



MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



UNIVERSITE D'ABOMEY - CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

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

OPTION :

Administration des Finances (AF)

FILIERE :

Planification et Développement Local (PDL)

ANNEE ACADEMIQUE : 2011-2012

**PROBLEMATIQUE D'ELABORATION DES PDC DE 2^{EME}
GENERATION DANS LE DEPARTEMENT DE L'OUEME : CAS
DES COMMUNES DE PORTO-NOVO ET D'AKPRO-MISSERETE**

Réalisé et soutenu par :

KANMADOZO M. Hartmann David J.

Sous la direction de:

Tuteur de stage :

Joachim. APITHY

Chef Service de la Planification
et de l'Aménagement du Territoire
à la Préfecture de Porto-Novo

Directeur de Mémoire :

Dr Mathias K. POFAGI

Enseignant à l'ENAM

Février 2013



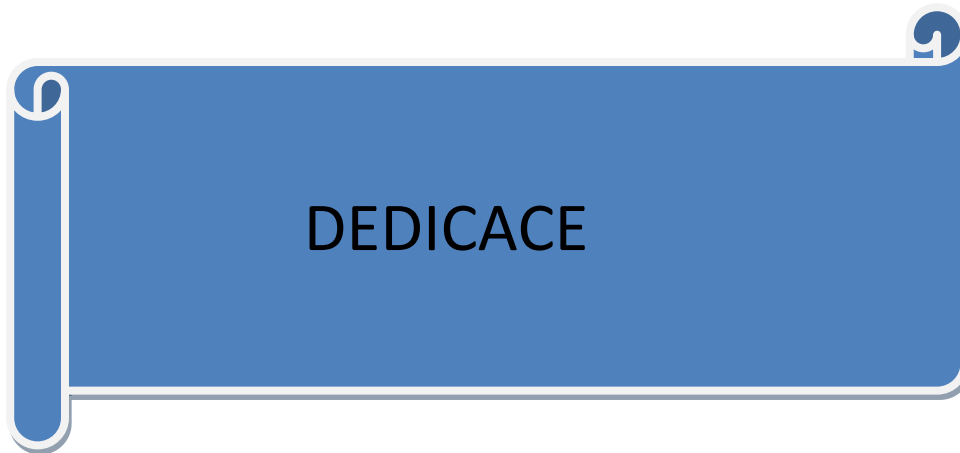
IDENTIFICATION DU JURY

Président : Placide CLEDJO

Vice-président : Bruno AKAPKO

Membres : Gustave EYEBIYI

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



A mon père **Robert KANMADOZO** et à ma mère **Pétronille NASSARAH**, qui m'ont soutenu durant toute ma formation. Trouvez en ce travail le fruit de vos multiples sacrifices.

A mes **sœurs : Tania, Casilda et Amaelle** pour les inciter à l'effort.



REMERCIEMENTS

- A mon directeur de mémoire, monsieur Mathias POFAGI pour votre disponibilité constante malgré vos multiples et lourdes occupations. Nous avons bénéficié de vos sages conseils et de votre grande sollicitude ;
- A tous nos formateurs de l'Ecole nationale d'administration et de magistrature (ENAM), vous avez bien voulu, à travers de riches enseignements, nous laisser une part de vos connaissances professionnelles ;
 - A mon maître de stage monsieur Joachim APITHY, votre soutien a été bénéfique, aussi bien durant notre stage que pendant la réalisation de ce travail ;
 - Aux membres du Jury, vous avez accepté de consacrer votre précieux temps à l'appréciation de ce travail ;
- A monsieur Bienvenu FONTON, chef du service de la tutelle, du contentieux, de la coopération décentralisée et de l'intercommunalité à la préfecture de Porto-Novo, pour votre sympathie, votre soutien et vos conseils ;
Aux agents de la préfecture des départements de l'Ouémé et du Plateau

spécialement les sieurs, Placide AYI et Raphiou SANNI, vos sympathies et soutiens m'ont été d'un grand appui ;

- A ma très chère Rudie ZOKPODO, pour le soutien considérable que tu m'as apporté lors de la réalisation de ce travail;
- A mon ami SACRAMENTO Gildas Olympio pour tes conseils aides et soutiens de tout genre durant cette formation ;
- A tous mes camarades de promotion de la filière Planification et Développement Local ;
- A mes amis TCHIBOZO Régis, AHLE Francis, FATINDE Josias, FOLLY Martin, dos SANTOS José-Mady, SEMASSOU Stephen, FOSSOU Gladstone, AKANNI Giress, pour l'amitié inconditionnelle que me procure chacun de vous ;
- A tous ceux qui m'ont beaucoup aidé et soutenu de diverses manières et dont la discrétion me recommande de taire le nom.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

- CAD** : Conférence Administrative Départementale ;
- CDCC** : Conseil Départemental de Concertation et de Coordination ;
- CTD** : Collectivité Territoriale Décentralisée ;
- DDPD** : Direction Départementale de la Prospective et du Développement ;
- MD** : Maison de la Décentralisation ;
- MDGLAAT** : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire ;
- PACTE**: Projet d'Appui aux Collectivités Territoriales ;
- PAI** : Plan Annuel d'Investissement ;
- PDC**: Plan de Développement Communal ;
- PDDC** : Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal ;
- PDM** : Plan de Développement Municipal ;
- PTA** : Plan de Travail Annuel;
- PTF** : Partenaire Technique et Financier ;
- RAT** : Réforme de l'Administration Territoriale ;
- SNV** : Organisation Néerlandaise de Développement

LISTE DES TABLEAUX

	Pages
Tableau N°I : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt.....	22
Tableau N°II : Tableau de bord.....	22
Tableau N°III : Présentation des modalités de déroulement de l'enquête.....	46
Tableau N°IV : Présentation des données relatives au problème spécifique n°1 issues de l'enquête menée auprès des agents des structures déconcentrées.....	52
Tableau N°V : Présentation des données relatives au problème spécifique n°2 issues de l'enquête menée auprès des agents des structures déconcentrées.....	53
Tableau N°VI : Présentation des données relatives au problème spécifique n°2 issues de l'enquête menée auprès des agents des structures déconcentrées.....	53
Tableau N°VII : Présentation des données relatives au problème spécifique n°3 issues de l'enquête menée auprès des agents des structures déconcentrées.....	54
Tableau N°VIII : Présentation des données relatives au problème spécifique n°1 issues de l'enquête menée auprès des agents de la mairie d'Akpro-Missérété.....	56
Tableau N°IX : Présentation des données relatives au problème spécifique n°2 issues de l'enquête menée auprès des agents de la mairie d'Akpro-Missérété.....	57
Tableau N°X : Présentation des données relatives au problème spécifique n°3 issues de l'enquête menée auprès des agents de la mairie d'Akpro-Missérété.....	58
Tableau N°XI : Présentation des données relatives au problème spécifique n°1 issues de l'enquête menée auprès des agents de la mairie de Porto-Novo.....	60
Tableau N°XII : Présentation des données relatives au problème spécifique n°2 issues de l'enquête menée auprès des agents de la mairie de Porto-Novo.....	61

Tableau N°XIII : Présentation des données relatives au problème spécifique n°2 issues de l'enquête menée auprès des agents de la mairie de Porto-Novo.....	62
Tableau N°XIV : Présentation des données relatives au problème spécifique n°3 issues de l'enquête menée auprès des agents de la mairie de Porto-Novo.....	63

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Collectivité territoriale : expression désignant des entités de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, auxquels l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues. (Lexique des termes juridiques, 13^{ème} Edition 2001).

Décentralisation : « La décentralisation est le transfert du pouvoir de décision à des autorités librement élues par les intéressés eux-mêmes, à qui on a reconnu des intérêts distincts et la compétence de gérer eux -mêmes ou de faire gérer par leurs élus ces intérêts» (WALINE 1992). Elle « évoque l'idée d'une collectivité locale qui, bien qu'englobée dans une collectivité plus vaste, s'administre elle-même et gère ses propres affaires». (André de LAUBADERE 1999).

Plan : Le Plan, produit essentiel de la planification du développement, se présente sous la forme d'un document qui comporte un diagnostic (contraintes et atouts), des objectifs et des priorités, des stratégies et un plan d'actions (ensemble de projets, de mesures, de stratégies de mise en œuvre, etc.), ainsi que des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs. Il éclaire les choix et oriente les interventions des différents acteurs.

Les plans sont différenciés suivant leur étendue et leur durée.

Suivant l'étendue, on distingue :

- des plans nationaux (globaux au niveau d'un pays) ;
- des plans sectoriels (au niveau d'un pays, mais couvrant un secteur ou un domaine donné, tel un plan agricole, un plan énergétique, etc.);
- des plans régionaux (à l'échelle des départements) ;
- des plans locaux (couvrant une commune).

Par rapport à la durée, on distingue :

- des plans à court terme, couvrant une période de un à deux (1 à 2 ans) ;
- des plans à moyen terme, de trois à sept (3 à 7) ans, avec une pratique plus courante des plans quinquennaux ;
- des plans à long terme, allant au-delà de sept ans (10 ans, 15 ans et quelquefois 20 ans). (Mathias POFAGIE. Module du cours de Problématique d'élaboration du PDC, 2011).

Programme : groupe de projets ou d'activités connexes qui sont conçus et gérés de manière à répondre à un besoin particulier du public. (Mathias POFAGIE. Module du cours de Problématique d'élaboration du PDC, 2011).

Projet : ensemble d'activités interdépendantes fournies par une organisation, un groupe, un individu afin de produire dans des délais et selon un budget et une qualité définis, des résultats concrets et spécifiques permettant d'atteindre un but particulier et des objectifs recherchés. (Mathias POFAGIE. Module du cours de Problématique d'élaboration du PDC, 2011).

RESUME

Le Bénin a renforcé la démocratie à la base en enclenchant le processus de la décentralisation en 2003. Il revient désormais aux collectivités territoriales décentralisées de définir leurs objectifs de développement et de les mettre en œuvre par leur Plan de Développement Communal (PDC). Près de trois ans après le terme des PDC de 1^{ère} génération des communes des départements de l'Ouémé et du Plateau, un constat majeur retient l'attention : il s'agit de la difficulté d'élaboration des PDC de 2^{ème} génération. La méthodologie du présent travail combine les approches empiriques et théoriques sur la base desquelles il a été procédé à l'identification des problèmes tels que les difficultés de mise en œuvre de l'intégralité des projets inscrits dans les PDC, la non appropriation du PDC par les autorités communales et le retard observé dans le renouvellement des plans.

Ainsi ce mémoire intitulé « **Problématique d'élaboration des PDC de 2^{ème} génération dans le département de l'Ouémé : cas des Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Misséré** » s'inscrit dans la recherche de solutions idoines pour améliorer la situation.

Les hypothèses de cette recherche ont conduit, au moyen de diverses investigations, à identifier les causes de la problématique, puis à proposer en dernier ressort les approches de solutions telles que l'élargissement du délai des PDC de cinq à dix ans suite à un dialogue concerté entre tous les acteurs publics concernés (autorités gouvernementales et locales).

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE: DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage.....	5
Paragraphe 1 : Présentation de la préfecture de Porto-Novo.....	5
Paragraphe 2 : Etat des lieux ou constats significatifs.....	9
Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude.....	19
Paragraphe 1 : Inventaire des résultats de l'état des lieux et regroupement des problèmes par centres d'intérêt.....	19
Paragraphe 2 : Choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique retenue.....	22
CHAPITRE PREMIER : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE A L'APPROCHE METHODOLOGIQUE	
Section 1 : Cadre théorique de l'étude.....	28
Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses.....	28
Paragraphe 2 : Revue de littérature.....	33
Section 2 : Méthodologie adoptée : approches théoriques et empiriques.....	42
Paragraphe 1 : Approche théorique.....	43
Paragraphe 2 : Approche empirique.....	44
CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES AUX APPROCHES DE SOLUTIONS	
Section1 : Collecte et analyse des données.....	46
Paragraphe 1: Collecte des données.....	46
Paragraphe 2 : Analyse des données et établissement du diagnostic.....	49
Section2 : Approches de solutions	66
Paragraphe 1 : Solutions aux problèmes spécifiques.....	67
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre	71
CONCLUSION GENERALE	74
BIBLIOGRAPHIE	76



INTRODUCTION

La Constitution béninoise, à travers son article 150 a prévu la création des collectivités locales. Celles-ci sont « des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, auxquels l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues ».

Les états généraux de l'administration territoriale organisés en 1993 ont posé les jalons pour l'amorce du processus de décentralisation dont les enjeux majeurs sont la démocratie locale et le développement à la base. Ceci s'est concrétisé à travers l'adoption des lois de la décentralisation et l'organisation des élections locales en 2003.

Il est justement prévu par ces textes de lois un outil efficace de prévision, et de gestion optimale des ressources locales en vue de réaliser le développement local. Il s'agit du Plan de Développement Communal (PDC). En effet l'article 84, alinéa 1 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin dispose que : « la Commune élabore et adopte son Plan de Développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de développement à l'ensemble de la population ». Les

Communes sont habilitées elles-mêmes désormais à définir les bases et orientations de leur développement de concert avec toutes les couches sociales à tous les niveaux de leur territoire.

Le PDC s'impose donc comme un document nécessaire et impératif, un outil efficace de développement, pour toutes les Communes du Bénin.

C'est ainsi que la plupart des Communes du Bénin, ont procédé à l'élaboration de leurs premiers PDC en 2004. Ces PDC dont la durée de vie est de cinq ans devraient être achevés normalement en 2009 afin qu'un nouveau cycle d'élaboration démarre.

Cependant, près de trois ans après l'échéance prévue de ces PDC, un constat général retient notre attention : les Communes du Département de l'Ouémé et du Plateau connaissent des difficultés considérables dans l'élaboration de leurs PDC 2^{ème} génération. La moitié des Communes de ces deux Départements n'a toujours pas élaboré leurs PDC (cas de Porto-Novo, Adjarra, Aguégoué, Bonou, Dangbo Kétou, Pobè), tandis que l'autre moitié (Adjohoun, Adja-ouère, Akpro-Missérété, Avrankou, Sakété, Ifangni, Sèmè-kpodji) y est parvenue en dépit du retard observé. Ceci amène à s'interroger sur les causes profondes qui expliquent une telle situation. Autrement dit pourquoi les PDC de la 2^{ème} génération tardent t-ils à être élaborés ? En effet on se pose les questions suivantes:

- ce retard ne serait-il pas dû à l'éventualité que la mise en œuvre des PDC de la 1^{ère} génération aurait connue d'insuffisances?
- la non appropriation du PDC par les autorités locales ne serait-elle pas en partie à la base du problème ?
- l'absence des moyens au niveau des Communes ne serait pas parmi les causes de cette situation ?

Ainsi, l'objectif principal de notre étude est de trouver les réponses à ces interrogations, en chercher les causes afin d'expliquer cette situation pour ensuite proposer des alternatives.

Afin d'y parvenir cette étude est orientée sur le thème intitulé **«Problématique de l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération dans le Département de l'Ouémé: cas des Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Misséré»**.

Cette étude est réalisée à partir des données théoriques et empiriques en vue de proposer des approches de solutions adéquates relatives aux problèmes identifiés (Chapitres premier et deuxième). Mais avant toute chose, il est judicieux de s'intéresser d'abord au cadre institutionnel de l'étude et au ciblage de la problématique (Chapitre préliminaire).

**CHAPITRE PRELIMINAIRE
DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE AU CIBLAGE
DE LA
PROBLEMATIQUE**

SECTION I : Cadre physique de l'étude et observations de stage

Cette section sera consacrée en deux parties à savoir : la présentation de la structure d'accueil de stage et les résultats issus de l'état des lieux.

PARAGRAPHE I : Présentation de la préfecture de Porto-Novo

Il s'agit ici de présenter dans un premier temps l'historique et la situation géographique de la préfecture, puis, dans un second temps, son organisation administrative.

A- Historique et situation géographique

1- Historique

L'histoire de l'administration territoriale du Bénin a été marquée essentiellement par deux périodes : la période coloniale et la période postcoloniale.

En effet, le décret n° 226/PCM/MI du 15 Décembre 1959 a permis d'instituer six (06) régions placées sous l'autorité des représentants du gouvernement appelés « délégués régionaux ». Ces régions sont dénommées: Sud-est, Sud, Sud-ouest, Centre, Nord-est et le Nord-Ouest. Après l'indépendance du Dahomey, actuel Bénin, toutes les régions ont été érigées en cercles grâce au décret n° 291/PCM/MI du 21 Octobre 1960. Par décret n° 292/PCM/MI du 21 Octobre 1960, tous les cercles ont reçu la dénomination de département et les délégués régionaux ont pris le titre de Préfet. Les six départements créés sont les suivants : l'Atacora, l'Atlantique, le Borgou, le

Mono, l'Ouémé et le Zou. La préfecture de Porto novo, créée dans ce cadre administrait le département de l'Ouémé qui prend en compte l'actuel département de l'Ouémé et celui du Plateau.

Le premier grand principe consacré par la mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) étant le couplage de la décentralisation avec la déconcentration, l'administration territoriale de la République du Bénin est assurée par les collectivités territoriales décentralisées et par les autorités des services déconcentrés de l'Etat. C'est dans ce cadre que douze départements ont été créés. Ceci répond à la disposition de l'article 1^{er} de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

2- Situation géographique

Situés au sud est du Bénin, les départements de l'Ouémé et du Plateau regroupent quatorze communes dont neuf (09) dans l'Ouémé (Adjarra, Adjohoun, Aguégus, Akpro-misserete, Avrankou, Bonou, Dangbo, Porto-Novo, Seme-kpodji,) et cinq (05) dans le Plateau (Adja-ouèrè, Ifangni Kétou, Pobè , Sakété) . Cet espace territorial que forment l'Ouémé et le Plateau est limité au nord par le département des collines, à l'ouest par le département du zou au sud ouest par les départements de l'atlantique et du littoral et à l'est par le Nigéria Sa superficie est de 4700 km² avec une population de 1137888 habitants. (RGPH2002).

Située à trois cents mètres du pont à l'entrée de la ville de Porto-Novo, la préfecture est séparée dudit pont par le domaine abritant les travaux de construction du nouveau siège de l'Assemblée Nationale. En termes

d'infrastructures, elle comprend un immeuble à deux étages que côtoie un bâtiment annexe.

B- Organisation administrative de la préfecture de Porto-Novo

Cette partie aborde successivement le rôle de l'autorité de tutelle et de ses collaborateurs puis, les services de la Préfecture.

1- Le préfet et ses collaborateurs

Cette partie sera consacrée dans un premier temps au rôle du Préfet puis, dans un second temps, à celui de ses collaborateurs.

1-1 Le rôle du préfet

Le Préfet est un haut fonctionnaire de l'Etat. Il est nommé par décret pris en Conseil des Ministres et est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département. En cette qualité, il est l'unique représentant du gouvernement et de chacun des Ministres pris individuellement. (Article 10 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin). Sous l'autorité des Ministres concernés, le Préfet coordonne les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans le département à l'exception des organes judiciaires, des receveurs départementaux des finances dans leur fonction de comptable public, et du Délégué du Contrôle Financier(DCF) en matière du contrôle des finances de l'Etat. (Article 11 de la loi n°97-028 du 15 Janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale). Aux termes des dispositions de l'article 141alinéa 1er de la loi n° 97-029 du15 Janvier 1999 portant organisation des communes

en République du Bénin, « le Préfet est l'unique autorité de tutelle de la commune ». Le pouvoir de tutelle sur la Commune comporte des fonctions :

- d'assistance et de conseil à la Commune, de soutien des actions de la Commune et d'harmonisation de ces actions avec celles de l'Etat ;
- de contrôle de légalité des actes pris par le Conseil Communal et le Maire ainsi que le budget de la Commune.

L'article 151 de la loi n°97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin dispose que l'autorité de tutelle effectue au moins une fois par an une visite de la Commune. Cette visite lui permet d'aller au contact des différents problèmes des autorités communales dans l'exercice de leurs missions.

Par ailleurs, le Préfet veille à l'application de la politique de la Nation, déterminée et conduite par le Chef du gouvernement. Il veille également à l'application des lois et règlements et apporte son concours à l'exécution des décisions judiciaires. Il est l'ordonnateur secondaire unique du budget national dans son département.

1-2 Les collaborateurs du préfet

Dans l'exercice de sa mission, le Préfet est assisté d'un secrétaire général, des chargés de missions, d'un haut fonctionnaire en matière de sécurité dans les Communes à statut particulier et des responsables des services et organismes déconcentrés de l'Etat dans le département.

2- Organisation des services de la préfecture de Porto-Novo

Régie par le Décret n° 2002-376 du 22 Août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale, l'arrêté n° 2004-

086/MISD/DC/SG/DGAT/DAE-SCA du 25 mars 2004, portant organigramme des préfectures et l'arrêté n°1/15/SG-SAG du 21 juin 2004 portant attribution, organisation et fonctionnement, la préfecture de Porto-Novo est composée des services ci-après :

- le Service des Affaires Générales (SAG);
- le Service des Affaires Financières (SAF);
- le Service de la Tutelle, du Contentieux de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (STCCDI) ;
- le Service de la Planification, de l'Aménagement du Territoire (SPAT);
- le Service de la Transmission Radio (STR);
- le Service des Chiffres (SCH);
- le Service de la Communication, des Archives et du Protocole (SCAP);
- le Secrétariat Administratif (SA);
- le Secrétariat Particulier (SP);
- le Service de la Sécurité, de la Protection Civile et des Affaires Sociales (SSPCAS);
- la Cellule de Passation de Marchés Publics (CPMP).

PARAGRAPHE II : Etat des lieux

A- Bilan des différentes actions menées à l'avènement de la décentralisation pour le renforcement du développement local

La République du Bénin a adopté aux sorties de la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, le régime démocratique caractérisé par le système du multipartisme. Ceci a conduit le pays à adopter la Constitution du 11 décembre 1990. Au nombre des principes de la constitution béninoise on

retrouve le principe de la démocratie à la base qui prévoit l'existence des Collectivités Territoriales Décentralisées s'administrent librement. C'est ce dont dispose l'article 21 de la loi 97-028 du 15 Janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin : « il est institué dans la structure de l'administration territoriale de la République, des collectivités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ». La loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin quant à elle vient en complément à cette règle en disposant 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. ». C'est le principe de la décentralisation qui trouve tout son fondement dans l'essence de ces dispositions légales. Bien que prévue par la loi fondamentale, la décentralisation n'a réellement connu son avènement qu'en décembre 2002 avec les premières élections communales organisées dans la période. Dès lors les collectivités territoriales décentralisées ont vu le jour et ont à leurs têtes les élus locaux qui devenaient les nouveaux artisans du développement local. Ces autorités communales désormais élues par les populations ne relèvent pas hiérarchiquement des Préfets de département mais sont plutôt soumises à leur tutelle pour tout ce qui a trait à l'exercice de leurs compétences. Elles sont dorénavant chargées de concevoir et de mettre en œuvre des projets de développement local pour répondre aux besoins, attentes et aspirations de leurs populations sur la base des ressources qui leur sont transférées par l'Etat et d'autres ressources qu'elles ont la charge de mobiliser.

En effet, les Communes sont désormais responsables de la définition des axes et orientations de leur développement de concert avec toutes les couches

sociales de leur territoire afin d'aboutir à un développement durable et pertinent. Cette compétence des Communes est contenue dans les textes de la décentralisation. Ainsi, la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin dispose en son article 84 alinéa 1 que : « **la Commune élabore et adopte son Plan de Développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de développement à l'ensemble de la population** ». Il ressort de l'analyse de cette disposition légale que le Plan de Développement Communal (PDC) apparaît, d'une part comme le document de planification stratégique devant mettre en exergue les besoins prioritaires de développement de la Commune en relation avec ses ressources disponibles et mobilisables, et d'autre part comme le Plan devant être le relais à la base des grandes orientations nationales et stratégiques de développement contenues dans les Plans nationaux .Dès lors le PDC devient un document important dont toutes les Communes du Bénin doivent se doter. Pour appuyer la dynamique d'élaboration des PDC, plusieurs approches méthodologiques ont été élaborées à travers divers guides d'élaboration de PDC. En effet, la SNV-Bénin et la Maison des Collectivités Locales avaient élaboré chacune au départ un guide. Le Projet Bénino-Allemand « Appui à la Planification Décentralisée » a appuyé en 2003, le Ministère en charge du Plan dans l'élaboration d'un guide de planification communale. Ensuite, courant fin 2003, ce fut au tour de la Mission de Décentralisation (MD) d'élaborer un guide qui s'appuie en grande partie sur les trois précédents.

Cinq ans après (soit en 2008), une harmonisation des approches méthodologiques pour plus de cohérence a été faite par le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), en partenariat avec le Programme

d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal(PDDC) et d'autres Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Le fruit de ces travaux de synthèse et d'harmonisation est le Guide d'élaboration du Plan de Développement Communal édité en 2008.

Les textes de la Décentralisation ont prévu par ailleurs, des dispositifs permettant aux Collectivités Territoriales Décentralisées(CTD) d'être appuyées techniquement dans cette tâche assez délicate qu'est l'élaboration du PDC. Au nombre de ces dispositifs figure le rôle d'appui technique et institutionnel que doivent jouer les structures déconcentrées de l'Etat sous la coordination du Préfet de Département. L'implication des services déconcentrés de l'Etat dans le processus d'élaboration des Plans de Développement Communal (PDC) est liée à l'exercice de la tutelle administrative.

Le Préfet est chargé de la tutelle administrative des différentes Communes de son ressort. Sa tutelle s'exerce en deux volets à savoir le contrôle de légalité et l'assistance conseil.

Par le contrôle de légalité, le Préfet exerce un examen minutieux sur tous les actes ainsi que les budgets des Communes en vue de la sauvegarde de l'intérêt général et du respect de la légalité. Dans ce cadre il existe un Comité départemental de contrôle de légalité mis sur pied à la Préfecture des Départements de l'Ouémé et du Plateau qui se réunit régulièrement du moins une fois par semaine pour procéder à l'examen des actes qui leur sont soumis par les Collectivités Territoriales Décentralisées.

Toujours dans cette dynamique, le Préfet est assisté par chaque directeur ou chef de service départemental dans son secteur d'activité à travers la Conférence Administrative Départementale (CAD), laquelle est prévue par l'article 12 de la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin. Il a été prévu dans le

processus d'élaboration du Plan de Développement Communal une étape de mise en cohérence du Plan avec les orientations et stratégies nationales. Les services déconcentrés de l'Etat, dans le cadre de la Conférence Administrative Départementale constituent la cheville ouvrière de cette mise en cohérence.

A l'étape « adoption-approbation-popularisation », il s'agira de contrôler l'arrimage du PDC avec les orientations nationales et de procéder à son approbation. Afin de leur permettre de bien s'acquitter de cette fonction de contrôle, le Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique, suite à l'actualisation du schéma de mise en cohérence des Plans de Développement Communal, a procédé à l'élaboration en septembre 2008 du guide méthodologique de mise en cohérence des plans de développement communal avec les orientations nationales de développement. Il s'agit d'un guide à l'intention des autorités préfectorales dans le but de les aider à établir la cohérence des PDC avec les orientations nationales de développement.

Dans le but d'aller au bout de cette disposition, le Préfet, des Départements de l'Ouémé Plateau, a mis sur pied suite à la prise de l'arrêté préfectoral Année 2009-N°1-509/SG/SPAT/SA, un comité technique de mise en cohérence des PDC de l'Ouémé Plateau. Ce comité est composé de cadres de la Préfecture et des services déconcentrés et se réunit en session sous la présidence du Secrétaire Général des Départements pour apprécier les PDC à lui soumis en vue de leur approbation par le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC). Ce comité technique contribue de par ses recommandations et avis formulés à une amélioration de la qualité des PDC.

Ainsi ce comité est chargé :

- d'assister les Communes dans l'élaboration des PDC ;

- de veiller à ce que ses plans de développement communal s'alignent sur les grandes orientations nationales notamment :
 - les objectifs du millénaire pour le développement ;
 - les politiques et stratégies sectorielles ;
- d'élaborer un dossier technique de mise en cohérence des plans de développement communal avant leur examen, par le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC)

Quant à l'assistance conseil qui est le second volet de la tutelle administrative il s'exerce à deux niveaux.

D'une part, au niveau des services de la Préfecture notamment le Service de la Tutelle, du Contentieux, de la Coopération Décentralisée, et de l'Intercommunalité (STCCDI). A cet effet beaucoup de séances de formations à titre gratuit sont régulièrement organisées au profit des autorités communales, de leurs collaborateurs et personnels en vue du renforcement de leurs capacités techniques. A titre illustratif on peut citer :

- la formation sur la rédaction administrative à Adjarra ayant réuni les participants venant de toutes les Communes des Départements de l'Ouémé et du Plateau ;
- la formation sur la gestion du temps tenue à Ifangni en Novembre 2009 ;
- la formation sur la gestion de l'environnement qui a été tenue à Adjohoun le 08 Octobre 2009 ;
- la formation sur l'accueil et les Relations Publiques à Sakété le 3 Décembre 2009 ;
- l'atelier sur les textes essentiels de la Décentralisation les 10 et 11 Novembre 2009 à Kétou ;

- la formation sur la Gestion des Ressources Humaines le 9 Décembre 2009 à Avrankou ;
- l'atelier de renforcement des capacités des élus locaux tenu à Porto-Novo le 21 Décembre 2009.

Cependant le service chargé de conduire le dispositif d'assistance conseil à la Préfecture souffre de l'insuffisance qualitative et quantitative de Ressources Humaines.

D'autre part l'assistance-conseil est fournie également par les services déconcentrés du département tels la Direction Départementale de la Prospective et du Développement, la Direction Départementale des Travaux Publics, la Direction Départementale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Environnement etc. Ainsi en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des PDC on peut citer à titre d'exemple l'assistance conseil fournie par la Direction Départementale de la Prospective et du Développement (DDPD) au profit des Communes par la programmation des activités ci-après en 2011 :

- appui aux communes à l'évaluation de la fourniture des services sociaux de base aux populations en 2011 ;
- appui aux communes dans l'élaboration de leur Tableau de Bord Stratégique (TBS) ;
- appui aux communes dans l'élaboration de leur Plan de Travail Annuel (PTA) 2012-2013 ;
- suivi de la mise en œuvre des Plans Annuels d'Investissement (PAI) et des microprojets sociocommunautaires ;
- collecte des données pour l'élaboration du répertoire des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ;
- sensibilisation des responsables des services administratifs des mairies en constitution et en conservation des archives communales ;

- appui au renforcement des capacités des cadres des mairies en planification et en suivi évaluation ;
- appui au renforcement des capacités des cadres des mairies en techniques de mobilisation des ressources.

Il faut noter que la majorité de ces activités de formations prévues a été réalisée à l'exception des deux dernières en raison de problèmes de régularisation au niveau du circuit financier. Ceci démontre le malaise de l'insuffisance des crédits alloués à l'assistance conseil auquel on associe l'insuffisance du personnel qualifié au sein des structures déconcentrées devant coordonner l'assistance conseil. Les personnels sont en effet très limités et comprennent peu de cadres de catégorie A. Les agents étant chargés de plusieurs fonctions à la fois, en raison de leur nombre insuffisant arrivent, difficilement à coordonner toutes ces activités. Globalement on peut quand même conclure que le dispositif d'assistance conseil est fonctionnel, sous réserve des faiblesses relevées.

B- Les difficultés relevées dans la gouvernance des PDC

Dans les Départements de l'Ouémé et du Plateau, les premiers PDC ont été élaborés, adoptés et approuvés dans les années 2004 et 2005. Ces PDC qui ont été pour la plupart élaborés avec l'appui considérable tant au niveau financier que technique des Partenaires Techniques et financiers (PTF), sont des plans quinquennaux destinés à s'achever en 2009.

Les observations ont permis de constater que la plupart des Communes n'ont pas pu achever l'intégralité des projets programmes des PDC de 1^{ère} génération lors de leur mise en œuvre. On relève une mise en œuvre partielle dans la plupart des Communes. En témoignent les observations faites à

l'examen de la mise en œuvre du PDC de 1^{ère} génération de la Commune d'Akpro-Missérété. En effet à l'analyse, on constate que tous les Projets et programmes prévus au départ n'ont pas tous été réalisés lors du terme du plan. Ainsi on note par exemple que sur un budget prévisionnel de 3.893.036.000 FCFA, les projets réalisés s'élèvent à 2.676.958.387 FCFA soit un taux de réalisation de 69%(source PDC 2 d'Akpro-Missérété).

Le bilan de mise en œuvre du PDC de 1^{ère} génération de la Commune de Kétou présente la même insuffisance. Au cours du quinquennat (2005-2009), la Commune de Kétou a réalisé 15 projets sur les 24 prévus pour un coût total de 3 700 000 000 FCFA soit un taux de réalisation physique de 63% et un taux de réalisation financière de 75% (source feuille de route 2009-2012 de Kétou).

Le même constat est fait en ce qui concerne la mise en œuvre du Plan de Développement Municipal (PDM) de 1^{ère} génération de la ville de Porto-Novo. On remarque que les projets et programmes mis en œuvre pendant la période du PDM de 1^{ère} génération ne rentrent pas tous dans le cadre des prévisions initiales. On dénombre de nombreuses réalisations non référencées aux documents de planifications dont s'est pourtant dotée la ville. Ainsi les documents de planification devant servir d'outils et de boussoles pour le développement de la ville n'ont pas été appropriés ni suivis par les structures techniques de la Mairie dans l'élaboration et la mise en œuvre des divers projets réalisés et livrés. Ce mode de fonctionnement relevé au niveau de la municipalité de Porto-Novo s'apparente à une navigation à vue, une gestion opportuniste des priorités d'investissement. Dans de telles conditions on ne peut faire une évaluation basée sur la mise en œuvre du PDC, puisque celle-ci n'a pas été effective. Au regard de la situation, on en vient à se poser la question de son utilité pour les autorités de la municipalité qui semblent ne pas s'en préoccuper.

Ces insuffisances relevées au niveau des Communes d'Akpro-Missérété, de Kétou et de Porto-Novo sont aussi quasiment valables pour les autres Communes à savoir Adjohoun, Adja-ouèrè, Sèmè-kpodji, Sakété etc. Ce constat général permet d'identifier deux problèmes majeurs que sont la difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets programmes inscrits dans les PDC dans les délais et la non appropriation des PDC comme outils devant guider les Communes dans leur développement .

Il est constaté également que les PDC de 2^{ème} génération tardent toujours à être élaborés. Sur les 14 Communes que comptent les Départements de l'Ouémé et du Plateau seulement la moitié est parvenue à l'élaboration de ces PDC et à les faire approuver par l'autorité de tutelle. Il s'agit des Communes d'Adjohoun, de Seme-Kpodji, d'Ifangni, d'Akpro-Missérété, d'Adja-ouèrè, d'Avrankou et de Sakété. Il est à rappeler que c'est seulement au cours de cette année 2012 que ces Communes ont pu élaborer leur PDC. Il y a donc là un retard de trois ans qui s'observe depuis la clôture de la mise en œuvre des PDC de 1^{ère} génération. La situation des autres Communes restantes (à savoir Porto-Novo, Adjarra, Bonou, Dangbo, Pobè, Kétou, Aguégué) est inquiétante. On note malheureusement un retard général dans l'élaboration des PDC de la 2^{ème} génération de ces Communes.

Les interrogations ont permis de remarquer qu'en lieux et places des PDC de 2^{ème} génération, les Communes préfèrent élaborer et adopter des feuilles de route triennales de développement. C'est le cas des Communes d'Adja-Ouèrè , Adjarra, Sèmè-Kpodji, Aguégué, Apkro-Missérété et Kétou pour ne citer que celles-là. Les Communes d'Apkro-Missérété et de Kétou quant à elles avaient justement introduit leurs feuilles de route en examen d'appréciation au niveau du Comité Technique de mise en cohérence des PDC lors de sa session de Janvier 2012. Leurs documents ont été rejetés au motif que le Comité n'est pas

compétent pour l'étude des feuilles de route. L'autorité de tutelle ne reconnaît donc pas les feuilles de route comme des outils pertinents de développement local.

Ce n'est qu'après ce rejet que la Commune d'Akpro-Missérété a procédé à nouveau à l'élaboration de son PDC en se conformant aux règles procédurales en la matière pour obtenir cette fois-ci son approbation.

SECTION II : Ciblage de la problématique

Il sera procédé dans un premier temps à l'inventaire des résultats issus de l'état des lieux et, dans un second temps, au ciblage de la problématique qui fera l'objet de l'étude.

PARAGRAPHE I : Point des résultats issus de l'état des lieux et ciblage de la problématique.

A- Point des résultats issus de l'état des lieux

1- Récapitulatif des atouts.

Les observations issues de l'état des lieux permettent de dégager certains atouts.

Il est relevé entre autres l'effort de synthèse de tous les guides d'élaborations de PDC préexistants qui a été fait en 2008, par le Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire. Il en ressort une harmonisation du guide d'élaboration du PDC qui constitue une avancée considérable.

Egalement importante, l'existence d'un comité départemental de contrôle de légalité fonctionnel témoigne le souci de l'administration préfectorale de jouer pleinement son rôle de tutelle des Communes, indispensable au bon exercice des attributions de ces dernières.

Par ailleurs l'élaboration d'un guide méthodologique de mise en cohérence des PDC avec les orientations nationales de développement participe à l'accompagnement technique qu'apporte le pouvoir central aux collectivités territoriales. Cet outil que constitue le guide devrait permettre à un développement équilibré et harmonieux à l'ensemble du territoire national à travers la cohérence entre les plans nationaux et les PDC.

Il a été aussi noté l'existence d'un comité technique de mise en cohérence des PDC, qui s'inscrit dans la mise en œuvre effective de la volonté de réalisation du développement équilibré et harmonieux à l'ensemble du territoire national par la création d'un organe adéquat de suivi de l'élaboration du PDC pour son arrimage aux orientations nationales.

Enfin au nombre des atouts relevés suite aux observations, on peut mettre l'accent sur l'existence d'un dispositif d'assistance conseil fonctionnel. En effet, ce dispositif joue un rôle non négligeable dans l'appui au renforcement des capacités techniques des administrations communales. Les nombreux modules de formations dispensés par les services déconcentrés à l'endroit des Communes qui sont relevés traduisent l'effort que mène le pouvoir central pour accompagner ces dernières dans le but d'une mise en œuvre optimale de leurs PDC.

2- Récapitulatif des faiblesses.

Les observations ont également mené à des constats négatifs.

L'insuffisance qualitative et quantitative de ressources humaines des structures déconcentrées chargées de l'assistance conseil a retenu notre attention puisqu'elle limite ces structures dans la réalisation de leurs objectifs. Cette faiblesse dont souffre le dispositif d'assistance conseil n'est pas la seule puisque s'y ajoute l'insuffisance des crédits alloués pour l'assistance conseil. Cette dernière entrave le déroulement normal et à bonne date des différentes activités prévues dans le programme d'assistance technique.

Les constats ont également porté sur la difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets inscrits dans les PDC de 1^{ère} génération. En effet la difficulté s'observe au niveau de toutes les Communes du département et traduit un malaise général de l'atteinte de tous les objectifs et résultats escomptés. Cela affaiblit les collectivités territoriales puisque toutes les aspirations légitimes des populations n'ont pas été couvertes par les PDC de 1^{ère} génération.

La non appropriation du PDC comme outil indispensable du développement local par les autorités locales constitue un dysfonctionnement à prendre en compte puisque le problème entraîne une gestion inopportune des ressources locales de laquelle veut sortir le pays en optant pour la démocratie participative à travers le processus de la décentralisation.

L'autre constat négatif majeur est le retard général de l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération. On relève que la plupart des Communes observées ont du mal à élaborer leur PDC de 2^{ème} génération.

C- Regroupement des problèmes par centres d'intérêt

Tableau n°1 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt

N°	Centres d'intérêts	Problèmes	Problématiques
1	Assistance-conseil	- l'insuffisance qualitative et quantitative des ressources humaines des structures déconcentrées chargées de l'assistance conseil ; - l'insuffisance des crédits alloués pour l'assistance conseil ;	Problématique l'amélioration des conditions de l'assistance-conseil
2	Elaboration des PDC de la 2 ^{ème} génération	la difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets programmes inscrits dans les PDC de 1 ^{ère} génération dans les délais; la non appropriation du PDC comme outil de développement local par les autorités communales le retard général dans l'élaboration des PDC de 2 ^{ème} génération ;	Problématique de l'élaboration des PDC de 2 ^{ème} génération

Source : Résultat des recherches. Novembre 2012

PARAGRAPH II : Choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique.

A- Choix et spécification de la problématique

1- Choix de la problématique

L'analyse des résultats issus de l'état des lieux sur les PDC des Communes de Départements de l'Ouémé Plateau laisse percevoir que les Communes ainsi

que les structures déconcentrées de l'Etat sont confrontées à de nombreux problèmes qu'elles devront juguler pour mieux assurer pour les unes le développement local et pour les autres le rôle de représentation de l'Etat et d'appui aux Collectivités Territoriales Décentralisées.

L'étude approfondie de ces différentes problématiques serait d'une grande utilité pour les départements de l'Ouémé et du Plateau. Cependant, les exigences du mémoire obligent à n'en retenir qu'une seule qui fera, objet d'analyse en vue de permettre l'amélioration des prestations ou des rendements des structures observées.

Il est donc choisi l'orientation des recherches sur la problématique de l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération dans le Département de l'Ouémé. A cet effet il est décidé d'appesantir l'étude sur les cas des Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Missérété. Ainsi le thème du présent mémoire s'intitule comme suit : Problématique d'élaboration des PDC de 2^{ème} génération dans le Département de l'Ouémé: cas des Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Missérété.

2- Justification de la problématique

Le choix de cette problématique se justifie par le fait que le PDC est un document de planification stratégique de développement nécessaire et impératif pour l'essor des localités à la base. Mieux, il s'agit d'une disposition légale qui trouve son fondement dans l'application de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 en son article 84 Alinéa 1. Que la plupart des Communes ne l'aient pas encore élaboré près de trois ans après le terme des PDC de 1^{ère} génération laisse les Communes dans un vide juridique, qui si elle perdure risque de créer une insécurité juridique et l'aggravation de la pauvreté.

Ne pas résoudre les problèmes que pose la question de l'élaboration du PDC continuerait à entraîner :

- une mise en œuvre partielle des plans avec des résultats partiels non productifs comme cela a été relevé pour les PDC de 1^{ère} génération : dans de telles circonstances les populations à la base ne verraient pas le soulagement quant à la satisfaction de leurs besoins puisque les objectifs n'ont pas été tous atteints. Il est judicieux de revoir cette question à l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération pour que ceux-ci ne connaissent pas les mêmes limites que les précédents ;
- une gestion hasardeuse et inopportune des ressources des Communes en raison de la non appropriation du PDC par les diverses autorités locales : la situation pourrait conduire à une gestion qui donnera des réalisations dont on ne pourra mesurer la portée sur le développement durable des localités ;
- une non prise en compte effective des principales orientations nationales et sectorielles de développement auxquelles devraient se conformer le PDC ;
- un manque de crédibilité des autorités locales vis-à-vis des partenaires et des populations à la base : en effet, la gestion hasardeuse conduit forcément à un manque de transparence dans la procédure de conduite des affaires locales qui entache la confiance des populations à la base et des partenaires au développement. A défaut de cette confiance les autorités communales ne pourront plus bénéficier du soutien et des contributions de ces divers acteurs indispensables pour le développement local ;
- l'augmentation de l'ampleur des besoins des populations et par conséquent l'avancée de la pauvreté. La résultante de toutes ces conséquences est l'avancée de la précarisation des conditions de vie des populations à la base et la multiplication des effets néfastes de la pauvreté.

C'est pour aider à la résolution de ce dysfonctionnement général que soulève l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération afin d'endiguer les conséquences encourues qu'il est apparu important de se pencher sur cette problématique. Il est choisi comme champ d'étude les communes de Porto-Novo et d'Akpro-Missérété en raison de leurs poids socio économiques et capacités financières différents en vue de cerner la problématique sous tous ces angles.

Le choix de cette problématique permettra de mener une analyse en profondeur autour des problèmes qui sous tendent la problématique afin de faire le diagnostic réel des causes de cette situation. Mieux on pourra ainsi faire des propositions d'approches afin de rétablir les Communes sur la voie de la Planification stratégique et pertinente en les sortant de la gestion hasardeuse dans laquelle elles végètent depuis quelques années. Il s'agira donc de baser cette étude autour des problèmes spécifiques suivants :

- la difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets programmes inscrits dans les PDC de 1^{ère} génération dans les délais : il faut nécessairement endiguer le dysfonctionnement à la base du problème lors de l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération pour que ceux-ci ne connaissent pas la même insuffisance ;
- la non appropriation du PDC comme outil de développement local par les autorités locales : le défaut d'approbation du PDC par les autorités locales favorise une gestion hasardeuse et laxiste des communes qu'il faut chercher à résoudre pour un meilleur usage des plans pourtant financés à coût de millions et au prix de nombreux efforts ;
- le retard général dans l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération : ce phénomène n'augure pas d'un développement durable et harmonieux pour

les Communes puisque ces dernières fonctionnent en lieux et places des PDC sur la base des plans non pertinents et illégaux.

B- Vision globale de résolution de la problématique

Il s'agit des approches génériques liées aux problèmes spécifiques et des séquences de résolution.

1- Approches génériques liées aux problèmes spécifiques

La résolution de ces problèmes identifiés sera orientée vers la proposition des mesures successibles de dynamiser l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération dans les départements de l'Ouémé et du Plateau.

Pour ce faire, il convient de s'appesantir sur les problèmes spécifiques, étant donné que ces derniers sont des manifestations du problème général en l'occurrence les difficultés d'élaboration des PDC de 2^{ème} génération dans le département de l'Ouémé.

En effet, le problème spécifique n°1 pose essentiellement la question de la mise en œuvre des PDC. On proposera des mesures permettant de corriger la situation.

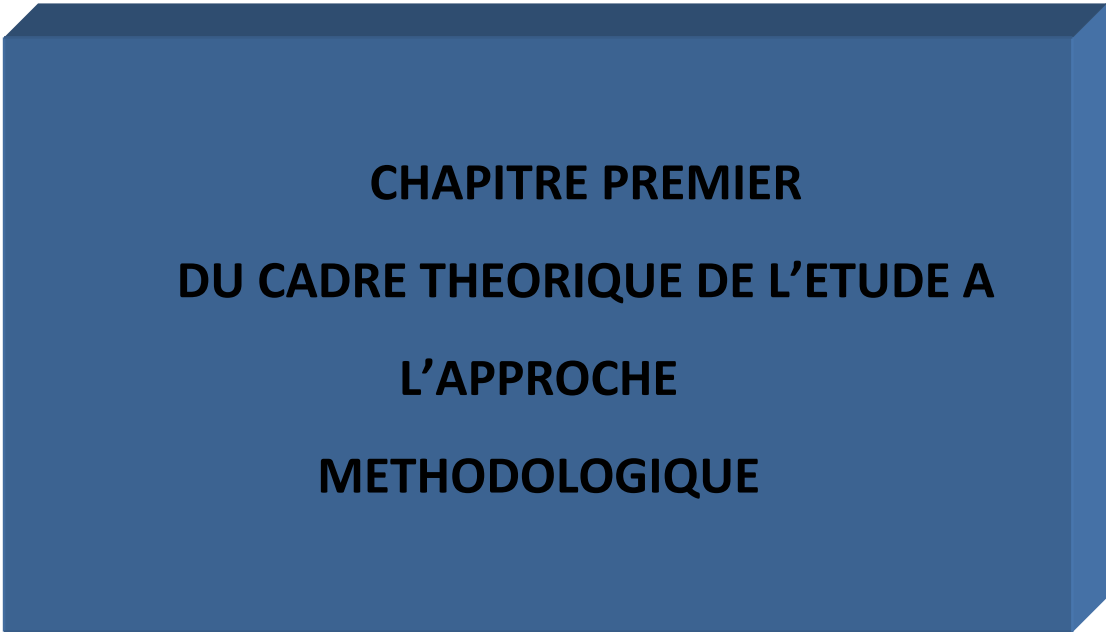
Quant au second problème spécifique, il soulève la question de l'appropriation effective du PDC comme outil indispensable de promotion du développement local. Les raisons d'une telle situation ainsi que les mesures adéquates de solutions sont intéressantes ici.

En ce qui concerne le problème spécifique n°3 qui est le retard général dans l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération, il revient de trouver les causes de ce constat et suggérer des mesures pour dynamiser l'élaboration des PDC.

2-Séquences de résolution de la problématique

La vision globale de résolution retenue peut être restituée à travers une démarche en 10 étapes à savoir :

- définition des objectifs de l'étude ;
- Identification des causes supposées être à la base des problèmes ;
- Formulation des hypothèses ;
- Construction du Tableau de Bord de l'Etude (T.B.E) ;
- Revue de littérature ;
- Méthodologie de l'étude ;
- Collecte et analyse des données ;
- Vérification des hypothèses ;
- Approches de solutions aux problèmes identifiés;
- Conditions de mise en œuvre des solutions.



CHAPITRE PREMIER
DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE A
L'APPROCHE
METHODOLOGIQUE

Dans ce premier chapitre, il sera exposé dans un premier temps le cadre théorique de l'étude, puis, dans un second temps, l'approche méthodologique.

SECTION I : Cadre théorique de l'étude

On présentera successivement dans cette première section, les objectifs, les hypothèses et la revue de littérature.

PARAGRAPHE I: Objectifs et hypothèses

A- Objectifs

Les objectifs se présentent comme suit :

Objectif général

Proposer des mesures adéquates pour renforcer la pratique d'élaboration des PDC par les Communes pour un développement durable.

Objectif spécifique n° 1

Proposer une mesure pour dynamiser la mise en œuvre intégrale des PDC.

Objectif spécifique n° 2

Identifier la cause de la non appropriation du PDC par les autorités locales et proposer les mesures adéquates pour endiguer le phénomène.

Objectif spécifique n° 3

Identifier les difficultés qui entraînent le retard de l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération dans le Département de l'Ouémé et proposer des mesures correctives.

B- HYPOTHESES

Avant de formuler les hypothèses de recherche, il revient d'identifier les causes supposées être à la base de ces problèmes car les hypothèses de recherche s'identifient à partir desdites causes.

1 - Causes supposées

Il est difficile d'identifier, dans le cas présent une cause générale qui rende en même temps compte tant du problème général que des problèmes spécifiques, d'où la difficulté de formuler une hypothèse générale.

A cet effet, concernant le problème spécifique n°1, il a été identifié comme cause l'insuffisance du délai de cinq du PDC au regard de la lenteur des différentes procédures dans l'environnement national et international.

Le problème spécifique n°2 serait dû à un manque de culture de planification stratégique.

S'agissant du problème spécifique n°3, on a énuméré comme cause l'insuffisance des moyens techniques, financiers et humains des Communes.

Après la formulation des causes de ces problèmes spécifiques, on procédera par la suite à l'émission des hypothèses.

2- Formulation des hypothèses

Le travail s'est appesanti sur trois hypothèses spécifiques relatives aux problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit de :

Hypothèse spécifique n° 1

L'insuffisance du délai de cinq ans du PDC est à la base de la difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets programmes inscrits dans les PDC de 1^{ère} génération

Hypothèse spécifique n° 2

Le manque de culture de planification stratégique entraîne la non appropriation du PDC comme outil de développement local par les autorités locales.

Hypothèse spécifique n° 3

L'insuffisance des moyens techniques financiers et humains explique le retard général de l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération.

Tableau n°II : tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes	Hypothèses
Problème général	La difficulté d'élaboration des PDC de 2 ^{ème} génération	Proposer des mesures adéquates pour renforcer la pratique d'élaboration des PDC pour un développement durable		
Problème spécifique n°1	La difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets programmes inscrits dans les PDC	Objectif spécifique n°1 Proposer une mesure pour dynamiser la mise en œuvre intégrale des PDC.	l'insuffisance du délai de cinq du PDC au regard de la lenteur des différentes procédures dans l'environnement national et international	L'insuffisance du délai de cinq ans du PDC est à la base de la difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets programmes inscrits dans les PDC de 1 ^{ère} génération
Problème	La non	Identifier la cause	Le manque de	Le manque de

Problématique d'élaboration des PDC de 2^{ème} génération dans le département de l'Ouémé : cas des Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Misséré

spécifique n°2	appropriation du PDC par les autorités communales	de la non appropriation du PDC par les autorités communales et proposer les mesures adéquates pour endiguer le phénomène.	culture de planification stratégique	de culture de planification stratégique entraine la non appropriation du PDC comme outil de développement local par les autorités communales.
Problème spécifique n°3	Le retard général dans l'élaboration des PDC de 2 ^{ème} génération	Identifier les difficultés qui entraînent le retard de l'élaboration des PDC de 2 ^{ème} génération dans le Département de l'Ouémé et proposer des mesures correctives	l'insuffisance des moyens des Communes	L'insuffisance des moyens explique le retard général de l'élaboration des PDC de 2 ^{ème} génération

Source : Résultat des recherches, novembre 2012

PARAGRAPHE II : Revue de littérature.

Dans cette partie, il sera présenté d'abord le point des connaissances acquises sur la notion de Plan de Développement Communal (PDC). A cet effet

on va s'inspirer de l'article : « le Plan de Développement Communal » publié sur le net par le juriste camerounais ATANGANA ETEME Emeran et du « Guide d'élaboration du PDC » élaboré par le MDGLAAT. Ensuite, on fera un bilan des mémoires précédents ayant permis une réflexion sur le PDC notamment et sur l'épineuse question de la mobilisation des ressources pour le financement du développement local.

A- Point des connaissances acquises sur le PDC

1- Le développement communal

Le développement communal, selon le juriste ATANGAN dans son article intitulé « le Plan de Développement Communal » publié en 2008¹, est : « l'ensemble des actes posés par la population, les élus, qui concourent à la prospérité et au progrès d'un territoire, à l'épanouissement des citoyens d'une commune. C'est un processus d'amélioration des conditions et cadre de vie des populations d'une commune à travers la qualité et la proximité des services ».

2- Le plan de développement communal

D'après le guide d'élaboration du PDC, c'est : « un document de planification du développement de la Commune sur une période de cinq ans. Il est élaboré sur la base d'une méthodologie qui intègre toutes les prévisions et programmations d'ordre social, économique, spatial, environnemental et autres de la Commune. Celles-ci sont en adéquation avec les orientations stratégiques et programmations sectorielles contenues dans les documents régionaux (niveau départemental) et nationaux ». Le PDC est un outil de promotion du développement local qui est prévu par la loi 97-029 du 15 janvier

¹ Article tiré de son site internet <http://www.atangana-eteme-emeran.com>

1999 portant organisation des Communes en République du Bénin en son article 84, alinéa 1er.

3- L'initiative de l'élaboration d'un plan de développement communal

Le Conseil Communal, sur l'initiative du Maire se réunit pour décider de la mise en place d'un plan de développement communal (PDC).

4- La participation de la population au processus d'élaboration du plan de développement communal

Pour assurer une bonne implication de la population dans le processus de planification communale, des mesures suivantes doivent être prises. La décision de l'élaboration d'un plan de développement communal doit être diffusée, expliquée et la population doit être sensibilisée à cet effet. Les comités locaux de planification doivent être composés de notables, de représentants des jeunes, des femmes, des groupes socioprofessionnels... Les comités doivent se rapprocher des populations ou des groupes sociaux organisés, pour identifier les besoins, identifier les problèmes, les potentialités et ensemble, envisager des solutions aux problèmes identifiés. Une fois le plan adopté, une large diffusion par tous les canaux de communication (radio locale, séance publique...) doit être réalisée pour s'assurer de l'adhésion du plus grand nombre.

5- Le contenu essentiel d'un plan de développement communal

Selon l'article 84 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999, le contenu d'un plan de développement communal qui est fonction des réalités de la collectivité territoriale se présente comme suit :

- le schéma directeur d'aménagement de la Commune ;
- le plan de développement économique et social ;
- les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées ;
- les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols ;
- les plans de détails d'aménagement urbain et de lotissements.

Mais il faut préciser que dans la pratique les communes ne se conforment pas à tous ces éléments devant figurer dans le PDC, se limitant simplement à élaborer le Plan de Développement Economique et Social (PDES). Eu égard à ce constat qui relève le caractère incomplet des plans on ne serait plus en mesure de parler véritablement de PDC, mais plutôt de PDES.

6- Les apports de l'Etat dans le processus d'élaboration d'un plan de développement communal

- le Préfet dans son rôle d'assistance conseil aux Communes peut apporter des informations et des orientations aux autorités communales dans la conduite de leur processus de planification. Il doit aussi orienter les autorités communales dans le sens que le plan de développement communal soit en harmonie avec les orientations nationales ;
- les services déconcentrés de l'Etat apportent un appui technique aux autorités communales ;
- l'Etat transfère les moyens dans le cadre de la mise en œuvre de certaines compétences (santé, éducation, alphabétisation etc.)

7- Les différents acteurs impliqués dans le développement communal

Tous les acteurs œuvrent au développement communal. De façon générale, le premier acteur est la population ou les citoyens de la commune. D'autres

acteurs importants sont, l'administration communale elle-même, les services de l'Etat, les organisations de la société civile, les opérateurs économiques et autres groupes sociaux organisés, les communes voisines ou étrangères, les partenaires au projet de développement....

8- La mise en exécution par la Commune de son plan de développement

Le PDC étant élaboré pour une période de cinq ans, il appartiendra aux élus d'élaborer chaque année, un plan annuel d'action. Ce plan tiendra compte de ressources disponibles prévues au budget de l'année concernée.

9- Le financement de la mise en œuvre du plan de développement communal

Le PDC est financé par :

- les budgets propres annuels de la Commune ;
- les apports de l'Etat ;
- les financements apportés par les partenaires publics ou privés internes ou internationaux.

B- Point des mémoires consultés

La deuxième partie de la revue de littérature est consacrée aux travaux de mémoire précédents dont les problématiques étaient relatives aux questions du financement du développement local et au PDC.

Le professeur Michel BOUVIER (1992), avait mis un accent sur les différentes formes de financement du développement local. Il en distingue quatre types : « le financement par contribuable (l'impôt), le financement par concours de l'Etat (les subventions), le financement par institutions bancaires (l'emprunt), le financement par la gestion du patrimoine et des services ». Il trouve fondamental la nécessité de contrôle et de régulation de la gestion financière locale. L'auteur

estime que la participation est essentielle dans l'approche systémique parce que chaque unité est en relation avec l'autre. Il pense que pour le bon fonctionnement de la société, on doit recevoir l'adhésion de la population qui la compose. Cet auteur n'insiste pas sur la participation active mais pense qu'elle doit être « au moins implicite et à tout le moins être encouragée ». HASSANE I. A. (1998), poursuit la même idée que BOUVIER en mettant, l'accent sur les ressources budgétaires propres des collectivités locales et les ressources externes qu'elles peuvent mobiliser. Il ajoute la coopération décentralisée aux quatre types de financement proposés par BOUVIER. Quant à DOGA J. (1999), en prenant l'exemple d'une Commune rurale du Niger, il a montré que les obstacles à la mobilisation des ressources peuvent être d'ordres institutionnel et organisationnel surtout lorsqu'ils entraînant des risques d'opposition avec la chefferie traditionnelle qui méritent d'être dissipés. Les obstacles sont d'ordre institutionnel en ce qu'ils sont le reflet des imprécisions qui subsistent encore au niveau des textes réglementant la décentralisation sur les attributions de chaque acteur. Dans ce contexte, le besoin de financement du développement a entraîné la création de la finance informelle qui répond aux sollicitations en crédit des populations. L'insuffisance du système des finances informelles et la défaillance du système officiel vont donner naissance au financement décentralisé mis en place par les bailleurs de fonds et les Organisations Non Gouvernementales (ONG) étrangères pour appuyer le développement des Petites et Moyennes Entreprises. DEMBELE A. et SACKO S. (1995) ont fait une analyse financière des Communes. Ces auteurs citent VEDEL en remarquant que les collectivités se trouvent « dans la situation d'un individu théoriquement majeur et capable, mais qui n'aurait pour vivre que des subsides de ses parents ». Selon ces auteurs, qui se sont inspirés du cas malien, le financement du développement communal pose problème parce que les moyens des communes sont modiques. Cette modicité se constate au

niveau des finances locales qui sont pleines d'imperfections perceptibles au niveau des textes qui organisent les finances de la commune, des rapports Etat-Communes et des mentalités. Ces auteurs proposent des réformes à tous ces niveaux et au niveau de la fiscalité locale. Dans l'ensemble, ils estiment que l'étude du financement du développement local ne peut faire l'économie d'une réflexion sur le personnel communal chargé de la mobilisation et surtout de l'exécution du financement obtenu. Selon eux, une politique de formation efficiente mettra à la disposition des collectivités du personnel apte à inventer le développement et à mettre en place, les mécanismes des financements pour enclencher et entretenir le développement. Ils ont aussi abordé le recours à l'emprunt comme une option pour renforcer sensiblement les capacités d'investissement afin de permettre aux collectivités africaines de faire face aux besoins financiers liés à leur développement. En ce qui concerne Aubry (2000) il a montré que le recours aux aides et aux dons même s'il est nécessaire et utile ne devrait pas être une solution sur laquelle il faut fonder toutes les attentes. Il réduit à terme la mobilisation des fonds nécessaires et aboutit aux exigences des différents bailleurs qui ne sont pas forcément adéquates aux priorités des localités et peut conduire à un gaspillage d'investissement. Pour cet auteur « la capacité d'endettement est un élément majeur des finances locales, la seule opportunité de financement de l'urbanisation au niveau de l'aménagement et des services urbains ». Il a aussi mis en garde contre l'endettement mal maîtrisé « qui réduit la confiance des marchés et des capacités d'endettement ». Selon cet auteur, « l'accès aux crédits exige une discipline très rigoureuse de gestion municipale et le renforcement des capacités de gestionnaire des collectivités locales ». AHMADOU et ARIGONIMIN (1995) pensent que le fait de maintenir les populations en marge du système de recouvrement depuis la prise des décisions jusqu'à l'affectation des ressources collectées contribue à l'incivisme fiscal de ces dernières qui entrave la

mobilisation optimale des ressources locales. Pour eux, les contribuables, du fait de la non-participation « implication » à la prise de décision sur l'utilisation et les résultats des contributions (impôts, taxes et redevances) considèrent le système comme « soutirant », plutôt que promoteur de développement. Les populations voient en leurs autorités locales des politiciens prêts à leur usurper leurs maigres ressources aux profits de leurs intérêts personnels que pour le financement des projets locaux de développement. Selon eux, l'amélioration de la mobilisation des ressources locales appelle une implication de la population dans la collecte et dans la gestion de celles-ci. Cette implication ne pourrait se faire qu'à travers la sensibilisation des populations et leur association aux prises de décision afin de faciliter leur adhésion aux orientations des politiques locales de développement. La transparence, l'information et l'implication participative des populations favorisent le climat de confiance entre contribuables et gouvernants et rend possible une meilleure acceptation de l'impôt et facilite le recouvrement. Ceci est un moyen essentiel de l'amélioration de la situation financière des collectivités et renforce la légitimité démocratique des institutions locales et des personnes qui les dirigent.

Après ce bref aperçu des opinions émises par différents auteurs sur l'épineuse question de la mobilisation des moyens par nos Communes pour le financement des plans de développement, on s'intéresse aux recherches menées par des nationaux sur des cas présentés par des Communes béninoises.

Ainsi N'KOUÉI Chantal Arsène (2012) a mené une étude sur le PDC. Ses travaux abordent l'élaboration du PDC mais vont plus en profondeur dans l'analyse en abordant la question de sa mise en œuvre et en mettant l'accent sur le rôle que doit jouer la tutelle tout le long du processus. L'auteur a

identifié les difficultés suivantes lors des phases d'élaboration et de mise en œuvre des PDC :

- le faible accompagnement des Communes dans l'élaboration des PDC ;
- l'absence de suivi dans la mise en œuvre des PDC notamment lors de l'élaboration des stratégies de mobilisation des ressources, de la vulgarisation et de la déclinaison annuelle des PDC en projets ;
- l'absence d'un mécanisme de suivi et d'évaluation des PDC ;
- la coordination du développement local à partir des bureaux de la préfecture et non sur le terrain, faute de moyens roulants et financiers.

Après avoir cherché les causes de ces problèmes il a entre autres recommandé le renforcement des moyens des services déconcentrés et de la préfecture pour un suivi effectif des Communes, une clarification des textes quant au rôle de la tutelle dans l'élaboration et la mise en œuvre du PDC, une franche collaborations entre différents acteurs locaux élus et autorités des structures déconcentrées...

En outre Doryle BOGNON aborde quant à elle la question de la mise en œuvre du PDC et met en exergue les nombreuses difficultés rencontrées par les Communes pour mettre en œuvre les projets inscrits dans les PDC notamment la mobilisation insuffisante des ressources propres nécessaires à la mise en œuvre du PDC et la non diversification des sources de financement du PDC. A ces problèmes elle associe les causes respectives d'incivisme fiscal des populations et l'absence du secteur privé dans le financement du développement local. Elle recommande à cet effet la sensibilisation des populations sur le bien fondé du paiement des impôts et taxes, la prise de mesures visant à recourir aux emprunts et au Partenariat Public Privé pour le financement des projets inscrits au PDC.

ADIDO Nadine, partant du constat général de l'échec des premières expériences de la pratique de suivi évaluation du PDC par la Commune de Bassila, aboutit à l'identification des problèmes spécifiques expliquant l'inefficacité du suivi évaluation du PDC dans ladite commune. Au nombre de ces problèmes sont relevés le retard voire l'inexistence des rapports périodiques de suivi et du rapport d'évaluation finale, la formulation inadéquate de certains indicateurs et enfin la non budgétisation du suivi-évaluation. A en croire cette étude le désintéressement des acteurs chargés de produire les rapports, l'inexistence d'une base de données servant de référence et l'insuffisance des ressources financières de la Commune en sont les causes respectives. Afin de dynamiser la pratique de suivi évaluation du PDC de cette commune, le mémoire recommande le recrutement d'un responsable du suivi-évaluation, la sanction des agents chargés de la collecte des données et l'informatisation de la collecte et du traitement des données, le renforcement des capacités des différents acteurs impliqués dans le processus puis l'harmonisation des indicateurs servant à apprécier des situations similaires quelque soit le programme ou le projet du niveau national au niveau local et l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie plus efficace de mobilisation des ressources locales et externes.

Il résulte de toutes ces recherches en général les diverses difficultés qui ont été expérimentées par nos Communes à l'exercice des PDC de 1^{ère} génération, difficultés qui doivent être résolues à l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération pour que ceux-ci ne présentent pas les mêmes limites et insuffisances.

SECTION II : Méthodologie adoptée : approches théorique et empirique

La méthodologie adoptée s'articule autour de deux dimensions : une dimension théorique et une dimension empirique.

L'approche théorique permettra de faire le point sur toutes les réflexions théoriques relatives à notre thème menées précédemment à notre travail à travers la revue documentaire.

Par ailleurs les sondages d'opinions constitueront les démarches empiriques de ce travail.

PARAGRAPHE I: L'APPROCHE THEORIQUE

L'approche théorique a mené à une recherche documentaire et à une revue documentaire afin de présenter la revue de littérature. Cette recherche a conduit essentiellement à la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), au centre de documentation et des archives de la Préfecture de Porto-Novo, au centre de documentation du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, à la bibliothèque de l'Ecole nationale d'Economie Appliquée et de Management. Les recherches sur internet n'ont pas été laissées pour compte. Il en est de même des notes de certains cours reçus durant la formation reçue à l'ENAM. Ainsi on a pu avoir accès aux divers documents qui ont été indispensables au travail, notamment les mémoires qui ont été consultés, les ouvrages généraux traitant de la planification stratégique, les ouvrages spécifiques tels que le Guide d'élaboration du PDC, le Guide de mise en cohérence des PDC avec les orientations nationales, le recueil des lois de la décentralisation, les différents rapports des structures déconcentrées sur

les questions relatives aux problèmes spécifiques de cette étude ainsi que les PDC des Communes de l'Ouémé et du Plateau.

PARAGRAPHE II : L'APPROCHE EMPIRIQUE

L'approche empirique se base sur des enquêtes réalisées à travers des guides d'entretien et des questionnaires. Cette démarche a consisté à effectuer des descentes sur le terrain pour rencontrer et échanger avec les différents acteurs afin d'appréhender leur perception de la problématique. Ainsi après le ciblage de l'échantillonnage représentatif, on évaluera et analysera les opinions des différents acteurs concernés par le développement local.

CHAPITRE DEUXIEME
DE LA COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES AUX
APPROCHES DE SOLUTIONS

SECTION I : Collecte et analyse des données

Cette partie aborde la collecte et l'analyse des données se rapportant à l'étude.

PARAGRAPHE I : Collecte des données

Elle passera par la préparation de cette collecte, sa réalisation et la présentation des limites des données.

A - Préparation et réalisation de la collecte

La collecte consistera d'abord, à identifier tous les acteurs impliqués directement et indirectement dans l'élaboration et la mise en œuvre des PDC au niveau du département de l'Ouémé. Ensuite, il sera question d'élaborer des guides d'entretien et des questionnaires à l'endroit de ces différents acteurs. Ces outils de collecte de données sont des récapitulatifs de questions relatives, au problème général et aux différents problèmes spécifiques, qui sont posées aux interlocuteurs en vue de déterminer leurs causes réelles.

L'identification des acteurs impliqués par la question de l'élaboration du PDC a permis de retenir des catégories de personnes. Il s'agit d'une part des responsables de la préfecture (le préfet, le secrétaire général, les chargés de mission et les chefs de services concernés), le directeur départemental de la prospective et du développement, les autorités communales que sont les maires, et d'autre part les agents de la préfecture, de la Direction Départementale de la Prospective et du Développement (DDPD), et des deux communes en observation. Il est présenté dans le tableau suivant les modalités à base desquelles se sont déroulées les investigations.

Tableau n°III : Présentation des modalités de déroulement des enquêtes

Modalités de l'enquête	Catégories de personnel enquêtés	Nombre d'enquêtés
Enquêtes par entretiens	Responsables des structures déconcentrées (Préfecture et DDPD)	06
	Maires	02
Enquêtes par questionnaire	Agents des structures déconcentrées (Préfecture et DDPD)	18
	Agents de la mairie d'Akpro-Misséré	12
	Agents de la mairie de Porto-Novo	14
Total		52

Source : Résultats des recherches, Décembre 2012

Pour la vérification des hypothèses de l'étude, on fera donc recours à deux méthodes de collecte de données à savoir :

- le guide d'entretien qui est destiné aux responsables de la préfecture, de la DDPD et aux Maires, permet d'aller en profondeur des aspects particulièrement significatifs pour la compréhension de la problématique. A travers les diverses questions embrassant tous les aspects de la problématique qui y figurent, il facilite le recueillement d'informations profondes sur les opinions du sujet enquêté en rapport avec les problèmes spécifiques de l'étude. Les sujets interviewés étant des autorités décisionnelles dans les structures en observation, leurs opinions sont aussi bien édifiantes qu'instructives pour la compréhension des dysfonctionnements analysés ;
- le questionnaire qui est destiné aux agents de la préfecture, de la DDPD et des mairies, est constitué de courtes questions semi fermées permettant d'avoir les points de vue de ces derniers sur les aspects relatifs à la problématique. Il

faut rappeler qu'ils constituent les agents d'exécution impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des PDC et leurs opinions sont également à prendre en compte.

Il est jugé préférable d'utiliser le guide d'entretien aux responsables de la préfecture de la DDPD et aux autorités communales du fait de leur effectif peu élevé et afin d'obtenir d'eux le maximum d'informations. Quant aux questionnaires, ils ont été adressés aux agents de la préfecture, de la DDPD et des mairies du fait de leur nombre considérable et surtout de leur disponibilité. Ainsi, nous avons eu des entretiens avec huit (08) personnes et notre questionnaire a pris en compte quarante-quatre (44) personnes.

B- Limite des informations collectées

Les opérations qui ont été projetées dès le début des investigations ne se sont pas toutes déroulées comme souhaité.

Il faudrait d'abord mentionner les difficultés rencontrées pour entretenir les autorités tant au niveau de la préfecture qu'au niveau des communes. Elles sont très peu disponibles. Au niveau de la préfecture les autorités identifiées ont plutôt indiqué leurs collaborateurs directement chargés des dossiers relatifs aux questions mieux disposés à porter leurs voix.

Par ailleurs, toujours pour les mêmes raisons, les deux maires identifiés n'ont pas été interrogés. Mais étant limité dans le temps, on a eu des entretiens avec les secrétaires généraux étant donné qu'ils sont les animateurs principaux de l'administration communale.

Mais il faut faire remarquer que nonobstant ces difficultés, la pertinence des informations recueillies n'est pas très entachée.

PARAGRAPHE II : Analyse des données et établissement du diagnostic

Il sera présenté premièrement les données issues des investigations, puis, on établira le diagnostic après la vérification des hypothèses.

A- Présentation, et analyse des données

Dans cette partie, il sera présenté les résultats des investigations aux niveaux des structures déconcentrées, et ensuite ceux obtenus au niveau des Mairies.

1- Présentation des données issues des structures déconcentrées

On fera respectivement le point des entretiens puis le point des questionnaires.

1-1- Point des entretiens avec les autorités des structures déconcentrées.

Précisons que les questions ont été abordées de manière globale par les autorités qui ont préféré donné les réponses en prenant les deux Communes ensemble puisque selon elles les causes des dysfonctionnements sont quasiment les mêmes, tout en prenant le soin de faire la part des choses concernant les points spécifiques à chaque collectivité territoriale.

La première préoccupation ayant guidé les investigations est l'identification des causes réelles de la difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets programmes contenus dans les PDC de 1^{ère} génération.

Il ressort des différents échanges sur ce point que c'est le manque de moyens manifesté par le défaut de mobilisation des ressources qui justifie le problème. La cause est valable pour les deux communes. Certaines autorités pensent que la volonté politique y était mais que les autorités communales n'avaient pas les moyens de leurs ambitions. Mieux ces PDC de 1^{ère} génération

ont été élaborés par des cabinets qui n'ont pas pris en compte les profondes aspirations des populations et ont ignoré les potentialités de financement des localités concernées. Autrement dit ces PDC étaient trop ambitieux et irréalistes. Les Communes ayant des moyens limités elles se sont remises aux financements extérieurs provenant de l'Etat et des PTF. Mais ici le processus de mobilisation des ressources est très complexe vu les nombreuses procédures qui caractérisent les décaissements entraînant une lenteur, une lourdeur dans la mise en œuvre des projets et programmes. Tout ceci a forcément des répercussions sur la livraison des projets et programmes dans les délais tels que prévus dans la programmation des plans qui nous amène à relever l'insuffisance du délai au vue de toute la complexité de tous ordres qu'entraîne la mise en œuvre . Par ailleurs les financements extérieurs ne sont finalement pas mobilisés.

Ainsi pour récapituler on a relevé des entretiens sur cette première question de la problématique les causes suivantes : le défaut de mobilisation des ressources de financement, le caractère trop ambitieux et irréaliste des PDC et l'insuffisance du délai de leur mise en œuvre.

Quant à la seconde question ayant trait au problème spécifique n°2 qui est la non appropriation du PDC comme outil exclusif de développement par les autorités communales les enquêtés ont fourni essentiellement deux raisons. La raison majeure se trouve dans le défaut de vulgarisation du PDC, de la non maîtrise du contenu du plan par les autorités communales. Il y a là un véritable déficit de communication qui favorise cette situation désolante. Pour d'autres autorités enquêtées, il n'est pas tout à fait vrai de dire que le PDC n'a pas été approprié par les autorités communales. La raison qui amène ces autorités communales à se détacher de leurs plans se trouverait ailleurs. Si les autorités communales donnent l'impression de ne pas s'approprier le PDC pourtant

validé par elles mêmes c'est en partie dû au manque des moyens et aux pressions extérieures qui les amène à s'écarter de leur PDC et de ne pas en faire un usage exclusif. Les pressions extérieures ne sont autres que celles des bailleurs de fonds qui affectent leurs fonds à des secteurs donnés ne correspondant plus nécessairement au secteur prioritaire du plan d'action initialement prévu par la commune. L'autorité communale ne trouvant pas de moyens pour le financement des projets prévus dans son PDC se trouve obligé d'avoir recours au bailleurs qui conditionne son aide en affectant spécialement ces fonds vers des projets non prévus et non prioritaires du plan. Cette manière de procéder permet aux autorités communales à défaut de rien d'avoir un bilan à inscrire en fin de mandat même si les projets réalisés ne se conforment pas avec ce qui était prévu dans le plan d'action. C'est ce qui a été observé dans les Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Missérété

Il faut retenir ici donc comme cause de non appropriation du PDC le défaut de vulgarisation et les pressions extérieures entraînées par le manque de moyens pour le financement des PDC.

A l'issue des entretiens sur les causes du troisième problème spécifique, les déclarations qui ont été faites étaient toutes unanimes sur les causes de difficultés d'élaboration des PDC de 2^{ème} génération. Ainsi les causes expliquant le retard de l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération sont le manque de moyens des communes (moyens financiers, humains et techniques limités), le défaut de sponsoring des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) qui ne répondent pas promptement. En effet concernant cette deuxième cause on a constaté que toutes les communes n'intéressent pas les PTF. Certaines Communes sont plus dynamiques que d'autres dans le lobbying auprès des Partenaires Techniques et Financiers. Les investigations ont amené à constater qu'en ce qui concerne le cas d'Akpro-Missérété le retard de l'élaboration du

PDC de 2^{ème} génération est en partie dû au fait que cette collectivité avait adopté une feuille de route triennale. Ayant voulu comprendre le fondement d'un tel choix les entretiens ont révélé que la préfecture en fut à l'origine. En effet en raison de certaines insuffisances que présentait la Commune d'Akpro-Misséré pour adopter son plan quinquennal, l'autorité de tutelle avait marqué son accord et donné les orientations dans ce sens. Mais dès que les choses sont rentrées dans l'ordre la préfecture n'a pas cessé de rappeler à la Commune d'élaborer son PDC de cinq ans, ce qu'elle a fini par faire.

Ceci étant que peut-on retenir des données issues des questionnaires?

1-2- Point des données issues des questionnaires

Dans cette partie, on présentera les données sur la base des problèmes spécifiques. Il faut faire remarquer que c'est sur la base des résultats des entretiens qu'on a élaboré les questionnaires afin d'avoir beaucoup plus de précisions dans les réponses des enquêtés. A ce niveau, il a été pris comme seuil de vérification, les réponses qui ont une fréquence supérieure ou égale à 50%.

✓ Présentation des données liées au problème spécifique n°1

Question : quelles sont les raisons qui expliquent la difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets programmes des PDC de 1^{ère} génération des Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Misséré dans les délais ?

Tableau n°IV : Présentations des données relatives au problème spécifique n°1 issues de l'enquête menée auprès des agents des structures déconcentrées

Causes	Effectifs	Taux (%)
L'insuffisance du temps pour la mise en œuvre des projets programmes en raison de la complexité des procédures diverses	0	0
Le laxisme des autorités dans la gestion du PDC	6	33.33
Le caractère trop ambitieux et irréaliste du PDC	12	66.66
Total	18	100

Source : Résultats des enquêtes des recherches, Décembre 2012

- 33.33% des questionnés pensent que le laxisme des autorités dans la gestion du PDC est la cause du problème spécifique n°1 ;
- 66.66% pensent que c'est plutôt le caractère trop ambitieux et irréaliste du PDC.

Nous retiendrons alors comme cause du problème spécifique n°1 le caractère trop ambitieux et irréaliste des PDC puisque celle-ci a recueilli le plus d'avis.

✓ Présentation des données relatives au problème spécifique n°2

Question : Le PDC est il bien approprié par les autorités communales de Porto-Novo et d'Akpro-Missérété ?

Tableau n°V : Présentations des données relatives au problème spécifique n°2 issues de l'enquête menée auprès des agents des structures déconcentrées

Données	Effectifs	Taux (%)
Oui	7	38.89
Non	11	61.11
Total	18	100

Source : Résultats des enquêtes des recherches, Décembre 2012

- 38.89% des agents enquêtés pensent que le PDC est bien approprié par les autorités communales de Porto-Novo et d'Akpro-Misséré ;
- 61.11% pensent le contraire.

On peut alors conclure que le PDC ne fait pas l'objet d'une appropriation de manière effective par les autorités communales des deux Communes observées.

Question : quelles sont les raisons de la non appropriation du PDC par les autorités communales de Porto-Novo et d'Akpro-Misséré ?

Tableau n°VI : Présentations des données relatives au problème spécifique n°2 issues de l'enquête menée auprès des agents des structures déconcentrées

Causes	Effectifs	Taux (%)
Le défaut de vulgarisation du PDC	2	18.18
Le manque de culture de planification	9	81.82
Autres	0	0
Total	11	100

Source : Résultat des enquêtes de la recherche Décembre 2012

Au regard des données de ce tableau on retiendra que :

- 81.82% des agents enquêtés estiment que le manque de culture de planification est la raison essentielle de la non appropriation du PDC ;
- 18.18% pensent que le défaut de vulgarisation est la cause du problème spécifique n°2.

✓ Présentation des données relatives au problème spécifique n°3

Question : pourquoi assiste-t-on à un retard général dans l'élaboration du PDC de 2^{ème} génération des Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Misséré ?

Tableau n°VII : Présentations des données relatives au problème spécifique n°3 issues de l'enquête menée auprès des agents des structures déconcentrées

Causes	Effectifs	Taux (%)
Le manque des moyens	9	50
L'inopportunité de l'élaboration du PDC pour les autorités communales		
Défaut de financement des PTF	9	50
Total	18	100

Source : Résultats des enquêtes de la recherche, Décembre 2012

- 50% des enquêtés trouvent que le manque des moyens est la cause du problème spécifique n°3 ;
- 50% des autres agents restants estiment que c'est plutôt le défaut de financement des PTF.

2- Point des données issues des investigations auprès des Mairies.

2-1- Mairie d'Akpro-Missérété

- Point de l'entretien avec l'autorité de l'administration communale

Le but de cet entretien est d'avoir la perception de l'autorité communale sur les problèmes relevés par la problématique. Malheureusement n'ayant pu rencontrer le Maire on s'est entretenu avec le secrétaire général de la Mairie qui a une bonne connaissance des difficultés rencontrées par la Commune dans le processus d'élaboration de son 2^{ème} PDC.

En voulant comprendre la cause de la difficulté de mise en œuvre intégrale des projets et programmes du PDC de 1^{ère} génération, on remarque au terme des entretiens que la raison principale est la faible mobilisation des moyens. Cette mobilisation des moyens a par ailleurs, nécessité plus de temps que prévu. En plus de cette cause il est relevé également que le 1^{er} PDC d'Akpro-Missérété était trop ambitieux au regard des faibles moyens de la Commune.

On a cherché à savoir si le PDC faisait l'objet d'une appropriation effective venant des autorités communales et on tire comme conclusion des investigations que celles-ci avaient fait siennes, le plan au regard de l'effectivité de l'approche participative et de la popularisation dont il a fait preuve.

Enfin les entretiens ont également abouti à identifier les causes expliquant le retard de l'élaboration du PDC de 2^{ème} génération de la Commune d'Akpro-Missérété. En effet ce retard n'était pas dépendant des volontés des autorités puisque la Commune avait adopté sa feuille de route triennale dès la clôture de son 1^{er} PDC suite aux orientations du PACTE (Plan d'Appui aux Collectivités Territoriales) et de la préfecture et s'y employait lorsque quelques temps après ces orientations ont été changées. Les autorités communales d'Akpro-Missérété demeurent fermes sur la responsabilité d'un tel choix à faire endosser aux autorités préfectorales.

Pour résumer, on retiendra que la Commune d'Akpro-Missérété a souffert de la mobilisation des ressources qui a mis à mal la livraison de l'intégralité des

projets et programmes de son 1^{er} PDC dans les délais. Aussi le problème de l'appropriation de l'outil qu'est le PDC par les autorités communales n'est pas développé dans cette commune. Enfin c'est faute de moyens et d'adoption de feuille de route triennale que l'élaboration du PDC de 2^{ème} génération a connu du retard.

- Point des données issues des questionnaires aux agents

✓ Présentation des données relatives au problème spécifique n°1

Question : quelles sont les raisons qui expliquent la difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets programmes du PDC de 1^{ère} génération de votre Commune ?

Tableau n°VIII : Présentations des données relatives au problème spécifique n°1 issues de l'enquête menée auprès des agents de la Mairie d'Akpro-Missérété

Causes	Effectifs	Taux (%)
L'insuffisance du temps pour la mise en œuvre des projets programmes en raison de la complexité des diverses procédures	00	00
Le laxisme des autorités dans la gestion du PDC	00	00
Financements extérieurs attendus non mobilisés	12	100
Total	12	100

Source : Résultat des enquêtes de la recherche, Décembre 2012

- 100% des agents enquêtés estiment que la dépendance des financements extérieurs du PDC est la cause du problème spécifique n°1.

✓ Présentation des données relatives au problème spécifique n°2

Question : le PDC est il bien approprié par vos autorités communales ?

Tableau n°IX : Présentations des données relatives au problème spécifique n°2 issues de l'enquête menée auprès des agents de la Mairie d'Akpro-Misséré

Données	Effectifs	Taux (%)
Oui	12	100
Non	00	00
Total	12	100

Source : Résultats des enquêtes de la recherche, Décembre 2012

- 100% des agents enquêtés pensent que le PDC est bien approprié par leurs autorités communales.

✓ Présentation des données relatives au problème spécifique n° 3

Questions : pourquoi l'élaboration du PDC de 2^{ème} génération de votre Commune a connu un retard ?

Tableau n°X : Présentations des données relatives au problème spécifique n°3 issues de l'enquête menée auprès des agents de la Mairie d'Akpro-Misserete

Causes	Effectifs	Taux (%)
Le manque de moyens	12	100
L'inopportunité de l'élaboration du PDC pour les autorités	00	00
Autres	00	00
Total	12	100

Source : Résultats des enquêtes de la recherche, Décembre 2012

- 100% des agents enquêtés trouvent que c'est le manque des moyens qui justifie le retard observé dans l'élaboration du PDC de 2^{ème} génération. C'est ce

manque de moyens qui a conduit la Commune à élaborer une feuille de route sur trois ans.

2-2- Mairie de Porto-Novo

- Point des données issues de l'entretien avec les autorités de l'administration municipale.

L'objet poursuivi par cet entretien est d'avoir l'opinion du Maire de la ville de Porto-Novo sur les problèmes que pose l'élaboration du Plan de Développement Municipal de 2^{ème} génération de la ville. Mais les nombreuses démarches n'ont abouti qu'à des échanges avec le Secrétaire Général de la Municipalité ainsi que des cadres de la Direction du Développement et de la Planification.

La première interrogation ayant introduit l'entretien avec ces autorités était de connaître les raisons qui expliquent le fait que la ville de Porto-Novo n'ait pas pu mettre en œuvre l'intégralité des projets et programmes de son premier Plan de Développement Municipal (PDM). Les réponses obtenues traduisent que ce dysfonctionnement est dû à l'ambition démesurée du plan qui n'a pas tenu compte des réelles aspirations et ressources de la ville. Il a manqué de fonds pour financer les différents projets et comme les ressources manquaient les projets ont dû être abandonnés au profit d'autres, qui soit répondaient à des considérations politiques ou soit avaient été exigés par des bailleurs. Il faut mentionner que la volonté politique a pris le pas sur le plan conduisant les autorités communales à faire des investissements dans des projets non priorités initialement dans le PDM. Ainsi tous les projets prévus dans le PDM n'ont pu être mis en œuvre, mais d'autres projets non prévus initialement ont été insérés dans les réalisations faites par l'équipe municipale à l'orée de la clôture du PDM de 1^{ère} génération de Porto-Novo. Par ailleurs les autorités

nous ont confié que le délai de cinq ans était trop peu pour réaliser de manière efficace tous les projets prévus au PDM. Pour une ville comme Porto-Novo, il faut un PDM qui puisse être étalé sur plus de cinq ans afin de mener des réalisations efficaces pour un développement durable. Pour résumer, on retiendra comme causes du problème spécifique n°1 le caractère trop ambitieux du PDM, les considérations politiques et exigences des bailleurs qui ont amené à se détacher de ce plan dans la confection et la livraison des projets réalisés lors du mandat du PDM, et l'insuffisance du délai de mise en œuvre du PDM.

Concernant le second problème spécifique, les réponses des enquêtés amènent à constater que les autorités de la ville ne se sont pas effectivement appropriées le PDM et ce essentiellement à cause de la prépondérance des considérations politiques sur les enjeux de développement.

Quant au problème du retard constaté dans l'élaboration du PDM de 2^{ème} génération de la ville, les causes se trouvent dans le manque de ressources et de l'inopportunité du financement d'un pareil outil actuellement étant donné que le Conseil Municipal actuel est en fin de mandat. Par ailleurs il a été décidé que suite au forum économique et social de 2010 pour le développement de la ville de Porto-Novo, d'importantes recommandations ont été faites pour les orientations à donner au prochain PDM ainsi que le contenu à formuler pour les objectifs. Cependant le forum a conseillé de faire l'évaluation effective de tout ce qui a été fait à l'issue du premier plan afin de ne pas retomber dans les mêmes travers. Cette démarche est indispensable à l'élaboration d'un autre plan et n'étant pas encore effective serait parmi les causes qui conditionnent le retard de l'élaboration du nouveau PDM que les autorités ambitionnent rendre plus réaliste.

- Point des données issues du questionnaire

✓ Présentation des données relatives au problème spécifique n°1

Question : quelles sont les raisons qui expliquent la difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets programmes du PDM de 1^{ère} génération de votre ville ?

Tableau n°XI : Présentations des données relatives au problème spécifique n°1 issues de l'enquête menée auprès des agents de la Mairie de Porto-Novo

Causes	Effectifs	Taux (%)
L'insuffisance du temps pour la mise en œuvre des projets programmes en raison de la complexité des procédures diverses	07	50
Le laxisme des autorités dans la gestion du PDM	03	21,42
Le caractère trop ambitieux et irréaliste du PDM	07	50
total	14	100

Source : Résultats des enquêtes de la recherche, Décembre 2012

NB : Certains enquêtés ont identifié plus d'une réponse pour la question

- 50% des agents interrogés pensent que la cause du problème spécifique n°1 est l'insuffisance du délai de mise en œuvre des projets programmes contenus dans le PDM ;
- les 50% restants retiennent le caractère trop ambitieux et irréaliste du PDM comme cause du problème ;
- 21,42% des agents pensent que c'est plutôt le laxisme des autorités dans la gestion du PDM qui en est la cause.

✓ Présentation des données relatives au problème spécifique n°2

Question : le PDM est-il bien approprié par les diverses autorités municipales ?

Tableau n°XII : Présentations des données relatives au problème spécifique n°2 issues de l'enquête menée auprès des agents de la Mairie de Porto-Novo

Données	Effectifs	Taux (%)
Oui	07	50
Non	07	50
Total	14	100

Source : Résultats des enquêtes de la recherche, Décembre 2012

- 50% de nos agents interrogés ont reconnu que leurs autorités ne s'approprient pas le PDM ;
- Les autres 50% restants estiment plutôt le contraire.

Question : quelles sont alors les raisons de la non appropriation du PDM par les autorités municipales ?

Tableau n°XIII : Présentations des données relatives au problème spécifique n°2 issues de l'enquête menée auprès des agents de la Mairie de Porto-Novo

Causes	Effectifs	Taux (%)
Le défaut de vulgarisation	04	57,14
Le manque de culture de planification	03	42,86
Autres (difficulté de mobilisation des moyens)	01	14,29
Total	07	100

Source : Résultat des enquêtes de la recherche, Décembre 2012

NB : Certains enquêtés ont identifié plus d'une réponse pour la question

- Pour 57,14% des agents enquêtés c'est le défaut de vulgarisation qui est à la base de la non appropriation du PDM ;
- 42,86% estiment que c'est le manque de culture de planification ;
- 14,29% trouvent que ce sont les difficultés de mobilisation des moyens.

✓ Présentation des données relatives au problème spécifique n°3

Question : pourquoi assiste-t-on à un retard général dans l'élaboration du PDM de 2^{ème} génération de la ville de Porto-Novo ?

Tableau n°XIV : Présentations des données relatives au problème spécifique n°3 issues de l'enquête menée auprès des agents de la Mairie de Porto-Novo

Causes	Effectifs	Taux (%)
Manque de moyens	07	50
L'inopportunité de l'élaboration du PDM pour les autorités de la ville	00	00
Autres (défaillance au niveau des cadres)	07	50
Total	14	100

Source : Résultats des enquêtes de la recherche, Décembre 2012

- 50% de nos agents interrogés désignent le manque de moyens comme cause de notre problème spécifique n°3 ;
- les 50% restants quant à eux estiment que c'est l'inopportunité de l'élaboration du PDM pour les autorités de la ville qui en est la cause.

B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

1- Vérification des hypothèses

Les enquêtes réalisées ont permis de faire les observations suivantes sur les hypothèses.

1-1- Vérification de l'hypothèse n°1

L'analyse des données démontre que les difficultés de mise en œuvre de l'intégralité des projets programmes contenus dans les PDC de 1^{ère} génération des Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Missérété sont dues aux causes suivantes :

- le défaut de mobilisation des ressources et le caractère trop ambitieux et irréaliste du PDC en ce qui concerne la Commune d'Akpro-Missérété ;
- le défaut de mobilisation des ressources, le caractère trop ambitieux et irréaliste du PDM et l'insuffisance du délai de mise en œuvre du PDM en ce qui concerne la ville de Porto-Novo

Ainsi on peut dire que cette hypothèse est partiellement vérifiée.

1-2- Vérification de l'hypothèse n°2

Des investigations il ressort que la non appropriation du PDC par les autorités communales n'est pas développée à Akpro-Missérété mais quand même se pose de manière délicate à Porto-Novo. Au nombre de ses causes on a :

- le défaut de vulgarisation du PDM ;
- le manque de culture de planification ;
- la prépondérance des considérations politiques sur les enjeux de développement ;
- les pressions extérieures des bailleurs de fonds qui exigent que leurs appuis financiers soient affectés à des secteurs non priorités par le plan.

La deuxième hypothèse se trouve également en partie vérifiée.

1-3- Vérification de l'hypothèse n°3

Il ressort des investigations que le retard général observé dans l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération est causée par :

- le manque de moyens, le défaut d'appui des PTF et l'adoption des feuilles de route en lieux et places des PDC en ce qui concerne la Commune d'Akpro-Missérété ;
- le manque de moyens, le défaut d'appui des PTF, l'inopportunité de l'élaboration du plan et les défaillances au niveau des cadres sont les causes valables pour la ville de Porto-Novo.

La dernière hypothèse au regard de ce qui précède se trouve en partie également vérifiée.

2- Etablissement du diagnostic

2-1- Elément de diagnostic relatif au problème spécifique n°1

La vérification en partie de la première hypothèse de départ amène à conclure que, l'insuffisance du délai de mise en œuvre du PDM de Porto-Novo est en partie la cause de la difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets /programmes du PDM de 1^{ère} génération. A celle-ci s'ajoutent les autres causes que sont le caractère trop ambitieux et irréaliste du plan, et le défaut de mobilisation des ressources qui sont également les causes du même problème dans la Commune d'Akpro-Missérété.

2-2- Elément de diagnostic relatif au problème spécifique n°2

La seconde hypothèse également partiellement vérifiée permet d'aboutir à la conclusion que c'est le manque de culture de planification, combinée au défaut de vulgarisation du PDM, à la prépondérance des considérations politiques sur les enjeux de développement, et aux pressions externes des bailleurs de fonds exigeant que leurs appuis financiers soient affectés à des secteurs non

priorisés par le plan ,qui expliquent la non appropriation du PDM par les autorités de la ville.

2-3- Élément de diagnostic relatif au problème spécifique n°3

Le manque de moyens et le défaut d'appui des PTF sont les raisons évidentes qui sont à la base du retard observé dans l'élaboration des plans de 2^{ème} génération dans les deux localités étudiées. Par ailleurs il faut dire que ce retard était occasionné en partie à Akpro-Missérété du fait que la Commune au lieu d'élaborer son PDC avait d'abord adopté une feuille de route triennale et s'y consacrait. A Porto-Novo, nous dirons que l'élaboration du PDM de 2^{ème} génération souffre en plus des causes précitées du manque de volonté des autorités politiques. Si l'élaboration du PDC dépend de la mobilisation des moyens elle, est beaucoup plus fonction de la volonté des décideurs politiques qui peuvent remettre en cause son opportunité.

SECTION II : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

L'objectif général visé en entreprenant la présente étude est de suggérer les conditions pour renforcer la pratique d'élaboration des PDC capables de réaliser le développement durable. Le diagnostic établi montre que le caractère ambitieux et irréaliste des PDC, la difficulté de mobilisation des ressources, l'insuffisance du délai de mise en œuvre, le défaut de vulgarisation du plan, le manque de moyens pour l'élaboration des nouveaux plans et bien d'autres causes sont les éléments à prendre plus en considération dans la résolution du problème général.

PARAGRAPHE I : Approches de solutions

Apporter des solutions à un problème, c'est suggérer les conditions objectives d'éradication des causes réelles se trouvant à la base de ce problème, en ne perdant pas de vue les objectifs retenus. Il s'agit, en fait, de renforcer les forces et d'enrayer les faiblesses. Dans cette optique, nous proposons les solutions qui permettront l'éradication des différentes causes se trouvant à la base de chaque problème spécifique et qui conduiront à la résolution dudit problème.

A- Approches de solutions à la difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets programmes des PDC

Le délai de mise en œuvre d'un PDC qui est cinq ans semble être un délai court pour la réalisation d'un développement durable appréciable et mesurable. C'est du moins la raison principale relevée par les autorités de l'administration municipale de Porto-Novo. Ainsi il serait préférable d'élaborer un plan qui puisse s'exécuter sur dix ans avec des programmes pluriannuels de trois ans glissants. Les Communes exigent des plans qui anticipent sur le long terme. De cette manière, chaque conseil municipal ou communal doit, exécuter son programme et ses réalisations en s'inspirant du plan, et passer le relai au conseil suivant pour la poursuite de l'atteinte des objectifs dudit plan. Cette logique n'est que la traduction de ce qui se fait à l'échelle nationale. Le Bénin s'est doté des programmes nationaux projetés sur environ vingt ans (cas de BENIN ALAFIA 2025 par exemple) et dans lesquels vont s'inscrire dans la continuité les programmes de société des différents gouvernements appelés à succéder.

Concernant le caractère trop ambitieux et irréaliste des PDC, il est préconisé qu'à l'avenir lors de la phase de l'élaboration, le rôle des techniciens de la

Direction Départementale de la Prospective et du Développement (DDPD) soit activement renforcé. Ainsi ils auront pour attributions d'assister et de contrôler les cabinets afin que ceux-ci ne s'écartent pas des réalités et enjeux des collectivités locales.

La difficulté de mobilisation des ressources pour financer les projets de développement est un problème criard que connaissent les communes du Bénin en général et celles de l'Ouémé en particulier. Ce problème se manifeste par la faible mobilisation des ressources externes auprès des PTF, et la faiblesse des ressources locales propres. Concernant cette dernière elle est souvent due :

- à la pauvreté relative des populations à revenus bas, irréguliers et incertains ayant une faible valeur contributive ;
- l'insuffisance et le manque de personnel compétent au niveau des communes ;
- une courte expérience en matière de gouvernance locale des autorités, etc.

Il est alors nécessaire de définir les stratégies de mobilisations des ressources locales propres, puisque ces dernières devraient compter plus dans le financement des plans de développement que les fonds externes qui ont montré leurs insuffisances.

Pour une meilleure mobilisation des ressources locales, les stratégies suivantes peuvent être adoptées :

- adopter des taxes communales de développement (du ressort des autorités communales) : les taxes doivent être rationnellement ciblées, facile à collecter, à contribution significative au budget et à hauteur raisonnable. Il faut surtout veiller à choisir un nombre limité de taxes et impôts facilement mobilisables plutôt que de les multiplier et ne pas réaliser des recouvrements efficaces. A défaut de cette mesure on assistera toujours aux rejets des populations qui se

sentiront harcelés fiscalement. Il faut faire le choix des impôts et taxes entraînant le moins de distorsions économiques et dont le coût de mobilisation est optimal pour la commune ;

- adopter une politique de recouvrement efficace et à bon rendement : elle peut commencer par :
 - ✓ la maîtrise du gisement fiscal de la collectivité territoriale qui nécessite la réalisation et la mise à jour du recensement général de la matière imposable ensuite ;
 - ✓ l'élaboration d'un calendrier fiscal chaque année à respecter rigoureusement ;
 - ✓ la sensibilisation des populations sur leurs devoirs citoyens de participation au développement local par leurs contributions financières ;
 - ✓ le renforcement des moyens des agents collecteurs ;
 - ✓ le déploiement de manière rotative des agents collecteurs et le renforcement des contrôles dans leurs travaux de recouvrement ;
- adopter une politique de communication permanente et continue avec les populations, les services publics et privés, les associations et ONG pour leur adhésion au financement du plan ;
- élaborer et adopter un plan de marketing du PDC ;
- déléguer la gestion de certaines infrastructures marchandes : (marché, gare routière, abattoirs, parking) ;

B- Approches de solutions relatives au problème de la non appropriation du PDC par les autorités communales

La question de la non appropriation du PDC par les autorités locales ne pourra être résolue qu'en accentuant la vulgarisation du plan aussi bien au

niveau de ces autorités qu'auprès de tous les autres acteurs impliqués. Cette vulgarisation du plan devra être menée parallèlement à la sensibilisation et la formation continue de ces autorités sur les atouts de la planification stratégique afin de réduire leur manque de vision de planification.

Quant aux pressions externes des bailleurs de fonds sur les collectivités territoriales, l'intervention de l'Etat et de ses services déconcentrés s'avère nécessaire pour un effort de canalisation, de coordination et d'orientation des fonds des bailleurs vers les priorités d'investissement de nos collectivités territoriales. Il s'agit d'établir un répertoire des différents secteurs d'intervention des bailleurs de fonds au niveau national, et départemental et de drainer leurs fonds vers les besoins prioritaires éligibles de nos Communes. Ceci aboutira à une spécialisation géographique et sectorielle de l'intervention des bailleurs au niveau des Communes.

Il faut également asseoir une bonne gouvernance du PDC au sein des Communes afin que les autorités de ces dernières se l'approprient réellement et en fassent un usage rationnel. Cette mesure nécessite un contrôle de bonne gouvernance du PDC, qui sera déterminant dans l'appréciation des fonds que l'Etat transfère aux collectivités territoriales.

C- Approches de solutions relatives au problème du retard général de l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération

Le manque de moyen financiers étant la raison fondamentale qui explique l'élaboration tardive des PDC dans le département de l'Ouémé, il est souhaitable de parvenir à un cofinancement du processus entre la collectivité territoriale et l'Etat. Une partie des fonds provenant de l'Etat (notamment le Fonds d'appui au Développement des Communes) devra être disposée à cet effet. Il s'agit de mettre sur pied un dispositif de veille qui permettra

d'identifier les Communes, se trouvant dans l'incapacité de financer entièrement l'élaboration de leur plan, auxquelles une partie des fonds provenant de l'Etat viendra en complément.

Par ailleurs, un constant effort de sensibilisation doit être continuellement mené à l'endroit des autorités locales pour les amener à cerner l'importance et l'opportunité des plans de développement. Il faudra parallèlement, mettre en place un dispositif de contrôle de bonne gouvernance des PDC, visant à impulser l'élaboration et la mise en œuvre rigoureuse des plans. Ce dispositif doit veiller à ce que l'élaboration et la mise en œuvre à bonne date des PDC soient considérées comme les conditions d'éligibilité des Communes aux dotations de l'Etat. Les collectivités territoriales ne pourront prétendre aux financements extérieurs que dans la mesure où elles auraient fait preuve d'une bonne gouvernance en matière de PDC.

PARAGRAPHE II : Conditions de mise en œuvre

A- Conditions de mise en œuvre des solutions à la difficulté de mise en œuvre de l'intégralité des projets programmes des PDC

Il faudra que le gouvernement, de par le biais du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, organise un forum entre acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des PDC pour aborder la question de l'élargissement du délai du PDC. Il s'agira aussi bien pour les autorités centrales que locales d'adopter un projet de texte devant déterminer après consensus les modalités de modification du délai des Plans de Développement des Communes en République du Bénin. Le but sera de faire de ce texte un instrument juridique normatif.

En ce qui concerne le rôle actif à faire jouer aux techniciens de la DDPD lors de l'élaboration des plans, il faut d'abord que l'Etat procède au renforcement de leurs moyens d'intervention au niveau des Communes. Aussi il s'agit de prendre des normes juridiques précisant clairement, les modalités d'intervention de ces techniciens et leurs nouvelles attributions lors de l'élaboration des plans. Les autorités communales, les techniciens de la DDPD ainsi que les experts des cabinets doivent établir une franche collaboration pour un aboutissement de cette mesure.

Pour la réussite des stratégies de mobilisation des ressources il faudra le ferme engagement des autorités communales, la sensibilisation effective menée par les Conseils Communaux et l'adhésion massive des populations sur les enjeux et défis de développement, le renforcement de l'administration fiscale, le renforcement du personnel, la transparence, l'assainissement des procédures, la reddition des comptes. La mise en œuvre de tout ceci nécessite aussi bien l'implication de l'Etat central que des collectivités territoriales.

B- Conditions de mise en œuvre des solutions au problème de la non appropriation du PDC par les autorités communales

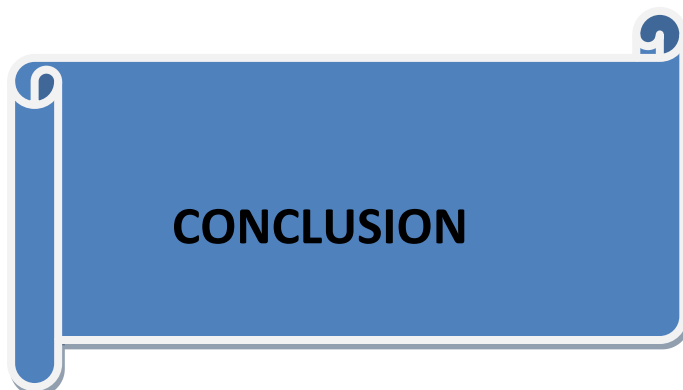
La mise en œuvre des solutions au problème spécifique n°2 passe par la mobilisation et le déploiement des moyens financiers et techniques par l'Etat central au niveau des services déconcentrés chargés de l'assistance conseil aux Communes afin que celles-ci dynamisent encore plus les modules de formation de sensibilisation et de vulgarisation des PDC.

Par ailleurs le dialogue permanent entre Communes, services déconcentrés et PTF doit être renforcé pour aboutir à un partenariat constructif dans la mobilisation, l'orientation des fonds des bailleurs vers les projets prioritaires des PDC.

C- Conditions de mise en œuvre des solutions au problème du retard général dans l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération

Les solutions préconisées ici relèvent d'un renforcement du partenariat entre l'Etat et les Communes. Ceci voudra dire que les services déconcentrés qui accompagnent les Communes dans leur PDC doivent régulièrement faire l'évaluation de la situation financière de ces dernières pour apprécier leur capacité d'autofinancement du processus d'élaboration de leur nouveau plan. Cette attribution doit être confiée à un comité départemental réunissant tous les acteurs des services déconcentrés intervenant dans l'élaboration des PDC (le comité chargé de la mise en cohérence des PDC avec les orientations nationales par exemple). Sur la base des rapports produits par ce comité, la Commission Nationale des Finances Locales qui est chargée de la gestion du Fonds d'appui au Développement des Communes pourrait identifier les collectivités territoriales dans l'incapacité de financer l'élaboration des plans et leur venir en aide.

Par ailleurs le dispositif de contrôle de bonne gouvernance des PDC devra être assuré par le comité départemental de mise en cohérence des PDC. Ce dispositif ne sera efficace que si les acteurs de cet organe se débarrassent de toutes considérations politiques susceptibles de les entraîner dans le laxisme à l'endroit des autorités des collectivités territoriales.



CONCLUSION

Le PDC est un outil majeur dans la promotion du développement local. C'est l'une des innovations issues du processus de la décentralisation enclenchée au Bénin en 2003. La première génération des PDC étant arrivée à terme en 2009, il y a un constat significatif qui se dégage dans les départements de l'Ouémé et du Plateau. Il s'agit des difficultés considérables rencontrées par la plupart des collectivités territoriales de ces départements dans l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération. Les observations sur le terrain ont amené à relever que l'élaboration des PDC de 1^{ère} génération était marquée par certaines insuffisances qui ont entraîné les difficultés de mise en œuvre de l'intégralité des projets/programmes contenus dans ces plans. On a par ailleurs relevé le problème de non appropriation du PDC par les autorités communales. Enfin le retard dans l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération observé à l'ensemble des collectivités territoriales des départements de l'Ouémé et du Plateau, est le dernier constat négatif de la manifestation de la problématique. Afin d'identifier les causes réelles de ces dysfonctionnements on a appesanti les recherches sur les cas des Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Misséréti.

En effet l'analyse de la situation de ces deux Communes a permis de diagnostiquer le caractère trop ambitieux et irréaliste des PDC de 1^{ère} génération, l'insuffisance du délai de mise en œuvre du PDM de Porto-Novo, le

défaut de mobilisation des ressources, le défaut de vulgarisation du PDC, les pressions externes des bailleurs de fonds, la prédominance des considérations politiques sur les enjeux de développement et le manque de moyens, comme étant les causes à l'origine des problèmes spécifiques relevés.

Ainsi avant toute initiative il est impératif d'éviter d'élaborer à l'avenir des plans non conformes aux capacités réelles des collectivités territoriales. Un PDC bien élaboré et reflétant les réelles potentialités et atouts des communes ne devrait plus souffrir de difficultés de mobilisation des moyens pour sa mise en œuvre intégrale. Mieux le délai de mise en œuvre des plans des Communes est à revoir pour porter ces dernières vers des ambitions à plus long terme. L'appropriation effective du plan passe par le renforcement de sa vulgarisation et la sensibilisation des autorités locales accompagnées de mesures de contrôle de bonne gouvernance en matière de PDC. Le problème de moyens pour le financement de l'élaboration des PDC devrait se résoudre à l'avenir par le cofinancement du processus entre l'Etat et les Communes nécessiteuses.

Mais face à un éventuel entêtement de la disparition de certains problèmes comme la faible mobilisation des fonds par les Communes au pouvoir financier insignifiant on se demande s'il ne faudrait pas revoir le découpage territorial de du pays de sorte que les petites collectivités dans l'incapacité de financement soient absorbées par les grandes métropoles. Mieux on se demande si le laxisme observé dans la gouvernance des PDC ne nécessite pas des mesures normatives plus rigoureuses ?

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES GENERAUX

1- M. BOURVIER : « **Finances locales** », Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris. 233 p.

2-Charles Nach Mback : « **Démocratisation et décentralisation** » Clamecy, KARTHALA, mars 2003, 434 p.

3-AUBRY P. : « **Accès des collectivités locales africaines à l'emprunt et aux marchés financiers** », in PDM, Actes de réunion scientifique «AFRICITE 2000», Windoek, 108 p.

HASSANE. IDE. Adamou : «**Note de cours sur les collectivités locales et la planification**», Institut Panafricain pour le Développement / Afrique de l'Ouest/Sahel, Ouagadougou, 1999. 56 p.

II- OUVRAGES SPECIFIQUES

1- Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique (2008) : « **Guide méthodologique de mise en cohérence des Plans de Développement Communal avec les Orientations Nationales de Développement** » 53 p.

2- Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (2008) : « **Guide d'élaboration du Plan de Développement Communal** » 96 p.

3- Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (2010) : « **Recueil des lois sur la Décentralisation** » 110 p.

III- RAPPORTS

- 1- Préfecture de l'Ouémé et Plateau (janvier 2012) : « **Rapport de la session du comité technique de mise en cohérence des PDC de l'Ouémé Plateau** » 8 p.
- 2- Direction Départementale de la Prospective et du Développement de l'Ouémé Plateau (aout 2012) : « **Point d'exécution du PAC 2012 de la DDPD-OP au titre du 3^{ème} trimestre 2012** » 13 p.

IV- MEMOIRES

- 1- AMETONOU. Koffi. Gustave (2002) : « **Perspectives du financement du développement local au Bénin : cas de la commune de Dogbo** », Mémoire USTB, DESS ;
- 2- ADIDO. K.Nadine (2012) : « **Analyse du système suivi évaluation des PDC : cas de la commune de Bassila** », Mémoire, UAC, ENAM, Cycle I, PDL, 104 p.
- 3- BOGNON Doryle (2012) : « **Analyse pour une réalisation optimale des projets inscrits au PDC : cas de la commune de Bassila** », Mémoire, UAC, ENAM, Cycle I, PDL, 117 p.
- 4- N'KOUÉI Chantal Arsène (2012) : « **Rôle de la tutelle dans le processus d'élaboration et la mise en œuvre du PDC : cas de la Préfecture d'Atacora-Donga** », Mémoire, UAC, ENAM, Cycle I, PDL, 106 p.

V- AUTRES DOCUMENTS

- 1- **Plan de Développement Communal 2^{ème} génération d'Akpro-misserete 2012, 98p.**
- 2- **Feuille de route triennale 2011-2013 de Kétou, 86p.**



ANNEXES

Guides d'entretiens et de questionnaires

I- Guide d'entretien avec les autorités de la Préfecture et des services déconcentrés de Porto-Novo

- 1- Qu'est-ce que le Plan de Développement Communal selon vous ?
- 2- Quel bilan faites-vous de la mise en œuvre des PDC de 1^{ère} génération des Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Missérété? (tous les projets et programmes prévus ont-ils été réalisés et à bonne date ?)
- 3- En cas de bilan limité ou négatif quelles sont les causes d'un tel dysfonctionnement selon vous? Le délai de mise en œuvre du PDC vous paraît-il alors raisonnable et suffisant?
- 4- Quelles mesures ont été prises par la préfecture et ou les services déconcentrés pour appuyer les communes dans l'élaboration et la mise en œuvre optimale de ces PDC de 1^{ère} génération?
- 5- Est-ce que toutes les autorités communales (en l'occurrence celles de Porto-Novo et d'Akpro-Missérété) se sont appropriées le PDC comme outil exclusif de développement?
- 6- Si oui quelles preuves ou actes pouvez-vous en témoigner? si non quelles sont les raisons de cette situation et quelles sont les mesures et démarches prises par la préfecture pour la corriger?
- 7- Toutes les Communes sous votre tutelle disposent-elles de leur PDC de 2^{ème} génération ?
- 8- Sinon quelles en sont les causes?
- 9- Quelles sont les mesures prises par la préfecture pour dynamiser l'élaboration des PDC de 2^{ème} génération?

- 10- Comment fonctionnait le déroulement des projets et diverses réalisations dans les Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Missérété en l'absence des PDC de 2^{ème} génération?
- 11- Jugez vous opportune et pertinente une telle méthode de gestion? Si oui pourquoi? Et si non qu'a fait la préfecture pour éviter ou décourager une telle pratique?
- 12- Quelles mesures souhaitiez-vous pour une mise en œuvre effective des PDC de 2^{ème} génération des Communes sous votre tutelle?

MERCI POUR VOTRE DISPONIBILITE

VI- Guide d'entretien avec les autorités communales

- 1- Qu'est-ce que le Plan de Développement Communal selon vous ?
- 2- Quel bilan faites-vous de la mise en œuvre du PDC de 1^{ère} génération de votre Commune ? (tous les projets et programmes prévus ont-ils été réalisés et à bonne date ?)
- 3- En cas de bilan limité ou négatif quelles sont les causes d'un tel dysfonctionnement? Le délai de mise en œuvre du PDC vous paraît-il alors raisonnable et suffisant?
- 4- La préfecture et les services déconcentrés vous ont-ils suffisamment appuyé lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de votre PDC de 1^{ère} génération?
- 5- Est-ce que vous et tous les collaborateurs de votre administration communale qui interveniez dans la mise en œuvre du développement communal vous êtes vous appropriés le PDC comme outil exclusif de développement?
- 6- Si oui quelles preuves ou actes pouvez vous en témoigner? si non quelles sont vos raisons?
- 7- votre Commune dispose-t-elle de son PDC de 2^{ème} génération ?
- 8- sinon quelles en sont les causes?
- 9- Comment fonctionnait le déroulement des projets et diverses réalisations de votre administration communale en l'absence de votre PDC de 2^{ème} génération?

- 10- Jugez vous opportune et pertinente une telle méthode de gestion? Si oui pourquoi? Et si non pourquoi alors avoir choisi une telle pratique?
- 11- Quelles sont les dispositions et démarches concrètes prises par votre équipe communale pour doter votre Commune de son PDC de 2^{ème} génération?
- 12- De quels appuis et mesures souhaiteriez vous de la part de la préfecture pour dynamiser l'élaboration de votre PDC de 2^{ème} génération et réussir sa mise en œuvre ?

MERCI POUR VOTRE DISPONIBILITE

VII- Questionnaire utilisé pour le sondage à l'endroit des agents de la préfecture et des services déconcentrés des départements de l'Ouémé et du Plateau

Questionnaire d'enquête sur le Thème : « Problématique d'élaboration des PDC de deuxième génération dans le département de l'Ouémé : cas des Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Missérété »

Etudiant chercheur: **Hartmann KANMADOZO**

1. Quel appréciation faites vous de la mise en œuvre des projets programmes prévus dans les PDC de 1ere génération des Communes de l'Ouémé :

.....

.....

2. Les Communes ont-elles réussi à mettre en œuvre l'intégralité des projets programmes prévus dans leur PDC de 1ere génération dans le délai quinquennal prévu ? Oui Non

3. Sinon quelles sont les raisons qui expliquent un tel dysfonctionnement?

- L'insuffisance du temps pour la mise en œuvre des projets programmes en raison de la complexité des procédures diverses de l'environnement national et international

- Le laxisme des autorités dans la gestion du PDC

- Autres

4. Le PDC est il selon vous bien approprié par les diverses autorités communales de Porto-Novo et d'Akpro-Misséré dans la gestion du développement local? Oui Non

5. Quelles sont alors sinon les raisons de la non appropriation du PDC par ces autorités locales?

- Le défaut de vulgarisation du PDC

- Le manque de culture de planification des autorités locales

- Autres

6. Pourquoi assiste-t-on à un retard général dans l'élaboration des PDC de la 2^{ème} génération?

- le manque des moyens des Communes

- l'inopportunité de l'élaboration du PDC pour les autorités communales

- Autres.....

MERCI POUR VOTRE ATTENTION

VIII- Questionnaire utilisé pour le sondage à l'endroit des agents de la mairie d'Akpro-Misséré

Questionnaire d'enquête sur le Thème : «Problématique d'élaboration des PDC de deuxième génération dans le département de l'Ouémé : cas des Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Misséré »

Etudiant chercheur: **Hartmann KANMADOZO**

3. Quelle appréciation faites-vous de la mise en œuvre des projets programmes prévus dans le PDC de 1ere génération de votre Commune :

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

4. Votre Communes a-t-elle réussi à mettre en œuvre l'intégralité des projets programmes prévus dans le PDC de 1ere génération dans le délai quinquennal prévu ? Oui Non

3. Sinon quelles sont les raisons qui expliquent un tel dysfonctionnement?

- L'insuffisance du temps pour la mise en œuvre des projets programmes en raison de la complexité des procédures diverses de l'environnement national et international

- Le laxisme des autorités dans la gestion du PDC

- Autres

4. Votre Commune a-t-elle été suffisamment appuyée par la préfecture et ou les services déconcentrés lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ce PDC? Oui Non

Si oui quels sont ces appuis?.....

.....

Sinon quels appuis de la part de la préfecture et autres services déconcentrés vous a manqué lors de ce processus?.....

.....

5. Le PDC est-il selon vous bien approprié par les diverses autorités communales dans la gestion du développement local? Oui

Non

6. Quelles sont alors sinon les raisons de la non appropriation du PDC par les autorités locales?

- Le défaut de vulgarisation du PDC

- Le manque de culture de planification des autorités locales

- Autres

7. Pourquoi a-t-on assisté à un retard général dans l'élaboration du PDC de 2^{ème} génération de votre Commune?

- le manque des moyens de la Commune

- l'inopportunité de l'élaboration du PDC pour les autorités communales

- Autres.....

8. Quelles mesures ou dispositions souhaiteriez vous de la part de la préfecture et autres services déconcentrés pour dynamiser l'élaboration et la mise en œuvre optimale du PDC de 2^{ème} génération de votre Commune?

.....

.....

Merci pour votre attention

IX- Questionnaire utilisé pour le sondage à l'endroit des agents de la mairie de Porto-Novo

Questionnaire d'enquête sur le Thème : «Problématique d'élaboration des PDC de deuxième génération dans le département de l'Ouémé : cas des Communes de Porto-Novo et d'Akpro-Misséré »

Etudiant chercheur: Hartmann KANMADOZO

1. Quelle appréciation faites-vous de la mise en œuvre des projets programmes prévus dans le PDM de 1ere génération de votre Commune :
:
.....
.....
2. Votre Commune a-t-elle réussi à mettre en œuvre l'intégralité des projets programmes prévus dans le PDM de 1ere génération dans le délai quinquennal prévu ? Oui
Non
3. Sinon quelles sont les raisons qui expliquent un tel dysfonctionnement?
- L'insuffisance du temps pour la mise en œuvre des projets programmes en raison de la complexité des procédures diverses de l'environnement national et international
- Le laxisme des autorités dans la gestion du PDM
- Autres

4. Votre Commune a-t-elle été suffisamment appuyée par la préfecture et ou les services déconcentrés lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ce PDM? Oui Non

Si oui quels sont ces appuis?.....

.....
Sinon quels appuis de la part de la préfecture et autres services déconcentrés vous a manqué lors de ce processus?

.....
.....

5. Le PDM est-il selon vous bien approprié par les diverses autorités municipales dans la gestion du développement local? Oui
Non

6. Quelles sont alors sinon les raisons de la non appropriation du PDM par les autorités locales?

- Le défaut de vulgarisation du PDM
- Le manque de culture de planification des autorités locales
- Autres

7. Pourquoi assiste-t-on à un retard général dans l'élaboration des PDM de 2^{ème} génération?

- le manque des moyens de la Commune
- l'inopportunité de l'élaboration du PDM pour les autorités municipales
- Autres.....

8. Quelles mesures ou dispositions souhaiteriez vous de la part de la préfecture et autres services déconcentrés pour dynamiser l'élaboration et la mise en œuvre optimale du PDM de 2^{ème} génération de votre Commune?

Merci pour votre attention

TABLE DES MATIERES

Identification du jury.....	i
Déclaration d'engagement.....	ii
Dédicace.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles.....	vi
Liste des tableaux.....	vii
Glossaire de l'étude.....	ix
Résumé.....	x
Sommaire.....	xi
Introduction	1

CHAPITRE PRELIMINAIRE: DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage.....	5
Paragraphe 1 : Présentation de la préfecture de Porto-Novo	5
A- Historique et situation géographique.....	5
B- Organisation administrative de la préfecture de Porto-Novo.....	6
Paragraphe 2 : Etat des lieux ou constats significatifs.....	9
A- Bilan des différentes actions menées à l'avènement de la décentralisation pour le renforcement du développement local.....	9
B- Les difficultés relevées dans la gouvernance des PDC.....	16
Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude.....	19

Paragraphe 1 : Inventaire des résultats de l'état des lieux et regroupement des problèmes par centres d'intérêt.....	19
A- Point des résultats issus de l'état des lieux.....	19
B- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	21
Paragraphe 2 : Choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique retenue.....	22
A- Choix et spécification de la problématique.....	22
B- Vision globale de résolution de la problématique.....	25

CHAPITRE PREMIER : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE A L'APPROCHE METHODOLOGIQUE

Section 1 : Cadre théorique de l'étude.....	28
Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses.....	28
A- Objectifs.....	28
B- Hypothèses.....	29
Paragraphe 2 : Revue de littérature.....	33
A- Point des connaissances sur le PDC.....	33
B- Point des mémoires consultés.....	36
Section 2 : Méthodologie adoptée : approches théoriques et empiriques.....	42
Paragraphe 1 : Approche théorique.....	43
Paragraphe 2 : Approche empirique.....	44

CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES AUX APPROCHES DE SOLUTIONS

Section1 : Collecte et analyse des données.....	46
Paragraphe 1: Collecte des données.....	46
A- Préparation et réalisation de la collecte.....	46

B- Limite des informations collectées.....	48
Paragraphe 2 : Analyse des données et Etablissement du diagnostic.....	49
A- Présentation et analyse des données.....	49
B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	64
Section2 : Approches de solutions.....	66
Paragraphe 1 : Solutions aux problèmes spécifiques.....	67
A- Approches de solutions relatives au problème spécifique n°1.....	68
B- Approches de solutions relatives au problème spécifique n°2.....	70
C- Approches de solutions relatives au problème spécifique n°3.....	71
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre	72
A- Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique n°1.....	72
B- Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique n°2.....	73
C- Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique n°3.....	73
CONCLUSION GENERALE.....	74
BIBLIOGRAPHIE.....	76
ANNEXES.....	78
TABLE DES MATIERES.....	89

