



REPUBLIQUE DU BENIN

=====

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

=====

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

=====

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION  
ET DE MAGISTRATURE

=====

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU  
DIPLOME D'ADMINISTRATEUR EN PLANIFICATION ET DEVELOPPEMENT  
LOCAL**

**OPTION : ADMINISTRATION  
DES FINANCES**

**FILIERE : PLANIFICATION DU  
DEVELOPPEMENT LOCAL**

**ANNEE ACADEMIQUE :**  
2008 - 2010

**SUJET :**

**ANALYSE DU FAIBLE NIVEAU D'EXERCICE DES  
PREROGATIVES DU PREFET EN MATIERE  
D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : CAS DES**

Réalisé par :

**Ida Sènasi TOSSOU DADAVOUDOU**

sous la direction de :

**Maître de stage**

**Léon KLOUVI,**

Secrétaire Général des départements du Mono- Couffo

**Directeur de mémoire**

**Nicaise MEDE,**

Professeur à l'ENAM

Mars 2011

1

## **JURY D'EVALUATION DU MEMOIRE**

**PRESIDENT** : DJOGNI Achille

**VICE-PRESIDENT** : SASSE Flavien

**MEMBRE** : DAOUDOU James

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET  
DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE  
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS  
EMISES DANS CE MEMOIRE.**

**CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES**

## **DEDICACE**

Nous dédions, ce travail à notre feu jeune frère **Mon-désir Sèmèvo Igor TOSSOU DADAVOUDOU**, qui de son vivant nous a toujours soutenue et encouragée ; que la terre lui soit légère et que Dieu, tout-puissant lui accorde la vie éternelle !

## **REMERCIEMENTS**

Ce travail ne saurait être une réalité sans la détermination et le soutien de certaines personnes. Nous tenons à remercier sincèrement :

- Monsieur **Nicaise MEDE** qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de diriger ce travail ;

- Messieurs **David G. HOUINSA** et **Thomas HOUEDANOU** pour leur soutien et conseil ;

- Notre mère **Marie-Florentine NOUGBOGNONHOU TOSSOU DADAVOUDOU** et notre père **Agossa Alexandre TOSSOU DADAVOUDOU**, pour leur amour paternel et l'éducation qu'ils nous ont donnée. Que ce travail soit pour eux le couronnement de leurs sacrifices quotidiens ;

- Nos amis **Romain AGBADJA**, **Nestor BOSSOU**, et **Justine TCHOKPON** pour le soutien et surtout l'écoute attentive qu'ils ne m'ont jamais marchandé ;

- Le corps professoral de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature(ENAM) pour son dévouement dans la transmission du savoir ;

- Les autorités et personnel de la Préfecture de Lokossa, pour leur encouragement ;

- Nos parents et amis qui, de diverses manières, ont apporté leur contribution à cette formation.

## **LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS**

CAD : Conférence Administrative Départementale ;

CDCC : Conseil Départemental de Concertation et de Coordination ;

CDPMP : Cellule Départementale de Passation des Marchés Publics ;

DAT : Délégation à l'Aménagement du Territoire ;

DDPD : Direction Départementale de la Planification et du Développement ;

DEPONAT : Déclaration de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire

PAPDC : Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plan de Développement Communal ;

PONADEC : Politique Nationale de Déconcentration et de Décentralisation ;

PDD : Plan de Développement Départemental ;

PDC : Plan de Développement Communal ;

PTF : Partenaires Techniques et Financiers ;

RAT : Réforme de l'Administration Territoriale ;

SA Secrétariat Administratif ;

SAG : Service des Affaires Générales ;

SAF : Service des Affaires Financières;

SCAD : le Service de la Communication, des Archives et de la Documentation ;

SCH : Service des Chiffres ;

SDAC : Schéma Directeur d'Aménagement Communal ;

SDAT : Schéma Départemental d'Aménagement du Territoire ;

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques ;

SNAT : Schéma National d'Aménagement du Territoire ;

SP : Secrétariat Particulier ;

SPAT : Service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire ;

SSC : Schéma des Services Collectifs

ST: Service des Transmissions;

STCCD : Service de la Tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisée ;

TBE : Tableau de Bord de l'Etude ;

TBS : Tableau de Bord Social

TSE :Tableau de Synthèse de l'Etude

## **LISTE DES TABLEAUX**

<b>N°</b>	<b>Titre</b>	<b>Page</b>
<b>Tableau I</b>	Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et détermination des problématiques possibles	26
<b>Tableau II</b>	Synthèse des approches génériques par problème	33
<b>Tableau III</b>	Tableau de bord de l'étude	41
<b>Tableau IV</b>	Stratification des enquêtés au sein de la population cible	48
<b>Tableau V</b>	Causes réelles de l'inexistence de schéma d'aménagement du territoire pour les départements du Mono et du Couffo.	52
<b>Tableau VI</b>	Causes réelles de la non élaboration d'un plan de développement les départements du Mono et du Couffo	55
<b>Tableau VII</b>	Tableau de synthèse de l'étude (TSE)	67

---

## **GLOSSAIRE DE L'ETUDE**

**Aménagement du territoire** : expression synthétique utilisée pour désigner la politique et les moyens visant à une utilisation économique et humaine plus rationnelle de l'espace géographique national.

**Assistance-conseil** : mission obligatoire de l'Etat qui incombe au Préfet, en sa qualité d'autorité de tutelle et qui consiste à mettre à titre gratuit ou payant, l'expertise de l'Etat à la disposition des communes en vue de l'exercice correct de leurs compétences.

**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 territoriales.

**Déconcentration** : elle consiste en une délégation de compétence du niveau central à une autorité locale nommée dans le cadre d'une circonscription administrative qui ne dispose ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière. L'autorité locale nommée est dans un rapport de subordination hiérarchique avec l'autorité centrale qui l'a nommée.

**Planification** : procédé de régulation de l'économie qui se propose d'assurer selon une progression croissante, la satisfaction des besoins du pays par une utilisation optimale de ses ressources au moyen de documents prospectifs appelés plans.

**Schéma directeur d'aménagement du territoire** : c'est un document à la fois de programmation et de planification qui fixe la vision de l'Etat pour le développement du territoire national pour une longue durée. Cette vision est ensuite déclinée en orientations stratégiques, puis en projets structurants répartis dans le temps sur l'ensemble du territoire national.

## **RÉSUMÉ**

La présente étude intitulée «Analyse du faible niveau d'exercice des prérogatives du préfet en matière d'aménagement du territoire dans les départements du Mono et du Couffo» est une analyse diagnostique des problèmes qui empêchent le préfet de jouer pleinement son rôle d'animation et de coordination du développement régional.

L'état des lieux a révélé que depuis la mise en œuvre de la décentralisation déconcentration la Préfecture de Lokossa peine à doter les départements du Mono et du Couffo de documents stratégiques et prospectifs de planification servant de cadre d'action à toutes les politiques de développement tant au niveau local que départemental. Il se pose alors, à la préfecture de Lokossa et en particulier au préfet une faible exécution de ses prérogatives en matière d'aménagement du territoire départemental (problème général) qui se manifeste à travers les problèmes spécifiques ci-après :

- Inexistence d'un schéma d'aménagement départemental;
- Non élaboration d'un plan de développement départemental ;
- Faible coordination du développement local.

La démarche méthodologique adoptée a permis d'identifier les causes réelles de ces problèmes et ainsi proposer des approches de solutions susceptibles de les éradiquer. Il s'agira :

- Améliorer la connaissance des membres de la CAD et du CDCC sur les échelles d'aménagement du territoire avec leur interdépendance ainsi que des différentes structures en charge de l'aménagement du territoire;

- Remettre à jour le processus d'élaboration du PDD avec sollicitation des PTF tels le PAPDC
  - Elaborer une base de données sur toutes les potentialités du département;
  - Organiser les sessions du CDCC avec des ordres du jour qui prennent en compte les problèmes réels de développement local ;
  - Mettre à la disposition des communes, les orientations nationales en matière d'aménagement du territoire avant l'élaboration des PDC et des PAD.

La Préfecture à travers le préfet doit comprendre qu'il doit se faire une vision du devenir des deux départements et partant, se donner les voies d'amélioration progressive, continue et durable de ses ressources financières pour construire, de façon concertée, ce devenir ce qui lui permettra de jouer pleinement son rôle de développeur.

### **Mots clés :**

Aménagement du territoire, schéma d'aménagement du territoire, documents stratégiques et prospectifs de planification, plan de développement départemental,

## **SOMMAIRE**

<b>INTRODUCTION</b> .....	2
<b>CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ...</b>	7
SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	7
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage..	7
Paragraphe 2 : Etat des lieux des prestations de la structure en observation .....	16
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE .....	27
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique .....	27
Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique spécifiée .....	31
<b>CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE, APPROCHES DE SOLUTION ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE</b> .....	36
SECTION 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE .....	36
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....	36
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	46
SECTION 2 : COLLECTE DES DONNEES, VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES ET APPROCHES DE SOLUTION.....	50
Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données d'enquêtes : établissement du diagnostic.....	50
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre .....	61
<b>CONCLUSION</b> .....	69
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	71
<b>ANNEXE</b> .....	73
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	74

## **INTRODUCTION**

Trois éléments fondamentaux permettent de caractériser un Etat : le territoire, la population et le pouvoir politique ou souverain. Les questions qui se posent au pouvoir politique lorsque l'Etat se constitue sont les suivantes : Comment administrer ce territoire ? Comment organiser le territoire pour que chaque citoyen où qu'il se trouve sente la présence de l'Etat ? Comment gérer, combiner convenablement les ressources du territoire pour le mieux-être des populations vivant sur le territoire ?

Pour répondre à ces préoccupations, il est fait souvent recours non seulement à des découpages administratifs qui conduisent à la création des unités administratives territoriales mais aussi à des formes et techniques d'administration du territoire. C'est l'ensemble de ces activités qui sont connues sous le nom d'administration territoriale.

Traditionnellement, il existe deux formes ou techniques d'administration du territoire. Il s'agit de la centralisation et de la décentralisation.

La centralisation est un mécanisme d'organisation administrative qui ne reconnaît aux entités territoriales locales aucune vie juridique. L'Etat, seule personne publique pour l'ensemble du territoire national, assume seul, sur son budget, par ses agents, la satisfaction de tous les besoins d'intérêt général. Pour toutes les activités d'intérêt général, le pouvoir de décision et de commandement est exercé par les autorités centrales de l'Etat, l'exécution étant assurée par leurs agents. Donc, l'Administration est à la fois centralisée et concentrée. Les échelons subordonnés ne font que transmettre et exécuter les ordres de la hiérarchie. Dans ce système, il est plus indiqué de parler de circonscriptions administratives car elles sont de simples cadres destinés

à permettre une implantation rationnelle des services de l'Etat sur l'ensemble du territoire. La centralisation est très souvent assortie d'une déconcentration.

En effet, la déconcentration est une modalité de la centralisation qui consiste à conférer à certains agents supérieurs locaux, des pouvoirs de décision expressément déterminés et limités qu'ils exercent au nom de l'Etat tout en étant soumis au pouvoir hiérarchique. En d'autres termes, la pratique de la déconcentration conduit à apporter des atténuations à la centralisation de manière à donner, à certains agents administratifs de l'Etat, le pouvoir de trancher eux-mêmes, sur place, des questions qu'il n'est pas nécessaire de faire remonter jusqu'aux autorités centrales. C'est un transfert à un agent local de l'Etat, d'un pouvoir de décision exercé jusque-là par la hiérarchie. C'est toujours l'Etat qui décide mais sur place, et non plus nécessairement depuis la capitale. Le fonctionnement de l'administration est donc assoupli.

La décentralisation, quant à elle, consiste à créer, en dessous de la collectivité nationale, des collectivités territoriales plus restreintes dotées de pouvoirs autonomes. Pour que ces nouvelles entités soient de véritables collectivités territoriales décentralisées, il faut qu'elles remplissent trois conditions cumulatives. Elles doivent être dotées de la personnalité juridique, jouir de l'autonomie financière et être gérées par des organes élus.

Que ce soit sous la forme centralisée, déconcentrée ou décentralisée, le Bénin a fait l'expérience de toutes ces différentes formes d'organisation administrative territoriale.

Celle en cours actuellement est née de la réforme de l'administration territoriale intervenue au lendemain de la conférence des

forces vives de la nation. Cette réforme, consacrée par la constitution et diverses lois et décrets, a mis en place deux niveaux d'animation de la vie administrative territoriale :

- un niveau de décentralisation, la commune ;
- un niveau de déconcentration, le département.

Le département est une circonscription administrative administrée par un représentant de l'Etat qui prend le titre de Préfet de département. Le Préfet relève hiérarchiquement du Ministre chargé de l'administration territoriale et est nommé par décret pris en conseil des ministres. Il exerce ses fonctions au siège de l'administration départementale qui est dénommé Préfecture.

Plusieurs missions sont confiées à ce représentant du pouvoir central. Il s'agit de :

- la coordination des tâches de sécurité ;
- l'application des lois et règlements ;
- la coordination des activités des services déconcentrés ;
- l'exercice de la tutelle sur les communes ;
- la gestion des crédits délégués ;
- l'animation et la coordination du développement régional.

Si depuis la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale, la plupart de ces prérogatives sont exécutées par les Préfets avec un certain bonheur, force est de constater que celle relative à l'animation et à la coordination du développement régional reste encore à l'état de balbutiement.

Qu'est-ce qui empêche le Préfet de jouer le rôle de développeur qui lui est assigné ? Est-ce que les dynamiques nécessaires sont

créées ou les stratégies adéquates sont développées au niveau central que local pour que le Préfet exécute cette mission attendue de lui ?

C'est pour analyser ces préoccupations et proposer des approches de solutions en vue de permettre au préfet de coordonner effectivement le développement au plan régional que nous avons choisi le thème de recherches, "Analyse du faible niveau d'exercice des prérogatives du préfet en matière d'aménagement du territoire dans les départements du Mono et du Couffo."

Pour conduire ce travail, nous avons adopté un plan en deux chapitres. Le premier présente le cadre de l'étude et la problématique liée à la faible exécution des prérogatives du préfet en matière d'aménagement du territoire départemental. Le second analysera les résultats d'enquête pour trouver des approches de solutions aux problèmes soulevés par le sujet de recherche pour mieux orienter le préfet dans l'exercice de ses prérogatives.

**CHAPITRE I :**  
**CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE**  
**ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

## Section1: Cadre physique de l'étude et observation de stage

Cette section est essentiellement constituée de la présentation du lieu de stage (paragraphe 1) et de la restitution des observations de stage (paragraphe 2).

### Paragraphe1: Présentation de la structure d'accueil du stage

Ce paragraphe porte sur les caractéristiques géographiques et démographiques des départements du Mono et du Couffo et sur l'organisation administrative des départements du Mono et du Couffo et de la Préfecture de Lokossa.

#### A- Caractéristiques physiques des départements du Mono et du Couffo.

Il s'est agi pour nous de décrire les Départements du Mono et du Couffo par rapport à sa position géographique, son relief, son climat, son réseau hydrographique, sa végétation, et son sol ainsi que ses caractéristiques démographiques.

Les départements du Mono et du Couffo se situent au Sud-Ouest de la République du Bénin. Ils sont limités à l'Ouest par la République du Togo, avec une frontière naturelle constituée par le fleuve Mono qui s'étend sur une longueur de 120km ; à l'Est par la vallée du Couffo, le lac Ahémé et le chenal Aho qui les séparent des départements de l'Atlantique ; au Nord-Est par le département du Zou et au Sud par une

frange côtière d'environ 40km sur l'Océan Atlantique. Les départements du Mono et du Couffo couvrent une superficie de 4009 km<sup>2</sup>.

Le relief est constitué de cinq (5) ensembles géomorphologiques<sup>1</sup> qui sont :

- le plateau de Lonkly qui s'étend sur 15% du territoire des départements du Mono et du Couffo ;
- les plateaux de terres de barres (terres rouges) constitués des plateaux de Comè, de Lokossa, et d'Agamè entaillés par des vallées encaissées qui débouchent sur le bas Couffo et du plateau d'Aplahoué ou plateau Adja limité au nord par la zone de Tchi, à l'ouest par le fleuve Mono, à l'Est par le lac Ahémé ;
- la grande dépression de la Lama ou des Tchis, doit son nom au caractère particulièrement argileux de son sol qui reste souvent boueux, rendant toute circulation difficile pendant la saison des pluies. Cette dépression des Tchis est inscrite dans un triangle qui aurait pour sommet le lac Toho, la localité de Tchi-Ahomadégbé et l'embouchure du fleuve Couffo dans le lac Ahémé ;
- les moyennes et les basses vallées : ce sont les plateaux et les dépressions entaillés et compartimentés par un puissant réseau hydrographique orienté du nord au sud et qui forme ainsi le troisième élément du paysage ;
- le domaine littoral, domaine très complexe à cause de la diversité et du dynamisme des éléments qu'il associe : la mer, les deltas, les lagunes, les lacs, les marécages et les cordons littoraux.

Le climat des départements du Mono et du Couffo est de type sub-équatorial et est caractérisé par la succession annuelle de quatre

---

<sup>1</sup> Annuaire statistique du Mono et du Couffo, Année 2004

saisons, deux saisons sèches et deux saisons pluvieuses en alternance.

On distingue :

- une grande saison pluvieuse : mars à juillet ;
- une petite saison sèche : juillet à août ;
- une petite saison pluvieuse d'août à novembre ;
- une grande saison sèche : novembre à mars.

De nombreux cours d'eau arrosent les départements du Mono et du Couffo et coulent naturellement du Nord au Sud. Il s'agit des fleuves Mono et Couffo, du Sazué, de la lagune de Grand-Popo et du lac Ahémé.

En dehors de ces cours d'eau, les départements du Mono et du Couffo regorgent de sources thermales (Possotomè...) et de divers marécages.

On distingue dans les départements, cinq types de sols, les sols ferrugineux, les terres de barres, les terres noires de la dépression des Tchis, les alluviaux et colluviaux des vallées des fleuves du Mono et du Couffo et les sols sableux du cordon littoral.

La végétation naturelle presque entièrement disparue a cédé place à une jachère de palmiers vignobles. Elle est constituée de forêts claires, de forêts galerie, de forêts semi-décidues et de vastes étendues de savanes arbustives.

Le milieu humain est caractérisé par plusieurs groupes ethniques dont les principaux sont les Adja, les Fon et les Kotafon, les Sahouè, les xwla et les houéda, les Mina et les Tchi. La population des deux départements est estimée à 1058724 habitants en 2008. Cette

population est relativement jeune puisque près de la moitié (49,93%) a moins de 15 ans en 2008.<sup>2</sup>

## B- Organisation administrative des départements du Mono-Couffo

L'administration territoriale au Bénin a connu plusieurs évolutions dans la perspective de la recherche d'une organisation territoriale pouvant répondre à la préoccupation souhaitée de développement. Ainsi de 1955 à nos jours, différentes réformes de l'administration territoriale se sont succédées et qui ont façonné le paysage territorial de notre pays.

La période de 1904 à 1955 a connu une administration territoriale imposée par le colon français où le territoire du Dahomey était divisé en Cercles, Subdivisions et Cantons. Ces différentes entités territoriales étaient dirigées par des chefs nommés par l'Administration coloniale et s'occupaient principalement de la supervision de la collecte des impôts et des travaux forcés.

Par l'arrêté général n°149 du 24 juin 1913, neuf (9) cercles ont été créés au nombre desquels on distingue le cercle d'Athiémé dont dépendait toute les localités alentours.

Le décret n°226 du 15 décembre 1959 opère une refonte totale du découpage administratif territorial de la dernière période coloniale et porte création de six régions à la place des neuf cercles (Régions du SUD-

---

<sup>2</sup> Tableau de bord social des départements du Mono et du Couffo, Edition 2008

EST, du SUD, du SUD-OUEST, du CENTRE, du NORD-EST et du NORD-OUEST) ;

Chaque région se compose d'un ensemble de cercles et possède à sa tête un délégué régional qui assure la représentation du gouvernement de la République aux termes du décret n°226 précité. La loi organique n°59-35 du 31 décembre 1959 a institué au sein de ces régions des conseils généraux dont les membres élus pour cinq ans portent le titre de conseillers généraux. La région du SUD-OUEST avait un ressort territorial qui regroupe les départements du Mono et du Couffo actuels.

Il a fallu attendre le décret n°292/PCM/MI du 21/10/1960, pour que le gouvernement transformât les six régions en départements et les dotât d'un conseil élu, l'assemblée départementale dont les membres sont élus pour cinq ans et présidée par un Préfet nommé par le gouvernement. Les départements créés en 1960 étaient des collectivités territoriales semi - autonomes dans la mesure où il y avait une assemblée élue mais un exécutif nommé. C'est ainsi qu'est né le département du Mono qui deviendra par la suite une province (ordonnances et décrets du 13 février 1974) avant de redevenir département en 1990 au lendemain de la conférence des forces vives de la nation.

Depuis la mise en œuvre de la nouvelle réforme de l'administration territoriale, le Bénin ayant opté pour la décentralisation, connaît un nouveau découpage territorial. Selon les lois de la décentralisation notamment la loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin, le département du Mono a été divisé en deux (02) circonscriptions administratives : le

département du Mono et le département du Couffo. Les sous-préfectures sont alors devenues les communes. Le département est dirigé par un préfet nommé en conseil des Ministres sur proposition du Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT). Le préfet est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans les deux départements. Il est l'unique représentant du Gouvernement et de chacun des ministres pris individuellement. En attendant, la désignation des chefs lieux des nouveaux départements et la nomination des préfets chargés de les administrer, les destinées des deux départements sont confiés à un seul Préfet et c'est pour cette raison que l'on parle des départements du Mono et du Couffo ou du Mono-Couffo. Les départements du Mono-Couffo comptent douze (12) communes (Lokossa, Athiémé, Bopa, Houéyogbé, Comé, Grand-Popo, Dogbo, Aplahoué, Djakotomey, Lalo, Klouékanmè et Toviklin).

### C- Organisation administrative de la Préfecture.

Dans la commune de Lokossa, chef lieu des départements du Mono-Couffo est installée la Préfecture de Lokossa. La Préfecture de Lokossa occupe un vaste domaine à la sortie nord de la ville de Lokossa. La préfecture est le siège de l'administration départementale. Elle désigne également l'ensemble des services propres à la préfecture et aussi le bâtiment qui les abrite.

Plusieurs textes organisent le fonctionnement de l'administration de la préfecture. Au nombre de ceux-ci, on peut citer la loi n°97-028 du 15/01/1999 portant organisation de l'administration territoriale en

République du Bénin et le Décret n°2002-376 du 22 Août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale, et l'arrêté n°3/053/PDM-C/SG/SAG du 23 juin 2009 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la préfecture.

Ainsi, pour conduire l'animation de la vie administrative de la préfecture, le Préfet s'appuie sur les services préfectoraux ainsi que le Secrétaire Général (SG) et les chargés de mission. En effet, le préfet est assisté d'un Secrétaire Général et de Chargé de mission<sup>3</sup>.

Le Secrétaire Général est chargé, sous l'autorité du préfet du département, de l'animation, de la coordination et du contrôle de toutes les activités des services administratifs de la préfecture. Il assure également le secrétariat de toutes les commissions départementales, remplace le Préfet absent et le supplée en cas d'empêchement<sup>4</sup>.

Quant au Chargé de mission, il exerce pour le compte du Préfet le pouvoir de tutelle. Il collabore avec le Préfet dans l'exercice de ses fonctions de coordination des services déconcentrés de l'Etat<sup>5</sup>.

Pour son fonctionnement la préfecture de Lokossa est organisée en services à savoir :

- le Service des Affaires Générales (SAG) ;
- le Service des Affaires Financières (SAF) ;
- le Service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (SPAT) ;
- le Service de la Tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisée (STCCD) ;

---

<sup>3</sup> Article 3 décret n°2002-376 du 22 Août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale

<sup>4</sup> Article 55 décret n°2002-376 du 22 Août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale

<sup>5</sup> Article 65 décret n°2002-376 du 22 Août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale

- le Service des Transmissions (ST) ;
- le Service des Chiffres (SCH) ;
- le Service de la Communication, des Archives et de la Documentation (SCAD) ;
- le Secrétariat Administratif (SA) ;
- le Secrétariat Particulier (SP) ;
- la Cellule Départementale de Passation des Marchés Publics (CDPMP).

Il est à mentionner que ces différents services sont subdivisés en divisions et leur nombre varie d'un service à l'autre. L'arrêté n°3/028/PDM-C/SG/SAG du 23 juin 2009 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Préfecture dont une copie figure en annexe, précise les attributions des services et des divisions.

En dehors de ces services, il est créé un poste d'Assistant du Préfet. L'Assistant est chargé de l'étude et du suivi des dossiers à lui soumis par le Préfet. Il est nommé parmi les cadres de la catégorie A et a rang de chef de service.

En plus des services préfectoraux, d'autres organes concourent à la mission du Préfet. Il s'agit de la Conférence Administrative Départementale (CAD) et du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC).

Selon le Décret N° 2001-409 du 15 Octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement de la CAD, « la CAD est un organe de proposition, de mise en cohérence et de suivi des actions et activités des structures déconcentrées de l'Etat au niveau du

département »<sup>6</sup>. Elle se réunit tous les mois et se présente comme l'espace privilégié de prise de décisions concertées et d'échanges d'informations entre les différentes structures de l'Administration départementale.

En ce qui concerne le CDCC, il « est obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes et sur la mise en cohérence de ceux-ci avec les programmes nationaux. »<sup>7</sup>

Ainsi, voilà présentée, l'organisation administrative de la Préfecture de Lokossa telle que prévue par le corpus juridique en vigueur. Mais qu'en est-il de la réalité ? L'état des lieux nous situera sur ce point.

## Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les prestations de la structure en observation

Ce paragraphe est consacré à la restitution des observations que nous avons effectuées et des données que nous avons collectées au niveau de la Préfecture de Lokossa pendant le stage.

Les informations recueillies portent essentiellement sur l'exercice des prérogatives du préfet et les prestations de la préfecture. Il s'agit donc ici d'un état des lieux de la gestion administrative, d'une part, des départements du Mono-Couffo et d'autre part, de la Préfecture de Lokossa.

---

<sup>6</sup> Article 2 du Décret N° 2001-409 du 15 Octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement de la CAD

<sup>7</sup> Article 2 du Décret N° 2001-411 du 15 Octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement du CDCC et fixant le taux des indemnités de session et des frais de déplacement de ses membres.

## A- Gestion administrative des départements du Mono-Couffo et de la Préfecture de Lokossa

L'observation, au cours de notre stage, du fonctionnement de la Préfecture de Lokossa en général et de ses services pris individuellement, nous a permis de nous rendre compte de quelques éléments positifs (forces) à mettre à son actif. Toutefois, de nombreux dysfonctionnements (faiblesses) ont été également relevés. Le compte rendu ci-après s'attellera à faire ressortir tant ces aspects positifs que négatifs.

Les heures réglementaires de travail à la Préfecture sont celles retenues au plan national à savoir de 8h à 12h30mn pour la matinée et de 15h à 18h30mn pour la soirée. Il nous a été donné de constater que très peu d'agents viennent à l'heure au service. Cette situation ne permet pas aux agents d'entretien d'opérer le nettoyage des bureaux à temps. Il en découle **un retard dans le démarrage effectif des activités à la Préfecture de Lokossa.**

La préfecture de Lokossa est structurée en services et en divisions. Si la plupart des services disposent d'un chef, les divisions, par contre, ne sont pas tous pourvus en personnel. Le personnel de certaines divisions se ramène au seul chef, ce qui oblige les chefs divisions nommés à s'occuper des activités d'autres divisions, ce qui a des effets sur leur efficacité. Par ailleurs des cas de cumul de fonctions sont aussi notés au niveau des chefs de service : c'est le cas de l'assistant du préfet qui est chargé également de la cellule de passation des marchés publics. C'est aussi le cas du Chef du Secrétariat Administratif qui cumule ses fonctions avec celles de Chef du Service de la

Communication, des Archives et de la Documentation. Il y a donc une **insuffisance quantitative de personnel à la préfecture de Lokossa.**

La préfecture dispose d'un cadre de travail formé de plusieurs bâtiments entourés d'espaces verts. Un nettoyage journalier des bureaux ainsi que l'entretien régulier des espaces verts est effectué par des agents d'entretien privés sous contrat avec la Préfecture. **Les locaux de la préfecture de Lokossa sont donc maintenus dans un état de propreté satisfaisant.**

De même, tous les bureaux sont climatisés, ce qui permet aux agents de ne pas subir les affres de la chaleur dans l'exécution de leurs tâches. De plus, la Préfecture dispose d'un groupe électrogène qui démarre automatiquement en cas de coupure de l'électricité. Il s'ensuit que **les conditions de travail sont satisfaisantes** à la Préfecture.

La préfecture de Lokossa, du fait de ses relations avec les communes, les services déconcentrés, l'administration centrale et les usagers, est l'objet d'un flux abondant de documents et courriers divers. Ces documents sont soit rangés dans des armoires non adéquates, soit entreposés sur les armoires et bureaux ou à même le sol. Cette situation qui handicape la mobilité des agents ne permet pas à ceux-ci de retrouver facilement un dossier. On en déduit donc l'existence d'un **problème de mauvais classement et manque de meubles de rangement adéquats.**

Les services de la préfecture sont dotés en matériels informatiques et sont reliés entre eux par une connexion intranet. La connexion internet est en cours de réalisation. Le dispositif mis en place permet de faire des impressions à distance, c'est-à-dire depuis son bureau vers un bureau équipé d'imprimante. Il s'ensuit une limitation des dépenses d'achat

d'imprimantes, d'encre et une réduction de la propagation des virus. La Préfecture de Lokossa fait donc **un effort dans l'appropriation des technologies de l'information et de la communication.**

Cependant, tous les bureaux ne disposent pas d'ordinateurs et les ordinateurs et réseau intranet connaissent souvent des défaillances. Il s'ensuit que tous les agents n'arrivent pas accéder au réseau et n'ont pas de ce fait accès à l'information à temps. On en déduit un problème de **mauvais état du matériel informatique et mauvaise circulation interne de l'information.**

De plus, les ordinateurs existants ne servent qu'au traitement de texte. Les tableurs comme Excel de même que les applications de gestion de base de données comme Access ne sont pas utilisés. Cette situation traduit **une insuffisance de formation dans l'utilisation de l'outil informatique au niveau de la Préfecture.** De plus, très peu de logiciels spécifiques aux attributions des services de la Préfecture comme par exemple les logiciels de gestion des ressources humaines, de stocks, ou des finances n'ont été installés sur les ordinateurs de la Préfecture. Celui relatif aux finances notamment le Système Intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) n'est pas tous les jours opérationnel. On en déduit **un sous exploitation du matériel informatique existant au niveau de la préfecture.**

Conformément à la note de service n°3/1054/PDM-C/SG/SAG du 21 août 2009, il est prévu au niveau du Service de la Communication, des Archives et de la Documentation, la Division des Relations publiques chargée d'accueillir et d'orienter les clients de la Préfecture. Ce bureau d'accueil, bien aménagé et situé à l'entrée de la Préfecture, est resté non fonctionnel durant notre séjour. Les usagers, une fois dans les locaux de

la Préfecture, sont obligés d'aller de service en service pour se renseigner. Cette situation aggravée par l'inexistence de plaque d'orientation, perturbent les activités des services. La Préfecture de Lokossa est donc sujette à un **problème d'orientation des visiteurs**.

Sur le plan de la gestion du personnel, en plus du problème des retards identifié plus haut, les cas d'absence non justifié ont été également constaté pendant notre stage. Par ailleurs, en ce qui concerne les congés, il suffit que l'agent demandeur dépose sa demande de congé au secrétariat administratif pour en bénéficier. **Il n'existe donc pas un planning pour la gestion des congés du personnel.**

La situation administrative du personnel des Préfectures n'est pas encore définie au lendemain de la décentralisation. Les réponses non encore satisfaisantes données par les autorités centrales à ce problème amènent les agents à recourir au sit-in et bientôt à la grève pour exprimer leur mécontentement. Il s'ensuit une démotivation des agents dans l'exercice de leurs tâches. On note donc des risques de **perturbation des activités administratives du fait de la non définition du statut des agents préfectoraux.**

Cette démotivation a des conséquences sur le rendement des agents dont la plupart étaient limité par leur qualification professionnelle (pléthore d'agents des catégories D et C), ce qui oblige les chefs de services à retoucher plusieurs fois, les travaux confiés à ces collaborateurs. Il en résulte un accroissement de travail pour les cadres de la Préfecture. Il y a donc **insuffisance d'agents qualifiés à la préfecture.**

Toutefois, la plupart des services de la préfecture sont dirigés par des cadres d'un bon niveau. Ce sont souvent des cadres A1 ou A2. **L'encadrement de la préfecture est donc assuré par un personnel adéquat.**

Le personnel de la préfecture est vieillissant et d'ici à cinq ans, la majorité des cadres et certains agents devront faire valoir leur droit à la retraite, Le renouvellement de ce personnel est à la charge de l'Etat et ce dernier ne développe actuellement aucune politique allant dans ce sens. Il s'ensuit un **risque de paralysie de l'administration préfectorale du fait du non renouvellement du personnel.**

En dehors de ces constats communs à tous les services de la Préfecture, nous avons pu faire, pendant notre séjour, d'autres constats spécifiques à certains services préfectoraux.

Au niveau du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (SPAT), conformément à l'article 7 du décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale, ce service devrait permettre, entre autres, au Préfet d'élaborer et mettre en œuvre le plan développement départemental, le schéma directeur d'aménagement départemental. Depuis l'avènement de la décentralisation, la Préfecture de Lokossa n'a pu jamais se doter ces outils stratégiques de promotion du développement. Cette **inexistence d'un schéma directeur d'aménagement départemental et du plan de développement départemental** rend très peu visible les actions de la Préfecture en matière d'aménagement du territoire des deux départements.

De plus, le Préfet, du fait du pouvoir de tutelle qu'il détient sur les communes des départements du Mono et du Couffo, a la responsabilité

de la coordination de la promotion du développement local. Il devrait pour ce faire, créer une synergie d'action entre les communes et veiller à ce qu'aucune action éparse ne vienne mettre à mal les orientations nationales ou l'affectation du département en matière d'aménagement. Mais les constats effectués permettent d'affirmer que la mise en œuvre de la coordination du développement local se limite à l'approbation des PDC. Il se pose donc à la Préfecture, un problème de **faible coordination du développement local**.

Le Service de la Tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisée (STCCD) est le service sur lequel s'appuie le Préfet dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives d'autorité de tutelle. Le pouvoir de tutelle se décompose en deux missions distinctes : le contrôle de légalité des actes communaux et l'assistance-conseil aux communes.

En ce qui concerne le contrôle de la légalité des actes communaux, cette tâche est bien exécutée à la préfecture de Lokossa. Les séances de contrôle se tiennent toutes les semaines notamment tous les jeudis. Un comité technique, composé des cadres de la Préfecture et de quelques directeurs départementaux, est mis sur pied pour exercer cette activité. Ce comité émet, à la suite de l'examen de l'acte, un avis technique qui est le plus souvent suivi par le préfet. Cet avis, peut demander au Préfet d'approuver l'acte du Maire, soit de l'annuler ou d'inviter le maire, à travers une lettre d'observation, à corriger les erreurs non substantielles. Le contrôle de la légalité peut aussi s'exprimer par la substitution d'action mais ce cas est rare et les statistiques du STCCD ne font état d'un seul cas depuis l'avènement de la décentralisation. On peut donc déduire de ce qui précède que la

## **Préfecture de Lokossa exécute correctement la mission de contrôle de légalité qui lui est assignée.**

Pour ce qui est de l'assistance-conseil qui s'analyse en la fourniture de conseils, d'appui technique et d'accompagnement des communes, l'ambiance conviviale existant entre le préfet et les maires des communes des deux départements favorisent l'exercice de cette tâche. De même, la visite du préfet dans les communes qui s'inscrit dans ce registre en application des dispositions de l'article 151 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999, est effectuée chaque année. Toutefois, toutes les demandes d'assistance-conseil émises par les autorités communales ne reçoivent pas toujours un écho favorable de la part de la Préfecture de Lokossa en raison de l'insuffisance des ressources humaines qualifiées et autres. Les chargés de mission qui devraient faciliter cette tâche au Préfet ne sont pas encore mis à la disposition du Préfet. Par ailleurs, des demandes d'assistance conseil sont également émises par les communes en direction des services déconcentrés sans en aviser la Préfecture. Il arrive, souvent que ces derniers, en réponse, apportent leur concours à la commune, également sans aucune information à l'endroit du Préfet. Il se pose donc un **problème de coordination de l'assistance-conseil** du fait de l'inexistence de cette synergie d'action.

En conclusion, il est possible de dire, au regard de l'état des lieux effectué, que la Préfecture de Lokossa présente, au plan administratif, des forces évidentes mais surtout de nombreuses faiblesses. Leur récapitulatif est fait dans l'inventaire ci-après.

## B- Inventaire de l'état des lieux

Cet inventaire se fera en deux (2) volets : il s'agira pour nous de présenter un récapitulatif des atouts qui permettent à la préfecture à travers le préfet de mener à bien les missions à lui confiées avant de procéder ensuite à celui des faiblesses.

En ce qui concerne les atouts, les observations de stage nous ont permis de relever que :

- l'encadrement de la Préfecture est assuré par un personnel adéquat ;
- les locaux de la Préfecture de Lokossa sont maintenus dans un état de propreté satisfaisant ;
- les conditions de travail sont satisfaisantes ;
- l'effort dans l'appropriation des technologies de l'information et de la communication ;
- la bonne organisation et exécution du contrôle de légalité.

En ce qui concerne les faiblesses, nous avons relevé :

- le retard dans le démarrage effectif des activités à la Préfecture de Lokossa ;
- l'insuffisance quantitative de personnel à la Préfecture de Lokossa ;
- le mauvais classement des courriers et documents
- le manque de meubles de rangement adéquats ;
- le mauvais état du matériel informatique ;
- la mauvaise circulation interne de l'information ;
- l'insuffisance de formation dans l'utilisation de l'outil informatique au niveau de la Préfecture ;
- la sous-exploitation du matériel informatique existant ;
- le problème d'orientation des visiteurs ;

- l'inexistence d'un planning pour la gestion des congés du personnel ;
- le risque de perturbation des activités administratives du fait de la non définition du statut des agents préfectoraux ;
- l'insuffisance d'agents qualifiés à la Préfecture ;
- le risque de paralysie de l'administration préfectorale du fait du non renouvellement du personnel ;
- l'inexistence d'un schéma directeur d'aménagement départemental ;
- l'inexistence du plan de développement départemental ;
- la faible coordination du développement local ;
- problème de coordination des actions d'assistance-conseil.

Suite à cet inventaire des forces et faiblesses de la préfecture, il apparaît intéressant, dans le souci d'une recherche d'amélioration de la situation existante, de se préoccuper des problèmes relevés. Pour ce faire, le regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt s'avère nécessaire en vue de dégager les problématiques qui en découlent. Le tableau n°1 qui suit présente le résultat de cette opération.

**Tableau I** : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et détermination des problématiques possibles

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuffisance quantitative de personnel à la Préfecture de Lokossa ;</li> <li>- Insuffisance de formation dans l'utilisation de l'outil informatique au niveau de la Préfecture ;</li> <li>- Inexistence d'un planning pour la gestion des congés du personnel ;</li> <li>- Risque de perturbation des activités administratives du fait de la non définition du statut des agents préfectoraux ;</li> <li>- Insuffisance d'agents qualifiés à la Préfecture ;</li> <li>- Risque de paralysie de l'administration préfectorale du fait du non renouvellement du personnel.</li> </ul>	Insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines	Problématique du renforcement des capacités des ressources humaines de la Préfecture de Lokossa
2	Gestion administrative et matérielle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retard dans le démarrage effectif des activités ;</li> <li>- Mauvais classement des courriers et documents ;</li> <li>- Manque de meubles de rangement adéquats ;</li> <li>- Mauvais état du matériel informatique ;</li> <li>- Mauvaise circulation interne de l'information ;</li> <li>- Sous-exploitation du matériel informatique existant ;</li> <li>- Problème d'orientation des visiteurs.</li> </ul>	Insuffisances dans la gestion administrative et matérielle	Problématique de l'amélioration de la gestion administrative et matérielle de la Préfecture
3	Mission de développement départemental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistence d'un schéma directeur d'aménagement départemental ;</li> <li>- Non élaboration du plan de développement départemental ;</li> <li>- Faible coordination du développement local ;</li> <li>- Difficultés de coordination des actions d'assistance-conseil.</li> </ul>	Faible exécution des prérogatives du Préfet en matière d'aménagement du territoire départemental	Problématique d'une meilleure promotion du développement départemental par le Préfet

Source : Observations de stage

## Section 2 : Ciblage de la problématique

Dans la présente section, il s'est agi pour nous de présenter d'abord la liste des problématiques, ensuite, d'en prioriser une à défaut de pouvoir les résoudre toutes, et enfin, de faire ressortir la vision globale de résolution de la problématique choisie.

### Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Du regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt, il s'est dégagé trois problématiques auxquelles la Préfecture de Lokossa doit s'atteler pour une meilleure exécution des missions qui lui sont confiées. Il s'agit notamment de :

- la problématique du renforcement des capacités des ressources humaines de la Préfecture de Lokossa ;
- la problématique de l'amélioration de la gestion administrative et matérielle de la Préfecture de Lokossa ;
- la problématique d'une meilleure promotion du développement départemental par le Préfet.

La première problématique identifiée est libellée "Problématique du renforcement des capacités des ressources humaines de la préfecture de Lokossa ". La résolution de cette problématique aboutit à la dotation de la Préfecture en personnel compétent et suffisant. La mise en œuvre de cette décision nécessitera des ressources financières car il faudra assurer les charges liées au traitement du personnel mise à disposition par l'Etat mais aussi celles qui résultera de la définition de leur statut. Or, les ressources financières peuvent s'avérer insuffisantes pour la

couverture de ces charges car la Préfecture est un démembrement de l'Etat et fonctionne sur des crédits délégués, c'est-à-dire des dotations budgétaires allouées par l'Etat dans la limite de ses possibilités. Compte tenu des difficultés de mobilisation de ressources que connaît l'Etat, difficultés qui se sont traduites par la réduction des dotations budgétaires des Préfectures depuis quelques années, il serait difficile voire impossible à la Préfecture de Lokossa de trouver les ressources financières nécessaires à l'accroissement du Personnel. De plus, la Préfecture n'a pas les mains libres pour opérer un recrutement, seul l'Etat peut mettre actuellement du personnel à sa disposition. Au regard de ces considérations, nous estimons que la résolution de cette première problématique, bien que nécessaire, ne vient pas en priorité. On peut la laisser pour une autre plus urgente.

La seconde problématique identifiée porte sur l'amélioration de la gestion administrative et matérielle de la préfecture de Lokossa. La résolution de cette problématique aboutit à un meilleur fonctionnement de l'administration préfectorale qui de ce fait induira la fourniture de services de qualité à la population et l'amélioration des conditions de travail du personnel en mettant à la disposition de celui-ci, des matériels et programmes informatiques et des mobiliers de bureau. Or, ce résultat ne sera possible que si le personnel et les outils requis sont disponibles. Dans la situation actuelle où l'effectif et la qualité du personnel font défaut, où l'équipement manque, l'atteinte de cet objectif est peu probable. La résolution de la présente problématique a donc comme préalable la résolution de la première. Or, nous venons de démontrer que la première problématique n'est pas prioritaire. En conséquence, la résolution de la deuxième problématique aussi ne nous semble pas opportune actuellement.

La troisième problématique intitulée problématique d'une meilleure promotion du développement départemental par le Préfet pose le problème de la capacité de la Préfecture à doter les départements du Mono et du Couffo de documents stratégiques et prospectifs de planification servant de cadre d'action à toutes les politiques de développement tant au niveau local que départemental. La résolution de cette problématique permettra d'identifier les entraves qui ont sous-tendu la faible mise en œuvre des prérogatives du Préfet des départements du Mono et du Couffo dans la mise en œuvre de son rôle de promoteur du développement départemental. En outre, la résolution de cette problématique permettra à la préfecture de se faire une vision du devenir des deux départements et partant, de se donner les voies d'amélioration progressive, continue et durable de ses ressources financières pour construire, de façon concertée, ce devenir, et du coup, aura la possibilité de résoudre les deux premières problématiques. Dans le contexte actuel caractérisé par la mise en œuvre de la Politique Nationale de Déconcentration et de Décentralisation (PONADEC), contexte dans lequel il est exigé des communes la réalisation de nombre de documents de stratégie, il nous apparaît inconcevable que la tutelle, chargée de coordonner et d'harmoniser les actions des dites communes ne se dote pas lui aussi de documents de stratégies à long terme. C'est pourquoi, les textes relatifs au fonctionnement de l'administration départementale ont confié au Préfet la conduite du développement régional. Mais cette prescription légale est restée jusqu'ici sans effet, le Préfet s'impliquant plus davantage dans ses fonctions de commandement. Qu'advient-il aux départements du Mono-Couffo si cet immobilisme perdurait ? Quel effet cette situation a et aura sur les communes dans la conduite du développement local ? Comment la préfecture pourra-t-elle exercer sa

mission de coordination du développement régional ? Quels sont les obstacles qui limitent l'exercice de cette mission ?

C'est pour essayer de répondre à ces préoccupations et permettre à la Préfecture de Lokossa d'accomplir réellement sa mission de promotion du développement régional, en application des dispositions de l'article 7 du décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale que nous avons décidé de focaliser la suite de notre travail sur la résolution de cette problématique, à travers le sujet intitulé : “ **Analyse du faible niveau des prérogatives du préfet en matière d'aménagement du territoire dans les départements du Mono et du Couffo.**”

Notre développement avait pris en compte les problèmes spécifiques ci-après qui découlent de la problématique retenue :

- Inexistence d'un schéma d'aménagement départemental;
- Non élaboration d'un plan de développement départemental ;
- Faible coordination du développement local.

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

## Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique

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

Rappelons que le problème général est la faible exécution des prérogatives du Préfet en matière de développement départemental. Et concernant ce problème, nous pouvons retenir que le développement d'une nation doit être basé sur la planification et l'aménagement du territoire sans lesquels on ne peut prétendre à un développement équilibré de chaque région. La Constitution béninoise du 11 Décembre 1990 en son article 153 n'a-t-elle pas disposé que : « L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional ». Il découle de cet article que l'Etat a un rôle primordial dans la réduction des disparités régionales et donc, le département, la représentation locale de l'administration centrale est le dépositaire de cette prérogative au plan local. Mais la mise en œuvre de cette compétence nécessite un cadre institutionnel adéquat définissant les acteurs et leurs rôles, l'étendue de leurs pouvoirs et les ressources qu'ils peuvent utiliser.

Il s'ensuit donc que par rapport au problème spécifique n°1 relatif à l'inexistence d'un schéma d'aménagement départemental, puisque « l'aménagement du territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique d'un pays d'une meilleure répartition des hommes en

fonction des ressources naturelles et de l'activité économique »<sup>8</sup>, activité dans laquelle l'Etat joue un rôle moteur, la résolution de ce problème passera par une approche théorique basée sur la disponibilité des références nationales permettant un bon arrimage du schéma départemental.

En ce qui concerne le problème spécifique n°2 relatif à la non élaboration d'un plan de développement départemental, nous pouvons affirmer que lorsqu'on ne planifie pas, on improvise, on navigue à vue, au gré du vent et ce fait, on peut ne pas prendre en compte les réelles aspirations des populations. La planification est une opération qui permet d'envisager, d'avoir prise sur le futur afin de donner forme aux changements souhaités et partagés. Elle mesure en quelque sorte l'écart qui existe entre l'état actuel du territoire et l'état désiré par la communauté et la collectivité territoriale. Elle identifie aussi les objectifs, les actions, les moyens et le temps pour l'accomplir. L'analyse et la résolution de ce problème avaient fait donc référence à une approche théorique basée sur une réelle planification des actions de développement à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de développement départemental.

Concernant le problème spécifique n°3 relatif à une faible coordination de la planification du développement local, nous pouvons affirmer qu'avec l'avènement de la décentralisation, l'aménagement du territoire est devenu une compétence partagée entre les communes et l'Etat. Il s'ensuit donc que le Préfet, en tant que représentant de l'Etat et autorité de tutelle des communes, a un rôle d'assistance-conseil dans ce domaine. Avec ses services, la préfecture se doit d'améliorer ses

---

<sup>8</sup> Eugène Claudius-Petit

compétences dans ce domaine pour coordonner à travers le CDCC, les actions de développement local entreprises par les collectivités car les objectifs de la réforme de l'administration territoriale ne seront que de simples vœux si les synergies et la cohésion des différentes actions envisagées venaient à faire défaut. C'est pourquoi, la résolution de ce problème spécifique fera référence à une approche théorique basée sur l'efficacité de l'appui-conseil en aménagement du territoire.

Les approches théoriques de solution aux problèmes spécifiques identifiés sont résumées dans le tableau II ci-après.

**Tableau II** : Synthèse des approches génériques par problème.

N° d'ordre	Problèmes spécifiques	Approches génériques
1	Inexistence d'un schéma d'aménagement départemental	Approche théorique basée sur la disponibilité des références nationales permettant un bon arrimage du schéma départemental
2	Non élaboration d'un plan de développement départemental.	Approche théorique basée sur une réelle planification des actions de développement à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de développement départemental
3	Faible coordination du développement local	Approche théorique basée sur l'efficacité de l'appui-conseil en aménagement du territoire.

Source : Données de l'étude, décembre 2010

La démarche méthodologique qui nous avait permis de résoudre la problématique spécifiée s'articulera autour de deux phases décomposées en six étapes chacune comme ci-après :

#### Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

- Etape 1 : fixation des objectifs ;
- Etape 2 : identification des causes et formulation des hypothèses ;
- Etape 3 : construction de tableau de bord de l'étude ;
- Etape 4 : revue de littérature ;
- Etape 5 : choix de l'approche empirique ;

- Etape 6 : choix de l'approche théorique.

Phase 2 : Diagnostic et approches de solution aux problèmes à résoudre

- Etape 7 : collecte et traitement des données ;
- Etape 8 : analyse des données ;
- Etape 9 : établissement du diagnostic ;
- Etape 10 : approches de solutions ;
- Etape 11 : conditions de mise en œuvre des solutions ;
- Etape 12 : construction du tableau de synthèse de l'étude.

**CHAPITRE II :**  
**CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE, APPROCHES DE SOLUTION ET**  
**CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE**

Le présent chapitre comporte deux sections. Dans la première, il est question du cadre théorique et méthodologique de l'étude. La seconde est consacrée à la présentation des résultats de collecte et d'analyse des données recueillies d'une part, et d'autre part, des approches solutions et conditions de leur mise en œuvre.

## Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Le cadre théorique et méthodologique de l'étude objet de cette section se présente en deux paragraphes. Dans le premier, il va s'agir de la définition des objectifs de recherche, des hypothèses de l'étude et la revue de littérature sur la question. Dans le second, il sera présenté la méthodologie adoptée.

### Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

Pour la résolution des problèmes spécifiques et par voie de conséquence, celle du problème général il nous faut identifier des causes liées à chacun d'eux à résoudre, puis définir des objectifs de recherche. Ceci nous a permis de formuler des hypothèses. Enfin, il nous faut montrer l'état actuel de la question dont nous traitons à travers une revue de littérature

## A- Des objectifs de recherches

Ils concernent l'objectif général et les objectifs spécifiques liés à la problématique retenue.

### **1- Objectif général**

La présente étude vise à proposer des conditions d'une mise en œuvre optimale des prérogatives du préfet en matière de développement.

### **2-Objectifs spécifiques**

Il est défini pour chaque problème spécifique, un objectif spécifique.

Le problème spécifique n°1 est l'inexistence d'un schéma directeur d'aménagement départemental. Plusieurs causes peuvent a priori être à la base de cette situation au nombre desquelles on peut citer :

- l'incomplétude du cadre juridique de référence au niveau national pour l'arrimage du schéma d'aménagement départemental,
- l'insuffisance des ressources financières et
- la méconnaissance de l'importance de l'aménagement par les autorités préfectorales.

Mais au regard des observations faites à l'état des lieux, les cadres de la préfecture, du fait des textes de la décentralisation, sont imprégnés de l'intérêt de l'aménagement du territoire. De plus, même si la préfecture ne semble pas disposer de ressources suffisantes pour son élaboration, les autorités ont estimé qu'il y a la possibilité de bénéficier de l'assistance des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Face à

cette situation, il s'ensuit que la cause probable qui pourrait mieux expliquer l'inexistence du schéma d'aménagement départemental est l'incomplétude du cadre référentiel au niveau national pour l'arrimage du schéma d'aménagement départemental. Pour en vérifier la corrélation, nous avons formulé l'objectif spécifique de recherche ci-après qui est d'analyser le niveau de réalisation du corpus juridique national en matière d'aménagement du territoire et d'analyser le niveau de connaissance de ce corpus par les autorités préfectorales.

Le problème spécifique n°2 est l'inexistence d'un plan de développement départemental(PDD). Plusieurs causes peuvent être à la base de ce problème comme l'insuffisance de ressources financières et la méconnaissance par les autorités préfectorales de l'intérêt du PDD. A voir de près, la méconnaissance par les autorités préfectorales de l'intérêt du PDD ne saurait expliquer ce problème. En effet, le Préfet, en tant qu'autorité de tutelle approuve les PDC exigés des Communes. De ce fait, il ne pourrait ne pas connaître l'importance d'un plan de développement. La cause supposée mieux expliquer ce problème est donc l'insuffisance des ressources financières allouées à la Préfecture de Lokossa. Ainsi, l'objectif spécifique de recherche que nous avons formulé est : évaluer la proportion des crédits délégués alloués à la Préfecture par rapport au coût réel d'élaboration d'un PDD.

Quant au problème spécifique n°3 qui est relatif à la faible coordination de la planification du développement local. La cause qui pourrait l'expliquer est la faible mise en œuvre des attributions du CDCC. L'objectif spécifique retenu dans ce cadre est donc d'analyser les conséquences de la faible mise en œuvre des attributions du CDCC sur la coordination du développement local.

A partir des objectifs de recherche définis et les causes supposées des problèmes spécifiques identifiées, il est maintenant possible d'établir les hypothèses de l'étude.

## B- Des hypothèses de l'étude

Elles sont formulées relativement à chacun des problèmes spécifiques identifiés.

### **1- Hypothèse spécifique n°1**

Il faut rappeler que le problème spécifique n°1 est l'inexistence d'un schéma d'aménagement départemental. La cause probable identifiée est l'incomplétude du cadre de référence au niveau national pour l'arrimage du schéma. Il s'ensuit que l'hypothèse liée au problème spécifique n°1 peut être formulée comme suit: L'Inexistence d'un schéma d'aménagement départemental est due à l'incomplétude du cadre de référence juridique au niveau national pour l'arrimage du schéma.

### **2- Hypothèse spécifique n°2**

Par rapport au problème spécifique n°2 qui est la non élaboration d'un PDD, la cause identifiée est l'insuffisance de ressources financières. Ainsi, l'hypothèse spécifique qui découle de ces deux éléments est : la non élaboration d'un plan de développement départemental est due à l'insuffisance de ressources financières allouées à la Préfecture

### **3- Hypothèse spécifique n°3**

Pour ce qui est du problème spécifique n°3 relatif à la coordination du développement local, la cause identifiée est la faible mise en œuvre des attributions du CDCC. L'hypothèse qui en découle est alors : la faible coordination du développement local par le Préfet explique la faible mise en œuvre des attributions CDCC. Ces éléments ainsi déterminés permettent d'établir le tableau de bord de l'étude.

#### **C- Du tableau de bord de l'étude**

Le tableau de bord de l'étude regroupe, selon le niveau d'analyse, le problème central et ses manifestations, les objectifs, les causes et les hypothèses formulées.

**Tableau III** : Tableau de bord de l'étude

Niveau	Problématique	Objectif	Cause	Hypothèse
Niveau général	<b>Problème général :</b> Faible mise en œuvre des prérogatives du préfet en matière de développement départemental	Proposer des conditions d'une mise en œuvre optimale des prérogatives du préfet en matière de développement.	-	-
Niveaux spécifiques	<b>Problème spécifique n°1 :</b> 1 Inexistence d'un schéma d'aménagement départemental	Analyser le niveau de réalisation du corpus juridique national en matière d'aménagement du territoire et analyser le niveau de connaissance de ce corpus par les autorités préfectorales	Incomplétude du cadre de référence au niveau national pour l'arrimage du schéma d'aménagement départemental	L'Inexistence d'un schéma d'aménagement départemental est due à l'incomplétude du cadre de référence juridique au niveau national pour l'arrimage du schéma
	<b>Problème spécifique n°2 :</b> 2 Inexistence d'un plan de développement départemental	Evaluer la proportion des crédits délégués alloués à la Préfecture par rapport au coût réel d'élaboration du PDD	Insuffisance de ressources financières	L'inexistence d'un plan de développement départemental est due à l'Insuffisance de ressources financières
	<b>Problème spécifique n°3 :</b> 3 Faible coordination du développement local	Analyser les conséquences de la faible mise en œuvre des attributions du CDCC sur la coordination du développement local.	Faible mise en œuvre des attributions CDCC	La faible coordination du développement local explique la faible mise en œuvre des attributions CDCC.

Source : Réalisé par nous-même

Si le tableau de bord ainsi réalisé définit clairement les objectifs de recherche attachés à notre sujet, ce balisage reste encore insuffisant du fait de la non appréhension des points de vue de la doctrine sur la question et des contributions antérieures à la résolution de la problématique. La revue de littérature ci-après a essayé de combler ce déficit.

## D- De la revue de littérature

Le sujet que nous avons choisi d'analyser est relatif à l'analyse de la faible mise en œuvre des prérogatives du préfet en matière d'aménagement du territoire dans les départements du Mono et du Couffo. Ce sujet nous introduit d'emblée sur le terrain de la planification et de l'aménagement du territoire en vue d'un développement durable.

L'évolution d'un peuple dépend surtout de ses capacités à prendre en charge, dans une vision prospective, sa propre destinée et à promouvoir une politique de développement durable sur la réduction des disparités spatiales. Ce paramètre doit être essentiel et primordiale pour tout pays qui se veut un lendemain meilleur.

Au lendemain des indépendances, la nouvelle administration publique béninoise s'est engagée dans la réalisation d'équipements et d'infrastructures en dehors de toute logique d'aménagement du territoire. Les choix étaient plutôt guidés par la logique de répondre aux questions urgentes et souvent par des considérations régionalistes.

En effet, l'aménagement du territoire n'a jamais été posé d'une façon globale et intégrée au Bénin comme facteur de développement.

L'immensité des besoins de tous ordres et la rareté des moyens ont toujours conduit les autorités politiques à recourir à la planification

économique à court et moyen termes, comme instrument privilégié de développement économique et social.

Ce faisant, elles brûlent l'étape principale du processus de planification que constitue l'aménagement du territoire. Or, c'est ce dernier qui, faisant les études prospectives à long terme produit les documents phares qui éclairent tout le processus de planification du développement.

La Constitution béninoise du 11 Décembre 1990 en son article 153 dispose : « L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional ». Ainsi donc, la promotion de l'aménagement du territoire est du ressort de l'Etat.

Mais la réforme de l'administration territoriale en cours au Bénin depuis près d'une décennie a deux niveaux :

- un niveau de décentralisation, la commune ;
- un niveau de déconcentration, le département.

Ces deux niveaux doivent fonctionner en synergie pour que les enjeux attachés à la réforme puissent être atteints. Il s'ensuit donc que si une défaillance venait à être enregistré dans un maillon de la chaîne, tout le système en ressentira car l'aménagement du territoire est une question d'échelle qui s'imbrique. En effet, après l'échelle nationale, on distingue l'échelle départementale avec le schéma d'aménagement départemental, l'échelle communale avec le SDAC et l'échelle locale avec l'aménagement de proximité (plan d'occupation des sols, plan d'urbanisme...). L'aménagement du territoire doit donc être impulsée à tous les niveaux mais avec une certaine cohérence et cohésion. Mais qu'entend t-on par aménagement du territoire ?

Il faut dire que la notion d'aménagement du territoire n'a pas une unique admise par la doctrine. Chaque auteur selon le contexte dans lequel il se trouve (politique, économique, environnemental etc.) en donne une définition qui lui convient. Toutefois, certaines définitions semblent recueillir quelque unanimité. Au nombre de celles-ci, on peut citer celle de **Merlin et Choay**. Selon ceux-ci, « l'aménagement du territoire est l'action et la pratique de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication (...), en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines, économiques, voire stratégiques »<sup>9</sup>. Elle se définit aussi comme « la recherche dans le cadre géographique d'un pays, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques »<sup>10</sup>.

La relation entre l'aménagement du territoire et la décentralisation est sans équivoque. Car si le premier s'occupe de la gestion rationnelle de l'espace, d'une meilleure répartition des hommes, de leurs activités dans l'espace, la seconde par contre permet la mobilisation à divers niveaux des ressources pour la mise en œuvre des actions attachées à la première. Par ailleurs, la CAD et le CDCC constituent des organes institutionnels de l'aménagement du territoire au niveau départemental qui assistent le Préfet (**DEPONAT**, 2002, pp. 20-21).

Au regard de tout ce qui précède, l'aménagement du territoire contribue au renforcement de la décentralisation mais son champ d'action ne se limite pas à cela car on saurait parler d'aménagement sans planification. Dans les pays anglosaxons, ne désigne t-on pas l'aménagement du territoire par planification spatiale ?

---

<sup>9</sup> **Merlin et Choay** 2000, p. 38.

<sup>10</sup> **Houndénou**, 2007, p. 7

La planification est « un ensemble cohérent de mesures ayant pour but d'organiser les moyens dont on dispose le plus rationnellement possible en fonction d'objectifs fixés »<sup>11</sup>. Même si les opérations contenues dans le plan sont localisées, l'objectif reste d'optimiser l'emploi des moyens pour satisfaire au mieux les besoins globalisés. Il faudra alors trouver un outil qui permette de promouvoir le développement de chaque entité territoriale en fonction de ses spécificités. C'est le rôle de l'aménagement du territoire. Il sert à harmoniser le développement national, mais région par région, commune par commune, département par département<sup>12</sup>

L'un des objectifs prioritaires de la politique nationale d'aménagement du territoire au Bénin est de planifier et gérer le territoire national par une meilleure programmation spatiale des investissements et une gestion optimale des ressources. (**DEPONAT**, 2007, p. 11).

La planification territoriale doit donc permettre à l'Etat de reprendre en main la satisfaction des aspirations légitimes des populations en tenant compte des potentialités identifiées région par région, à travers une politique compensatrice pour les espaces, notamment ruraux, considérés comme les plus menacés.

Au Bénin, la question l'exercice des prérogatives du Préfet en matière d'aménagement du territoire a été très peu abordée. Toutefois, quelques travaux de recherches s'y sont intéressés de façon parcellaire. Au nombre de ceux-ci, on peut citer :

- "Le Service de la Planification et de l'aménagement du territoire dans l'administration départementale : Cas de la Préfecture de Cotonou"

---

<sup>11</sup> **Généco**, 1995, p.189.

<sup>12</sup> **Houndénou**, 2007, pp. 10-11)

de Laurence HOUENOU, Mémoire de fin formation de Technicien supérieur en Administration générale et territoriale, ENAM (2008) ;

- "La coordination du développement au niveau départemental et l'assistance-conseil de l'Etat aux communes dans l'Atlantique et le Littoral", de Véronique F. BRUN HACHEME, Communication d'atelier, Ouidah. 2006

On peut aisément constater qu'aucun des travaux ne porte sur les départements du Mono et du Couffo. Aussi, estimons-nous que les présents travaux constituent une approche diagnostique nouvelle qui pourra permettre aux autorités de la Préfecture de Lokossa, la mise en œuvre d'actions pertinentes et concrètes pour la promotion du développement du département sur des bases tangibles.

## Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Pour mener l'étude, nous avons adopté une méthodologie qui repose sur une démarche empirique. Cette dernière nous a conduit à :

- d'abord recueillir des données d'ordre général sur les départements du Mono et du Couffo et la Préfecture de Lokossa grâce à une étude documentaire et des observations directes sur le milieu d'étude ;

- ensuite collecter des données à l'aide d'un questionnaire conçu eu égard aux problèmes spécifiques identifiés et des entretiens réalisés ;

- enfin à dépouiller et analyser les informations collectées.

L'étude documentaire a consisté en la collecte d'informations dans tous les documents qui comportent des indicateurs pouvant permettre

une meilleure connaissance de la Préfecture de Lokossa et du sujet dont nous traitons. Ces sources sont constituées d'ouvrages généraux, de mémoires, des publications sur Internet, des lois sur la décentralisation et enfin du tableau de bord social (TBS) du Mono – Couffo édition 2008 et de tous autres documents et ouvrages nécessaires.

Le stage que nous avons effectué pendant trois mois (septembre à novembre 2010) à la préfecture de Lokossa nous a permis de constater et de vivre quelques problèmes de l'administration préfectorale notamment son inaction en matière de promotion du développement départemental.

Pour les études sur le terrain, nous avons adopté une méthodologie qui comporte les étapes ci-après:

- la définition de la cible de l'enquête ;
- l'échantillonnage ;
- l'élaboration des questionnaires d'enquête ;
- l'administration des questionnaires qui induit la collecte des données
- et le traitement des données recueillies.

Compte tenu de l'impact des problèmes spécifiques identifiés, la cible de la présente étude est constituée des autorités préfectorales, des chefs de service et certains agents de la Préfecture (Agents de la catégorie A et B), des membres de la CAD et du CDCC. C'est auprès de cette population s'élevant à cent deux (102) que nous avons effectué les enquêtes relatives à la vérification des causes relatives aux différents problèmes spécifiques. Il s'agit donc d'une enquête exhaustive.

Le tableau n°3 ci-après récapitule les strates constituées pour l'enquête.

**Tableau IV:** Stratification des enquêtés au sein de la population cible

<b>Catégories d'enquêtés</b>	<b>Nombre</b>	<b>Proportion en %</b>
Autorités préfectorales	2	1,96
Chefs services préfectoraux	8	7,84
Agents de la Préfecture	7	6,86
Membres CDCC	41	40,20
Membres de la CAD	44	43,14
<b>Total</b>	<b>102</b>	<b>100</b>

Source : Etabli par nous-mêmes

Un questionnaire, a été élaboré puis administré aux enquêtés. Ce qui a permis de recueillir les données qui ont par la suite été traitées. Il faut remarquer que les données recueillies par questionnaire ont été complétées et approfondies par des entretiens avec les autorités et cadres de la Préfecture, quelques directeurs déconcentrés, certains élus locaux, chefs de service et agents.

Les résultats des enquêtes sont saisis dans des tableaux élaborés avant d'être analysés. Cette analyse avait conduit à la détermination de causes réelles de chacun des problèmes spécifiques. Pour ce faire, notre seuil de décision est fixé à cinquante et un pour cent (51%), compte tenu de la population des enquêtés. Ainsi, pour toute cause supposée, l'hypothèse y afférente sera confirmée si au moins cinquante et un pour cent (51%) des réponses recueillies témoignent en sa faveur.

Et donc la cause en question sera considérée comme cause réelle du problème y afférent. Le postulat de base pour apprécier le caractère significatif de l'étude menée est qu'au moins deux des trois hypothèses posées soient vérifiées.

## Section 2 : Collecte des données, vérification des hypothèses et approches de solutions

Le premier paragraphe de cette section se rapporte à la collecte et à l'analyse des données recueillies. Le second présente les solutions proposées pour atténuer les effets des causes des problèmes identifiés ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

### Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données : établissement du diagnostic

Les données recueillies et traitées nous ont permis de poser le diagnostic de l'étude. Mais les difficultés rencontrées lors de la collecte ont certainement limité la qualité des informations collectées.

#### A- Difficultés rencontrées lors de l'enquête

Les difficultés rencontrées au cours de la collecte des données sont de deux ordres. Il s'agit en premier lieu des difficultés liées à l'indisponibilité des personnes à enquêter et ensuite à la réticence chez certaines personnes à fournir les informations.

En ce qui concerne la disponibilité des personnes ciblées pour l'enquête, nombreuses parmi elles n'ont pu se rendre disponibles pour se prêter à nos questions. Cette situation d'indisponibilité concerne beaucoup plus les élus locaux. C'est donc après plusieurs reports que finalement, nous avons réussi à les rencontrer. Les urgences du service sont priorisées par rapport à l'entretien qui nous est accordé ou au remplissage du questionnaire. Cet état de chose est de nature à diminuer la teneur des résultats obtenus.

Quant à la réticence de certaines personnes, surtout les agents, elle serait due à la perception faite que l'étranger n'a pas le droit d'être au parfum de certains "secrets" de l'administration. Ceci les a amenés à répondre avec retenue aux questions. Toutefois, cette retenue n'a pas empêché d'obtenir l'essentiel pour mener à bien notre étude.

Il est à signaler que malgré les diligences effectuées en leur direction, onze (11) personnes enquêtées n'ont pu retourner le questionnaire rempli, ce qui ramène à quatre vingt onze (91) le nombre d'enquêté dont les données sont exploitables.

## B- Présentation des résultats d'enquête et établissement du diagnostic

Il s'agit ici de présenter et d'analyser les données d'enquête. Ce qui nous a permis de procéder à l'établissement du diagnostic de l'étude.

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

La présentation des résultats d'enquête et leur analyse avaient été faites par problèmes spécifiques étudiés.

*- Présentation et analyse des données relatives à l'inexistence d'un schéma d'aménagement du territoire départemental.*

Le problème général dont nous traitons dans la présente étude est la faible mise en œuvre des prérogatives du Préfet en matière de développement départemental. La première manifestation identifiée pour ce problème est l'inexistence d'un schéma d'aménagement du territoire pour les départements du Mono et du Couffo. Dans notre présupposition,

une cause susceptible d'engendrer ce problème est l'incomplétude du cadre de référence au niveau national pour l'arrimage du schéma d'aménagement départemental. Pour vérifier cela, dans notre questionnaire, des questions sont adressées aux enquêtés. Les résultats recueillis se présentent comme suit :

**Tableau V** : Cause réelle de l'inexistence de schéma d'aménagement du territoire pour les départements du Mono et du Couffo

Questions	Réponses	Nombre d'enquêtés	Fréquence absolue	Fréquence relative	%
En plus de ses attributions relatives au commandement territorial, le Préfet a les prérogatives de conduire la politique prospective du département à travers l'élaboration d'un schéma d'aménagement départemental. Qu'est-ce qui explique l'inexistence de ce schéma depuis la mise en œuvre de la réforme de l'Administration territoriale?	- Réponse n°1 <sup>13</sup>	91	72	0,7912	79,12
	- Réponse n°2		11	0,1209	12,09
	- Réponse n°3		8	0,0879	8,79

Source : Données de l'étude, décembre 2010

Il ressort de l'analyse des données du tableau ci-dessus que 79,12% des personnes enquêtées pensent que l'inexistence d'un schéma d'aménagement départemental est due à l'incomplétude du cadre de référence au niveau national pour l'arrimage du schéma d'aménagement départemental tandis que 12,09% estiment que cette inexistence s'explique par l'insuffisance des ressources financières, alors 8,79% des enquêtés pensent la cause qui explique cette situation

<sup>13</sup> Confère questionnaire en annexe

provient de la méconnaissance de l'importance de l'aménagement du territoire par les autorités préfectorales. Tenant compte du seuil de décision de 51% fixé au préalable, on peut dire que la cause réelle de la l'inexistence d'un schéma d'aménagement du territoire au niveau du Mono et du Couffo est l'incomplétude du cadre de référence au niveau national pour l'arrimage du schéma d'aménagement départemental.

Ce résultat est confirmé par les observations et les entretiens réalisés sur le terrain et à la Délégation de l'Aménagement du Territoire (DAT) et qui ont permis de déceler que les Départements ne sauraient disposer d'un véritable schéma d'aménagement du territoire sans l'élaboration du Schéma National d'Aménagement du territoire (SNAT) encore appelé Agenda Spatial. De plus, la plupart des personnes enquêtées connaissent parfaitement l'importance de l'aménagement du territoire surtout les membres de la CAD et du CDCC. En effet, aux termes des dispositions de l'article 2 du décret n°2001-409 du 15 octobre 2001, portant composition, attributions et fonctionnement de la CAD, « ...A ce titre, elle examine et adopte :

- l'avant-projet de la tranche départementale du plan national du développement ;
- l'avant-projet de la tranche départementale du plan d'aménagement du territoire ;
- ..... »

Cette disposition se trouve renchérie par l'article 2 du décret n°2001-411 du 15 octobre 2001, portant composition, attributions et fonctionnement du CDCC qui stipule que « ...le CDCC délibère sur :

- le schéma d'aménagement du territoire et les projets de développement du département ;
- ..... »

Toutefois, il est à signaler que cette connaissance de l'importance de l'aménagement du territoire pour le département cache une mauvaise appréhension des textes relatifs à l'aménagement du territoire. Très peu parmi les personnes enquêtées savent ce qu'est la DEPONAT, la DAT, le SNAT ou Agenda spatial.

*- Présentation et analyse des données relatives à la non élaboration d'un plan de développement départemental.*

Une seconde manifestation du problème central en étude est l'inexistence d'un plan de développement départemental. Par rapport à ce problème spécifique, nous avons retenue comme hypothèse que cette situation serait due à l'insuffisance des ressources financières. Afin de vérifier cette hypothèse nous avons collecté des informations à travers nos investigations. Les résultats recueillis se présentent ainsi qu'il suit :

**Tableau VI** : Cause réelle de la non élaboration d'un plan de développement pour les départements du Mono et du Couffo

Questions	Réponses	Nombre d'enquêtés	Fréquence absolue	Fréquence relative	%
L'article 7 du décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale a prévu l'élaboration d'un plan de développement départemental. Qu'est-ce qui explique la non élaboration de ce plan depuis la mise en œuvre de la réforme de l'Administration territoriale?	- Réponse n°1	91	77	0,8462	84,62
	- Réponse n°2		14	0,1538	15,38

Source : Données de l'étude, décembre 2010

De l'analyse des résultats transcrits dans le tableau ci-dessus, il ressort que 84,62% des personnes enquêtées attribuent la non élaboration du plan de développement départemental à l'insuffisance des ressources financières allouées à la Préfecture. Pour 15,38%, cette défaillance serait due à la méconnaissance par les autorités préfectorales de l'importance du PDD pour le département. En prenant en compte le seuil de décision de 51% fixé au préalable, on peut dire que l'insuffisance de ressources financières est la cause réelle de la non élaboration d'un PDD.

Les entretiens et les recherches documentaires effectués ont montré que courant 2004, la Préfecture de Lokossa a essayé de doter les départements du Mono et du Couffo d'un plan de développement. Un consultant a été recruté à cet effet mais les travaux entrepris par la collecte des indicateurs et des réelles aspirations des populations n'ont pu jamais arriver à terme faute de ressources financières.

L'idée a été reprise en 2005 et cette fois-ci, il avait été demandé à la Direction Départementale de la Planification et du Développement (DDPD) d'évaluer le coût d'élaboration du plan départemental de développement. La DDPD a estimé le coût à environ cinquante million (50 000 000) de francs CFA. A cette époque, le budget de la Préfecture de Lokossa, constitué de crédits délégués affectés essentiellement au fonctionnement s'élevait à cent soixante-dix millions quatre cent quarante mille (170.440.000) francs CFA<sup>14</sup>. Il s'ensuit que l'élaboration du PDD représente environ 30% des dépenses de fonctionnement de la Préfecture de Lokossa. Face à cette situation, l'administration préfectorale avait transmis à des partenaires techniques et financiers ainsi qu'au Ministère en charge de la

---

<sup>14</sup> Budget général de l'Etat, gestion 2005

décentralisation, le projet de PDD avec sollicitation d'un appui financier pour l'aboutissement du projet. Aucun des partenaires n'ayant réagi, le projet a été abandonné depuis lors.

*- Présentation et analyse des données relatives à faible coordination du développement local.*

La troisième manifestation du problème général de faible mise en œuvre des prérogatives du Préfet en matière de d'aménagement du territoire départemental est la faible coordination du développement local. En application des exigences de la décentralisation, les communes sont astreintes à l'élaboration d'un plan de développement communal dans lequel doit figurer tous les investissements à effectuer, investissements susceptibles d'induire la réalisation de la vision de développement de la commune. Or, ces différentes visions communales doivent être en harmonie avec les orientations nationales et les différentes affectations du territoire du département. L'état des lieux a révélé que le seul acte que pose le Préfet en matière de coordination du développement local se limite à l'approbation des PDC. L'hypothèse émise face à ce problème est que ce constat de faible coordination du développement local s'explique par la faible mise en œuvre des attributions CDCC. Pour vérifier cette hypothèse, nous avons procédé à une collecte de d'informations sur le fonctionnement du CDCC. Les données recueillies ont permis de montrer que le CDCC fonctionne avec régularité. Ses sessions se tiennent dans le respect des prescriptions réglementaires. Mais un aperçu sur les ordres du jour desdites sessions de 2005 à 2009 a permis de constater que sur les dix sessions tenues, trois seulement soit un taux de 30% sont consacrées aux problèmes relevant de développement local. Il aisé de déduire de certains ordres du

jour que la convocation de la session n'avait pour objectif que de se conformer à la recommandation légale. Les autorités départementales ainsi que les membres du CDCC ne semblent pas encore percevoir correctement le bien fondé de la mise en place de cette institution qui devrait être le lieu privilégié, non seulement pour approuver les PDC, mais également pour orienter les élus locaux dans la prise des décisions concernant l'élaboration de ces documents prospectifs en indiquant à ceux-ci les affectations territoriales décidées au niveau national. Ainsi, par exemple si la vocation d'une région est tourisme compte tenu d'un certain nombre de potentialités naturelles et qu'un conseil communal de la région décide d'y implanter une usine industrielle, il appartiendra au Préfet à travers le CDCC, de montrer aux élus concernés que les orientations nationales en matière d'aménagement du territoire ne se prêtent pas à ce projet et chercher une meilleure réorientation du projet à travers son appui-conseil. Or, la remarque effectuée actuellement est que les projets inscrits au PDC sont adoptés pratiquement in extenso par le CDCC. Ceci dénote une faible mise en œuvre des attributions de cette institution et également de l'insuffisance de l'appui-conseil du préfet en direction des communes chargées d'impulser le développement local.

Il découle donc de ce qui précède que la cause réelle de la faible coordination du développement local par le Préfet est non seulement la faible mise en œuvre des attributions du CDCC mais également l'insuffisance d'assistance-conseil en direction des autorités communales.

L'identification des causes réelles des problèmes spécifiques qui vient d'être réalisée ouvre la voie à l'établissement du diagnostic à travers la vérification des hypothèses.

## **2- Etablissement du diagnostic**

Pour mener notre étude, nous avons formulé trois hypothèses spécifiques à partir des causes probables supposées être respectivement à la base des problèmes spécifiques. L'analyse des résultats de notre recherche nous a permis d'établir les causes réelles de ces problèmes spécifiques. Il s'agira donc ici de vérifier que les hypothèses de départ sont confirmées.

La première hypothèse préjuge que l'inexistence d'un schéma d'aménagement du territoire départemental est due à l'incomplétude du cadre de référence nationale pour l'arrimage du schéma départemental. La cause réelle du problème spécifique relatif à l'inexistence d'un schéma d'aménagement du territoire départemental établie à l'issue de l'analyse des données d'enquête est l'incomplétude du cadre de référence nationale pour l'arrimage du schéma départemental. L'élaboration de l'Agenda spatial permettra au département de connaître l'affectation qui lui est destinée. Il s'ensuit que l'hypothèse spécifique n°1 est ainsi vérifiée.

La deuxième hypothèse suppose que la non élaboration du Plan de développement départemental est due à l'insuffisance des ressources financières allouées à la Préfecture. Après enquête et analyse, la cause réelle de ce problème spécifique se révèle être l'insuffisance des ressources financières allouées à la Préfecture. La Préfecture de Lokossa a entrepris d'élaborer plusieurs fois le PDD mais en vain faute de ressources financières. En conclusion, l'hypothèse spécifique n°2 est vérifiée.

La troisième conjecture établissait que la faible coordination du développement local s'explique par la faible mise en œuvre des attributions du CDCC. A la suite des recherches effectuées, il est établi que la cause effective de la faible coordination du développement local par le Préfet est la faible mise en œuvre des attributions du CDCC et l'insuffisance d'assistance-conseil en direction des élus. Il s'ensuit que l'hypothèse n°3 est partiellement vérifiée.

La réalisation du diagnostic reposant sur le postulat selon lequel deux des trois hypothèses posées soient vérifiées. Cette condition étant réalisée, le diagnostic établi par rapport au problème général de faible mise en œuvre des prérogatives du Préfet en matière d'aménagement du territoire se présente comme suit :

**- Élément de diagnostic n°1**

L'incomplétude du cadre de référence nationale pour l'arrimage du schéma départemental est à la base de l'inexistence d'un schéma d'aménagement du territoire dans les départements du Mono et du Couffo.

**- Élément de diagnostic n°2**

L'insuffisance des ressources financières allouées à la Préfecture de Lokossa est à la base de la non élaboration du Plan de développement départemental.

**- Élément de diagnostic n°3**

La faible mise en œuvre des attributions du CDCC et l'insuffisance d'assistance-conseil en direction des élus sont à la base de la faible coordination du développement local par le Préfet.

Ce diagnostic a établi les causes réelles des problèmes spécifiques à l'issue de l'analyse des résultats d'enquête. Pour atténuer les effets desdits problèmes, il faut imaginer des approches de solutions susceptibles d'annihiler leurs causes.

## Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en oeuvre

Pour que la Préfecture de Lokossa joue, de façon efficace, le rôle qui lui est dévolu au regard des nouvelles orientations de l'administration territoriale, il importe que des approches de solution soient identifiées pour résoudre les problèmes auxquels elle est confrontée. Et pour éviter aux autorités préfectorales, une quelconque difficulté d'opérationnalisation de ces approches de solution, nous allons identifier leurs conditions de mise en œuvre.

### A- Approches de solutions

Apporter des solutions à un problème, c'est déterminer des stratégies pour l'éradication des causes tout en tenant compte des objectifs préalablement fixés. C'est pourquoi, des approches de solution seront proposées par problème spécifique afin que leurs applications permettent la résolution desdits problèmes.

#### **1- Approches de solution au problème spécifique d'inexistence de schéma d'aménagement départemental**

Nous avons établi plus haut que l'élaboration d'un schéma d'aménagement départemental est sujette à l'élaboration préalable du SNAT ou Agenda spatial qui relève de la compétence de l'Etat. Le

processus est en cours et l'espoir est permis que ce schéma d'importance capitale sera disponible sous peu.

En attendant l'élaboration du SNAT, nous proposons, pour une meilleure appréhension de ce document et une bonne connaissance des échelles d'aménagement du territoire avec leur interdépendance ainsi que des différentes structures en charge de l'aménagement du territoire, qu'une formation soit initiée à cet effet à l'intention des membres de la CAD, du CDCC et du personnel préfectoral. Ceux-ci pourront mieux maîtriser les autres instruments d'aménagement du territoire comme la DEPONAT, le SNAT, le SDAT, le SSC, le SDAC...

## **2- Approches de solution au problème spécifique de non élaboration du plan de développement départemental**

La Préfecture de Lokossa a le mérite d'essayer de se conformer à la loi en cherchant à se doter d'un PDD. Il faudra donc ressortir le projet des tiroirs et procéder :

- à l'actualisation des données y relatives ;
  - à sa présentation aux membres de la CAD et du CDCC ;
  - à la sollicitation à nouveau des partenaires techniques et financiers pour l'appui financier nécessaire à sa réalisation ;
- Dans ce cadre de nouveaux partenaires impliqués dans ce secteur comme le Programme d'Appui à la mise en œuvre des PDC (PAPDC) pourront sûrement s'y intéresser.

Ce plan pourra permettre au Préfet d'avoir une vue globale des actions de développement à réaliser dans les départements du Mono et du Couffo, ce qui peut, dans la mise en œuvre en synergie avec les projets communaux de développement, à la transformation attendue des départements du Mono et du Couffo en pôle de développement.

Nous proposons également l'élaboration d'une carte de toutes les potentialités dont regorgent les deux départements et la création d'une base de données informatisée sur ces potentialités avec leur localisation, leur importance, ce qui rendra facile l'actualisation du PDD à l'avenir.

### **3- Approches de solution au problème spécifique de faible coordination du développement local**

Pour résoudre ce problème, comme proposition de solutions, il faudra :

- renforcer l'administration préfectorale en la dotant de cadres compétents et qualifiés, les cadres de conception notamment des spécialistes en planification et aménagement du territoire ou en développement local ;
- doter les services en moyens matériels indispensables à une bonne exécution des tâches ;
- organiser les sessions du CDCC avec des ordres du jour qui prennent en compte les problèmes réels de développement local ;
- mettre à la disposition des communes, les orientations nationales en matière d'aménagement du territoire, notamment les affectations du territoire, avant l'élaboration des PDC et des plans annuels de développement ;
- développer au niveau de la préfecture et des services déconcentrés une assistance-conseil performante en développement local et le mettre à la disposition des communes.

## B- Conditions de mise en oeuvre des solutions

Les approches de solutions ci-dessus proposées sont des pistes de résolution des problèmes identifiés et leur efficacité est assujettie à certaines conditions qu'il est utile de préciser.

### **1- Recommandations à l'endroit de la Préfecture de Lokossa**

Le schéma d'aménagement départemental et le plan de développement départemental sont des outils d'aménagement du territoire exigés des départements pour l'atteinte effective des objectifs de la réforme de l'administration territoriale. Il est donc nécessaire que désormais les autorités préfectorales prennent conscience de cet enjeu et inscrivent leurs activités dans une perspective d'animation du développement et non de conduite du commandement territoriale.

En attendant donc l'élaboration de l'Agenda spatial par l'Etat, le Préfet pourrait inscrire dans le plan stratégique triennal de la Préfecture, sur deux années consécutives, la réalisation du plan de développement départemental. En mettant en place une politique optimale de bonne gouvernance, des économies pourront être réalisées sur certaines lignes de crédit pour lancer les travaux en attendant l'accompagnement des PTF.

Cette démarche est d'autant plus importante car le SNAT est assorti d'un horizon temporel donné. Il appartiendra à la Préfecture de faire épouser les phases d'exécution de ses documents de stratégie avec cet horizon. Il est donc indispensable à la Préfecture d'être prête avant l'avènement du SNAT.

## **2- Recommandations à l'endroit de l'Etat**

La mise en oeuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) en 2003 a induit au plan départemental, une nouvelle donne politique, institutionnelle et relationnelle faisant du Préfet de département, l'unique représentant du gouvernement et de chacun des ministres pris individuellement. Il est en même temps, l'unique autorité de tutelle des communes.

Pour permettre au Préfet de département d'incarner de façon effective cette représentativité de l'Etat, celui-ci doit faire la promotion des Préfectures en dotant celles-ci de moyens humains, matériels et financiers adéquats.

S'il est reconnu aujourd'hui qu'une bonne organisation du territoire est un facteur de compétitivité des nations, on peut dire que c'est à bon escient que la réforme de l'administration territoriale a prévu ces différentes échelles, d'aménagement car toute politique d'aménagement, quelle que soit leur échelle recherche l'efficacité et la solidarité. Pour cela, elles s'inscrivent dans des cadres institutionnels qui fixent aux acteurs des procédures à suivre, des tâches à exécuter, des objectifs à atteindre ainsi que des moyens. Il apparaît donc une nécessité vitale car il est un tremplin efficace qui conduit au développement équilibré en apportant des réponses appropriées aux aspirations des populations.

L'Etat doit donc, entre autres, veiller à :

- accélérer l'élaboration de l'Agenda spatial et procéder à sa vulgarisation ;
- doter la DAT de moyens suffisants pour lui permettre de conduire le processus à terme ;
- assurer le fonctionnement régulier des différentes structures de pilotage de l'aménagement du territoire.

## C- Construction du tableau de synthèse de l'étude (TSE)

Les différentes étapes suivies dans la réalisation du travail, depuis la définition des problèmes jusqu'aux approches de solution, sont récapitulées dans le tableau de synthèse de l'étude ci-après.

**Tableau VII** : Tableau de synthèse de l'étude (TSE).

Niveau	Problématique	Objectif	Cause	Hypothèse	Eléments de diagnostic	Solutions
Niveau général	<b>Problème général :</b> Faible mise en œuvre des prérogatives du préfet en matière de développement départemental	Proposer des conditions d'une mise en œuvre optimale des prérogatives du préfet en matière de développement.	-	-	-	-
Niveaux spécifiques	1 <b>Problème spécifique n°1 :</b> Inexistence d'un schéma d'aménagement départemental	Analyser le niveau de réalisation du corpus juridique national en matière d'aménagement du territoire et analyser le niveau de connaissance de ce corpus par les autorités préfectorales	Incomplétude du cadre juridique de référence au niveau national pour l'arrimage du schéma d'aménagement départemental	L'inexistence d'un schéma d'aménagement départemental est due à l'incomplétude du cadre de référence au niveau national pour l'arrimage du schéma	L'incomplétude du cadre de référence nationale pour l'arrimage du schéma départemental est à la base de l'inexistence d'un schéma d'aménagement du territoire	Améliorer la connaissance des membres de la CAD et du CDCC sur les échelles d'aménagement du territoire avec leur interdépendance ainsi que des différentes structures en charge de l'aménagement du territoire
	2 <b>Problème spécifique n°2 :</b> Inexistence d'un plan de développement départemental	Evaluer proportion des crédits délégués alloués à la Préfecture par rapport au coût réel d'élaboration du PDD	Insuffisance de ressources financières	L'inexistence d'un plan de développement départemental est due à l'insuffisance de ressources financières	L'insuffisance des ressources financières allouées à la Préfecture de Lokossa est à la base de la non élaboration du Plan de développement départemental.	- Remettre à jour le processus d'élaboration du PDD avec sollicitation des PTF tels le PAPDC - Elaborer une base de données sur toutes les potentialités du département
	3 <b>Problème spécifique n°3 :</b> Faible coordination du développement local	Analyser le nombre de délibérations sur la coordination du développement local par rapport au nombre de sessions du CDCC.	Faible mise en œuvre des attributions CDCC	La faible coordination du développement local explique la faible mise en œuvre des attributions CDCC	La faible coordination du développement local est à la base de la faible mise en œuvre des attributions du CDCC et de l'insuffisance d'assistance-conseil en direction des Préfet.	- Organiser les sessions du CDCC avec des ordres du jour qui prennent en compte les problèmes réels de développement local ; - Mettre à la disposition des communes, les orientations nationales en matière d'aménagement du territoire avant l'élaboration des PDC et des PAD

Source : Réalisé par nous-même

## **CONCLUSION**

Les politiques nationales mises en œuvre dans le cadre de la gestion centralisée exercée depuis plusieurs décennies dans notre pays ont engendré d'énormes disparités entre régions ou localités du Bénin. Parfois le fossé est si profond que certaines localités et couches de la population se sentaient exclues du processus de développement national car l'Etat centralisé, malgré ses efforts, n'arrivait pas à les y impliquer et, de ce fait, il lui était impossible de fédérer toutes les énergies et tirer partie de toutes les potentialités du pays.

C'est ce constat d'échec qui a conduit le Bénin, à la faveur de la démocratisation, à s'engager dans la réforme de l'administration territoriale en optant pour une administration territoriale à deux niveaux, un niveau décentralisé et un niveau déconcentré. Du fonctionnement harmonieux de ce système devrait permettre la libération des énergies à la base et favoriser un développement plus équitable grâce à l'émergence de nouveaux acteurs publics plus proches des préoccupations et attentes légitimes des populations.

C'est dans cette perspective que les prérogatives du Préfet se sont trouvées renforcées en matière d'animation du développement départemental. Il s'ensuit, que l'inaction du Préfet dans l'exercice des prérogatives qui lui sont dévolues constitue un handicap grave à l'aboutissement heureux de la réforme entreprise.

Il s'avère donc nécessaire que les autorités préfectorales fassent preuve de volonté pour relever ce défi car l'aménagement du territoire est une action volontariste de la part des acteurs publics (collectivités territoriales et Etat) de modifier les données géographiques de leurs territoires comme la répartition de la population, des activités, des équipements...afin d'augmenter le potentiel économique et la qualité de

vie pour les habitants. La mise en œuvre des approches de solutions identifiées dans la présente étude participe de cette volonté.

## **BIBLIOGRAPHIE**

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **OUVRAGES**

- AZEMA, A. (2002) : « **Les schémas de services collectifs** », Documentation Française, Paris.
- BRUN HACHEME, V.F. (2006) : « **La coordination du développement au niveau départemental et l'assistance-conseil de l'Etat aux communes dans l'Atlantique et le Littoral** », Ouidah.
- DAT (2006) : « **Le renouveau de l'aménagement du territoire au Bénin** », Mimographe, DAT.
- DAT (2007) : « **La territorialisation du développement : perspective de renforcement du processus de décentralisation** », Cotonou.
- DGAT (2007) : « **Guide d'assistance-conseil aux communes** », Mimographe, DGAT.
- GAPYISI, E. : « **Le défi urbain en Afrique** », Editions l'harmattan, Paris.
- GENECO (1995) : « **Dixeco de l'environnement** », 1ère édition, ESKA.
- HOUNDENOU, C. (2007) : « **Cours d'aménagement du territoire** », Chaire UNESCO-UAC, Abomey-Calavi.
- JACQUOT, H. et F. PRIET (1998) : « **Droit de l'urbanisme** », 3e édition, DALLOZ, Paris.
- MERLIN, P. et F. CHOAY (2000) : « **Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement** », 3e édition, PUF, Paris.

## **AUTRES DOCUMENTS**

-BRUNET, R. (1992) : « **Les mots de la géographie** », <http://fr.wikipedia.org/> Aménagement du territoire.

- MDGLAAT (2007) : « **L'enjeu de l'aménagement du territoire pour la décentralisation** », Cotonou.

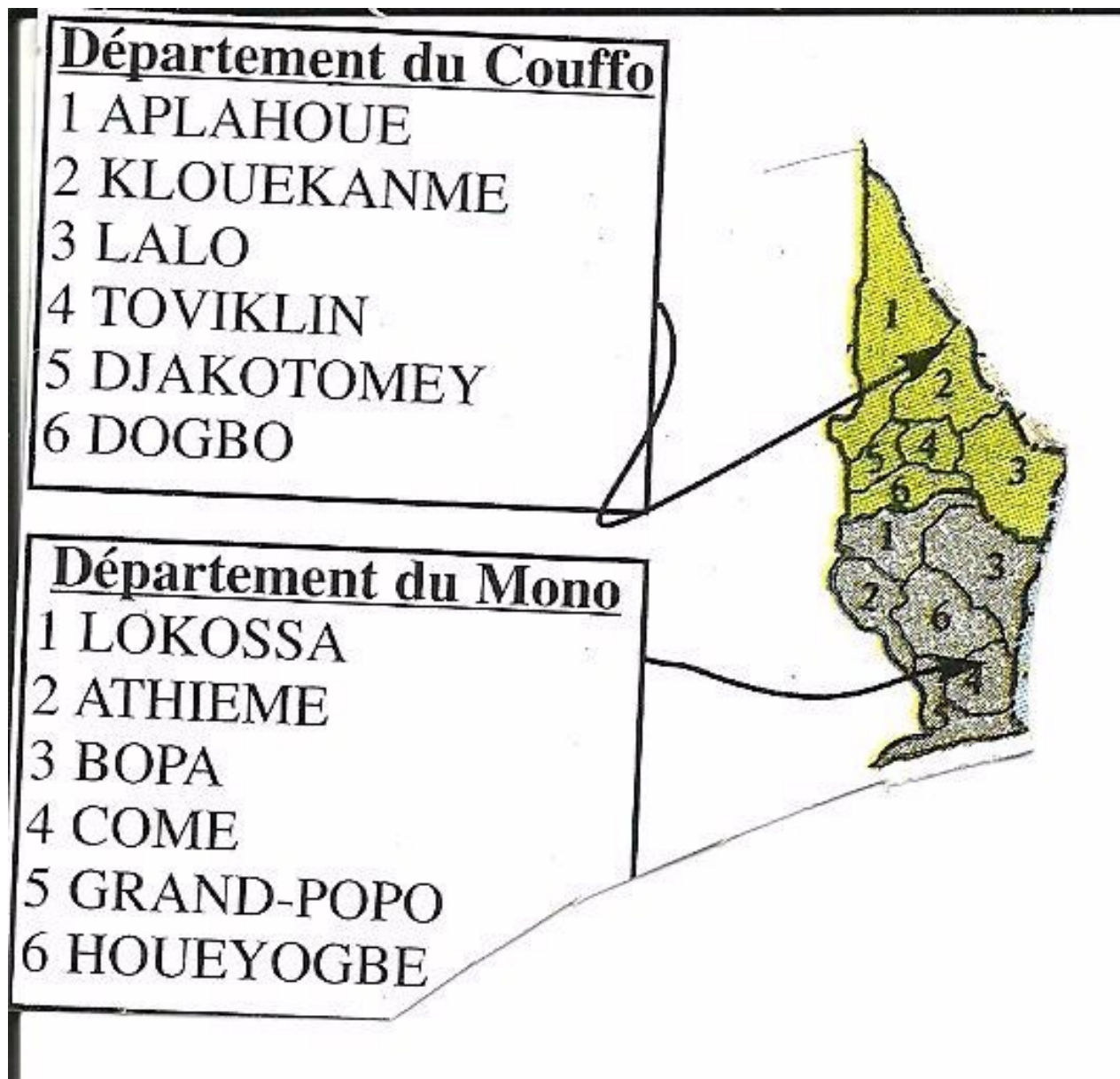
-MEHU (2002) : « **Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT)**, Cotonou.

-MISSION DE DECENTRALISATION (2002) : « **Recueil des lois sur la décentralisation** », Cotonou

-MISSION DE DECENTRALISATION (2005) : « **Décrets d'application des lois de décentralisation** », Cotonou.

**ANNEXES**

## **ANNEXE 1 : CARTE DES COMMUNES DES DEPARTEMENTS DU MONO ET DU COUFFO**



## **ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE**

Ce questionnaire est élaboré pour recueillir des informations dans le cadre de la rédaction d'un mémoire de fin de formation du cycle II de l'ENAM. Nous vous assurons du respect de toutes les exigences de confidentialité en matière de collecte de données. En conséquence, nous nous contenterons simplement d'exploiter les informations fournies sans révéler, ni les mettre en parallèle avec votre identité. La sincérité des informations communiquées est nécessaire pour identifier les véritables problèmes de la Préfecture de Lokossa, ce qui permettra de proposer des approches de solutions idoines pour un meilleur développement de notre structure.

Nous vous remercions d'avance pour votre disponibilité et votre contribution.

### **Abréviations**

CAD : Conférence Administrative Départementale

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

CDCC : Conseil Départemental de Concertation et de Coordination

SAF : Service des Affaires Financières

SPAT : Service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire

SAG : Service des Affaires Générales

STCCD : Service de la Tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisée

### **Identification**

Fonction au niveau de la Préfecture :

Préfet	<input type="checkbox"/>	Secrétaire Général	<input type="checkbox"/>	Chef service	<input type="checkbox"/>
Chef Division	<input type="checkbox"/>	Nombre de la CAD	<input type="checkbox"/>	Nombre du CDCC	<input type="checkbox"/>
Agent	<input type="checkbox"/>				

### **Fonctionnement de la Préfecture**

1- L'administration Préfectorale dispose t-elle d'un personnel

- suffisant ? Oui  Non

- qualifié ? Oui

Si non dans l'un et/ou l'autre cas, préciser les dispositions prises pour remédier à la situation?

- Recrutement  - Partenariat avec les structures de formations

- Formation des agents existants  Accueil de stagiaires

Pensez-vous que la Préfecture dispose des ressources financières suffisantes pour supporter la masse salariale du personnel nécessaire ?

Oui  Non

2- Chaque agent a-t-il par rapport à ses fonctions, un cahier des charges, un contrat d'objectifs ou une lettre de mission ?

Oui  Non

3- Les agents de la Préfecture sont-ils évalués ?

Oui  Non

Si oui, comment ? - Bulletin de note  - Cahier des charges, contrats d'objectifs ou lettre de mission

- Autres (préciser)

4- Pour l'exécution de ses activités, la Préfecture dispose t-elle d'un manuel de procédures

- administratives ? Oui  Non

- financières ? Oui  Non

- techniques ? Oui  Non

Autres guides ? Préciser

5- La gestion des affaires de la Préfecture est-elle effectuée dans un souci ou esprit

- d'efficacité et efficience de la dépense ? Oui  Non
- de bonne motivation du personnel ? Oui  Non
- de satisfaction des partenaires ? Oui  Non
- d'implication des populations à la prise de décision ? Oui  Non
- de respect des textes ? Oui  Non
- de concertation personnel / Autorités ? Oui  Non
- de non impunité (sanction des actes de malversation ou corruption) ? Oui  Non

6- Appréciez le fonctionnement des services phares de la Préfecture ?

- |     |                                   |     |                                   |       |                                   |      |                                   |
|-----|-----------------------------------|-----|-----------------------------------|-------|-----------------------------------|------|-----------------------------------|
| SAG | <input type="checkbox"/> Très bon | SAF | <input type="checkbox"/> Très bon | STCCD | <input type="checkbox"/> Très bon | SPAT | <input type="checkbox"/> Très bon |
|     | <input type="checkbox"/> Bon      |     | <input type="checkbox"/> Bon      |       | <input type="checkbox"/> Bon      |      | <input type="checkbox"/> Bon      |
|     | <input type="checkbox"/> Moyen    |     | <input type="checkbox"/> Moyen    |       | <input type="checkbox"/> Moyen    |      | <input type="checkbox"/> Moyen    |
|     | <input type="checkbox"/> Mauvais  |     | <input type="checkbox"/> Mauvais  |       | <input type="checkbox"/> Mauvais  |      | <input type="checkbox"/> Mauvais  |

7- Les ressources (humaines et matérielles) mises à la disposition de ces services vous semblent-elles

- suffisantes ? Oui  Non
- adéquates ? Oui  Non

8- Deux organes, la CAD et le CDCC sont institués pour aider le Préfet dans l'exercice de ses fonctions de coordination de la vie départementale.

Apprécier le fonctionnement de chacun de ces organes.

- |      |   |                              |                              |
|------|---|------------------------------|------------------------------|
| CAD  | - Fonctionnement régulier ?                         | <input type="checkbox"/> Oui | <input type="checkbox"/> Non |
|      | - Ordres du jour pertinents ?                       | <input type="checkbox"/> Oui | <input type="checkbox"/> Non |
|      | - Bonne participation des Directeurs déconcentrés ? | <input type="checkbox"/> Oui | <input type="checkbox"/> Non |
|      | - Rapports de séances établis ?                     | <input type="checkbox"/> Oui | <input type="checkbox"/> Non |
| CDCC | - Fonctionnement régulier ?                         | <input type="checkbox"/> Oui | <input type="checkbox"/> Non |
|      | - Ordres du jour pertinents ?                       | <input type="checkbox"/> Oui | <input type="checkbox"/> Non |
|      | - Bonne participation des membres ?                 | <input type="checkbox"/> Oui | <input type="checkbox"/> Non |
|      | - Rapports de séances établis ?                     | <input type="checkbox"/> Oui | <input type="checkbox"/> Non |

9- En plus de ses attributions relatives au commandement territorial, le Préfet a les prérogatives de conduire la politique prospective du département à travers l'élaboration d'un schéma d'aménagement départemental. Qu'est-ce qui explique l'inexistence de ce schéma depuis la mise en œuvre de la réforme de l'Administration territoriale?

- Incomplétude du cadre de référence au niveau national pour l'arrimage du schéma d'aménagement départemental Oui  Non
- Insuffisance des ressources financières Oui  Non
- Méconnaissance de l'importance de l'aménagement du territoire par les autorités préfectorales Oui  Non
- Autres (Préciser)

10 - L'article 7 du décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale a prévu l'élaboration d'un plan de développement départemental. Qu'est-ce qui explique la non élaboration de ce plan depuis la mise en œuvre de la réforme de l'Administration territoriale?

- Insuffisance des ressources financières allouées à la Préfecture Oui

- Méconnaissance par les autorités préfectorales de l'importance du PDD pour le département Oui  Non
- Autres (Préciser

11- La Préfecture peut-elle compter sur l'aide des PTF dans la mise des prérogatives en matière d'aménagement du territoire ?

Oui  Non

Si oui, lesquels selon vous ?

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Identification du jury</b>	i
<b>Déclaration d'engagement</b>	ii
<b>Dédicace</b>	iii
<b>Remerciements</b>	iv
<b>Listes des sigles et abréviations</b>	v
<b>Liste des tableaux</b>	vii
<b>Glossaire de l'étude</b>	vii
<b>INTRODUCTION</b> .....	2
<b>CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ...</b>	7
SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	7
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage..	4
A-Caractéristiques physique des départements du Mono et du Couffo.....	7
B- Organisation administrative des départements du Mono et du Couffo.....	10
C- Organisation administrative de la préfecture de Lokossa.....	13
Paragraphe 2 : Etat des lieux des prestations de la structure en observation .....	16
A- Gestion administrative des départements du Mono et du Couffo et de la Préfecture de Lokossa.....	16
B- Inventaire de l'état des lieux.....	24
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE .....	27

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique .....	27
Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique spécifiée .....	31
<b>CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE, APPROCHES DE SOLUTION ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE.....</b>	<b>36</b>
SECTION 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE .....	36
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....	36
A- Des objectifs de recherches .....	37
1- Objectif général .....	37
2- Objectifs spécifiques.....	37
B- Des hypothèses de l'étude .....	39
1- Hypothèse spécifique n°1 .....	39
2- Hypothèse spécifique n°2 .....	40
3- Hypothèse spécifique n°3 .....	40
C- Du tableau de bord de l'étude .....	40
D- De la revue de littérature .....	42
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	46
SECTION 2 : COLLECTE DES DONNEES, VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES ET APPROCHES DE SOLUTION.....	50
Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données d'enquêtes : établissement du diagnostic.....	50
A- Difficultés rencontrées lors de la réalisation de l'enquête.....	50
B- Présentation des résultats d'enquête et établissement du diagnostic .....	51

1- Présentation et analyse des données.....	51
2- Etablissement du diagnostic.....	58
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre .....	61
A- Approches de solutions .....	61
1- Approches de solution au problème spécifique d'Inexistence de schéma d'aménagement départemental.....	61
2- Approches de solution au problème spécifique de non élaboration du plan de développement départemental.....	62
3- Approches de solution au problème spécifique de faible coordination du développement local.....	63
B- Condition de mise des solutions des solutions.....	64
1- Recommandations à l'endroit de la préfecture de Lokossa.....	64
2- Recommandations à l'endroit de l'Etat .....	65
C-Construction du tableau de synthèse de l'étude.	66
<b>CONCLUSION</b> .....	69
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	71
<b>ANNEXE</b> .....	73
<b>Table des matières</b>	74