



REPUBLIQUE DU BENIN

=====



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

=====\*\*=====

UNIVERSITE D'ABOMEY – CALAVI

====\*\*\*=

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

=====\*\*\*=====

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

OPTION :

Administration des Finances

FILIERE :

Planification et Développement Local

Année académique :

2011-2012

**THEME :**

**Contribution à une meilleure performance de la  
phase pilote du Système d'Information Territoriale**

Réalisé et soutenu par :

**Djaloud T. BONI TESSI**

Sous la supervision de :

**Maître de stage**

**Mr Salomon OKIRI**

Chef du département  
ONAS à la DAT

**Directeur de Mémoire**

**Mr Sévérin NSIA**

Directeur Général de la DAT  
Enseignant à l'ENAM

**Février 2013**

## **IDENTIFICATION DU JURY**

**PRESIDENT: AHO Edouard**

**VICE-PRESIDENT: SEGO Pierrot**

**MEMBRE : GBOTOUMOU Pauline**

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

## DEDICACE

### Je dédie ce mémoire à :

- Mes parents Zénabou TAMOU et Adam BONI TESSI qui ont su, me transmettre les valeurs sociales nécessaires pour une vie réussie. Merci pour vos soutiens et prières quotidiennes.
- Mes sœurs et frères dont le soutien et l'amour fraternels ne m'ont jamais fait défaut. Je vous offre ce modeste exemple d'efforts et de persévérance que vous devez suivre et dépasser. Puisse Dieu vous garder et vous amener à faire mieux.
- Mon épouse Djamilath et mes adorables enfants Nihade et Faiçal, pour les privations auxquelles cette formation vous a soumis. Je vous offre ce modeste exemple d'efforts et de persévérance que vous devez suivre et dépasser. Puisse Dieu vous bénir et vous amener à faire mieux.

## **REMERCIEMENTS**

Nous tenons à témoigner notre profonde gratitude à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont facilité la rédaction de ce mémoire, notamment:

- Monsieur Séverin NSIA, notre directeur de mémoire qui, en dépit de ses multiples occupations quotidiennes, a accepté spontanément d'assurer notre encadrement pour la réalisation du présent travail ;
- Monsieur Salomon OKIRI, notre maître de mémoire qui, en dépit de ses multiples occupations n'a ménagé aucun effort pour mettre à notre disposition toute l'expertise nécessaire pour la réalisation de ce travail;
- Tout le personnel de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) qui ne nous a pas marchandé sa collaboration. Merci à vous Mdes DAGBA, AGOSSOU, DOSSOUNON, Mrs ODIDI, BALOGOUN, SOSSOU, GBOGLENOU, MOUSSA, SACCA, ADOUNVO, AMOUSSOU, OLOUSSOUMARE, MEGNI;
- Labiou A. DJIBRIL, Benjamin ADJE pour les nombreux soutiens et pour toute l'attention dont nous avons toujours fait l'objet de votre part ;
- Aux honorables membres du Jury, qui ont bien voulu sacrifier une partie de leur précieux temps pour apprécier ce travail;
- Aux **autorités, personnel administratif** de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et à tout **le corps professoral**, principalement ceux de la filière PDL ; qui pour avoir contribué au déroulement normal des activités académiques, qui pour nous avoir, deux ans durant, offert l'occasion de reculer un tant soit peu les frontières de notre ignorance; à tous, nous témoignons notre profonde reconnaissance ;
- Tous nos camarades de la promotion 2010-2012, pour l'amitié et la solidarité que nous avons su maintenir en notre sein durant notre formation ;
- Tous nos autres camarades hors de l'ENAM qu'on ne pourra pas citer tous ici, pour les moments de joie et de peine partagés ensemble.

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

SIGLE	SIGNIFICATION
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CNAT	Conseil National d'Aménagement du Territoire
CS/PDL	Chef Service Planification et Développement Local
DAT	Délégation à l'Aménagement du Territoire
DEPONAT	Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
FIAT	Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire
INSAE	Institut National de Statistiques et d'Analyses Economiques
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MEHU	Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme
OCS	Observatoire du Changement Social
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONAS	Observatoire National d'Analyse Spatiale
PA3D	Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement Economique Local au Bénin
PDC	Plan de Développement Communal
PAI	Programme Annuel d'Investissement
PTFs	Partenaires Techniques et Financiers
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDAC	Schéma Directeur d'Aménagement Communal
SDAT	Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire
SIT	Système d'Information Territoriale
SSC	Schéma des Services Collectifs
STAD	Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

# LISTE DES TABLEAUX

<b>N° d'ordre</b>	<b>Titres</b>	<b>Pages</b>
I	Inventaire des FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces)	21
II	Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêts	22
III	Tableau de bord de l'étude	35
IV	Résultats liés à la cause du problème spécifique 1	52
V	Résultats liés à la cause du problème spécifique 2	53
VI	Résultats liés à la cause du problème spécifique 3	54

## GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**Aménagement du territoire** : pratique et action 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 et économiques voire stratégiques (F. Choay, P. Merlin ; p. 38).

**Décentralisation** : système d'administration qui consacre le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les Collectivités Locales ; elle est fondée sur la reconnaissance à ces collectivités d'un territoire propre, de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et de l'élection des autorités locales (Le guide du maire, p.14).

**Collectivités territoriales décentralisées** : expression désignant des entités de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national auxquels l'Etat a conféré la personnalité juridique et le droit de s'administrer par des autorités élues (Lexique des termes juridiques, 13e Edition).

**Développement local** : volonté politique des acteurs de promouvoir le développement du territoire sur lequel ils vivent en vue d'améliorer la situation socio-économique des populations (Le guide du maire, p.57).

**Planification** : c'est un processus permanent et itératif par lequel on prévoit des moyens pour atteindre des objectifs dans le temps et dans l'espace.(Manuel de suivi-évaluation des PDC, p.16).

**Analyse spatiale** : c'est une démarche géographique hypothético-déductive qui a pour objectif de comprendre les logiques, les causes et les conséquences de la localisation des peuplements et des activités des humains ([www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)).

**Indicateurs** : ce sont des variables quantitatives ou qualitatives destinées à mesurer l'avancement des projets et à évaluer la qualité des résultats. Ils permettent de vérifier les changements intervenus ou les résultats obtenus par rapport à ce qui était planifié.(Manuel de suivi-évaluation des PDC, p.32).

**Suivi-évaluation** : c'est un système d'information et un outil d'aide à la prise de décision constitué d'acteurs, de données dont la production, l'organisation et la circulation sont régies par des procédures, et qui s'inscrit dans le processus de gestion des projets et programmes. Il aide à la gestion axée sur les résultats et doit toujours porter sur ce qui est planifié, pour que les jugements soient plus objectifs et réalistes.(Manuel de suivi-évaluation PDC, p.31)

**Système d'information territorial** :c'est un système d'information dont la caractéristique principale réside dans sa capacité à intégrer, gérer et analyser les données spatialement référencées pour fournir des informations synthétiques sur un territoire.(Méthodologie d'accompagnement des projets communaux en matière de cartographie numérique, p.5)

**Plan de Développement Communal (PDC)** : ensemble des documents de planification, visant à assurer les meilleures conditions de vie à la population, constitué du schéma directeur d'aménagement de la commune, du plan de développement économique et social, des plans d'urbanisme dans les zones agglomérées, les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols, les plans de détails d'aménagement urbain et de lotissements. (Art 84 de la loi N° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin)

**Schéma Directeur d'Aménagement Communal** : Document de planification fixant les orientations fondamentales à long terme de l'aménagement de l'espace communal, en préservant l'équilibre entre l'extension urbaine, l'exercice des activités économiques, la protection des espaces forestiers, des sites et des paysages et la préservation des sites naturels(Guide d'élaboration SDAC p.3).

## RESUME

Au terme de notre formation au cycle II de la filière Planification et Développement Local (PDL) à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons effectué un stage académique à la Délégation à l'Aménagement du Territoire. Les constats significatifs recensés au cours du stage nous ont amené à nous intéresser au sujet intitulé «**Contribution à une meilleure performance de l'exploitation du système d'information territoriale dans les communes de Tchaourou, Parakou et N'dali** ».

Ce travail de recherche s'est basé sur une problématique structurée en problème général : Exploitation peu performante du SIT, qui s'est décliné en trois problèmes spécifiques que sont : inexistence de manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT; faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques; et enfin défaut de ligne budgétaire pour soutenir l'exploitation du SIT.

Pour lancer le débat autour de ces problèmes et contribuer à leur résolution, nous nous sommes fixés des objectifs à savoir : contribuer à l'élaboration d'un manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT; proposer des mesures destinées à induire une meilleure participation des services déconcentrés de l'Etat et une meilleure concertation entre les différents acteurs; puis contribuer à faire inscrire une ligne budgétaire pour soutenir le SIT lors de l'élaboration des budgets communaux.

Les hypothèses de recherche utilisées sont : la non intégration de son élaboration formelle dans le processus justifie l'inexistence d'un manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT; la non dynamisation des cadres communaux de suivi existants explique le faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques; et enfin l'absence de

volonté politique et managériale est à la base du défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT.

La vérification de ces hypothèses nous a amené à procéder à une enquête auprès des cadres de la DAT, du PA3D et ceux des Mairies. A cet effet, nous avons choisi comme outils d'analyse le questionnaire et le guide d'entretien. A l'issue de l'analyse des données recueillies le diagnostic obtenu révèle une confirmation des trois hypothèses de recherche. Les approches de solutions que nous avons proposées pour la résolution des problèmes sont entre autres : l'élaboration d'un manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT; La dynamisation des cadres communaux de suivi existants et enfin l'allocation d'une dotation budgétaire pour soutenir le SIT lors de l'élaboration et du vote du budget communal.

Ainsi pour la résolution des problèmes évoqués supra, la mise en œuvre effective des recommandations proposées s'avère une nécessité.

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

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

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

Paragraphe 1 : Présentation de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT)

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage

#### **Section 2** : Ciblage de la problématique

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique

### **CHAPITRE 1<sup>er</sup> : CONCEPTION ET MISE EN APPLICATION DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE**

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

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude : méthodes empiriques et approches théoriques

#### **Section 2** : Collecte et analyse des données

Paragraphe 1 : Mobilisation, dépouillement et présentation des données

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

### **CHAPITRE 2<sup>eme</sup> : APPROCHE DE SOLUTION ET CONDITION DE LEUR MISE EN ŒUVRE**

#### **Section 1** : Approche de solutions

Paragraphe 1 : Approche de solutions au problème spécifique n°1

Paragraphe 2 : Approche de solutions au problème spécifique n°2

Paragraphe 3 : Approche de solutions au problème spécifique n°3

**Section 2** : Condition de mise en œuvre des solutions : Recommandations

Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit de la DAT

Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit du PA3D

Paragraphe 3 : Recommandations à l'endroit des autorités locales

Paragraphe 4 : Recommandations à l'endroit de l'Etat

**CONCLUSION GENERALE**

**BIBLIOGRAPHIE**

**ANNEXES**

**TABLES DES MATIERES**

## **INTRODUCTION**

Vers la fin de l'année 2002, deux processus importants ont marqué la marche du Bénin vers un meilleur développement. Il s'agit d'une part, du renouveau de l'aménagement du territoire enclenché avec l'adoption en novembre 2002 par le gouvernement de la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT) qui a établi trois principales orientations à savoir :

- ✓ la promotion de la planification territoriale et la gestion rationnelle des ressources naturelles,
- ✓ la promotion de la décentralisation et de la déconcentration,
- ✓ le renforcement du niveau d'équipement à l'échelle locale.

D'autre part, le processus de la décentralisation qui s'est concrétisé avec les premières élections locales en décembre 2002 et qui a donc fait naître dans le paysage politique et institutionnel de notre pays de nouveaux acteurs et de nouvelles entités territoriales dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et qui sont administrées librement par des conseils élus.

Ces collectivités territoriales décentralisées constituent le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et se sont donc vues conférées des compétences dont certaines sont propres et d'autres partagées avec l'Etat central. Au nombre des compétences partagées figurent l'aménagement du territoire en vertu de l'art 82 de la loi 97-029 du 15 Janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin.

L'Etat et les communes doivent donc se mettre ensemble pour promouvoir et mettre en œuvre l'aménagement du territoire qui se révèle être un puissant outil de promotion du développement local, gage d'une meilleure gouvernance territoriale et d'un développement harmonieux et équilibré de nos territoires.

C'est dans ce contexte qu'a été mise en place en 2004 la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) bras opérationnel de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Pour mener à bien sa mission, la DAT a besoin de s'informer et d'informer les acteurs de l'aménagement du territoire sur la situation sociale, économique et environnementale des différents territoires du Bénin. En effet, l'aménagement du territoire nécessite une connaissance précise de la répartition spatiale des hommes, des infrastructures, des équipements et des activités afin de déterminer les déséquilibres intra et interrégionaux, les territoires et les secteurs prioritaires et les efforts des collectivités locales en termes de développement territorial.

Pour surmonter ces exigences, il a été créé au sein de la DAT et ce conformément à ses statuts, le département dénommé Observatoire National d'Analyse Spatiale (ONAS). L'une des missions à lui assigner est de produire des analyses spatiales à partir d'indicateurs pour :

- apprécier les dynamiques et les disparités spatiales liées à la répartition des hommes, des infrastructures et des équipements, des activités de production, des ressources naturelles ;
- mettre à la disposition des décideurs à différents niveaux et à différentes échelles des informations spatialisées, pertinentes visant à promouvoir l'équité spatiale, principe cardinal de l'aménagement du territoire au regard de l'art 153 de la constitution du 11 décembre 1990.

A cet égard, pour faire de l'aménagement du territoire un véritable instrument de promotion du développement local et pour coller au désir des élus locaux de disposer d'un outil d'aide à la prise de décision et à une meilleure gouvernance territoriale, l'ONAS a entrepris de mettre en place un Système d'Information Territoriale (SIT) efficace au cœur duquel se trouvent les collectivités locales. La nécessité de la mise en place du SIT a été révélée et motivée par entre autres :

- l'étude diagnostique sur l'ONAS menée en 2006 qui a formulé le SIT comme instrument opérationnel de l'ONAS qui permettra de faciliter l'accès, l'échange, l'exploitation et la circulation des données et informations relatives aux territoires.
- Les séries d'échanges et de concertations initiées par l'ONAS avec les différents producteurs de données spatio-temporelles dont les communes qui ont traduit leur désir d'une meilleure gouvernance caractérisée par une connaissance précise du territoire local, une programmation efficace et une prise de décision soucieuse de l'équité territoriale.
- L'absence ou l'inefficacité dans certains cas de la multitude d'outils de suivi-évaluation des PDC et SDAC

Le chemin pour que le SIT couvre toutes les communes du Bénin ne vient que de commencer avec une phase pilote relative aux communes de Tchaourou, Parakou et N'dali. Ceci étant, après plus d'un an de mise en œuvre, le plus important est que tous les acteurs du développement de notre pays puissent être déjà informés et imprégnés de l'état d'avancement du processus, en partager le contenu et les possibles utilisations et que toutes les forces soient mobilisées pour sa réussite, son efficacité et sa pérennité.

C'est à ce niveau que se situe l'intérêt de notre travail de recherche qui à terme évitera au SIT de tomber dans la désuétude comme beaucoup d'autres outils qui l'ont précédé et qui au fil du temps ont été abandonnés pour une raison ou une autre !

La mise en œuvre correcte du SIT pour en faire un outil efficace de promotion du développement local nous amène à nous interroger sur les conditions optimales de réussite et de pérenité du SIT, son contenu et son processus d'alimentation, ses acteurs à travers leurs rôles et responsabilités et enfin sur les moyens (ressources humaines, matérielles et financières) pour sa survie et son efficacité.

Pour répondre à toutes ces interrogations, nous avons jugé utile de réaliser une étude sur le thème : Contribution à une meilleure performance de la phase pilote du Système d'Information Territoriale.

Pour mener à bien cette étude, trois principaux axes ont été retenus:

- ✓ d'abord un chapitre préliminaire consacré à la description du cadre institutionnel de l'étude, aux observations de stage et au ciblage de la problématique ;
- ✓ ensuite un premier chapitre consacré à la conception et à la mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude ;
- ✓ enfin un deuxième chapitre a porté sur les approches de solutions et les perspectives.

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

Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre de l'étude et des observations faites durant le stage ainsi qu'au ciblage et à la vision globale de résolution de la problématique.

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

Dans cette section, il sera question pour nous de présenter le lieu de stage et de restituer les observations de stage.

### **Paragraphe1 : Présentation de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT)**

Dans ce paragraphe, nous retracerons dans une première partie (I), un bref historique de la DAT ainsi que ses missions statutaires ; et dans une deuxième partie (II), l'organisation et le fonctionnement de la structure.

#### **I- Historique et missions statutaires de la Délégation**

La volonté politique de corriger les disparités observées sur le territoire national, et de faire de l'aménagement du territoire un véritable instrument de développement, s'est manifestée par la création en novembre 2003, d'un établissement public, à caractère social, culturel et scientifique, chargé des questions relatives à l'aménagement du territoire.

Ancienne direction du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU), cet office qui prend la dénomination de Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) est rendu opérationnel en avril 2004 avec la nomination du Délégué à l'aménagement du territoire.

Sa tutelle a été assurée de juin 2006 à juin 2007 par le Cabinet Civil de la Présidence de la République. Avec la création en juin 2007 d'un Ministère en charge de la Décentralisation et dans le souci de mettre l'aménagement du territoire au service de la décentralisation, elle est aujourd'hui sous la tutelle du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT).

Elle a actuellement son siège à Cotonou au quartier Vodjè (11<sup>e</sup> arrondissement). Elle est l'organe exécutif de la mise en œuvre de la DEPONAT. Elle jouit d'une autonomie de gestion administrative et financière.

La DAT est régie par la loi N° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation, fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique. Aux termes de ses statuts approuvés par le décret N° 2003-374 du 18 septembre 2003, elle a pour missions :

- ✓ d'élaborer et de coordonner la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire définie par le gouvernement dans le cadre du plan général de développement, avec la participation de toutes les institutions compétentes ;
- ✓ d'interpréter la DEPONAT dans les politiques et les stratégies sectorielles et élaborer des instruments de conception, de mise en œuvre et de suivi évaluation de l'aménagement du territoire ;
- ✓ d'impulser les divers niveaux nationaux, responsables de l'aménagement du territoire et d'assurer une fonction d'interface entre les politiques communautaires (CEDEAO, UEMOA) et nationales d'aménagement du territoire, de même que pour les actions menées aux divers niveaux régional et local ;
- ✓ d'initier l'élaboration des documents de planification spatiale tels que les Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire (SDAT), Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement (STAD) Schéma des Services Collectifs (SSC) ;
- ✓ de piloter et de coordonner l'attribution des crédits relatifs aux contrats entre l'Etat et les Collectivités du Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire (FIAT), de la Prime d'Aménagement du Territoire et du Fonds d'Aide à la Délocalisation ;
- ✓ de coordonner le suivi, l'évaluation, le contrôle et l'assistance technique de l'élaboration des documents de planification cités ci-dessus et des programmes de développement; de définir les régions au Bénin ;
- ✓ de coordonner les réalisations de grande ampleur pour favoriser le développement économique des régions. Elle assure aussi la prospection et l'identification des sites et participe à la construction des grandes zones industrielles et portuaires, destinées à promouvoir le tissu industriel et l'économie nationale ;

- ✓ de participer à la coopération transfrontalière et aux négociations en vue de l'élaboration d'un futur Schéma de Développement de l'Espace Sous-Régional.

En résumé, elle assure des fonctions d'information, d'impulsion et de concertation entre les différents acteurs, à divers niveaux. Elle s'attèle à promouvoir un développement intégré et harmonieux de l'ensemble du territoire national en pilotant l'aménagement du territoire.

## **II- Organisation et fonctionnement**

La Délégation à l'Aménagement du Territoire est administrée par le Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT)<sup>1</sup>, composé des représentants de différents ministères, préfectures et communes, qui tient lieu de conseil d'administration et lui confirme sa vocation intersectorielle. Il constitue le lieu de proposition et d'impulsion des décisions du gouvernement en matière d'aménagement du territoire. Ses délibérations sont soumises au Conseil des Ministres. Il joue également un rôle consultatif sur toute politique sectorielle ou projet de texte juridique ayant trait à l'aménagement du territoire. Le fonctionnement de la Délégation à l'Aménagement du Territoire s'organise actuellement autour de cinq (5) départements qui sont :

### **1- le Département Aménagement de l'Environnement Institutionnel (Composante A)**

L'Aménagement fait appel à une multitude d'acteurs aux intérêts parfois divergents. Il est donc nécessaire de mettre en place des plates-formes ou cadres de concertation permettant à ces acteurs de se mettre ensemble pour une mise en œuvre effective de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire. C'est ce qui justifie la création de ce département au sein de la DAT.

---

<sup>1</sup> Sont membres du CNAT : le Ministre chargé de l'administration territoriale ; le Ministre des finances ; le Ministre d'Etat chargé du plan ; le Ministre chargé de l'environnement ; le Ministre chargé des infrastructures routières ; le ministre de la santé publique ; le Ministre de l'agriculture ; le Ministre chargé des mines ; le Ministre chargé de l'industrie ; le Ministre chargé de la société civile ; le Conseil Economique et Social ; un représentant des préfets de départements ; un représentant du collectif des Maires.

## **2- le Département Action Régionale et Développement des Territoires** **(Composante B)**

Les communes sont des acteurs clés de l'aménagement du territoire. Elles sont chargées de mettre en place à l'échelle locale, les instruments de l'aménagement du territoire.

La composante B a été créée au sein de la DAT pour lui permettre d'accompagner ces acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces différents instruments notamment les SDAC, les Projets de Territoire, etc. Elle sert d'interface entre la DAT, les collectivités locales et les structures déconcentrées qui appuient le développement local.

## **3- le Département Stratégies Sectorielles et Services Collectifs** **(Composante C)**

Les Ministères sont des acteurs sectoriels clés de l'aménagement du territoire. Chaque Ministère se charge à son niveau d'élaborer sa politique d'action. La composante C a été créée pour servir d'interface entre ces politiques sectorielles et la Délégation à l'Aménagement du Territoire. Elle les coordonne dans un souci de cohérence et d'efficacité.

## **4- le Département Observatoire National d'Analyse Spatiale** **(Composante D)**

Ce département offre aux différents acteurs une connaissance précise de la situation économique, sociale et environnementale afin de déterminer les territoires et les secteurs prioritaires, les expériences réussies de développement territorial, de réduire les déséquilibres et de coordonner leurs actions aux différents échelons territoriaux. A ce titre, l'ONAS centralise l'information sur les indicateurs de développement humain et l'impact des projets de territoire.

Il capitalise ces informations à l'aide d'une base de données alimentée par les autres structures participant à l'analyse spatiale (INSAE par exemple) et aussi par les Ministères, par l'entremise des directions de la programmation et de la prospective (DPP). Elle se charge de la production de la cartographie de base comparant les avancées de chaque territoire et aussi des différentes disparités régionales observées sur le territoire national.

C'est d'ailleurs au sein de ce département chargé d'impulser la mise en œuvre du Système d'Information Territoriale que l'essentiel de notre stage s'est déroulé.

### **5- le Département Administration et Finances**

Ce département assure la gestion administrative et financière de la délégation conformément à la réglementation en vigueur au Bénin et dans le respect des principes de bonne gouvernance. La Délégation à l'Aménagement du Territoire compte actuellement un effectif de vingt-deux (22) personnes dont treize (13) cadres, deux(2) secrétaires, deux (2) agents pour le maintien de la propreté, trois (3) chauffeurs et deux (2) agents de sécurité.

## **Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage**

### **I- Contexte, Objectifs et Procédures de mise en place du SIT**

#### **A- Contexte de mise en place du SIT**

La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), à travers l'Observatoire National d'Analyse Spatiale (ONAS), a organisé un état des lieux sur la production de l'information territoriale au Bénin. Cet état des lieux a consisté en une série de rencontres entre l'ONAS et les producteurs de données spatio-temporelles. Les différentes concertations tenues avec les maires en 2009, ont permis d'établir un diagnostic qui se résume comme suit :

- La pluralité de logiciels installés par les différents partenaires, dans le cadre de la mise en place du système de production de données dans les communes qu'ils appuient. Mal maîtrisés, et faute de recyclage du personnel, ces logiciels sont souvent inutilisés ;
- Le manque de ressources humaines formées, et de ressources financières et matérielles à disposition des services en charge de la

production des données dans les communes (lorsqu'un tel service existe) ;

- Les difficultés de collecte et de mise à jour des données ;
- Les difficultés de collaboration entre la mairie et les services déconcentrés. Ceci ne permet pas un accès facile aux données produites dans les différentes structures déconcentrées ;
- Le besoin ressenti d'un partenaire constant pour l'accompagnement et le monitoring.

Pour faire face aux différentes préoccupations soulevées dans ce diagnostic, les maires ont souhaité disposer d'un Système d'Information Territoriale. C'est ainsi que le MDGLAAT, à travers la DAT, a lancé sur fond de large concertation nationale, la conception du SIT.

### **B- Objectifs poursuivis par la mise en place du SIT**

Le SIT a été conçu pour permettre à tous les acteurs du développement territorial à différents niveaux et à différentes échelles, de disposer d'une base fiable de production de données capable d'aider à la prise de décision (Force).

Le SIT devra permettre aux communes :

- d'avoir un dispositif leur facilitant une lecture exhaustive et fiable de leur niveau de développement et des dynamiques en cours sur leur territoire ;
- de disposer d'un véritable outil de planification et de programmation spatiale des équipements, infrastructures et services, et de promouvoir une mise en œuvre et un suivi efficaces des SDAC et PDC;
- d'asseoir leur prise de décision sur des données justes et conséquentes, offrant une image réelle du territoire local ;

- de promouvoir un développement équitable et durable de leur localité.

Le SIT permettra aux préfetures et aux Services Déconcentrés de l'Etat d'apporter un meilleur appui aux communes grâce à une évaluation précise du niveau des besoins et de leur localisation.

Le SIT permettra à l'Etat, de disposer au niveau national :

- d'une base de données nationale dans laquelle les données sont disponibles jusqu'à l'échelle communale ;
- d'une meilleure lecture des dynamiques et disparités spatiales sur l'ensemble de l'espace national, avec des niveaux d'analyse assez désagrégés ;
- d'un support d'aide à la décision pour une meilleure cohérence spatiale de l'action du Gouvernement.

En répondant donc à toutes ces vocations, le SIT devient un instrument qui devra permettre aux décideurs à différentes échelles, d'avoir une meilleure connaissance de leur territoire, et de se baser sur cette connaissance pour planifier, programmer et évaluer leurs actions (Force). Ce faisant, le SIT apportera une amélioration substantielle à la gouvernance territoriale à toutes les échelles de notre pays.

### **C- Procédure de mise en place du SIT**

Pour assurer l'opérationnalisation du SIT dans les communes, la DAT a élaboré un plan d'actions à moyen terme. Ledit plan d'actions a été validé par le Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT) en sa session extraordinaire du 27 août 2009. Ce plan prévoit la réalisation et la mise en place à titre pilote d'un outil intégré au sein des communes.

C'est ainsi qu'en 2010, la mise en place à titre pilote du SIT d'abord dans la commune de N'Dali, ensuite dans les communes de Parakou et Tchaourou à été lancée. Elle s'est articulée autour de la conception d'une base de données

intégrée sous la conduite d'un comité de pilotage qui réunit en son sein l'ensemble des acteurs du développement territorial dans notre pays (élus locaux, Préfectures, administrations, PTFs, etc.) (Force).

Pour assurer l'installation de l'outil dans les communes, la DAT a acquis sur son budget, un lot de matériels informatiques devant accueillir la base de données, et en permettre l'exploitation optimale par les acteurs de la commune (Force). Il s'agit :

- d'un ordinateur de bureau de grande capacité qui tient lieu de serveur et qui héberge la base de données ;
- d'une imprimante couleur pour le tirage des cartes et analyses issues de la base de données ;
- d'un disque dur externe de grande capacité (500 GB) pour assurer la sauvegarde permanente des données de la base ;
- d'un onduleur pour assurer la continuité du travail en cas de coupure d'électricité et éviter des pertes de données.

Suite à la cérémonie d'installation de la base de données à N'Dali, il a été organisé à l'endroit des cadres en charge de la planification et du développement local, potentiels administrateurs de la base de données au niveau local, une formation sur une durée de trois jours. Ladite formation qui s'est déroulée dans les locaux de la mairie, a permis de transférer le savoir-faire lié à l'administration et à l'utilisation de la base de données à trois cadres de la mairie (Force).

Après l'action pilote lancée dans la commune de N'Dali en 2010, il était prévu de procéder à l'installation de la base de données intégrée dans d'autres communes pilotes. Les communes de Parakou et de Tchaourou qui, avec N'Dali, constituent le territoire de l'Ouémé Supérieur, ont été retenues. Le processus de mise en place du SIT dans les deux communes bénéficiaires a démarré en mi-juillet 2011. Il s'est achevé par l'installation du 14 au 16 décembre 2011, de la

base de données intégrée dans les deux communes et la formation des personnels locaux à son utilisation et à son administration (Force).

## **II- Fonctionnement du SIT dans les communes pilotes**

### **A- Administration du SIT**

Point d'ancrage du SIT au niveau communal, le CS/PDL est l'administrateur de la base de données. A cet effet, il est responsable de l'exploitation et de l'alimentation de la base de données à travers la collecte, le traitement, l'insertion où la mise à jour des données. Deux types de données sont collectés par le CS/PDL, il s'agit :

- Des données socio-économiques à savoir : nombre d'écoles, de centre de santé, de point d'eau, de marchés,... etc
- Des données géoréférencées c'est-à-dire les données avec leur localisation exacte sur le territoire (coordonnées géographiques) ce qui permet d'analyser leur repartition spatiale. Ainsi, à l'aide d'un GPS, il prend les coordonnées géographiques des différents équipements, infrastructures socio-communautaires qu'il insère par la suite dans la base de données. La base de données étant une base à interface cartographique, on arrive à voir le comportement d'une donnée sur le territoire.

Ces données sont collectées à partir des fiches adressées aux autres acteurs à la base notamment les services déconcentrés qui représentent les sources de collecte dans différents secteurs à savoir l'éducation, la santé, l'agriculture, l'énergie... etc. Après cette phase de collecte des données, le CS/PDL procède au traitement des données d'excel vers le logiciel SIG qui permet leur insertion dans la base de données.

Au bout de ce processus, le CS/PDL édite, sur la base des indicateurs produits par le SIT et l'analyse minutieuse des données générées, un rapport sur l'état de la commune. Il fait ensuite des propositions pour orienter les actions de l'autorité communale en vue de la résolution des problèmes et disparités constatées. Il convient de souligner que cet aspect révolutionnaire du SIT n'est pas encore fonctionnel dans la réalité des faits (Faiblesse).

Les CS/PDL pour la majorité ont des niveaux de qualification variables, titulaires de diplôme universitaire (géographe aménagiste, sociologue, économiste, génie civil). Ils ont bénéficié de diverses formations dans le domaine de la planification du développement communal et du suivi-évaluation grâce au concours des partenaires techniques et financiers (Force).

Les CS/PDL ont également bénéficié des formations initiées par la DAT dans le cadre de la mise en œuvre du SIT (force).

Toutefois, on a noté l'absence d'un document cadre (faiblesse) qui retrace les différentes étapes de l'exploitation du SIT, les responsabilités qui en découlent, la période ou les périodicités d'exécution des tâches entrant dans l'exploitation correcte du SIT.

De sorte que s'il arrivait que le poste du CS/PDL soit vacant que le nouveau promu puisse s'en inspirer et n'ait pas besoin d'aller à une formation avant d'être opérationnel. Il suffirait juste qu'il s'imprègne du document cadre et requérir au besoin quelques précisions sur les aspects qui pourraient paraître ambigus.

C'est le cas de Tchaourou qui, après la remise du matériel informatique, n'a pas pu l'installer ni démarrer les activités car le titulaire du poste qui avait suivi la formation à démissionner. Depuis le nouveau recruté par la mairie attend une session de formation pour pouvoir avoir la main pour manipuler l'outil.

Il faut noter aussi que toutes les opérations d'exploitation du SIT repose sur le CS/PDL qui dans la plupart des communes ne dispose pas de collaborateurs or l'étendue des tâches pour leur réussite ne saurait incomber au seul CS/PDL.

En dépit de tout cela, il nous a été donné de constater que les ressources humaines mises à disposition des services en charge du suivi-évaluation ne sont pas suffisantes et imposent au responsable du suivi-évaluation une charge excessive de travail. Il convient aussi de souligner la mobilité des personnes affectées au suivi-évaluation, qui ne restent pas longtemps à leur poste (faiblesse).

Des différents entretiens que nous avons eu, on note une bonne compréhension du SIT par les Maires et les CS/PDL. Ils perçoivent l'utilité de l'outil dans la gestion communale et s'activent pour qu'il soit opérationnel le plutôt que possible (force).

Abondant dans le même sens les Maires et les CS/PDL ont évoqué les difficultés liées à la collecte des données socio-économiques qui ne relèvent pas toujours de la Mairie et pour la plupart sont disponibles auprès des autres acteurs à la base notamment les services déconcentrés de l'Etat.

Dans la réalité ont-ils estimés, les services déconcentrés se comportent comme n'étant pas sous la tutelle des Maires et partant de ce fait oppose soit une autre priorité relevant de leur Ministère de tutelle soit une lenteur dans la fourniture des données avec parfois un format ne répondant pas à l'attente du SIT.

Il arrive aussi, que les services déconcentrés ne répondent pas à la requête des administrateurs du SIT. Au pire des cas, après plusieurs relances, ils estiment n'avoir pas retrouvés les fiches de collecte à eux adressées.

Au regard de ces difficultés il se dégage un faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques (faiblesse).

L'autre constat majeur et prépondérant est que dans la plupart des communes aucune ligne budgétaire n'est prévue pour soutenir l'exploitation du SIT (faiblesse). Or la collecte, le traitement, la mise à jour et l'édition des analyses et rapports nécessitent d'importantes ressources financières, matérielles et humaines.

L'observation et le parcours des champs qu'offre l'interface de la base de données, révèle la non prise en compte de certains aspects piliers essentiels d'une meilleure gouvernance territoriale et d'un développement harmonieux et intégré de nos territoires (Faiblesse). Il s'agit entre autres : du SDAC, du PDC, du Budget Communal, du PAI, les délibérations du Conseil communal, les ressources naturelles et les potentialités touristiques et culturelles, la coopération décentralisée et l'intercommunalité.

Bien qu'étant un outil efficace de suivi-évaluation des SDAC et PDC, il nous a été donné de constater que dans l'ensemble, les communes objets de la présente étude n'ont pas défini un système de suivi-évaluation propre à elles (*faiblesse*) pour venir en appui au SIT bien qu'ayant élaborés les PDC (force).

Ce qui vient accentuer cette défaillance, c'est qu'il n'existe pas de manuel spécifique de suivi-évaluation destiné à systématiser les phases de collecte, de traitement et d'analyse des données (*faiblesse*). Or, les enjeux d'avoir un manuel de suivi-évaluation participatif propre à la commune sont multiples.

## **B- Suivi de la performance communale**

Le PDC, outil de planification ou d'actions programmées et coordonnées sur une période bien définie nécessite et exige un examen exhaustif et régulier des ressources, des procédures, des réalisations et des résultats des interventions effectivement mises en oeuvre. A cet effet, le suivi permettra de mesurer les écarts enregistrés sur la base des activités menées et de la fidélité aux démarches et procédures initialement prévues. Il offre la possibilité d'un feed-back continu ou régulier à partir des activités et résultats intermédiaires obtenus à court terme.

Les procédures et les principaux outils de suivi-évaluation utilisés à savoir le cadre logique du PDC, le Plan Annuel Communal (PAC), le Programme Annuel d'Investissement (PAI), le Programme de Travail Trimestriel (PTT), le bilan annuel proviennent du guide de planification communale. Ce guide est un véritable outil d'aide à la gestion communale (force). Les activités de suivi évaluation sont alors perçues, au même titre que les activités de planification communale, comme une exigence règlementaire et non uniquement nécessaire pour satisfaire les besoins en informations de la tutelle (préfecture) ou des PTF.

Dans le cadre du suivi de la performance communale au niveau des communes en étude, de nombreuses activités sont menées. Au nombre de celles-ci, nous pouvons citer, des visites de terrain pour le suivi technique des chantiers, l'organisation des ateliers de planification et d'évaluation, l'élaboration des bilans annuels. Il faut noter que ces activités ne sont pas systématiques (faiblesse).

Pour assurer une bonne appropriation de l'outil par les acteurs locaux, et en garantir la pérennité, la stratégie adoptée est de mettre un accent particulier sur le suivi. C'est ainsi que la DAT a prévu dans son programme de travail de 2012, réaliser au bout de chaque trimestre, une mission de suivi dans les trois

communes pilotes. Ainsi, trois missions ont été déjà réalisées, notamment en Mars, Juin et Octobre 2012. Il ressort globalement de ces deux missions des points encourageants à savoir :

- un début de collecte des données socio-économiques au niveau des communes de N'Dali et de Parakou (Force);
- l'insertion des données collectées dans la base de données installée au niveau des deux communes. Ceci traduit également une assez bonne prise en main de l'outil par les acteurs locaux (Force).

Néanmoins, il faut aussi noter que :

- au niveau de la commune de Tchaourou, rien n'a pu être fait avec la base depuis le début de l'année du fait du départ de l'ancien chef du service en charge de la planification (Faiblesse). Le nouveau chef service vient juste d'être recruté et devra prendre en main l'outil. A cet effet, il est envisagé par la mairie, de l'envoyer à N'Dali pour une immersion visant un premier niveau de renforcement de capacité. Un deuxième niveau de formation plus poussé pourra être envisagé dans le cadre des formations qui se tiendront lors de l'installation du SIT dans d'autres communes ;
- malgré les efforts déployés, le niveau atteint dans la collecte des données est encore faible, et il convient d'apporter un appui aux communes pour accélérer la collecte et rendre la base de données véritablement active.

Enfin, nos entretiens nous ont conduits également vers les responsables du PA3D qui accompagne la DAT en tant que PTF dans le processus de mise en œuvre du SIT.

Ils ont déploré la collaboration avec la DAT dans le cadre du suivi du SIT qui ne les implique pas dans ses différentes missions de suivi et qu'ils sont informés après coup (faiblesse).

Le PA3D a également trouvé le processus de mise en œuvre du SIT très long (2010-2013), ce qui pourrait traduire une faible maîtrise du processus ou des procédures (faiblesse).

## ***SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE***

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

### ***PARAGRAPHE 1 : INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX DE BASE ET CHOIX DU SUJET***

Ce paragraphe a consisté à faire un inventaire des éléments de l'état des lieux de base (I) et à choisir la problématique de l'étude (II).

#### **I- INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX DE BASE**

##### **A- Inventaire des atouts, des faiblesses, des menaces et des opportunités**

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

**Tableau I : Inventaire des FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces)**

<b>FORCES</b>	<b>FAIBLESSES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dotation en matériels informatiques performants</li> <li>- Formation des CS/PDL sur l'administration du SIT</li> <li>- Début de collecte et insertion des données satisfaisant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non production de rapport sur l'état de la commune</li> <li>- Inexistence de Manuel de procédure administrative et technique pour l'exploitation du SIT</li> <li>- Insuffisance et instabilité chronique des ressources humaines en charge de l'exploitation du SIT</li> <li>- Non systématisation de la collecte, du traitement et de l'analyse des données</li> </ul>
<b>OPPORTUNITES</b>	<b>MENACES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le SIT, base fiable de production de données capable d'aider à la prise de décision, est opérationnel</li> <li>- PDC élaboré et mis en œuvre</li> <li>- Appui en diverses formations des CS/PDL par la DAT et les PTFs</li> <li>- Existence de PTFs acquis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ressources humaines peu qualifiées</li> <li>- Défaut de lignes budgétaires pour soutenir les activités du SIT</li> <li>- Faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques</li> <li>- Non prise en compte par l'interface de certains piliers essentiels de promotion du développement local</li> </ul>

**Source** : Données de l'état des lieux de base, décembre 2012

## **B- Regroupement des problèmes par centres d'intérêts**

**Tableau II : Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêts**

N°	Centres d'Intérêts	Problèmes Spécifiques	Problèmes Généraux	Libellé de la Problématique
1	Exploitation du SIT	<p>-Inexistence de manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT</p> <p>-Faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques</p> <p>-Défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT</p>	Exploitation peu performante du SIT	Meilleure performance de l'exploitation du SIT
2	Aide à la prise de décision	<p>-Non prise en compte par l'interface de certains piliers essentiels de promotion du développement local</p> <p>-Non production de rapport sur l'état de la commune</p>	Faible contribution à la prise de décision locale	Dynamisation du contenu du SIT
3	Efficacité des ressources humaines	<p>-Ressources humaines peu qualifiées</p> <p>-Insuffisance et instabilité chronique des ressources humaines mise à la disposition des services en charge du suivi-évaluation</p> <p>-Insuffisance de formation spécifique relative à la définition et à l'implantation des systèmes de suivi-évaluation communaux</p>	Faible efficacité des ressources humaines impliquées dans le SIT	Gestion optimale des ressources humaines impliquées dans le SIT

**Source : Données de l'étude, décembre 2012**

Après avoir regroupé les problèmes spécifiques identifiés lors de l'état des lieux par centres d'intérêts, nous pouvons choisir la problématique de l'étude.

## **II- CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE**

### **A- Choix de la problématique**

A l'issue du regroupement des problèmes spécifiques, trois (3) problématiques importantes ont été identifiées. Elles sont toutes pertinentes à résoudre pour une exploitation performante du SIT et un suivi-évaluation efficace des programmes/projets communaux. Néanmoins, il nous paraît plus urgent de réfléchir sur une meilleure performance de l'exploitation du SIT (problématique n°1) vu la complexité de la question.

En effet, étant à la phase pilote d'opérationnalisation du SIT, il paraît plus judicieux de focaliser les énergies pour une exploitation performante du SIT. La réussite et la pérennité du SIT passe par une bonne appropriation du processus par les différents acteurs à travers un manuel de procédures qui retrace les différentes activités, tâches et responsabilités assorties de périodes, délais et durées de réalisation. Dans cette même visée, une ligne budgétaire s'avère nécessaire pour venir en appui non seulement aux activités d'exploitation du SIT mais aussi pour une juste motivation des acteurs impliqués dans le processus.

La contribution des services déconcentrés de l'Etat pour une meilleure collecte des données socio-économiques doit également être de mise.

L'Etat et les partenaires techniques et financiers s'accordent de plus en plus à reconnaître au SIT, un instrument pour articuler les priorités et pour une veille continue des territoires. Faire du SIT un outil efficace de promotion du développement local dépend, pour une grande part, d'une bonne appropriation du système et du dynamisme de son mécanisme de collecte, traitement, mise à jour et insertion des données dans la base.

Toutefois, force est de constater que dans la pratique de l'exploitation courante du SIT des difficultés, qui pourraient entraver l'atteinte des résultats escomptés, subsistent au niveau des communes. Cette situation révèle des limites dans l'appropriation et l'exploitation performante du SIT dans la plupart des communes. C'est donc ce qui justifie au regard de tout ce qui précède, la présente étude qui portera sur le sujet : ***“Contribution à une meilleure performance de la phase pilote du Système d'Information Territoriale”***.

La problématique de l'étude étant retenue, il convient d'en préciser les contours.

### **B-Spécification de la problématique**

La problématique d'une meilleure performance de l'exploitation du SIT ayant été retenue pour faire objet de notre étude, il convient de préciser les contours de cette problématique. Le problème essentiel (général) qui se rapporte à cette problématique est *«Exploitation peu performante du SIT»*

Ce problème général se décline en trois problèmes spécifiques que nous avons retenus :

- 1) Inexistence de Manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT ;
- 2) Faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques;
- 3) Défaut de ligne budgétaire pour soutenir l'exploitation du SIT.

## **PARAGRAPHE 2 : DETERMINATION DE LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE**

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

### **I- APPROCHE GNERIQUE DE RESOLUTION LIEE AU PROBLEME GENERAL ET AUX PROBLEMES SPECIFIQUES**

#### **A- Approche générique de résolution liée au problème général**

Il convient de rappeler que notre problème général est : «*Exploitation peu performante du SIT*». Retenons que l'analyse de la performance de l'exploitation du SIT a été réalisée en tenant compte d'une part de la pertinence, de la cohérence interne, de la praticabilité des différents outils et méthodes utilisées par les acteurs concernés tout en mettant l'accent sur le degré d'appropriation des mécanismes et d'autre part des difficultés rencontrées dans l'exploitation par les acteurs. Cette analyse va déboucher sur des propositions de contribution à une meilleure performance de l'exploitation du SIT.

#### **B- Approche générique de résolution liée aux problèmes spécifiques**

Il s'est agit, ici, de déterminer des approches génériques permettant la résolution de chaque problème spécifique.

#### **Problème spécifique n° 1**

Le problème spécifique n°1 relatif à l'inexistence d'un manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT se manifeste par la

lenteur et le blocage de l'exploitation courante du SIT en cas de vacance ou d'absence du titulaire du poste.

L'analyse et la résolution de ce problème spécifique ont fait référence à une approche théorique fondée sur une systématisation des processus de collecte, de traitement, d'insertion, de mise à jour et d'analyse des données à travers l'élaboration d'un manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT.

### **Problème spécifique n°2**

Quant au problème spécifique n°2 relatif au faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques, il faut préciser que celui-ci constitue l'une des manifestations de l'attitude un peu passive ou non prioritaire que semble afficher certains services déconcentrés à l'égard des activités de collecte et de traitement des données socio-économiques. Ceci s'explique par le fait que, les différents acteurs concernés ne sont pas à même de jouer convenablement leur rôle pour rendre efficace l'exploitation du SIT. Ceci se traduit également par une absence de pont entre les différents acteurs.

L'analyse et la résolution de ce problème spécifique ont fait référence à une approche théorique fondée sur des propositions de mesures destinées à induire une meilleure participation des parties prenantes et une meilleure concertation entre les différents acteurs.

### **Problème spécifique n°3**

Le problème spécifique n°3 a trait au défaut de ligne budgétaire dans les budgets communaux pour soutenir les activités du SIT. En effet, pour la plupart des communes en étude, on note une forte dépendance financière des activités du SIT aux PTFs et au budget de la DAT.

Aucune des communes n'a prévu une ligne budgétaire sur ressources propres pour soutenir les activités du SIT. Quel sera le sort du SIT à l'expiration ou en l'absence du soutien financier des PTFs et de la DAT ? Cet état de chose risque de constituer un frein à la survie du SIT.

L'analyse et la résolution de ce problème sont faites à travers une approche théorique s'appuyant sur des propositions de solutions permettant d'allouer une dotation budgétaire pour soutenir le SIT.

## **II- DEMARCHE METHODOLOGIQUE OU SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE**

La vision globale de résolution de la problématique de l'étude que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche méthodologique. Celle-ci s'articule en dix (10) étapes présentées de la manière suivante :

- 1- fixation des objectifs de la recherche ;
- 2- formulation des hypothèses de recherche ;
- 3- construction du tableau de bord de l'étude ;
- 4- revue de la littérature ;
- 5- choix de l'outil de collecte des données ;
- 6- choix des outils d'analyse des données ;
- 7- collecte des données ;
- 8- analyse des données ;
- 9- établissement du diagnostic ;
- 10- approches de solutions et conditions de leur mise en oeuvre.

## **CHAPITRE PREMIER:**

# **CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE, ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES**

## **SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE**

### **PARAGRAPHE 1 : OBJECTIFS, CAUSES, HYPOTHESES ET REVUE DE LITTERATURE**

#### **I- Fixation des objectifs**

Les objectifs de l'étude sont de deux sortes : l'objectif général lié au problème général retenu et les objectifs spécifiques correspondant à chaque niveau spécifique du problème général.

#### **A- Objectif général**

L'objectif général de notre étude est de contribuer à une meilleure performance de l'exploitation du système d'information territoriale dans les communes de Tchaourou, Parakou et N'dali.

#### **B- Objectifs spécifiques**

De façon spécifique, l'étude vise à atteindre les objectifs qui suivent :

- **Objectif spécifique n°1** : Contribuer à l'élaboration d'un manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT;
- **Objectif spécifique n°2** : Proposer des mesures destinées à induire une meilleure participation des services déconcentrés de l'Etat et une meilleure concertation entre les différents acteurs;
- **Objectif spécifique n°3** : Contribuer à faire inscrire une ligne budgétaire pour soutenir le SIT lors de l'élaboration des budgets communaux.

## **II- Des causes à la présentation du tableau de bord de l'étude**

Dans cette partie, nous avons dans un premier temps identifier les causes probables qui peuvent être à la base de chaque problème spécifique de l'étude, ce qui nous a permis d'émettre nos hypothèses de recherche ; puis dans un second temps, pour donner de la lisibilité à tout ce développement, nous l'avons résumé dans un tableau (tableau de bord de l'étude).

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

Le problème spécifique n° 1 est relatif à l'inexistence d'un manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT. Pour ce qui concerne celui-ci, nous avons identifié deux causes probables pouvant en être à la base. Ces différentes causes sont classées selon leur importance croissante :

- Insuffisance de moyens financiers.
- Non intégration de son élaboration formelle dans la mise en œuvre du SIT.

L'insuffisance de moyens financiers pour l'élaboration du manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT comme cause du problème spécifique n°1 nous paraît pertinente dans la mesure où l'élaboration d'un manuel de procédures administratives et techniques implique la sélection d'un consultant qui induit une incidence financière non moins négligeable. Cette cause pourrait être retenue, mais elle ne nous semble pas suffisante pour résoudre le problème car vu l'engouement aussi bien de l'Etat central, des autorités locales que des PTFs à impulser la décentralisation et le développement à la base, ce n'est donc pas les moyens financiers pour l'élaboration du manuel de procédures qui peuvent manquer à ce niveau d'engagement des uns et des autres dans le seul but de parfaire l'œuvre entamée. Par contre, si nous retenons la non intégration de son élaboration formelle dans le processus comme la cause étant à l'origine du problème spécifique n°1, cela

nous rapproche beaucoup plus de la réalité, dans la mesure où les acteurs chargés d'insufler la mise en œuvre du SIT n'avaient pas cru devoir intégrer son élaboration formelle au début du processus et donc n'en ont pas fait une priorité à ce stade. Mais par la suite, au fur et à mesure que le processus prenait corps et à la lumière des difficultés d'exploitation notamment celles dûes au changement de titulaire du poste de CS/PDL et celles afférentes à la collecte des données. Il est donc apparu nécessaire de doter le SIT d'un manuel de procédures qui servira de guide de référence pour l'exploitation du SIT. Par conséquent, nous pouvons formuler notre hypothèse n° 1 de la façon suivante : **la non intégration de son élaboration formelle dans la mise en œuvre du SIT est la base de l'inexistence d'un manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT.**

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

Le problème spécifique n°2 est celui du faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques. Pour expliquer ce problème nous avons identifié des causes probables que nous avons énumérées ainsi qu'il suit, selon leur importance croissante :

- l'implication insuffisante des services déconcentrés de l'Etat dans le processus de planification de l'exploitation du SIT.
- la non dynamisation des cadres communaux de suivi de la SCRP/OMD.

L'implication insuffisante des services déconcentrés de l'Etat dans le processus de planification de l'exploitation du SIT peut à priori justifier le problème spécifique n°2 en ce sens que la forte implication des services déconcentrés de l'Etat, à la phase de planification des activités entrant dans le cadre de l'exploitation du SIT, les amènerait à prendre la mesure de leur responsabilité dans la réussite du processus. Ils pourront à cet effet aussi s'approprier l'outil et en partager les bienfaits pour le mieux être des populations à la base.

En conséquence, retenir l'implication insuffisante des services déconcentrés de l'Etat dans le processus de planification de l'exploitation du SIT comme cause probable au problème spécifique n°2, ne manquerait pas de pertinence, mais nous estimons que celle-ci ne nous permettra pas de creuser le fonds de notre problématique, comme nous l'espérons.

Par ailleurs, la non dynamisation des cadres communaux de suivi de la SCRP/OMD comme cause probable du faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques, retient plus notre attention.

En effet, l'efficacité du système de suivi-évaluation des collectivités décentralisées, tient à la disponibilité et à la régularité dans l'animation dudit système par les acteurs clés du dispositif. Le constat du fonctionnement irrégulier des cadres communaux de suivi existants (SCRP/OMD et PDC) du Bénin en général et du Borgou en particulier a été décrié. Ce qui sans nul doute ne saurait contribuer à une efficacité d'un système de suivi - évaluation qui requiert plus de temps et la permanence dans le traitement des données.

Les différents acteurs des systèmes de suivi-évaluation communaux, en partant des acteurs clés aux autres, ont un rôle important à jouer dans la collecte, le traitement et la diffusion des données socio-économiques.

En effet, les différents services déconcentrés de l'Etat constituent des sources fiables de collecte de données socio-économiques en ce sens qu'ils constituent le bras opérationnel de l'Etat dans les communes. C'est donc au moment de la mise en œuvre des différents plans d'actions de leurs secteurs respectifs, que le suivi-évaluation se met en œuvre.

En clair, les cadres communaux de suivi existants déjà en matière de SCRP/OMD et PDC pourraient faciliter la tâche de collecte des données à condition d'être dynamisés avec la tenue régulière des sessions et la prise en charge des incidences financières qui en résulteraient.

C'est donc cela qui traduira le degré d'implication des acteurs dans le processus de collecte des données socio-économiques.

Les différents acteurs ainsi impliqués pourront :

- enrichir la collecte des données socio-économiques de leurs connaissances et de leur expertise ;
- assurer une bonne coordination et une meilleure supervision des activités.

Il est donc nécessaire pour une meilleure collecte des données socio-économique, d'assurer, une dynamisation des cadres communaux de suivi existants. C'est pour cela que nous retiendrons comme cause probable au problème spécifique n°2, la non dynamisation des cadres communaux de suivi de la SCRP/OMD.

En conséquence nous pouvons formuler notre hypothèse n°2 comme suit : *la non dynamisation des cadres communaux de suivi de la SCRP/OMD est à la base du faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques.*

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

Concernant le problème spécifique n°3 lié au défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT, nous avons identifié trois (3) causes pouvant être à l'origine de ce problème. Il s'agit de :

- Une mauvaise planification communale ;
- La faiblesse des ressources propres ;
- L'absence de volonté politique et de capacité managériale.

Retenir une mauvaise planification communale comme cause probable ne saurait manquer de pertinence dans la mesure où une bonne planification dégage

en même temps un budget conséquent. Cependant cette cause nous paraît peu plausible pour justifier le problème spécifique n°3 dans la mesure où la planification et l'élaboration du SIT n'a pas été du ressort des communes. Elle a été impulsée par la DAT et les PTFs, et donc on ne peut invoquer une mauvaise planification communale. Toutefois en tant que bénéficiaires directs les communes doivent à l'avenir en tenir compte dans leur planification communale.

La faiblesse des ressources propres ne saurait aussi justifier le problème spécifique n°3 dans la mesure où il est admis de tous dans tous les pays du monde le caractère limité des ressources face à l'ampleur des besoins à satisfaire. C'est donc une question de priorité, d'organisation et d'articulation des besoins. Il s'agit aussi de développer une bonne politique de mobilisation et de recouvrement des ressources locales pour rehausser le niveau des ressources propres et faire face aux problèmes de financements.

Par contre on pourrait admettre, même en abondance de ressources propres, que l'absence de volonté politique et de capacité managériale constituerait un handicap à la prévision d'une ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT. En effet une bonne dose de volonté politique et une dextérité managériale conduiront les autorités locales à anticiper sur les difficultés de gestion et à éclairer aux fins d'obtenir l'adhésion de tous pour une prévision de ligne budgétaire pour assurer la continuité des activités du SIT en cas d'expiration ou d'impossibilité des PTFs d'assumer leurs engagements.

Au regard de tout ce qui précède nous pouvons formuler notre hypothèse n°3 comme suit : ***L'absence de volonté politique et de capacité managériale est à la base du défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT.***

Pour donner une vue synoptique du cadre théorique de base de notre étude, nous avons jugé nécessaire d'élaborer le tableau de bord de l'étude.

## D- Présentation du tableau de bord de l'étude

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

Niveaux d'analyse		Problématiques	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général		<u>Problème Général</u> : Exploitation peu performante du SIT.	<u>Objectif Général</u> : Contribuer à une meilleure performance de l'exploitation du SIT.	<u>Cause Générale</u> -	<u>Hypothèse Générale</u> -
S P E C I F I Q U E S	1	Inexistence de manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT	Contribuer à l'élaboration d'un manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT	Non intégration de son élaboration formelle dans le processus	La non intégration de son élaboration formelle dans le processus est la base de l'inexistence d'un manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT
	2	Faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques	Proposer des mesures destinées à induire une meilleure participation des services déconcentrés de l'Etat et une meilleure concertation entre les différents acteurs	La non dynamisation des cadres communaux de suivi de la SCR/OMD	La non dynamisation des cadres communaux de suivi de la SCR/OMD est à la base du faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques
	3	Défaut de ligne budgétaire pour soutenir l'exploitation du SIT	Contribuer à faire inscrire une ligne budgétaire pour soutenir le SIT lors de l'élaboration des budgets communaux	L'absence de volonté politique et managériale	L'absence de volonté politique et de capacité managériale est à la base du défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT

**Source : Données de l'étude, décembre 2012**

### III- REVUE DE LA LITTÉRATURE

Elément indispensable à tout travail scientifique, la revue de littérature vise à s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Ainsi, cet exercice se fera en prenant pour principaux repères, les racines thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. Dans cette optique, il s'agira pour nous, d'exposer à travers ces thématiques, les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques en résolution.

Avant l'exposé des connaissances liées aux problèmes spécifiques, il paraît important de faire au préalable une clarification du concept de Système d'information territoriale (SIT) qui constitue le noyau de notre problème général formulé ainsi qu'il suit : «*Exploitation peu performante du SIT*».

#### A- Clarification du concept de Système d'Information Territoriale

Un système d'information territoriale (SIT) encore appelé système d'information géographique (SIG) est d'abord, et avant toute chose, un système d'information, et non un simple système de cartographie automatique. Sa caractéristique principale réside dans sa capacité à intégrer, gérer et analyser les données spatiales, et les données qualitatives ou quantitatives correspondantes, pour fournir des informations synthétiques sur un territoire<sup>2</sup>.

Un système d'information territoriale (SIT) encore appelé Système d'information à référence spatiale (SIRS) ou encore système d'information géographique est un système d'information capable d'organiser et de représenter des données spatialement référencées. Il permet d'organiser une information spatiale (description d'un objet et de sa position géographique à la surface de la terre)

---

<sup>2</sup> «Méthodologie d'accompagnement des projets communaux en matière de cartographie numérique» (page 5), LEMA (Laboratoire d'Etudes Méthodologiques Architecturales Département d'architecture et d'urbanisme - Faculté des Sciences Appliquées Université de Liège - Belgique)

en vue de mieux l'appréhender pour une maîtrise plus complète du territoire et des différents éléments le constituant<sup>3</sup>.

Le SIT, en tant que système d'information, est donc un outil d'aide à la prise de décision constitué d'acteurs, de données, dont la production, l'organisation et la circulation sont régies par des procédures, et qui s'inscrit dans le processus de gestion des projets et programmes de territoire.

Partant de ce fait, il est donc un outil de suivi-évaluation de la performance territoriale et notamment communale en vertu du processus de la décentralisation qui confère d'importantes responsabilités aux communes en matière de développement local.

Le SIT sert de base raisonnée d'appui à la prise éclairée de décision publique et permet de réduire au maximum les incertitudes critiques dans les choix et actions de développement.

L'analyse minutieuse issue des indicateurs et des données générées par le SIT permet de prendre des mesures hardies qui induiront une meilleure gouvernance territoriale et un développement harmonieux et intégré des territoires.

Le SIT est un outil indispensable à l'élaboration du diagnostic territorial. Il permet de décrire, d'analyser et de représenter sur des cartes ce territoire. Il va ainsi permettre d'aider les acteurs de l'aménagement à prendre des décisions pour développer et gérer leur espace.

Le SIT facilite l'élaboration des PDC et SDAC en ce sens que les différentes enquêtes et études diagnostiques préalables sont rendues disponibles en un temps record avec des économies d'échelles pour les communes. Il aide à la décision en termes de planification communale en ce sens où il est un outil de planification au service du développement local.

---

<sup>3</sup> <http://www.infogeo-services.com/sig-et-teledetection/les-systemes-dinformation-geographique.html>

Les contributions majeures du SIG à la réalisation du diagnostic territorial sont entre autres : tout d'abord, il permet de délimiter et de décrire la morphologie générale du territoire. Ensuite, il permet de regrouper, d'organiser puis d'analyser l'information issue de l'enquête pour produire des cartes donnant une vision globale et spatiale de la zone d'étude afin d'aider à la prise de décision dans le cadre des ateliers dédiés à la définition du Plan de Développement de l'Arrondissement. Enfin le SIG sert à cartographier et à rendre visible les actions et aménagements futurs qui seront à réaliser dans le cadre du PDA<sup>4</sup>.

En effet, le SIG permet de produire, pour chaque secteur des cartes de données brutes, d'analyses et de comparaisons. Ainsi il est possible de représenter, à l'échelle des quartiers, de l'information relative à la démographie (population, densité d'habitants, % d'enfants dans la population, etc.), à l'éducation (nombre d'écoles, nombre d'élèves, % d'élèves de sexe féminin, nombre d'enseignants pour mille habitants, % de salles équipées, etc.), à la santé (nombre de centres de santé, nombre de médecins, d'infirmier(ère)s pour mille habitants, etc.), aux infrastructures publiques hydrauliques (quartiers desservis par le réseau d'eau potable, % de forages publics fonctionnels, etc.), aux infrastructures publiques électriques, etc.

Ces cartes apportent au diagnostic territorial non seulement une représentation graphique d'informations numériques parfois non perceptibles, mais rendent également compte des disparités entre les différents quartiers. Ainsi il est possible de voir, par exemple, que le nombre d'enseignants dans les écoles du quartier de Taye à Moundou<sup>5</sup> était plus de six (6) fois inférieur à celui de Diarabe 2 (figure 3 en annexe), ou encore que le taux d'élèves de sexe féminin

---

<sup>4</sup> «Système d'Information Géographique et développement local : la réalisation du diagnostic territorial du 1er arrondissement de la ville de Moundou au Tchad» PIERGIOVANNI, TH. Mémoire Master 2 de Géographie Géomatique, Géomarketing et Multimédia (page 21)

<sup>5</sup> Moundou est une commune Tchadienne ou un SIG a été mis en œuvre

dans les établissements scolaire du quartier de Ngara n'était que de 39 % (figure 4 en annexe). Enfin, ces cartes permettront de débattre et de proposer une vision réelle du territoire lors des ateliers destinés à la définition des actions de développement du PDC. En effet, la carte permet d'éviter qu'une décision soit prise contre une réalité territoriale.

Le SIT sert d'outil de communication vis-à-vis du public et des bailleurs<sup>6</sup>.

En effet, le SIT permet aux citoyens, chercheurs et à quiconque qui le désire de s'informer en ligne sur les visions et orientations du SDAC et du PDC, sur le Budget communal, sur le PTA, le PAI, les diverses délibérations du Conseil communal et aussi sur les comptes rendus de la coopération décentralisée et de l'intercommunalité.

Le SIT renseigne sur les diverses potentialités naturelles, économiques, touristiques et culturelles du territoire et donne un aperçu de la répartition spatiale des hommes, équipements et infrastructures et donc oriente de ce fait sur la nécessité ou pas d'ajuster pour obtenir l'équité dans la répartition par rapport au ratio accès aux services sociaux de base sur population. Ce ratio est déterminant et plus parlant dans l'amélioration des conditions de vie de la population car le nombre de réalisation peut tromper voir cacher une meilleure satisfaction des besoins des populations dispersées sur les différents segments du territoire. La spécificité du SIT réside dans le fait qu'à défaut d'établir l'équilibre il fait parvenir à l'équité territoriale.

Le SIT apporte donc une réponse à la réccurente question qui consiste à savoir au niveau local sur quelle base les élus prennent leur décision ?

---

<sup>6</sup>«Système d'Information Géographique et développement local : la réalisation du diagnostic territorial du 1er arrondissement de la ville de Moundou au Tchad» PIERGIOVANNI, TH. Mémoire Master 2 de Géographie Géomatique, Géomarketing et Multimédia (page 23)

Le SIT est soutenu par une base de données qui n'est rien d'autre que la représentation informatisée du territoire et de ses éventuelles manifestations, utilisations ou administrations. Cette base de données devra permettre :

- De disposer des données relatives au niveau d'équipement des communes, à l'accès aux services sociaux de base, au niveau de l'activité économique, aux ressources naturelles disponibles ;
- De traduire dans l'espace à travers des cartes, ces différentes données. Les infrastructures socio-communautaires devront pouvoir être positionnées dans l'espace pour faire apparaître leur répartition spatiale selon les différents arrondissements d'une commune, selon les différentes communes d'un département, et selon les différents départements du pays.

Le SIT à terme facilite l'accès, l'échange, l'exploitation et la circulation des données et informations relatives aux territoires. Il facilite également la production des analyses spatiales, des rapports sur l'état des territoires et la rédaction des directives qui sont en réalité des propositions ou des avant-projets pour corriger ou à améliorer les déséquilibres et disparités observées.

En envisageant la mise en œuvre d'un SIT, les objectifs poursuivis sont :

- Offrir un cadre de collecte, d'échanges et de partage des données et informations sur les territoires ;
- Faire de l'information territoriale, un support pour la prise de décision à toutes les échelles territoriales.

Le SIT est la réponse moderne aux sempiternels soucis de navigation à vue des élus locaux en développant en leur sein la fonction de veille territoriale et contribue à une bonne reddition de comptes qui leur incombe dans la mesure où

il est un moyen de communication, de suivi et d'évaluation des différentes actions mises en œuvre.

Le SIT permet in fine aux communes :

- De disposer d'un véritable outil de planification et de programmation spatiale des équipements, infrastructures et services.
- De promouvoir une mise en œuvre et un suivi efficace des SDAC et PDC.

## **B- Point des connaissances antérieures**

### **1-Exposé des contributions antérieures liées au problème de l'inexistence de Manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT**

La mise en œuvre récente et le caractère pilote du SIT au Bénin démontrent bien les difficultés que nous éprouvons à réunir des contributions antérieures sur les questions de manuel de procédures en rapport avec le SIT.

Néanmoins, la DAT (2011) dans l'une de ses publications intitulées «**Le SIT, Pour une meilleure gouvernance territoriale et un développement harmonieux de nos territoires**» (page 11) a fait ressortir que « le SIT permet in fine aux communes, d'une part, de disposer d'un véritable outil de planification et de programmation spatiale des équipements, infrastructures et services et d'autre part de promouvoir une mise en œuvre et un suivi efficace des SDAC et PDC ».

Il s'en suit donc que le SIT apparaît comme un outil de suivi-évaluation de la performance communale et en tant que tel doit obéir à des règles et procédures claires et rigoureuses.

Aussi pour LEMA<sup>7</sup> dans son ouvrage intitulé «**Méthodologie d'accompagnement des projets communaux en matière de cartographie numérique**» (page 5), Un système d'information géographique (SIG) est d'abord, et avant toute chose, un système d'information, et non un simple système de cartographie automatique. Sa caractéristique principale réside dans sa capacité à intégrer, gérer et analyser les données spatiales, et les données qualitatives ou quantitatives correspondantes, pour fournir des informations synthétiques sur un territoire. Et poursuit qu'un système d'information géographique = logiciel + matériel + données + utilisateurs + méthode, un système d'information géographique ne se limite pas au choix d'un logiciel et de données.

Le SIT en tant que système d'information selon la définition de LEMA est constitué d'acteurs, de données, dont la production, l'organisation et la circulation sont régies par des procédures, et qui s'inscrit dans le processus de gestion des projets et programmes de territoire.

Il apparaît clairement l'utilité d'un manuel de procédures pour retracer et consigner les règles et procédures à observer pour une exploitation performante du SIT.

**MAMA CISSE M. Djibril** (2011) dans son mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM, filière PDL, intitulé «**Contribution à l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou**» affirme que « le manuel de procédure est un document qui contient les règles, et formulaires utilisés dans un organisme ou une partie de celui-ci pour assurer une saine gestion des ressources. Son absence amène les agents soit à improviser, soit à exécuter la même opération différemment selon la compréhension des acteurs ; ce qui entraîne une inefficacité dans l'exécution des tâches. C'est un outil à la fois de gestion, de référence, de développement, de formation, de communication et de

---

<sup>7</sup>Laboratoire d'Etudes Méthodologiques Architecturales- Département d'architecture et d'urbanisme - Faculté des Sciences Appliquées -Université de Liège - Belgique

transfert de connaissances qui permet aux responsables hiérarchiques et aux agents à quelque niveau qu'ils soient, de mieux gérer le temps et de se consacrer aux tâches utiles ».

A la page 31, abordant la question de la non application du manuel de procédure comme cause fondamentale de la lenteur dans le traitement des dossiers, il affirme que « Au titre des objectifs, ce manuel vise d'une part, à augmenter la fiabilité des informations produites afin de réduire les marges d'erreurs et d'autre part, à faciliter les opérations de contrôle aux fins d'éviter que chaque agent soit le seul à définir le mode de traitement des opérations dont il a la charge ».

Aussi poursuit-il « Sans un chronogramme bien élaboré et un suivi rigoureux, les tâches administratives ne peuvent être exécutées dans les délais requis. Aussi, le manuel de procédures permet-il d'exercer une pression constante sur l'agent quant à la célérité avec laquelle il doit traiter un dossier et constitue en même temps un outil d'appréciation de sa performance ».

Ces différentes mesures sont le témoignage éloquent de l'importance d'un manuel de procédures. Encore faudrait-il veiller à son application effective.

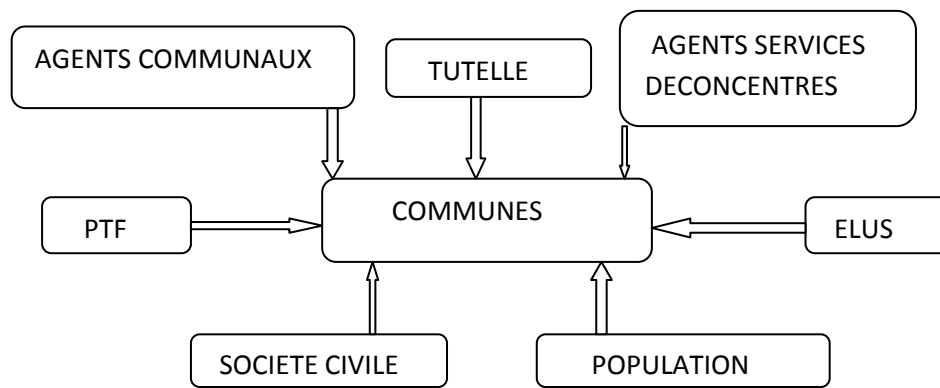
## **2- Exposé des contributions antérieures liées au problème du faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques**

**DEGLA K. Sandrine** (2011) dans son mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM, filière GP, intitulé « **Contribution à l'amélioration des systèmes de suivi-évaluation communaux : cas des communes ordinaires du Borgou** » (page 31), affirme que « La Commune, en tant que niveau de décentralisation territoriale et socio-économique, est le lieu par excellence du développement durable où le défi majeur de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) devrait être relevé. Cette collectivité territoriale décentralisée ne peut réussir cette mission que si elle s'appuie sur une planification rigoureuse définissant une vision claire et réaliste, des objectifs à

atteindre dans le court, moyen et long terme, les stratégies de mobilisation des ressources pour atteindre ces objectifs, une mise en œuvre rigoureuse et un système de suivi-évaluation participatif».

Elle poursuit en affirmant encore que «La Commune est le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. C'est pourquoi, le processus de planification, de mise en œuvre et de suivi-évaluation requiert une participation effective de tous les acteurs du développement à la base (Conseil Communal, Administration Communale, Services déconcentrés de l'Etat, Société Civile, Partenaires Techniques et Financiers). Et il importe de noter que l'inexistence d'un cadre opérationnel et permanent de concertations et de discussions entre ces différents acteurs, rend presque inopérant ce dispositif et dénote par ailleurs du partage insuffisant des rôles et responsabilités entre ces composantes dans la fonction de suivi-évaluation».

L'Observatoire du Changement Social (OCS) dans son rapport thématique sur le suivi-évaluation des plans de développement communaux (PDC) du processus de la décentralisation (page 20), indique dans le cadre spécifique des communes, le système de suivi-évaluation et particulièrement le dispositif qui doit l'accompagner doit se fonder sur les acteurs déclinés dans la figure ci-après, avec la prise en compte des diverses interrelations devant contribuer à l'alimentation en données du dispositif et par conséquent, de l'analyse et de l'appréciation de la performance de la commune.



**Figure n°1 : Dispositif d'appui à la fonctionnalité des communes et de leur système de Suivi-évaluation.**

Conformément à ce dispositif, l'OCS a installé au niveau des départements les Comités Départementaux de Suivi (CDS) et au niveau des communes les Comités Communaux de Suivi (CCS). Ces comités sont chargés à leur échelle respective de la collecte des données socio-économiques à travers les indicateurs de suivi de la SCRП et des OMD.

Tous les acteurs impliqués dans le SIT, ont salué l'importance de ces CCS et ont en même temps déploré la tenue irrégulière des sessions. Dans la pratique des faits il est prévu quatre sessions à raison d'une session par trimestre, mais dans la réalité au meilleur des cas une seule session arrive à se tenir dans l'année.

La question du faible appui des services déconcentrés de l'Etat à la collecte des données socio-économiques a toujours existé et demeure un obstacle majeur dans la collecte et la production de données socio-économiques. Les réflexions pour une solution définitive sont peut-être en cours et on l'espère ne tarderons pas à être vulgarisées.

### **3- Exposé des contributions antérieures liées au problème de défaut de ligne budgétaire pour soutenir l'exploitation du SIT**

Le problème de défaut de ligne budgétaire pour soutenir l'exploitation du SIT dont la cause est l'absence de volonté politique et de capacité managériale soulève une fois encore la question de la faible mobilisation des ressources locales propres pour une meilleure prise en compte des problèmes de développement à la base.

En effet, au regard de la forte valeur ajoutée du SIT dans la gouvernance locale, la question de la budgétisation de ses charges de fonctionnement devrait faire partie des priorités dans les inscriptions budgétaires. Et pour qu'il en soit davantage ainsi une bonne politique de mobilisation des ressources locales propres est de mise pour accompagner et faciliter l'allocation des ressources aux différentes charges de la commune.

Le PA3D, prenant la mesure de la chose en a fait une priorité, en développant, au profit des communes du Borgou au nombre desquelles figurent les trois communes pilotes du SIT, un programme de mobilisation des ressources locales propres visant à accroître les capacités financières des communes et à terme amener les communes à prévoir les ressources pour le financement des outils et des initiatives prioritaires de développement.

Pour le coordonnateur du PA3D, «le SIT contribuerait à l'atteinte d'un des résultats du projet à savoir l'amélioration des instruments de planification au niveau locale et c'est d'ailleurs ce qui justifie leur intérêt à accompagner la mise en œuvre du SIT». Il affirme également que «la base de données que constitue le SIT est une grande opportunité pour les communes et le PA3D en ce sens que tout ce qui est infrastructures économiques et marchandes de la commune seront prises en compte. Il se dégagera une facilité dans la connaissance de leur emplacement, de leur état. On pourra facilement avoir leur liste actualisée pour plus de facilité dans la planification».

Pour le coordonnateur, «L'approche du PA3D est de créer des conditions au sein des communes pour que tout ce qui est mise en œuvre soit prise en compte par les communes. C'est dans cette logique que le volet mobilisation des ressources locales est conçu et apparaît comme une stratégie de sortie du projet. Il permettra d'amener les communes à mobiliser efficacement les ressources et à prévoir les ressources pour la continuité des appuis dont elles bénéficiaient».

Au regard de tout ce qui précède, le défaut de ligne budgétaire pour soutenir l'exploitation du SIT par les budgets communaux est une préoccupation essentielle et a été soulevée et traitée de façon indirecte à travers l'accroissement des capacités financières des communes par le volet mobilisation des ressources locales propres.

## **Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude**

Dans cette partie de notre étude, nous essayerons de fixer les grandes approches théoriques et empiriques qui nous permettront de collecter et d'analyser les données destinées à faciliter la vérification des hypothèses.

### **I- Approche théorique**

L'approche théorique qui sera développée ici permettra la détermination des causes réelles se trouvant à la base des problèmes identifiés afin de pouvoir déterminer les conditions liées :

- ✓ à l'inexistence de manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT ;
- ✓ au faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques ;
- ✓ au défaut de ligne budgétaire pour soutenir l'exploitation du SIT.

**A- Les conditions liées à l'inexistence de manuel de procédure administrative et technique pour l'exploitation du SIT**

**1-Normes d'amélioration**

La nécessité d'élaborer formellement un manuel de procédures administratives et techniques sera retenue comme approche.

**2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°1**

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui réunira plus de 50% des avis car deux causes sont en jeu avec un poids moyen de 50%.

**B - Les conditions liées au faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques.**

**1- Normes d'amélioration**

L'approche qui sera retenue ici est celle basée sur la dynamisation des cadres communaux de suivi du SCRP/OMD.

**2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°2**

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui réunira plus de 50% des avis car deux causes sont en jeu avec un poids moyen de 50%.

## **C- Les conditions liées au défaut de ligne budgétaire pour soutenir l'exploitation du SIT**

### **1- Normes d'amélioration**

L'approche qui sera retenue ici est celle basée sur la manifestation de volonté politique et de capacité managériale.

### **2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°3**

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révèlera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui réunira plus de 33.33% des avis car trois causes sont en jeu avec un poids moyen de 33.33%.

## **II- Approche empirique de l'étude**

La dimension empirique de l'étude nous permettra de fixer la méthode d'enquête à adopter à travers les outils de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données. L'objectif principal ici est de collecter les données nécessaires, de les analyser afin de tester la validité des hypothèses.

### **A- Identification de la population mère**

Il est vrai que les entretiens avec les agents de la DAT nous ont facilité la tâche dans la réalisation de l'étude. Mais, nous avons aussi jugé utile d'orienter nos enquêtes vers certaines personnes ressources au niveau des Collectivités Locales (les CS/PDL et les Maires) et des PTFs (PA3D) ; ce qui nous a permis d'avoir des jugements plus objectifs sur certains aspects du sujet et pour une validation des hypothèses émises.

## **1- L'échantillonnage**

L'échantillonnage a été réalisé selon la nature de chaque problème spécifique et sur la base des personnes pouvant être concernées.

La population mère se compose ainsi qu'il suit :

- au niveau de la DAT (02 personnes),
- au niveau des trois communes 06 personnes (02 personnes/commune),
- et enfin au niveau du PA3D (01 personne).

Ainsi, l'échantillon de notre enquête est composé de six (09) personnes.

Pour être représentatif l'échantillon doit comporter au moins 30% de la population mère. Ainsi donc l'effectif de l'échantillon est :  $n = 9 \times 30\% = 2.7$  arrondi à 3. Avec au moins trois personnes l'échantillon peut être représentatif.

Nous avons décidé d'enquêter sur six (06) personnes réparties ainsi qu'il suit :

- au niveau de la DAT (02 personnes),
- au niveau des trois communes 03 personnes (01 personne/commune),
- et enfin au niveau du PA3D (01 personne).

## **2- Technique de collecte des données**

Le dépouillement a été manuel pour toutes les données recueillies.

L'obtention des données complètes dans une recherche exige l'utilisation d'outils aussi fiables que possible pour la collecte des informations. C'est pour cette raison que nos enquêtes ont été réalisées sur la base d'un questionnaire (**confère annexe 1**) et de guides d'entretien (**confère annexe 2**). Pour l'élaboration de ceux-ci, nous avons veillé à ce que les questions tiennent compte des informations recherchées et à ce qu'elles soient claires et précises.

Le questionnaire concerne les avis recueillis sur les causes des trois problèmes spécifiques et est adressé aux CS/PDL, aux agents de la DAT et du PA3D.

Le guide d'entretien a servi de base d'échange avec les personnes ressources identifiées.

Précisons que l'outil statistique d'analyse des résultats d'enquête s'est fait à travers des tableaux en considération des opinions émises.

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

Les obstacles au bon déroulement de l'enquête sont essentiellement dus à :

- la distance séparant Cotonou qui abrite notre lieu de stage et les trois communes pilotes du SIT à savoir Tchaourou, Parakou et N'dali.
- la réticence affichée par certaines personnes face aux questions posées. Il a fallu leur faire admettre la pertinence de l'étude et son intérêt pour eux avant que beaucoup ne se montrent disposés à collaborer ;
- l'indisponibilité des personnes ressources à nous fournir des réponses appropriées.

## **Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses et approches de solutions**

### **Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses**

Dans ce paragraphe, il s'agit d'abord de présenter les données des enquêtes réalisées et de les analyser, de procéder ensuite à la vérification des hypothèses et enfin d'établir les éléments de diagnostic.

#### **I- Présentation et analyse des données recueillies lors des enquêtes**

**A- Présentation et analyse des données relatives à l'inexistence de manuel de procédure administrative et technique pour l'exploitation du SIT**

**Tableau IV : Résultats liés à la cause du problème spécifique 1**

<b>Modalités</b>	<b>Nombre d'observations</b>	<b>Fréquences relatives</b>
<b>Insuffisance de moyens financiers</b>	<b>01</b>	<b>17%</b>
<b>Non intégration de son élaboration formelle dans la mise en œuvre du SIT</b>	<b>05</b>	<b>83%</b>
<b>Total</b>	<b>06</b>	<b>100%</b>

**Source : Résultats de nos enquêtes**

L'analyse des données du tableau IV montre que une (1) personne sur les six (6) enquêtées, soit 17% considèrent l'insuffisance de moyens financiers comme la cause de l'inexistence de Manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT. Cinq (5) personnes soit 83% pensent par contre que ce problème est lié à la non intégration de son élaboration formelle dans la mise en œuvre du SIT.

## **B- Présentation et analyse des données relatives au faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques**

**Tableau V : Résultats liés à la cause du problème spécifique 2**

<b>Modalités</b>	<b>Nombre d'observations</b>	<b>Fréquences relatives</b>
<b>l'implication insuffisante des services déconcentrés de l'Etat dans le processus de planification de l'exploitation du SIT</b>	<b>02</b>	<b>33%</b>
<b>la non dynamisation des cadres communaux de suivi de la SCR/OMD</b>	<b>04</b>	<b>67%</b>
<b>Total</b>	<b>06</b>	<b>100%</b>

**Source : Résultats de nos enquêtes**

L'analyse des données du tableau V montre que deux (2) personnes sur les six (6) enquêtées, soit 33% considèrent l'implication insuffisante des services déconcentrés de l'Etat dans le processus de planification de l'exploitation du SIT comme la cause du faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques. Quatre (4) personnes soit 67% pensent par contre que ce problème est lié à la non dynamisation des cadres communaux de suivi de la SCR/OMD.

## C- Présentation et analyse des données relatives au défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT

**Tableau VI : Résultats liés à la cause du problème spécifique 3**

<b>Modalités</b>	<b>Nombre d'observations</b>	<b>Fréquences relatives</b>
<b>Une mauvaise planification communale</b>	<b>00</b>	<b>00%</b>
<b>L'absence de volonté politique et de capacité managériale</b>	<b>04</b>	<b>67%</b>
<b>La faiblesse des ressources propres</b>	<b>02</b>	<b>33%</b>
<b>Total</b>	<b>06</b>	<b>100%</b>

**Source : Résultats de nos enquêtes**

L'analyse des données du tableau VI montre qu'aucune personne sur les six (6) personnes enquêtées ne considère la mauvaise planification communale comme la cause du défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT, soit 00%. Deux (2) personnes soit 33% pensent que ce problème est lié à la faiblesse des ressources propres. Tandis que quatre (4) personnes soit 67% pensent par contre que ce problème est lié à l'absence de volonté politique et de capacité managériale.

## II- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

### A- Vérification des hypothèses

Il s'agit ici de passer à la vérification des hypothèses formulées ci-dessus.

### **1- Degré de validation de l'hypothèse n°1**

L'analyse du problème relatif à l'inexistence de manuel de procédure administrative et technique pour l'exploitation du SIT, a révélé la non intégration de son élaboration formelle dans le processus comme cause réelle de ce problème à 83%. Or l'hypothèse formulée par rapport à ce problème retenait la même cause citée ci-dessus.

Il en résulte que l'hypothèse, selon laquelle la non intégration de son élaboration formelle dans le processus est à la base de l'inexistence de manuel de procédure administrative et technique pour l'exploitation du SIT, est entièrement validée.

### **2- Degré de validation de l'hypothèse n°2**

L'analyse du problème du faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques a révélé la non dynamisation des cadres communaux de suivi de la SCRP/OMD comme cause réelle de ce problème à 67%. Or l'hypothèse formulée par rapport à ce problème retenait la même cause citée ci-dessus.

Il en résulte que l'hypothèse, selon laquelle la non dynamisation des cadres communaux de suivi existants est à la base du faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques, est vérifiée.

### **3- Degré de validation de l'hypothèse n°3**

L'analyse du problème de défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT effectuée précédemment, a révélé l'absence de volonté politique et de capacité managériale comme cause réelle de ce problème à 67%. Or l'hypothèse formulée par rapport à ce problème retenait la même cause citée ci-dessus.

Il en résulte que l'hypothèse, selon laquelle l'absence de volonté politique et de capacité managériale est à la base du défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT, est vérifiée.

### **B- Point des éléments du diagnostic**

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

#### **1- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1**

Suite à la vérification de l'hypothèse n°1, nous retenons que la non intégration de son élaboration formelle dans le processus explique l'inexistence de manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT.

#### **2- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2**

La vérification de l'hypothèse n°2 nous permet de retenir définitivement que, le faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques s'explique par la non dynamisation des cadres communaux de suivi existants.

#### **3- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°3**

De la vérification de l'hypothèse n°3, il ressort que l'absence de volonté politique et managériale est à la base du défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT.

## **CHAPITRE DEUXIEME:**

# **APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE**

## **SECTION 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS**

Rappelons ici que notre objectif général est de contribuer à une meilleure performance de l'exploitation du système d'information territoriale dans les communes de Tchaourou, Parakou et N'dali et que, pour ce faire, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels les causes supposées nous ont conduit à formuler des hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies sur le terrain nous a permis de retenir des éléments de diagnostic.

A partir de ces derniers, nous pourrions proposer des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

### **Paragraphe 1 : Approches de solutions au problème relatif à l'inexistence de manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT**

Apporter des solutions à un problème donné, c'est identifier des moyens adéquats destinés à enrayer ses causes réelles. Le problème spécifique n°1 est celui de l'inexistence de manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT. Celui-ci s'explique par la non intégration de son élaboration formelle dans le processus.

Il s'agit dans le cas d'espèce de suggérer des mécanismes devant conduire à l'élaboration d'un manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT sur la base d'outils standardisés afin de faciliter l'exploitation et l'analyse des données de façon efficiente.

Conformément à cela et dans le souci d'améliorer les processus de collecte, de traitement et d'analyse des données, le manuel de procédures doit retracer les différentes étapes de l'exploitation du SIT, les responsabilités qui en découlent,

la période ou les périodicités d'exécution des tâches entrant dans l'exploitation correcte du SIT.

Ainsi, les grandes lignes du manuel de procédures peuvent être résumées ainsi qu'il suit :

- 1- Une description du SIT qui présente en détails les objectifs, les stratégies, les méthodologies, le plan de travail et les activités ainsi que les outils et techniques à utiliser.
- 2- La responsabilité doit être clairement établie à chaque niveau en ce qui concerne :
  - ✓ Quelles données sont recueillies (la source) ?
  - ✓ Quand les données sont-elles recueillies (la fréquence) ?
  - ✓ Comment les données sont-elles recueillies (la méthodologie) ?
  - ✓  Qui recueille les données (l'identification des acteurs impliqués dans le SIT et leur rôle) ?
  - ✓  Qui diffuse les données (l'identification des acteurs impliqués dans le SIT et leur rôle) ?
  - ✓ Pour qui les données sont recueillies (l'identification des acteurs impliqués dans le SIT et leur rôle) ?
- 3- Un plan de collecte des données relatif aux indicateurs

Ce plan renferme toutes les informations se rapportant aux indicateurs. Il a pour point de départ les indicateurs et contient les informations ci-après :

- ✓ les données exactes à collecter, contenues dans l'indicateur ;
- ✓ la source de vérification des données de l'indicateur ;

- ✓ la méthode de collecte et le mode de calcul ;
- ✓ la fréquence ou la date de la collecte ;
- ✓ le responsable de la collecte ;
- ✓ le fournisseur des données ;
- ✓ le coût de la collecte ;
- ✓ des observations et remarques d'ordre général.

## **Paragraphe 2 : Approches de solutions au problème relatif au faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques**

Il s'agit du problème relatif au faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques. Trouver des solutions pour enrayer ce problème consistera pour nous à s'attaquer à sa cause réelle. Si telle est le cas, quelles sont les dispositions à prendre pour assurer la dynamisation des cadres communaux de suivi existants?

La dynamisation des cadres communaux de suivi existants passe par :

- ✓ L'organisation régulière et à bonne date des sessions prévues.
- ✓ La mise à disposition de ressources financières pour assurer les charges des sessions
- ✓ La sensibilisation des services déconcentrés de l'Etat sur les enjeux et objectifs du SIT
- ✓ La formation des différents acteurs des cadres communaux de suivi existants sur leurs rôles et responsabilités dans l'accompagnement du SIT à travers la collecte des données socio-économiques

- ✓ L'harmonisation des formats et des échelles de collecte et de production des données des cadres communaux de suivi existants avec ceux du SIT
- ✓ La systématisation de l'envoi des données collectées pour leur centralisation au niveau du SIT
- ✓ Une large participation de tous les acteurs des cadres communaux de suivi existants

### **Paragraphe 3 : Approches de solutions au problème relatif au défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT**

Apporter de solutions à un problème donné, c'est identifier des moyens adéquats destinés à enrayer les causes réelles de celui-ci. C'est en ce sens que nous avons diagnostiqué comme cause réelle au défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT, l'absence de volonté politique et de capacité managériale. Pour apporter les solutions idoines à ce problème, nous suggérons que :

Le Maire, de par sa double casquette de leader politique et celle de manager de l'administration communale, puisse s'en convaincre

- ✓ d'une part, de l'utilité d'accompagner le SIT d'une dotation budgétaire malgré la faiblesse des ressources propres qui progressivement sera surmontée au regard du programme de mobilisation des ressources propres mis en œuvre à leur profit par le PA3D.
- ✓ d'autre part, amener le conseil communal à donner son quitus en faveur d'une dotation budgétaire pour le SIT lors du vote du conseil communal.

## **SECTION 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PROPOSEES**

L'éradication des causes qui sont à la base des différents problèmes spécifiques identifiés ne peut être effective que lorsque certaines dispositions sont prises pour garantir l'efficacité des solutions à mettre en œuvre.

C'est dans cette optique que nous nous proposons de faire quelques recommandations à l'endroit des différents acteurs.

### **Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit de la DAT**

La DAT en tant qu'organe technique chargé d'insuffler et de coordonner la mise en œuvre du SIT doit :

- Faire consigner dans un guide toutes les expériences capitalisées dans l'exploitation du SIT jusqu'à la date d'aujourd'hui.
- Recourir au besoin aux services de spécialistes en matière d'élaboration de manuel de procédures et en matière de SIG.
- Procéder au renforcement de capacité périodique des différents acteurs.
- Impliquer le PA3D dans les missions de suivi des activités du SIT.
- Prendre contact avec l'OCS pour planifier et rendre opérationnel les sessions des cadres communaux de suivi du SCRP/OMD
- Sensibiliser et impliquer les cadres communaux de suivi du SCRP/OMD dans l'exploitation du SIT en termes de collecte de données socio-économiques.

## **Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit du PA3D**

Le PA3D, en tant qu'accompagnateur financier de la DAT dans la mise en œuvre du SIT, doit contribuer à sensibiliser les autorités locales à s'approprier le SIT en inscrivant une ligne budgétaire pour soutenir le SIT au regard du programme mobilisation des ressources locales propres dont elles bénéficient.

## **Paragraphe 3 : Recommandations à l'endroit de l'Etat**

Les Ministères sectoriels à travers le Préfet doivent instruire les services déconcentrés dans l'accompagnement du SIT à travers la fourniture en temps opportun et au format requis des données socio-économiques.

## **Paragraphe 4 : Recommandations à l'endroit des autorités locales**

Les autorités locales doivent :

- initier des concertations avec les différents services déconcentrés de l'Etat pour clarifier leurs attentes dans l'accompagnement du SIT.
- Mettre à disposition du SIT du personnel stable et compétent.
- Prendre des dispositions pour prévoir une ligne budgétaire pour accompagner le SIT.

## CONCLUSION

Le Bénin, en lançant le processus de la décentralisation, a voulu relever deux défis à savoir : la démocratie à la base et le développement local. Pour donner toutes les chances de succès au processus, l'Etat est appelé à accompagner les communes en mettant à leur disposition, un ensemble d'outils qui renforcent les capacités des maires à faire face aux exigences de la nouvelle dynamique. Car, la décentralisation offre aujourd'hui un nouveau cadre de gouvernance locale beaucoup plus formel, avec la possibilité de valoriser les initiatives locales par l'élaboration des Plans de Développement Communaux (PDC). L'élaboration et la mise en œuvre de ces PDC, nécessite une bonne connaissance du territoire et une base fiable de prise de décision en faveur des actions de développement.

C'est dans ce sens que la Délégation à l'Aménagement du Territoire dans une démarche concertée, négociée et itérative, s'est attelé à proposer des outils qui ont pour vocation d'aider les communes à s'enraciner dans le processus de décentralisation. Au nombre de ces outils figure le Système d'Information Territoriale (SIT). Le SIT vient à ce titre révolutionner la gouvernance locale en ce qu'il permet aux acteurs et partenaires communaux de disposer des informations fiables pour la prise de décisions justes et conséquentes.

Ainsi, pour accompagner les communes dans l'exercice de leur compétence en matière d'aménagement du territoire, la Délégation à l'Aménagement du Territoire a entrepris, à titre pilote, la mise en œuvre du Système d'Information Territoriale (SIT) dans les communes de Tchaourou, Parakou et N'dali.

Pour contribuer à une meilleure performance du SIT et aux regards de nos observations de stage, sans avoir la prétention d'avoir cerner tout, nous pensons humblement que la mise en œuvre du SIT gagnerait à être enrichie :

- Primo par l'élaboration formelle d'un manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT
- Secundo par la dynamisation des cadres communaux de suivi du SCR/OMD
- Tertio par la dotation d'une ligne dans les budgets communaux pour soutenir l'exploitation du SIT.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **OUVRAGES**

- ✘ DAT (Septembre 2012) : « Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT) », Cotonou, DAT
- ✘ DAT (Septembre 2012) : « Document de Stratégie Opérationnelle (DSO) », Cotonou, DAT
- ✘ DAT (Septembre 2011) : « Le Système d'Information Territoriale (SIT) », Cotonou, ONAS
- ✘ LEMA (2003) : « Méthodologie d'accompagnement des projets communaux en matière de cartographie numérique », Liège, Université de Liège
- ✘ MDGLAAT (Décembre 2010) : « Recueil des lois sur la Décentralisation et leurs décrets d'application », Cotonou, MDGLAAT
- ✘ PNDCC, MCL (Juillet 2008) : « Manuel de formation sur le Suivi-Evaluation intégrant le DCC », Cotonou, PNDCC

### **MEMOIRES**

- ✘ CISSE, D. (Mars 2011) : « Contribution à l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou », Abomey-calavi, ENAM
- ✘ DADAVOUDOU, I. (Mars 2011) : « Analyse du faible niveau d'exercice des prérogatives du Préfet en matière d'aménagement du territoire : cas des départements du Mono et du Couffo », Abomey-calavi, ENAM

- ✘ DEGLA, S. (Mars 2011) : « Contribution à l'amélioration des systèmes de suivi-évaluation communaux : cas des communes ordinaires du Borgou », Abomey-calavi, ENAM
- ✘ PIERGIOVANNI, TH. (Août 2012) : « Système d'Information Géographique et développement local : la réalisation du diagnostic territorial du 1er arrondissement de la ville de Moundou au Tchad », Paris, Paris 8

### **MODULE DE COURS**

- ✘ NSIA, S. (Novembre 2011) : « Module de cours sur Planification et Aménagement du Territoire », Cotonou, ENAM

### **SITE INTERNET**

<http://www.infogeo-services.com/sig-et-teledetection/les-systemes-dinformation-geographique.html>

<http://www.wikipedia.org>

# **ANNEXES**

## **Annexe 1 : Guides d'entretien**

### **➤ Guide d'entretien à l'endroit du CS/PDL**

- 1) Décrivez-nous brièvement le déroulement des activités concernant l'exploitation du SIT.
- 2) Quelles sont les difficultés que vous rencontrez ?
- 3) Qui supervise vos différentes activités ?
- 4) Avez-vous un guide de référence qui retrace vos différentes responsabilités, tâches, procédures, périodicités et délais d'exécution ?

### **➤ Guide d'entretien à l'endroit du Maire**

- 1) Que pouvez-vous nous dire sur l'exploitation du SIT au niveau de votre commune ?
- 2) Quelles sont les actions que vous menez pour une meilleure exploitation du SIT ?
- 3) Avez-vous des responsabilités particulières dans la mise en œuvre du SIT ?
- 4) Est-ce que vous disposez d'une ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT ?

### **➤ Guide d'entretien à l'endroit du PA3D**

- 1) Quelle lecture faites-vous du processus de mise en œuvre du SIT ?
- 2) Quel intérêt le SIT présente pour le PA3D ?
- 3) Qu'envisagez pour la pérennité du SIT ?

### **➤ Guide d'entretien à l'endroit de la DAT**

- 1) Que pouvez-vous nous dire sur le processus de mise en œuvre du SIT
- 2) Qui sont les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du SIT et leurs responsabilités ?
- 3) Quel est le contenu du SIT et son alimentation ?
- 4) Existe-t-il un manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT ?

## **Annexe 2: QUESTIONNAIRE**

Le présent questionnaire s'inscrit dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature(ENAM) dans la filière Planification et Développement Local (PDL). A l'issue du stage pratique que nous avons effectué à la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), nous avons choisi d'orienter notre réflexion sur la « **Contribution à une meilleure performance de la phase pilote du Système d'Information Territoriale** ».

Les réponses que vous apporterez nous permettront d'avoir une vision plus large et des informations pour une étude minutieuse.

Noms-Prenoms (Facultatif):

Structure :

Fonction :

**NB : COCHEZ LA CASE QUI, SELON VOUS, CORRESPOND LE MIEUX A CHAQUE QUESTION**

**1-** Qu'est-ce qui peut, selon vous, expliquer l'inexistence de Manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT ?

- Insuffisance de moyens financiers
- Non intégration de son élaboration formelle dans le processus

**2-** Qu'est-ce qui, à votre avis, justifie le faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques?

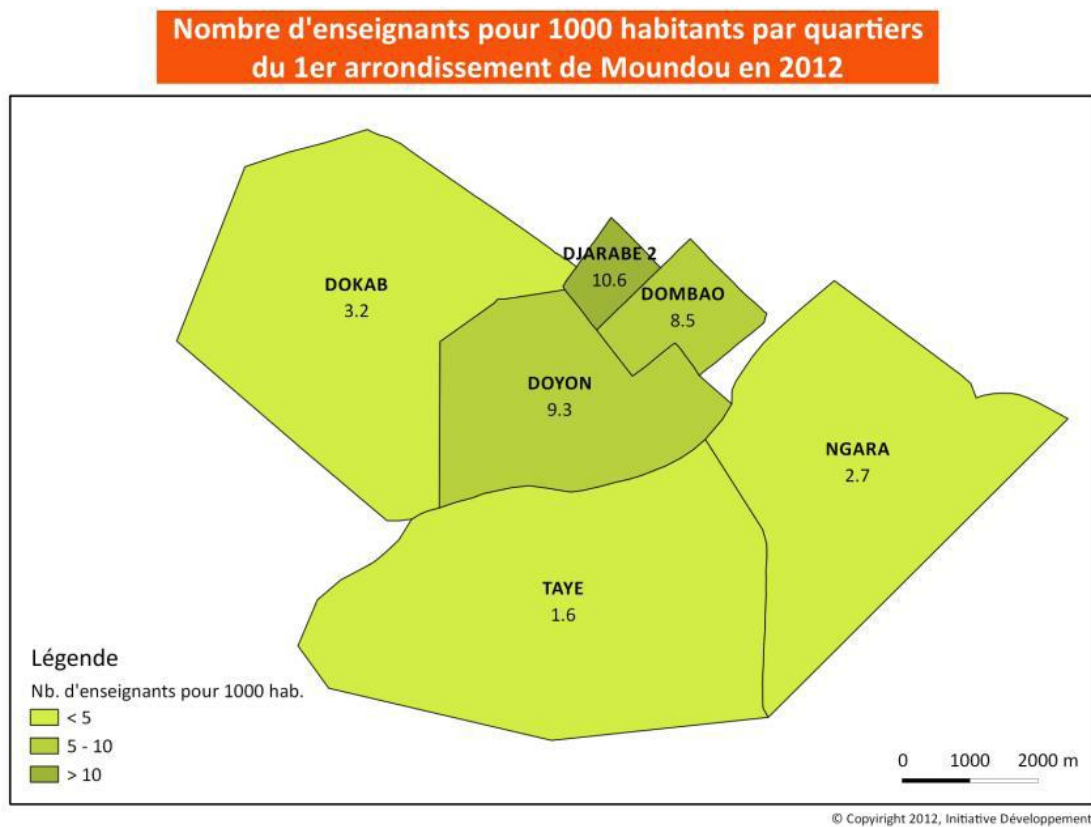
- La non dynamisation des cadres communaux de suivi existants
- l'implication insuffisante des services déconcentrés de l'Etat dans le processus de planification de l'exploitation du SIT

**3- Qu'est ce qui est, selon vous, à la base du défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT?**

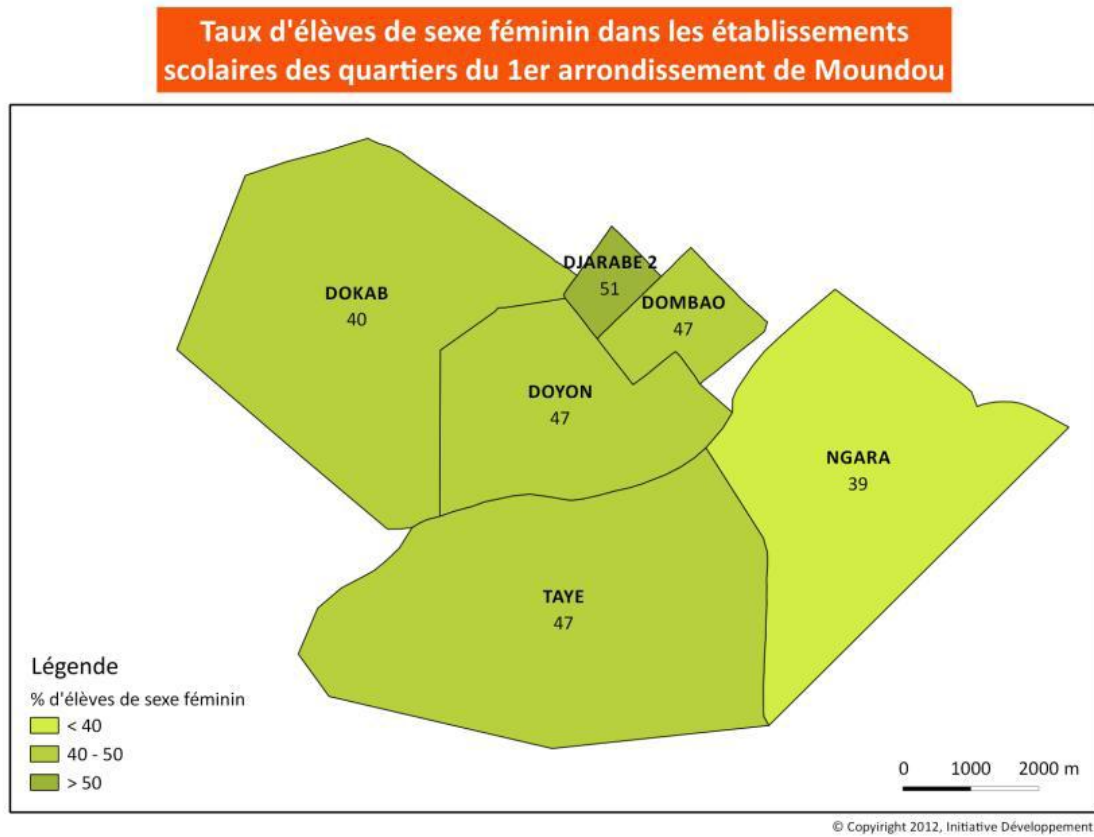
- Une mauvaise planification communale
- La faiblesse des ressources propres
- L'absence de volonté politique et managériale

**MERCI DE VOTRE COLLABORATION**

**Annexe 3: Figure3**



## Annexe 4: Figure4



## TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY :	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT :	ii
DEDICACES :	iii
REMERCIEMENTS :	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS :	v
LISTE DES TABLEAUX :	vi
GLOSSAIRE DE L'ETUDE :	vii
RESUME :	ix
SOMMAIRE :	xi
INTRODUCTION GENERALE :	1
CONCLUSION :	64
CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	5
Section 1: Cadre de l'étude et observations de stage .....	6
Paragraphe1 : Présentation de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT).....	6
I- Historique et missions statutaires.....	6
II- Organisation et fonctionnement .....	8
1- Département Aménagement de l'Environnement Institutionnel (Composante A).....	8
2- Département Action Régionale et Développement des Territoires (Composante B).....	9
3- Département Stratégies Sectorielles et Services Collectifs (Composante C).....	9
4- Département Observatoire National d'Analyse Spatiale (Composante D).....	9
5-Département Administration et Finances .....	10
Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage .....	10
I- Contexte, Objectifs et Procédures de mise en place du SIT.....	10
A-Contexte de mise en place du SIT .....	10
B-Objectifs poursuivis par la mise en place du SIT .....	11
C-Procédure de mise en place du SIT .....	12
II- Fonctionnement du SIT dans les communes pilotes... ..	14
A- Administration du SIT .....	14
B-Suivi de la performance communale.....	18
Section 2 : Ciblage de la problématique .....	20
Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux de base et choix du sujet .....	20
I- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base.....	20
A- Inventaire des atouts, des faiblesses, des menaces et des opportunités.....	20
B- Regroupement des problèmes par centres d'intérêts .....	22
II- Choix de la problématique de l'étude et formulation du sujet .....	23
A- Choix de la problématique.....	23
B- Spécification de la problématique .....	24
Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie.....	25
I- Approche générique de résolution liée au problème général et aux problèmes spécifiques.....	25
A- Approche générique de résolution liée au problème général .....	25

B- Approche générique de résolution liée aux problèmes spécifiques.....	25
II- Démarche méthodologique ou séquences de résolution de la problématique.....	27
CHAPITRE PREMIER : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES .....	28
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude .....	29
Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude et revue de littérature .....	29
I- Fixation des Objectifs.....	29
A- Objectif général.....	29
B- Objectifs spécifiques .....	29
II- Des causes à la présentation du tableau de bord de l'étude .....	30
A- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1 .....	30
B- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2 .....	31
C-Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3 .....	33
D-Présentation du Tableau de Bord de l'étude .....	35
III- Revue de littérature: .....	36
A- Clarification du concept de Système d'Information Territoriale .....	36
B- Point des connaissances antérieures .....	41
1- Contributions antérieures relatives à l'inexistence de manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT .....	41
2- Contributions antérieures au faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques .....	43
3- Contributions antérieures au défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT.....	45
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude .....	47
I-Approche théorique .....	47
A- Les conditions liées à l'inexistence de manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT.....	48
1-Normes d'amélioration .....	48
2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°1 .....	48
B- Les conditions liées au faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques.....	48
1-Normes d'amélioration .....	48
2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°2 .....	48
C- Les conditions liées au défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT.....	49
1- Normes d'amélioration .....	49
2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°3 .....	49
II- Approche empirique de l'étude .....	49
A- Identification de la population mère .....	49
1- L'échantillonnage .....	50
2- Technique de collecte des données .....	50
B-Difficultés rencontrées et limites des données .....	51
Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses et approches de solutions une meilleure performance de l'exploitation du système d'information territoriale dans les communes de Tchaourou, Parakou et N'dali .....	51
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses .....	51
I- Présentation et analyse des données recueillies lors des enquêtes .....	51
A- Présentation et analyse des données relatives à l'inexistence de manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT .....	52

B-Présentation et analyse des données relatives au faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques.....	53
C- Présentation et analyse des données au défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT.....	54
II- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic .....	54
A- Vérification des hypothèses .....	54
1- Degré de validation de l'hypothèse n°1 .....	55
2- Degré de validation de l'hypothèse n°2 .....	55
3- Degré de validation de l'hypothèse n°3 .....	55
B-Point des éléments du diagnostic .....	56
1-Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°1 .....	56
2-Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°2 .....	56
3-Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3 .....	56
CHAPITRE DEUXIEME : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre .....	57
Section 1 : Approches de solutions .....	58
Paragraphe 1 : Approches de solutions au problème relatif à l'inexistence de manuel de procédures administratives et techniques pour l'exploitation du SIT .....	58
Paragraphe 2 : Approches de solutions au problème du faible appui des services déconcentrés à la collecte des données socio-économiques .....	60
Paragraphe 3 : Approches de solution au problème de défaut de ligne budgétaire pour soutenir les activités du SIT .....	61
Section 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions proposées .....	62
Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit de à l'endroit de la DAT.....	62
Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit du PA3D .....	63
Paragraphe 3 : Recommandations à l'endroit de l'Etat.....	63
Paragraphe 4 : Recommandations à l'endroit des autorités locales .....	63
BIBLIOGRAPHIE .....	65
ANNEXES .....	67