- les élus locaux et le personnel communal ;
- les confessions religieuses, chefs de villages ;
- les opérateurs économiques ;
- les représentants des services déconcentrés de l'Etat.

Il a pour finalité de faire en sorte que les actions de terrain ne soient pas dupliquées et que les informations indispensables soient disponibles et facilitent la coordination que le Maire doit assurer. Il s'agit là d'une politique de synergie entre les acteurs de développement de la Commune à travers le fonctionnement du réseau des acteurs. Cependant, force est de constater que le cadre n'est pas régulièrement animé. Il devrait se réunir deux fois l'an mais

ses rencontres ne se sont pas tenues depuis le second semestre 2007 ; ce qui constitue une porte ouverte à un manque de synergie entre les acteurs de développement communal.

Toutefois, il importe de faire remarquer que la maîtrise d'ouvrage et la gestion du patrimoine communal (D). L'amélioration des recettes et finances communales (E) ont également fait l'objet des appuis du PDDC à la Commune de Bassila.

#### **D- La maîtrise d'ouvrage et la gestion du patrimoine communal**

Dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage communale, le PDDC a appuyé la mairie de Bassila dans la conception, la programmation et l'exécution des marchés. Pour ce faire, le PDDC a opté pour une approche par compétence ; approche ayant conduit à la formation des Chefs Services Techniques (C/ST) en matière de maîtrise d'ouvrage et de procédures de passation des marchés publics. Pour faciliter les échanges et expériences, le réseau des Chefs Services Techniques (C/ST) dans les départements de l'Atacora et de la Donga créé. Il s'agit là d'un appui spécifique dans la gestion du patrimoine notamment des infrastructures communales. Pour s'assurer de l'appropriation des méthodes par le personnel de la mairie impliqué dans ce processus, le PDCC a financé des microprojets dont les passations de marchés ont été assurées par ledit personnel. Il s'agit là d'une volonté manifeste de transfert de connaissance à ce personnel qui rejoint les actions du Projet National du Développement Conduit par les Communautés (PNDCC).

La passation des marchés n'étant pas une routine, il nous est difficile d'apprécier le niveau d'appropriation desdits acquis.

En outre, il convient de souligner que, pour faciliter la gestion du patrimoine communal, il a été fait un recensement des infrastructures communales. Ce sont notamment les infrastructures hydrauliques,

éducationnelles, de santé, forestières etc. qui permettent de faire le point entre l'existant et les besoins.

### **E- Les recettes et finances communales**

Dans le domaine de l'amélioration des recettes, le PDDC a entrepris des actions locales avec les acteurs, notamment le Chef de Service des Affaires Economiques (C/SAE), les agents de recouvrement et le Chef de Service des Impôts et Recettes. Ces actions visent à développer une approche analytique des niveaux de recouvrement, les justifications des niveaux de réalisation et les approches pour leur amélioration. Ici, il n'existe pas de formation proprement dite mais plutôt d'échanges qui permettent de catégoriser les impôts et taxes et leurs modes de recouvrement afin de les améliorer conformément au contexte communal.

S'agissant des finances communales, le PDDC a initié des formations à l'endroit du Maire, du Président de la Commission des Affaires Economiques, du C/SAF, du C/SAE et du RSE afin de leur permettre de s'approprier le processus d'élaboration de budget et de maîtriser la nomenclature budgétaire. Pour faciliter ces opérations, il a été recommandé que le Plan Annuel Communal soit élaboré avant le budget, ce qui permettrait de prendre en compte toutes les activités et rubriques contenues dans ledit plan.

**Tableau I : Tableau synthétique de l'état des lieux des acquis du PDDC dans la Commune de Bassila**

<b>ACTIONS</b>	<b>Forme de l'appui</b>	<b>Bénéficiaires</b>	<b>Autres acteurs ayant appuyé l'action</b>
Elaboration du Plan de Développement Communal 2005-2009	technique et financier	Mairie	PRODECOM
Mise en place d'un système de suivi évaluation	technique et financier	Maire + Adjointes + CC + CA + SG + C/SAF + RSE Services déconcentrés + Représentants Org.	PRODECOM
Elaboration d'un plan de Communication	technique et financier	Cellule de Communication	PRODECOM
création du cadre de concertation des acteurs de développement communal	technique et financier	Populations de la commune, partenaires, conseil communal, services déconcentrés, ONG, opérateurs économiques etc.	PRODECOM ; PADEAR CTB
appui à l'amélioration des recettes et finances communales	technique et financier	C/SAE, C/SAF, Recettes perception RSE, Président Commission des Affaires Economiques	-

**Source** : données de l'étude

Pour mettre en œuvre toutes ses actions et pérenniser leurs acquis, la Mairie de Bassila utilise un personnel dévoué dont l'efficacité est fonction de la qualification et du poste occupé.

**Tableau II** : tableau récapitulatif des qualifications et des postes occupés

<b>SERVICES</b>	<b>CATEGORIE DU RESPONSABLE</b>	<b>CATEGORIE REQUISE</b>
Service des Affaires Générales (SAG)	B	A
Service de l'Etat Civil, de la population, de la communication et de la documentation (SECPCD)	C	A
Service des Affaires Financières (SAF)	A	A
Service du Développement Local et de la Planification (SDLP)	B	A
Service Technique et des Affaires Domaniales (STAD)	B	A

**Source** : données de l'étude

La lecture de ce tableau nous montre des proportions inadéquates entre la qualification et le poste. Cette situation ne peut qu'influencer sur l'efficacité de l'Administration communale.

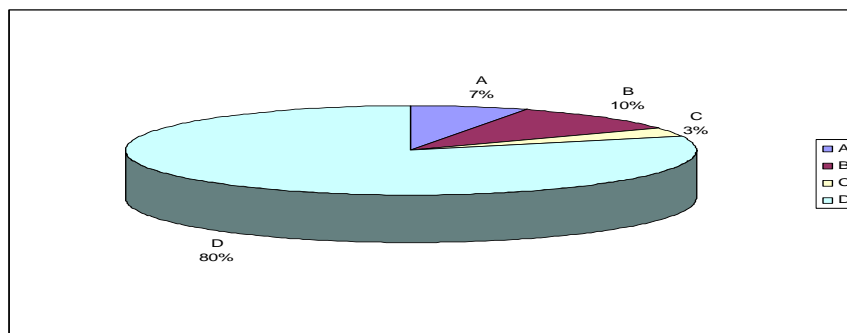
S'agissant de tout le personnel communal la Mairie de Bassila est animées par trente (30) agents dont deux (02) de catégorie A, trois (03) de la catégorie B, un (01) de la catégorie C et vingt quatre (24) de la catégorie D dont certains sont sans aucune qualification (gardiens, plantons). Sur ce total de 30 agents seuls deux (02) sont titulaires de diplômes professionnels. Le diagramme suivant présente la proportion en pourcentage des différentes catégories des agents de la mairie.

**Tableau III : Tableau du personnel de la Mairie en fonction des catégories**

CATEGORIES	Effectifs	Fréquence
A	2	0,07
B	3	0,10
C	1	0,03
D	24	0,80
TOTAL	30	1

**Source** : données de l'étude

**Figure I** : Diagramme de proportion des différentes catégories des agents de la mairie



Ce diagramme traduit la prépondérance des agents de la catégorie D (80%) par rapport aux agents des catégories B (10%), A (7%) et C (3%). Il y'a alors au niveau de l'administration communale une prédominance des agents ayant vocation à occuper des emplois correspondant à des tâches d'exécution courantes (D) et ne nécessitant pas toujours de qualification particulière au détriment des agents ayant vocation à occuper des emplois correspondant à des fonctions de direction, de conception, de contrôle (catégorie A), d'élaboration et d'application à un haut niveau (catégorie B) ou même à des tâches d'exécution spécialisées (catégorie C).

## II- Inventaire de l'état des lieux de base

Cet inventaire s'articulera autour de l'approche FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces) ; issue de la restitution des observations. Il est consigné dans le tableau ci-dessous :

Tableau IV : Inventaire de l'état des lieux : Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces

<b>FORCES</b>	<b>FAIBLESSES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'un Plan de Développement Communal (PDC) ;</li> <li>- Existence d'un cadre de concertation des acteurs de développement ;</li> <li>- différentes formations reçues par le personnel ;</li> <li>- Jeunesse et volonté du personnel de la Mairie ;</li> <li>- Bonne ambiance de travail ;</li> <li>- Efforts du Conseil Communal ;</li> <li>- connaissance de l'environnement communal par le Conseil communal ;</li> <li>- de nombreux projets/programmes nouveaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Niveau faible de réalisation des PT et des PAC ;</li> <li>- Irrégularité des activités du cadre de concertation des acteurs de développement ;</li> <li>- Niveau relativement bas des recettes ;</li> <li>- insuffisance quantitative et surtout qualitative du personnel ;</li> <li>- confusion des rôles entre membres du Conseil communal ;</li> <li>- L'exiguïté des locaux de la Mairie ;</li> <li>- Insuffisance d'outils et de matériel de travail.</li> </ul>
<b>OPPORTUNITES</b>	<b>MENACES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre important d'appuis techniques et financiers ;</li> <li>- programmes cohérents de formations ;</li> <li>- disponibilité des partenaires notamment le PDDC ;</li> <li>- expériences des programmes d'appui.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la pluralité des programmes de développement ;</li> <li>- réticence des partenaires ;</li> <li>- niveau faible de l'appui du pouvoir central (transfert des compétences).</li> </ul>

Source : données de l'étude

Suite à cet état des lieux de base, il nous est possible de sélectionner une problématique.

## **Section II : Ciblage de la problématique**

Dans la présente section, il s'agira pour nous d'abord de présenter la liste des problématiques possibles, d'en choisir ensuite une à résoudre et enfin, de faire ressortir la vision globale de résolution de la problématique choisie.

### **Paragraphe I : choix et spécification de la problématique**

#### **I- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt.**

Toutes les faiblesses spécifiques ci-dessus énumérées sont regroupées en problématiques comme le présente le tableau suivant :

Tableau V: Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et par problématique

<b>N°</b>	<b>Centres d'intérêts</b>	<b>Problèmes spécifiques</b>	<b>Problèmes généraux</b>	<b>Problématique</b>
1	Ressources humaines et matérielles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuffisance quantitative et surtout qualitative du personnel ;</li> <li>- L'exiguïté des locaux ;</li> <li>- Insuffisance d'outils et de matériels de travail.</li> </ul>	Ressources humaines et matérielles	Problématique du renforcement des capacités des ressources humaines et matérielles de la Mairie de Bassila
2	Plan de développement communal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faible niveau de réalisation des activités de planification (PT ; et PAC) ;</li> <li>- Non fonctionnement de la cellule de communication ;</li> <li>- Irrégularité des activités du cadre de concertation des acteurs de développement.</li> </ul>	gestion durable des programmes de développement Communal	Problématique de l'appropriation des acquis du PDDC

**Source** : données de l'étude

## **II- Choix de la problématique**

Une analyse des différents problèmes identifiés dans notre restitution de l'état des lieux de base nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêts représentent les problématiques auxquelles la mairie de Bassila devra résolument faire face pour son développement durable.

Le choix de notre problématique sera orienté non seulement par le souci de mettre en application les connaissances acquises au cours de notre formation à l'ENAM mais aussi et surtout par celui de montrer que sans une appropriation des acquis du PDDC capable de faire de la Mairie une institution performante, cette commune sera confrontée aux difficultés d'élaboration et de mise en œuvre de sa politique de développement au terme de l'appui de ce programme.

En effet, au cours de notre stage, il nous est donné de constater certaines insuffisances qui ne favorisent pas la pérennité des acquis du PDDC dans la Commune de Bassila : les plans trimestriels des années 2007 et 2008 ne sont pas élaborés, la cellule de communication ne fonctionne pas et le cadre de concertation des acteurs de développement ne se réunit pas.

L'insuffisance des activités de planification nous laisse présager d'une navigation à vue du Conseil communal car aucune activité ne peut se réaliser de façon efficace et efficiente sans la boussole que constituent les plans communaux. Par exemple, en 2007, après l'adoption de son Plan Annuel, la commune n'a pu réaliser les planifications intermédiaires pour lesquelles elle a opté. Il s'agit notamment des Plans Trimestriels qui devraient favoriser le suivi et l'évaluation du niveau de réalisation du Plan Annuel et partant, du Plan de Développement Communal.

En outre, l'insuffisance des activités de communication constitue également une entrave à la visibilité des actions du Conseil communal et au principe de compte rendu édité par les textes en matière de décentralisation. En effet, la cellule de communication n'étant pas fonctionnelle, aucune action relative aux activités de communication externe n'est menée et les réunions

hebdomadaires, moyens de communication interne, ne se tiennent pas. Les seules activités de communication se résument aux communiqués radiodiffusés de la commune en partenariat avec la radio locale.

Par ailleurs, l'irrégularité des activités du cadre de concertation favorise le cloisonnement des différents appuis au développement dont bénéficie la commune en ce sens que les actions des partenaires techniques et financiers ne sont pas coordonnées. En effet, le manque de rencontres entre les membres du cadre de concertation ne permet pas aux différentes chaînes du développement de se retrouver pour harmoniser leurs actions. Les ONG, les opérateurs économiques et les Partenaires Techniques et Financiers interviennent de façon éparse, ce qui ne permet pas une coordination des actions du développement local.

Ainsi, le faible niveau d'appropriation des actions du PDDC est une porte ouverte aux difficultés de conception, de planification et de conduite de stratégies de développement local à l'issue de l'appui technique et financier du programme. C'est pourquoi nous avons choisi d'axer notre étude sur la durabilité de ses acquis dans cette commune.

Cette problématique se décline en deux grands points à savoir un problème général et des problèmes spécifiques.

Le problème général se rapporte aux insuffisances dans la gestion durable des programmes de développement de la mairie tandis que les problèmes spécifiques s'appliquent :

- au faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PAC) ;
- au non fonctionnement de la cellule de communication ;
- à l'irrégularité des activités du cadre de concertation des acteurs de développement.

C'est dans le souci de participer à la résolution des problèmes spécifiques et par conséquent du problème général, que nous avons choisi de

mener notre réflexion sur le thème : « **Contribution à la durabilité des acquis du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) dans la commune de Bassila** ».

## **Paragraphe II : détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.**

Dans ce paragraphe, nous aborderons les sujets relatifs à la spécification de la problématique choisie (I) et à la vision globale de résolution de la problématique spécifiée (II).

### **I- Spécification de la problématique choisie**

Conscient du fait qu'au terme de l'appui du PDDC la mairie aura des difficultés à élaborer et mettre en œuvre son plan de développement, la mairie doit s'approprier les acquis du PDDC. C'est dans cette optique que nous orienterons nos recherches sur les points essentiels objet de notre étude.

L'outil de sélection utilisé pour faire le choix est le degré de complexité des problèmes spécifiques. Ces problèmes spécifiques sont énumérés comme suit :

- faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PAC) (problème spécifique n°1) ;
- non fonctionnement de la cellule de communication (problème spécifique n°2) ;
- irrégularité des activités du cadre de concertation des acteurs de développement (Problème spécifique n°3).

**II- Vision globale et résolution de la problématique spécifiée**

Une fois notre sujet formulé, les problèmes spécifiques à résoudre choisis et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par conséquent le problème général identifié.

Rappelons que le problème général de notre problématique est : « insuffisances dans la mise en œuvre des outils de gestion participative développés par le PDDC dans la Commune de Bassila ». Concernant ce problème, nous pouvons retenir que le rapprochement de l'administration des administrés et la promotion du développement à la base ne seront une réalité que si l'administration communale se dote d'un plan de développement dont les orientations sont mises en œuvre de manière efficace et efficiente ; c'est-à-dire une gestion rigoureuse axée sur les résultats avec l'appropriation effective des actions menées par les partenaires au développement.

En ce qui concerne le problème spécifique n°1 relatif au faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PAC), nous pouvons énoncer que l'insuffisance numérique et de qualification entraîne la non compréhension de l'importance des outils de planification et de suivi évaluation du programme de développement communal. En effet, il n'est pas rare de constater que le RSE est l'unique personne qui anime le service en charge de la planification. Toutefois, ses activités sont aujourd'hui beaucoup plus orientées vers la gestion des affaires domaniales et bien d'autres affaires courantes de la mairie au détriment des attributions proprement dites de son service. Cette situation qui a amené la mairie à ne pas disposer d'un PAC pour l'année 2008 est de nature à faire remarquer que l'administration est peu efficace et qui se soucie moins du suivi – évaluation de son plan de développement et par conséquent de ses projets et activités y afférentes. Elle ne gère que le quotidien.

L'analyse et la résolution de ce problème spécifique feront référence à **une approche théorique fondée sur un renforcement des capacités du service de la planification.**

Pour ce qui est du problème spécifique n°2 relatif au non fonctionnement de la cellule de communication, il se caractérise par la sous information des populations et le manque de synergie au sein du personnel de l'administration communale. Son analyse et sa résolution passent par **une approche théorique fondée sur l'effectivité d'une communication communale.**

Le troisième et dernier problème spécifique relatif à l'irrégularité des activités du cadre de concertation des acteurs de développement trouve son fondement dans le manque de synergie au sein des membres du conseil communal voire l'absence de volonté des autorités locales élues. Il trouve sa solution dans **l'approche théorique fondée sur la dynamisation du Conseil Communal.**

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche méthodologique en dix (10) étapes présentées comme suit :

1. définition des objectifs de recherche ;
2. identification des causes présumées des problèmes spécifiques ;
3. formulation des hypothèses ;
4. élaboration du tableau de bord ;
5. revue de littérature ;
6. exposition de la méthodologie de travail ;
7. analyse des données (vérification des hypothèses) ;
8. établissement du diagnostic ;
9. approches de solutions ;
10. conditions de leur mise en œuvre.

## **CHAPITRE PREMIER : Conception et mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Dans ce chapitre, nous présenterons les objectifs de l'étude et le tableau de bord avant de mettre en place la méthodologie de travail pour la résolution des problèmes identifiés.

### **Section I : cadre théorique et méthodologie de l'étude**

Tout d'abord, en tenant compte des problèmes spécifiques à résoudre, nous fixerons les objectifs visés. Ensuite, nous poserons les hypothèses de base de l'étude à partir des causes supposées être à l'origine de nos problèmes. Enfin, nous élaborerons le tableau de bord de l'étude.

#### **Paragraphe I : Objectifs, hypothèses et revue de la littérature**

Dans un premier temps, nous fixerons les objectifs de l'étude (I). Ensuite, nous aborderons la formulation des hypothèses de l'étude (II) avant de constater les contributions apportées par d'autres auteurs pour la résolution de nos différents problèmes à travers la revue de la littérature (III).

Avant d'aborder les hypothèses et les objectifs proprement dits de l'étude, il convient de rappeler les problèmes auxquels nous voulons apporter des essais de solutions. Ils sont de deux ordres : le problème général et les problèmes spécifiques.

- Le problème général se rapporte aux insuffisances dans la gestion durable des programmes de développement dans la commune.
- Les problèmes spécifiques sont constitués de trois éléments à savoir :
  - le faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PAC) ;

- le non fonctionnement de la cellule de communication ;
- l'irrégularité des activités du cadre de concertation des acteurs de développement.

## **I- Fixation des objectifs de l'étude**

Les objectifs de l'étude sont fixés par rapport aux problèmes à résoudre. Ils comprennent un objectif général (A) et des objectifs spécifiques (B).

### **A- Objectif général de l'étude**

L'objectif général de la présente étude est de contribuer à la durabilité des acquis du PDDC dans la commune de Bassila.

### **B- Objectifs spécifiques de l'étude**

D'une manière spécifique, nous avons :

#### **Objectif spécifique n°1**

Contribuer à une meilleure réalisation des activités de planification (PT et PAC) ;

#### **Objectif spécifique n°2**

Sensibiliser les populations sur les actions de développement à la base ;

#### **Objectif spécifique n°3**

Proposer des mesures concrètes pour une dynamisation des activités du cadre de concertation des acteurs de développement.

## **II- Formulation des hypothèses de l'étude**

Cette partie est consacrée aux problèmes spécifiques. Nous essayerons d'identifier les causes pouvant expliquer les insuffisances constatées dans la gestion des acquis du PDDC dans la mairie de Bassila.

### **A- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 1**

Pour le problème spécifique relatif au faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PAC), nous avons retenu trois (3) causes pouvant constituer sa base. Ces différentes causes sont classées selon leur importance décroissante. Il s'agit :

- du laxisme au niveau du service en charge de la planification ;
- d'un manque de rigueur dans le suivi des activités ;
- de l'insuffisance aussi bien qualitative que quantitative du personnel.

D'abord, lorsque nous estimons que le laxisme du service de la planification est à la base du faible niveau de réalisation des activités de planification, nous nous éloignons du problème principal relatif au faible niveau de réalisation des activités de planification par la mairie. En effet, il est aisé de comprendre qu'aucune action ne soit entreprise pour réaliser le plan annuel communal et les plans intermédiaires subséquents en raison de la qualification et du nombre de personnes que compose le service en charge de la planification. C'est le cas de l'année 2008 pour laquelle la Commune de Bassila ne dispose pas de plan annuel communal. Pour l'année 2007 où le plan annuel a été élaboré, les planifications intermédiaires ne l'ont été que pour le premier semestre.

Ensuite, le manque de rigueur dans le suivi des activités, si nous le considérons comme cause de ce problème, nous pensons être aussi proche de son origine, dans la mesure où sans une rigueur, les tâches administratives ne peuvent être exécutées dans les délais requis. En effet, il importe de remarquer

que le suivi des activités de planification ne se fait que lors des séminaires et ateliers au cours desquels les Responsables au Suivi Evaluation sont invités à dire le niveau de réalisation de leurs activités respectives de planification. Il n'existe pas d'outils qui permettent de les suivre. En outre, aucune disposition n'est prise pour vérifier les réalisations effectives des activités de planification.

Enfin, l'insuffisance quantitative et qualitative du personnel, si nous la considérons comme étant la cause de ce problème, nous ne nous éloignons pas de son origine car non seulement la mairie ne dispose pas suffisamment du personnel mais aussi et surtout le peu disponible n'est pas assez qualifié pour s'investir dans les activités de planification qui nécessitent certaines compétences techniques de base. Ainsi, l'insuffisance qualitative du personnel, si elle est supposée fonder ce problème, peut entamer les activités de planification et de suivi – évaluation. Dans cette logique, les insuffisances constatées dans la réalisation des activités de planification (PT et PAC) ne peuvent se rattacher qu'à l'insuffisance quantitative et qualitative du personnel.

Nous pouvons par conséquent formuler notre hypothèse n° 1 en tenant compte du fait que **l'insuffisance quantitative et surtout qualitative du personnel entraîne le faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PAC).**

## **B- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 2**

Dans le but de résoudre le problème de circulation de l'information, de partage des connaissances, d'engagement des populations dans le processus de la décentralisation, nous essayerons d'identifier la cause fondamentale parmi celles supposées en constituer l'origine.

Après analyse du problème, nous avons identifié deux (2) causes pertinentes pouvant être à l'origine de ce problème. Il s'agit :

- du faible engagement dans la communication ;
- de l'insuffisance du personnel.

Lorsque nous retenons le manque d'engagement dans la communication comme étant la cause du problème spécifique n°3, nous sommes très proche de l'origine de ce problème. En effet, aucune activité de communication ne peut être engagée si la commune sans la volonté du Conseil Communal. Cette cause, non seulement elle est pertinente, mais elle est aussi très convaincante parce qu'il est inexplicable qu'un Conseil qui accorde d'importance à la communication ne prenne pas les dispositions utiles pour faire fonctionner l'organe créé à cet effet.

D'autre part, lorsque nous retenons l'insuffisance du personnel comme cause de notre problème spécifique n°2, nous ne sommes pas moins proche de la réalité car le responsable actuel de la cellule de communication n'est rien d'autre que le Chef du Service des Affaires Générales. Ainsi, l'accumulation des deux fonctions ne peut lui permettre de jouer efficacement son rôle secondaire de responsable à la communication malgré les relations et qualités dont il dispose en matière communicationnelle. En effet, le principal animateur de la cellule de communication est un journaliste local, correspondant d'une antenne régionale dans la Donga et animateur à la radio communautaire de Bassila.

De ce fait, nous pouvons formuler notre hypothèse n°2 de la façon suivante : **le faible engagement des autorités communales dans les activités de communication est à la base du non fonctionnement de la cellule de communication.**

### **C- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 3**

Concernant le problème spécifique n°3 deux causes possibles sont identifiées il s'agit de :

- l'insuffisance des moyens ;
- le manque de synergie au sein du Conseil Communal.

En prenant comme cause du problème spécifique n°3 l'insuffisance de moyens qui ne favorisent pas la tenue des activités du cadre de concertation nous ne sommes pas loin de l'origine du problème. Toutefois, cette cause est peu convaincante en raison des différents appuis techniques et financiers que le PDDC apporte à la commune dans ce domaine.

En considérant plutôt l'insuffisance de synergie au sein du conseil communal, nous nous trouvons plus proche de l'origine de ce problème car il n'est pas moins vrai qu'un conseil communal qui se trouve confronté aux problèmes politiques et dont les activités sont menées à un seul niveau serait confronté à une insuffisance dans ses activités. En effet, après son installation, le Conseil Communal s'est limité au Maire dans la conduite du développement communal. Le deuxième adjoint, basé à Cotonou en raison de ses activités professionnelles, se préoccupe peu des activités du Conseil. Quant au premier adjoint, il s'est engagé dans des querelles politiques vis-à-vis du Maire. Cette situation qui a duré plus de trois ans a entraîné la destitution du premier adjoint et le Conseil s'est limité dans ses activités au seul Maire.

Notre hypothèse n°3 se présente alors de la façon suivante : **le faible niveau de cohésion au sein du conseil communal est à l'origine de l'irrégularité des activités du cadre de concertation.**

**D- Causes et hypothèse liées au problème général**

Suite à l'analyse des problèmes spécifiques et de leurs causes, l'insuffisance dans la gestion durable des acquis des programmes de développement constitue une difficulté énorme à laquelle est confrontée l'administration communale de Bassila.

Ainsi, la cause liée au problème général est la difficulté de gestion durable des programmes de développement par la commune.

Notre hypothèse générale se libelle comme suit : **les difficultés de gestion des acquis de programme de développement par l'administration communale ne favorisent pas la durabilité des acquis de l'appui du PDDC dans la Commune de Bassila.**

**E- Synthèse des préoccupations**

La mairie de Bassila rencontre plusieurs problèmes notamment celui de la gestion des programmes de développement. Nous nous intéresserons à quelques uns que sont :

- Le faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PAC) ;
- Le non fonctionnement de la cellule de communication ;
- L'irrégularité des activités du cadre de concertation des acteurs de développement.

A ce sujet, des hypothèses de base ont été formulées et se présentent comme suit :

- l'insuffisance quantitative et qualitative du personnel entraîne le faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PAC).

- le manque d'appréhension de l'importance de la communication et l'insuffisance du personnel sont à la base du non fonctionnement de la cellule de communication.
- le manque de synergie du conseil communal est à l'origine de l'irrégularité des activités du cadre de concertation.

**F- Elaboration du tableau de bord de l'étude.**

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs fixés, les causes probables des problèmes et les hypothèses de travail identifiés peuvent être résumés dans un Tableau de Bord de l'Etude (TBE) que nous présentons ci-après :

**Tableau n°6 : Tableau de bord de l'étude**

«Contribution à la durabilité des acquis du PDDC dans la Commune de Bassila»

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	hypothèses
<b>Niveau général</b>	<p><b><u>Problème général</u></b> Insuffisances dans la gestion des programmes de développement communal</p>	<p><b><u>Objectif général</u></b> Contribuer à la gestion durable des acquis de l'appui du PDDC par la Commune.</p>	<p><b><u>Cause générale</u></b> Difficultés de gestion durable des programmes de Développement Communal</p>	<p><b><u>Hypothèse générale</u></b> les difficultés de gestion durable des programmes de développement ne favorisent pas la durabilité des acquis de l'appui du PDDC dans la commune de Bassila.</p>
<b>Niveaux spécifiques</b>	<p><b><u>Problème spécifique n° 1</u></b> Faible niveau de réalisation des activités de planification (PT ou PS et des PAC) ;</p>	<p><b><u>Objectif spécifique n°1</u></b> Analyser les facteurs qui empêchent la réalisation des activités de planification (PT et PS) ;</p>	<p><b><u>Cause spécifique n° 1</u></b> L'insuffisance quantitative et qualitative du personnel</p>	<p><b><u>Hypothèse n°1</u></b> L'insuffisance quantitative et qualitative du personnel entraine le faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PS).</p>
	<p><b><u>Problème spécifique n°2</u></b> non fonctionnement de la cellule de communication ;</p>	<p><b><u>Objectif spécifique n°2</u></b> Identifier les causes du non fonctionnement de la cellule de communication.</p>	<p><b><u>Cause spécifique n°2</u></b> Manque d'appréhension de l'importance de la communication</p>	<p><b><u>Hypothèse n°2</u></b> le faible niveau d'engagement des autorités communales dans la communication est à la base du non fonctionnement de la cellule de communication.</p>
	<p><b><u>Problème spécifique n° 3</u></b> irrégularité des activités du cadre de concertation des acteurs de développement.</p>	<p><b><u>Objectif spécifique n°3</u></b> Contribuer à la dynamisation du conseil communal</p>	<p><b><u>Cause spécifique n°3</u></b> Manque de synergie au sein du Conseil Communal</p>	<p><b><u>Hypothèse n°3</u></b> le faible niveau de cohésion au sein du conseil communal est à l'origine de l'irrégularité des activités du cadre de concertation.</p>

Source : Synthèse personnelle

### **III- Revue de littérature**

Comme dans toute recherche, la revue de littérature nous permet de nous assurer des connaissances acquises sur les problèmes identifiés. Nous aborderons cet exercice sur la base des thèmes retenus au niveau de la vision globale de résolution de la problématique. Ainsi, nous ferons le point des connaissances liées au problème général en résolution : « Insuffisances dans la gestion durable des programmes de développement dans la commune de Bassila ».

#### **Gestion adaptative**

Processus intégrant la conception, la gestion et le suivi d'un projet afin d'établir un cadre permettant de valider des hypothèses, de procéder aux adaptations nécessaires et de capitaliser la connaissance acquise de l'expérience.

Les thématiques retenues au niveau de la résolution de la problématique spécifiée sont :

- Une approche théorique fondée sur un renforcement des capacités du personnel communal de la Mairie de Bassila (thématique liée au problème spécifique n°1).
- Approche théorique fondée sur une appropriation de la communication locale (thématique liée au problème spécifique n°2).
- Approche théorique fondée sur la dynamisation du cadre de concertation (thématique liée au problème spécifique n°3).

Notons au préalable que le point des connaissances liées aux problèmes spécifiques est en rapport avec la thématique du problème général de gestion durable des programmes de développement dans la commune de Bassila. Pour ce faire, seuls les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques seront exposés.

**A- Exposé des contributions antérieures liées au problème du faible niveau de réalisation des plans (PT et PS)**

Le processus par lequel les programmes prennent forme en termes de choix des moments, des ressources, du budget et du personnel a toujours été une préoccupation majeure dans la conduite du développement à la base. C'est d'ailleurs dans cette perspective que la loi 97-028 du 15 janvier 1999 fait obligation à toutes les communes de se doter d'un plan de développement. La planification du développement communal est de ce fait une prescription légale.

Aussi, d'autres acteurs du développement local ont-ils abordé la question en raison de son importance dans le développement local. Une étude réalisée par la GTZ sur le cycle de planification communal montre que, durant les dernières années de pré décentralisation, certaines localités ont expérimenté des approches de planification locale, mais il n'existait pas de support méthodologique suffisamment élaboré et validé comme étant une référence<sup>2</sup>. La conséquence de cette situation se trouve être la navigation à vue dans le processus de développement, la gestion sans orientation et le chevauchement dans les réalisations.

**B- Exposé des contributions antérieures liées au problème d'absence de communication dans le développement local**

L'implication des populations dans le processus du développement local a fait l'objet de plusieurs analyses. Pour le Réseau « Dialogues sur la Gouvernance en Afrique » dans le « *Cahier de propositions pour une gouvernance locale légitime* », on ne peut mobiliser quelqu'un que sur la base de ses intérêts. Mais très souvent, les acteurs ne s'intéressent pas à la gestion locale parce qu'ils n'ont pas l'information qui les décide à agir. Par ailleurs, on s'accorde à dire que la communication est un outil de développement ; en tant qu'attitude d'accueil, d'écoute et d'échange constructif, la

<sup>2</sup> PDDC-GTZ « Guide de planification Communale » Tome 2

communication encourage la transparence de l'information et favorise le sentiment d'appartenance à la communauté. Il est alors nécessaire de mettre en place une communication locale de proximité, simple, proche des préoccupations pratiques et immédiates des populations ; une communication qui tienne compte des valeurs traditionnelles locales. Une telle communication doit favoriser les espaces de libre expression des acteurs et contribuer à expliquer simplement les procédures à travers l'emploi de moyens simples notamment la communication orale dans les langues nationales qui touche mieux les populations en lieu et place des affichages et notes circulaires inaccessibles par la population analphabète.

Aussi, la communication efficace demande-t-elle qu'à l'interne, l'administration locale développe une bonne communication orale locale telle que les crieurs publics pour susciter la contribution de leurs agents, en contact permanent avec les populations à une bonne communication externe.

La communication doit être un souci constant dans le but d'accompagner les actes et les processus de décision, afin de mieux contribuer à l'expression et à la définition des orientations politiques.

### **C- Exposé des contributions antérieures liées au manque de synergie entre les acteurs de développement**

Pour LECOMTE Bernard membre du Réseau « Dialogues sur la Gouvernance en Afrique » (novembre 2003), avec le transfert de domaines de compétence aux collectivités locales, le développement communal devient un défi autour duquel il convient de mobiliser le maximum d'acteurs susceptibles d'y contribuer positivement. En effet, d'une part le désengagement de l'Etat dans plusieurs domaines, d'autre part la diversité et le développement d'acteurs non gouvernementaux (organisations non gouvernementales, organisations paysannes de base, mouvement associatif, unions

professionnelles, etc.) peuvent permettre de mieux appuyer les populations ou, à l'inverse, entraîner une déperdition et une dispersion des efforts.

RAMOS, Fernandes (Dakar, 11 juin 2002) renchérit en soulignant que le développement local en Afrique est caractérisé par l'isolement des acteurs, le cloisonnement des échelles de gouvernance, la distanciation entre les expériences concrètes des acteurs et les réflexions sur la gouvernance en Afrique.

Dans ce contexte marqué par le développement du cadre institutionnel et une diversité des formes d'appui au développement, il est justifié de mettre en place un "cadre de réflexion, d'échanges et de concertation" au niveau communal en vue de créer une synergie entre les différents acteurs et partenaires au développement.

Les différentes approches théoriques ci-dessus évoquées feront l'objet d'une synthèse que présente le tableau suivant :

**Tableau VII:** Synthèse des approches théoriques par problèmes

Niveaux d'analyses	Problèmes		Approches théoriques retenues
Général	Gestion durable des acquis des programmes de développement de la Commune		Modèle théorique fondé sur l'appropriation des acquis du PDDC
Spécifiques	1	Faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PS) ;	Une approche théorique fondée sur un renforcement des capacités du service de la planification
	2	non fonctionnement de la cellule de communication ;	Approche théorique fondée sur une communication en langues locales et par les paroles
	3	irrégularité des activités du cadre de concertation des acteurs de développement.	Approche théorique fondée l'implication des acteurs du développement local au processus de la décentralisation.

Source : données de l'étude

## **Paragraphe II : choix de la méthodologie de l'étude : méthodes empiriques et approches théoriques.**

Notre méthodologie se penchera dans un premier temps sur la dimension empirique de la recherche. Dans un second temps, elle nous permettra de retenir, pour chaque problème spécifique, une approche théorique parmi les contributions antérieurement développées.

### ***I- Approche empirique***

Elle nous permettra de mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée. A ce niveau, nous aurons plusieurs étapes à franchir :

- Identification des données à collecter,
- Fixation des objectifs de la collecte des données,
- conception des questions d'enquête et échantillonnage,
- réalisation d'enquêtes,
- présentation des données.

### **A- Identification des données à collecter**

La réalisation des actions de développement dans la commune de Bassila mobilise différentes catégories d'intervenants. Etant donné que notre étude est axée sur la durabilité des acquis du PDDC dans cette commune, la collecte de nos données sera orientée sur les actions ayant connu l'appui de ce programme.

### **B- Objectif de la collecte des données**

Nos enquêtes ont pour objectif de mobiliser les données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées dans notre recherche. Ainsi d'une façon spécifique, nos enquêtes permettront de savoir si :

- l'insuffisance quantitative et qualitative du personnel entraîne le faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PAC).
- le manque d'appréhension de l'importance de la communication est à la base du non fonctionnement de la cellule de communication.
- le manque de synergie du conseil communal est à l'origine de l'irrégularité des activités du cadre de concertation.

Pour y parvenir, nous élaborerons des questionnaires que nous administrerons à un échantillon de la population cible, constituée des membres du conseil communal, du personnel administratif communal, des responsables des ONG, des représentants des structures d'appui au développement communal, des organisations de la société civile.

Les données recueillies pour le questionnaire auprès de l'échantillon seront traitées à l'outil informatique.

### **C- Conception du questionnaire d'enquêtes et échantillonnage**

Après la conception du questionnaire, nous préciserons à qui il a été administré.

#### **- Conception du questionnaire**

En vue de permettre une bonne exploitation, les questions sont formulées relativement aux problèmes spécifiques identifiés. Nous avons travaillé avec les questions fondamentales qui nous ont permis de manière directe, de vérifier les hypothèses.

#### **Problème spécifique n° 1**

Qu'est- ce qui peut expliquer le faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PAC) dans la commune de Bassila ?

- le laxisme au niveau du service en charge de la planification ;

- le manque de rigueur dans le suivi des activités ;
- de l'insuffisance aussi bien qualitative que quantitative du personnel.

### **Problème spécifique n° 2**

Quelle est selon vous la cause du non fonctionnement de la Cellule de Communication ?

- du manque d'appréhension de l'importance de la communication ;
- de l'insuffisance du personnel.

### **Problème spécifique n° 3**

Qu'est-ce qui peut expliquer l'irrégularité du Cadre de Concertation ?

- l'insuffisance des moyens ;
- le manque de synergie au sein du Conseil Communal.

#### **Echantillonnage**

L'échantillon représentatif de la population mère identifiée pour notre enquête est composé de cent (100) personnes, dont le Conseil Communal, le personnel de l'administration communale, personnel des services déconcentrés de la commune, les responsables d'ONG.

#### **D- Outil de présentation des données**

Les objectifs fixés, les hypothèses formulées, la méthodologie retenue, nous passerons à l'approche théorique adoptée pour chaque problème spécifique.

## **II. Approche théorique**

La dimension théorique vise à déterminer les outils d'analyse des données collectées afin d'identifier les causes des problèmes.

**A- Choix théorique lié au faible niveau de réalisation des Plans****- Présentation de la théorie retenue**

La résolution de ce problème passe par une théorie fondée sur la réalisation à temps des plans (PT et PAC).

**- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1**

La question qui nous permettra de connaître la cause réelle de ce problème est la question n°3 (du problème spécifique n°1) dans le questionnaire. Ainsi, l'item qui réunira au moins 34 % des opinions recueillies sera choisi comme cause réelle.

**B- Choix théorique lié au problème du non fonctionnement de la cellule de communication****- Présentation de la théorie retenue**

Pour résoudre le problème du non fonctionnement de la cellule de communication, nous adopterons l'approche du Réseau « Dialogues sur la Gouvernance en Afrique » qui vise à « mettre en place une communication locale de proximité, simple, proche des préoccupations pratiques et immédiates des populations ; une communication qui tienne compte des valeurs traditionnelles locales ».

**- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2**

Concernant cette hypothèse, l'item qui sera considéré comme cause réelle du problème spécifique n°2 sera celui qui aura réuni plus de 50% des avis des enquêtés.

### **C- Choix théorique lié au problème de l'irrégularité des activités du cadre de concertation des acteurs de développement communal**

#### **- Présentation de la théorie retenue**

L'approche théorique qui sera finalement retenue pour analyser le problème d'irrégularité des activités du cadre de concertation est celle fondée sur une charte de responsabilité des membres du conseil communal. En effet, pour nous, la charte de responsabilité permettra de définir clairement les responsabilités de chaque membre. Ainsi, elle pourra permettre de situer les responsabilités en cas de défaillance à un niveau donné.

#### **- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3**

La question n°2 (du problème spécifique n°2) est celle qui nous permettra d'identifier la cause réelle d'irrégularité des activités du cadre de concertation des acteurs du développement local. L'item qui aura réuni plus de 50% des avis des enquêtés sera la cause réelle de ce problème spécifique.

## **Section II : Collecte et analyse des données**

Cette section sera consacrée à la description de la réalisation des enquêtes, à la présentation et à l'analyse des résultats obtenus dans le but de vérifier les hypothèses précédemment formulées.

### **Paragraphe I : Mobilisation, dépouillement et présentation des données**

#### **I- Préparation et Réalisation des enquêtes**

Dans ce premier point, nous décrirons le processus de préparation et de réalisation des enquêtes.

### **A- Préparation des enquêtes**

L'obtention des données complètes dans une recherche exige l'utilisation d'outils aussi fiables que possible pour la collecte des informations. C'est pour cette raison que nos enquêtes ont été réalisées sur la base d'un questionnaire adressé aux membres du conseil communal, au personnel administratif de la commune, aux responsables des ONG, aux représentants des partenaires au développement et à certains membres de la Société civile. Les préoccupations abordées par le questionnaire sont limitées aux informations recherchées.

### **B- Réalisation des enquêtes**

Le questionnaire a été adressé à un échantillon de cent (100) personnes. La population ciblée pour cette enquête l'a été en fonction du degré de complexité des différentes questions et du niveau intellectuel des enquêtés. Ici, nous avons été confronté à la complexité des données à recueillir.

En effet, les données diffèrent selon les sources. Dans le cas de la planification, nous sommes obligé d'adresser le questionnaire au personnel impliqué dans sa réalisation. Il en est de même pour le cadre de concertation. Pour ce qui est enfin de la communication, nous nous sommes adressé non seulement au personnel de la mairie mais aussi et surtout à la population. Cette complexité nous a amené à adopter un questionnaire standardisé.

## **II- Dépouillement des données**

Le présent paragraphe sera consacré à la présentation des résultats des enquêtes, à leur analyse afin de vérifier les hypothèses antérieurement émises.

**A- Dépouillement des données d'enquêtes relatives au problème spécifique n°1**

**Tableau VIII : Présentation des résultats d'enquêtes**

<b>Modalités</b>	<b>Nbre observat°</b>	<b>Fréquences relatives</b>
laxisme au niveau du service en charge de la planification	<b>35</b>	<b>36,46</b>
manque de rigueur dans le suivi des activités	<b>17</b>	<b>17,71</b>
insuffisance aussi bien qualitative que quantitative du personnel	<b>38</b>	<b>39,58</b>
Autre	<b>6</b>	<b>6,25</b>
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>100</b>

Source : Question n°3 ; problème spécifique n°1 (questionnaire en annexe)

**B- Dépouillement des données d'enquêtes relatives au problème spécifique n°2**

**Tableau IX : Présentation des résultats d'enquêtes**

<b>Modalités</b>	<b>Nombre d'observations</b>	<b>Fréquences relatives</b>
insuffisance du personnel.	<b>29</b>	<b>29,59</b>
manque d'appréhension de l'importance de la communication	<b>63</b>	<b>64,29</b>
autre	<b>6</b>	<b>6,12</b>
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>100</b>

Source : Question n°2 ; problème spécifique n°2 (questionnaire en annexe)

**C- Dépouillement des données d'enquêtes relatives au problème spécifique n°3**

**Tableau X : Présentation des résultats d'enquêtes**

<b>Modalités</b>	<b>Nombre d'observations</b>	<b>Fréquences relatives</b>
insuffisance des moyens	<b>29</b>	<b>29,90</b>
le manque de synergie au sein du Conseil Communal	<b>59</b>	<b>60,82</b>
Autre	<b>9</b>	<b>9,28</b>
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>100</b>

Source : Question n°2 ; problème spécifique n°3 (questionnaire en annexe)

**III- Présentation des résultats d'enquêtes**

Elle se rapporte aux différents problèmes spécifiques objet de l'enquête.

**A- Analyse des données relatives au problème spécifique n°1**

Tout d'abord, rappelons que sur les cent questionnaires distribués quatre vingt seize (96) ont été récupérés. Ainsi, l'analyse du tableau VIII nous permet de voir que sur les quatre vingt seize (96) personnes interrogées, trente huit (38) ont estimé que le faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PS) est dû à l'insuffisance aussi bien quantitative que qualitative du personnel. Trente cinq personnes considèrent par contre que ce faible niveau de réalisation provient du laxisme au niveau du service en charge de la planification pendant que dix sept enquêtés rattachent le faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PS) au manque de rigueur dans le suivi des activités. Enfin, six personnes ont trouvé d'autres raisons qui pourraient justifier cette question. Pour eux les responsabilités seraient partagées à tous les niveaux.

Somme toute, trente neuf pourcent (39 %) des enquêtés attribuent le problème spécifique 1 à l'insuffisance du personnel.

### **B- Analyse des données relatives au problème spécifique n°2.**

La lecture du tableau n°8 nous permet de voir que sur les quatre vingt dix huit (98) personnes ayant répondu à la question 2 soixante-trois (63) pensent que le non fonctionnement de la cellule de communication est dû à la non connaissance de l'importance de cet outil, ce qui explique le peu d'attention qui lui est accordée. Vingt neuf personnes pensent que le non fonctionnement de la cellule de communication est dû à l'insuffisance du personnel tandis que six (06) pensent que cette situation provient d'autres raisons.

### **C- Analyse des données relatives au problème spécifique n°3.**

Concernant le problème spécifique n°3, l'analyse du tableau n°9 révèle que sur les cent personnes interrogées, quatre-vingt-dix-sept (97) ont répondu à la question n°1. Vingt-neuf (29) pensent que le non fonctionnement du cadre de concertation est dû à l'insuffisance de moyens pendant que cinquante-neuf (59) considèrent le manque de synergie au sein du conseil communal comme étant la cause du problème spécifique n°3 et neuf (09) trouvent d'autres raisons à la situation. Ces derniers attribuent le non fonctionnement du cadre de concertation à sa vraie raison d'être qui ne se justifie pas.

Ce dernier point de vue ne peut être pris en considération dans notre analyse en raison du rôle important que joue le cadre de concertation dans la définition des actions de développement.

## **Paragraphe II : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.**

Dans cette section, nous procéderons à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décision fixés et à l'établissement du diagnostic.

### **I- Degré de vérification des hypothèses**

Suite à l'analyse des enquêtes réalisées, nous pouvons porter les appréciations ci-après sur les hypothèses retenues.

#### **A- Degré de vérification de l'hypothèse liée au faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PS)**

L'analyse des données obtenues lors de l'enquête nous a montré l'importance que les uns et les autres accordent à l'insuffisance et à la qualification du personnel sur la réalisation des plans communaux. Le résultat de l'analyse se présente comme suit:

- l'insuffisance aussi bien qualitative que quantitative du personnel :  
**39,58%**
- du laxisme au niveau du service en charge de la planification : **36,46 %**
- manque de rigueur dans le suivi des activités : **17,71 %**
- Autre : **6,25%**

Ces résultats vérifient entièrement l'hypothèse 3 selon laquelle l'insuffisance aussi bien quantitative que qualitative du personnel est à la base du faible niveau de réalisation des activités de planification.

### **B- Degré de vérification de l'hypothèse liée au non fonctionnement de la cellule de communication**

En nous référant au seuil de décision retenu pour la vérification de cette hypothèse, le dépouillement des données de l'enquête nous donne les résultats comme ils suivent :

- insuffisance du personnel : **29,59 %**
- Autre : **6,12 %**
- manque d'appréhension de l'importance de la communication : **64,29%**

Nous déduisons de ces résultats que c'est le manque d'appréhension de l'importance de la communication qui entraîne le non fonctionnement de la cellule créée à cet effet.

### **C- Degré de vérification de l'hypothèse liée à l'irrégularité des activités du cadre de concertation**

Les résultats obtenus lors de l'enquête révèlent que l'irrégularité des activités du cadre de concertation des acteurs de développement est due, proportionnellement, aux observations suivantes :

- insuffisance des moyens : **29,90 %**
- le manque de synergie au sein du Conseil Communal : **60,82 %**
- Autre : **9,28 %**

Ces résultats vérifient entièrement l'hypothèse n°2 selon laquelle le manque de synergie au sein du conseil communal serait à l'origine de l'irrégularité des activités du cadre de concertation.

## **II- Etablissement du diagnostic**

Les causes réelles des problèmes se lisent à travers les formulations définitives des hypothèses testées. Le test des hypothèses précédemment effectué nous permet de formuler les éléments du diagnostic comme suit :

**A- Elément du diagnostic n°1**

La vérification de l'hypothèse n°1 à travers les données du tableau VIII nous permet de retenir définitivement que **l'insuffisance aussi bien qualitative que quantitative du personnel est à la base du faible niveau de réalisation des Plans (Trimestriel, Semestriel et Annuel) communaux.**

**B- Elément du diagnostic n°2**

Après avoir vérifié l'hypothèse n°2 par les résultats des enquêtes présentés dans le tableau IX, nous retenons que **le manque d'engagement des autorités communales dans la communication entraîne le non fonctionnement de la cellule de communication.**

**C- Elément du diagnostic n°3**

De la vérification de l'hypothèse n°3 par les données du tableau X, il ressort que **le faible niveau de cohésion au sein du conseil communal est à l'origine de l'irrégularité des activités du cadre de concertation.**

Les hypothèses émises testées après la réalisation des enquêtes, nous proposerons des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre pour une pérennisation des acquis du PDDC dans la commune de Bassila.

## **CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE**

Pour contribuer à la durabilité des acquis du PDDC dans la commune de Bassila, nous nous sommes fixés des objectifs par rapport aux problèmes spécifiques et nous avons formulé des hypothèses qui ont été testées suite à l'analyse des résultats d'enquêtes menées à ce sujet. Pour essayer de mettre un terme à cette situation, nous essayerons de proposer des solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

### **Section I : approches de solutions**

Proposer des solutions à un problème, c'est proposer les conditions de l'éradication des causes se trouvant à l'origine de ce problème tout en tenant compte des objectifs préalablement fixés et qui ont rapport aux problèmes auxquels est confrontée la Mairie de Bassila. Aussi, essaierons-nous des approches de solutions en ce qui concerne le PDDC.

#### **Paragraphe 1 : Approches de solutions pour la Mairie de Bassila**

En sa qualité de bénéficiaire, la Mairie de Bassila est concernée au prime abord par nos approches de solutions qui se rapportent aux problèmes identifiés.

##### **I. Propositions de solutions au faible niveau de réalisation des plans communaux**

Pour résoudre le problème réalisation des plans communaux, nous proposons comme solutions qui tiennent compte non seulement de notre

vision mais aussi et surtout des contributions antérieures. De ce fait, il s'agira pour la Mairie de :

- dynamiser le Service du Développement Local et de la Planification ;
- mettre en œuvre une politique profil/poste au sein du personnel de la Mairie ;
- capitaliser les expériences des formations reçues et améliorer les capacités de travail en équipe par les services de la mairie ;
- garantir l'appropriation et l'efficacité des actions de planification par tout le conseil communal ;
- faciliter l'appropriation des programmes par les acteurs locaux ;
- favoriser la complémentarité au sein de l'administration.

## **II. Propositions de solutions au non fonctionnement de la cellule de communication**

Des essais de solutions pour le fonctionnement de la cellule de communication passent par des propositions d'éradication des causes de ce problème. Ainsi nous proposons :

- la culture de la communication par l'exécutif communal ;
- le renforcement des capacités du Service en charge de la communication ;
- l'allègement de la composition de la Cellule de communication ;
- la communication en langues locales ;
- la promotion d'une communication de proximité qui mobilise les différentes couches socioprofessionnelles pour une meilleure implication ;
- la création d'émissions interactives qui engagent les populations dans le processus de développement local ;

- le partage de l'information au sein du personnel qui permet l'implication de chacun dans les activités des autres services.

### **III. Propositions de solutions à l'irrégularité des activités du cadre de concertation**

Comme nous l'avons identifié, le développement communal repose essentiellement sur les actions menées à un seul niveau de décisions. Une fois le conseil communal installé, des difficultés ont élu domicile dans la coordination des actions de développement et partant dans les décisions communales. Pour la régularité des activités du cadre de concertation qui permettra l'appartenance des différentes légitimités (politique, économiques, culturelles, coutumière, religieuse...) nous suggérons :

- l'appropriation du processus de développement communal par tous les membres du conseil communal ;
- l'implication plurielle et pluraliste dans le processus de gestion ;
- la subsidiarité dans la gestion locale et de partenariat ;
- la restauration de la culture du dialogue et de la compréhension mutuelle au sein des membres du Conseil Communal ;
- la démarcation des enjeux de développement local des réalités artisanes et ethniques.

### **Paragraphe 2 : Approches de solutions pour le PDDC**

Pour ce qui concerne le PDDC, les approches de solutions viennent au second plan en raison des dispositions prises par le programme pour assurer la pérennité de ses acquis. Toutefois, nous suggérons :

### **I. Propositions de solutions au faible niveau de réalisation des plans communaux**

Pour résoudre le problème de réalisation des plans communaux, nous proposons que le PDDC fasse preuve de rigueur dans le suivi de la réalisation desdits plans. En effet, le suivi du niveau de réalisation des activités de planification qui se limite aux déclarations des responsables en charge du suivi évaluation ne permet pas de vérifier objectivement les réalisations.

En outre, elle pourrait accompagner le recrutement d'un personnel qualifié au profit de la Commune. A défaut, des formations de moyenne durée pourraient être appuyées par le PDDC au profit du personnel communal.

Il importe de ce fait de lancer un appel au PDDC pour, au-delà de ses appuis techniques, accorder des appuis financiers à la Mairie de Bassila à travers le financement de microprojets et principalement des actions inscrites dans le plan de développement.

### **II. Propositions de solutions au non fonctionnement de la cellule de communication**

Pour ce qui est du non fonctionnement de la cellule de communication, nous proposerions que le PDDC oriente la commune sur le nombre de personnes devant constituer la cellule de communication. Dans cette perspective, nous suggérons qu'il revoit sa politique d'appui « sur demande » et participe à l'identification des besoins de la Commune. Aussi devrait-il organiser des formations de moyenne durée à l'intention des élus communaux. Cette action pourra être entreprise avec les nouveaux élus.

### **III. Propositions de solutions à l'irrégularité des activités du cadre de concertation**

L'irrégularité des activités du cadre de concertation étant liée au manque de synergie au sein du conseil communal, il importe que le PDDC appuie l'élaboration d'une charte de fonctionnement qui permettra au Conseil

Communal de partager les rôles au sein des élus pour éviter la dispersion des énergies une fois les élections terminées.

En outre, le PDDC devra disposer d'un chronogramme de suivi des programmations des activités du Cadre de concertation. Cet outil lui permettra de connaître avec précision les dates de ses sessions et de prévoir les dispositions utiles y afférentes notamment l'appui technique et surtout financier.

Par ailleurs, il serait judicieux que le PDDC accentue les efforts de la politique nationale de développement local conduit par les communautés en renforçant les capacités des élus locaux nouvellement installés.

## **Section II : conditions de mise en œuvre des solutions**

Ici, il nous revient de définir le cadre dans lequel seront mises en œuvre nos recommandations pour pallier les problèmes auxquels est confrontée la Commune de Bassila dans le but de pérenniser les acquis de l'appui du PDDC. Ce cadre est fonction des problèmes préalablement identifiés. A cet effet, nous posons nos conditions comme elles suivent.

### **Paragraphe 1 : conditions relatives à la Mairie.**

Ces conditions sont fonction des problèmes identifiés et des essais de solutions y afférents.

#### **I. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au faible niveau de réalisation des plans communaux**

Comme nous l'avons observé, la réalisation des plans communaux est une prescription de la loi. Leur absence constitue de ce fait un non respect des dispositions législatives. Pour mettre un terme à cette situation et surtout profiter des acquis de l'appui du PDDC, des dispositions doivent être prises par l'Administration communale pour :

- recruter suffisamment de personnel qualifié ;
- renforcer régulièrement les capacités du personnel existant à travers des formations de moyenne et/ou longue durée ;
- renforcer les capacités des membres du Conseil Communal.

## **II. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au non fonctionnement de la cellule de communication**

Ces conditions s'appliquent principalement à l'exécutif communal qui doit :

- rapporter l'arrêté 2004 n°67/014/-M-SG-BAG portant création de la Cellule de communication ;
- alléger la composition de la cellule de communication et redéfinir ses attributions ;
- cultiver l'esprit d'équipe au sein des membres de la cellule ;
- utiliser rationnellement les ressources affectées à la cellule.

## **III. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives à l'irrégularité des activités du cadre de concertation**

L'irrégularité des activités du cadre de concertation étant due au manque de synergie au sein du conseil communal, il revient à ce dernier :

- de taire les querelles politiques une fois installé ;
- de cultiver l'unité autour du développement local ;
- de créer des espaces publics de délibération, de concertation et de cogestion.

## **Paragraphe 2 : conditions relatives au PDDC**

Le PDDC, en raison des divers efforts fournis, doit mettre en œuvre des politiques qui favoriseront la durabilité des acquis de ses appuis.

### **I. En ce qui concerne le faible niveau de réalisation des Plans communaux**

Il s'agira par exemple pour le PDDC de disposer d'un tableau de bord du suivi des activités de planification. Ce tableau constituera une représentation visuelle des indicateurs que sont les niveaux de réalisation des plans communaux. Il établira aussi les facteurs à prendre en considération dans le cadre de nouveaux appuis à apporter, ce qui permettra de le renseigner sur les progrès de la Commune en matière d'appropriation de ses acquis, les forces et faiblesses de la commune pour y apporter les ajustements nécessaires.

### **II. En ce qui concerne la cellule de Communication**

Les conditions de mise en œuvre se rapportent au contrôle technique de la mise en œuvre des actions appuyées par le programme. Ainsi, il s'agit pour le PDDC :

- de contribuer au ciblage des personnes devant entrer dans la composition de la cellule en fonction de leurs capacités ;
- de proposer des actions techniques visant la fonctionnalité de la cellule.

### **III. En ce qui concerne l'irrégularité des activités du cadre de concertation**

Le PDDC, pour assurer la pérennité de ses acquis en matière de gestion concertée, doit :

- appuyer la création d'une charte de responsabilité au sein du Conseil Communal, ce qui permettra de partager les responsabilités ;
- appuyer financièrement l'organisation des sessions du Cadre de concertation.

Au-delà de toutes ces propositions, il importe de souligner que la pérennisation des acquis du PDDC dans la Commune de Bassila passe par une amélioration des recettes propres de la Commune. Ainsi, elle doit prendre toutes les dispositions utiles pour maîtriser son assiette fiscale. Dans cette perspective, il conviendrait que le PDDC accélère les actions entamées en matière d'amélioration des recettes communales.

## **Conclusion**

La décentralisation au Bénin est une réalité. Toutefois, le développement à la base est loin d'être atteint en raison des difficultés de gestion que connaissent la plupart des communes. C'est le cas notamment de la commune de Bassila qui, malgré la pertinence des actions appuyées par le PDDC pour assurer la durabilité du processus de développement à la base et partant de la réduction de la pauvreté, est soumise à des difficultés d'appropriation des acquis de ces actions.

En effet, au terme de notre étude, il ressort que la Commune présente des insuffisances énormes pour assurer la pérennisation des acquis de l'appui du PDDC. Les plans communaux ne sont pas régulièrement élaborés, la cellule de communication ne fonctionne pas et les activités du cadre de concertation sont irrégulières. Ces difficultés résultent non seulement de l'insuffisance aussi bien quantitative et surtout qualitative du personnel mais aussi et surtout des carences de l'exécutif communal qui peine à s'approprier des outils de développement communal. C'est le cas notamment de la cellule de communication dont l'importance pour le développement local n'est plus à démontrer et du cadre de concertation des acteurs du développement communal qui vacillent encore dans la Commune.

L'insuffisance qualitative et quantitative du personnel étant source de difficultés d'appropriation des acquis du PDDC, la Commune devra procéder à des recrutements sur poste. En outre, le Conseil communal étant l'organe délibérant, il lui revient de ranger les querelles politiques une fois les élections terminées pour se consacrer à sa mission de développement à la base. Dans cette perspective, la Commune de Bassila doit aussi penser à l'amélioration de ses recettes. Sans ces conditions, la décentralisation ne serait qu'une répétition d'élections au terme desquelles la mission de développement local sera un vain mot.

En outre, le PDDC, dans le cadre de ses appuis, devra faire preuve de rigueur dans le suivi des actions qu'il a appuyées en disposant d'un tableau de

bord de suivi du niveau d'appropriation desdites actions. La pertinence de ce tableau réside dans son utilité pratique et continuelle dans les renseignements d'indicateurs d'objectifs du PDDC. En effet, il n'est pas rare de constater que les activités de suivi s'observent uniquement pendant les séances de formation. Aussi devra-t-il, pour garantir la durabilité de ses actions, accélérer l'appui à la politique de maîtrise des recettes communales et élaborer un tableau de bord du suivi de ses acquis.

Il importe tout de même de noter, malgré toutes ces difficultés, que la Commune de Bassila réalise des performances acceptables en matière de gouvernance locale surtout en matière d'organisation interne de l'administration.<sup>3</sup> Cette performance pourra être améliorée avec la prise en compte des propositions de notre étude. En outre, l'élection le 20 avril 2008 d'un nouveau conseil communal composé d'élus d'une liste unique laisse présager d'un meilleur élan dans le processus du développement communal fondé sur une unité de voix des membres du Conseil Communal.

Néanmoins, le départ du Secrétaire Général actuel est une porte ouverte aux difficultés dans le fonctionnement de l'Administration communale. A cet effet, les dispositions diligentes doivent être prises pour combler ce vide.

Il convient également de préciser que l'administration communale, dans le cadre de sa mission de développement à la base, doit prendre les dispositions utiles pour ne pas seulement résoudre la problématique objet de notre étude mais aussi elle doit procéder à la résolution de la problématique du renforcement des capacités des ressources humaines et matérielles de la mairie en général, une autre problématique que nous avons identifiée dans notre état des lieux de base.

---

<sup>3</sup> Une évaluation de l'ANCB la place au premier rang dans ce domaine au niveau des Communes de l'Atacora – Donga.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Ouvrages**

- Paul DEHOUMON, (mai 2006) « La décentralisation entre risques et espoirs.... » Edition COPEF, Cotonou ;
- LECOMTE Bernard, (novembre 2003) « Cahier de propositions pour une gouvernance locale légitime » ;
- Victor DANGON M. (Juillet 2008) « la décentralisation au Bénin : Mémoires d'un premier quinquennat » Editions TUNDE, Cotonou ;
- RAMOS Fernandes (Dakar, 11 juin 2002) ;
- BOKO Sylvain H. « un aperçu sur la décentralisation en Afrique francophone » ;
- Céruuti O. et Gattinao B. 1992, « indicateurs et tableaux de bord. Collection Gestion Qualité » AFNOR, Paris ;
- Agence Canadienne de Développement International, 1997 « le cadre logique : l'orienter vers le succès » ;
- Département de l'évaluation des opérations, 1999. « Conception de projets : suivi et évaluation » Banque Mondiale, leçons & pratiques.

### **mémoires**

- Aminou A. MAMAM (2007) « Contribution à l'optimisation de la gestion administrative de la mairie de Bassila »

### **Publications et rapports d'études**

- Helmut BURMEISTER, (2006) rapport d'avancement du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal ;
- Issifou AGBOGUIDI et Chabi Kinissi NANSOUNON (2005) rapport du premier cadre de concertation des acteurs du développement communal de Bassila ;
- Carp-International & Mairie de Bassila (2004) rapport du deuxième cadre de concertation des acteurs du développement communal de Bassila ;

- Cabinet IREDA (2004) rapport du séminaire de démarrage du processus d'élaboration du plan de développement communal de Bassila ;
  - PRODECOM-PDDC- Commune de Bassila (2004) : « Plan de développement communal 2005-2009 » Bassila.
- **Textes législatifs**
- Loi N°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;
  - Loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

## **Annexes**

- 1- Tableau de planification trimestrielle ;
- 2- Tableau de planification semestrielle ;
- 3- La check-list du RSE pour l'évaluation des activités du PAC
- 4- Questionnaire.

## **TABLE DES MATIERES**

<b>IDENTIFICATION DU JURY</b> -----	<b>i</b>
<b>NOTE D'ENGAGEMENT</b> -----	<b>ii</b>
<b>DEDICACE</b> -----	<b>iii</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> -----	<b>iv</b>
<b>LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS</b> -----	<b>v</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> -----	<b>vi</b>
<b>LISTE DES FIGURES</b> -----	<b>vi</b>
<b>GLOSSAIRE</b> -----	<b>vii</b>
<b>RESUME DE L'ETUDE</b> -----	<b>x</b>
<b>SOMMAIRE</b> -----	<b>xiii</b>
<b>INTRODUCTION</b> -----	<b>1</b>
<b><u>CHAPITRE PRELIMINAIRE</u> : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,</b>	
<b><i>OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE</i></b> .....	<b>4</b>
<b><u>Section 1</u> : Cadre physique de l'étude et observations de stage</b> .....	<b>4</b>
<u>Paragraphe 1</u> : Présentation de la Mairie de Bassila.....	4
I- Situation géographique .....	4
II- Les données démographiques .....	5
III- Les acteurs et les partenaires au développement de la commune.....	5
IV- Organisation de l'administration communale.....	5
V- Les potentialités économiques de la commune.....	7
<u>Paragraphe II</u> : Etat des lieux sur les acquis du PDDC dans la commune de Bassila :	
constats.....	7
I- Etat des lieux en matière d'acquis du PDDC dans la commune de Bassila .....	7
II- Inventaire de l'état des lieux de base.....	20
<b><u>Section II</u> : Ciblage de la problématique</b> .....	<b>21</b>
<u>Paragraphe I</u> : choix et spécification de la problématique .....	21
I- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt. ....	21
II- Choix de la problématique.....	22
<u>Paragraphe II</u> : détermination de la vision globale de résolution de la problématique	
spécifiée. ....	24
I- Spécification de la problématique choisie .....	24
II- Vision globale et résolution de la problématique spécifiée.....	25
<b><u>CHAPITRE PREMIER</u> : CONCEPTION ET MISE EN APPLICATION DU</b>	
<b>CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE</b> .....	<b>27</b>
<b><u>Section I</u> : cadre théorique et méthodologie de l'étude</b> .....	<b>27</b>
<u>Paragraphe I</u> : Objectifs, hypothèses et revue de la littérature.....	27
I- Fixation des objectifs de l'étude .....	28

A-	Objectif général de l'étude.....	28
B-	Objectifs spécifiques de l'étude.....	28
II-	Formulation des hypothèses de l'étude.....	29
A-	Causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 1 .....	29
B-	Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 2.....	30
C-	Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 3.....	32
D-	Causes et hypothèse liées au problème général .....	33
E-	Synthèse des préoccupations .....	33
F-	Elaboration du tableau de bord de l'étude. ....	34
III-	Revue de littérature.....	36
A-	Exposé des contributions antérieures liées au problème du faible niveau de réalisation des plans (PT et PAC).....	37
B-	Exposé des contributions antérieures liées au problème d'absence de communication dans le développement local .....	37
C-	Exposé des contributions antérieures liées au manque de synergie entre les acteurs de développement.....	38
<b><u>Paragraphe II</u> : choix de la méthodologie de l'étude : méthodes empiriques et approches théoriques.....</b>		<b>40</b>
I-	<i>Approche empirique</i> .....	40
A-	Identification des données à collecter.....	40
B-	Objectif de la collecte des données.....	40
C-	Conception du questionnaire d'enquêtes et échantillonnage.....	41
-	Conception du questionnaire .....	41
-	Echantillonnage .....	42
D-	Outil de présentation des données .....	42
II.	Approche théorique.....	42
A-	Choix théorique lié au faible niveau de réalisation des Plans.....	43
B-	Choix théorique lié au problème du non fonctionnement de la cellule de communication.....	43
C-	Choix théorique lié au problème de l'irrégularité des activités du cadre de concertation des acteurs de développement communal.....	44
<b><u>Section II</u> : Collecte et analyse des données.....</b>		<b>44</b>
<b><u>Paragraphe I</u> : Mobilisation, dépouillement et présentation des données.....</b>		<b>44</b>
I-	Préparation et Réalisation des enquêtes.....	44
A-	Préparation des enquêtes.....	45

B-	Réalisation des enquêtes .....	45
II-	Dépouillement des données .....	45
A-	Dépouillement des données d'enquêtes relatives au problème spécifique n°1 ...	46
B-	Dépouillement des données d'enquêtes relatives au problème spécifique n°2 ...	46
C-	Dépouillement des données d'enquêtes relatives au problème spécifique n°3 ...	47
III-	Présentation des résultats d'enquêtes.....	47
A-	Analyse des données relatives au problème spécifique n°1 .....	47
B-	Analyse des données relatives au problème spécifique n°2. ....	48
C-	Analyse des données relatives au problème spécifique n°3. ....	48
<b><u>Paragraphe II : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic. ....</u></b>		<b>49</b>
I-	Degré de vérification des hypothèses .....	49
A-	Degré de vérification de l'hypothèse liée au faible niveau de réalisation des activités de planification (PT et PAC) .....	49
B-	Degré de vérification de l'hypothèse liée au non fonctionnement de la cellule de communication .....	50
C-	Degré de vérification de l'hypothèse liée à l'irrégularité des activités du cadre de concertation .....	50
II-	Etablissement du diagnostic.....	50
A-	Elément du diagnostic n°1 .....	51
B-	Elément du diagnostic n°2 .....	51
C-	Elément du diagnostic n°3 .....	51
<b><u>CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE .....</u></b>		<b>52</b>
<b><u>Section I : approche de solutions .....</u></b>		<b>52</b>
<b><u>Paragraphe 1 : Approche de solutions pour la Mairie de Bassila .....</u></b>		<b>52</b>
I.	Propositions de solutions au faible niveau de réalisation des plans communaux .....	52
II.	Propositions de solutions au non fonctionnement de la cellule de communication.....	53
III.	Propositions de solutions à l'irrégularité des activités du cadre de concertation.....	54
<b><u>Paragraphe 2 : Approche de solutions pour le PDDC.....</u></b>		<b>54</b>
I.	Propositions de solutions au faible niveau de réalisation des plans communaux .....	55

II. Propositions de solutions au non fonctionnement de la cellule de communication.....	55
III. Propositions de solutions à l'irrégularité des activités du cadre de concertation	55
<b>Section II : conditions de mise en œuvre des solutions.....</b>	<b>56</b>
<b><u>Paragraphe 1</u> : conditions relatives à la Mairie. ....</b>	<b>56</b>
I. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au faible niveau de réalisation des plans communaux.....	56
II. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au non fonctionnement de la cellule de communication.....	57
III. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives à l'irrégularité des activités du cadre de concertation.....	57
<b><u>Paragraphe 2</u> : conditions relatives au PDDC.....</b>	<b>57</b>
I. En ce qui concerne le faible niveau de réalisation des Plans communaux .....	58
II. En ce qui concerne la cellule de Communication.....	58
III. En ce qui concerne l'irrégularité des activités du cadre de concertation.....	58
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>60</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>64</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>64</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>65</b>





## ANNEXE 3

### 4.7.1- Le check-list du RSE 4.7.1.1 Avant et après le 1er PS

PDDC Atacora Donga 2006

N°	Activité	Mois	Resp	Délai	Exécuté	Observation	Leçon à tirer
Oui	Quand			non			
12	34	56					
1	Remettre au 5G la liste des invités	Janvier	RSE	J-7			
2	S'assurer de l'invitation des personnes indiquées pour le PSi	Janvier	RSE	J-5			
3	Préparer la salle de réunion	Janvier	RSE	J-2			
4	Comodérer l'atelier d'élaboration du Psi	Janvier	RSE	J-0			
5	Ventiler le rapport de l'atelier à tous les acteurs concernés	Janvier	RSE	J+7			
6	Faire 06 planifications et 06 évaluations mensuelles avec les CA	Tous les mois	RSE	Au plus tard le 05 du mois			
7	Faire une évaluation à mi parcours du PSi	Avril	RSE	Au plus tard les 05 Avril			
6	Elaborer le rapport du 1er semestre	Juillet	RSE	Au plus tard les 05 Juillet			
7	Adapter au fur et à mesure les outils et instruments du S&E	En permanence	RSE				
8	Assurer la documentation des activités de la commune en collaboration avec le C/SADI	En permanence	RSE				

#### 4.7.1.2 Avant et après le 2ème PS

PDDC Atacora Donga 2006

N°	Activité	Mois	Resp	Délai	Exécuté	Observation	Leçon à tirer
Oui	Quand			non			
78	91 0	11 12					
I	Remettre au 5G la liste des invités	Juillet	RSE	J-7			
2	S'assurer de l'invitation des personnes indiquées pour le PS2	Juillet	RSE	J-5			
3	Préparer la salle de réunion	Juillet	RSE	J-2			
4	Comodérer l'atelier d'élaboration du PS2	Juillet	RSE	J-0			
5	Ventiler le rapport de l'atelier à tous les acteurs concernés	Juillet	RSE	J+7			
6	Faire 06 planifications et 06 évaluations mensuelles avec les CA	Tous les mois	RSE	Au plus tard le 05 du mois			
7	Faire une évaluation à mi-parcours du PS2	Octobre	RSE	Au plus tard les 05 Octobre			
6	Elaborer le rapport du 2è semestre	Janvier	RSE	Au plus tard les 05 Janvier			
7	Adapter au fur et à mesure les outils et instruments du S&E	En permanence	RSE				
8	Assurer la documentation des activités de la commune en collaboration avec le C/SADI	En permanence	RSE				

## QUESTIONNAIRE

**Madame / Monsieur,**

**Nous sommes stagiaire en fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM). Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation, nous avons orienté nos recherches sur les acquis de l'appui du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) dans la commune de Bassila. Pour nous permettre d'évaluer certaines de ces actions, nous vous soumettons le présent questionnaire afin de recueillir les informations utiles à la réalisation du mémoire. Nous pensons pouvoir compter sur votre disponibilité pour réaliser ce travail.**

**1- Avez-vous connaissance du Plan de Développement Communal ?** oui  non

**- Avez-vous participé à l'élaboration du PDC ?** oui  non

**Si oui, combien de fois ? (préciser) .....**

**En dehors du PDC, quel(s) autre(s) plan(s) connaissez-vous ?**

.....  
 .....  
 .....

- Selon vous, qu'est-ce qui peut expliquer les insuffisances dans la réalisation des PT et PAC dans la commune de Bassila ?**
- Insuffisances du service en charge de la planification**
- le manque de rigueur dans le suivi des activités**
- l'insuffisance qualitative du personnel**
- l'insuffisance quantitative du personnel**

**2- Avez-vous connaissance des décisions du conseil communal ?** oui  non

**- Etes-vous informé des sessions du conseil communal ? ?** oui  non

**Comment ?** par la Radio  affichage  autres.....

- Quelle est selon vous la cause des insuffisances de la Communication de la mairie ?**
- manque d'appréhension de l'importance de la communication**

- l'insuffisance du personnel
- autre.....
- .

**3- Avez-vous jamais pris part aux activités du cadre de concertation ?**

Oui  jamais

Si oui, combien de fois ? .....

Si jamais, pourquoi ?.....

- Qu'est-ce qui, selon vous, explique l'irrégularité des activités du Cadre de Concertation ?
- l'insuffisance des moyens
- le manque de synergie au sein du Conseil Communa
- autres.....

Nous vous remercions pour votre attention et votre contribution à la réalisation de notre étude.