



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*



MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA  
RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MESRS)

\*\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI

\*\*\*\*\*

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 DES  
FINANCES**

OPTION:

ADMINISTRATION DES  
FINANCES (AF)

FILIERE :

PLANIFICATION ET  
DEVELOPPEMENT LOCAL  
(PDL)

ANNEE ACADEMIQUE : 2009-2010

THEME

**PROBLEMATIQUE DU FINANCEMENT DU  
DEVELOPPEMENT LOCAL : CAS DE LA  
COMMUNE DE N'DALI**

Réalisé et soutenu par :

C. Mondoukpè Myriam K. AFOUDA

Sous la direction de :

Maitre de stage

Mr. Sarrè OUOROU  
Secrétaire Général  
de la Mairie de N'DALI

Directeur de Mémoire

Mr. Flavien SASSE  
Administrateur du Travail  
Enseignant à l'ENAM

JANVIER 2011

## IDENTIFICATION DU JURY

**PRESIDENT: Bernard AHOU**

**VICE-PRESIDENT: Thomas HOUEDANOU**

**MEMBRE : Mala SANNI**

L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE  
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS  
ÉMISES DANS CE MÉMOIRE. CES OPINIONS  
DOIVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME PROPRES À  
LEUR AUTEUR.

# DEDICACE

Je dédie ce mémoire,

A ma fille Folashadé Audrey, que cette œuvre soit un exemple pour toi. Que l'esprit de Dieu te soutienne. Amen !

A mes parents qui ont su, me transmettre les valeurs sociales nécessaires pour une vie réussie. Que Dieu vous bénisse. Amen !

A vous tous qui avez une pensée positive pour moi et qui priez avec moi.

## REMERCIEMENTS

A

- mon Maître de mémoire, Monsieur Flavien SASSE qui n'a ménagé aucun effort pour suivre ce travail ;
- Monsieur le maire de la commune de N'Dali, *Chabi BAH GUERRA* d'abord pour avoir agréé à ma demande de stage, ensuite pour l'esprit de partage dont il a fait montre ;
- Monsieur Sarrè OUOROU, mon tuteur de stage pour son ouverture et sa disponibilité constante ;
- mes sœurs Esther, Véronique, julienne et mes frères Joël, Servais et Yves dont l'amour fraternel m'aide à trouver dans les épreuves de la vie une exhortation à l'endurance ;
- Enoch ADEGBIDI pour ton soutien indéfectible ;
- tout le personnel de la mairie de N'Dali principalement à Madame Barikissou MESSOUNA, et Messieurs Zachary OLY, Aliou GOUDOU et N'GOBI Lafia Alain qui n'ont ménagé aucun effort pour faire de mon stage, une réussite ;
- tous mes condisciples pour ce moment merveilleux passé ensemble à l'ENAM ;
- tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à ma formation ;
- tout le personnel de l'ENAM ;
- tous ceux qui de près ou de loin, ont contribué à la conception de ce document.

## **LES SIGLES ET ABREVIATIONS**

<b>ADECOI</b>	: Appui au Développement des Communes et aux Initiatives locales
<b>ADT</b>	: Animateur du Développement du Territoire
<b>ANCB</b>	: Association Nationale des Communes du Bénin
<b>ASGoL</b>	: Programme d'Appui Suisse au Renforcement de la Gouvernance Locale
<b>ASREL</b>	: Programme d'Appui Suisse à la Relance de l'Economie locale
<b>BAA</b>	: Bureau d'Appui aux Artisans
<b>ENAM</b>	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
<b>FADeC</b>	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
<b>SA</b>	: Secrétariat Administratif
<b>SAG</b>	: Service Affaires Générales
<b>SAF</b>	: Service Affaires Financiers
<b>SASPEC</b>	: Service Affaires Sociales, Population et Etat Civil
<b>SDLP</b>	: Service du Développement Local et Planification
<b>ST</b>	: Service Technique
<b>PADPPA</b>	: Projet d'Appui au Développement de la Pêche Participative Artisanale
<b>PAI</b>	: Plan Annuel d'investissement
<b>PA3D</b>	: Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement
<b>PDC</b>	: Plan de Développement Communal
<b>PTF</b>	: Partenaires Techniques et Financiers
<b>RGPH</b>	: Recensement Général de la Population et de l'Habitation
<b>ONG</b>	: Organisation non Gouvernemental

## **LISTE DES TABLEAUX**

<b>Tableau n°1</b> : Présentation des recettes propres de la commune .....	<b>16</b>
<b>Tableau n°2</b> : Le budget communal en recettes et dépenses de 2005 à 2009.....	<b>18</b>
<b>Tableau n°3</b> : Equilibre financier de la commune (2005 à 2009).....	<b>20</b>
<b>Tableau n°4</b> : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt .....	<b>23</b>
<b>Tableau n°5</b> : Synthèse des approches par problème.....	<b>32</b>
<b>Tableau n°6</b> : Tableau de Bord.....	<b>36</b>
<b>Tableau n°7</b> : Données collectées sur les difficultés de mobilisation des ressources propres.....	<b>48</b>
<b>Tableau n°8</b> : Données collectées sur la faible participation du secteur privé au financement du développement local.....	<b>48</b>
<b>Tableau n°9</b> : Données collectées sur la consommation non optimale des recettes d'investissement.....	<b>49</b>
<b>Tableau n°10</b> : Synthèse du diagnostic de l'étude.....	<b>55</b>

## LISTE DES FIGURES

<b>Figure n°1</b> : Présentation du rendement des recettes propres de la commune.....	16
<b>Figure n°2</b> : Représentation graphique des résultats de l'enquête liée au problème spécifique n°1.....	48
<b>Figure n°3</b> : Représentation graphique des résultats de l'enquête liée au problème spécifique n°2.....	49
<b>Figure n°4</b> : Représentation graphique des résultats de l'enquête liée au problème spécifique n°3.....	50

## GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**Autonomie financière** : L'autonomie financière signifie que la collectivité locale décentralisée est dotée d'un budget propre, c'est-à-dire, dispose des recettes et des dépenses propres reconnues par la loi.

**Capacité d'investissement** : La capacité d'investissement est le pouvoir financier théorique de l'autorité locale à procéder à des investissements dans la commune. C'est l'épargne nette à laquelle s'ajoutent les recettes réelles d'investissement.

**Décentralisation** : C'est un système d'administration qui consacre le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les Collectivités Locales ; elle est fondée sur la reconnaissance à ces collectivités d'un territoire propre, de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et de l'élection des autorités locales<sup>1</sup>.

**Développement local** : C'est une volonté politique des acteurs de promouvoir le développement du territoire sur lequel ils vivent en vue d'améliorer la situation socio-économique des populations. C'est également un processus concerté et planifié d'enrichissement économique, social et culturel d'une localité donnée.

**Emprunt** : L'emprunt est une dette contractée sur le marché des capitaux par l'Etat ou par une collectivité publique.

**L'épargne** est l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement. L'épargne peut être brute s'il n'y a pas déduction de l'amortissement de la dette. Dans le cas contraire, elle est nette.

**Plan de développement communal (PDC)** : C'est un document de planification simplifiée, opérationnelle qui est défini en fonction des priorités et des ressources locales disponibles, des principes d'action, d'aménagement, de développement social et économique de la commune.

**Potentialités** : ce sont des ressources de tous ordres que possède en puissance la commune et qui peuvent être exploitables pour son développement.

**Ressources propres** : Recettes provenant des taxes et impôts locaux perçus par les collectivités territoriales décentralisées pour alimenter leurs budgets.

<sup>1</sup>René CHAPUS. Droit administratif général. Tome1.Paris : Montchrestien, 2001

## RÉSUMÉ

La recherche que nous avons effectuée sur le thème intitulé « Problématique du financement du développement : cas de la commune de N'Dali » s'est basée sur une problématique structurée en problème général (celui de la faible réalisation des projets inscrits au PDC) et en problèmes spécifiques (difficultés de mobilisation des ressources propres nécessaires à la mise en œuvre du PDC, faible participation du secteur privé au financement des projets communaux et la consommation non optimale des recettes d'investissement réalisées).

Pour essayer de résoudre ces problèmes nous nous sommes fixé des objectifs à savoir : envisager les conditions nécessaires à la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du PDC, suggérer des mesures visant à impliquer le secteur privé dans le financement des projets communaux, proposer les mesures visant à accroître la consommation des recettes d'investissement.

Les hypothèses de recherche utilisées sont : l'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres justifie la faible mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du PDC, la faible participation du secteur privé au financement des projets communaux s'explique par sa non implication au cours du processus d'élaboration du PDC, La faible consommation des recettes d'investissement est due à la non maîtrise des procédures de passation des marchés publics.

La vérification de ces hypothèses nous a amené à procéder à une enquête d'une part auprès de l'administration communale et assimilés et d'autre part auprès de la population. A cet effet nous avons choisi comme outil d'analyse le questionnaire. A l'issue de l'analyse des données recueillies, nous avons constaté que les trois hypothèses sont confirmées totalement.

Les solutions que nous avons proposées face à ces problèmes sont entre autre : l'amélioration de recouvrement des recettes fiscales et non

fiscales de la commune, une implication effective du secteur privé dans le financement des projets inscrits au PDC et une meilleure connaissance des procédures liées à la passation des marchés publics.

Ainsi, pour la résolution des problèmes évoqués supra, la mise en œuvre effective des solutions s'avère nécessaire.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<b><u>Chapitre préliminaire</u></b> : Présentation de commune de N'Dali, restitution des Observations et ciblage de la Problématique .....	4
<b><u>Section 1</u></b> : Présentation de la Commune de N'Dali et restitution des observations du stage.....	5
<b>Paragraphe 1</b> : Présentation de la commune de N'Dali.....	5
<b>Paragraphe 2</b> : Etat des lieux du fonctionnement du service du développement local et de la planification et bilan de la mise en œuvre du PDC.....	10
<b><u>Section 2</u></b> : Problématique de l'étude.....	21
<b><u>Paragraphe 1</u></b> : Inventaire des problèmes et atouts.....	21
<b><u>Paragraphe 2</u></b> : Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet.....	24
<b><u>Chapitre premier</u></b> Vision globale de résolution de la problématique, cadre théorique et méthodologique de l'étude .....	29
<b><u>Section1</u></b> Vision globale de résolution de la problématique spécifiée	30
<b>Paragraphe 1</b> : Détermination de la vision globale de résolution des problèmes spécifiés.....	30
<b>Paragraphe 2</b> : Cadre théorique de l'étude.....	32
<b><u>Section 2</u></b> : Revue de littérature et méthodologie adoptée.....	37
<b>Paragraphe 1</b> : Revue de littérature.....	37
<b>Paragraphe 2</b> : Méthodologie adoptée.....	44

<b><u>Chapitre deuxième</u></b> : analyse des données, vérification des hypothèses, approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	51
<b><u>Section 1</u></b> : de l'analyse des données a la vérification des hypothèses.....	52
<b>Paragraphe 1</b> : L'analyse des données.....	52
<b>Paragraphe 2</b> : Vérification des hypothèses et diagnostic.....	54
<b><u>Section 2</u></b> : Approches de solutions et les conditions de mise en œuvre.....	55
<b>Paragraphe_1</b> : Des approches de solutions.....	55
<b>Paragraphe 2</b> : Des conditions de mise en œuvre.....	62
<b>CONCLUSION</b> .....	65
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	67
<b>ANNEXES</b> .....	69
<b>Table des matières</b> .....	78

## INTRODUCTION

Au lendemain des indépendances, le Bénin à l'instar des autres Etats africains, a hérité d'une administration coloniale caractérisée par une forte centralisation de l'action publique et la présence du pouvoir à tous les niveaux (du niveau central jusqu'à la dernière unité administrative). Cette option de développement n'a pas favorisé le développement du territoire national car les investissements réalisés ne prennent pas en considération les besoins réels de la population.

Appréciant l'impact de cet héritage colonial sur le développement du Bénin, messieurs Sévérin NSIA et Salomon OKIRI de la Délégation de l'Aménagement du Territoire dans un article intitulé les « Espaces de Développement Partagé (EPP) : un levier de développement pour le décollage des communes au Bénin » font remarquer que : « Les résultats ont été véritablement peu concluants. Une telle démarche a contribué à renforcer les incohérences dans l'action publique, à aggraver les fractures territoriales, à mal valoriser les potentialités régionales des pays, et à mettre de côté les populations à la base dans la conception et la mise en œuvre de projets de développement dont ils sont pourtant bénéficiaires ».

L'héritage de l'administration coloniale ayant montré ses limites et face à ce tableau peu reluisant de la centralisation à outrance de l'administration et du découpage territorial qui est à son image, fragilisé par les tensions politiques et sociales, le Bénin a amorcé le processus de décentralisation avec l'avènement de l'historique conférence nationale de février 1990. A l'issue de cette conférence, le Bénin a opté pour la décentralisation dont les principes ont été posés à travers les articles 150 à 153 de la constitution du 11 décembre 1990. Cette décision a débouché sur l'organisation des états généraux de l'administration territoriale en 1993 qui met l'accent sur les grands axes de la Réforme de l'Administration Territoriale.

Entrant dans sa phase active avec les premières élections communales courant 2002-2003, la décentralisation porteuse d'une lueur d'espoir a pour finalité de promouvoir la démocratie à la base, la bonne gouvernance locale et le développement local durable. Dans ce cadre, les élus locaux doivent non seulement valoriser les potentialités économiques de leur territoire respectif mais aussi amener les populations à comprendre les enjeux de la décentralisation tout en les impliquant dans la gestion des affaires locales. C'est dans ce contexte que la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, prescrit en son article 84 que «la Commune élabore et adopte son Plan de Développement Communal...». Le Plan de Développement Communal (PDC) exprime les priorités de la politique communale et constitue un instrument de cadrage des actions de développement à court et moyen termes initiées par le Conseil communal.

Mais, après cinq ans d'exercice du pouvoir local et selon les résultats du forum sur le bilan de la réforme de l'administration territoriale et la gestion des communes qui s'est tenu à Cotonou du 26 au 28 Novembre 2007, les objectifs prônés par la décentralisation ne sont pas totalement atteints. La première mandature d'élus locaux était confrontée à d'énormes difficultés qui sont entre autres : la réticence des populations à participer effectivement à ce processus, l'incivisme fiscal, la mauvaise gouvernance locale due au manque de transparence dans la gestion de certains maires, la faible réalisation des infrastructures de développement...

Face à ce tableau peu reluisant, la promotion du développement local via l'économie n'est pas encore une réalité car bon nombre de communes jusqu'à nos jours accordent une place négligeable à l'investissement. C'est le cas de la commune de N'Dali où nous avons effectué notre stage. Dans cette commune, les investissements sont faibles et parfois certaines recettes, inscrites à la section d'investissement et mobilisées ne sont pas judicieusement utilisées. Cette situation de consommation peu orthodoxe des recettes d'investissements s'est aggravée par la faible capacité de mobilisation des ressources par la commune. Cet état de choses ne favorise

pas la réalisation des projets inscrits au PDC dans la commune compromettant ainsi les objectifs de développement que se sont assignés les autorités locales en charge de cette commune.

C'est fort de cette situation qui ne favorise pas la promotion de l'économie locale que nous avons choisi de réfléchir sur la « **Problématique du financement du développement local : cas de la commune de N'Dali** ».

L'objectif principal est de proposer des stratégies pour une meilleure réalisation des projets inscrits au PDC.

Pour l'étude de cette question, nous ferons asseoir nos réflexions sur un canevas de trois chapitres qui s'articule comme ci-après :

- le chapitre préliminaire sera consacré au cadre physique de l'étude, aux observations de stage et à la problématique de l'étude ;
- le chapitre premier traitera de la vision globale de résolution de la problématique, du cadre théorique et de la méthodologie de l'étude ;
- et le second chapitre sera réservé à l'analyse des données, à la vérification des hypothèses, aux approches de solutions et aux conditions de mise en œuvre des solutions.

**CHAPITRE PRELIMINAIRE :**  
**PRESENTATION DE LA COMMUNE DE N'DALI,**  
**RESTITUTION DES OBSERVATIONS ET CIBLAGE DE**  
**LA PROBLEMATIQUE**

## **Section 1 : Présentation de la commune de N'Dali et restitution des observations du stage**

Nous consacrerons cette section à la présentation physique de la commune de N'Dali, et à son cadre organisationnel

### **Paragraphe 1 : Présentation de la commune de N'Dali**

Ce paragraphe porte sur les caractéristiques géographiques, démographiques, administratives et économiques de la commune de N'Dali.

#### **I- Situation géographique et données démographiques**

La commune de N'Dali est une commune de droit commun qui s'étend sur une superficie de 3748 km<sup>2</sup> soit 14,50 % de la superficie du département du Borgou et 3,27 % de la superficie totale du Bénin. Située au centre du département du Borgou, elle est limitée au nord par les communes de Bembèrèkè et de Sinendé, au sud par les communes de Parakou et de Tchaourou, à l'est par les communes de Nikki et de Pèrèrè et à l'ouest par les communes de Djougou et de Péhunco. La ville de N'Dali, chef-lieu de la commune, est à plus de 495 Km de Cotonou et à 60 Km de Parakou. Elle constitue un grand carrefour reliant Nikki, Sinendé, Djougou, Malanville et Parakou.

La commune de N'Dali compte au troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH3) en février 2002, une population de 67.379 habitants. C'est une population essentiellement jeune avec 37.899 habitants de moins de 18 ans. Cette forte proportion de jeunes constitue un atout de développement pour la commune à condition qu'ils soient fortement impliqués dans le processus de développement communal. La population de la commune est largement rurale. La densité est de 54,42 habitants/km<sup>2</sup>. Le taux annuel de croissance de la population est de 3,2%. Elle est aussi composée d'une mosaïque de populations notamment les

Baatombu 59,1% ethnies dominantes, les Peulhs (22,4%), les Otamari (5,8%), les Yowa et Lokpa (3,8%), les Yoruba (2,8%), les Dendi (1,9%), les Fons (1,2%), les Adja (0,3%) et autres (2,9%).

L'enracinement des religions étrangères à savoir l'islam, religion dominante (49,5%), le christianisme 16,7% n'a pas pour autant affecté la population de N'Dali à pratiquer le culte traditionnel avec 14,6%. Cette diversité ethnique et religieuse confère à la commune une richesse cosmogonique.

## **II- Organisation de la commune de N'Dali**

L'organisation de la commune aux plans politico-administratif, économique et des acteurs et partenaires au développement local seront les centres d'intérêt qui seront développés.

### **A- Au plan politico-administratif**

La commune, seul niveau de décentralisation au Bénin, est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. A cet effet, la commune de N'Dali est administrée par un organe délibérant, le Conseil communal. Le maire est l'organe exécutif assisté de deux adjoints. Le maire et ses adjoints sont élus par le conseil communal en son sein.

La commune de N'Dali est subdivisée en cinq (5) arrondissements : N'Dali ville, Gbégourou, Bori, Sirarou et Ouénou avec vingt quatre (24) villages administratifs auxquels se rattachent d'importants hameaux comme Banhoukpo et Kakara. (voir annexe n°1)

Les arrondissements sont administrés par des chefs d'arrondissement élus par le conseil communal en son sein, les villages et quartiers de ville sont administrés par des chefs de village ou de quartier de ville.

Suivant l'arrêté communal n°51/014/MCN/SG6-SAG du 10 juin 2009 portant, attributions, organisation et fonctionnement des services restructurés de la mairie, le Cabinet du maire composé du Secrétariat Particulier (SP) et des conseillers, la mairie de N'Dali compte sept (07)

services et seize (16) bureaux (voir annexe n°2) organisés et sous la coordination du secrétaire général conformément au décret n° 2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du Secrétaire Général qui fixe les attributions de ce dernier. Les services sont :

- \* Service de la Transmission et des Chiffres (STC) ;
- \* Secrétariat administratif (SA) ;
- \* Service Affaires Générales (SAG) ;
- \* Service Affaires Financiers (SAF) ;
- \* Service Technique (ST) ;
- \* Service du Développement Local et Planification (SDLP) ;
- \* Service Affaires Sociales, Population et Etat Civil (SASPEC).

Les services sont placés sous la responsabilité des chefs de service et organisés en bureaux animés par des chefs de bureau.

## **B- Activités économiques de la commune de N'Dali**

Elles regroupent les activités productives génératrices d'emplois et de revenus tels que l'agriculture, la transformation des produits agricoles, l'élevage, la pêche, la gestion des ressources naturelles (forêts, carrière), l'artisanat et le commerce regroupés à travers les deux secteurs dominants dans la commune.

- **Le secteur primaire**

A l'instar de la plupart des communes des zones rurales du Bénin, l'activité principale du secteur primaire de la commune de N'Dali est **l'agriculture** avec la production de céréales, du coton, des racines et tubercules, de légumineuses (niébé, soja, voandzou, sésame) et des légumes (piment, légumes feuilles, tomate, oignon). Les grandes zones de production agricole sont représentées par les arrondissements de Bori, Ouénou, Sirarou et Gbégourou et dans une moindre mesure N'Dali.

Le coton, principale culture de rente qui procure des revenus annuels groupés, a vu sa production baisser. En effet, elle est passée de 11206 tonnes pour la campagne 2004-2005 à 381 tonnes pour celle de 2008-2009.

Au niveau de **l'élevage**, les différentes espèces animales rencontrées dans la commune sont : les bovins, les caprins, les ovins, les porcins, les équins et la volaille.

Quant à **la pêche**, elle est une activité très peu développée dans la commune malgré l'aide du Projet d'Appui au Développement de la Pêche Participative Artisanale (PADPPA) dans la localité de Sakarou-Boko. Il faut signaler que beaucoup de femmes pratiquent la pêche avec le panier comme activité génératrice de revenu.

**La transformation des produits agricoles et l'artisanat** qui devraient caractériser le **secteur secondaire** sont très peu développés dans la commune.

La transformation essentiellement manuelle se fait, soit individuellement, soit en groupement avec l'appui des partenaires techniques et financiers (PTF). Les produits couramment transformés sont le soja, le manioc, le karité.

Quant à **l'artisanat**, il a connu une structuration très récente. En effet, grâce à l'appui du Bureau d'Appui aux Artisans (BAA), le collectif des artisans de la commune a été installé pour mieux organiser cette filière identitaire. Ce collectif regroupe toutes les associations d'artisans et est grâce à l'appui, aux formations et au renforcement des capacités facilités par le BAA, un interlocuteur crédible des autorités communales pour la recherche de solutions aux problèmes des artisans.

- **Le secteur tertiaire**

Sur le plan **touristique**, la commune de N'Dali dispose de potentialités peu exploitées. Les informations fournies par le SDLP semblent indiquer l'absence d'un véritable tourisme dans la commune. Toutefois, la forêt

classée de l'Ouémé supérieure et la forêt classée de N'Dali sont des potentialités touristiques à faire valoir à l'actif de la commune. Plusieurs sites touristiques dont les marres fétiches Kobi de Ouénou et Tamarou et le site yô darou à N'Dali, lieu où a disparu tragiquement un cavalier avec son cheval en temps de guerre pourraient être aménagés et valorisés.

**L'hôtellerie** n'est pas du tout développée dans la commune. Le seul et unique centre d'hébergement dans la commune est celui des religieux.

Dans la branche **commerciale** de ce secteur, La commercialisation des produits agricoles et artisanaux se fait soit localement soit dans les marchés environnants. Vingt quatre marchés périodiques servent à animer le commerce dans la commune de N'Dali.

De part sa situation géographique : ville carrefour, la ville de N'Dali joue le rôle de plate forme commerciale, elle reçoit les vivriers des autres communes telles que Nikki, Pèrèrè, Kalalé, Sinendé, Bembéréké, etc. avant le convoiement vers Parakou ou Malanville.

### **C- Les acteurs et les partenaires au développement de la Commune**

Le financement du développement de la commune de N'Dali est marqué surtout par l'intervention des Partenaires Techniques et Financiers, accompagné de l'appui de certains acteurs tels que les ONGs, les associations confessionnelles à travers la mise en œuvre des projets et programme au profit des populations. Ceux-ci interviennent, chacun suivant sa vision, son approche et les activités estimées pertinentes (voir annexe n°3).

## **Paragraphe 2 : Etat des lieux du fonctionnement du service du développement local et de la planification et bilan de la mise en œuvre du PDC**

### **I- Le Service Développement Local et Planification (SDLP)**

Le service du développement local et de la planification, est au regard de ses attributions, l'un des services stratégiques de la mairie en ce sens qu'il est au cœur du processus du développement de la commune. C'est au sein de celui-ci que s'est précisément déroulé notre stage.

Il a pour mission essentielle, l'élaboration des avant-projets des documents de planification, la tenue des données statistiques, il assure la mise en œuvre du Plan de Développement Communal, la coordination des réflexions pour élaborer les documents d'urbanisme la coopération décentralisée, l'intercommunalité l'exécution des projets inscrits au Programme d'Investissement de l'Etat et la promotion de l'économie locale.

Le Service du Développement Local et de la Planification (SDLP) comprend trois bureaux. Il s'agit du :

#### **❖ Bureau de la planification développement et de l'intercommunalité**

Ce bureau est chargé de :

- suivre la mise en œuvre du Plan de Développement de la Commune (PDC) et des plans annuels et trimestriels ;
- participer aux travaux d'élaboration des plans d'aménagement du territoire et de veiller à leur mise en œuvre ;
- animer et de coordonner les projets de coopérations décentralisées et d'intercommunalité ;
- créer et de gérer le fichier des organisations de la société civile.

#### **❖ Bureau d'élaboration des projets et tenue des données statistiques**

Il est chargé de :

- identifier et monter les projets de développement ;
- élaborer les fiche de demande de financement ;
- collecter les données statistiques de la commune ;
- proposer des outils et suivre les activités de la commune.

❖ Bureau d'appui aux initiatives communautaires

Il est chargé de :

- veiller à la mise en œuvre du programme de promotion des micro, petites et moyennes entreprises dans la Commune ;
- faire l'analyse économique et financière des projets de promotion économique ;
- promouvoir les institutions de micro finances et de suivre leurs activités ;
- réaliser, de superviser ou de suivre toutes enquêtes socio-économiques au niveau de la commune.
- de suivre les activités des ONG sur le territoire de la Commune.

Le fonctionnement de ce service est détaillé par bureau. Ainsi, de nos observations de stage, nous retenons les points suivants :

- ✓ Le SDLP est animé par trois agents dont deux sont de la catégorie A et un de la catégorie B. Le Chef du SDLP est titulaire d'une maîtrise en Géographie et Aménagement du territoire. **Le service est animé par un personnel qualifié.** En plus de sa fonction de coordination du service, le C/SDLP anime le bureau de la planification, du développement et de l'intercommunalité. Il s'agit d'un cumul de fonction dû à **l'insuffisance de personnel** ; ce qui ne favorise pas le fonctionnement normal de ce bureau.
- ✓ Dans son projet de développement, la Coopération Suisse a mis à la disposition de la commune de N'Dali un animateur du Développement du Territoire (ADT). Il a une maîtrise en Sciences Economiques et a pour principales attributions d'accompagner

l'émergence et la priorisation des aspirations des populations aux niveaux villageois, inter-villageois et communal, d'appuyer les concertations entre les populations, les élus communaux et les services techniques pour la satisfaction des besoins à la base, d'appuyer les communes dans la mobilisation des ressources humaines et financières pour la satisfaction des besoins exprimés par les populations et la gestion des ouvrages, de contribuer à l'éducation du citoyen communal et à la mobilisation des ressources locales. Mais force est de constater que l'ADT, cumule sa fonction avec celui du chef bureau élaboration des projets et tenue des données statistiques. Ce fait est dû toujours à l'insuffisance de personnel et on assiste à **la non fonctionnalité du Bureau élaboration des projets et tenues des données statistiques.**

- ✓ Le chef bureau appui aux initiatives communautaires a une licence en sciences économiques. Il dispose de compétences nécessaires à la mise en œuvre des attributions de ce bureau.
- ✓ Nul ne doute de l'importance du SDLP dans le processus du développement de la commune, c'est d'ailleurs le maillon clé du développement local. Mais nous avons constaté que le quotidien a pris le pas sur la planification, la promotion économique locale et la coopération décentralisée. **Il n'y a pas une véritable politique organisée autour de la planification du développement économique.** Ce service dispose de deux cadres de conception mais il **manque de dynamisme.** Ce qui entraîne un ralentissement dans l'exécution des tâches, d'où l'inefficacité du service. Le SDLP n'a pas souvent de fournitures de bureau mais dispose d'un ordinateur de bureau. Certes, le besoin est exprimé mais n'est pas satisfait à temps soit par lenteur du Service des Affaires Financières, soit par rupture de stock. **Ainsi, la mairie de N'Dali souffre d'une lenteur administrative et d'un manque de fournitures et matériels de bureau.**

- ✓ La collecte des données et l'appui aux initiatives communautaires sur le territoire de la commune nécessite de moyens roulants. Le SDLP ne dispose d'aucun moyen de déplacement pour pouvoir mettre en œuvre cette attribution. **Il n'y a donc pas de moyen roulant au SDLP**
- ✓ Le bon fonctionnement du SDLP nécessite des rencontres hebdomadaires assurées par le chef service en vue d'évaluer les actions en cours. Mais ces rencontres ne sont pas effectives pour évaluer le travail accompli au niveau des services. Il y a **une inexistence de suivi et d'évaluation des actions initiées**. L'absence répétée des cadres à leurs bureaux pour des raisons diverses empêche la bonne continuité du service. **Il y a un manque de professionnalisme et l'ignorance des responsabilités qu'induit la décentralisation.**

## **II- Bilan de la mise en œuvre du Plan de Développement Communal de N'Dali**

Un bref rappel de l'élaboration du PDC sera fait avant la présentation du bilan de mise en œuvre proprement dit.

### **A- Elaboration du PDC**

Dans le souci d'assurer un mieux être des populations, les autorités locales conçoivent des projets et programmes au profit des populations qui, s'inscrivent tous dans une stratégie globale fondée sur le développement des capacités au niveau des communautés et groupes vulnérables concernés, à s'organiser, à planifier et à exécuter leurs activités en s'appuyant sur l'utilisation des outils adaptés.

Pour accomplir cette noble mission, la commune de N'Dali s'est dotée, avec l'appui technique et financier du projet Appui au Développement des Communes et aux Initiatives locales (ADECOI) d'un Plan de Développement Communal (PDC)<sup>1</sup> en 2003.

---

<sup>1</sup> Dispositions de l'article 84 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

Prévu pour cinq ans, ce plan d'un montant global de **cinq milliards cinq cent quatre vingt huit millions huit cent trente mille (5.314.687.000)** francs CFA, comporte vingt (20) actions regroupés en quatre domaines (voir annexe n°4). Les autorités communales, la recette perception, et le service des affaires financières de la commune sont chargés de la mobilisation de fonds nécessaires à la mise en œuvre du PDC, sans oublier les populations dont les contributions sont indispensables.

Les sources avérées et/ou potentielles de financement sont :

- Les ressources propres de la commune ;
- Les dotations et subventions de l'Etat;
- La contribution des ONGs ;
- Les apports des populations ;
- Les partenaires techniques et financiers ;
- Les autres ressources financières.

Les autres ressources concernent les dons, legs et fonds de concours, mais elles ne sont pas légions.

## **B-Mise en œuvre du PDC**

Le service du développement local et de la planification est la cellule d'exécution du PDC. A la lecture des rapports d'exécution, le bilan est loin d'être reluisant. En effet, le PDC au lieu d'être présenté par programmes subdivisés en plusieurs projets, est décliné par domaines, lesquels domaines sont à leur tour divisés par secteurs et par actions envisagées. **Cette manière de présenter le PDC ne permet pas une bonne lisibilité de ce document.** Mais à contrario les plans annuels d'investissement (PAI) sont subdivisés en projets planifiés. Pour mieux faciliter la mise en œuvre, le PAI est subdivisé en plan semestriel. **Cette manière de planifier le PAI ne facilite pas le contrôle de l'exécution des projets** car il faut attendre six (6) mois avant de faire le bilan d'exécution du PAI.

La lecture des rapports des PAI montre que **la plupart des activités ne sont pas exécutées.** Celles qui sont exécutées sont celles qui ont reçu l'appui

du FADeC et des partenaires techniques et financiers. **Existence d'un appui financier pour la réalisation de certains projets (force).** La mairie même essaie de mener des travaux tels que la réfection de marché ou d'école. Elle fait aussi des sensibilisations et des plaidoyers.

Une cellule de suivi-évaluation du PDC a été mise en place par le maire pour suivre la réalisation du PDC. Cette cellule est chargée de vérifier si les divers projets et programmes inscrits au PDC sont exécutés conformément aux prévisions et aux objectifs fixés. Mais dans les faits, cette cellule n'est véritablement pas fonctionnelle. Elle manque de moyens de travail. Par conséquent, **le PDC n'a véritablement pas connu un suivi.**

#### **\* Rendement des recettes propres**

En se référant aux comptes administratifs des cinq dernières années, nous avons effectué un certain nombre de constats, qui constituent des obstacles dans la mise en œuvre du PDC.

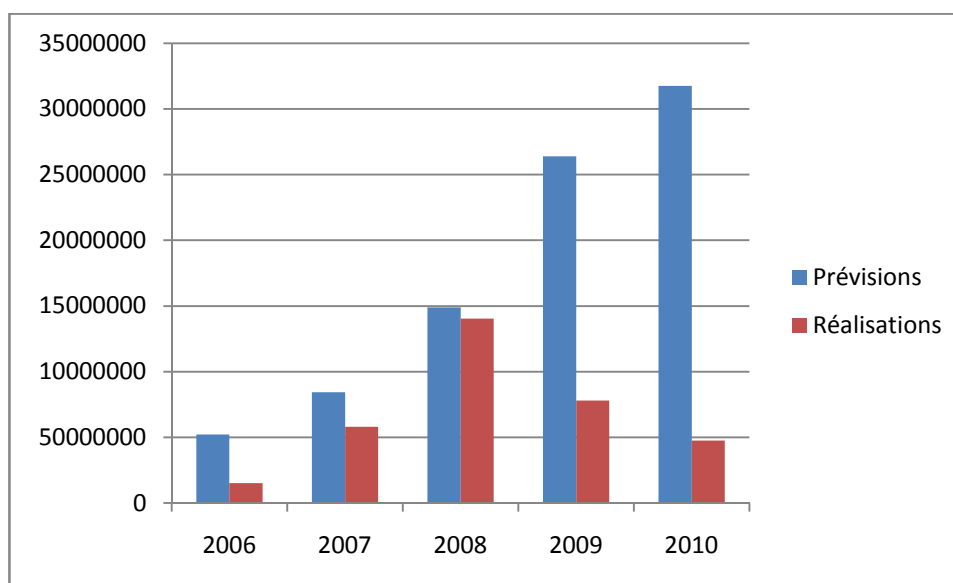
Les recettes budgétaires de la commune de N'Dali comprennent les recettes propres qui regroupent les recettes fiscales et non fiscales ainsi que les reversements effectués par l'Etat dans le cadre de la fiscalité partagée (TVA, taxe de voirie et autres recettes).

**Tableau n°1 : Présentation des recettes propres de la commune**

Années	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
2006	52.060.381	15.019.968	28,87 %
2007	84.267.107	58.015.654	68,87 %
2008	148.804.846	140.373.096	94,33 %
2009	263.848.402	77.913.022	25,74 %
2010	317.554.505	47.532.186	15 %

**Source : SAF Mairie N'Dali.**

**Graphique n°1 : Présentation du rendement des recettes propres de la commune**



En tant que bénéficiaire des projets inscrits au PDC, la commune a un grand rôle à jouer dans la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du PDC. Ce qui suppose l'exploitation de toutes les potentialités de la commune, et la mise en œuvre des moyens nécessaires. **Mais ces ressources constituées d'impôts locaux et des recettes issues des prestations des services de la mairie sont très peu recouvrées et l'inexistence d'une Recette Auxiliaire des Impôts (RAI) dans la commune,**

n'est pas de nature à améliorer la mobilisation. Notons que la RAI compétente pour la commune de N'Dali est celle de Parakou.

L'analyse de l'évolution de la mobilisation des recettes propres de la commune montre qu'entre 2007 et 2008 ces ressources ont connu une forte croissance. Ceci est due au redressement fiscal sur les arriérés des diverses patentes, aux ristournes sur exploitation des carrières lors de réalisation de la route Djougou-N'Dali, aux patentes complémentaires provenant de Bénin Télécoms SA et les opérateurs de téléphonie mobile (MTN, MOOV et BBCOM), aux ventes de quelques parcelles par la mairie. Tandis qu'entre 2009 et 2010, elles ont connu une chute drastique, ceci est due d'une part à la diminution du taux d'imposition des usines, à la suppression de certaines taxes et impôts, à la non disponibilité des parcelles à vendre et d'autre part au FADeC car avec l'avènement de ce fonds les efforts de mobilisation des ressources propres de la commune de N'Dali ont diminué. Ainsi, nous constatons **une baisse progressive de la mobilisation des recettes propres.**

#### **\* Présentation du budget de la commune de 2005 à 2009**

Le budget de la commune est divisé en deux sections, la section de fonctionnement et celle d'investissement.

**Tableau n° 2 : Le budget communal en recettes et dépenses de 2005 à 2009**

Nature	Budget de fonctionnement			Budget d'investissement		
	Prévision	Réalisation	Taux de réalisation (%)	Prévision	Réalisation	Taux de réalisation (%)
<b>2005</b>						
<b>Recettes</b>	119287 486	36 419 721	30,39	134 015 987	34 837 675	25,99
<b>Dépenses</b>	119 287 486	38 314 711	32,12	134 015 987	31 685 153	23,64
<b>2006</b>						
<b>Recettes</b>	108 452 000	46 550 748	42,92	180 197 253	75 825 832	42
<b>Dépenses</b>	108 452 000	48 431 313	44,66	180 197 253	54 567 824	30,28
<b>2007</b>						
<b>Recettes</b>	150 448 426	106 933 783	71,08	253 149 470	149 077 461	58,89
<b>Dépenses</b>	150 448 426	86 881 672	58	253 149 470	136 743 547	54
<b>2008</b>						
<b>Recettes</b>	197 809 680	179 596 658	90,79	280 798 900	102 294 081	36,80
<b>Dépenses</b>	197 809 680	106 474 612	53,82	280 798 900	90 269 284	32,14
<b>2009</b>						
<b>Recettes</b>	313 193 218	110 782 466	35,37	333 884 032	251 785 960	75,41
<b>Dépenses</b>	313 193 218	130 830701	41,77	333 884 032	344 253 643	103,10

**Source : Réalisé à partir des comptes administratifs exercices 2005 à 2009**

L'analyse du tableau montre que de 2005 à 2006 les recettes ont évolué en dent de scie avec un taux moyen de 36,65% tandis que le taux de réalisation des dépenses avoisine la moyenne 38,39%. Au niveau de l'investissement, le taux moyen de réalisation des recettes au cours de la même période est de 24,81% et le taux de réalisation des dépenses est 26,96%.

Entre 2007 et 2009 le taux moyen de réalisation des recettes de fonctionnement est de 65,75% contre un taux moyen de réalisation des dépenses de 51,20%. Les recettes d'investissement au cours de la même période est en moyenne de 57,03% contre une moyenne des dépenses d'environ 57,35%.

En comparant les deux périodes, les recettes de fonctionnement ont connu un accroissement au cours de la période de 2007 à 2009 de 29,10% tandis que les dépenses ont connu un léger accroissement de 12,81%. Quant aux recettes d'investissement, elles ont connu une augmentation de 32,22% entre 2007 et 2009 contre une augmentation de 30,29% au niveau des dépenses d'investissement.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de quelques indicateurs de l'équilibre financier de la commune.

**Tableau n°3 : Equilibre financier de la commune de N'Dali 2005 à 2009 en FCFA**

Principaux agrégats	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes réelles de fonctionnement	36 419 721	46 550 748	106 933 783	179 596 658	110 782 466
Dépenses réelles de fonctionnement	38 314 711	48 431 313	86 881 671	106 474 612	130 830 701
Epargne ou déficit de financement (1-2)	-1 894 990	-1 880 565	20 052 112	73 122 046	-20 048 235
Recettes réelles d'investissement	34 837 675	75 825 832	149 077 461	102 297 081	251 785 960
Capacité d'autofinancement des investissements (3+4)	32 942 685	73 945 267	169 129 573	175 419 127	231 737 725
Dépenses réelles d'investissement	31 685 153	54 567 824	136 743 547	90 269 284	344 253 643
Capacité ou besoin de financement (5-6)	1 257 532	19 377 443	32 386 026	85 149 843	-112 515 918

**Source** : réalisé à partir des comptes administratifs exercices 2005 à 2009

Le tableau ci-dessus montre qu'en dehors de 2007 et 2008 où l'épargne nette a été positive, elle n'a connu que des montants négatifs sur les autres années (2005, 2006 et 2009). Ce constat montre l'importance des dépenses de fonctionnement par rapport aux recettes de fonctionnement.

L'absence de l'amortissement de la dette sur les cinq (05) années se justifie par le non recours de la commune à l'emprunt pour le financement des investissements.

La situation financière de la commune de N'Dali de 2005 à 2008 est équilibrée, mais en 2009 elle a un besoin de financement de cent douze millions cinq cent quinze mille neuf cent dix-huit (112 515 918) francs CFA en 2009 CFA. **Nous remarquons que la capacité d'investissement est sous exploitée.**

## Section 2 : Problématique de l'étude

L'inventaire des atouts et problèmes de la commune nous conduira à cibler la problématique, la justifier.

### **Paragraphe 1: Inventaire des problèmes et atouts**

Dans une première partie, nous ferons l'inventaire des atouts et des problèmes et dans une seconde partie nous regrouperons les problèmes par centre d'intérêt.

#### **I- Inventaire des atouts et faiblesses**

##### **A- Inventaire des atouts**

La commune de N'Dali dispose des atouts suivants :

- ❖ une bonne position géographique ;
- ❖ La ville de N'Dali joue le rôle de plate forme commerciale ;
- ❖ l'existence des opportunités d'affaires ;
- ❖ l'existence des services marchands ;

- ❖ l'existence d'une préparation technique du budget ;
- ❖ le taux de réalisation des recettes de fonctionnement est acceptable ;
- ❖ le recours progressif à un personnel jeune pour la relève est un gage de vitalité pour l'administration communale ;
- ❖ le PDC comporte des programmes et projets ambitieux ;

## **B- Inventaire des faiblesses**

Au nombre des faiblesses nous avons :

- l'insuffisance de personnel ;
- la non fonctionnalité du Bureau élaboration des projets et tenues des données statistiques ;
- l'absence d'une véritable politique organisée autour de la planification du développement économique ;
- le manque de dynamisme ;
- la lenteur administrative et d'un manque de fournitures et matériels de bureau ;
- l'inexistence de moyen roulant au SDLP ;
- l'inexistence de suivi et d'évaluation des actions initiées ;
- le manque de professionnalisme et l'ignorance des responsabilités ;
- la difficulté de contrôle de l'exécution des projets inscrits au PAI ;
- la faible réalisation des activités inscrites au PAI ;
- le faible suivi du PDC ;
- la faible mobilisation des ressources propres ;
- l'inexistence de la recette auxiliaire des impôts dans la commune ;
- la baisse progressive de la mobilisation des recettes propres ;
- la capacité d'investissement sous exploitée.

## II- Regroupement des problèmes par centres d'intérêts

Tableau n°4 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêts

N°	Centre d'intérêt	Constats	Problématiques	Problèmes généraux
1	Organisation et fonctionnement de l'administration	<ul style="list-style-type: none"> <li>- insuffisance de personnel</li> <li>- non fonctionnalité du Bureau élaboration des projets et tenues des données statistiques</li> <li>- manque de dynamisme du personnel</li> <li>- lenteur administrative et manque de fournitures et matériels de bureau</li> <li>- manque de professionnalisme et ignorance des responsabilités</li> </ul>	Gestion administrative non optimale	Problématique de la gestion optimale des ressources humaines et matérielles de la mairie de N'Dali
2	Mobilisation et gestion des ressources financières pour le PDC de N'Dali	<ul style="list-style-type: none"> <li>- absence d'une véritable politique autour de la planification du développement économique</li> <li>- difficulté de contrôle de l'exécution des projets inscrits au PAI</li> <li>- faible réalisation des activités inscrites au PAI</li> <li>- faible suivi du PDC</li> <li>- inexistence de moyen roulant au SDLP</li> <li>- faible mobilisation des ressources propres</li> <li>- inexistence de la recette auxiliaire des impôts</li> <li>- baisse progressive de la mobilisation des recettes propres.</li> <li>- capacité d'investissement sous exploitée</li> <li>- inexistence de suivi et d'évaluation des actions initiées</li> <li>- cellule de suivi du PDC peu opérante</li> </ul>	Mobilisation et gestion non optimales des ressources financières pour le PDC de N'Dali	Problématique de financement optimal du développement à la base dans la commune de N'Dali

**Source : Observations de stage**

## **Paragraphe 2 : Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet**

Une fois notre problématique choisie, nous allons procéder à sa justification.

### **I- Choix de la problématique**

Une analyse des différents problèmes identifiés lors de l'état des lieux nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêts représentent plusieurs problématiques. L'éradication de leurs causes respectives permettra de faire de l'administration communale, une administration capable d'accompagner efficacement le processus de développement à la base.

Les différentes problématiques identifiées sont les suivantes :

- problématique de la gestion des ressources humaines et matérielles à la mairie de N' Dali ;
- problématique du financement du développement local dans la commune de N'Dali.

La résolution de la première problématique aboutira à la dotation de la mairie en personnel compétent et en effectif suffisant puis en matériels informatiques et en fournitures de bureau. Pour ce faire, il faut bien trouver les ressources financières. Or, elles font défaut à la commune. De plus cette problématique a déjà fait l'objet d'un mémoire soutenu en 2009 sur la même commune par un étudiant du cycle I de l'ENAM et porte sur : « **Gestion des ressources humaines communales : cas de la commune de N'Dali** ». Par conséquent, nous pensons qu'il est judicieux de contribuer à résoudre la seconde.

La deuxième problématique intéresse à plus d'un titre notre domaine de formation et fera l'objet de notre choix. Ce choix est guidé par le souci de mettre en application les connaissances acquises en matière de planification, de décentralisation et d'économie locale.

Il convient de constater que depuis la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin, le financement du développement local est devenu plus que jamais une préoccupation constante, un défi à relever au regard des capacités financières limitées des communes, de la précarité des ressources locales, de la difficulté de certains élus locaux à s'accommoder des grands défis de développement qui s'imposent désormais au niveau local. Ceci est un fait tangible, un fait qui renforce les diverses inquiétudes inhérentes à la réelle exécution des projets de développement local identifiés dans les plans de développement communaux.

Dans cet environnement, comment les communes en général et en particulier la commune de N'Dali peuvent-elles vraiment financer et mettre en œuvre leurs plans de développement, élaborés conformément aux exigences des lois de décentralisation. C'est un problème majeur et l'enjeu est de taille.

Ainsi, dans le souci d'asseoir un environnement financier favorable pour un réel développement local de la commune de N'Dali, nous avons choisi de réfléchir sur la problématique du financement du développement local.

C'est donc dans le but de participer à la résolution des problèmes spécifiques liés à cette problématique que nous l'avons formulé sous le thème : « **Problématique du financement du développement local : cas de la commune de N'Dali** ».

## **II- Justification du sujet**

En focalisant notre étude sur la problématique du financement du développement local de N'Dali, et après une analyse minutieuse des différents problèmes, nous observons aujourd'hui que les principales sources de financement de la commune sont constituées du produit de la fiscalité locale, du transfert par l'Etat de certaines ressources par le biais du

FADeC et des ressources non fiscales. Ainsi, le budget local est faible au regard des besoins énormes à satisfaire. Bien que fortement grevées par des charges de fonctionnement qui ne permettent pas un quelconque investissement, les recettes budgétaires de la commune de N'Dali sont encore en grande partie faibles.

Cette situation résulte-t-elle de la difficulté à élargir le gisement fiscal de la commune? La question ainsi posée est d'autant plus pertinente que l'observateur du processus de décentralisation territoriale comprend difficilement l'écart entre l'ambition affichée dans le PDC et la réalité concrète, traduite entre autres par la capacité d'auto financement de la commune. Selon le rapport national sur le financement du développement local, « la lecture de la plupart des budgets issus de la mise en œuvre de la décentralisation fonctionne encore avec des budgets disproportionnés en terme de ratio investissement sur budget global comparé au ratio fonctionnement sur budget global »<sup>2</sup>.

La préoccupation majeure qui doit retenir l'attention des acteurs est surtout de savoir :

- la manière dont les investissements sont financés pour assurer à la commune une viabilité et un développement durable ;
- la présence, les rôles et place des différents partenaires dans le financement des investissements communaux ;
- la position stratégique de leur commune en matière de financement des investissements, seul gage de leur suivie et de leur développement ;
- les ressources endogènes et les potentialités intrinsèques de la commune pour attirer les investissements nationaux et étrangers.

---

<sup>2</sup> Choisir investir dans le développement local, Rapport national sur le financement du développement local, page 24, 2004.

Toute cette série d'interrogations pourrait se résumer à la question majeure de savoir quels sont les mécanismes de financement du PDC qui peuvent être envisagés de manière à satisfaire les besoins exprimés par les populations et contenus dans ce document.

Cette interrogation principale donne lieu aux questions subsidiaires qui suivent :

- quelles sont les sources de financement du PDC de N'Dali?
- quelle est la contribution des ressources propres au financement du développement local ?
- peut-on améliorer la contribution de la fiscalité locale ?
- quelle est l'évolution des dotations FADeC investissement?

Il s'agit, à travers cet ensemble de questions, d'inventorier les diverses origines des ressources de financement du PDC, de relever les différents déséquilibres au regard de la faiblesse des ressources propres, d'analyser la capacité d'auto financement de la commune et de proposer une stratégie de mobilisation des ressources capables de combler les gaps financiers.

C'est pour toutes ces raisons que nous avons décidé de focaliser la suite de notre travail sur la résolution de cette problématique, à travers le thème intitulé : « **Problématique du financement du développement local : cas de la commune de N'Dali** ». Cette préoccupation cruciale mérite d'être examinée à travers les flux financiers en direction de la commune. Elle est d'autant plus cruciale au regard des articles 186<sup>3</sup> et 187<sup>4</sup> de la loi n°97-029 du 15 janvier 1997 portant organisation des communes et de la volonté les

---

<sup>3</sup> « Pendant une période de trois ans à compter de la mise en place des organes des communes, l'Etat assure leur bon fonctionnement, en octroyant des subventions et des crédits spéciaux aux communes dont les ressources financières se révèlent insuffisantes pour l'équilibre de leur budget de fonctionnement.

Ces subventions et crédits spéciaux doivent faire annuellement l'objet d'une inscription au budget de l'Etat ».

<sup>4</sup> « La commune qui, deux ans après la suppression de la subvention de l'Etat, n'est pas en mesure de disposer de ressources financières propres pour son fonctionnement, peut faire l'objet d'une fusion, conformément aux dispositions de la présente loi ».

partenaires techniques et financiers de ne pas pouvoir financer les charges administratives de la commune.

L'enjeu étant de rechercher les voies et moyens qu'il faut adopter pour assurer une mise en œuvre effective du PDC de la commune de N'Dali, le problème général est celui de **la faible réalisation des projets inscrits au PDC.**

De ce problème général, découlent les problèmes spécifiques ci-après:

- **mobilisation insuffisante des ressources nécessaires à la mise en œuvre du PDC ;**
- **faible participation du secteur privé au financement des projets communaux ;**
- **consommation non optimale des recettes d'investissement.**

Il nous faut à présent aborder la vision de résolution de la problématique spécifiée.

**CHAPITRE I :**

**VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA  
PROBLEMATIQUE, CADRE THEORIQUE ET  
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE**

Nous aborderons successivement dans ce chapitre la vision globale de résolution de la problématique, le cadre théorique et méthodologique de l'étude.

## **Section1 : Vision globale de résolution de la problématique spécifiée**

Cette partie sera consacrée à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée et du cadre théorique et méthodologique de l'étude.

### **Paragraphe 1 : Détermination de la vision globale de résolution des problèmes spécifiés**

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

#### **I- Approche générique de résolution du problème général**

Rappelons que le problème général est celui de **la faible réalisation des projets inscrits au PDC**. S'agissant de ce problème, notons qu'une stratégie basée sur l'approche théorique de la mobilisation des ressources financières endogènes, matérielles et humaines qui s'appuie sur les acteurs locaux à travers un partenariat gagnant-gagnant serait retenue. C'est une approche qui encourage la mobilisation locale, la prise en charge du développement endogène par les acteurs locaux en s'appuyant sur les ressources réelles.

Nous nous trouvons dans la théorie de la mise en œuvre efficiente du PDC.

## **II- Approche générique de résolution des problèmes spécifiques**

Nous aborderons ici l'approche générique relative à chaque problème spécifique.

### **A- Approche théorique relative au problème spécifique n° 1**

La décentralisation étant entendue comme le transfert de la gestion des affaires d'un territoire à des autorités locales, élues ; les communes devront répondre aux exigences de développement et prendre en charge elles-mêmes leur développement local. Toutefois, sans une planification des actions qui tiennent compte des contraintes, des potentialités et des besoins de la population au niveau local, aucun développement n'est possible. Ce qui implique que les autorités locales doivent non seulement avoir une vision globale du développement de leur territoire mais elles doivent aussi être en mesure d'identifier et de mobiliser les ressources indispensables à la concrétisation de leur vision. Elles doivent alors faire recours à tout ce qui contribuerait à la réalisation des projets de développement qu'elles auraient retenus, en tenant compte des aspirations des populations.

Ainsi la résolution du problème spécifique n°1 envisagera les conditions nécessaires à la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du PDC.

### **B- Approche générique liée au problème spécifique n° 2**

Concernant le problème spécifique, faible participation du secteur privé dans le financement des projets communaux, elle découle du fait que les autorités communales placent malheureusement la commune dans une position d'assistanat permanent. Or, au vue des nombreux problèmes de développement qui se posent à la base, l'apport du secteur privé devrait contribuer à financer certains investissements locaux. Il conviendrait de faire appel aux investisseurs locaux en vue de l'émergence d'un entrepreneuriat local à même de contribuer au financement des investissements locaux.

### C- Approche générique liée au problème spécifique n° 3

La question du développement local est étroitement liée à la question de la gestion des ressources locales. Une bonne gestion des ressources implique non seulement leur mobilisation mais aussi et surtout la planification et la maîtrise des procédures de leur utilisation. La répartition de la richesse ou des ressources locales ne doit laisser de côté aucun domaine, surtout l'investissement. Et tout doit être mis en œuvre afin que les ressources affectées à un domaine de la vie locale, servent effectivement à ce pour quoi elles ont été destinées.

Ainsi, concernant le problème spécifique n°3, relatif à la non consommation optimale des recettes d'investissement, sa résolution passera entre autres par la prise des mesures pouvant faciliter la consommation optimale de ces recettes d'investissement.

**Tableau n°5 : Synthèse des approches par problème**

Niveau spécifique	Problèmes spécifiques	Caractères des approches théoriques retenues (approches génériques)
1	Mobilisation insuffisante des ressources nécessaires à la mise en œuvre du PDC	Approche générique basée sur une meilleure mobilisation des ressources propres de la commune
2	Faible participation du secteur privé au financement des projets communaux	Approche générique basée sur la prise des mesures visant à amener le secteur privé à participer au financement des projets communaux
3	Consommation non optimale des recettes d'investissement	Approche générique fondée sur la mise en place des mesures visant à faciliter la consommation des recettes d'investissement

**Source : Réalisé par nous-même**

### Paragraphe 2 : Cadre théorique de l'étude

Remédier au problème général qu'est la faible réalisation des projets inscrits au PDC dans la commune de N'Dali suppose que ses manifestations sont connues.

Ainsi, après avoir fixé les objectifs visés par notre étude, nous recherchons les causes spécifiques censées être à la base des problèmes spécifiques déterminés. A la suite de l'identification de ces causes, des hypothèses de recherche seront formulées. Les outils théoriques d'analyse de données et les enquêtes nous seront d'une grande utilité dans la vérification desdites hypothèses afin d'établir des diagnostics.

De même, nous allons faire une revue de littérature qui nous permettra de nous assurer au préalable des travaux réalisés sur le sujet et de définir les méthodes à adopter dans le cadre de la présente étude.

## **I- Formulation des objectifs de l'étude et des hypothèses de recherche**

La fixation des objectifs poursuivis se fera en termes d'objectif général et d'objectifs spécifiques.

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

L'objectif général est de proposer des stratégies en vue d'une meilleure réalisation des projets inscrits au PDC dans la commune de N'Dali.

### **B- Objectifs spécifiques**

Il s'agit pour les problèmes spécifiques :

- **d'envisager les conditions nécessaires à la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du PDC ;**
- **de suggérer des mesures visant à impliquer le secteur privé dans le financement des projets communaux ;**
- **de proposer les mesures visant à accroître la consommation des recettes d'investissement.**

L'atteinte de ces objectifs permettra à terme d'optimiser la réalisation des projets inscrits au PDC en vue de donner une dimension nouvelle au développement local.

## **II- Formulation des hypothèses**

Elle concerne les niveaux spécifiques de l'analyse. Notons qu'en recherche diagnostic, l'hypothèse est une proposition explicative de l'avènement d'un problème qui associe un spécifique à une cause spécifique.

► **Problème spécifique n°1** : difficultés de mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du PDC.

Dans l'optique de la résolution de ce problème, nous avons identifié une seule susceptible d'être à son origine. Il s'agit d'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres.

**L'hypothèse spécifique n°1** est la suivante : l'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres justifie la faible mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du PDC.

► **Problème spécifique n°2** : faible participation du secteur privé au financement des projets communaux.

A ce niveau, une seule cause nous paraît évidente. Il s'agit de la non implication du secteur privé au processus d'élaboration du PDC.

**Hypothèse spécifique n°2** : la faible participation du secteur privé au financement des projets communaux s'explique par sa non implication au cours du processus d'élaboration du PDC.

► **Problème spécifique n°3** : consommation non optimale des recettes d'investissement réalisées.

L'analyse du problème de la consommation non optimale des recettes d'investissement réalisées nous a conduit à identifier une cause pouvant expliquer ce problème. Il s'agit là de la non maîtrise des procédures de passation des marchés publics.

**L'hypothèse spécifique n°3**: La faible consommation des recettes d'investissement est due à la non maîtrise des procédures de passation de marchés publics.

Le récapitulatif de tout ce qui précède (problématique, objectifs, causes supposées et hypothèses) est présenté dans le Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ci-après :

Tableau n°6: Tableau de Bord sur le thème : « Problématique du financement du développement local : cas de la commune de N'Dali ».

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
NIVEAU GENERAL		Faible réalisation des projets inscrits dans le PDC	Proposer des stratégies en vue d'une meilleure réalisation des projets inscrits au PDC dans la commune de N'Dali	---	---
N I V E A U  U X  S P E C I F I Q U E S	1	Difficultés de mobilisation des ressources propres nécessaires à la mise en œuvre du PDC	Envisager les conditions nécessaires à la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du PDC	Insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres	L'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres justifie la faible mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du PDC
	2	Faible participation du secteur privé au financement des projets communaux	Suggérer des mesures visant à accroître l'implication du secteur privé dans le financement des projets communaux	Non implication du secteur privé lors de l'élaboration du PDC	La faible participation du secteur privé au financement des projets communaux résulte de sa non implication lors du processus d'élaboration du PDC
	3	Consommation non optimale des recettes d'investissement	Proposer des mesures d'optimisation de la consommation des recettes d'investissement	Non maîtrise des procédures de passation des marchés publics	La faible consommation des recettes d'investissement est à la non maîtrise des procédures de passation des marchés

Source : Résultat de nos recherches

Il est important avant d'aborder la méthodologie utilisée, de chercher à connaître le niveau des travaux déjà réalisés sur les PDC.

## **Section 2 : Revue de littérature et méthodologie adoptée**

Avant d'aborder la méthodologie qui a été suivie dans cette étude, nous ferons une revue de la littérature relative à notre sujet.

### **Paragraphe 1: Revue de littérature**

La revue de la littérature consiste dans le cadre d'une étude à présenter le point des connaissances sur les problèmes en résolution en termes d'outil de collecte et d'analyse des données.

Ainsi, la question de la mobilisation des ressources, surtout celles financières, nous semble être au cœur de la problématique de développement local. A cet effet, les recherches que nous avons faites portent sur les auteurs qui ont abordé la question du financement du développement local, celle de la mobilisation des ressources propres des communes en vue d'une autonomie financière.

#### **\* De la notion de développement local**

Yves AUTON (1982) dans Actes des états généraux des pays<sup>5</sup>, affirme que «Le développement local n'est pas la croissance, c'est un mouvement culturel, économique et social qui tend à augmenter le bien-être d'une société. Il doit valoriser les ressources du territoire par et pour les groupes qui occupent le territoire. Il doit être global et multidimensionnel, recomposant ainsi les logiques sectorielles».

Pour Jean-Louis Guigou dans le développement local : espoirs et freins, «le développement local est l'expression de la solidarité locale créatrice de nouvelles relations sociales et manifeste la volonté des habitants d'une

---

<sup>5</sup> Yves AUTON dans Actes des états généraux des pays, Mâçon, juin 1982, supplément au n° 231 de Correspondance Municipale

microrégion de valoriser les richesses locales, ce qui est créateur du développement économique»<sup>6</sup>.

Quant à Bernard Pecqueur (1989), «le développement local n'est ni mode, ni modèle mais une dynamique qui met en évidence l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent». Mais la définition la plus complète et la plus synthétique du développement local a été donnée par Greffe Xavier.

En effet, pour cet auteur, le développement local est un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies. Il sera donc le produit des efforts de sa population, il mettra en cause l'existence d'un projet de développement intégrant ses composantes économiques, sociales et culturelles, il fera d'un espace de contiguïté un espace de solidarité active. Ainsi, à travers ces définitions, on peut identifier deux composantes essentielles du développement local : une composante économique et une composante culturelle.

#### **★ De l'élaboration du PDC à la mobilisation des ressources financières**

Selon le Guide d'élaboration du PDC conçu en novembre 2008, le Plan de Développement Communal (PDC) exprime les priorités de la politique communale et constitue un instrument de cadrage des actions de développement à court et moyen termes initiées par le Conseil communal. Par ailleurs, l'article 2 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 précise que «la Commune est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales». Cet article exprime clairement que la démarche d'élaboration du PDC repose sur une approche participative.

---

<sup>6</sup> Jean-Louis Guigou dans le développement local : espoirs et freins, Revue Correspondance Municipale, n°246, mars 1984.

Le PDC est un document de planification du développement de la commune sur une période de cinq ans. Il est élaboré sur la base d'une méthodologie qui intègre toutes les prévisions et programmations d'ordre social, économique, spatial, environnemental et autres de la Commune. Celles-ci sont en adéquation avec les orientations stratégiques et programmations sectorielles contenues dans les documents régionaux (niveau départemental) et nationaux. Le PDC est par excellence un outil de dialogue social avec les différents acteurs (populations, organisations de la société civile et Partenaires Techniques et Financiers). Assurer le financement du PDC, suppose donc pour la commune qu'elle a observé les principes directeurs d'élaboration du PDC, en incluant tous les acteurs concernés.

La composante économique, la plus importante est tributaire des ressources financières mobilisables par les communes. La Commune étant une entité territoriale décentralisée jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, elle doit se donner les stratégies et moyens financiers nécessaires à l'amélioration de bien-être de sa population. Ainsi, en se dotant d'un plan de développement communal, dans lequel sont retracés les grands projets de développement, les communes doivent aussi assurer le financement de ces projets. Mais la question de la capacité des communes béninoises à mobiliser des ressources pour leur développement reste une question cruciale.

Le professeur Nicaise MEDE abordant dans son cours de Finances publiques, les "*caractères des finances publiques locales*" écrit que « la pauvreté n'est pas seulement un fléau national, elle est aussi un fléau local. Les communes ont une fiscalité dont l'assiette est souvent inconsistante. L'incivisme fiscal est un facteur de minoration des rentrées fiscales. Ceci enferme les maires dans un cercle vicieux».

Selon Nassirou BAKO ARIFARI et consorts (2004) <sup>7</sup>, dans le financement du développement local se fait à travers :

- les impôts et taxes ;
- les subventions ;
- les ressources additionnelles provenant des ONGs ;
- les contributions de la diaspora ;
- les PTF.

Pour cet auteur, la mobilisation des ressources suscitées et la gestion du financement sont les principales difficultés auxquelles les collectivités territoriales actuelles sont confrontées. Il poursuit en démontrant comment le faible niveau de recouvrement des impôts et taxes est le fait de l'incivisme fiscal ou plus clairement d'un manque de volonté des communautés à payer leur contrepartie. Pour corriger cet état de choses, les élus locaux doivent se mettre résolument au travail en intensifiant des séances de sensibilisations et en posant des actes plus concrets car le contribuable doit pouvoir faire un rapprochement entre les montants versés et les services qui lui sont rendus.

Abondant dans le même sens, Bourvier M. (1992) identifie quant à lui quatre types de financement du développement local que sont :

- le financement par les contribuables : l'impôt ;
- le financement par le concours de l'Etat : les transferts ;
- le financement par les institutions bancaires : l'emprunt ;
- le financement par la gestion du patrimoine de la commune.

Ces ressources mobilisables peuvent être sériées en ressources endogènes et en ressources exogènes. La masse des ressources mobilisées est fonction du dynamisme des élus locaux et de la qualité des services rendus aux populations qui constituent un maillon important des acteurs dans la mise en œuvre du processus du développement local.

---

<sup>7</sup> Nassirou Bako-Arifari, Allaye Biréma Dicko, Martin Doevenspeck, Bala Wenceslas Sanou, Uwe Singer  
Sous l'édition de : Thea Hilhorst et Gerard Baltissen : Financer la décentralisation rurale Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali. Série : Décentralisation et gouvernance locale

## **★ De la capacité d'investissement**

Comme on peut le constater tous les spécialistes de la question de la planification et du développement local, s'accorde sur le rôle primordial que doivent jouer les communes dans le financement de leur développement. Elles doivent tout mettre en œuvre pour dégager par elles-mêmes de ressources propres pouvant leur permettre d'investir, avant de solliciter tout concours extérieur. Car pour Jean NGANDJEU (1998) «le point de départ du développement doit surgir de chaque société ». Ce qui implique que tous les acteurs vivant sur le territoire communal, doivent apporter leur contribution.

Pour Arnaud M. (2000) la mise sur place d'un financement durable des investissements locaux par la mobilisation de l'épargne nationale s'impose mais exige beaucoup de temps, sauf là où le processus est déjà engagé. Le financement par l'emprunt doit être mené avec le renforcement des ressources locales, la maîtrise des dépenses et de l'endettement, ce qui n'est pas le cas pour la majorité des collectivités locales africaines.

Mais, l'accès à cette source de financement, bien que nécessaire, respecte des conditionnalités très rigoureuses.

Selon une étude réalisée par Max Franck AHOUANDJINOUE en septembre 2008 avec l'appui suisse à la relance de l'économie locale (ASREL) sur les finances locales, la mobilisation des ressources et les systèmes financiers décentralisés «le financement du développement local passe par la contribution participative des populations aux actions du développement, l'amélioration de la fiscalité locale par l'amélioration de l'assiette fiscale et le recouvrement et l'accès des communautés aux crédits».

Claude Fréjus DJANKAKI (2007) s'interrogeant sur les causes fréquentes d'échec de la décentralisation est arrivé à la conclusion que le laxisme et le manque d'autorité pour recouvrer les impôts, le manque de compétence dans l'appréciation des finances locales sont les principales sources de cet échec. Pour lui, il doit exister une base suffisante pour produire les revenus au niveau local. Il estime enfin que certaines communes sont si

pauvres que les impôts et taxes ne produiront que des revenus très médiocres. (...) l'autonomie juridique à travers la décentralisation sans l'autonomie financière n'est qu'un leurre.

Dans son ouvrage “DÉMYSTIFIER LA PLANIFICATION, Appropriation du Processus de Développement Communal au Bénin” publié en août 2006, la SNV indique qu' « Il devient impératif que les communes renforcent en premier lieu leur capacité de mobilisation des ressources internes :

- en communiquant mieux sur la gestion du budget et en associant plus d'acteurs à son élaboration ;
- en actualisant la problématique financière en termes d'une meilleure visibilité sur les bases imposables ;
- en élaborant et en mettant en œuvre des stratégies d'accroissement des ressources en vue d'atteindre de bonnes performances budgétaires au niveau des taux de réalisation des recettes et des dépenses par rapport aux prévisions. »

En ce qui concerne la mobilisation des ressources propres, Koudous F. ADEGNIKA dans son mémoire intitulé “ Décentralisation au Bénin : la question du transfert des compétences et des ressources aux communes” (page 44) écrit que «la capacité de mobilisation des ressources propres des communes témoigne de leur stabilité et de leur viabilité financière. Au regard des finances locales des communes béninoises, les ressources traditionnelles provenant de la décentralisation, à savoir la fiscalité transférée ou partagée et les concours financiers de l'Etat ne sont pas de nature à aider les communes à avoir une véritable autonomie financière et de gestion». Il ajoute que «les composantes les plus importantes des ressources locales propres sont les recettes des marchés et les recettes tirées de l'établissement des actes administratifs. Autrement dit, il s'agit des recettes non fiscales. Mais force est de constater que l'incivisme des populations, la pauvreté et le défaut d'une sociologie de décentralisation des élus locaux constituent un obstacle pour la mobilisation des ressources propres».

### **★ De la planification des ressources**

De même, dans son mémoire sur la "Problématique d'un renforcement des ressources propres pour un réel développement local de la commune de TORI-BOSSITO", DOSSOU Sylvie écrit que «La réussite de la décentralisation dépend très largement de l'effectivité de l'autonomie financière des communes, afin qu'elles puissent assurer les actions qui sont à leur charge».

Ce principe d'autonomie financière des communes est défini sur une double dimension par François LABIE (1995) : une dimension juridique qui consiste en la reconnaissance d'un libre pouvoir de décision des autorités locales tant en matière de recettes que de dépenses. C'est-à-dire l'élaboration par les élus d'un budget propre ; une dimension matérielle qui consiste en la possibilité pour les collectivités locales d'assurer la couverture de leurs dépenses par des ressources propres sans être obligées de faire appel pour équilibrer leurs budgets aux subsides de l'Etat.

### **★ Du partenariat public privé**

Selon Franck IGUE, l'expert international du Projet d'Appui au Secteur Privé, qui a mené une investigation pour le compte du secteur privé béninois, sur «Etats des lieux, enjeux et principes de fonctionnement d'un mécanisme de coopération et de financement entre le secteur public et le secteur privé », l'expert définit le partenariat public – privé (PPP), d'après une étude de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), comme un accord entre l'Etat ou des collectivités et un ou plusieurs partenaires privés (parmi lesquels figurent éventuellement les opérateurs et les financiers) en vertu duquel les partenaires privés fournissent un service selon des modalités qui permettent de concilier les buts de prestation poursuivis par l'Etat et les objectifs de bénéfices des partenaires privés ... » L'étude révèle par ailleurs que plusieurs types de contrats peuvent lier le privé et le public dans ce genre de partenariat, les plus connus restent le contrat de prestations de service et le contrat de délégation de service public.

Les PPP sont largement utilisés de par le monde aujourd'hui pour financer des investissements publics. Dans les pays en développement,

l'étude montre que de 1990 à 2001, 2005 projets ont été financés par ce procédé. Au Bénin cependant, il est démontré qu'une certaine crise de confiance empêche les secteurs public et privé d'adhérer pleinement à ce partenariat. A ce propos, l'expert pense que «Le dialogue devrait davantage se réorienter vers l'identification et la promotion de socles d'intérêts partagés entre les acteurs privés eux-mêmes, afin de restaurer un minimum de conditions objectives de la coopération privé-privé» Les PPP offrant une occasion inespérée de mobiliser les acteurs des deux secteurs autour de projets d'affaires intéressants.

Pour l'Agence Française de Développement (AFD), les partenariats publics-privés (PPP) sont des associations d'entités publiques et privées constituées en vue de remplir un objectif collectif. Ils permettent, dans un contexte exigeant, d'améliorer la gestion d'un projet d'intérêt public, sous la responsabilité d'un opérateur privé, et de le financer partiellement sur ressources privées. Ils ont pour objectifs :

- combler les retards dans le domaine des besoins essentiels ;
- promouvoir un développement durable ;
- répondre à la baisse des ressources ;
- améliorer la couverture des risques.

## **Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée**

Notre méthodologie s'est basée sur la recherche documentaire et les enquêtes sur le terrain. Elle comporte l'approche théorique et l'approche empirique.

### **I- Approche théorique**

#### **A- Revue documentaire**

Une fois la problématique de l'étude retenue, nous avons fait le point des connaissances en termes d'outils d'analyse des données. Ce qui nous a particulièrement servi à la spécification de la problématique, à la revue documentaire et à la revue de littérature.

Dès lors, nous avons fait un travail de recherche documentaire au niveau de la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'ENAM, la salle de documentation de l'ANCB, le centre de documentation du PDM, le centre informatique de recherche et de formation (CIRF) pour des recherches sur l'Internet. En plus des mémoires, monographies, revues, rapports et ouvrages consultés, nous avons fait recours aux cours reçus durant notre formation à l'ENAM, aux textes de loi relatifs à la planification, au développement local et à la décentralisation.

Nous avons aussi retenu le seuil de décision nécessaire pour retenir les causes réelles de ces problèmes.

#### **\* Seuil de décision**

Selon l'hypothèse n°1, l'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres justifie la faible mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du PDC.

Pour l'hypothèse n°2, la Faible participation du secteur privé au financement des projets communaux résulte de sa non implication lors du processus d'élaboration du PDC.

Quant à la 3<sup>ème</sup> hypothèse, la faible consommation des recettes d'investissement est à la non maîtrise des procédures de passation des marchés.

La cause réelle de ces problèmes sera celle qui recevra au moins 50% d'approbations des personnes questionnées. Ce seuil nous permettra de traiter plus efficacement les résultats de notre enquête. Toute autre réponse, qui obtiendrait un pourcentage de 30%, sera prise en compte dans l'élaboration des approches de solutions.

#### **B- Difficultés rencontrées et limites des données**

Les difficultés rencontrées sont de plusieurs ordres. Il s'agit d'abord de l'indisponibilité de certains agents et de la réticence d'autres à nous fournir des informations qu'ils mettent sous le sceau du devoir de réserve et de la confidentialité.

Ensuite il faut noter que la commune de N'Dali ne dispose pas d'un centre de documentation pour effectuer nos recherches. Alors, il fallait recourir aux bibliothèques de Parakou qui ne sont pas aussi riches en ouvrages relatifs au développement local et principalement à son financement.

Notons aussi l'état de la voie impraticable pour nous rendre à Parakou, car la commune de N'Dali ne dispose pas d'un centre internet pour effectuer des recherches. A cela s'ajoute le temps relativement court du stage pour l'appréciation profonde de certaines réalités. Enfin, pour la limite des données, nous n'avons pas pu interroger un nombre plus important de population. Certes, cela n'altère pas les résultats recueillis et par ricochet les analyses de ces résultats.

## **II- Approche empirique**

### **A- Préparation de la collecte : identification de la population et échantillonnage**

Pour mieux cerner la problématique en étude, la démarche méthodologique adoptée nous a conduit à nous rapprocher des différents acteurs impliqués dans le processus de l'élaboration et du financement PDC de la commune de N'Dali.

D'abord, nous avons élaboré le **questionnaire** (voir annexe n°5) Ensuite, nous avons défini notre population d'enquête.

#### **★ Echantillonnage**

La collecte des données en vue de la vérification de nos hypothèses de recherche, nous a amené à administrer le questionnaire qui constitue sans nul doute l'instrument le plus important dans les enquêtes statistiques. Ce questionnaire est adressé à deux (02) groupes cibles. Nous avons :

- l'administration communale et assimilés : le maire, cinq (05) chefs d'arrondissement, le RP, le SG, le Chef du service des affaires

financières et deux(02) de ses collaborateurs, le chef-service SDLP et deux (02) de ses collaborateurs, le C/ST et un (01) collaborateur.

- la population : (les représentants des organisations paysannes et des associations de développement, les entrepreneurs locaux). A cet effet, toute la population de la commune est concernée par l'enquête. Mais les contraintes de temps ne nous permettent pas de procéder à un recensement, nous avons pris un échantillon de cent (50) personnes à raison de 10 par arrondissement dont quatre (04) des organisations paysannes et quatre (04) des associations de développement et deux (02) pour les entrepreneurs privés. Précisons que les arrondissements sont au nombre de cinq (05).

## **B- Présentation et analyse des données**

Les résultats sont présentés en fonction des différentes préoccupations retenues dans le questionnaire et soumises à la population cible.

Au total, 48 personnes ont été touchées par notre questionnaire compte tenu de l'indisponibilité de certains enquêtés notamment le maire, un conseiller communal, six (06) entrepreneurs locaux et dix (10) au niveau des associations de développement. Le taux de réalisation de notre questionnaire est alors d'environ 73%.

### **\* Dépouillement des questionnaires**

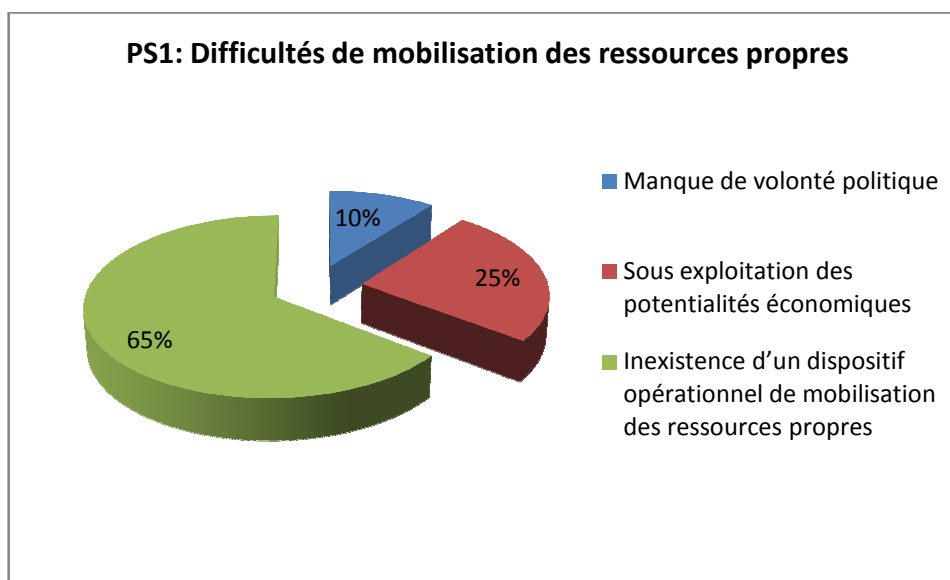
Les données recueillies auprès des enquêtés seront traitées de façon manuelle et informatique avec les logiciels Word, Excel et des tableaux conçus pour la consolidation des données.

**Tableau n° 7 : Données collectées sur les : « difficultés de mobilisation des ressources propres »**

Modalité	Effectif
Manque de volonté politique	05
Sous exploitation des potentialités économiques	12
Inexistence d'un dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres	31

**Source : Résultats de nos enquêtes ; décembre 2010**

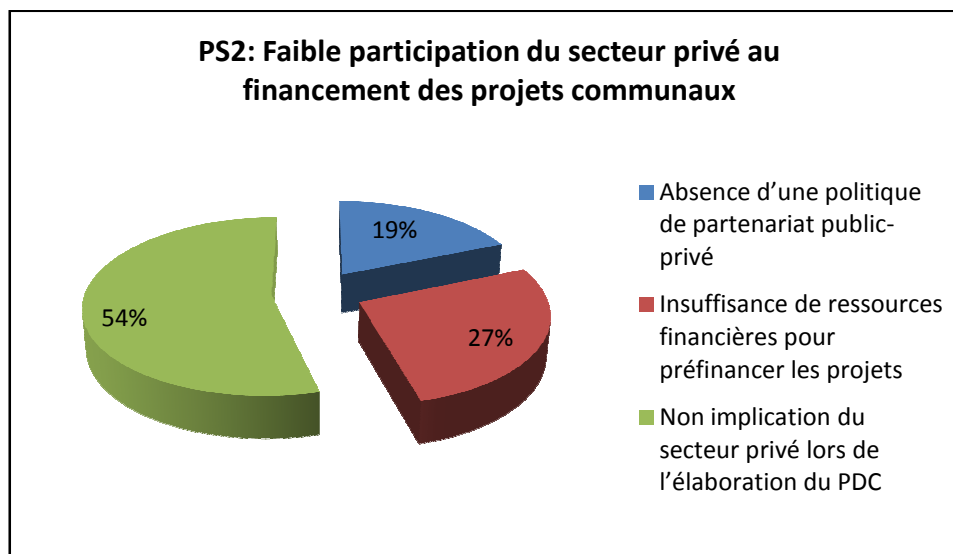
**Graphique n° 2 : Présentation des données du tableau N°7**



**Tableau n°8 : Données collectées sur « faible participation du secteur privé au financement des projets communaux »**

Modalité	Effectif
Absence d'une politique de partenariat public-privé	9
Insuffisance de ressources financières pour préfinancer les projets	13
Non implication du secteur privé lors de l'élaboration du PDC	26

**Graphique n°3 : Présentation des données du tableau N°8**

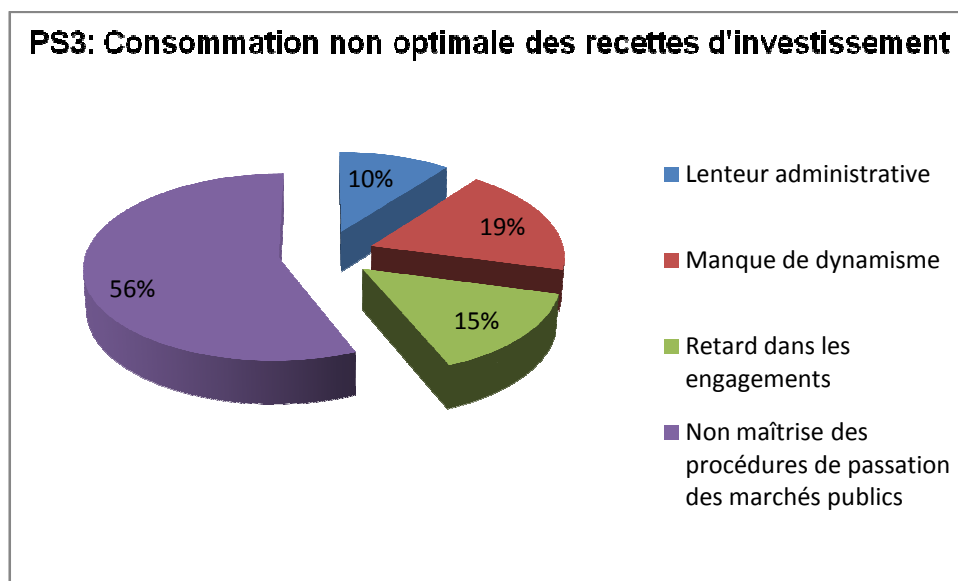


**Tableau n°9 : Données collectées sur « La consommation non optimale des recettes d'investissement »**

Modalité	Effectif
Lenteur administrative	5
Manque de dynamisme	9
Retard dans les engagements	7
Non maîtrise des procédures de passation des marchés publics	27

**Source :** Résultats de nos enquêtes, décembre 2010

**Graphique n°9 : Présentation des données du tableau N° 9**



**CHAPITRE II :  
ANALYSE DES DONNEES, VERIFICATION  
DES HYPOTHESES, APPROCHES DE  
SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN  
OEUVRE**

Nous aborderons dans ce chapitre l'analyse des données et la vérification des hypothèses d'une part (section 1), et les approches de solutions suivies de recommandations en vue d'une meilleure réalisation des projets inscrits au PDC d'autre part (section 2).

## **Section 1 : De l'analyse des données à la vérification des hypothèses**

Ici nous allons procéder d'abord à l'analyse des données.

### **Paragraphe 1 : L'analyse des données**

Cette analyse sera faite par rapport aux différents problèmes spécifiques de l'étude.

#### **I- Analyse des résultats du problème spécifique n°1**

Présenté comme des « difficultés de mobilisation des ressources propres nécessaires à la mise en œuvre du PDC », il a été question de rechercher auprès des personnes enquêtées, les raisons qui justifient une telle défaillance. Au total :

- 31 personnes, soit 65% ont reconnu que l'inexistence d'un dispositif adéquat de mobilisation de ressources propres ;
- 12 personnes, soit 25% pensent à une sous exploitation des potentialités économiques ;
- 05 personnes, soit 10%; ont estimé qu'il s'agit d'un manque de volonté politique.

Eu égard à ces différents résultats, le problème lié aux difficultés de mobilisation des ressources propres nécessaires à la mise en œuvre du PDC a une origine liée à la commune elle-même qui n'a pas su mettre en place un dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres. Autrement dit, le principe selon lequel la commune elle-même doit pouvoir prioritairement compter sur ses propres ressources n'est pas encore effectif à N'Dali.

## **II- Analyses des résultats des problèmes spécifiques n°2 et 3**

### **✓ Problème spécifique n°2**

Au problème de «faible participation du secteur privé au financement des projets communaux», les résultats obtenus révèlent que :

- 26 personnes, soit 54% y trouvent la non implication du secteur privé lors de l'élaboration du PDC ;
- 13 personnes, soit 27% l'expliquent par l'insuffisance de ressources financières pour préfinancer les projets ;
- 09 personnes, soit 19% considèrent que ces difficultés se trouvent dans l'absence d'une politique de partenariat public-privé.

La démarche participative est celle retenue lors de l'élaboration du PDC. Ainsi, l'implication des entrepreneurs locaux dans l'élaboration du PDC est indispensable.

### **✓ Problème Spécifique N°3**

« Consommation non optimale des recettes d'investissement », ce dernier problème spécifique d'étude est marqué par les résultats suivants :

- 27 personnes, donc un taux de 56% qui pensent à la non maîtrise des procédures de passation des marchés publics ;
- 09 personnes, soit un taux 19% qui acceptent le manque de dynamisme
- 07 personnes, soit un taux de 15% qui confirment le retard dans la mise en œuvre des engagements ; et enfin,
- 05 personnes, soit un taux de 10% qui attribuent à ce problème, la lenteur administrative.

Ainsi présentés, ces résultats démontrent que la non maîtrise des procédures de passation des marchés publics bloque l'évolution et l'exécution des programmes/projets d'investissement.

Alors quels peuvent être les niveaux de vérification des hypothèses d'étude ?

## **Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et diagnostic**

Après avoir présenté les niveaux de vérification des hypothèses, nous établirons le diagnostic de l'étude.

### **I- Vérification des hypothèses**

La vérification de nos hypothèses de recherche se fera conformément au seuil de décision initialement établi fixé à au moins 50%.

#### **\* Vérification de l'hypothèse spécifique n°1**

Il a été supposé dans notre hypothèse que les difficultés de mobilisation des ressources propres nécessaires à la mise en œuvre du PDC s'explique par l'insuffisance d'un dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres. Au terme des résultats précédents, cette cause a été confirmée à plus de 50%. En conclusion, notre hypothèse N°1 est vérifiée.

#### **\* Vérification de l'hypothèse spécifique N°2**

A la base de faible participation du secteur privé au financement des projets communaux, nous avons supposé la non implication des entrepreneurs locaux dans l'élaboration du PDC qui a été confirmée lors de nos enquêtes. En conséquence, cette hypothèse est aussi vérifiée.

#### **\* Vérification de l'hypothèse spécifique N°3**

Dans notre hypothèse de départ, nous avons pensé que c'est la non maîtrise des procédures de passation des marchés publics qui justifie la consommation non optimale des recettes d'investissement réalisées qui a été confirmée par les résultats de l'enquête. Cette hypothèse en conséquence, est alors vérifiée.

Etablissons alors le diagnostic de l'étude.

### **II- Diagnostic de l'étude**

Le diagnostic de notre étude, après dépouillement et analyse des résultats se présente comme suit :

**Tableau n°10 : Synthèse du diagnostic de l'étude**

<b>Problèmes spécifiques</b>	<b>Causes réelles</b>
<i>Difficultés de mobilisation des ressources propres nécessaires à la mise en œuvre du PDC</i>	<i>Insuffisance de dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres</i>
<i>faible participation du secteur privé au financement des projets communaux</i>	<i>Faible implication du secteur privé lors de l'élaboration du PDC</i>
<i>consommation non optimale des recettes d'investissement réalisées</i>	<i>Non maîtrise des procédures de passation des marchés publics</i>

**Source** : réalisé par nous-même.

Les causes réelles des différents problèmes spécifiques étant connues, il est judicieux de formuler quelques approches de solutions pour remédier aux difficultés liées à l'investissement dans les actions inscrites dans le PDC de la Commune de N'Dali.

## **Section 2 : Approches de solutions et les conditions de mise en œuvre**

L'objectif général de notre étude, est de proposer des stratégies en vue d'une meilleure réalisation des projets inscrits au PDC dans la commune de N'Dali. L'éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques identifiés, permettra leur résolution. Il s'agira donc pour nous, à travers cette section, d'une part, de proposer des solutions pertinentes et réalistes à ces problèmes et d'autre part, d'identifier les conditions de la mise en œuvre desdites solutions.

### **Paragraphe 1\_ : Des approches de solutions**

Elles sont particulièrement orientées vers les problèmes spécifiques ci-après et précédemment énumérés :

- **Difficultés de mobilisation des ressources propres ;**
- **Faible participation du secteur privé au financement des projets communaux ;**
- **Consommation non optimale des recettes d'investissement.**

## **I- Approches de solutions liées au problème spécifique n° 1**

Le financement du développement de la commune doit se faire de la façon suivante et par ordre de priorité : d'abord les ressources locales, ensuite les transferts financiers de l'Etat qui sont prévus au bénéfice de chaque commune, enfin les concours financiers des partenaires techniques et financiers. Le développement local exige que la priorité soit accordée aux ressources endogènes, les ressources externes doivent venir en complément, en appoint.

Mais comme nous l'avons souligné dans notre étude, la mobilisation des ressources locales reste un problème majeur dans toutes les communes en général, et à N'Dali en particulier. Il s'avère donc indispensable que les communes élaborent des stratégies et mécanismes de mobilisation des ressources fiscales et non fiscales.

### **\* Les ressources fiscales**

Pour une meilleure mobilisation des recettes fiscales dans la commune de N'Dali, il va falloir une franche collaboration entre les agents des services des impôts et le receveur percepteur. De même, les autorités communales doivent tout mettre en œuvre pour que tout le territoire communal soit couvert par le Plan Foncier Rural (PFR) qui va permettre d'établir le cadastre qui est un outil important de gestion foncière et de mobilisation des ressources. Une fois les contribuables identifiés, un fichier sera constitué à cet effet. Tout ceci favorisera l'augmentation des ressources fiscales.

Mais, mentionnons que le lotissement de toute la commune est indispensable avant toute action concernant le PFR.

Nous suggérons qu'en attendant la réalisation du PFR, que le recensement des matières imposables soit exhaustif afin qu'il couvre tout le territoire communal

### **★ L'amélioration des ressources non fiscales**

Face à une kyrielle de difficultés de recouvrement de ces ressources, nous proposons à la commune de N'Dali, de rompre avec le système actuel de gestion qui prête le flanc à de nombreuses fuites de recettes et affaiblissent les capacités de financement du développement sur fonds propres. La commune doit alors redoubler d'ardeur pour le recouvrement de ses recettes et mettre en place un système de sécurisation de ses recettes. Elle doit donc veiller à ce que toutes les recettes recouvrées entrent effectivement dans la caisse de la commune.

Pour les droits de place sur les marchés, les montants des recettes recouvrées sont nettement en dessous de leurs potentialités. Le conseil communal est appelé à procéder à un décompte systématique des occupants de marchés qui s'animent sur le territoire communal tout en ayant une idée sur le nombre de places que chaque marché offre à partir de ses équipements et attribués un numéro à chaque place. Le tarif étant déjà défini, on peut estimer ce que peut rapporter chaque marché et toute recette inférieure à cette estimation constitue une alerte à la fraude. Il faudrait également avoir un fichier et un plan d'occupation sommaires des marchés.

La mise en place d'un plan de rotation des collecteurs est une mesure urgente à prendre. Ce système permet de savoir chaque jour, la recette des collecteurs dans chaque marché et d'éviter une trop grande familiarité entre collecteurs et commerçants. Nous soulignons aussi que le service de recouvrement de la mairie procède des contrôles réguliers en descendant sur le terrain. Pour faciliter ce contrôle, il faut doter les agents d'un uniforme de travail numéroté pouvant permettre leur identification. Ajoutons aussi que le conseil communal doit aussi prendre des sanctions envers les collecteurs défaillants et protéger ceux qui signalent un contribuable récalcitrant. Il est

souhaitable que les agents de la mairie utilisent d'autres méthodes pour amener les commerçants à payer ou au pire des cas, procéder à un recouvrement forcé. Outre la politique de rémunération appliquée, il faudrait que le conseil communal accorde aux plus performants des récompenses selon des critères prédéfinis et connus de tous.

Les agents collecteurs doivent être formés aux techniques élémentaires de relations humaines indispensables dans ce travail délicat. (Courtoisie, politesse...).

Notons qu'il est souhaitable qu'un contrat d'objectif intervienne entre la mairie et les collecteurs avec l'implication des différents chefs d'Arrondissement (CA). A cet effet, ces derniers seront chargés de superviser les agents collecteurs une fois dans leur arrondissement, pour le bon déroulement de la collecte.

Pour renforcer de temps en temps les agents collecteurs des différents marchés, il urge qu'une brigade de recouvrement soit créée par arrêté communal. Cette brigade se chargera d'identifier et de proposer au conseil communal des actions utiles pour une amélioration des recettes de la commune. Les membres de cette brigade se réuniront périodiquement et feront des descentes dans chaque marché les jours de leur tenue pour appuyer les collecteurs habituels.

Enfin, le maire doit tenir périodiquement des réunions de sensibilisations et d'informations avec les usagers des marchés.

Au niveau de l'exploitation des gares routières, il faut créer des mécanismes destinés à freiner les fraudes. Nous souhaitons que la mairie prenne ses responsabilités en amenant les syndicats à comprendre qu'il n'y a plus de cogestion. Pour avoir donc une idée fixe des véhicules chargés et de pouvoir contrôler le trafic par rapport aux recettes présentées par les agents collecteurs, il serait aussi intéressant de penser à l'installation à la guérite de chaque gare routière, d'un dispositif qui enregistre tous les véhicules qui en sortent. Toutefois, la mairie peut opter pour un autre mode de gestion de cet

équipement : la gestion déléguée. Il s'agira de confier la gestion à des partenaires privés avec définition des cahiers de charges qui obligeront par exemple le délégataire à faire des investissements sur la gare et à réserver à la mairie un pourcentage des recettes collectées.

Pour la réussite de ces stratégies de mobilisations, il est important que la mairie mette en œuvre un programme permanent de sensibilisation et d'information des contribuables sur les affectations de leurs contributions au titre d'impôts et de taxes. Les autorités locales doivent également donner de la visibilité aux services publics locaux offerts pour mettre en confiance les contribuables.

Ajoutons que les autorités locales doivent promouvoir l'économie locale en dynamisant certaines activités (agriculture, artisanat, transformation...).

Somme toute, pour assurer son réel développement la commune de N'Dali, pourrait s'inspirer de ces éléments de stratégie pour rehausser un tant soit peu le niveau de recouvrement des recettes fiscales et non fiscales.

## **II- La nécessaire implication du secteur privé dans le financement des projets communaux**

Rappelons-le, la cause réelle se trouvant à la base de la faible participation du secteur privé au financement du PDC, suite aux résultats obtenus des enquêtes est la non implication du secteur privé à l'élaboration du PDC. C'est pourquoi, il devient nécessaire de renforcer le partenariat secteur public-privé.

La décentralisation et le développement local ont pour enjeu principal de mobiliser les acteurs locaux pour résoudre les problèmes des populations et de leurs territoires par une meilleure gouvernance locale valorisant au mieux les potentialités locales et apportant des réponses adéquates au défi de développement. Etant une question d'enjeu national, la promotion du développement local doit non seulement intéresser les acteurs locaux mais aussi les acteurs privés.

En effet, à l'heure actuelle l'exécution des projets entrant dans le cadre du développement local nécessite un lourd investissement qui dépasse les capacités financières de la commune ; d'où la recherche du partenariat avec plusieurs acteurs afin d'atteindre un taux raisonnable d'exécution des projets inscrits dans le PDC. Ainsi, pour faire face efficacement à la réalisation de ces projets inscrits au PDC, la commune de N'Dali tout comme plusieurs autres, peut nouer des relations avec le secteur privé tout en l'impliquant davantage dans la réalisation d'un certain nombre de projets. L'intérêt de cette démarche est de favoriser une meilleure connaissance des projets contenus déjà dans le PDC, d'établir ou de renforcer les complémentarités techniques ou économiques et de mettre en œuvre de nouvelles formes de solidarité centrée sur le développement. Ainsi, l'appui du secteur privé sera une contribution technique, financière et en équipement pour faire émerger le développement de la commune, en se fondant sur la valorisation de ces potentialités socioéconomiques et de sa capacité financière.

Ce mode de financement, permettra à cette localité de réaliser d'importants projets. Le PPP apparaît donc comme l'alternative pour doter la commune de N'Dali d'infrastructures incontournables pour se mettre sur la voie de l'émergence. Mais, nous estimons pour cela, qu'il faudra commencer d'abord par élaborer un texte réglementaire qui contribue à développer l'expertise endogène et créer des mesures incitatives aux investisseurs. Ce texte doit être clair, souple pour éviter de développer ce qu'on appelle dans le jargon PPP « l'opportunisme » qui est à l'origine de l'échec de beaucoup de PPP dans le monde.

Le village de Tamarou par exemple, reconnu dans la commune comme un grand producteur de fruits (mangues, tomates) peut faire l'objet d'une inscription au PDC d'une unité de séchage de certains de ces fruits. Si le PPP était effectif dans la commune, cette dernière pourrait négocier l'implantation de cette unité avec un partenaire privé qui aura pour rôle de réaliser l'investissement qui engendrera d'une part des emplois au profit des jeunes de la commune et d'autre part la perception par elle, des taxes et impôts sur

les activités menées par l'industrie qui a été installée. Soulignons qu'à la fin du contrat, l'investissement rentrera dans le patrimoine de la commune.

Quelles peuvent être les approches de solutions relatives à la consommation non optimale des recettes d'investissement ?

### **III- Approches de solutions liées au problème spécifique n°3**

A la base de la consommation non optimale des recettes d'investissement, se trouve la non maîtrise des procédures de passation des marchés publics.

Les marchés publics sont des contrats administratifs conclus par une personne publique (un ministère ou une collectivité locale par exemple) en vue de la réalisation de travaux, de l'achat de fournitures ou d'une prestation de services. La passation de ce type de contrat est soumise à une réglementation précise contenue dans le Code des marchés publics.

Pour faire face efficacement au problème de consommation des recettes d'investissement, nous suggérons entre autres aux autorités locales :

Le renforcement de la capacité des services de la mairie dans le processus de passation des marchés publics. Il est donc indispensable que les autorités locales engagent des actions de formation professionnelle notamment continue, après avoir procédé à des recrutements privilégiant les compétences. Ce renforcement permettra de réduire les pertes de temps et de respecter les principes du code des marchés publics. Ainsi, des agents bien formés se retrouvant dans la chaîne des passations des marchés publics locaux seraient un élément essentiel.

Il est donc nécessaire que les procédures de passation des marchés publics soient maîtrisées par les élus locaux ainsi que leurs collaborateurs pour garantir la transparence dans les marchés et assurer une certaine marche des activités prévues dans le PDC.

## **Paragraphe 2 : Des conditions de mise en œuvre**

La réalisation des projets inscrits au PDC de la commune de N'Dali, suppose la résolution d'un certain nombre de problèmes et la mise en œuvre des solutions proposées précédemment.

Cependant, l'éradication des causes des différents problèmes identifiés ne pourra être complète que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir une efficacité des solutions à mettre en œuvre. C'est ce qui nous amène à formuler quelques recommandations à l'endroit des autorités communales, de l'Etat.

### **I- Recommandations à l'endroit des autorités communales**

Pour l'objectif général de notre étude qui vise une meilleure réalisation des projets inscrits au PDC de la commune de N'Dali, un certain nombre de dispositions pratiques doivent être prises. Il s'agit notamment de :

- ★ la dotation des services communaux des moyens nécessaires pour l'exercice de leurs attributions et la satisfaction des besoins des populations. Le recrutement, la formation professionnelle continue et la motivation des agents doivent être assurés pour un meilleur fonctionnement des services communaux ;
- ★ l'exploitation du gisement fiscal par : le recensement général de la matière imposable, l'élaboration d'un calendrier fiscal chaque année,
- ★ l'amélioration des services rendus à la population en mettant l'accent sur la connaissance de tous les marchés potentiels de la commune qui s'animent avec leurs caractéristiques, le décompte systématique de tous les occupants des places et en faire une base informatisée ; la lutte contre l'émission de tickets parallèle, etc.
- ★ l'élaboration par les services compétents des documents de planification et de gestion nécessaires à la réalisation des projets du PDC (Plan de trésorerie, Plan de passation des marchés publics, PAI,...) ;

- \* la création de centre d'appui à l'entrepreneuriat en collaboration avec des investisseurs afin de multiplier des initiatives et projets porteurs capables de générer des profits certains pour l'entrepreneur et une richesse additionnelle à la commune ;
- \* la valorisation des produits locaux en initiant des projets de promotions des filières agricoles, de promotion des petites et moyennes industries agro-alimentaires, artisanales, l'appui à la commercialisation ;
- \* la Sensibilisation de la population sur leur rôle dans le contexte de la décentralisation ;
- \* l'instauration d'un Fonds d'investissement local (FIL) ou tout autre mécanisme favorisant la participation financière des associations et groupements de la commune ou collectivités locales.

Ainsi, il devient indispensable pour la commune de veiller à associer toutes les forces vives dans la réalisation du PDC non seulement pour faciliter son appropriation, mais aussi pour assurer une participation effective, franche et suffisante de tous les acteurs locaux, toute chose nécessaire à l'atteinte des objectifs de développement visé en instituant la décentralisation. De cette façon, il serait facilement compris des uns et des autres que, sans l'effort conjugué, sans la collaboration et sans la contribution de tous, le développement local n'est qu'un leurre.

## **II- Recommandations à l'endroit des autorités centrales**

Le rôle de l'Etat reste et demeure encore prépondérant dans le processus de la décentralisation en cours au Bénin, malgré le principe de la personnalité juridique et de l'autonomie financière reconnue aux Collectivités locales. Cet état de choses est dû essentiellement à leur faible capacité financière. Ainsi, l'Etat doit accompagner les communes béninoises en général, et celle de N'Dali en particulier dans la mise en œuvre de leurs projets communaux de développement. Pour ce faire l'Etat doit :

- \* créer la Recette Auxiliaire des Impôts dans la commune de N'Dali afin de faciliter le recouvrement des impôts ;

- \* mettre en œuvre une politique d'extension d'un cadastre simplifié sinon d'un registre foncier urbain pour permettre à la commune de maîtriser les taxes sur foncier bâti ou non bâti ;
- \* rendre effectif le transfert par l'Etat aux communes une partie des ressources humaines qualifiées notamment en ce qui concerne les directions techniques les plus en vue dans les communes. Pour cela, le recours à une administration publique territoriale sera un appoint pour l'accomplissement de la décentralisation au Bénin. ;
- \* prendre les dispositions législatives et réglementaires pour créer un cadre favorable à la création au niveau communal, d'un Fonds d'investissement local (FIL).

### **III- Recommandations à l'endroit de la population**

Elle doit comprendre que, pour trouver des solutions aux multiples problèmes qui se posent à elle dans la ville, la mairie a besoin d'importantes ressources surtout financières. Ces ressources financières ne peuvent que provenir principalement de cette population, même si d'autres partenaires peuvent aider la commune pour le financement de ses charges. La population doit donc avoir à l'idée, qu'elle doit s'acquitter régulièrement de sa contribution, pour aider sa commune à se développer.

## **CONCLUSION**

La mise en œuvre de la décentralisation au Bénin a mis les communes devant leurs responsabilités. Elles ont l'obligation de promouvoir le développement local conformément à l'article 107 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 qui dispose que « La commune peut prendre des mesures et initiée des investissements visant à promouvoir l'installation et le développement des activités économiques sur le territoire communal, notamment par l'aménagement de zones artisanales et de zones industrielles » en vue d'améliorer les conditions de vie des populations. L'atteinte de cet objectif passe nécessairement par la mise en œuvre effective des projets inscrits au Plan de Développement Communal.

Ainsi plus les projets programmés au PDC sont réalisés plus les conditions de vie des populations s'améliorent. Mais dans la réalité bon nombre de communes se trouvent confrontées aux difficultés de promotion du développement local à travers entre autre la réalisation des projets inscrits au PDC. C'est le cas de la Commune de N'Dali ou nous avons effectué notre stage.

L'étude réalisée sur la problématique du financement du développement local dans cette Commune nous a permis de déceler les difficultés auxquelles elle est confrontée dans le cadre de la promotion de son développement .Au nombre de celles –ci, nous avons noté les difficultés de mobilisation des ressources propres, la faible participation du secteur privé dans le financement des projets communaux et la consommation non optimale des recettes d'investissement. L'éradication effective de ces problèmes permettra à la commune de N'Dali de prendre un nouvel envol en matière de développement. Soulignons néanmoins que les solutions préconisées ne constituent pas des remèdes magiques universels à la résolution des problèmes identifiés dans ce document.

Par ailleurs, le financement du développement local ne doit pas incomber uniquement à la commune mais aussi les populations doivent jouer

leur partition en participant réellement et effectivement aux actions de développement car elles sont en amont et en aval de ce processus.

Cependant, la mise en pratique de ces recommandations sera avantageuse à la commune et contribuera à améliorer son image en matière de développement.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I. Ouvrages**

1. AKOBI, Innocent K (2009) «**Comment promouvoir le développement local dans le contexte de la décentralisation au Bénin? La problématique d'articulation des dynamiques institutionnelle et sociale**», éditions Ruisseaux d'Afrique, 493 pages.
2. BOUVIER, M. (2002) : « **Finances Publiques** », France, 5ème édition, LGDJ-EJA, 880 pages.
3. LABIE, François (1995) : «**Finances locales**», Dalloz, Paris, 340 pages.

### **II. Mémoires**

1. ADEGNIKA, Koudous (2005) : «**Décentralisation au Bénin : la question du transfert des compétences et des ressources par l'Etat aux communes** », ENAM.
2. BOSSOU, Innocent K (2009) «**La commune de Dassa-Zoumè face au défi de l'article 187 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en république du Bénin**», ENAM.
3. DOSSOU Sylvie Obidoun (2006) «**Problématique d'un renforcement des ressources propres pour un réel développement local de la commune de TORI-BOSSITO** », ENAM.

### **III. Rapports**

1. ANCB (2007), «**Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin (rapport général)**», 213 pages.
2. Ministère Chargé de la planification et du développement (septembre 2005), «**Rapport National sur le financement du développement local 2004. Choisir d'Investir pour le développement local. Rapport définitif**», 128 pages.
3. Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique (2006) «**Rapport National sur le financement du développement local**

**2005. Investir dans le Capital Humain pour impulser le Développement Local »,**  
153 pages.

4. Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Évaluation de l'Action Publique (2009) «**Cadre stratégique de recours à l'emprunt par les communes**», 26 pages.
5. Partenariat pour le développement municipal et Appui suisse à la relance de l'économie locale (septembre 2008) «**Finances locales, mobilisation des ressources et système financiers décentralisés**», 94 pages.
6. SNV (août 2006), «**DÉMYSTIFIER LA PLANIFICATION, Appropriation du Processus de Développement Communal au Bénin**», 74 pages.
7. SNV (juillet 2009), «**Accroître les ressources financières des communes, Pratiques émergentes en Afrique de l'Ouest et du Centre** », 96 pages.

#### **IV. LOIS ET TEXTES REGLEMENTAIRES**

1. Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.
2. Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.
3. Arrêté communal n°51/014/MCN/SG6 du 10 juin 2009 portant, attribution organisation et fonctionnement des services restructurés de la mairie de N'Dali

#### **V. SITES WEBS**

1. PDM « Le développement économique par le bas », <http://www.aménagement-afrique>.
2. Crdi « Renforcement des capacités en mobilisations des ressources » ; fille : // F : <http/>
3. [www. aménagementafrique](http://www.aménagementafrique).

## **ANNEXES**

**Annexe n° 1** : les villages de la commue de N'Dali par arrondissement

**Annexe n° 2** : Organigramme de la Mairie de N'Dali

**Annexe n°3** : Point des acteurs et partenaires techniques et financier la commune de N'Dali

**Annexe n° 4** : Répartition des actions par domaine au PDC 2004-2008

**Annexe n°5** : Questionnaire

**Annexe n° 1 : les villages de la commue de N'Dali par arrondissement**

Arrondissements	Villages	Distance par rapport à N'Dali (km)
Ouénou	Ouénou Peulh	17
	Bouyérou	17
	Ouénou	11
	Tamarou	14
	Wéréké	22
N'Dali	Sakarou	8
	Wobakarou	0
	Wari	12
	Bahoun Guéo	21
	Suanin	0
	N'Dali peulh	5
Sirarou	Sirarou	30
	Komiguia	53
	Boko	45
Gbégourou	Gbégourou	78
	Darnon	75
	Alafiarou	68
	Douroubé	70
	Binassi	83
Bori	Bori	36
	Sonoumon	58
	Témé	35
	Marégourou	43
	Kori	61/28

**Source : Service du développement local et de la planification**



### **Annexe n°3 : Point des partenaires et acteurs**

<b>Dénomination</b>	<b>Domaine d'intervention</b>	<b>Localités bénéficiaires</b>
PA3D	Réalisation des infrastructures, sécurité alimentaire, intercommunalité, genre et développement, état civil	Toute la population de la commune
ASGoL	Gouvernance locale, intercommunalité, développement territorial, genre et développement	Toute la population de la commune
PMLS	Lutte contre le SIDA/VIH et les IST	Toute la population de la commune
SNV	Appui conseil	Les chefs services communaux, la cellule de passation des marchés
PACEA/HEALVETAS –BENIN	Eau et Assainissement	Toute la population de la commune
APIDeV ONG/ ASPAP	Agriculture pastoralisme : formation et suivi	Agriculteurs et chefs services communaux
LARES ONG/ASPEF	Education	Elèves filles des quatre niveaux d'enseignement
SIAN' SON ONG	Micro finance	Toute la population
ONG ACDD	Intermédiation sociale	Toute la population de la commune
Amour et action ONG	Marâchage, transformation des produits agricoles en produits de cosmétiques, eau, infrastructure, environnement	Les marâchers et les groupements féminins
LARES/ASPAP	Agriculture	Agriculteurs
ASMUS	Mutuelle de santé	Toute la population de la commune
ASREL	Le secteur économique	Toute la population de la commune
PAGIREL	Eau et Assainissement	Toute la population de la commune
BAA	Dans l'artisanat Appui technique et financier	Les artisans de la commune
PNDCC	Réalisation des infrastructures, Appui conseil, Appui en formation	Les villages des arrondissements ruraux
ASAEA	Alphabétisation et éducation des adultes	Toute la population de la commune

ONG victory way	Lutte contre le harcèlement sexuel	Toute la population de la commune
Social watch	Eveil citoyen	Toute la population de la commune
PPEA	Eau et Assainissement	Toute la population de la commune
Réseau Alliance de Santé (RAS)	Dans la mutuelle de santé	Toute la population de la commune
PADPA	La pêche et le Maraîchage	Arrondissement de Sirarou et de Bori

**Source: Service de développement local et de la planification**

**Annexe n° 4 : Répartition des actions par domaine au PDC 2004-2008**

Domaines	Actions envisagées	Coût estimatif
<b><u>Secteurs productifs</u></b>	-Réduire la pénibilité du travail surtout des femmes transformatrices par l'acquisition d'équipement performant	<b>1 899 050 000</b>
	-Accroître la capacité des productions végétales à générer des ressources monétaires en identifiant les filières les plus porteuses	
	-Soutenir les filières retenues par les appuis financiers et techniques	
	-Rendre les marchés de bétail fonctionnels à travers la construction de trois marchés de bétail puis la construction de deux abattoirs et de deux boucheries de types B	
	-Renforcer les capacités de stockage des produits agricoles à travers la construction d'un magasin communautaire de stockage de produits agricoles par village à court terme	
<b><u>Secteur social</u></b>	-garantir aux forces productives de l'économie une bonne éducation, une bonne santé, la disponibilité de l'eau potable	<b>2 334 797 000</b>
	-valoriser le patrimoine culturel et le loisir par le renforcement des équipements dans ce domaine	
	-installer un système fonctionnel de sécurité. Il permet à chaque chef lieu d'arrondissement de disposer d'une brigade de sécurité composée de sept membres formés et équipés	
	-assurer l'approvisionnement en produits pétroliers	
<b><u>Environnement</u></b>	-lotir les chefs lieu d'arrondissement	<b>1 313 600 000</b>
	-mettre en place et assurer le fonctionnement d'un système de gestion des ordures ménagères	
	-ouvrir et aménagés les pistes de désertes rurales	

	-développer les activités de transport	
<b>Gouvernance locale</b>	-mettre en place un système adéquat de communication	
	-alphabétiser les populations de la commune à travers la création de quarante cinq centres animés par cinq superviseurs formés et un coordonnateur	
	-disposer de services nécessaires au fonctionnement de la mairie	
	-renforcer la capacité du personnel de la mairie et des arrondissements	
	-assainir la gestion des affaires publiques à tous les niveaux	
	-mieux gérer les structures de développement	
	-créer un cadre de concertation pour garantir la synergie entre les structures	
		<b>209 990 000</b>
<b>TOTAL</b>		<b>5 757 387 000</b>

*Source : Plan de Développement Communal 2004-2008 de la Commune de N'DALI*

## **Annexe n°5 : questionnaire**

Madame/Monsieur

Le présent questionnaire qui se veut anonyme s'inscrit dans l'optique de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en Planification et Développement Local au cycle II de l'ENAM. A l'issue du stage pratique que nous avons effectué à la Mairie de N'Dali, nous avons choisi d'orienter notre réflexion sur la « *Problématique du financement du développement local : cas de la commune de N'Dali* ».

A cet effet, nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-après afin de nous permettre de mener à bien nos recherches.

1. En analysant les comptes administratifs de la commune de 2005 à ce jour, on remarque que les recettes propres mobilisées ne couvrent qu'une infime partie des besoins annuels. Qu'est-ce qui selon vous, justifie ce problème ?
  - Manque de volonté politique
  - Sous exploitation des potentialités économiques
  - Inexistence d'un dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres.
  
2. Qu'est-ce qui justifie à votre avis la faible participation du secteur privé au financement des projets communaux ?
  - Absence d'une politique de partenariat public-privé
  - Insuffisance des ressources financières pour financer les projets
  - Non implication du secteur privé lors de l'élaboration du PDC

3. L'analyse des comptes administratifs indique également que les recettes d'investissement réalisées ne sont pas toujours entièrement consommées.

Comment pouvez-vous expliquer ce problème ?

- Lenteur administrative
- Manque de dynamisme
- Retard dans les engagements
- Méconnaissance de la procédure de passation des marchés publics.

**MERCI POUR VOTRE COLLABORATION**

## **Table des matières**

DEDICACE.....	I
REMERCIEMENTS.....	i i
LES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	iii
LISTE DES TABLEAUX.....	iv
LISTE DES FIGURES.....	vii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	viii
RÉSUMÉ.....	ix
SOMMAIRE.....	xi
INTRODUCTION.....	1
<b><u>Chapitre préliminaire</u></b> : Présentation de commune de N'Dali, restitution des Observations et ciblage de la Problématique .....	4
<b><u>Section 1</u></b> : Présentation de la Commune de N'Dali et restitution des observations du stage.....	5
<b>Paragraphe 1</b> : Présentation de la commune de N'Dali.....	5
I- Situation géographique et données démographiques.....	5
II- Organisation de la commune de N'Dali.....	6
A- Au plan politico-administratif.....	6
B- Activités économiques de la commune de N'Dali.....	7
C- Les acteurs et les partenaires au développement de la Commune.....	9
<b><u>Paragraphe 2</u></b> : Etat des lieux du fonctionnement du service du développement local et de la planification et bilan de la mise en œuvre du PDC.....	10
I- Le Service Développement Local et Planification (SDLP).....	10
II-Bilan de la mise en œuvre du Plan de Développement Communal de N'Dali.....	13
A- Elaboration du PDC.....	13
B- Mise en œuvre du PDC .....	14
<b><u>Section 2</u></b> : Problématique de l'étude.....	21

<b><u>Paragraphe 1</u></b> : Inventaire des problèmes et atouts.....	21
I- Inventaire des atouts et Faiblesses.....	21
A- Inventaire des atouts.....	21
B- Inventaire des faiblesses.....	22
II-Regroupement des problèmes par centres d'intérêt.....	23
<b><u>Paragraphe 2</u></b> : Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet.....	24
I- Choix de la problématique.....	24
II-Justification du sujet.....	25
<b><u>Chapitre premier</u></b> : Vision globale de résolution, cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	29
<b><u>Section1</u></b> : Vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	30
<b><u>Paragraphe 1</u></b> : Détermination de la vision globale de résolution des problèmes spécifiés.....	30
I- Approche générique de résolution du problème général.....	30
II-Approche générique de résolution des problèmes spécifiques.....	31
A- Approche théorique relative au Problème spécifique n° 1.....	31
B- Approche générique liée au problème spécifique n° 2.....	31
C- Approche générique liée au problème spécifique n° 3.....	32
<b><u>Paragraphe 2</u></b> : Cadre théorique de l'étude.....	32
I- Formulation des objectifs de l'étude et des hypothèses de recherche.....	33
A- Objectif général de l'étude.....	33
B- Objectifs spécifiques.....	33
II- Formulation des hypothèses.....	34

<b>Section 2</b> : Revue de littérature et méthodologie adoptée.....	37
<b>Paragraphe 1</b> : Revue de littérature.....	37
<b>Paragraphe 2</b> : Méthodologie adoptée.....	44
I- Approche théorique .....	44
A- Revue documentaire.....	44
B- Difficultés rencontrées et limites des données.....	45
II- Approche empirique.....	46
A- Préparation de la collecte : identification de la population et échantillonnage.....	46
B- Présentation et analyse des données.....	47
<b>Chapitre deuxième</b> : analyse des données, vérification des hypothèses, approches de solutions et conditions de mise en œuvres .....	51
<b>Section 1</b> : de l'analyse des données à la vérification des hypothèses.....	52
<b>Paragraphe 1</b> : L'analyse des données.....	52
I- Analyse des résultats du problème spécifique N°1.....	52
II- Analyses des résultats des problèmes spécifiques N°2 et 3.....	53
<b>Paragraphe 2</b> : Vérification des hypothèses et diagnostic.....	54
I- Vérification des hypothèses.....	54
II- Diagnostic de l'étude.....	54
<b>Section 2</b> : Approches de solutions et les conditions de mise en œuvre.....	55
<b>Paragraphe 1</b> : Des approches de solutions.....	55
I- Approches de solutions liées au problème spécifique N°1.....	56
II- La nécessaire implication du secteur privé dans le financement des projets communaux.....	59

III- Approches de solutions liées au problème spécifique N°3.....	61
Paragraphe 2 : Des conditions de mise en œuvre.....	62
I- Recommandations à l'endroit des autorités communales.....	62
II- Recommandations à l'endroit des autorités centrales.....	63
III- Recommandations à l'endroit de la population.....	64
CONCLUSION .....	65
BIBLIOGRAPHIE.....	67
ANNEXES.....	69