



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITÉ D'ABOMEY- CALAVI

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)



**MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR
L'OBTENTION DU DIPLÔME D'ADMINISTRATEUR EN
PLANIFICATION ET DÉVELOPPEMENT LOCAL**

OPTION :

Administration des Finances

FILIÈRE :

Planification et Développement
Local

Année Académique :

2011-2012

Thème :

**PARTICIPATION ACTIVE DES
POPULATIONS À LA PLANIFICATION DU
DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNE DE
TORI-BOSSITO**

Réalisé par :

Christian R. d'ALMEIDA

Directeur de mémoire :

Dr. Mathias POFAGI

Enseignant à l'ENAM

Février 2013

IDENTIFICATION DU JURY

PRÉSIDENT : M. AHOU Bernard

VICE-PRÉSIDENT : M. DJOSSOU Justin

MEMBRE : Mme AZANDOSSESSI Pauline

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

DÉDICACES



- ma mère, Marcelline E. S. d'ALMEIDA née HOUNNOU et mon père, Anatole E. d'ALMEIDA ;

- tous mes camarades de promotion de l'ENAM pour les instants d'amitié et de solidarité partagés.

REMERCIEMENTS

C'est l'opportunité pour nous d'exprimer nos profonds remerciements :

- À notre directeur de mémoire, monsieur Mathias POFAGI pour toute la disponibilité, la patience et la rigueur avec lesquelles il a encadré ce travail malgré ses multiples occupations ;
- Aux membres du Jury, qui ont accepté de porter leur appréciation sur le présent travail.

LISTE DES SIGLES

- **A.L.C.R.E.R.** : Association de Lutte Contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme
- **Ce.C.P.A.** : Centre Communal de Promotion Agricole
- **C.E.D.A.** : Centre pour l'Environnement et le Développement en Afrique
- **C.C.C.** : Communication pour un Changement de Comportement
- **C.D.C.C.** : Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
- **D.D.P.D.** : Direction Départementale de la Prospective et du Développement
- **I.E.C.** : Information-Éducation-Communication
- **I.R.A.M.** : Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de développement
- **M.D.G.L.A.A.T.** : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
- **O.N.G.** : Organisation Non Gouvernementale
- **P.D.C.** : Plan de Développement Communal

- **P.H.A.C.** : Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal

- **PRO.DE.COM.** : Programme d'Appui au Démarrage des Communes

- **P.A.Ge.F.COM** : Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales

- **P.S.** : Problème Spécifique

- **R.N.** : Route Nationale

- **S.A.F.** : Service des Affaires Financières

- **S.D.A.C.** : Schéma Directeur d'Aménagement Communal

- **S.D.L.P.** : Service du Développement Local et de la Planification

- **S.O.N.E.B.** : Société Nationale des Eaux du Bénin

LISTE DES TABLEAUX

Tableaux	Titres	Pages
Tableau n°1	Inventaire des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces	26
Tableau n°2	Regroupement des problèmes par centres d'intérêt et par problématiques	27
Tableau n°3	Tableau de bord de la problématique de l'étude	41
Tableau n°4	Échantillon de l'étude	55
Tableau n°5	Résultats des entretiens relatifs au PS n°1	60
Tableau n°6	Résultats des entretiens relatifs au PS n°2	61
Tableau n°7	Résultats des entretiens relatifs au PS n°3	62

Résumé

La démocratie à la base constitue un fondement essentiel du processus de la décentralisation et du développement local. Elle s'exprime à travers les différentes modalités d'intervention du citoyen et sa participation à la gestion des affaires locales. La question de la participation s'inscrit également dans le processus de planification du développement local et son étude à Tori-Bossito amène à poser la problématique de « **la participation active des populations à la planification du développement de la commune de Tori-Bossito** ». L'objectif visé d'une manière générale à travers l'étude est d'analyser le processus d'élaboration du Plan de Développement Communal (PDC) de deuxième génération de la commune de Tori-Bossito. Cette analyse procède de trois problèmes spécifiques identifiés et qui se rapportent fondamentalement : au défaut de l'évaluation finale du PDC de première génération préalablement à l'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito, au faible niveau de consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif et enfin, à la faiblesse des systèmes de relais de l'information à l'endroit des communautés à la base au cours de l'élaboration du PDC.

Les différents problèmes spécifiques ainsi identifiés ont donné lieu à la formulation d'objectifs et d'hypothèses de recherche. Ces hypothèses ont été vérifiées par une enquête réalisée auprès de différents acteurs de développement. L'enquête a été menée à l'aide d'un guide d'entretien. Les données collectées et analysées ont permis

de confirmer les hypothèses préalablement émises, puis d'établir le diagnostic de l'étude.

Ainsi, il apparaît que le défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito est dû à une logique d'assistanat et à la faible perception par les élus, de l'intérêt de l'évaluation.

S'agissant du faible niveau de consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif, le diagnostic révèle comme causes réelles au problème, les contraintes de temps et de ressources financières.

Quant à la faiblesse des systèmes de relais de l'information aux communautés à la base, elle s'explique d'une part par le faible niveau d'appropriation par les acteurs locaux du processus d'élaboration du PDC et d'autre part, par la collaboration peu efficace entre le comité de pilotage du PDC et les différents acteurs du territoire.

Sur la base du diagnostic ainsi établi, des approches de solutions ainsi que leurs conditions de mise en œuvre ont été identifiées aux différents problèmes spécifiques de l'étude.

SOMMAIRE

Introduction

Chapitre préliminaire : TORI-BOSSITO : DES OBSERVATIONS DE STAGE À LA PROBLÉMATIQUE DE LA PARTICIPATION ACTIVE DES POPULATIONS À LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Section 1 : PRÉSENTATION DE LA COMMUNE, DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE DE TORI-BOSSITO ET RESTITUTION DES PRINCIPAUX CONSTATS

Section 2 : CHOIX, JUSTIFICATION ET SPÉCIFICATION DE LA PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE

Chapitre premier : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Section 1 : CADRE THÉORIQUE DE L'ÉTUDE

Section 2 : MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Chapitre deuxième : APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE PARTICIPATION ACTIVE DES POPULATIONS À LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Section 1 : ANALYSE DES DONNÉES ET VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES

Section 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS

Conclusion

Bibliographie

Annexe

Introduction

Les pays en développement expérimentent presque dans leur ensemble, une forme ou une autre de décentralisation. Cependant, le degré réel d'application demeure extrêmement variable. À la faveur de la Conférence Nationale des Forces Vives de février 1990, le Bénin a opté pour un modèle d'administration territoriale décentralisée. Ce modèle a ensuite été consacré par la Constitution béninoise du 11 décembre 1990¹, puis par cinq textes de lois. En application du système de la décentralisation, les premières élections communales ont été organisées en décembre 2002.

La décentralisation s'analyse en un transfert de pouvoirs et de compétences de l'État, vers des collectivités territoriales décentralisées créées aux termes de la loi. Elle vise à accroître l'efficacité du service public. Elle s'inscrit dans la volonté d'offrir certaines catégories de biens et services publics de manière plus adaptée aux besoins des populations. À cet effet et surtout en vue d'assurer une articulation cohérente entre les différents domaines de développement, le législateur fait obligation aux communes de se doter d'un outil de planification du développement : le plan de développement.

Le plan de développement se présente ainsi comme le principal outil de planification au niveau local. D'une part, il est élaboré suivant un processus participatif. Il garantit de ce fait l'implication des

¹ Articles 150 à 153 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990

populations, celle des différents acteurs du territoire et leur mobilisation effective autour des objectifs de développement. D'autre part, il intègre les aspirations et besoins réels des populations à la base. Il favorise ainsi l'identification des priorités et la mise en œuvre de projets susceptibles d'impulser un véritable développement local.

À l'amorce de la décentralisation et à l'issue de l'installation des premiers Conseillers communaux et municipaux, les communes du Bénin ont procédé à l'élaboration et à l'adoption de leurs premières générations de PDC. Au terme de l'exécution desdits PDC, plusieurs communes sont actuellement engagées dans le processus d'élaboration de leur PDC de deuxième génération. Le contexte se prête ainsi favorablement à l'analyse des acquis du processus d'élaboration du PDC ainsi que des défis ou contraintes qui se posent encore et qui méritent d'être levés.

La présente étude est menée dans la commune de Tori-Bossito et se propose d'analyser, à partir des difficultés constatées, la participation des populations au processus de planification du développement local. Ainsi, outre le défaut de l'évaluation finale du PDC de première génération préalablement à l'élaboration de celui de deuxième génération, le processus d'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito a été sujet à un faible niveau de consultation des communautés à la base. Aussi, la faiblesse des systèmes de relais devant garantir une bonne circulation de l'information à l'endroit des populations à la base, au fur et à mesure de l'évolution du processus, mérite-t-elle d'être mentionnée. Ces difficultés auxquelles la commune a été confrontée méritent une

attention particulière car, de la qualité de la démarche de planification dépendent la pertinence des interventions de même que la mobilisation effective des différents acteurs autour des objectifs de développement. Dans ce contexte, se pose la problématique de la « **participation active des populations à la planification du développement de la commune de Tori-Bossito** ». L'objectif visé à travers l'étude est d'analyser le processus d'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito et au regard des difficultés relevées, de proposer des mesures contribuant à son amélioration.

La démarche d'analyse adoptée présente d'abord dans un chapitre préliminaire la commune de Tori-Bossito de même que les observations ayant mené à l'identification de la problématique de l'étude. Le cadre théorique et le cadre méthodologique de recherche sont ensuite définis dans un premier chapitre. Ils permettent de faire l'état des connaissances sur le sujet de recherche, de formuler des objectifs, des hypothèses et de spécifier la méthodologie adoptée dans la collecte des données de l'étude. Un deuxième chapitre est enfin consacré à la vérification des hypothèses de recherche à l'établissement du diagnostic de l'étude et à la formulation d'approches de solutions aux différents problèmes spécifiques.

Chapitre préliminaire :



**DES OBSERVATIONS DE STAGE À LA
PROBLÉMATIQUE DE LA
PARTICIPATION ACTIVE DES
POPULATIONS À LA PLANIFICATION
DU DÉVELOPPEMENT DE TORI-
BOSSITO**

Le présent chapitre aborde la présentation de la commune et de l'administration communale de Tori-Bossito (section 1). Les principaux constats menés à l'issue de ladite présentation permettent de retenir, au nombre des différentes problématiques identifiées, celle faisant l'objet de l'étude (section 2).

SECTION 1 : Présentation de la commune, de l'administration communale de Tori-Bossito et restitution des principaux constats

La mairie de Tori-Bossito est le cadre institutionnel de gestion des affaires publiques locales. Elle est établie sur le territoire de la commune. À cet égard, la présentation de la commune de Tori-Bossito précède celle de la mairie (paragraphe 1). Les différentes observations effectuées à l'issue de ladite présentation tiennent lieu de principaux constats (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Présentation de la commune et de l'administration communale de Tori-Bossito

La présentation sommaire de la commune de Tori-Bossito (A) amène à analyser l'organisation et le fonctionnement de l'administration communale (B).

A- Présentation sommaire de la commune de Tori-Bossito

Tori-Bossito est l'une des 77 communes du Bénin. Elle se situe dans le département de l'Atlantique et est limitée au nord par la commune d'Allada, au sud par la commune de Ouidah, à l'est par les communes d'Abomey-Calavi et de Zè, à l'ouest par la commune de Kpomassè. Elle est divisée en six arrondissements que sont : Tori-Bossito, Tori-Gare, Tori-Cada, Azohouè-Aliho, Azohouè-Cada et Avamè. Chaque arrondissement est dirigé par un Chef d'Arrondissement et se subdivise en villages et quartiers de ville. L'ensemble de la commune comporte 47 villages et quartiers de ville.

Elle s'étend sur une superficie de 328 km² et compte une population de 55 300 habitants². La population de la commune est constituée à 84% des Tori qui sont les ethnies fon et apparentés, des Adja qui représentent une proportion de 13%, des Yorubas et autres ethnies qui représentent chacun 1% de la population. Les religions qui y sont pratiquées se rapportent entre autres au catholicisme (21%), au protestantisme (4%), à l'islam (1%), avec une forte dominance de la religion traditionnelle (61%).

Au plan administratif, la commune de Tori-Bossito est administrée par le Conseil communal, le Maire et des services dont il importe de mieux comprendre l'organisation et le fonctionnement.

² Projection du RGPH 3, INSAE, 2002

B- Présentation de l'administration communale de Tori-Bossito

La commune de Tori-Bossito est administrée par un Conseil communal, organe délibérant composé de douze membres et un organe exécutif, le Maire.

La mairie, cadre physique et institutionnel de gestion des affaires locales, se localise dans l'arrondissement de Tori-Bossito. Elle se situe aux abords de la Route Nationale (RN) 30, à environ 4 km du réseau ferroviaire de Tori-Gare. Elle s'organise en différents services, régis par l'arrêté communal année 2009 n°2/22/M-TB/SG/SAG du 21 octobre 2009 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie de Tori-Bossito. Il s'agit du :

- Secrétariat Particulier (SP) ;
- Service des Affaires Générales (SAG) ;
- Service des Affaires Domaniales et Environnementales (SADE) ;
- Service des Affaires Financières (SAF) ;
- Service du Développement des Recettes et de la Promotion de l'Économie (SDRPE) ;
- Service des Chiffres et de la Transmission (SCT) ;
- Service de l'État Civil et de la Population (SECP) ;
- Service de l'Information, de la Communication, des Archives et de la Documentation (SICAD) ;
- Service Technique (ST) et
- Service du Développement Local et de la Planification (SDLP) qui a particulièrement suscité notre intérêt.

Le SDLP est le service chargé de veiller à l'élaboration, à la mise en œuvre ainsi que de l'évaluation des différents outils de planification à l'échelle de la commune. Il formule les projets de développement local, suit leur mise en œuvre et veille à leur évaluation.

Aussi, ce service a-t-il pour attributions le développement des relations en matière de coopération décentralisée. À cet effet, il identifie des partenaires, qu'ils soient locaux, nationaux ou étrangers et établit un répertoire desdits partenaires.

Il assure en outre la promotion de l'économie, à travers la mise en place d'un cadre favorable à l'investissement et la création de services publics générateurs de recettes³.

Conformément aux dispositions de l'arrêté portant attributions, organisation et fonctionnement des services de la mairie, la mise en œuvre des différentes attributions qui incombent au SDLP est assurée par trois divisions : la Division du Suivi du Plan de Développement Communal (DSPDC), de la Division de la Coopération Décentralisée (DCD) et de la Division de la Promotion Economique (DPE)⁴.

La situation géographique de la commune, sa structure sociale et administrative ont constitué les éléments majeurs de la présentation de la commune de Tori-Bossito. Mais, la recherche a également été l'occasion d'observer, d'interroger et de procéder à un certain nombre de constats.

³ Les marchés, les abattoirs, les gares routières, les régies par exemple

⁴ Article 5 de l'arrêté communal 2009 n°2/22/M-TB/SG/SAG du 21 octobre 2009 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie de Tori-Bossito

Paragraphe 2 : Restitution des principaux constats

Les principaux constats sont effectués d'une part à l'échelle de la commune (A) et d'autre part dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration communale (B).

A- Constats relevant de la commune de Tori-Bossito

Les principaux constats effectués dans la commune se rapportent aux domaines économique, social, politique et à l'environnement.

➤ L'économie

L'économie de Tori-Bossito repose sur la contribution à proportions variables, de différents secteurs de développement.

L'agriculture représente l'activité génératrice de revenus principalement pratiquée. Elle occupe environ 80% de la population⁵. Les principales cultures produites sont : le maïs, l'arachide, le manioc, le niébé, l'ananas et les cultures maraîchères⁶. Cependant, le potentiel agricole de la commune connaît une faible exploitation⁷, du fait notamment de la thésaurisation des terres par les exploitants.

Outre les terres agricoles, la commune dispose d'autres ressources naturelles telles que les forêts⁸ et des sites de carrières de sable, de latérite, de gravier⁹. Les sites de carrière existants ne sont cependant pas valorisés et connaissent de ce fait, une exploitation

⁵ Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune de Tori-Bossito (SDAC), PAGeFCOM, octobre 2011, p. 12

⁶ SDAC de Tori-Bossito, p. 12

⁷ En 2002, seulement 42% du potentiel agricole de la commune était exploité suivant le Plan de Développement 2012-2016 de la commune de Tori-Bossito, p. 26

⁸ 24 forêts classées dont la superficie est estimée à 15 ha environ, SDAC de Tori-Bossito, p. 22

⁹ Six sites de carrières de sable, trois sites de latérite, deux sites de gravier.

clandestine. L'absence de réglementation et d'une organisation du secteur entraîne des pertes non négligeables pour la commune.

Il est également à noter la présence de petites unités de transformation dans la commune. Les activités de transformation se rapportent essentiellement à la transformation des productions agricoles : le manioc en gari, la noix de palme en huile rouge, les huiles en savon. Mais ces activités sont menées généralement avec des outils rudimentaires.

Aussi, le secteur de l'industrie est-il très peu développé. La commune ne dispose que d'une usine d'eau minérale et d'une autre entreprise de production d'œufs de volailles.

Quant au commerce, il se caractérise essentiellement par la vente des productions agricoles et de leurs dérivés. La commune de Tori-Bossito dispose à cet effet, de cinq marchés¹⁰. Ces marchés connaissent toutefois une animation relativement faible, en raison de leur situation quelque peu enclavée et de la présence d'autres marchés plus attractifs à l'extérieur de la commune¹¹.

En dehors de l'économie, les questions relatives à l'accès aux services sociaux de base sont caractéristiques du domaine social.

➤ Le social

Au plan social, la disponibilité de certains services sociaux de base fait défaut à Tori-Bossito. En effet, l'eau et l'électricité ne sont disponibles que dans une faible proportion, du fait du lotissement qui

¹⁰ Les marchés de : Tori-Gare, Tori-Bossito, Anavié, Azohouè-Aliho, Azohouè-Cada.

¹¹ Les marchés de Calavi, Pahou, Cococodji, Allada par exemple.

n'est pas exhaustif dans la commune¹². Outre les réseaux d'adduction d'eau de la Société Nationale des Eaux du Bénin (S.O.N.E.B.) dont la couverture est très partielle¹³, les autres sources en eau se constituent de postes d'eau autonomes, puits, bornes fontaines mis en place pour desservir les différents arrondissements de la commune. Ces infrastructures quoique insuffisantes se trouvent pour la plupart dans un mauvais état de fonctionnalité. En conséquence, les populations, notamment celles des arrondissements ruraux continuent de s'approvisionner en eau dans les rivières.

Les réseaux électriques pour leur part, ne couvrent également que très partiellement la commune. Les dispositifs d'éclairage public sont infimes. Les sources d'éclairage utilisées par la majeure partie de la population se constituent de lampions et de lanternes.

Le secteur de l'éducation quant à lui, bénéficie d'infrastructures¹⁴. Le taux de scolarisation est estimé à 87,6% au primaire¹⁵. Il est cependant faible en ce qui concerne les filles. Aussi, le besoin d'enseignants qualifiés dans le secteur est-il très élevé¹⁶.

¹² Se référant au PDC 2012-2016 de Tori-Bossito, sur la superficie de 328 km² sur laquelle s'étend la commune, le lotissement ne couvre que 701 hectares, p. 22

¹³ Sur l'ensemble des six arrondissements que compte la commune, seuls deux arrondissements : les arrondissements de Tori-Bossito et de Tori-Gare disposent du réseau d'adduction d'eau de la S.O.N.E.B.

¹⁴ 82 établissements scolaires (publics et privés compris), Tableau de répartition des établissements scolaires de la commune de Tori-Bossito, SDAC Tori-Bossito p. 16

¹⁵ PDC 2012-2016 de la commune de Tori-Bossito, p. 38

¹⁶ Un besoin de 105 enseignants qui n'a pu être satisfait, au titre de l'année scolaire 2011-2012, PDC 2012-2016 de la commune de Tori-Bossito, p. 38

Considérant le secteur de la santé, la commune dispose d'au moins un centre de santé dans chacun de ses arrondissements¹⁷. Mais le fonctionnement de ces centres de santé d'arrondissement est confronté à une insuffisance de personnel médical qualifié et au manque de moyens matériels. Aussi, les centres de santé sont-ils éloignés des populations de certains villages. Ce qui, associé au mauvais état des pistes rurales, contribue à un faible accès des dites populations aux soins de santé.

S'agissant de l'assainissement, il connaît une très faible présence d'infrastructures. C'est sans doute pour pallier les problèmes qui se posent avec acuité dans le secteur que la commune a initié et élaboré son Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal (PHAC), encore en cours de validation.

Du point de vue des infrastructures de transport, à l'instar de la majorité des routes nationales qui traversent la commune, les pistes rurales se trouvent dans un mauvais état de praticabilité.

Les observations relevées dans la commune de Tori-Bossito, outre le cadre économique et social, concernent également le cadre politique.

¹⁷ SDAC Tori-Bossito, PAGEFCOM, octobre 2011, p. 16

➤ Le politique

Le cadre politique aborde successivement la participation citoyenne, l'implication des acteurs privés dans le processus de prise de décision dans la commune, la reddition des comptes et enfin les inégalités relatives au genre.

Du point de vue de l'implication des populations dans les affaires locales, le constat est que les populations ne participent pas aux sessions du Conseil communal, en raison d'un défaut d'information et de communication.

Aussi, la commune connaît-elle la présence de groupements ainsi que d'associations de développement. Cependant, la collaboration entre la mairie et les associations est faible. La mairie ne recourt aux associations de même qu'aux autres acteurs privés qu'en cas de besoin. Ces acteurs en ce qui les concerne, n'exercent non plus aucun lobby afin d'inciter les autorités communales à l'action. Il en résulte que les acteurs privés ne sont pas véritablement impliqués dans le processus décisionnel de la commune.

En matière de reddition des comptes, la toute première séance n'a été organisée à Tori-Bossito qu'en janvier 2011. Elle a été initiée par la cellule de participation citoyenne de l'Association de Lutte Contre le Racisme l'Ethnocentrisme et le Régionalisme (A.L.C.R.E.R.), présente dans la commune. C'est cette cellule qui a incité les élus locaux à présenter aux populations les prestations que fournit l'administration communale.

Aussi, à la faveur du « mois de la gouvernance locale »¹⁸, la mairie de Tori-Bossito a eu à organiser deux activités majeures. Une première activité qui a consisté en une « journée portes ouvertes », au cours de laquelle les prestations fournies par la mairie, les délais pour en être satisfaits ainsi que les coûts ont été reprecisés aux populations. Une deuxième activité, à l'occasion de laquelle l'administration communale a porté à la connaissance des populations l'ensemble des activités mises en œuvre au titre de sa gestion.

Considérant les inégalités relatives au genre, la commune ne compte aucune femme élue, sur l'ensemble des treize Conseillers dont elle dispose. Cet état de choses est assez symptomatique du degré de persistance des inégalités relatives au genre. Aussi, l'ensemble des 48 agents exerçant à la mairie ne comporte qu'un effectif de 14 femmes, soit une proportion de 29,16%¹⁹. Par ailleurs, la commune ne compte pas d'associations de femmes régulièrement constituées. Il existe en revanche des groupements de femmes, mais qui travaillent beaucoup plus avec le Centre Communal de Promotion Agricole (CeCPA).

Les observations effectuées s'achèvent avec le domaine de l'environnement.

¹⁸ Le jeudi 9 août 2012, le gouvernement de la République du Bénin a, en effet institué le mois d'août en tant que « mois de la gouvernance locale ». Il offre ainsi l'opportunité aux différents acteurs du niveau local, d'échanger et de mieux appréhender les enjeux de la décentralisation.

¹⁹ PDC 2012-2016 de la commune de Tori-Bossito, p. 31

➤ L'environnement

L'appui apporté par le Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales (PAGeFCOM) à la commune de Tori-Bossito dans la mise en œuvre du développement local a permis une bonne prise en compte de l'environnement. Ainsi, les programmes et projets de développement local intègrent l'environnement qui constitue de nos jours un aspect essentiel du développement durable.

En dehors des constats effectués aux plans économique, social, politique et environnemental, il importe au plan administratif, d'analyser l'organisation et le fonctionnement de l'administration communale.

B- Constats relevant de l'organisation et du fonctionnement de l'administration communale

Les principaux constats effectués se distinguent suivant qu'ils sont d'ordre général ou spécifique. Les observations d'ordre général se réfèrent à l'organisation et au fonctionnement de l'administration communale. Quant aux observations spécifiques, elles se rapportent au SDLP qui a particulièrement suscité notre intérêt.

➤ Organisation et fonctionnement de l'administration communale

L'analyse de l'organisation et du fonctionnement du Conseil communal de Tori-Bossito révèle, à la consultation du registre administratif de la mairie et des procès verbaux de délibération que le Conseil tient régulièrement ses sessions ordinaires obligatoires. Cependant, l'affichage des procès verbaux de délibération des sessions

n'a lieu que dans les locaux de la mairie. Il s'agit là d'un obstacle majeur à l'information des populations. Par ailleurs, en ce qui concerne les commissions permanentes obligatoires du Conseil communal, aucun rapport d'activités écrit ne permet de témoigner de leur fonctionnement effectif.

En dehors des observations effectuées au niveau du Conseil communal, l'organisation et le fonctionnement des différents services de la mairie révèlent un certain nombre de dysfonctionnements.

La plupart des différents services de la mairie disposent de divisions, mais qui ne sont pas fonctionnelles faute de personnel qualifié. Il en résulte une extension de la charge de travail qui repose sur les chefs de services, avec pour conséquence, des difficultés de gestion du service. Ces difficultés de gestion sont accentuées par le faible niveau de qualification du personnel de la mairie. À cet égard, sur l'ensemble des 48 agents employés par la mairie, 58,33% sont titulaires du Certificat d'Études Primaires (C.E.P.), 4,17% du Baccalauréat, une autre proportion de 4,17% de la licence et 2,8% de la maîtrise²⁰. Face à cette situation, l'inexistence d'une politique de renforcement des capacités du personnel communal se présente comme un handicap majeur. Aussi, en dépit de la bonne collaboration entre les agents, il est à noter une faible motivation au travail, en raison des retards répétés dans le versement du traitement et des arriérés de primes et indemnités dues par la mairie.

²⁰ Tableau de la répartition du personnel par sexe et par niveau d'étude, PDC 2012-2016 de la commune de Tori-Bossito, p. 32

En outre, le faible équipement de certains services en matériel de travail constitue une source de lourdeurs dans la fourniture des prestations à l'endroit des populations²¹.

Par ailleurs, la mairie dispose d'une régie de recettes. Mais les attributions, l'organisation et le fonctionnement de cette régie ne sont pas spécifiés dans l'arrêté portant organisation des services de la mairie.

Les observations ainsi effectuées ne se limitent pas seulement au fonctionnement général des services de la mairie. Elles se rapportent également de manière spécifique au Service du Développement Local et de la Planification (SDLP) et notamment à la mise en œuvre de la planification du développement local.

➤ Mise en œuvre du processus de la planification

La loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, en son article 84, fait obligation à la commune d'élaborer et d'adopter son plan de développement. À cet effet, l'une des attributions du SDLP est de veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre du Plan de Développement Communal (PDC).

Le PDC se présente comme le principal outil de planification au niveau local. C'est un outil de planification stratégique du développement des collectivités territoriales décentralisées. Il part d'une réflexion concertée entre les différents acteurs de développement du territoire et aboutit à la définition d'un ensemble

²¹ Il en est ainsi du SAG, du SADE et du SECP. Ces trois différents services utilisent un seul et même appareil de dactylographie, pour leur fonctionnement.

d'objectifs de développement à atteindre, à travers la mise en œuvre de projets retenus. Ainsi, conformément aux dispositions légales applicables, la commune de Tori-Bossito a eu à adopter et à exécuter son PDC de première génération, couvrant la période 2005-2009. À l'issue de l'exécution dudit plan, elle a élaboré en février, puis adopté en septembre 2012 son PDC 2012-2016 dit de deuxième génération.

L'élaboration du PDC est l'aboutissement d'un processus complexe. En effet, dans sa forme finalisée, le processus d'élaboration du PDC doit aboutir à prendre en compte les aspirations et besoins réels des populations. Sur la base desdits aspirations et besoins, le PDC permet d'identifier les actions prioritaires susceptibles d'impulser le développement à la base. Mais les populations vivant des réalités différentes, ayant des préoccupations distinctes, des intérêts divergents, parfois même contradictoires, le processus d'élaboration du PDC se doit d'être dynamique et de dialogue social. Il appelle ainsi à la discussion, à l'échange et à la participation de tous les bénéficiaires du développement. Il peut recourir à la conciliation, à la concession, à l'arbitrage afin de parvenir à l'identification des priorités du développement. Il s'agit d'un processus fait de contraintes et d'exigences. Son analyse dans la commune de Tori-Bossito amène à procéder à un certain nombre de constats.

♦ Les étapes du processus de l'élaboration du PDC

• La préparation

L'étape préparatoire est celle au cours de laquelle le Conseil communal prend la décision d'élaborer le PDC. À l'issue de ladite décision, le Maire prend un arrêté aux termes duquel il crée un comité de pilotage chargé de gérer le processus. Une fois mis en place, le comité de pilotage est formé sur la démarche ainsi que les outils de l'élaboration du PDC. Il procède ensuite à l'information et à la sensibilisation des populations afin d'obtenir leur adhésion effective au processus d'élaboration du PDC. Aussi, le comité de pilotage veille-t-il à la prise en compte des aspects relatifs au genre, tout au long du processus.

L'analyse de l'étape préparatoire a révélé que le processus d'élaboration du PDC de deuxième génération dans la commune de Tori-Bossito a connu un certain retard. En effet, au terme de l'exécution du PDC de première génération en février 2009, le PDC de deuxième génération n'a été effectivement élaboré qu'en septembre 2012. Aussi, le comité de pilotage mis en place dans ce cadre a-t-il connu une faible prise en compte du genre. À titre illustratif, sur un ensemble de quinze membres, il n'a comporté que deux femmes²².

²² Arrêté communal année 2011 N°2/22/53/M-TB/SG/SAG/SAF du 10 octobre 2011 portant création d'un comité de pilotage pour l'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito

- L'analyse diagnostique

L'étape de l'analyse diagnostique consiste en un état des lieux de la commune, par secteur de développement. Elle procède d'une collecte d'informations relevant non seulement de la documentation, mais aussi et surtout des bénéficiaires du développement. Elle emprunte à cet égard une approche participative. Elle débouche ainsi sur un bilan-diagnostic partagé des différents acteurs du développement.

L'analyse diagnostique aboutit à un inventaire des principaux atouts, contraintes, opportunités et menaces de la commune. Elle constitue une étape déterminante, en ce sens que le diagnostic auquel elle donne lieu sert de base à la suite du déroulement du processus.

L'étape de l'analyse diagnostique dans le cadre de l'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito a permis de procéder à deux observations majeures. Il s'agit d'une part du défaut de l'évaluation finale du PDC de première génération, préalablement à l'élaboration du PDC de deuxième génération et d'autre part de la faible consultation des communautés à la base au cours du diagnostic participatif.

L'évaluation du PDC est participative. Le PDC se constitue en effet, d'un ensemble de projets de développement qui sont généralement mis en œuvre à l'endroit des populations. Son évaluation consiste en un processus qui vise à déterminer le degré d'atteinte des objectifs préfixés auxdits projets. Elle se doit ainsi d'être menée de manière participative, c'est-à-dire en impliquant les

bénéficiaires des projets de développement mis en œuvre. La réalisation d'une évaluation participative présente plusieurs intérêts. Elle permet d'apprécier les effets, l'impact, l'efficacité, l'efficience, la viabilité des projets de développement mis en œuvre.

Elle peut donner lieu :

- à la pérennisation des acquis du projet dont les objectifs sont atteints ;
- à la reconduction, sous une nouvelle forme, du projet dont les objectifs n'ont été que partiellement atteints ou encore
- à un nouveau projet, à partir de l'identification de nouveaux besoins.

À Tori-Bossito, le PDC de première génération exécuté n'a fait l'objet ni d'une évaluation à mi-parcours, ni d'une évaluation finale, préalablement à l'élaboration du PDC de deuxième génération. Le caractère participatif de l'évaluation est cependant l'occasion de permettre aux populations de se rendre compte de la conduite des projets de développement, de leurs tenants et aboutissants ainsi que la nature des suites à leur donner. Il en résulte un défaut de l'évaluation finale du PDC de première génération préalablement à l'élaboration de celui de deuxième génération qui s'avère préjudiciable à la nature des suites à donner aux projets de développement exécutés.

Aussi, importe-t-il de relever d'autres constats se rapportant au diagnostic participatif. En effet, dans le cadre de l'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito, l'analyse diagnostique a pris

la forme d'ateliers qui ont regroupé différents acteurs invités à intervenir au nom et pour le compte des communautés à la base. Il s'agit en l'occurrence des Chefs d'Arrondissements, des Chefs de villages, des Conseillers de villages, des Notables, des responsables des structures implantées dans les arrondissements, des leaders d'opinion et quelques personnes ressources. Ces différents acteurs sont intervenus en tant que représentants des communautés à la base, mais n'ont pas cependant disposé du temps préalable nécessaire pour consulter lesdites communautés sur leurs aspirations et besoins réels. Il en a résulté un faible niveau de consultation des communautés à la base au cours du diagnostic participatif.

Aussi, dans bien de cas, certains élus et parfois même des acteurs invités se sont-ils révélés absents ou instables au cours du processus de l'élaboration du PDC. Ce procédé de diagnostic participatif qui n'a pas garanti une prise en compte directe des aspirations et besoins des populations, depuis les villages et quartiers de ville, pose un problème quant à la qualité de la démarche participative. Il a réduit en effet le degré réel d'implication et de mobilisation des populations dans le processus de planification du développement local.

- La définition de la vision, des orientations stratégiques et des objectifs de développement

C'est l'étape de la planification stratégique. Elle part de la problématique de développement identifiée au cours de l'analyse diagnostique, pour formuler la vision de la commune, les orientations stratégiques et les objectifs de développement.

La définition de la vision, des orientations stratégiques et des objectifs de développement dans le cadre du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito a été menée avec les acteurs de développement de la commune. Cette étape a réuni en l'occurrence les Conseillers communaux, les Chefs de villages et quartiers de ville, les acteurs de la société civile et les acteurs des services déconcentrés de l'État. Ce procédé de détermination de la vision n'a pas permis de prendre en compte la perception que se font les communautés à la base elles-mêmes, de leur commune dans le futur.

- La programmation

L'étape de la programmation consiste à déterminer les résultats et les actions à mener pour atteindre chaque objectif spécifique identifié. C'est l'étape de l'identification des programmes et projets pertinents pour le développement de la commune. Elle consiste en une répartition dans le temps et dans l'espace des activités, en fonction des besoins et des priorités. C'est aussi l'étape de la détermination des acteurs concernés par la mise en œuvre des différentes actions. Elle donne également lieu à l'élaboration d'un schéma de financement.

L'étape de la programmation s'est déroulée à la mairie de Tori-Bossito. Elle a réuni les élus, les acteurs des services déconcentrés de l'État, des personnes ressources, les acteurs de la société civile et d'autres acteurs de développement de la commune. Ces différents acteurs ont procédé à l'identification des programmes et projets de développement, sur la base des priorités établies au niveau des arrondissements.

- L'adoption, l'approbation et la popularisation

L'adoption est la délibération du Conseil communal sur le PDC. C'est l'acte qui confère au plan un statut juridique. À l'issue de l'adoption, le Conseil communal consulte le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (C.D.C.C.) sur la cohérence des programmes de développement de la commune avec les programmes nationaux²³.

Le Conseil communal transmet ensuite le plan adopté au Préfet de département pour approbation. Le Préfet exerce un contrôle de la légalité du PDC. Il peut à cet effet, requérir l'avis technique du C.D.C.C. afin de s'assurer de la cohérence du plan avec les orientations nationales. L'approbation du Préfet est l'acte qui rend le PDC exécutoire.

La popularisation est l'acte qui porte le PDC à la connaissance des populations. C'est un ensemble de mesures visant à assurer une large diffusion du plan, de même que son appropriation par les bénéficiaires et les différents acteurs du développement de la commune.

Dans le cas de la commune de Tori-Bossito, le PDC de deuxième génération, une fois élaboré et adopté, a été transmis au C.D.C.C. pour l'appréciation de sa conformité avec les orientations nationales. Il se trouve actuellement à l'étape de l'approbation.

²³ Conformément aux dispositions de l'article 20 de la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin

Toutefois, à l'appui des différents constats menés, il importe de stigmatiser la faiblesse des mécanismes de communication ayant marqué le processus d'élaboration du PDC. La communication est déterminante dans la participation des populations à la base à la planification du développement local. Elle favorise en effet, leur adhésion, leur mobilisation ainsi que celles des autres acteurs autour des objectifs de développement. Cependant, la répercussion de l'information à l'endroit des populations à la base n'a pas toujours été effective tout au long du processus d'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito. Le mandat des Chefs de villages et quartiers de ville ne s'est par exemple limité qu'à la représentation des populations. Ainsi, de l'identification des besoins à l'étape d'approbation, les populations sont généralement demeurées déconnectées de l'évolution du processus. Il s'en déduit une faiblesse des systèmes de relais de l'information à l'endroit des communautés à la base. En outre, aucun mécanisme n'a non plus permis de suivre ou de s'assurer des suites données aux populations, à l'issue des ateliers menés dans le déroulement de l'élaboration du PDC.

Les principaux constats relevés permettent de déceler des aspects aussi bien favorables que défavorables pour le développement de la commune de Tori-Bossito. Ainsi, l'inventaire des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces (FFOM) de la commune, suivi du regroupement par centres d'intérêt des problèmes identifiés se présentent respectivement dans les deux tableaux suivants.

La participation des populations à la planification du développement de la commune de Tori-Bossito

Tableau n°1 : Inventaire des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces (FFOM)

Forces	Faiblesses	Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> - existence d'outils de planification (PDC, SDAC, PHAC) ; - existence de potentialités agricoles ; - existence de petites unités de transformation des productions agricoles ; - présence de deux industries dans la commune ; - existence d'un grand marché dans la commune ; - taux de scolarisation élevé au primaire ; - existence d'un centre de santé dans chaque arrondissement de la commune ; - tenue régulière des sessions ordinaires du Conseil communal ; - disponibilité du PDC de deuxième génération de la commune ; - prise en compte de l'environnement dans le PDC ; - reddition des comptes à l'endroit des populations. 	<ul style="list-style-type: none"> - faible accès des populations à l'eau et à l'électricité ; - faible accès de certaines populations aux soins de santé ; - mauvais état de praticabilité des routes et pistes rurales ; - faible présence d'infrastructures d'hygiène et d'assainissement ; - faible niveau d'organisation et de fonctionnement des services de la mairie ; - faible niveau de qualification des agents de la mairie ; - absence d'une politique de renforcement des capacités du personnel communal ; - non fonctionnement des commissions obligatoires du Conseil communal ; - non participation des citoyens aux sessions du Conseil communal ; - faible implication des acteurs privés dans le processus décisionnel de la commune ; - existence d'inégalités relatives au genre ; - retard dans l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito ; - la faible prise en compte du genre dans le comité de pilotage ; - défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito ; - faible niveau de consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif ; - la faiblesse des systèmes de relais de l'information. 	<ul style="list-style-type: none"> - perspectives d'intercommunalité avec plusieurs communes environnantes ; - démarrage des travaux de construction de la route nationale Tori-Pahou ; - coopération décentralisée. 	<ul style="list-style-type: none"> - mauvais état de praticabilité des voies nationales d'accès à la commune ; - faible attractivité de la commune.

Source : Les observations de stage, septembre 2012

La participation des populations à la planification du développement de la commune de Tori-Bossito

Tableau n°2 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt et par problématiques

N°	Centres d'intérêt	Niveaux spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Gouvernance locale	<ul style="list-style-type: none"> - Faible niveau d'organisation et de fonctionnement des services de la mairie ; - Faible niveau de qualification des agents de la mairie ; - Absence d'une politique de renforcement des capacités de du personnel communal ; - Non fonctionnement des commissions permanentes obligatoires du Conseil communal ; - Non participation des citoyens aux sessions du Conseil communal ; - Faible implication des acteurs privés au processus décisionnel de la commune ; - Existence d'inégalités relatives au genre dans la commune. 	Faible niveau de gouvernance locale	La bonne gouvernance locale dans la commune de Tori-Bossito
2	Services sociaux de base	<ul style="list-style-type: none"> - Faible accès des populations à l'eau et à l'électricité ; - Faible accès de certaines populations aux soins de santé ; - Mauvais état de praticabilité des routes et pistes rurales ; - Faible présence d'infrastructures d'hygiène et d'assainissement. 	Faible niveau d'accès des populations aux services sociaux de base	L'accès des populations aux services sociaux de base
3	Planification du développement local	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito ; - Faible niveau de consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif ; - Faiblesse des systèmes de relais de l'information à l'endroit des communautés à la base. 	Faible participation des populations au processus de l'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito	La participation active des populations à la planification du développement de la commune de Tori-Bossito

Source : Les observations de stage, septembre 2012

SECTION 2 : Choix, justification et spécification de la problématique de l'étude

La problématique de l'étude, une fois posée (paragraphe 1) puis justifiée, fait l'objet d'une spécification (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Choix de la problématique de l'étude

Les principaux constats effectués dans le cadre de l'étude ont servi de base à l'identification de trois problématiques, à savoir : 1) la bonne gouvernance locale dans la commune de Tori-Bossito ; 2) l'accès des populations aux services sociaux de base et 3) la participation active des populations à la planification du développement dans la commune de Tori-Bossito. Chacune de ces problématiques incarne un enjeu véritable de développement local.

En effet, la question de la bonne gouvernance locale dans la commune de Tori-Bossito est importante parce que tributaire de la bonne gestion des affaires locales. Elle apparaît de ce fait cruciale, pour instaurer une confiance réelle entre citoyens et gouvernants. Elle favorise ainsi l'adhésion et la pleine participation des différents acteurs aux initiatives de développement local. Toutefois, la « gouvernance locale » demeure un concept complexe, aux contours peu précis. Il semble difficile de s'accorder d'une manière univoque sur le contenu à donner à la notion. Il s'agit par conséquent, d'un domaine de recherche tout aussi délicat qu'objet de controverses.

Considérant l'accès aux services sociaux de base, il constitue un aspect pertinent du développement parce que touchant à des fondamentaux de l'existence humaine. Une approche relative à l'accès aux services sociaux de base contribue ainsi à l'amélioration des conditions de vie des populations, un aspect essentiel de la décentralisation.

La participation active des populations à la planification du développement local présente, par rapport aux deux autres problématiques identifiées, un aspect prioritaire au regard du caractère transversal de la planification. En effet, une bonne planification du développement local agit sur l'ensemble des différents aspects du développement. Elle apparaît de ce point de vue, une réponse favorable :

- à la bonne gouvernance, à travers l'utilisation efficace et efficiente des ressources disponibles, l'implication des différents acteurs de développement au processus d'élaboration et de mise en œuvre du PDC, l'institutionnalisation de mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes des activités réalisées à l'endroit des populations ;
- à l'accès aux services sociaux de base, à travers la priorisation et l'identification des programmes et projets de développement.

Ces différentes raisons ont motivé le choix porté sur :

« La participation active des populations à la planification du développement de la commune de Tori-Bossito ».

Paragraphe 2 : Justification et spécification de la problématique de l'étude

La question de la planification du développement est aujourd'hui cruciale, avec le contexte de la décentralisation qui confère cette responsabilité aux collectivités territoriales décentralisées. Le bien-fondé de la notion de participation réside dans la nécessité de donner aux citoyens les moyens de peser dans les décisions qui sont prises à leur égard ou qui les affectent. La question de la participation s'inscrit dans une dynamique mouvante et évolutive. De plus en plus de théories sont développées aujourd'hui et permettent d'envisager plusieurs formes de participation : la consultation, la concertation, la collaboration entre autres. En lien avec l'implication des communautés à la base, la question de la participation s'inscrit au cœur du processus d'élaboration du PDC. Elle apparaît d'autant plus intéressante que les dispositions en vigueur au Bénin ne donnent pas un sens et un contenu précis à la notion de « participation ». Il existe cependant des guides, mais dont les modalités pratiques d'application demeurent variables et sujettes à un certain nombre de controverses.

Quel contenu précis donner à l'approche participative ? À quels niveaux et suivant quelles modalités impliquer les populations à la base dans le processus d'élaboration des plans de développement ?

Il apparaît opportun au regard de ces interrogations, de s'intéresser aux contraintes observées dans le processus d'élaboration du plan de développement de deuxième génération de Tori-Bossito,

afin d'envisager une approche à la participation des communautés à la base.

Les problèmes majeurs relevés dans ce contexte sont essentiellement :


- **le défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito ;**
- **le faible niveau de consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif ;**
- **la faiblesse des systèmes de relais de l'information au cours de l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito.**

Les différents problèmes spécifiques ainsi identifiés se rapportent au problème général de la faible participation des populations à la base au processus d'élaboration du plan de développement de deuxième génération de Tori-Bossito.

Ils permettent de poser la problématique de la participation active des populations à la planification du développement de la commune de Tori-Bossito.

La problématique de l'étude une fois retenue, il importe d'en définir la vision globale de résolution, de même que le cadre théorique et méthodologique. Mais ces différents aspects font l'objet du chapitre suivant.

Chapitre premier :



**CADRE THÉORIQUE ET
MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE**

La résolution de la problématique de la participation des populations à la base, à la planification du développement de la commune de Tori-Bossito fait recours à un cadre théorique (section 1). Outre le cadre théorique, elle emprunte également une démarche méthodologique bien précise (section 2).

SECTION 1 : Cadre théorique de l'étude

Le cadre théorique de l'étude définit la vision globale de résolution de la problématique, les objectifs et les hypothèses de recherche (paragraphe 1). Il procède également d'une revue de la littérature (paragraphe 2) sur les différentes questions abordées.

Paragraphe 1 : De la vision globale de résolution de la problématique, aux hypothèses de recherche

Le problème général de la présente étude se rapporte à la faible participation des populations à la base au processus d'élaboration du plan de développement de deuxième génération de Tori-Bossito. Il se manifeste par trois Problèmes Spécifiques (PS) que sont :

- **PS n°1** : Le défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito ;
- **PS n°2** : Le faible niveau de consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif ;
- **PS n°3** : La faiblesse des systèmes de relais de l'information à l'endroit des populations à la base.

Toute action menée sur chacun des différents problèmes spécifiques rétroagit par voie de conséquence sur le problème général. Dans cette optique, des approches génériques sont formulées par problème spécifique ainsi qu'il suit :

- L'approche générique relative au défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2

L'évaluation est une activité indispensable à la planification. Elle aide à la prise de décision, au regard des effets et impacts obtenus des différents projets de développement mis en œuvre. Dans le cadre du PDC, l'évaluation permet de donner une suite favorable aux projets de développement exécutés. Il importe de ce point de vue, d'évaluer tout plan exécuté préalablement à l'élaboration du plan suivant. Ce faisant, l'on favorise la cohérence dans l'action entre projets, d'un plan de développement à un autre. Il importe en outre de mentionner que l'approche participative de l'évaluation associe les bénéficiaires des projets de développement local mis en œuvre. Elle renforce ainsi l'implication et l'adhésion des communautés à la base, au processus de mise en œuvre du développement local.

L'approche générique relative au PS n°1 repose ainsi d'une part sur la participation des communautés à l'évaluation finale du PDC exécuté et d'autre part sur la prise en compte des résultats de l'évaluation dans le cadre de l'élaboration du nouveau PDC.

➤ L'approche générique relative à la faible consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif

La loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin dispose en son article 2 que « la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales ». La démocratie participative ou démocratie à la base se présente ainsi, aux termes de cette disposition, comme un fondement essentiel de la décentralisation. Il importe cependant de préciser le contenu à donner au concept de la « base ». À cet effet, l'article 43 de la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin dispose que « le village ou quartier de ville constitue l'unité administrative de base au sein de laquelle s'organise la vie en milieu rural ou en milieu urbain ». Le processus de l'élaboration du PDC se doit ainsi non seulement de reposer sur une approche participative, mais aussi doit viser les communautés à la base, dans la prise en compte des aspirations et besoins réels. De ce point de vue, il doit pouvoir impliquer directement les populations des villages et quartiers de ville à travers des regroupements villageois.

L'approche générique relative au PS n°2 repose ainsi sur l'implication des communautés villageoises dans le processus de l'élaboration du PDC.

- L'approche générique relative à la faiblesse des systèmes de relais de l'information

Le plan de développement s'analyse comme un outil de démocratie participative. Il suscite en effet la participation des communautés à la base, aussi bien dans le processus de son élaboration que celui de sa mise en œuvre. L'effectivité de la participation requiert cependant l'instauration de mécanismes visant à garantir de manière régulière et au besoin continuelle, la communication et la mobilisation des populations autour des initiatives de développement. Cette seule condition apparaît favorable à l'adhésion et à la responsabilisation des populations sur le processus de développement de leur localité.

L'approche générique relative au PS n°3 repose par conséquent sur la nécessité de l'instauration de systèmes de relais de l'information, des instances de représentation aux populations à la base, tout au long du processus d'élaboration du PDC.

Les approches génériques de résolution des différents problèmes spécifiques étant définies, la fixation des objectifs et la formulation des hypothèses de recherche permettent de donner à la présente étude, une orientation plus précise.

→ La définition des objectifs de l'étude

- L'objectif général

En référence au problème général, l'objectif général de l'étude est d'analyser le processus d'élaboration du PDC 2012-2016 de la commune de Tori-Bossito.

- Les objectifs spécifiques

Relativement aux problèmes spécifiques :

- L'objectif spécifique n°1 est d'identifier les causes de la non-évaluation du PDC 2005-2009 exécuté dans la commune de Tori-Bossito ;**
- L'objectif spécifique n°2 est de comprendre les raisons du faible niveau de consultation des communautés à la base lors du diagnostic participatif du PDC 2012-2016 de Tori-Bossito ;**
- L'objectif spécifique n°3 est d'attirer l'attention des élus locaux sur l'importance de la communication en tant qu'outil de la participation et de la mobilisation sociale.**

L'atteinte de l'ensemble de ces différents objectifs a pour finalité de concourir à la mise en œuvre d'un plan de développement participatif dans la commune de Tori-Bossito.

Outre les objectifs, chaque problème procède toutefois d'une ou de plusieurs causes dont la plus probable sert à la formulation des hypothèses de recherche.

→ La formulation des hypothèses de recherche

- L'hypothèse n°1

Le premier problème spécifique est relatif au défaut de l'évaluation finale du PDC de première génération de Tori-Bossito. L'analyse de ce problème révèle qu'à Tori-Bossito, les activités de suivi et d'évaluation n'accompagnent pas effectivement la mise en œuvre des programmes et projets de développement. Ces activités ne sont plus opérationnelles, notamment depuis le retrait en 2006 du Programme d'Appui au Démarrage des Communes (PRODECOM) qui en assurait le financement. Cette situation laisse *a priori* paraître comme cause première au problème, le manque de financement. Mais au-delà de l'aspect financier, aucune volonté manifeste n'est portée vers la réalisation de l'évaluation. L'activité ne dispose par exemple d'aucune ligne budgétaire. L'analyse des causes du défaut de l'évaluation finale du PDC de première génération de Tori-Bossito révèle la faible perception par les élus, de l'intérêt de l'évaluation comme cause probable au problème.

L'hypothèse n°1 se formule ainsi qu'il suit : **la faible perception par les élus, de l'intérêt de l'évaluation explique le défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito.**

- L'hypothèse n°2

Le deuxième problème spécifique est celui du faible niveau de consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif.

À l'issue de l'exécution de son PDC de première génération, en 2009, la commune de Tori-Bossito est demeurée deux années durant, sans se doter d'un PDC de deuxième génération. C'est finalement sur injonction assortie de délais fixés par la Préfecture d'une part et sous la pression de certains partenaires²⁴, d'autre part que la commune a procédé à l'élaboration de son PDC de deuxième génération. Ces circonstances ont généré des contraintes de temps qui, en définitive, ont affecté la qualité de l'élaboration du PDC. Aussi, les contraintes financières ont-elles empêché la commune d'impliquer suffisamment les communautés à la base.

L'hypothèse n°2 se libelle ainsi de la manière suivante : **les contraintes de temps et de ressources financières se trouvent à l'origine du faible niveau de consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif.**

- L'hypothèse n°3

Le troisième problème spécifique est celui de la faiblesse des systèmes de relais de l'information dans le processus d'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito. Le comité de pilotage du processus d'élaboration du PDC sert d'interface entre le consultant et les populations à la base. Cependant, ce comité ne saurait à lui seul

²⁴ Certains partenaires techniques et financiers menaçaient, en effet, de priver la commune de certains financements, si elle ne se dotait pas de son plan de développement de deuxième génération.

assurer la transmission de l'information à l'ensemble des populations à la base. Il doit pouvoir s'appuyer sur des relais servant à répercuter l'information, de manière à maintenir l'implication au fur et à mesure de l'évolution du processus. L'analyse du processus d'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito a révélé qu'en dehors de la sensibilisation préalable sur le démarrage du processus, aucun autre mécanisme n'a permis de perpétuer l'implication des populations. Ainsi, ces dernières n'ont pas toujours été informées des résultats au fur et à mesure de la conduite du processus. Cet état de choses trouve sa cause probable dans la collaboration peu efficace entre le comité de pilotage et les différents acteurs du territoire. Il s'agit en l'occurrence des acteurs de proximité des populations dont notamment les Chefs de villages et quartiers de ville, les groupements, les Organisations Non Gouvernementales (O.N.G.) ainsi que tous autres mouvements associatifs proches des communautés à la base.

L'hypothèse n°3 se formule ainsi de la manière suivante : **la collaboration peu efficace entre le comité de pilotage et les différents acteurs du territoire explique la faiblesse des systèmes de relais de l'information dans le processus d'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito.**

Tableau n°3 : Tableau de bord de la problématique de la participation active des populations à la planification du développement de la commune de Tori-Bossito

Niveaux d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes probables	Hypothèses
Général		La faible participation des communautés à la base au processus de l'élaboration du PDC 2012-2016 de la commune de Tori-Bossito	Analyser le processus d'élaboration du PDC 2012-2016 de la commune de Tori-Bossito	—	—
S P É C I F I Q U E	1	Le défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito	Identifier les causes de la non-évaluation d'un PDC de première génération de Tori-Bossito	La faible perception par les élus, de l'intérêt de l'évaluation	La faible perception par les élus, de l'intérêt de l'évaluation explique le défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito
	2	Le faible niveau de consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif du PDC 2 de Tori-Bossito	Comprendre les raisons du faible niveau de consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif du PDC 2 de Tori-Bossito	Les contraintes de temps et de ressources financières	Les contraintes de temps et de ressources financières se trouvent à l'origine du niveau de consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif du PDC 2 de Tori-Bossito
	3	La faiblesse des systèmes de relais de l'information	Attirer l'attention des élus sur l'importance de la communication en tant qu'outil de participation et de mobilisation sociale	La collaboration peu efficace entre le comité de pilotage et les différents acteurs du territoire	La collaboration peu efficace entre le comité de pilotage et les différents acteurs du territoire se trouve à l'origine de la faiblesse des systèmes de relais de l'information dans le processus d'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito

Source : Les résultats des travaux de recherche, octobre 2012

Paragraphe 2 : Revue de littérature

→ Clarification des concepts

Le concept de la « participation » est consacré aussi bien par des instruments internationaux que nationaux. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 dispose par exemple en son article 21 que « toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». Dans le contexte de la décentralisation au Bénin, la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin dispose en son article 2 que « La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales ». Dans le processus de planification du développement, la « participation » peut ainsi être analysée comme une prérogative en vertu de laquelle le citoyen, en tant qu'individu, par groupe ou par représentation, prend part à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes et projets de développement local.

Quant à la planification, elle se définit comme l'action de planifier. Elle consiste à coordonner dans le temps, une succession d'actions ou d'évènements afin de réaliser un objectif précis. La notion renvoie également à un processus. C'est un processus par lequel sont organisées de manière cohérente dans le temps, des activités et des ressources en vue d'atteindre des objectifs prédéfinis.

En ce qui concerne le développement local, le concept revêt plusieurs sens.

GAYE, I. (2008, p.8) dans une communication lors des Journées Sénégalaises de l'Évaluation, sur « **Évaluation participative et développement local** » définit le développement local comme une pratique, beaucoup plus qu'un discours politique. C'est un « processus de transformation socio-économique et culturelle opéré sur un espace en vue d'y promouvoir le mieux-être ». Cette définition permet de mettre en exergue deux éléments majeurs : d'une part, les notions d'« espace » et de « territoire » qui sont caractéristiques du développement local, d'autre part la transformation ou le changement induit dans la société.

Les notions d'espace et de territoire sont essentielles à la délimitation du niveau local. En effet, le qualificatif « local » est utilisé en référence au niveau national, pour désigner les espaces situés à l'intérieur de l'espace national.

Quant à la transformation ou au changement induit dans la société, ils doivent résulter selon **GAYE** (2008, p.8) « d'un projet collectif négocié entre toutes les composantes de la population à laquelle incombe la mise en œuvre du projet ».

SEBAHARA, P. (2000, p.10) présente le développement local comme un processus qui vise la participation de tous les acteurs locaux, avec pour finalité l'amélioration des conditions de vie des habitants de la localité d'intervention. La précision apportée ici est que

le développement local « peut désigner soit le processus d'amélioration des conditions de vie des habitants d'un territoire, soit le résultat de ce processus, ou encore les deux à la fois ».

Ainsi, la participation des populations à la planification du développement local peut être analysée en un processus concerté, mobilisant aussi bien les bénéficiaires que les acteurs du développement. Il s'appuie sur les ressources locales endogènes, pour prévoir un ensemble d'interventions qui peuvent être à caractères politique, économique, social, culturel, environnemental, pour le bien-être des populations de la localité concernée. L'approche ici intègre l'Homme. Elle privilégie selon **SY, B.** (1998, p.2) cité par **GAYE**, « les acteurs sur les infrastructures, les réseaux sur les institutions ».

→ Revue empirique

➤ **L'évaluation**

Le « Manuel de formation sur le suivi-évaluation des PDC intégrant le DCC » élaboré par la Maison des Collectivités Locales avec l'appui du Projet National d'Appui au Développement Conduit par les Communautés (P.N.D.C.C.) en 2008, définit l'évaluation comme une activité qui consiste en l'examen systématique et aussi objectif que possible d'un projet ou d'un programme prévu, en cours ou achevé. Elle fournit des informations crédibles et utiles permettant de dégager des enseignements concrets, destinés à aider les partenaires dans leurs prises de décision. L'évaluation favorise les orientations à donner aux activités ultérieures, à partir des leçons tirées de l'expérience en cours

ou qui vient d'être achevée. L'évaluation fait partie intégrante du processus d'élaboration et de mise en œuvre du PDC. Ainsi, le PDC peut faire l'objet :

- d'une évaluation *ex ante* ou évaluation *a priori* : elle est initiale. Elle a lieu avant l'exécution du plan. En d'autres termes, au cours du processus d'élaboration du PDC. L'évaluation *ex ante* fournit des informations permettant d'éclairer les actions à mener. Elle contribue à les rendre aussi pertinentes et cohérentes que possible. Elle peut donner lieu à une appréciation des coûts, de la qualité des interventions ou encore des aspects techniques ;
- d'une évaluation à mi-parcours : les PDC étant pour la plupart des plans quinquennaux, l'évaluation à mi-parcours peut intervenir après deux ans de mise en œuvre. Elle vise à apporter les ajustements ou les correctifs nécessaires. Elle fait l'état des modifications apportées aux objectifs initiaux et juge s'ils demeurent pertinents ;
- d'une évaluation *ex post* ou évaluation *a posteriori* : il s'agit de l'évaluation faite après la fin des projets ou programmes. Elle vise à mesurer l'atteinte des objectifs fixés au plan. Elle apprécie, d'une manière générale, les effets et impacts des programmes et projets de développement mis en œuvre. Les critères de cette évaluation sont : la pertinence, l'efficience, l'efficacité, l'impact et la viabilité.

L'évaluation finale peut donner lieu à la pérennisation des acquis des projets dont les objectifs sont atteints, à la reconduction sous une autre forme des projets dont les objectifs ont été partiellement réalisés ou à de nouveaux projets, à partir de l'identification de nouveaux besoins.

Selon **GAYE, I.** (2008, p. 9 - 10) l'évaluation participative fait référence à la participation active des personnes et des institutions concernées. C'est un processus d'apprentissage individuel et collectif de renforcement des capacités, à travers lequel chacun devient conscient de ses forces et faiblesses. C'est également un outil de dialogue et de négociation.

L'approche participative crée un climat de confiance et de respect mutuel entre les techniciens et les bénéficiaires. Par ailleurs, elle a pour but de favoriser une utilisation rationnelle des résultats et la mise en œuvre des recommandations formulées. Elle recherche également l'adhésion et une plus grande acceptation de l'évaluation. Elle permet de rendre les acteurs plus autonomes, en particulier pour les groupes vulnérables qui se font rarement entendre.

L'évaluation apparaît alors indispensable aussi bien au processus d'élaboration du plan de développement local qu'à la mise en œuvre des programmes et projets de développement local.

➤ L'implication des communautés à la base

« La planification locale est le principal terrain d'expression de la participation des citoyens »²⁵. Une étude réalisée en 2008, par l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement (I.R.A.M.) sur la « **Décentralisation et gouvernance locale en Afrique** » révèle que dans certains pays tels que le Mali, l'Ouganda ou le Burundi, le processus de la planification est précisément régi par les textes. En Ouganda par exemple, le processus de planification participative est défini du village jusqu'au district. Selon la même étude (2008, p.22), « au Bénin, la loi est muette sur l'implication des populations dans le processus d'élaboration des plans de développement ». Il existe néanmoins des orientations, à travers le Guide d'élaboration du PDC. Mais dans la pratique, le processus d'élaboration du plan de développement souffre d'un manque d'harmonisation et connaît des applications diverses. Un bilan réalisé au Bénin, en 2006, par l'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, Pays-Bas et le Centre pour l'Environnement et le Développement en Afrique (C.E.D.A.) du Bénin sur « **Les premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation** » révèle que dans le cadre de l'élaboration de leur PDC de première génération, de nombreuses communes ont cherché à recueillir des données et les points de vue des différents groupes sociaux, directement dans les villages et quartiers en utilisant différentes techniques : assemblées villageoises, observations directes,

²⁵ DEMANTE, M.J. et TYMINSKY, I. (2008) : « **Décentralisation et gouvernance locale en Afrique, des processus, des expériences** », http://www.iram-fr.org/documents/Decentralisation_Gouvernance.pdf, p. 22

enquêtes auprès des ménages, entretiens de groupes et autres outils de diagnostic. Dans le même temps, en raison du manque de ressources, de personnel qualifié et de temps, dans bien d'autres communes, l'étude de la situation des villages s'est faite dans des ateliers organisés par arrondissement. En outre, la représentativité des participants aux ateliers de villages ou d'arrondissements et leur capacité de contribution, même si elles ont été prévues dès le départ sur des bases objectives, n'ont pas toujours été garanties. Les personnes ayant pris part aux réunions n'étaient pas forcément déléguées par les organisations villageoises endogènes, mais plutôt invitées par les organisateurs. Aussi, en l'absence de vigilance de la part des animateurs, certains Chefs de villages ou d'arrondissements ont-ils eu tendance à privilégier des partisans ou des personnes habituées à participer aux réunions ou ateliers, ce qui a parfois affecté la représentativité. Ainsi, se posent les questions d'harmonisation et de la qualité dans la mise en œuvre de l'approche participative, relativement au processus d'élaboration du PDC.

Le même bilan cité supra fait remarquer que la démarche participative dans l'élaboration du PDC pose un problème de fond qui réside dans la tendance à éliminer progressivement l'expression des villageois. En effet, il a été reconnu dans plusieurs des cas que lors de l'élaboration du PDC, les acteurs dans les villages et les quartiers de ville n'ont pas participé à la détermination de la vision, des orientations stratégiques ou encore à la programmation. Ainsi, au fur et à mesure que l'on se distance du niveau « communauté » pour

approcher « la commune », les idées sont filtrées et toute forme d'expression par les « sans voix » est progressivement éliminée.

Par ailleurs, abordant la question de la gouvernance, **HOUNMÈNOU, B.** (2011, p.7) attire l'attention sur : « le fait que les élus locaux émanent des choix démocratiques des populations, ne les dédouane pas toujours de toute tentative égoïste pouvant les amener à vouloir tirer des rentes politiques de leur position. En effet, il peut arriver qu'ils profitent de cette position pour opérer des choix égoïstes qui biaisent les aspirations réelles des populations qu'ils représentent ».

En outre, des réflexions menées en 2007 lors des journées d'étude de l'IRAM sur : « **La décentralisation en Afrique : Réforme administrative ou nouvelle donne politique ?** » évoquent le risque d'exclusion qu'est susceptible d'engendrer le facteur de la langue dans le processus de la décentralisation. En effet, le français de même que les langues locales ne sont généralement pas maîtrisées par l'ensemble de la population. Le problème de la traduction, de l'accessibilité des mots et des concepts peut ainsi se poser. Il ne s'agit pas seulement d'un problème technique. La décentralisation engendre des mots nouveaux, parfois difficilement traduisibles. La langue peut, de ce point de vue, présenter un risque d'exclusion de certaines couches pourtant bénéficiaires au même titre des initiatives de développement.

➤ La faiblesse des systèmes relais de l'information

L'effectivité de la participation des populations dépend d'un bon niveau de collaboration entre les différents acteurs intervenant et les populations à la base. **HOUNMÈNOU, B.** (2011, p.4) dans l'analyse des processus de décisions au niveau local estime qu'ils renvoient à « des formes d'action collective, reposant sur des jeux de négociation, de compromis, d'alliances, qui supposent l'activation de relations et de réseaux divers ». Pour l'auteur, ces mécanismes peuvent être rattachés à diverses formes de proximité. La proximité s'inscrit dans la logique des démarches participatives. Elle postule en effet que les programmes répondront d'autant mieux aux besoins réels des populations qu'ils auront été définis au plus près des bénéficiaires et autant que possible par eux. Elle peut, selon **HOUNMÈNOU, B.** (2011, p.5) « favoriser un processus de concertation et de dialogue social qui amène les acteurs à converger dans leurs ambitions pour le développement ». La proximité peut être géographique ou organisationnelle. La proximité géographique renvoie à la notion d'espace. Elle traite de la séparation dans l'espace et des liens en termes de distance. La proximité organisationnelle concerne les interactions entre acteurs (individuel et collectifs). Elle prend en compte la dimension collective à l'intérieur des organisations ou entre les organisations appartenant à un même espace (les réseaux).

Pour **GUÈYE, B.** (2005, p.5) la mise en place d'un système réellement participatif requiert au moins trois conditions. Il est d'abord nécessaire que le contexte institutionnel au niveau central soit

favorable à une expression concrète des principes qui sous-tendent la participation. Ensuite, précise-t-il, les structures qui travaillent à promouvoir la participation doivent disposer de procédures et de mécanismes inclusifs permettant aux populations d'avoir une influence réelle sur les décisions prises. Enfin, conclut-il, les citoyens doivent disposer des aptitudes et capacités nécessaires pour influencer les décisions qui les concernent directement.

SECTION 2 : Méthodologie de l'étude

La méthodologie de l'étude repose sur une approche théorique (paragraphe 1) et une approche empirique (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Approche théorique de la recherche

L'approche théorique procède d'une revue documentaire. La revue documentaire a consisté à réunir et à analyser différents documents en lien avec le sujet de recherche. Les documents ont été obtenus à l'issue d'un travail de recherche documentaire mené :

- à la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature ;
- au centre de documentation du M.D.G.L.A.A.T. ;

En outre, des données complémentaires collectées sur l'internet se sont avérées d'une grande utilité.

La revue documentaire a ainsi permis de recueillir différents documents qui se constituent d'études, de rapports de travaux de recherche, de guides. L'étude de ces différents documents a servi aussi

bien à l'élaboration de la revue de littérature qu'à la définition de l'approche théorique de l'étude.

L'approche théorique est définie par problème spécifique, ainsi qu'il suit :

- *l'approche théorique relative au défaut de l'évaluation finale du PDC :*

L'approche théorique relative au défaut de l'évaluation du PDC repose sur la théorie de la prise en compte de l'évaluation aussi bien dans le processus d'élaboration que d'exécution du PDC. Le « Manuel de formation sur le suivi-évaluation des PDC intégrant le DCC » considère l'évaluation comme faisant partie intégrante du PDC. Ainsi, le PDC en tant qu'outil de planification, est susceptible de faire l'objet d'une évaluation initiale, d'une évaluation à mi-parcours et d'une évaluation finale.

- *l'approche théorique relative au faible niveau de consultation des communautés à la base :*

L'approche théorique relative au faible niveau de consultation des communautés à la base repose sur la prise en compte des aspirations et besoins des populations à la base. En l'occurrence aux niveaux village et quartier de ville. **Philip LANGLEY** et al. insistent d'ailleurs sur l'utilité d'impliquer et de prendre en compte l'expression des communautés villageoises²⁶. Une telle position est approfondie par

²⁶ LANGLEY, P. MONDJANAGNI, A. FADÉ, B. GBÉDO, J.E. ADAMOU, Z.B. et ALIDOU, M. (2006) : « **Les premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation** », éd. de Gérard Baltissen et Théa Hilhorst, Institut Royal des Tropiques (KIT), Amsterdam, p. 51

Jacques BERTHOMÉ et **Jacques MERCOIRET** qui présentent l'importance de la démarche de planification d'un double point de vue. D'une part, lorsqu'elle implique insuffisamment les communautés à la base, elle s'expose au risque de les amener à ne pas se sentir concernées par le plan élaboré. D'autre part, lorsque la démarche de planification n'associe pas suffisamment les différents acteurs de développement, ces derniers peuvent faire des difficultés quant à leur participation effective à la mise en œuvre d'un plan qui aurait ainsi été élaboré sans eux²⁷.

L'approche théorique retenue repose alors sur l'implication des communautés à la base et des différents acteurs du développement local dans le processus d'élaboration du PDC.

- *L'approche théorique relative à la faiblesse des systèmes de relais de l'information :*

L'approche théorique relative à la faiblesse des systèmes de relais de l'information repose sur la théorie de la proximité abordée par **Bernard HOUNMÈNOU**. L'approche intègre ici la proximité géographique et celle organisationnelle.

Outre les approches théoriques, les investigations menées ont permis de collecter des données primaires, directement au niveau des acteurs concernés. Cette démarche relève de l'approche empirique.

²⁷ BERTHOMÉ, J. et MERCOIRET, J. (1993) : « Méthode de planification locale pour les organisations paysannes d'Afrique sahélienne », L'Harmattan, p. 127

Paragraphe 2 : Approche empirique de la collecte des données

L'approche empirique requiert au préalable, la détermination d'une technique et d'un échantillon pour la collecte des données de l'étude.

La technique de collecte de données retenue dans le cadre de la présente étude est l'enquête. Les données ont été collectées sur la base du guide d'entretien. Utilisé en recherche qualitative, le guide d'entretien a permis de discuter, d'échanger avec les personnes enquêtées, autour de questions spécifiques. Les questions ont été formulées relativement aux hypothèses de l'étude, de manière à les confirmer ou à les infirmer. Ainsi, les causes réelles se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques de l'étude ont pu être décelées.

En ce qui concerne l'échantillon de l'étude, il a été défini suivant un choix raisonné. En d'autres termes, les individus de la population ont été retenus en fonction du lien avec les hypothèses spécifiques de l'étude.

Ainsi, pour vérifier si :

- le défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito est dû à la faible perception par les élus, de l'intérêt de l'évaluation : certains membres du Conseil communal, le SG, le SDLP, le SAF et certains

- membres du comité de pilotage du PDC 2012-2016 de Tori-Bossito ont été interrogés ;
- le faible niveau de consultation des communautés villageoises s'explique par des contraintes de temps et de ressources financières, certains membres du Conseil communal, des Chefs de villages et quartiers de ville, le SG, le SDLP, le SAF, quelques membres du comité de pilotage, les acteurs de la société civile, les acteurs de la Direction Départementale de la Prospective et du Développement (D.D.P.D.) ont été interrogés ;
 - la faiblesse des systèmes de relais de l'information est due à une collaboration peu efficace entre le comité de pilotage et les différents acteurs du territoire, certains membres du comité de pilotage, les membres du Conseil communal, les Chefs de villages et quartiers de ville, le SG, le SDLP, certains acteurs de la société civile, la D.D.P.D. ont été interrogés.

L'échantillon de l'étude se présente ainsi qu'il suit :

Tableau n°4 : Échantillon de l'étude

Acteurs		Enquêtés
Élus	Conseillers et Chefs d'Arrondissements	6
	Chefs de villages et de quartiers de ville	12
Agents de la mairie	SG, SDLP, SAF	3
Société civile		9
Les services déconcentrés de l'État	D.D.P.D.	1
Total		31

Source : Les résultats des enquêtes, novembre 2012

➤ Les critères de sélection

La variété des acteurs a constitué un critère de sélection des individus de l'échantillon. Elle vise à assurer une certaine qualité, quant à la nature des informations obtenues.

Les élus, notamment les Chefs des villages et quartiers de ville, ont été sélectionnés dans les localités urbaines et les localités périphériques à celles urbaines.

➤ Le seuil de décision

Le seuil de décision requis pour la validation des hypothèses de recherche est de 51%. Ainsi, seules les causes ayant obtenu au moins 51% d'avis favorables de la part des acteurs enquêtés sont retenues comme causes réelles aux différents problèmes spécifiques de l'étude.

➤ Les difficultés rencontrées dans la collecte des données

La collecte des données de l'étude s'est heurtée à des difficultés de plusieurs ordres. L'obstacle majeur a résidé dans les interférences entre le champ politique et notre sujet de recherche. En effet, plusieurs acteurs interrogés, notamment en ce qui concerne le processus d'élaboration du PDC, sont demeurés dans une logique purement partisane et peu objective. L'illustration en est la tendance observée chez certains Conseillers communaux ainsi que certains membres du comité de pilotage, à parfaire le processus d'élaboration du PDC et à le présenter comme étant exempt de toute insuffisance. Ces difficultés auxquelles nous avons très tôt été confrontées ont nécessité du temps supplémentaire pour élargir notre champ d'investigation et garantir une certaine objectivité dans les informations obtenues. Cependant, la

durée relativement courte de notre stage a constitué une contrainte majeure.

En outre, certains membres du comité de pilotage nous ont révélé n'avoir pas pris une part effective au processus d'élaboration du PDC, pour des raisons d'indisponibilité, ce qui a constitué une limite quant à la collecte des données.

Il importe également de préciser que quelques acteurs en fonction lors de l'élaboration du PDC ont entretemps connu une affectation en dehors du territoire de la commune. Ils n'ont donc pas pu être pris en compte dans notre échantillon de recherche. Il s'agit en l'occurrence du Receveur Percepteur, de la responsable du Centre de Promotion Sociale, du Chef de Circonscription Scolaire.

Les données collectées à l'issue des enquêtes permettent d'avoir une compréhension plus approfondie des problèmes en étude, avant d'envisager des approches, quant à leur résolution (Chapitre deuxième).

Chapitre deuxième :



**RÉSULTATS DE RECHERCHE ET
APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE
PARTICIPATION ACTIVE DES
POPULATIONS À LA PLANIFICATION
DU DÉVELOPPEMENT LOCAL**

Le présent chapitre analyse les données d'enquête et établit le diagnostic de l'étude (section 1). Sur la base dudit diagnostic, il envisage des approches aux différents problèmes spécifiques en résolution (section 2).

SECTION 1 : Analyse des données et vérification des hypothèses

Les données issues des résultats d'enquêtes sont présentées, analysées (paragraphe 1) et vérifiées (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Présentation et analyse des données

La présentation et l'analyse des données s'effectuent par problèmes spécifiques.

A-Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°1

Le premier problème spécifique de l'étude est celui du défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito.

- **Données relatives au problème spécifique (PS) n°1**
 - ◆ **Question de base à l'entretien**

La commune de Tori-Bossito a eu à élaborer et à exécuter son PDC de première génération. À l'issue de l'exécution, ce PDC n'a fait l'objet d'aucune évaluation finale avant l'élaboration du PDC de deuxième génération. Quelles en sont selon vous les raisons ?

◆ **Tableau n°5** : Les résultats obtenus au terme
des entretiens sur le PS n°1

Réponses obtenues	Effectif total	Nombre d'avis favorables	Pourcentages
L'évaluation du PDC de première génération ne présentait aucun intérêt	10	8	80%
Les contraintes de temps		2	20%
Le faible intérêt des partenaires, à la réalisation de l'évaluation		6	60%

Source : Les résultats des enquêtes, novembre 2012

Il ressort des entretiens menés que 80% des acteurs interrogés ont estimé que l'évaluation du PDC de première génération de Tori-Bossito ne présentait aucun intérêt, compte tenu du caractère « trop ambitieux » dudit PDC. En effet, sous la première génération de PDC, très peu d'actions significatives ont été menées dans le cadre du développement local. L'évaluation n'a par conséquent présenté aucune pertinence.

Selon 20% des acteurs, la réalisation de l'évaluation nécessitait du temps, alors que l'élaboration du PDC se devait de tenir dans un certain délai.

En outre, tout en évoquant l'une ou l'autre des deux causes précédentes, 60% des acteurs ont attribué le défaut de l'évaluation finale du PDC au défaut d'intérêt des partenaires. La réalisation de l'évaluation nécessitait selon eux, qu'un partenaire soit non seulement

identifié, mais aussi accepte d'évaluer le PDC exécuté. Ce qui n'a pas été effectif. À cet état de choses, la non prise en compte de l'évaluation aux termes du financement accordé par le bailleur pour l'élaboration du PDC de deuxième génération a également été évoquée.

B- Présentation et analyse des données relatives aux problèmes spécifiques n°2 et 3

Le deuxième problème spécifique est celui du faible niveau de consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif.

- Données relatives au problème spécifique n°2

◆ Question de base à l'entretien

Quelles raisons selon vous expliquent le faible niveau de consultation des populations des villages et quartiers de ville dans le diagnostic participatif du PDC 2 de Tori-Bossito ?

◆ Tableau n°6 : Les résultats obtenus au terme des entretiens sur le PS n°2

Réponses obtenues	Effectif	Nombre d'avis favorables	Pourcentages
Les contraintes de temps et de ressources financières	31	28	90%

Source : Les résultats des enquêtes, novembre 2012

Une proportion de 90% des acteurs interrogés a estimé que le temps et les ressources financières n'ont pas permis de descendre au niveau des populations des villages et quartiers de ville dans la prise en compte des aspirations et des besoins.

- Données relatives au problème spécifique n°3

Le troisième problème spécifique est celui de la faiblesse des systèmes de relais de l'information au cours de l'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito.

♦ Question de base à l'entretien

L'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito a connu une faible répercussion de l'information aux populations à la base au cours du processus. Qu'est-ce qui selon vous explique cet état de choses ?

♦ Tableau n°7 : Les résultats obtenus au terme des entretiens sur le PS n°3

Réponses obtenues	Effectif total	Nombre d'avis favorables	Pourcentages
La collaboration peu efficace entre la mairie et les différents acteurs du territoire	31	20	64%
L'appropriation insuffisante du processus d'élaboration du PDC		17	55%

Source : Les résultats des enquêtes, novembre 2012

La collaboration peu efficace entre la mairie et les différents acteurs du territoire a été attribuée par 64% des acteurs, comme cause

à la faiblesse des systèmes de relais de l'information aux populations à la base.

En outre, les données collectées à l'issue des enquêtes nous ont permis de relever chez 55% des acteurs, dont notamment les Chefs de villages et quartiers de ville, une appropriation insuffisante du processus d'élaboration du PDC. Une telle position est confirmée, à l'issue des entretiens menés avec cette catégorie d'acteurs. En effet, la plupart des Chefs de village et quartiers de ville interrogés au premier abord, n'avaient aucune idée de ce qu'est un « plan de développement ». Cet état de choses s'expliquait dans certains cas par l'analphabétisme. Cependant, dans d'autres cas, même après la description du processus de l'élaboration, le sens à donner au PDC n'était pas perçu. Les entretiens menés avec les Chefs de village et quartiers de ville ont permis de déceler un faible niveau d'appropriation du processus de l'élaboration du PDC. Le même constat a été mené au niveau de certains Conseillers et certains membres du comité de pilotage qui ont affirmé avoir participé au processus d'élaboration du PDC, mais n'ont pas été en mesure de décrire par eux-mêmes, l'aspect du processus auquel ils ont estimé avoir participé. Au demeurant, si au départ le processus d'élaboration du PDC a connu une certaine volonté d'implication des acteurs à divers niveaux, l'effectivité de cette implication ne s'est pas toujours établie.

Les analyses menées permettent de confirmer ou d'infirmer les hypothèses de recherche, puis d'établir le diagnostic de l'étude.

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses de recherche et établissement du diagnostic de l'étude

La vérification des hypothèses de recherche (A) permet de déceler les causes réelles des différents problèmes spécifiques. Les causes ainsi identifiées servent à l'établissement du diagnostic de l'étude (B).

A- Vérification des hypothèses de recherche

➤ Vérification de l'hypothèse n°1

L'hypothèse n°1 suppose le défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito comme étant dû à une faible perception par les élus, de l'intérêt de l'évaluation. Les données recueillies auprès des enquêtés et précédemment analysées ont révélé que la même cause a été retenue par 80% des acteurs interrogés. Ce taux étant supérieur au seuil de décision fixé, l'hypothèse n°1 est par conséquent confirmée.

➤ Vérification de l'hypothèse n°2

L'hypothèse n°2 considère que le faible niveau de consultation des communautés à la base s'explique par des contraintes de temps et de ressources financières. Ces mêmes raisons ayant été évoquées par 90% des acteurs interrogés, l'hypothèse n°2 se trouve ainsi également confirmée.

➤ Vérification de l'hypothèse n°3

L'hypothèse n°3 attribue la collaboration peu efficace entre le comité de pilotage et les différents acteurs du territoire comme cause à la faible efficacité des systèmes de relais de l'information aux populations à la base. 64% des acteurs interrogés ont retenu la même cause, confirmant ainsi l'hypothèse spécifique n°3 de l'étude.

Les causes ayant servi à la confirmation des hypothèses de recherche sont retenues comme causes réelles aux problèmes spécifiques de l'étude. En dehors de ces causes, les autres aspects évoqués par les enquêtés et vérifiés à l'issue des enquêtes méritent également d'être pris en compte dans l'établissement du diagnostic.

B- Établissement du diagnostic de l'étude

Le diagnostic de l'étude se présente ainsi qu'il suit :

➤ Éléments de diagnostic n°1

L'analyse des données recueillies auprès des acteurs enquêtés a permis de ressortir deux grandes tendances. En effet, en dehors de la faible perception par les acteurs locaux de l'intérêt de l'évaluation, la logique d'assistanat dans laquelle se trouvent certains acteurs interrogés mérite d'être mentionnée. Cette perception a été relevée notamment au niveau de certains membres du Conseil communal qui ne conçoivent pas l'évaluation comme une activité intégrée aux actions de développement et nécessitant la mobilisation du financement nécessaire. Elle est plutôt considérée comme une activité à part entière, nécessitant un financement extérieur avant d'être menée. Cette logique

de dépendance des financements extérieurs apparaît préjudiciable à l'idée d'auto-développement de la collectivité territoriale décentralisée et partant, à l'impulsion d'un réel développement local.

Ainsi, outre le faible intérêt accordé à l'évaluation, la logique d'assistanat dans laquelle se trouvent certains acteurs locaux expliquent le défaut de l'évaluation finale du PDC de première génération de Tori-Bossito. Le diagnostic est établi de la manière suivante :

La logique d'assistanat et la faible perception par les élus de l'intérêt de l'évaluation expliquent le défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito.

➤ Éléments de diagnostic n°2

Les contraintes de temps et de ressources financières sont à l'origine du faible niveau de consultation des communautés à la base dans le diagnostic participatif du PDC 2 de Tori-Bossito.

➤ Éléments de diagnostic n°3

Le faible niveau d'appropriation du processus et la collaboration peu efficace entre les acteurs du territoire justifient la faiblesse des systèmes de relais de l'information au cours de l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito.

Le diagnostic établi sert de base à l'identification des approches de solutions aux différents problèmes spécifiques de l'étude.

SECTION 2 : Approches de solutions

Le diagnostic de l'étude a permis d'identifier les causes réelles aux problèmes spécifiques. Ces causes constituent les variables sur lesquelles il faut agir, afin d'apporter une solution efficace aux différents problèmes spécifiques. À cet égard, les solutions sont proposées (paragraphe 1) et leurs conditions de mise en œuvre envisagées (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Propositions de solutions aux différents problèmes spécifiques

➤ Propositions de solutions au défaut de l'évaluation finale du PDC

Le problème spécifique n°1 est relatif au défaut de l'évaluation finale du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2 de Tori-Bossito. Le diagnostic a révélé comme causes réelles au problème, la logique d'assistanat et la faible perception par les élus, de l'intérêt de l'évaluation. De ce point de vue, la prise en compte de l'évaluation au titre des actions de développement local mises en œuvre requiert : la sensibilisation, la formation des élus sur l'intérêt de l'évaluation, l'anticipation et l'intégration de l'évaluation dans le budget communal.

- La sensibilisation sur l'intérêt de l'évaluation

La sensibilisation est une activité qui consiste à rendre une population-cible réceptive au contenu d'un message. Elle vise à faire prendre conscience d'un fait, d'une situation ou de la nécessité d'adopter un certain comportement. La sensibilisation est menée ici dans le cadre du PDC et notamment sur l'importance de l'évaluation.

L'évaluation du PDC incombe au Maire, en tant qu'organe exécutif au niveau local. Le Conseil communal en partage également la responsabilité, en raison de son statut d'organe délibérant. À cet égard, la sensibilisation se doit d'être orientée vers ce groupe d'acteurs parce qu'ils disposent, au premier chef, du pouvoir de prendre la décision d'évaluer le PDC. La sensibilisation peut prendre la forme d'une Communication pour un Changement de Comportement (C.C.C.). La C.C.C. est un processus destiné à agir directement sur le comportement d'un individu. Elle repose sur des contributions, des discussions, des échanges, visant à montrer à l'individu, la nécessité d'abandonner une situation dans laquelle il se trouve actuellement, pour une autre situation qui lui est profitable. Elle vise à déterminer l'individu à agir, à s'engager dans l'action. Ainsi appliquée aux élus locaux, la C.C.C. permet de les convaincre des avantages liés à la réalisation de l'évaluation, dans le cadre des actions de développement local mises en œuvre.

Outre la C.C.C., la formation des élus locaux est également envisageable.

- **La formation des élus locaux**

La formation est un moyen d'acquérir des connaissances, des compétences, des aptitudes nouvelles. Elle s'inscrit en ce qui concerne les élus, dans le renforcement de leurs capacités à intervenir au niveau local. Elle leur permet ainsi, d'un point de vue technique, de mieux s'approprier certaines notions, notamment celles relatives à l'évaluation. La formation constitue à cet égard une réponse favorable à la prise en compte de l'évaluation et plus généralement aux approches et concepts nouveaux qui naissent avec le contexte de la décentralisation.

À l'appui de la sensibilisation et de la formation, il importe que dans la pratique, les acteurs locaux fassent preuve d'une anticipation suffisante dans la programmation et la mise en œuvre de l'évaluation.

- **L'anticipation**

L'exécution du PDC donne lieu à la mise en œuvre de plusieurs projets de développement local. L'évaluation participative desdits projets de développement s'analyse en un processus qui requiert du temps. Une bonne planification et une bonne anticipation s'avèrent ainsi nécessaires pour son effectivité.

La concrétisation de l'évaluation nécessite en outre qu'elle soit prise en compte au titre du budget communal.

- La prise en compte de l'évaluation par le budget communal

La dotation d'une ligne budgétaire affectée à l'évaluation aussi bien initiale, à mi-parcours que finale du PDC est le signe d'une volonté manifeste d'évaluer les programmes ou projets de développement mis en œuvre à l'endroit des populations. Cette volonté doit dans le même temps être concrétisée par la mise en œuvre effective de l'évaluation et la production de rapports d'évaluation.

En dehors de l'évaluation du PDC, des propositions de solutions sont également envisagées quant à l'implication des communautés à la base.

➤ Propositions de solutions à la faible consultation des communautés à la base

L'implication suppose un préalable nécessaire : les populations doivent avoir une idée et une compréhension claires de leurs rôles et responsabilités.

- L'appropriation par les populations de leurs rôles et responsabilités

Le contexte de la décentralisation requiert d'une manière générale que les communautés à la base soient bien informées de leurs droits et de leurs obligations. Plus spécifiquement, elles doivent avoir une compréhension suffisante de leurs rôles et de leurs responsabilités dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre du

développement local. Un bon niveau d'implication doit ainsi permettre aux populations à la base de se sentir à la fois « auteur et acteur »²⁸ du développement local. Elles disposent de ce fait, d'une perception claire des enjeux qui se présentent à elles et de la manière dont elles peuvent contribuer efficacement au développement de leur propre localité. L'implication peut prendre la forme de l'Information - Éducation - Communication (I.E.C.) ou de la C.C.C. Il importe cependant de veiller à ce que les interventions dans ce cadre n'aient pas un caractère purement ponctuel, mais soient assurées de manière continue et efficace par des systèmes de relais au niveau local (les Chefs de village ou de quartiers de ville, les O.N.G., les leaders locaux par exemple).

En outre, l'intégration du facteur de la langue est indispensable. Les interventions devront prendre en compte aussi bien les langues que les dynamiques spécifiques observées au niveau des localités concernées. Ces différentes considérations apparaissent en définitive nécessaires pour garantir la participation massive et informée des populations.

Une fois les populations imprégnées de leurs rôles et responsabilités, un modèle de diagnostic participatif peut être envisagé.

²⁸ LANGLEY, P. MONDJANAGNI, A. FADÉ, B. GBÉDO, J.E. ADAMOUI, Z.B. et ALIDOU, M. (2006) : « **Les premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation** », éd. de Gérard Baltissen et Théa Hilhorst, Institut Royal des Tropiques (KIT), Amsterdam, p. 28

- Un modèle de diagnostic participatif

Le modèle de diagnostic participatif proposé suppose trois niveaux : le village, l'arrondissement et la commune.

◆ *Le village : premier niveau de diagnostic participatif*

Le village ou le quartier de ville est le niveau où se posent en dernier ressort les problèmes de développement. C'est également le point de chute ultime de toutes les actions de développement mises en œuvre. Il apparaît important à cet égard, d'envisager le diagnostic participatif en partant des unités administratives que sont : les villages et quartiers de ville.

- L'évaluation, l'identification et la priorisation des besoins

La prise en compte des villages et quartiers de ville présente un avantage majeur. Il est celui de pouvoir combiner l'activité de l'évaluation avec celles de l'identification et de la priorisation des besoins des populations. Les projets de développement sont généralement menés à l'endroit des populations. Le diagnostic est donc l'occasion de procéder à une évaluation des actions de développement préalablement mises en œuvre. L'évaluation est ici rendue participative, c'est-à-dire qu'elle est menée directement avec les bénéficiaires des programmes et projets de développement. À l'issue de l'évaluation, les communautés à la base procèdent par elles-mêmes, à l'identification et à la priorisation de leurs besoins. Mais la question de fond qui se pose à ce niveau est de pouvoir établir

précisément les modalités pratiques de la participation. À ce propos, deux options sont envisageables :

→ 1^{ère} option : *les regroupements villageois*

La première option se rapporte aux regroupements villageois. Les populations des villages et quartiers de ville sont ici constituées en de petits groupements, aux fins de procéder à l'identification et à la priorisation de leurs besoins. Ces groupements peuvent également émettre des idées, quant à leur perception future de la localité ou de la commune. Il importe néanmoins que les regroupements prennent en compte certains critères (statut social, sexe, âge, leadership, etc.) ou soient effectués en fonction d'objectifs précis.

Cette option présente l'avantage d'assurer une richesse et une certaine qualité des informations recueillies. Elle offre également la possibilité d'amener les populations à échanger, à discuter entre elles, à harmoniser leur perception des problèmes de développement qui se posent dans leur localité.

Cette option présente par ailleurs, l'inconvénient d'être difficilement applicable à un nombre très élevé de villages et quartiers de ville. Aussi, requiert-elle de la part des animateurs locaux une bonne maîtrise et un bon niveau de technicité afin d'assurer la qualité des informations recueillies. Enfin, lorsque le processus s'étale sur

plusieurs jours, il présente un risque réel d'instabilité quant à la taille de la population²⁹.

→ 2^{ème} option : la représentation

La deuxième option procède de la représentativité. Le diagnostic participatif s'opère ici, à partir d'un échantillon représentatif de la population. Cet échantillon est constitué de manière à refléter l'ensemble de la structure sociale du village ou du quartier de ville. Toutes les couches sociales y sont par conséquent représentées (les ménages, les jeunes, les enfants, les vieux, les paysans, commerçants, artisans, les personnes handicapées, les leaders, les sages, etc.).

Cette option présente l'avantage d'une grande stabilité³⁰ et d'une souplesse. Elle est applicable à un nombre élevé de villages ou de quartiers de ville.

Toutefois, elle comporte des exigences. Elle requiert une bonne analyse du milieu, afin d'identifier et de prendre en compte les différentes composantes sociales. Aussi, nécessite-t-elle une grande objectivité dans le choix des participants et dans la détermination de leur nombre.

Une fois les besoins identifiés et priorisés, le deuxième niveau d'analyse est le niveau de l'arrondissement.

²⁹ Le nombre de participants s'avère en effet difficilement maîtrisable et peut, dans ce cas, varier à la hausse ou à la baisse d'un jour à un autre.

³⁰ Ici, les composantes de l'échantillon sont connues avec précision. Même dans l'hypothèse où le processus s'étalerait sur plusieurs jours, la taille de l'échantillon demeure fixe.

◆ *Le niveau de l'arrondissement*

Le diagnostic participatif s'effectue à ce niveau avec les acteurs de développement de l'arrondissement (chefs religieux, sages, O.N.G., représentants de groupements associatifs divers, opérateurs privés et autres acteurs de la société civile, Chefs de village, Conseillers communaux, etc.). Ces différents acteurs sont invités aux fins de fournir des informations complémentaires et de procéder à la centralisation des informations recueillies au niveau des villages et quartiers de ville. À terme, le diagnostic effectué permet d'identifier au niveau de chaque arrondissement, les priorités par village et quartier de ville.

Il est indispensable que les acteurs invités au niveau de l'arrondissement, tout comme au niveau de la commune, répercutent l'information aux populations à la base³¹. Cette mesure vise à garantir l'implication, au fur et à mesure de la progression dans la démarche de l'élaboration du PDC.

◆ *Le niveau de la commune :*

C'est l'étape de l'élaboration du PDC où sont programmées les priorités retenues par les populations à la base. Elle réunit l'ensemble des acteurs de développement de la commune. Ils procèdent à la programmation sur la base des informations recueillies au niveau des arrondissements et en considération de la cohérence nécessaire à

³¹ Les Chefs d'Arrondissement, les chefs de village et quartiers de ville, les ONG, les représentants de mouvements associatifs assurent ici un rôle primordial de relai de l'information.

établir avec les outils d'aménagement spatial. Les priorités servent ainsi à l'identification de programmes et projets de développement.

Il importe par ailleurs de préciser qu'avec le niveau de diagnostic envisagé, l'horizon du plan de développement devrait être déterminé en fonction des objectifs et des priorités du développement.

- Le plan d'action villageois : un enjeu du modèle proposé

Les besoins exprimés et priorisés par les populations à la base permettent d'envisager l'élaboration d'un plan d'action villageois. Il s'agit d'un plan spécifique aux villages et quartiers de ville. Le plan d'action villageois définit un cadre d'intervention axé sur les priorités par village et quartier de ville. Il permet ainsi, d'orienter de manière rationnelle et efficace les actions de développement. De ce fait, lorsqu'un projet de développement (construction d'un puits ou d'une école, par exemple) est envisagé au niveau communal, il est plus facile d'orienter l'investissement en fonction des villages ou quartiers de ville où se posent les besoins correspondants. Le plan d'action villageois se présente à cet égard, comme un outil de la mise en œuvre pertinente et participative du PDC.

➤ Propositions de solutions à la faiblesse des systèmes de relais de l'information au cours de l'élaboration du PDC

Le diagnostic établi révèle comme causes réelles à la faiblesse des systèmes de relais de l'information : d'une part l'appropriation insuffisante du processus d'élaboration du PDC par certains acteurs et

d'autre part la collaboration peu efficace entre le comité de pilotage et les acteurs du territoire.

Les solutions au problème résident dans la bonne perception par les autorités locales du bien-fondé de la participation. À cet effet, à l'appui de la sensibilisation et de la formation des élus locaux, un système de relais de l'information peut être envisagé. Il associe les élus et les différents acteurs du territoire. À cet égard :

- la mairie de Tori-Bossito devrait procéder à l'identification des différents acteurs de son territoire (O.N.G., Conseils de villages et de quartiers de ville, groupements et autres mouvements associatifs de proximité des populations).

Ces différents acteurs sont ensuite impliqués dans le processus d'élaboration du PDC et servent de relais de l'information. Les relais sont retenus en fonction de leur dynamisme et de leur capacité contributive ;

- définir le contenu de la mission de chaque acteur : il est indispensable, pour chaque acteur de connaître avec précision la nature de ses interventions de même que les objectifs et les résultats qui en sont attendus. Les acteurs doivent avoir une idée claire de leurs rôles et responsabilités. Il importe, cependant de préciser que les interventions devront se limiter à la circulation de l'information et au besoin à la mobilisation sociale ;

- contrôler et suivre les interventions : le contrôle et le suivi sont utiles, aux fins de s'assurer du bon fonctionnement du dispositif ainsi que de la bonne perception par les populations des informations qui leur sont transmises.

Un système efficace de relais de l'information constitue un mécanisme intermédiaire permettant d'assurer la bonne circulation de l'information au fur et à mesure de l'élaboration comme de l'exécution du PDC.

Les solutions ainsi proposées au titre de la présente étude requièrent que soient formulées certaines recommandations, dans le cadre de leur mise en œuvre.

Paragraphe 2 : Recommandations

Les recommandations mettent à contribution plusieurs acteurs et sont ainsi formulées d'une part, à l'endroit de l'État et ses services déconcentrés, d'autre part à l'endroit des autorités locales.

➤ L'État et ses services déconcentrés

- Le pouvoir exécutif et l'opportunité d'un décret d'application

L'article 84 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin prévoit des dispositions qui se situent encore à un niveau général. Il est souhaitable à cet égard que l'État, à travers le pouvoir exécutif, prenne

un décret d'application des dispositions de cet article. Ce décret d'application présente un double intérêt :

- il permet d'apporter certaines précisions au processus d'élaboration du PDC, telles que les niveaux et les formes possibles d'implication des populations à la base. Il constitue un bon moyen pour systématiser l'évaluation. En vertu de son caractère exécutoire, ce décret permet également d'harmoniser les approches dans l'élaboration du PDC au niveau des communes ;
- le décret d'application permet en outre de connaître le sens précis à donner aux différents instruments prévus par la loi, la cohérence nécessaire à établir entre ces instruments dans le cadre du PDC de même que les modalités pratiques de leur élaboration.

- L'accompagnement nécessaire des services déconcentrés de l'État

Les services déconcentrés de l'État se doivent de marquer davantage de leur présence le processus d'élaboration du PDC afin d'en limiter toutes insuffisances ou incohérences. Mais leurs interventions ne sauraient s'inscrire que dans le cadre de l'assistance-conseil. Ils pourraient ainsi inciter les acteurs locaux à la prise en compte suffisante des aspects tels que : l'évaluation, les besoins et aspirations des populations, les différents instruments prévus par la loi dans le cadre de l'élaboration du PDC. Les services déconcentrés de l'État se doivent également d'inciter et d'orienter suffisamment les acteurs locaux, dans l'intégration des instruments d'aménagement

spatial aussi bien dans l'élaboration que dans la mise en œuvre du PDC.

En outre, étant souvent au contact des communes et ayant connaissance de leurs difficultés, ces services pourraient initier des formations à l'endroit des acteurs locaux afin de favoriser une bonne mise en œuvre du développement local.

➤ Les autorités locales

Il importe que les autorités locales recourent à l'assistance-conseil des services déconcentrés de l'État, dans le cadre de l'élaboration du PDC. L'appui technique des services de l'État s'avère en effet utile afin de maximiser les conditions de réussite du processus de l'élaboration du plan de développement.

En outre, les moyens financiers représentent un aspect déterminant à la mise en œuvre des solutions proposées. Ils sont requis aussi bien dans le cadre de l'évaluation que de la prise en compte des aspirations et besoins des populations à la base. À cet égard, le Maire et le Conseil communal doivent d'une part développer une stratégie d'accroissement des ressources locales propres et d'autre part, mettre à contribution d'autres sources de financement du développement local.

- Vers un accroissement des ressources locales propres

Les ressources locales propres se constituent des recettes fiscales et des recettes non fiscales. Elles excluent tout apport extérieur ou provenant de l'État. Il importe à cet égard, pour la commune de Tori-Bossito, dans l'optique d'accroître ses ressources propres :

- de procéder à l'identification et à la maîtrise de l'assiette fiscale afin d'avoir une bonne connaissance de la matière imposable ;
- de sensibiliser les populations et d'exécuter le PDC. La sensibilisation vise à assurer au niveau des populations, le consentement à l'impôt. Mais il ne suffit pas de faire adhérer les populations à la nécessité de contribuer aux impôts et taxes. La sensibilisation doit être renforcée par l'exécution effective et participative du PDC. Cette mesure favorise la confiance du citoyen et sa participation active à la mise en œuvre du développement local.

L'accroissement des ressources locales propres contribue au renforcement de la capacité financière de la commune. Il limite ainsi le degré de dépendance des financements extérieurs, dans la mise en œuvre du développement local.

- Vers la valorisation des potentialités naturelles

Les ressources naturelles et le patrimoine de la commune constituent de potentielles sources de recettes. Mais, à la seule condition que leur exploitation soit bien structurée et bien organisée. Tori-Bossito dispose de terres cultivables non exploitées, de carrières de sables, latérite et de graviers dont la valorisation est assurément génératrice de recettes pour la commune.

- Vers d'autres sources de financement : le partenariat public-privé

Le partenariat public-privé est un outil de financement du développement. Le concept est utilisé pour désigner une forme d'association entre le secteur public et le secteur privé. Cette forme d'association est destinée à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public³². Elle constitue un bon moyen de concertation et de participation des acteurs de développement à la mise en œuvre du développement local.

³² MARTY, F. VOISIN, A. TROSSA, S. (2006) : « Les partenariats public-privé »
<http://www.oecd.org/mena/governance/41768196.pdf>, p. 3

Conclusion

La décentralisation, pour ne pas demeurer un concept creux, requiert de la part des différents acteurs impliqués, une prise de conscience de leur rôle et de leurs responsabilités, de même qu'une volonté active de répondre aux exigences du développement local. L'étude de la participation des populations à la planification du développement de la commune de Tori-Bossito a permis de se rendre compte de la mesure de certains défis qui subsistent et des approches pour les lever.

Ainsi, le premier problème spécifique relève du défaut de l'évaluation finale du PDC de première génération, préalablement à l'élaboration de celui de deuxième génération. L'analyse du problème ressort comme causes réelles, la logique d'assistanat et la faible perception par les élus, de l'intérêt de l'évaluation. Face à cet état de choses, l'étude propose de sensibiliser et de former les élus locaux sur l'intérêt de l'évaluation. Elle suggère également aux élus de faire preuve d'une anticipation suffisante et d'inscrire l'évaluation au titre du budget communal.

En outre, un autre problème majeur a résidé dans le faible niveau de consultation des communautés villageoises dans le diagnostic participatif. L'analyse du problème révèle comme causes réelles les contraintes de temps et de ressources financières. En

considération desdites causes, il importe de faire prendre conscience aux populations de leurs rôles et responsabilités, dans la mise en œuvre du développement local. Aussi, un modèle de diagnostic participatif a-t-il été envisagé. Il part des villages et quartiers de ville pour venir aux niveaux de l'arrondissement et de la commune.

Le troisième problème spécifique se rapporte à la faiblesse des systèmes de relais de l'information à l'endroit des populations à la base. Deux causes réelles ont été identifiées au problème. Il s'agit d'une part du faible niveau d'appropriation du processus d'élaboration du PDC par les acteurs locaux et d'autre part, de la collaboration peu efficace entre les différents acteurs du territoire. La solution à ce problème réside dans la sensibilisation des élus, afin de leur faire percevoir l'intérêt de la communication en tant qu'outil de participation et de mobilisation sociale. Aussi, devraient-ils développer des stratégies permettant de relayer l'information de manière régulière et au besoin continuelle, aux populations à la base.

Aux différentes solutions proposées, des recommandations ont été formulées à l'endroit de l'État et ses services déconcentrés d'une part et des autorités locales, d'autre part.

Il importe que l'Exécutif prenne un décret d'application de l'article 84 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, afin de réglementer de manière plus précise le processus d'élaboration du plan de développement. Aussi, les services déconcentrés de l'État devraient-ils

marquer davantage de leur présence, le processus d'élaboration du PDC afin de prévenir certaines insuffisances.

Enfin, en ce qui concerne les autorités locales, elles doivent mettre en place un mécanisme de concertation ou de consultation garantissant l'implication effective des populations à la base. En outre, la bonne mise en œuvre du développement local nécessitant des moyens financiers, les élus locaux devraient recourir à des stratégies visant à accroître leurs ressources locales propres. Elles pourraient envisager entre autres : la maîtrise de leur assiette fiscale, la sensibilisation des populations à s'acquitter de leurs contributions fiscales, l'exécution participative du PDC afin de renforcer l'adhésion et la confiance des populations. Aussi, pourraient-elles instaurer un partenariat public-privé et valoriser les potentialités locales.

Les défis du développement local sont non négligeables. Il importe à cet égard que les collectivités territoriales décentralisées s'activent à les relever afin de contribuer substantiellement à l'amélioration des conditions de vie et d'existence des populations à la base. En l'état actuel du développement local au Bénin, l'on pourrait à juste titre se poser la question de savoir en quels termes apprécier les incidences de la mise en œuvre des plans de développement sur les conditions de vie des populations. Autrement dit, l'exécution du PDC contribue-t-elle fondamentalement à la réduction de la pauvreté dans les collectivités territoriales décentralisées au Bénin ? La question demeure entièrement ouverte à la recherche.

BIBLIOGRAPHIE

- La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948
- La Constitution béninoise du 11 décembre 1990
- BERTHOMÉ, J. et MERCOIRET J. (1993) : « *Méthode de planification locale pour les organisations paysannes d'Afrique sahélienne* », L'Harmattan, 349p.
- CHAMBAS, G. BRUN, J.F. GRAZIOSI, R. (2007) : « **La mobilisation de ressources propres locales en Afrique** », http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/La_mobilisation_de_ressources_propres_locales_en_Afrique.pdf
- DEMANTE, M.J. et TYMINSKY, I. (2008) : « **Décentralisation et gouvernance locale en Afrique, des processus, des expériences** », http://www.iramfr.org/documents/Decentralisation_Gouvernance.pdf
- GAYE, I. (2008) : « **Évaluation participative et développement local** », http://evaluation.francophonie.org/IMG/pdf/Developpement_local_et_Evaluation_participative.pdf
- GUÈYE, B. (2005) : « **Décentralisation et participation citoyenne : Évaluation participative de la décentralisation et amélioration de la transparence budgétaire** », http://fao08.fidafrique.net/metod_participativ-et-decentralisation.pdf

- HOUNMÈNOU, B. (2003) : « **Nouveaux modes de coordination des acteurs du développement local : cas des zones rurales au Bénin** », <http://developpementdurable.revues.org/1094>
- JÜTTING, J. (2005) : « **Décentralisation et réduction de la pauvreté** », <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/gouvernance/OECDdecentralisationpauvrete.pdf>
- LANGLET, P. MONDJANAGNI, A. FADÉ, B. GBÉDO, J.E. ADAMOUC, Z.B. ALIDOU, M. (2006) : « *Les premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation* », éd. de Gérard Baltissen et Théa Hilhorst, Institut Royal des Tropiques (KIT)-Amsterdam, 80p.
- M.C.L. /P.N.D.C.C., (2008) : « **Manuel de formation sur le suivi-évaluation des PDC intégrant le DCC** », 63p.
- M.D.G.L.A.A.T., (2007) : « **Guide pratique d'élaboration et de suivi des projets de développement local** », 105p.
- M.D.G.L.A.A.T., (2008) : « **Guide d'élaboration du plan de développement communal** », 51p.
- M.D.G.L.A.A.T., « **Recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application** », édition de décembre 2010
- MARTY, F. VOISIN, A. TROSSA, S. (2006) : « **Les partenariats publics-privés** », <http://www.oecd.org/mena/governance/41768196.pdf>

- SEBAHARA, P. (2000) : « **Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local, expérience d'une commune du Burkina Faso** », <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/gouvernance/Sebehara.pdf>

- TYMINSKY, I. et NDIAYE, M. (2007) : « **La décentralisation en Afrique : Réforme administrative ou nouvelle donne politique ?** » <http://www.iram-fr.org/pdf-publications/421.pdf>

ANNEXE :

Guide d'entretien :

Commune de Tori-Bossito : entretien en date du.....

Acteur enquêté :

I- Appréciations générales

La commune de Tori-Bossito a eu à élaborer et à exécuter son PDC de première génération. Au terme de l'exécution dudit PDC elle a élaboré récemment, en septembre 2012, son PDC de deuxième génération.

Quelles appréciations faites-vous du déroulement du processus d'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito ?

II- Le défaut d'évaluation du PDC

- 1- Certains constats ont marqué le déroulement du processus d'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito. Il s'agit entre autres, de la non-évaluation du PDC 1 préalablement à l'élaboration du PDC 2. Qu'est-ce qui selon vous explique cet état de choses ?
- 2- L'évaluation revêt-elle selon vous une importance dans le processus d'élaboration du PDC ? Laquelle ?
- 3- Que faire selon vous, pour une prise en compte de l'évaluation aussi bien dans l'élaboration que dans la mise en œuvre du PDC ?

III- Le faible niveau d'implication des communautés à la base dans le diagnostic participatif

- 1- Avez-vous participé au processus de l'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito ? En quoi la participation a-t-elle consisté ?
- 2- Le processus d'élaboration du PDC est-il descendu aux communautés des villages et quartiers de ville, dans la prise en compte des aspirations et des besoins ? Si non, pourquoi ?
- 3- Pensez-vous que la prise en compte des aspirations et des besoins à la base est utile ? Si oui, que faire pour la rendre effective, dans l'élaboration des futurs PDC de la commune ?

IV- La faiblesse des systèmes de relais de l'information à l'endroit des populations au cours de l'élaboration du PDC

- 1- En quels termes s'est manifestée l'implication des populations au cours de l'élaboration du PDC de deuxième génération de Tori-Bossito ?
- 2- En dehors de la sensibilisation préalable au démarrage du processus, a-t-il existé d'autres moyens d'information et de communication sur les avancées au processus ? Si non pourquoi ?
- 3- L'implication continue des populations à la base présente-t-elle un intérêt ? Si oui, que faire pour l'intégrer dorénavant aussi bien dans le processus d'élaboration que d'exécution du PDC ?

V- Éléments d'appréciation de l'acteur enquêté

Niveau d'appropriation du processus de l'élaboration du PDC

Critères	Éléments d'analyse
Bon	<ul style="list-style-type: none"> - évocation de quelques étapes du processus - description plus ou moins détaillée du déroulement du processus (les étapes et les activités menées) - participation et capacité de restitution
Moyen	<ul style="list-style-type: none"> - description sommaire du processus - participation et capacité de restitution
Faible	description sommaire du processus

Niveau d'implication dans le processus de l'élaboration du PDC

Éléments d'appréciation
<ul style="list-style-type: none"> - Présence au cours du déroulement du processus - Rôle joué - Capacité de l'acteur à décrire l'étape à laquelle il a participé lors de l'élaboration du PDC

TABLE DES MATIÈRES

Identification du jury.....	i
Déclaration d'engagement.....	ii
Dédicaces.....	iii
Remerciements.....	iv
Les sigles.....	v
Liste des tableaux.....	vii
Résumé.....	viii
Sommaire.....	x
Introduction	1
Chapitre préliminaire : DES OBSERVATIONS DE STAGE À LA PROBLÉMATIQUE DE LA PARTICIPATION ACTIVE DES POPULATIONS À LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT DE TORI-BOSSITO.....	4
Section 1 : Présentation de la commune, de l'administration communale de Tori-Bossito et restitution des principaux constats.....	5
<u>Paragraphe 1</u> : Présentation de la commune et de l'administration communale de Tori-Bossito.....	5
A- Présentation sommaire de la commune de Tori-Bossito.....	6
B- Présentation de l'administration communale de Tori- Bossito.....	7
<u>Paragraphe 2</u> : Restitution des principaux constats.....	9
A- Constats relevant de la commune de Tori-Bossito.....	9
B- Constats relevant de l'organisation et du fonctionnement de l'administration communale.....	15

<u>Section 2</u> : Choix, justification et spécification de la problématique de l'étude.....	28
<u>Paragraphe 1</u> : Choix de la problématique de l'étude.....	28
<u>Paragraphe 2</u> : Justification et spécification de la problématique de l'étude.....	30
<u>Chapitre premier</u> : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE.....	32
<u>Section 1</u> : Cadre théorique de l'étude.....	33
<u>Paragraphe 1</u> : De la vision globale de résolution de la problématique, aux hypothèses de recherche....	33
<u>Paragraphe 2</u> : Revue de littérature.....	42
<u>Section 2</u> : Méthodologie de l'étude.....	51
<u>Paragraphe 1</u> : Approche théorique de la recherche.....	51
<u>Paragraphe 2</u> : Approche empirique de la collecte des données...	54
<u>Chapitre deuxième</u> : RÉSULTATS DE RECHERCHE ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE PARTICIPATION ACTIVE DES POPULATIONS À LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL.....	58
<u>Section 1</u> : Analyse des données et vérification des hypothèses.....	59
<u>Paragraphe 1</u> : Présentation et analyse des données.....	59
A- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°1.....	59
B- Présentation et analyse des données relatives aux problèmes spécifiques n°2 et 3.....	61

<u>Paragraphe 2</u> : Vérification des hypothèses de recherche et établissement du diagnostic de l'étude.....	64
A- Vérification des hypothèses de recherche.....	64
B- Établissement du diagnostic de l'étude.....	65
Section 2 : Approches de solutions.....	67
<u>Paragraphe 1</u> : Propositions de solutions aux différents problèmes spécifiques.....	67
<u>Paragraphe 2</u> : Recommandations.....	78
Conclusion	83
Bibliographie.....	86