



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

\*\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY - CALAVI

\*\*\*\*\*

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET  
DE MAGISTRATURE

\*\*\*\*\*

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

**OPTION :**

Administration des Finances

**FILIERE :**

Planification et Développement Local

**ANNEE ACADEMIQUE**

**2011 - 2012**

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA MISE EN  
OEUVRE DES PROJETS INSCRITS DANS LES PLANS DE  
DEVELOPPEMENT COMMUNAUX : CAS DE LA COMMUNE  
D'ABOMEY-CALAVI**

**REALISE ET SOUTENU PAR :**

**Marline Oriane F. ZANNOU**

**SOUS LA DIRECTION DE**

**TUTEUR DE STAGE**

**M. Charlemagne ALLAGA**

*Chef Service de la Planification  
et de la prospective de la  
mairie d'Abomey-Calavi*

**DIRECTEUR DE MEMOIRE**

**Mme Rufine AGBO**

*Administrateur Civil à la retraite  
Enseignante à l'ENAM*

**Février 2013**

## IDENTIFICATION DU JURY

**PRESIDENT** : Edouard AHO

**VICE PRESIDENT**: Pauline GBOTOUNOU

**MEMBRE** : Pierrot SEGO

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

## DEDICACE

Je dédie ce mémoire :

- A ma famille nucléaire, pour tous les sacrifices consentis, pour toute votre attention et votre soutien ;

Puissiez-vous trouver ici, le symbole de ma reconnaissance et de ma profonde gratitude.

## REMERCIEMENTS

J'exprime ma profonde gratitude à :

- Madame Rufine AGBO pour avoir accepté de m'accompagner dans la réalisation de ce travail malgré ses multiples occupations ;
- Monsieur Charlemagne ALLAGA, le tuteur de stage, pour les nombreux conseils durant le stage et sa précieuse contribution lors de la rédaction de ce mémoire ;
- Roberto pour son soutien ;
- Vanessa, Irma, Milly-Nadine, Moïse, Bruno et à tous mes amis de filière avec qui j'ai passé des moments conviviaux et de collaboration durant ces deux années de formation ;
- Lionel, Amandine, Joseph, Claudine, Gildas pour la fraternité et le soutien ;
- Monsieur le Maire de la Commune d'Abomey-Calavi pour m'avoir permis d'effectuer ce stage académique ;
- Tout le personnel de la mairie d'Abomey-Calavi pour sa contribution ;
- Tous les professeurs de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature pour l'enseignement et la formation ;
- Tout le personnel de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ;
- Tous mes camarades et amis de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ;
- Tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la rédaction de ce mémoire.

A tous ceux que je n'ai pu citer nommément, je présente mes sincères remerciements.

## LISTE DES SIGLES

**ANCB** : Association Nationale des Communes du Bénin

**DDLPE** : Direction du Développement Local et de la Promotion  
Economique

**INSAE** : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique

**MDGLAAT** : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale,  
de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

**OS** : Objectif Spécifique

**PDC** : Plan de Développement Communal

**PS** : Problème Spécifique

**RGPH**: Recensement Général de la Population et de l'Habitat

**RFU**: Registre Foncier Urbain

**SBC**: Service du Budget et de la Comptabilité

**SNV**: Netherlands Development Organisation (Organisation Néerlandaise  
de Développement)

**SPP**: Service de la Planification et de la Prospective

**SREM**: Service des Recettes et Equipements Marchands

## LISTE DES TABLEAUX

<b>Tableau n°1</b> : Evolution des recettes fiscales de 2006 à 2010 (en FCFA).....	15
<b>Tableau n°2</b> : Evolution des recettes non fiscales de 2006 à 2010 (en FCFA).....	17
<b>Tableau n°3</b> : Evolution du budget communal de 2006 à 2010 (en FCFA).....	18
<b>Tableau n°4</b> : Équilibre financier de la commune de 2006 à 2010 (en FCFA).....	21
<b>Tableau n°5</b> : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt.....	24
<b>Tableau n°6</b> : Tableau de bord de l'étude.....	34
<b>Tableau n°7</b> : Tableau de base pour l'analyse des données relatives aux difficultés de mobilisation des ressources financières propres.....	43
<b>Tableau n°8</b> : Tableau de base pour l'analyse des données relatives à l'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC.....	44
<b>Tableau n°9</b> : Tableau de base pour l'analyse des données relatives à la faible exécution des investissements non prévus au PDC.....	45
<b>Tableau n°10</b> : Etablissement du diagnostic.....	47

## LISTE DES GRAPHIQUES

<b>Graphique n°1</b> : Présentation des données du tableau n°7.....	43
<b>Graphique n°2</b> : Présentation des données du tableau n°9.....	45

---

## GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**Développement local** : Volonté politique des acteurs de promouvoir le développement du territoire sur lequel ils vivent en vue d'améliorer la situation socio-économique des populations. C'est également un processus concerté et planifié d'enrichissement économique, social et culturel d'une localité donnée, (*AFOUDA M. « Problématique du financement du développement local : cas de la commune de N'Dali »*).

**Plan de développement communal** : Document de planification simplifiée, opérationnelle qui est défini en fonction des priorités et des ressources locales disponibles, des principes d'action, d'aménagement, de développement social et économique de la commune, (*Guide d'élaboration du Plan de Développement Communal, MDGLAAT*).

**Projet** : Ensemble optimal d'actions à caractère d'investissement, fondé sur une planification sectorielle globale et cohérente, grâce auquel une combinaison définie de ressources humaines et matérielles engendre un développement économique et social d'une valeur déterminée. (*Guide d'élaboration du Plan de Développement Communal, MDGLAAT*).

**Ressources propres** : Recettes provenant des taxes et impôts locaux perçus par les collectivités territoriales décentralisées pour alimenter leurs budgets, (*LABIE François : « Finances Locales »*).

**Suivi** : Collecte et analyse régulière d'informations dans le but de faciliter en temps utile la prise de décisions, d'assurer la transparence et de servir de base à l'évaluation et à la capitalisation de l'expérience, (*Manuel de formation sur le suivi-évaluation des PDC intégrant le DCC, PNDCC*).

**Suivi-évaluation**: Activité visant la mise en évidence de l'analyse des écarts ainsi que les ajustements périodiques à envisager dans le déroulement d'un programme, (*Manuel de formation sur le suivi-évaluation des PDC intégrant le DCC, PNDCC*).

## RESUME

Le travail de recherche effectué sur le thème : « **Contribution à l'amélioration de la mise en œuvre des projets inscrits dans les plans de développement communaux : cas de la commune d'Abomey-Calavi** » a permis de montrer que la commune d'Abomey-Calavi est confrontée à certaines difficultés dans la mise en œuvre de ses projets de développement.

Le problème général voire la faible réalisation des projets inscrits au Plan de Développement Communal (PDC) se décline en problèmes spécifiques (PS) que sont : les difficultés de mobilisation de ressources financières propres (PS1), l'absence d'un véritable mécanisme de suivi (PS2) et parfois le contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements (PS3).

Pour essayer de résoudre ces problèmes, des objectifs ont été fixés. Il s'agit de : mettre en place une bonne politique de mobilisation de ressources financières propres, renforcer le dispositif de suivi du PDC afin de le rendre plus efficace, inciter les élus locaux à une meilleure définition des priorités en termes d'investissements.

Les hypothèses de recherche se formulent comme suit :

- L'absence d'une politique adéquate de mobilisation de ressources financières propres est à l'origine des difficultés de mobilisation de ressources financières propres ;
- L'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC est due à l'insuffisance de ressources humaines et matérielles ;
- La priorité donnée aux projets non prévus au PDC est parfois à la base du contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements.

La vérification de ces hypothèses de recherche nous a amenés à procéder à une enquête pouvant conduire à retenir les causes de ces problèmes. Ainsi, elles se ramènent à l'absence d'une politique adéquate de mobilisation de ressources propres, à l'insuffisance de ressources humaines, matérielles, et à la priorité donnée aux projets non prévus au PDC.

Suite à ce diagnostic, des solutions ont été proposées en vue d'améliorer le recouvrement des recettes propres, de sensibiliser les populations sur le bien fondé de l'acquittement des impôts et taxes, d'accompagner la commission communale chargée du suivi des projets et programmes en mettant à sa disposition les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pouvant lui permettre d'accomplir sa mission, d'appeler le sens de responsabilité des autorités communales sur l'importance de la mise en œuvre des projets.

Pour la résolution des problèmes évoqués, la mise en œuvre de ces solutions s'avère nécessaire.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b><u>PREMIER CHAPITRE : De la présentation de la commune d'Abomey-Calavi au ciblage de la problématique.....</u></b>	<b>3</b>
<b><u>Section 1</u></b> : Cadre physique de l'étude et observations de stage....	4
<b>Paragraphe 1</b> : Présentation de la commune d'Abomey-Calavi.....	4
<b>Paragraphe 2</b> : Restitution des observations de stage.....	10
<b><u>Section 2</u></b> : Présentation de la problématique.....	25
<b>Paragraphe 1</b> : Choix et justification de la problématique.....	25
<b>Paragraphe 2</b> : Spécification de la problématique et détermination de la vision globale de résolution.....	27
<b><u>DEUXIEME CHAPITRE : Démarche méthodologique et approches de solutions.....</u></b>	<b>31</b>
<b><u>Section 1</u></b> : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	32
<b>Paragraphe 1</b> : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....	32
<b>Paragraphe 2</b> : Méthodologie adoptée.....	40
<b><u>Section 2</u></b> : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.....	42
<b>Paragraphe 1</b> : Collecte et analyse des données.....	42
<b>Paragraphe 2</b> : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	47
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>53</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>55</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>57</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>64</b>

## INTRODUCTION

Le Bénin, à l'instar des autres Etats africains, a hérité d'une administration coloniale qui reposait sur une forte centralisation de l'action publique. Les pays africains se sont rendus compte de l'échec des grandes politiques publiques basées sur la centralisation des pouvoirs au niveau de l'Etat et ayant pour corollaire l'incapacité des autorités publiques à apprécier pleinement les potentialités locales et à évaluer les capacités des populations. Ce système d'administration n'a donc pas favorisé le développement du territoire national, car les investissements réalisés n'ont pas toujours porté les fruits escomptés parce que ne prenant pas en compte les besoins réels de la population.

Avec l'avènement de la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, l'option d'un Etat de droit a été faite. C'est ainsi que, le Bénin a opté pour la décentralisation dont les principes ont été posés à travers les articles 150 à 153 de la constitution du 11 décembre 1990. Désormais, de larges pouvoirs sont conférés aux communautés à la base afin qu'elles gèrent elles-mêmes leurs propres affaires, pour un développement local plus assuré.

En réponse à ces nouvelles orientations nationales, les Etats Généraux de l'Administration Territoriale ont eu lieu du 07 au 10 janvier 1993. Les conclusions et recommandations ont permis de définir les grandes lignes de la réforme ainsi engagée et d'élaborer par les soins d'un comité de suivi, les textes fondamentaux qui régissent désormais la nouvelle administration territoriale.

La décentralisation est devenue effective par l'organisation des premières élections locales et l'installation des soixante dix-sept (77) conseils communaux/municipaux. Les communes sont ainsi devenues le cadre institutionnel idéal pour la promotion du développement local et l'exercice de la démocratie à la base.

Afin de promouvoir la démocratie à la base, les élus locaux doivent amener les populations à comprendre les enjeux de la décentralisation tout en les impliquant dans la gestion des affaires locales. C'est dans ce contexte, que le cadre juridique mis en place notamment la loi n°97-029

du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin prescrit en son article 84 que : « La commune élabore et adopte son plan de développement communal ». Ces plans de développement expriment les priorités de la politique communale et constituent un outil de cadrage des actions de développement à court et à moyen termes.

Grâce à l'autonomie financière qui leur est conférée par la loi, les communes doivent mobiliser leurs ressources financières surtout propres pour la mise en œuvre des projets inscrits au PDC.

Mais après une décennie d'exercice du pouvoir local, les communes restent confrontées à d'énormes difficultés qui sont entre autres : la mauvaise gouvernance locale due au manque de transparence dans la gestion des affaires locales, la faible réalisation des infrastructures de développement, les difficultés de mobilisation des ressources propres qui empêchent la réalisation des projets inscrits au PDC pour le bien être de la population.

Face à cette situation peu reluisante et aux difficultés de mobilisation des ressources financières qu'ont rencontrées les communes dans la mise en œuvre des PDC de première génération, nous avons choisi de nous appesantir sur le thème « **Contribution à l'amélioration de la mise en œuvre des projets inscrits dans les plans de développement communaux : cas de la commune d'Abomey-Calavi** » afin d'apporter notre contribution à l'amélioration de la réalisation des projets inscrits au PDC.

Notre réflexion sera axée sur le problème de la faible réalisation des projets inscrits au PDC. Pour ce faire, nous avons adopté un plan bipartite qui s'articule comme ci-après :

- ✓ **Un premier chapitre** qui est consacré au cadre physique de l'étude, aux observations de stage et au ciblage de la problématique ;
- ✓ **Un second chapitre** qui traite du cadre théorique et méthodologique de l'étude, de l'analyse des données, de la vérification des hypothèses ainsi que des approches de solutions.

**PREMIER CHAPITRE :**  
**DE LA PRESENTATION DE LA**  
**COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI AU**  
**CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

Dans ce chapitre, nous allons présenter la commune d'Abomey-Calavi tout en restituant nos observations de stage et ensuite procéder au ciblage de la problématique.

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

Après la présentation de la commune d'Abomey-Calavi à travers un certain nombre d'éléments caractéristiques, nous ferons l'état des lieux de l'organisation interne de la mairie.

### **Paragraphe 1 : Présentation de la commune d'Abomey-Calavi**

Cette présentation comporte le cadre physique de l'étude, l'organisation et le fonctionnement de la mairie.

#### **I- Cadre physique de l'étude**

Le cadre physique de l'étude prend en compte aussi bien la situation géographique, que les données démographiques et les activités économiques de la commune.

##### **A- Situation géographique**

Située dans la partie sud de la République du Bénin et du département de l'Atlantique, la commune d'Abomey-Calavi fait partie intégrante du bassin côtier du Sud-Bénin. Elle est traversée par deux routes inter-états (RNIE), et est limitée au Nord par la commune de Zè, au Sud par l'Océan Atlantique, à l'Est par les communes de Sô-Ava et de Cotonou et à l'Ouest par les communes de Tori-Bossito et de Ouidah.

Caractérisée par un relief peu accidenté dont les principaux traits sont la plaine côtière et un plateau de terre de barre, elle a deux grandes composantes qui présentent une diversité d'unités géomorphologiques. Il s'agit des cordons littoraux, des cuvettes fermées et des escarpements.

La plaine côtière s'étend de Togbin à Cococodji et est constituée de cordon de sable le long des lagunes et du littoral, tandis que le plateau de

terre de barre, est séparé du littoral par la lagune Djonou. Il présente de nombreuses dépressions fermées ou cuvettes dispersées qui se transforment pendant la période de pluies en points d'eau temporaires.

On distingue à ce niveau les sols de plateau, les sols de mi-versant et de bas-fond.

Les sols de plateau ou sols rouges se sont développés à partir d'un matériau déjà fortement évolué c'est-à-dire le continental marin. Appelés encore terre de barre dont la pente est de 2%, ces sols très profonds et très poreux sont bien drainés.

De texture sablo-argileuse à limono-argilo-sableuse et de couleur rouge, les sols de mi-versant diffèrent des sols de plateau par l'apparition d'un horizon argileux après les 40 premiers centimètres.

Les sols de bas versant et de bas-fond, quant à eux sont de couleur ocre et riches en matières organiques.

La Commune d'Abomey-Calavi bénéficie des conditions climatiques identiques à l'ensemble des localités de la région subéquatoriale. Selon les statistiques de l'ASECNA en 2001, la commune est caractérisée par deux saisons sèches et deux saisons pluvieuses au cours desquelles la moyenne mensuelle dépasse 170mm.

Le réseau hydrographique est constitué essentiellement de deux plans d'eau que sont le lac Nokoué et la lagune Djonou. Par ailleurs, la commune dispose d'une façade maritime juxtaposée à la lagune côtière, de marais, de ruisseaux et de marécages, toute chose constituant des potentialités touristiques et halieutiques.

Ces écosystèmes humides offrent divers habitats floristiques et fauniques.

## **B- Données démographiques**

La population de la Commune d'Abomey-Calavi qui était de 126.507 habitants en 1992 est passée à 307.745 habitants en 2002 avec une densité de 571 habitants au km<sup>2</sup> selon les résultats du RGPH3 (INSAE, 2002).

Cette population a donc presque triplé et les femmes font 158.082 soit 51,37% de la population totale de la Commune. Les estimations

effectuées sur cette base portent cette population à 355.900 habitants en 2007<sup>1</sup>. Ces chiffres expliquent l'assertion selon laquelle Abomey-Calavi est la cité-dortoir de la ville de Cotonou. Les données de l'INSAE (RGPH3) précisent qu'il y a plusieurs groupes ethniques à savoir les Fon et apparentés (principalement les Aïzo) qui représentent le groupe ethnique majoritaire soit 79,7% de la population. Ensuite viennent les Adja (15,4%) et les Yoruba (2,6%). Les groupes ethniques minoritaires sont les Bariba (0,2%), les Dendi (0,6%), les Yom Lokpa (0,1%), les Otamari (0,1%), les Peulh (0,2%) et autres (1,1%).

### **C- Activités économiques**

Au nombre des activités menées par la population d'Abomey-Calavi, l'agriculture, l'élevage et la pêche occupent 80% de la population active, puis la gestion des ressources naturelles, l'industrie, l'artisanat et le tourisme.

- **L'agriculture** occupe une bonne partie de la population dans la commune d'Abomey-Calavi. Les produits cultivés sont les tubercules (156.816 tonnes sur 11.100 hectares), les céréales (19.123 tonnes sur 25.805 hectares), les maraîchers (3.128 tonnes sur 756 hectares), les ananas (34.125 tonnes sur 605 hectares)<sup>2</sup>. Les cultures vivrières sont les plus importantes et représentent plus de 90% des superficies emblavées.

- **L'élevage** n'est pas très développé et est plutôt domestique. Les personnes qui s'adonnent à cette activité élèvent souvent la volaille, les porcins, les caprins, les ovins et les bovins. Il bénéficie d'un faible encadrement technique. Par ailleurs, la forte prévalence des maladies animales (pestes porcine et aviaire) et l'importation massive des produits d'élevage œufs et produits congelés (volaille et viande) constituent des menaces pour ce secteur.

- **La pêche** est une activité fortement pratiquée surtout par les femmes "Tofin". Elle est exercée par les populations riveraines de la lagune côtière et de la mer. Il faut remarquer que la pêche continentale est menacée par l'utilisation des engins prohibés de pêche, l'utilisation des engrais

---

<sup>1</sup> INSAE, (RGPH3) repris dans SDAC de la commune

<sup>2</sup> CeRPA Atlantique 2003

chimiques, l'occupation des berges par les populations riveraines et l'envahissement des eaux par la jacinthe.

- **La gestion des ressources naturelles** : La commune dispose d'une grande diversité de ressources naturelles peu exploitées à savoir : des bas-fonds, des latérites, des argiles, des terres de barre, des sources thermales et d'eau potable, des forêts classées (580ha), 98km de cours d'eau et un accès à l'Océan Atlantique. Les carrières de sable, de gravier et de latérite généralement peu organisées et peu contrôlées sont exploitées par les populations. Elles sont par endroit à la base de la dégradation des sols et de l'environnement.

- **L'industrie** est à l'étape embryonnaire. La proximité de Cotonou, l'existence de palmeraies, quelques unités de transformation de manioc en ses dérivés et de fabrication d'engrais étoffent ce secteur.

- **L'artisanat** : il regroupe aussi bien des femmes que des hommes. La disponibilité des matières premières agricoles et la maîtrise des techniques de transformation artisanale, constituent des atouts. Toutefois, le sous-équipement des artisans, la faible diversification des produits et l'accès difficile au crédit compromettent le développement de ce secteur.

- **Le tourisme** : La commune d'Abomey Calavi dispose d'un site touristique de grande affluence : la cité lacustre de Ganvié. Cependant, les palais royaux de Calavi, de Hévié, la cité lacustre peu connus constituent des sites à valoriser.

## **II- Structure et organisation de la commune**

### **A- Organisation administrative**

La Constitution du 11 décembre 1990 dispose, en ses articles 150 à 153, que les collectivités territoriales créées par la loi s'administrent librement par des conseils élus et dans des conditions prévues par la loi. Pour cela, aucune dépense de souveraineté de l'Etat ne saurait être imputée à leur budget. Mieux, l'Etat doit veiller au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter régional.

A l'issue des états généraux tenus du 07 au 10 janvier 2003, cinq (05) textes de loi<sup>3</sup> ont été votés et promulgués. C'est dans ce contexte qu'a été créée la commune d'Abomey-Calavi, à l'instar des soixante-seize (76) autres communes de la République du Bénin.

La commune d'Abomey-Calavi compte soixante-dix (70) villages et quartiers de ville dirigés par des chefs de village ou de quartiers de ville et répartis sur neuf (09) arrondissements que sont : Abomey-Calavi, Godomey, Akassato, Zinvié, Ouèdo, Togba, Hêvié, Kpanroun et Golo-Djigbé.

## **B- Organisation des services de la mairie**

Conformément aux dispositions de l'arrêté n°21/025/C-AC/SG/SAC du 2 mai 2007 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey-Calavi, la Mairie est organisée en services communaux et services infra-communaux.

Les services communaux comportent les services ci-après:

- Le Secrétariat Particulier ;
- La Cellule de Communication et du Protocole ;
- Le contrôle de gestion interne ;
- Le Conseil juridique ;
- Les Chargés de missions ;
- Le Secrétariat des adjoints au Maire ;
- La Cellule de Passation des Marchés ;
- Le Secrétariat Général ;
- Quatre (04) Directions techniques que sont :
  - ✓ La Direction des Ressources (DR) ;
  - ✓ La Direction des Services Techniques (DST) ;
  - ✓ La Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE) ;
  - ✓ La Direction des Services à la Population (DSP).

---

<sup>3</sup> Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ; Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ; Loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ; Loi n°98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ; Loi 98-007 du 15 janvier portant régime financier des communes en République du Bénin.

### ❖ **La Direction des Ressources**

Chargée entre autres de l'élaboration, de l'exécution et du suivi du budget communal, du suivi du recouvrement des impôts et taxes, de la formation et de la gestion des carrières des agents communaux ; de l'équipement, de la diffusion et de la maintenance des technologies de l'information et de la communication au sein des services communaux, elle comprend quatre services :

- le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC);
- le Service des Recettes et des Equipements Marchands (SREM);
- le Service des Ressources Humaines (SRH);
- le Service de l'Information et de la Documentation (SID).

### ❖ **La Direction des Services Techniques**

L'organisation et la coordination des interventions techniques de la mairie sur le terrain constituent ses principales missions. Elle comprend trois (03) services :

- le Service de l'Entretien et de l'Environnement (SEE);
- le Service des Etudes (SE);
- le Service des Affaires Foncières et de l'Urbanisme (SAFU).

### ❖ **La Direction du Développement Local et de la Promotion Economique**

Elle est chargée entre autres de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation du plan de développement communal, de l'exécution des projets inscrits aux programmes d'investissement publics de l'Etat, de la mise en place et de la gestion d'une base de données sur les indicateurs sociaux du développement de la commune, de la tenue d'un répertoire des partenaires intervenant dans la commune. Elle comprend trois (03) services :

- le Service de la Planification et de la Prospective (SPP);
- le Service de la Promotion Economique (SPE);
- le Service d'Appui aux Initiatives Communautaires (SAIC).

### ❖ **La Direction des Services à la Population**

Elle a pour attributions la gestion des affaires juridiques, le maintien de l'ordre et des prestations à la population et comprend trois (03) services :

- le Service des Personnes et de la Famille (SPF);
- le Service de la Police Administrative (SPA);
- le Service des Affaires Sanitaires, Sociales, Culturelles et Religieuses (SASSCR).

Il est à mentionner que les services sont subdivisés en divisions et que chaque direction technique dispose d'un secrétariat.

Les services infra-communaux créés au niveau de chaque arrondissement se composent d'un Secrétariat administratif d'arrondissement et d'un Bureau de l'Etat civil.

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

Les observations de stage sont relatives à l'organisation de la commune, au bilan de la mise en œuvre du Plan de Développement Communal de première génération de la commune d'Abomey-Calavi et aux activités de mobilisation des ressources financières nécessaires au financement de ce PDC.

### **I- Constats liés à l'organisation de la mairie**

**La commune dispose d'un PDC.** A l'instar des autres communes du Bénin, la commune d'Abomey-Calavi s'est dotée en 2005 d'un premier plan de développement qui est arrivé à terme depuis 2009. Pour éviter une gestion hasardeuse des affaires locales, le conseil communal a décidé de se conformer aux prescriptions légales en élaborant un nouveau plan de développement communal.

**La commune dispose également d'un Schéma d'Aménagement Communal (SDAC)** dont l'objectif général consiste à fixer les principes de l'allocation des terres de manière à optimiser la valorisation des potentialités naturelles en préservant les droits des différents usagers et

en tenant compte des différentes contraintes physiques et socio-économiques.

**La création des services infra-communaux et services communaux** par la commune d'Abomey-Calavi témoigne de la volonté des autorités locales de faire participer la population à la gestion des affaires de la commune. Outre cet élément de promotion de la décentralisation, nous avons observé à la mairie, **la tenue régulière, les lundis soirs, de la réunion du Comité de Direction** qui regroupe le Maire, le Secrétaire Général, le Secrétaire Général Adjoint, les Directeurs et les chefs de services. Au cours de cette séance, un bilan sur les activités menées dans la semaine écoulée est présenté par chaque membre et des directives pour la semaine en cours sont prises.

Malgré ces atouts, des dysfonctionnements persistent.

- **Insuffisance et exigüité des locaux** : En effet, l'insuffisance de locaux a conduit à la délocalisation de certains services de la mairie. C'est le cas par exemple de la Cellule du Registre Foncier Urbain. Aussi, deux ou trois services cohabitent-ils dans le même local. Il s'agit par exemple des trois services que comporte la DDLPE qui se retrouvent dans un local.

- **Insuffisance qualitative et quantitative de ressources humaines** : Plusieurs sont réduits à leurs chefs. Il n'est donc pas rare de voir les employés de la mairie effectuer des heures supplémentaires, ou cumuler des postes à cause du surcroît de travail. Les services ne sont pas gérés par des agents ayant la qualification requise.

- **Insuffisance de matériels informatiques et roulants** : Tous les services ne disposent pas d'ordinateurs. De plus, les descentes sur le terrain des services communaux se trouvent limitées par l'insuffisance des véhicules. Or, ces descentes sont indispensables et ont pour objectif de se rendre compte en temps réel de l'évolution des différents projets en cours d'exécution.

## **II- Bilan de mise en œuvre du Plan de Développement Communal**

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

## **A- Elaboration du PDC**

Conformément à l'article 84 de la Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin : « 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 vie à l'ensemble de la population »

Conformément aux dispositions de la loi suscitée, la Commune d'Abomey-Calavi a élaboré à l'instar des autres communes son plan de développement, un outil de planification qui devait lui permettre de conduire de façon harmonieuse et efficace son développement. Le PDC d'Abomey-Calavi a été élaboré suivant les différentes étapes prévues dans le guide d'élaboration du PDC avec l'appui technique et financier du Programme d'Appui au Développement des Communes (PRODECOM) et la supervision du cabinet d'études DIRO -Center.

Toutes les couches socio-professionnelles de la commune (agriculteurs, pêcheurs, artisans, opérateurs économiques, cadres, administration locale, services techniques déconcentrés, etc.) ont pris part aux travaux d'élaboration du plan.

Prévu pour une durée de cinq ans (2005-2009), ce plan regroupe huit (8) programmes subdivisés en trente (30) projets dont le coût global s'élève à **trois milliards cinq cent quarante six millions six cent trois mille six cent quarante quatre Francs CFA (3.546.603.644 FCFA)**.

Le PDC de deuxième génération venant d'être adopté et n'ayant pas encore été exécuté, nous avons mené nos recherches sur le PDC de première génération qui est en fin d'exécution.

## **B- Mise en œuvre du PDC**

La Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE) s'occupe de la réflexion prospective à travers l'élaboration des projets de développement et la prise de mesures incitatives pour impulser le développement économique local et est composé entre autres du Service de la Planification et de la Prospective (SPP) chargé de l'élaboration du PDC. Le PDC est un document d'orientation stratégique basé sur des objectifs précis dont l'exécution se

fait à travers un plan annuel dénommé plan annuel d'investissement (PAI).

Le PDC d'Abomey-Calavi a été financé par :

- Les fonds propres pour un montant de **un milliard cinquante neuf millions cent trente trois mille quatre vingt treize (1.059.133.093) FCFA**, (PDC 2005-2009)
- Les ressources externes pour un montant de **deux milliards quatre cent soixante onze millions trois cent dix mille cinq cent cinquante (2.471.310.550) FCFA**. Celles-ci regroupent les subventions et investissements provenant de l'Etat, l'appui technique et financier des partenaires et la coopération décentralisée. (PDC 2005-2009)

Le principal acquis de la mise en œuvre du PDC est la réalisation de quelques infrastructures socio-communautaires sous la maîtrise d'ouvrage de la commune. En effet, durant la période (2005-2009), 30% des projets ont été entièrement exécutés, 50% de projets sont en cours d'exécution et 20% n'ont pas encore démarré. **Ceci témoigne du faible niveau d'exécution du PDC de première génération.**

L'atteinte des objectifs nécessite le suivi-évaluation du PDC. Le suivi ici vise à fournir au conseil communal les progrès réalisés ou les défaillances constatées à partir des indicateurs bien élaborés. Il permet également d'identifier et d'évaluer les problèmes potentiels et le succès du PDC. A cet effet, la commune dispose d'une cellule technique de suivi de la mise en œuvre du PDC qui travaille en collaboration avec le SPP aux fins de relater les difficultés et les failles, et de proposer des solutions correctives.

Malheureusement, **le PDC de première génération n'a pas pu bénéficier d'un suivi rigoureux** du fait que le comité technique n'a été mis en place qu'en 2011. De plus, **le SPP ne dispose pas de logiciels de suivi-évaluation** pour évaluer les projets avec des indicateurs propres.

S'il est vrai que le PDC comporte des projets et programmes pertinents, il n'est pas moins vrai que **la commune ne dispose d'aucune base de données sur ces projets et programmes.**

La mise en œuvre du PDC nécessite d'importantes ressources financières que la commune mobilise par le biais de ses recettes propres mais aussi par le biais des financements externes. Quelles sont donc les activités de mobilisation de ressources financières de la commune ?

### **III- Etat des lieux sur les activités de mobilisation des ressources financières**

Les communes ont l'obligation d'avoir des ressources propres pour garantir leur autonomie financière et pour financer les projets inscrits au PDC. Les activités de mobilisation des ressources financières concernent le recouvrement des recettes fiscales et le recouvrement des recettes non fiscales par les services communaux.

#### **A- Mobilisation des recettes fiscales**

Les recettes fiscales sont constituées des recettes de fonctionnement prévues par la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin en son article 10 et dont le recouvrement incombe au Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) d'Abomey-Calavi. Il s'agit entre autres du produit :

- des impôts directs (patente, licence, contribution foncière des propriétés bâties et non bâties etc.) ;
- des impôts indirects (taxes sur la publicité, taxe sur les spectacles et jeux, taxe sur les taxis, taxes sur affiches etc.) ;
- des ristournes comprenant la part revenant à la commune (taxe sur la valeur ajoutée, taxe touristique prélevée par l'Etat etc.).

#### **1- Impôts directs et taxes assimilées**

L'impôt est dit direct lorsqu'il est perçu par voie de rôle nominatif. En effet, pour être recouvré, le service de l'assiette du CIPE identifie et liquide l'impôt à travers le recensement des domaines privés puis procède à l'émission des avis d'imposition. Les avis d'imposition, une fois émis, sont distribués aux personnes identifiées imposables.

Par ailleurs, le recouvrement proprement dit ne se matérialise que par le paiement des impôts et taxes au guichet des services de

recouvrement par les contribuables. Les ressources fiscales constituent une partie des ressources financières qui permettent d'assurer les charges communales.

Le tableau suivant présente l'évolution des recettes fiscales.

**Tableau n°1 : Evolution des recettes fiscales de 2006 à 2010 en FCFA**

<b>Années</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Prévisions</b>	393.722.501	450.294.557	515.485.577	719.823.416	760.692.297
<b>Réalisations</b>	386.331.180	435.934.017	525.340.709	909.323.935	762.460.672
<b>Taux de recouvrement (%)</b>	98,12	96,81	101,91	126,33	100,23

**Source** : Comptes administratifs (2006-2010)

Le taux de recouvrement des recettes fiscales qui était de 98,12% en 2006 a baissé en 2007 à 96,81%. Il a ensuite évolué jusqu'en 2009 avec un taux de 126,33% avant de chuter à nouveau en 2010 à 100,23%.

## **2 - Impôts indirects.**

Est considéré comme impôt indirect, tout impôt qui n'est pas recouvré par voie de rôle nominatif. Il se résume au niveau des Communes aux taxes sur affichage publicitaire, taxes sur baraques et panneaux publicitaires, taxes sur spectacles et manifestations, taxes sur les ventes de boissons fermentées de préparation artisanale, taxes sur exploitation des carrières et mines etc. Ces impôts sont recouverts par les services communaux et se confondent aux recettes non fiscales.

### **B- Mobilisation des recettes non fiscales**

Aux termes des dispositions de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, en son article 9, les recettes non fiscales de la section de fonctionnement sont :

- les recettes des prestations et des services de la commune;
- les recettes du patrimoine et des activités;

- les taxes et redevances relatives à l'hygiène, à la salubrité publique et aux services funéraires assurés par la commune;
- les recettes diverses etc.

La mobilisation des recettes non fiscales se réalise par le placement des valeurs inactives et est assurée par les services communaux tels que le service des Recettes et Equipements Marchands (SREM), le Service des Affaires Foncières et de l'Urbanisme (SAFU), le Service des Personnes et de la Famille (SPF) appuyés par la Recette-Perception.

Il convient de signaler que les valeurs inactives font l'objet d'une commande avant leur placement. En effet, c'est le Receveur-percepteur qui, en sa qualité de gestionnaire des valeurs inactives, exprime les besoins au Maire, l'ordonnateur du budget communal.

Une fois imprimées, les valeurs inactives sont réceptionnées par une commission composée du Maire ou de son représentant, de la Directrice des Ressources, du Chef service des recettes et équipements marchands, du Receveur-Percepteur. Le Régisseur des recettes s'approvisionne auprès du Receveur-Percepteur et procède aux placements des valeurs inactives.

Le SREM est quant à lui, chargé du recouvrement des droits et taxes sur les marchés et l'occupation du domaine public et autres avec l'aide des agents collecteurs. Mais l'on constate que ces ressources sont très peu recouvrées du fait de **l'incivisme fiscal de la population et du mauvais comportement des agents collecteurs.**

Le SAFU a pour rôle de recouvrer les taxes sur les conventions de vente, la délivrance des permis d'habiter, permis de construire est du ressort du SAFU. Mais la commune d'Abomey-Calavi n'étant pas entièrement lotie, ce recouvrement est fait par la vente des timbres.

Recouverts par le SPF, les produits des expéditions des actes administratifs, de la légalisation des actes d'état civil, et la vente des timbres contribuent également à l'apurement des charges de la commune.

Le tableau n°2 de la page 17 présente l'évolution des recettes non fiscales.

**Tableau n°2 : Evolution des recettes non fiscales de 2006 à 2010 en FCFA**

<b>Années</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Prévisions</b>	304.812.000	298.648.000	390.362.000	701.057.116	1.606.359.385
<b>Réalisations</b>	204.008.602	202.490.009	251.152.056	483.046.207	745.959.339
<b>Taux de recouvrement (%)</b>	66,93	67,80	64,33	68,90	46,56

**Source** : Comptes administratifs (2006-2010)

Il ressort de l'analyse de ce tableau que le taux de recouvrement des recettes non fiscales évolue en dent de scie avec un taux maximum de 68,90% en 2009 et un minimum de 46,56% en 2010.

Ce tableau laisse transparaître une faible mobilisation des ressources propres. La **difficulté de mobilisation des ressources financières propres** demeure donc un obstacle à la mise en œuvre du PDC. **Cela est dû à l'absence d'une politique adéquate de mobilisation des ressources.**

En dehors des ressources propres, la commune bénéficie d'autres ressources.

### **C- Mobilisation des ressources externes**

La commune d'Abomey-Calavi, à l'instar des autres communes, bénéficie du Fonds d'Appui au Développement des Communes (canal de financement à travers lequel l'Etat assure la mise à disposition des subventions et des ressources financières inscrites au budget national pour le compte des communes. En dehors de l'Etat, les bailleurs de fonds internationaux contribuent à hauteur de plusieurs Milliards de francs CFA à ce fonds de développement communal).

En ce qui concerne les subventions de l'Etat, on peut retenir les subventions salariales, les subventions de substitution à la taxe civique. Mais parfois, l'Etat central transfère tardivement ces subventions qui

devraient servir au financement du Plan de Développement Communal, ce qui impose donc un retard dans la consommation de ces crédits.

La commune bénéficie aussi des subventions d'investissements à travers des projets et programmes tels que le Projet National de Développement Conduit par les Communautés (PNDCC), le Second Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD2), le Projet de l'Agglomération de Cotonou (PAACO). Elle bénéficie également de l'appui des communes avec lesquelles elle est en coopération décentralisée. Il y a une **existence d'appui financier pour les projets**.

Les ressources provenant de ces différentes sources sont budgétisées dans le tableau n°3.

**Tableau n°3 : Evolution du budget communal de 2006 à 2010 en FCFA**

Nature	Section fonctionnement			Section investissement		
	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation (%)	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation (%)
<b>2006</b>						
<b>Recettes</b>	704.591.924	590.339.782	83,78	389.750.000	67.613.507	17,35
<b>Dépenses</b>	704.591.924	347.220.890	49,30	389.750.000	283.405.545	72,71
<b>2007</b>						
<b>Recettes</b>	787.869.558	641.633.838	85	493.469.558	100.166.329	20,29
<b>Dépenses</b>	787.869.558	388.796.794	49,35	493.469.558	330.074.057	66,90
<b>2008</b>						
<b>Recettes</b>	973.229.874	781.985.628	85,15	633.426.821	244.404.263	38,58
<b>Dépenses</b>	973.229.874	469.568.095	51,18	633.426.821	296.597.081	46,82
<b>2009</b>						
<b>Recettes</b>	1.447.862.152	1.437.966.741	99,31	1.213.763.589	231.167.447	19,05
<b>Dépenses</b>	1.447.862.152	845.145.707	58,37	1.213.763.589	1.123.323.921	92,55
<b>2010</b>						
<b>Recettes</b>	2.397.033.302	1.549.330.397	64,64	1.600.992.851	154.546.219	9,65
<b>Dépenses</b>	2.397.033.302	957.664.238	39,95	1.600.992.851	679.814.434	42,46

**Source** : Comptes administratifs (2006-2010)

De l'analyse de ce tableau, il ressort que les réalisations en fonctionnement sont passées de cinq cent quatre vingt dix millions trois cent trente neuf mille sept cent quatre vingt deux (**590.339.782**) FCFA en 2006 à un milliard cinq cent quarante neuf millions trois cent trente mille trois cent quatre vingt dix sept (**1.549.330.397**) FCFA en 2010. On constate une augmentation en recettes de fonctionnement de 2006 à 2010.

Pour ce qui est des recettes d'investissement, les réalisations ont évolué de soixante sept millions six cent treize mille cinq cent sept (**67.613.507**) FCFA en 2006 à deux cent quarante quatre millions quatre cent quatre mille deux cent soixante trois (**244.404.263**) FCFA en 2008. En 2009, elles connaissent un abaissement de deux cent trente et un million cent soixante sept mille quatre cent quarante sept (**231.167.447**) FCFA avec un taux de 19,05% avant de chuter en 2010 à cent cinquante quatre millions cinq cent quarante six mille deux cent dix-neuf (**154.546.219**) FCFA avec un taux de 9,65%. Le taux de réalisation des recettes d'investissement est moins de 20% sur les deux (02) dernières années par rapport aux prévisions alors qu'il était respectivement de 17,35%; 20,29% et 38,58% au titre des années 2006, 2007 et 2008 par rapport à ces prévisions. Nous pouvons conclure qu'il y a **une faible réalisation des recettes d'investissement**.

Les dépenses de fonctionnement réalisées passent de trois cent quarante sept millions deux cent vingt mille huit cent quatre vingt dix (**347.220.890**) FCFA en 2006 à neuf cent cinquante sept millions six cent soixante quatre mille deux cent trente huit (**957.664.238**) FCFA en 2010 soit un accroissement de six cent dix millions quatre cent quarante trois mille trois cent quarante huit (**610.443.348**) FCFA. On constate une croissance d'année en année des dépenses de fonctionnement.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, le constat est que l'évolution des réalisations n'a pas été constante sur les cinq années. En effet, elles sont passées de deux cent quatre vingt trois millions quatre cent cinq mille cinq cent cinq (**283.405.505**) FCFA en 2006 à trois cent trente millions soixante quatorze mille cinquante sept (**330.074.057**) FCFA en 2007 puis ont chuté à deux cent quatre vingt seize millions cinq

cent quatre vingt dix sept mille quatre vingt un (**296.597.081**) FCFA en 2008. En 2009, elles augmentent de un milliard cent vingt trois millions trois cent vingt trois mille neuf cent vingt un (**1.123.323.921**) FCFA et rechutent considérablement en 2010 pour un montant de six cent soixante dix neuf millions huit cent quatorze mille quatre cent trente quatre (**679.814.434**) FCFA. Il y a donc **une faible exécution des dépenses d'investissement.**

L'examen de la situation financière de la commune permettra de mieux cerner sa stabilité et sa viabilité financière à travers des indicateurs.

Les indicateurs d'équilibre financier permettent de mesurer, d'une part l'autonomie financière de la commune et d'autre part sa capacité à dégager des ressources pour réaliser des investissements nécessaires aux populations. Cette autonomie est d'autant plus importante qu'elle met la commune à l'abri de la dépendance des apports extérieurs en même temps qu'elle lui permet d'être en mesure de réaliser véritablement ses projets de développement.

Le tableau n°4 situé à la page 21 présente quelques uns des indicateurs permettant d'apprécier cet équilibre financier.

**Tableau n°4 : Équilibre financier de la commune de 2006 à 2010 en FCFA**

Principaux agrégats	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Recettes réelles de fonctionnement (1)</b>	590.339.782	641.633.838	781.985.628	1.437.966.741	1.549.330.397
<b>Dépenses réelles de fonctionnement (2)</b>	347.220.890	388.796.794	469.568.095	845.145.707	957.664.238
<b>Épargne ou déficit de financement 3= (1-2)</b>	<b>243.118.892</b>	<b>252.837.044</b>	<b>312.417.533</b>	<b>592.821.034</b>	<b>591.666.159</b>
<b>Recettes réelles d'investissement (4)</b>	67.613.507	100.166.329	244.404.263	231.167.447	154.546.219
<b>Capacité d'investissement 5= (3+4)</b>	<b>310.732.399</b>	<b>353.003.373</b>	<b>556.821.796</b>	<b>823.988.481</b>	<b>746.212.378</b>
<b>Dépenses réelles d'investissement (6)</b>	283.405.545	330.074.057	296.597.081	1.123.323.921	679.814.434
<b>Capacité de financement ou besoin de financement 7= (5-6)</b>	<b>27.326.854</b>	<b>22.929.316</b>	<b>260.224.715</b>	<b>-299.335.440</b>	<b>66.397.944</b>

**Source** : Comptes administratifs (2006-2010)

**L'épargne brute locale** est constituée par les recettes réelles de fonctionnement desquelles on soustrait les dépenses réelles de fonctionnement.

La situation des recettes et des dépenses, nous montre que la commune dégage une épargne plus ou moins positive de 2006 à 2010. De 2006 à 2009 on a constaté une épargne qui s'est accrue de **243.118.892 FCFA** à **592.821.034 FCFA**, soit une hausse de **349.702.142 FCFA**. Mais elle a chuté en 2010 à **591.666.159 FCFA**.

En ce qui concerne **la capacité d'investissement**, elle exprime le pouvoir financier de la commune à procéder à des investissements.

De 2006 à 2009, la capacité d'investissement de la commune s'est accrue de **310.732.399 FCFA** à **823.988.481 FCFA** avant de chuter à **746.212.379 FCFA** en 2010. Cet accroissement est un peu faible ce qui entraîne le peu d'effort en investissement réalisé dans la commune. Cette capacité d'investissement semble insuffisante.

**La capacité** ou **le besoin de financement** permet de mesurer la marge de manœuvre financière de la commune après la réalisation des investissements envisagés et le règlement des charges annuelles.

La capacité de financement pour la commune d'Abomey-Calavi a évolué de **27.326.854 FCFA** en 2006 à **260.244.715 FCFA en 2008**. Elle a chuté en 2009 en dégageant un besoin de financement d'un montant de **299.335.440 FCFA** et s'est accrue en 2010 pour une capacité de financement très faible de **66.397.944 FCFA**.

Cet état des lieux révèle qu'au-delà des nombreuses faiblesses qui existent dans cette commune, il y a des forces qui pourraient impulser le développement de la commune d'Abomey-Calavi.

#### **IV- Inventaire de l'état des lieux**

Le regroupement des problèmes par centres d'intérêt interviendra après un récapitulatif des forces et faiblesses.

➤ ***Inventaires des forces :***

- Existence de plusieurs filières agricoles ;
- Grande diversité de ressources naturelles ;
- Existence d'un Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune.

➤ ***Inventaire des problèmes :***

- Sous développement de l'artisanat ;
- Pêche peu développée ;
- Inexploitation de sites touristiques ;
- Insuffisance et exigüité des locaux de l'administration ;
- Insuffisance de ressources humaines ;

- Insuffisance de matériels roulants ;
- Faible équipement en matériels informatiques ;
- Inadéquation des profils des agents avec les postes ;
- Non disponibilité des logiciels de suivi-évaluation ;
- Absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC ;
- Difficultés de mobilisation des ressources financières propres ;
- Incivisme fiscal ;
- Contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements ;
- Faible mobilisation des recettes.

Ces problèmes seront regroupés par centres d'intérêt dans le tableau n°5 à la page 24.

**Tableau n°5 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt**

N° d'ordre	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique
1	Développement de l'économie locale	-sous-développement de l'artisanat ; -pêche peu développée ; -inexploitation des sites touristiques.	Faible promotion de l'économie locale	Promotion de l'économie locale
2	Organisation interne communale	-insuffisance de ressources humaines ; -Insuffisance et exigüité des locaux de l'administration ; -insuffisance de matériels et équipements ; -Inadéquation des profils des agents avec les postes.	Administration locale pas assez performante	Amélioration des conditions pour une organisation interne communale performante
3	Réalisation des projets inscrits au PDC	-difficultés de mobilisation de ressources financières propres ; -absence d'un véritable mécanisme de suivi de l'exécution du PDC ; -non disponibilité de logiciels de suivi-évaluation ; -incivisme fiscal ; - Contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements ; -faible mobilisation des recettes.	Faible niveau d'exécution des projets inscrits au PDC	Amélioration de la mise en œuvre des projets inscrits au PDC

**Source** : Réalisé par nous-mêmes

Après ce regroupement des problèmes par centre d'intérêt, la problématique d'étude sera ciblée.

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

Cette section prendra en compte le choix de la problématique et la détermination de la vision globale de résolution.

### **Paragraphe 1 : Choix et justification de la problématique**

#### **I- Choix de la problématique**

L'analyse des différents problèmes identifiés lors de l'état des lieux, nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêt représentent des problématiques auxquelles la commune d'Abomey-Calavi doit faire face afin d'apporter des solutions pour accompagner le processus de développement à la base. Les problématiques identifiées sont:

- La promotion de l'économie locale
- L'amélioration des conditions pour une organisation interne communale performante
- L'amélioration de la mise en œuvre des projets inscrits au PDC.

La résolution de la première problématique liée à la promotion de l'économie locale passe par une bonne promotion de l'économie locale. Les questions de promotion économique n'étant pas encore suffisamment mises en exergue au niveau des communes et, dans le contexte actuel où peu d'outils sont mis à la disposition des communes à cet effet, nous n'aborderons pas cette problématique.

La performance de l'organisation interne de la commune d'Abomey-Calavi implique que les ressources humaines tant en quantité qu'en qualité soient disponibles, de même que les moyens matériels. Cette problématique n'étant pas d'intérêt pour notre étude, nous n'allons pas l'aborder.

La troisième problématique intéresse plus notre domaine de formation et fera l'objet de notre choix. Ce choix est guidé par le souci de mettre en application les connaissances acquises en matière de planification, de décentralisation et de développement local.

Depuis la mise en œuvre de la décentralisation, l'exécution des projets inscrits au PDC constitue une préoccupation majeure pour les

communes au regard des ressources financières limitées dont elles disposent et aussi de la difficulté de certains élus locaux à s'accommoder aux exigences de la planification locale réussie en vue de faire efficacement face aux grands défis du développement local.

Comment les communes, en particulier celle d'Abomey-Calavi, peuvent-elles arriver à financer et à mettre en œuvre ses projets et programmes dans un tel environnement ?

C'est dans le souci de répondre à cette question et d'aider la commune d'Abomey-Calavi à mettre en œuvre efficacement son plan de développement que nous avons choisi d'aborder le thème : « **Contribution à l'amélioration de la mise en œuvre des projets inscrits dans les plans de développement communaux : cas de la commune d'Abomey-Calavi** ».

## **II- Justification de la problématique**

La mise en œuvre effective de la décentralisation au Bénin vise la promotion de la démocratie locale et du développement à la base. En ce qui concerne le développement local, les communes ont la lourde mission d'amorcer un véritable développement endogène et durable par la prise en compte des préoccupations et aspirations réelles des populations locales. A cet effet, des compétences leur ont été dévolues et leur transfert se fait progressivement. Dans ce cadre, l'obligation leur est faite d'élaborer un PDC qui est un important outil de planification pour la commune et qui répond aux enjeux et à la spécificité de chaque communauté et localité de la commune. Mais l'outil en lui-même ne garantit en rien l'atteinte de ce noble objectif au profit des populations. Les conditions de son élaboration et de sa mise en œuvre sont déterminantes dans l'atteinte des aspirations qu'il porte.

En effet, l'évaluation de la première expérience de mise en œuvre du processus de développement à la base dans la commune d'Abomey-Calavi à travers différents types de projets a permis de noter un certain nombre d'insuffisances. Le constat fait aujourd'hui est que beaucoup de projets du PDC d'Abomey-Calavi sont encore en veilleuse. Seulement 30% des projets ont été exécutés sur les trente projets inscrits au PDC. Ce taux de

réalisation est très faible. Or, le développement local est un domaine où l'obligation de résultat revêt toute sa signification pour les élus locaux. La proximité des pouvoirs locaux avec les populations fait de cette exigence de la Gestion Axée sur les Résultats une source de renforcement de la légitimité des élus. C'est ce qui nous amène à formuler le problème général de la manière suivante : **«Faible réalisation des projets inscrits au PDC de la commune d'Abomey-Calavi».**

Eu égard aux problèmes qui bloquent l'exécution du plan de développement communal, nous pouvons dire que la commune d'Abomey-Calavi a encore beaucoup de défis à relever pour son développement.

Il se pose alors la question de savoir quelles sont les difficultés auxquelles la commune est confrontée dans la mise en œuvre de ses projets.

La réponse à cette question fondamentale constitue l'intérêt de notre travail.

Les difficultés de mise en œuvre du PDC se retrouvent à trois niveaux :

- les difficultés de mobilisation des ressources financières propres ;
- l'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC;
- le contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements.

## **Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et détermination de la vision globale de résolution**

### **I- Spécification de la problématique**

La spécification de la problématique permet de préciser les contours de cette problématique en termes de compréhension et de limitation du nombre de problèmes spécifiques à résoudre, afin d'atteindre l'objectif général de notre étude.

#### ➤ **Problème spécifique n°1**

Le premier problème spécifique concerne les **difficultés de mobilisation des ressources financières propres.**

En effet, pour mener toutes les activités prévues dans son PDC, la commune d'Abomey-Calavi a besoin, en plus des ressources humaines et matérielles, des ressources financières.

Ces ressources financières sont exclusivement réservées à la couverture des dépenses de la commune. Elles sont constituées par des ressources financières propres et des ressources financières extérieures. Les ressources financières propres intègrent les recettes fiscales et les recettes non fiscales. Les dons et legs et les subventions des partenaires au développement constituent les ressources extérieures.

Mais, malgré ses multiples sources de financement, le budget local est faible au regard des besoins énormes à satisfaire.

Il convient de souligner que, quelle que soit l'importance des ressources extérieures et des aides de l'Etat, elles ne peuvent suppléer les ressources financières propres. Il ressort donc que la commune d'Abomey-Calavi a besoin de ses propres ressources financières pour mener ses activités. La commune ne dispose pas d'une politique adéquate de mobilisation de ses ressources financières propres. Elle est confrontée à l'incivisme fiscal des populations qui ne sont pas toujours prêtes et n'acceptent pas de payer les différents taxes et impôts auxquels elles sont assujetties. Les potentialités économiques locales sont également sous-exploitées.

➤ **Problème spécifique n°2**

Le second problème prend en compte **l'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC.**

Le suivi est une activité qui doit se faire de façon continue lors de la mise en œuvre des projets. Il permet de voir l'évolution des travaux et d'examiner les écarts entre ce qui est prévu afin de procéder à des corrections ou réajustements éventuels.

A Abomey-Calavi, il existe une cellule de suivi qui doit travailler avec le SPP. Le constat fait est que le PDC de première génération n'a pas fait l'objet d'un suivi régulier. La cellule technique de suivi n'a pas été fonctionnelle du fait qu'elle ne dispose pas d'agents nécessaires pour assurer cette mission ; ce qui traduit une insuffisance en ressources

humaines. De plus, aucun outil de suivi n'a été élaboré et rendu disponible pour la collecte des informations sur le niveau d'exécution des projets et programmes.

➤ **Problème spécifique n°3**

Le troisième problème spécifique est relatif **au contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements.**

L'un des enjeux les plus pertinents de la décentralisation est la promotion du développement à la base qui ne peut être effectif qu'à travers la réalisation des projets d'investissements effectués par la commune.

Mais le constat fait est que dans la commune d'Abomey-Calavi les projets d'investissements inscrits au budget ne sont pas toujours en adéquation avec ceux inscrits au PDC. Ceci dénote du manque de volonté politique des élus locaux et entrave de fait l'exécution efficace des projets inscrits au PDC.

En effet, certains projets qui n'étaient pas inscrits au PDC sont réalisés tandis que ceux prévus connaissent des problèmes pour leur mise en œuvre. Certains élus locaux ne tiennent pas toujours compte des intérêts de la population et font passer leurs préoccupations politiques. Ils perturbent donc la planification préalablement faite.

Suite à cette spécification de la problématique, quelle est la vision globale pouvant nous permettre de résoudre la problématique retenue ?

## **II- Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée**

L'approche générique de résolution du problème général est fondée sur la détermination des stratégies pouvant permettre d'améliorer la réalisation des projets inscrits au PDC.

La résolution du problème spécifique n°1 relatif aux difficultés de mobilisation de ressources financières propres, passe par **l'approche théorique fondée sur les conditions nécessaires à une mobilisation optimale des ressources propres** pour une meilleure mise en œuvre des projets.

L'approche générique de résolution du problème spécifique n°2 concernant, l'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC passe par **l'approche théorique fondée sur le renforcement du dispositif de suivi des projets inscrits au PDC** afin de s'approprier les outils indispensable pour le suivi et de le rendre plus efficace.

Le problème spécifique n°3 relatif au contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements se traduit par la politisation à outrance quant au choix des projets par les acteurs locaux. La résolution de ce problème, passe donc par **l'approche théorique fondée sur une meilleure prise en compte des centres d'intérêts, des opportunités et pôles de développement de la commune.**

**DEUXIEME CHAPITRE :  
DEMARCHE METHODOLOGIQUE ET  
APPROCHES DE SOLUTIONS**

Ce chapitre sera consacré au cadre théorique de l'étude et à la démarche méthodologique adoptée.

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

Après avoir défini dans cette section les objectifs de l'étude ainsi que les hypothèses de recherche, le point des contributions antérieures sur les projets de développement sera fait.

### **Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature**

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

Avant de fixer les objectifs et de formuler les hypothèses, il convient de rappeler les problèmes à résoudre. Le problème général est la **faible réalisation des projets inscrits au PDC** tandis que les difficultés de mobilisation des ressources financières propres ; l'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC ; le contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements constituent des problèmes spécifiques.

#### **A- Objectifs de l'étude**

L'objectif général de notre étude est de **contribuer à l'amélioration de la mise en œuvre des projets inscrits au plan de développement communal d'Abomey-Calavi.**

Comme objectifs spécifiques nous avons :

- **Objectif spécifique n°1** : suggérer la mise en place d'une bonne politique de mobilisation de ressources financières propres ;
- **Objectif spécifique n°2** : aider au renforcement du dispositif de suivi du PDC afin de le rendre plus efficace ;
- **Objectif spécifique n°3** : Inciter les élus locaux à une meilleure définition des priorités en termes d'investissements.

## **B- Formulation des hypothèses**

En recherche-diagnostic, l'hypothèse est une proposition explicative de l'avènement d'un problème. Elle concerne essentiellement les niveaux spécifiques de l'analyse. Ainsi, pour chaque problème spécifique, des hypothèses sont formulées.

**Problème spécifique n°1** : Difficultés de mobilisation des ressources financières propres.

A ce niveau, une seule cause nous paraît évidente. Il s'agit de l'absence d'une politique adéquate de mobilisation de ressources propres.

**Hypothèse spécifique n°1** : L'absence d'une politique adéquate de mobilisation de ressources propres est à l'origine des difficultés de mobilisation de ressources propres.

**Problème spécifique n°2** : Absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC.

Après analyse, nous avons identifié une cause susceptible d'être à la base de ce problème. Il s'agit de l'insuffisance de ressources humaines et matérielles.

**Hypothèse spécifique n°2** : L'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC est due à l'insuffisance de ressources humaines et matérielles.

**Problème spécifique n°3** : Contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements.

Ici, la seule cause supposée être à la base de ce problème est relative à la priorité donnée aux projets non prévus au PDC.

**Hypothèse spécifique n°3** : La priorité donnée aux projets non prévus au PDC est à la base du contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements.

Le récapitulatif de tout ce qui précède se trouve dans le tableau de bord à la page suivante.

**Tableau n°6 : Tableau de bord de l'étude**

<b>NIVEAUX D'ANALYSE</b>		<b>PROBLEMATIQUE</b>	<b>OBJECTIFS</b>	<b>CAUSES SUPPOSEES</b>	<b>HYPOTHESES</b>
<b>NIVEAU GENERAL</b>		Faible réalisation des projets inscrits au PDC	Contribuer à l'amélioration de la mise en œuvre des projets inscrits au PDC	-	-
<b>NIVEAUX SPECIFIQUES</b>	1	Difficultés de mobilisation des ressources financières propres	Suggérer la mise en place d'une bonne politique de mobilisation de ressources financières propres	Absence d'une politique adéquate de mobilisation de ressources financières propres	L'absence d'une politique adéquate de mobilisation de ressources financières propres est à l'origine des difficultés de mobilisation de ressources financières propres.
	2	Absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC	Aider au renforcement du dispositif de suivi du PDC afin de le rendre plus efficace	Insuffisance de ressources humaines et matérielles	L'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC est due à l'insuffisance de ressources humaines et matérielles.
	3	Contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements	Inciter les élus locaux à une meilleure définition des priorités en termes d'investissements	Priorité donnée aux projets non prévus au PDC	La priorité donnée aux projets non prévus au PDC est à la base du contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements.

**Source** : Réalisé par nous-mêmes

Le point des connaissances et contributions antérieures aux différents problèmes sera abordé.

## **II- Revue de littérature**

La revue de littérature vise à s'imprégner de l'état des connaissances antérieures à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Il s'agit donc de faire appel à des théories de certains auteurs ayant abordé d'une manière ou d'une autre les problèmes concernant notre étude.

### **A- Mobilisation des ressources locales propres**

Les collectivités locales doivent s'appuyer sur leurs ressources propres pour assurer le financement du développement local. La mobilisation des ressources nécessite des moyens humains et des moyens techniques.

De ce fait, dans les communes, le personnel est insuffisant ou indisponible, voire peu qualifié et non motivé. Par ailleurs, il n'y a pas d'appui technique ni d'accompagnement suffisant de l'État. Cette situation contribue aussi à la difficulté de maîtrise des sources potentielles de ressources financières internes par les autorités locales. En effet, le manque de ressources humaines qualifiées pour la mise à jour du fichier des contribuables, le recensement de la base imposable généralement mal fait qui réduit d'autant le nombre de contribuables dans le répertoire, l'inadaptation du système fiscal aux réalités socio-économiques du milieu, l'absence de sensibilisation des contribuables sont autant de facteurs qui ne favorisent pas une mobilisation optimale des ressources financières locales.

**YATTA F. (2000)** pense que «la crise financière aigüe que connaissent les Etats africains ne leur permet pas de transférer aux collectivités locales les ressources financières qu'ils ont eux-mêmes du mal à mobiliser du fait du niveau général de la pauvreté des populations.»

Pour permettre aux communes d'assurer véritablement leurs responsabilités, l'autonomie financière leur est accordée. **TOUBOULA J. (2002)** affirme que : «les finances locales apparaissent ainsi comme la

condition sine qua non de réussite de la décentralisation.» L'autonomie financière ne sera réelle que lorsque la commune arrivera à mobiliser les ressources nécessaires pour couvrir les dépenses.

Selon **Nassirou BAKO ARIFARI et consorts (2004)**<sup>4</sup>, le financement du développement local se fait à travers :

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

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

Abondant dans le même sens, la SNV dans **Accroître les ressources financières des communes**, montre que la mobilisation des ressources financières internes pose la problématique importante de leur gestion transparente par les responsables communaux et la création d'un climat de confiance vis-à-vis des contribuables. De plus, la commune ne maîtrisant pas le potentiel recouvrable en termes d'impôt et taxes, le faible recouvrement qui en résulte ne lui permet pas de couvrir les besoins de fonctionnement pour ensuite effectuer un prélèvement destiné à l'investissement, et ce malgré l'obligation légale.

Les communes connaissent donc un problème de non-participation de la population à la mobilisation et à la gestion des ressources

---

<sup>4</sup> Nassirou Bako-Arifari, Allaye Biréma Dicko, Martin Doevenspeck, Bala Wenceslas Sanou, Uwe Singer Sous l'édition de : Thea Hilhorst et Gerard Baltissen : Financer la décentralisation rurale Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali. Série : Décentralisation et gouvernance locale

financières et son corollaire, à savoir le faible niveau de recouvrement des recettes. Depuis un certain temps, les tentatives de recherches sur la question ont démontré que seule une démarche faisant participer tous les acteurs au processus de mobilisation et de gestion des ressources financières, contribuera efficacement au relèvement du taux de recouvrement pour un développement local durable. Cette démarche, qui est à la base de la démocratie et d'une meilleure gouvernance économique, ne saurait réussir sans une véritable communication. La communication est donc un maillon très important à la bonne réalisation d'un projet. L'information régulière sur l'état de recouvrement et d'exécution des recettes fiscales est un moyen sûr de mobiliser les contribuables pour les inciter à payer régulièrement leurs taxes et impôts.

## **B- Mécanisme de suivi du PDC**

Le suivi est la surveillance continue de l'exécution d'un projet au regard des échéances convenues, ainsi que de l'utilisation par les bénéficiaires du projet, des ressources, de l'infrastructure et des services mis à leur disposition. Il permet de :

- fournir en permanence aux responsables et autres parties prenantes du Projet ou du Programme des informations sur l'exécution du projet;
- de repérer très vite les dysfonctionnements et les faiblesses réels ou potentiels du Projet ou du Programme et de procéder aux ajustements nécessaires en temps opportun.

Dans un système de suivi, il faut définir :

- le but du suivi ;
- ce qui doit faire l'objet du suivi (les variables) ;
- qui assurera le suivi ;
- la périodicité du suivi ;
- quels outils utiliser pour le suivi ;
- qui utilisera l'information recueillie ;
- comment présenter l'information.

Les informations et les actions découlant du suivi permettent ainsi d'avoir une meilleure maîtrise du projet. Différents outils, techniques et

approches sont utilisés pour effectuer le suivi d'un projet. Il s'agit par exemple du diagramme de GANTT, du cadre logique, des rapports de suivi, des rapports sur l'état d'avancement des travaux, des rapports d'activités, l'analyse des écarts.

Dans le «**Guide d'élaboration du Plan de Développement Communal**» élaboré par le MDGLAAT en 2008, il est prévu les différentes étapes du processus de planification communale. En effet, le suivi-évaluation du PDC a pour objectif de mesurer les progrès réalisés lors de la mise en œuvre et de procéder aux ajustements nécessaires en vue d'atteindre les performances prévues. Afin de suivre et d'évaluer la mise en œuvre effective du PDC, le Maire doit mettre en place un dispositif de suivi des projets et programmes.

Le suivi est effectué par toutes les parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre du PDC. Le niveau le plus rapproché du suivi est effectué par le Conseil de Village qui est contrôlé par le Conseil d'Arrondissement et ce dernier est supervisé par le Conseil Communal qui peut déléguer son pouvoir à une structure technique : la Cellule de Suivi-Evaluation de la mairie. Les partenaires au développement de la commune, les ONG, etc., sont des acteurs du suivi, qui reçoivent des informations sur l'exécution du projet/programme et peuvent donner des conseils pour l'amélioration de sa gestion. Chacune d'elle est chargée à travers des rapports de faire le point des réalisations dont elle a la charge (**Manuel de formation sur le suivi-évaluation des PDC intégrant le DCC, juillet 2008**).

Face au retard voire l'inexistence des rapports de suivi, l'Observatoire du Changement Social (OCS) dans son **Rapport de synthèse de l'étude sur l'évaluation de l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages au Bénin (février 2010)**, a relevé que «la fonctionnalité des dispositifs de suivi-évaluation des communes est mitigée, inopérante pour la plupart du fait que les ressources humaines mises à disposition ne sont pas suffisantes et confère au Responsable du Suivi et Evaluation (RSE) une charge de travail excessive».

Le PDC renferme des programmes qui sont déclinés en projets. Pour évaluer les objectifs que l'on fixe dans le cadre de la mise en œuvre des projets et que l'on souhaite atteindre, on utilise des indicateurs. Ainsi, on distingue les indicateurs de performance, les indicateurs d'impact, les indicateurs d'effets, les indicateurs de résultats, les indicateurs de ressources.

Les indicateurs possèdent les caractéristiques suivantes :

- spécifique (un indicateur mesure une seule situation),
- mesurable (il faut s'assurer de la facilité à appréhender et à avoir accès aux données, aux informations),
- acceptable (l'indicateur doit être partagé et accepté de tous),
- réaliste (il doit être raisonnable et réalisable en fonction des activités mises en place),
- défini dans le temps (c'est-à-dire spécifié sur une période pendant laquelle le projet doit être réalisé).

### **C- Exécution optimale des projets d'investissements prévus au PDC**

Le PDC est un document de planification du développement de la commune. 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. Il vise à atteindre en adéquation avec les orientations nationales et régionales des objectifs qui concourent au développement de la commune.

Le processus d'élaboration des PDC vise à renforcer de par leur participation, les capacités des acteurs impliqués, mais surtout à créer chez eux un sentiment d'appropriation.

Cette appropriation concerne le processus d'exécution et de suivi du PDC. L'appropriation dépend alors de l'implication des différentes parties dans l'élaboration du PDC.

Les partenaires au développement accompagnent les communes dans la mise en œuvre des projets inscrits au PDC. Ils encouragent les conseils communaux à prendre en main le processus de planification. Pour encourager l'appropriation du processus, la SNV dans **Démystifier la planification, appropriation du Processus de Développement**

**Communal au Bénin**, a exigé que pour pouvoir bénéficier de son appui, chaque commune mobilise d'abord les fonds nécessaires.

La forte participation financière et la mobilisation des ressources humaines de la commune pour la planification ont contribué à l'appropriation du processus. Cela a permis d'accroître l'engagement des autorités communales dans la planification.

L'objectif de la SNV était d'aider les élus locaux à promouvoir une large participation et de renforcer les capacités locales pour une bonne gestion du processus de la planification.

Pour une exécution optimale des projets d'investissements, la participation de tous les acteurs est nécessaire. Cela permet la définition des priorités relatives à la mise en œuvre du PDC. La forte participation de la population et les communications développées autour des projets permettent de suivre leurs évolutions. La communication est très importante pour assurer l'adhésion des populations dans la mise en œuvre et le suivi des projets.

## **Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée**

Pour analyser les différents problèmes liés à la mise en œuvre des projets, nous avons opté pour une méthodologie basée sur des approches théorique et empirique.

### **I- Approche théorique**

La recherche documentaire qui nous avait inspiré lors de l'élaboration de la revue de littérature s'est fondée sur les informations collectées à la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'ENAM et au centre de documentation de l'ANCB. Les mémoires, revues, articles, rapports, et ouvrages ont été consultés. L'internet nous a été aussi d'une grande utilité.

Pour vérifier nos hypothèses, la fixation des seuils de décisions a été nécessaire.

### ❖ **Seuil de décision**

Selon l'hypothèse n°1, l'absence d'une politique adéquate de mobilisation de ressources propres est à l'origine des difficultés de mobilisation de ressources propres. Pour l'hypothèse n°2, l'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC est due à l'insuffisance de ressources humaines et matérielles. Quant à l'hypothèse n°3, la priorité donnée aux projets non prévus au PDC est à la base du contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements.

Ainsi, les causes réelles des problèmes spécifiques sont celles qui recevront une approbation évaluée à un pourcentage  $\geq 51$  des personnes questionnées. A l'inverse, à un pourcentage  $\leq 50$ , les hypothèses ne seront que partiellement vérifiées. Ce seuil nous a permis de traiter plus efficacement les résultats de notre enquête.

## **II- Approche empirique**

Les informations mobilisées nous ont été aussi utiles pour vérifier nos hypothèses de recherche sur la base des données collectées et des observations issues de nos investigations.

### **A- Préparation de la collecte des données**

Pour mieux cerner la problématique en étude, la démarche méthodologique adoptée nous a conduit à nous rapprocher des différents acteurs impliqués dans le processus de la mise en œuvre des projets inscrits dans le PDC de la commune d'Abomey-Calavi.

Pour recueillir les données nécessaires à la réalisation de notre travail, deux outils de collecte ont été utilisés : l'entretien et le questionnaire.

Selon Blanchet et Gotman, l'entretien est important pour « analyser le sens que les acteurs donnent à leurs pratiques »<sup>5</sup>. C'est dans cette perspective que nous avons utilisé notre guide d'entretien à l'endroit des différentes autorités concernées par notre étude. Les entretiens ont servi à approfondir nos réflexions sur les problèmes observés au cours du stage.

---

<sup>5</sup> Blanchet et Gotman, 1992, p.27

Notre second outil d'enquête s'est fait sur la base de questionnaire. Le questionnaire élaboré a pour but de déterminer les causes réelles des problèmes spécifiques identifiés. Afin de l'opérationnaliser, notre population d'enquête est constituée d'un échantillon de 50 personnes. Ces questionnaires ont été adressés au chef service de la planification et de la prospective, au chef service des recettes et équipements marchands, au chef service du budget et de la comptabilité et aux agents de la mairie pris au hasard.

### **B- Limites des informations collectées**

Des difficultés ont été rencontrées lors de la collecte des informations. Ces difficultés sont relatives à l'indisponibilité de certaines personnes pour répondre à notre questionnaire ; la réticence de la part de certains agents que nous avons approchés lors des entretiens à nous fournir certaines informations.

Quant aux limites des données recueillies, elles sont liées à la marge d'erreur pouvant provenir de la négligence ou de la méfiance des enquêtés.

Cependant, une marge d'erreur liée à la collecte des informations recueillies peut être prise en compte. Elle n'affecte pas les données recueillies et l'analyse faite des résultats.

## **Section 2 : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions**

Les informations collectées ont été analysées afin de proposer des solutions aux problèmes identifiées.

### **Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données**

Après le traitement des données collectées, la vérification des hypothèses a été faite.

#### **I- Présentation des informations collectées**

La présentation des résultats tient compte de chaque problème spécifique en résolution.

✓ Analyse des données relatives aux difficultés de mobilisation des ressources financières propres (PS1)

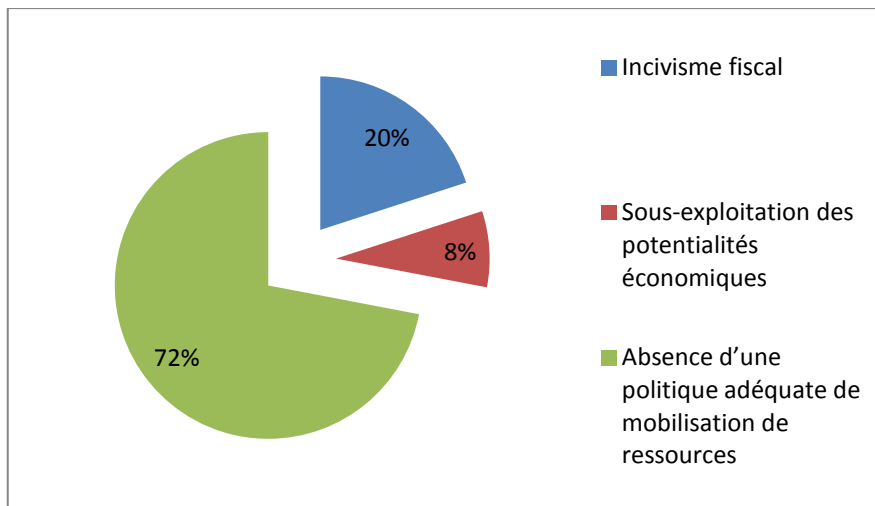
Pour pouvoir vérifier notre hypothèse, une question fondamentale a été posée aux enquêtés. Il s'agit de comprendre ce qui explique les difficultés de mobilisation des ressources financières propres. Les résultats sont présentés dans le tableau suivant :

**Tableau n°7 : Tableau de base pour l'analyse des données relatives aux difficultés de mobilisation des ressources financières propres**

Modalités	Effectif	Taux (%)
Incivisme fiscal	10	20
Sous-exploitation des potentialités économiques	04	08
Absence d'une politique adéquate de mobilisation de ressources	36	72
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

**Source** : Résultats de nos enquêtes, décembre 2012

**Graphique n°1 : Présentation des données du tableau n°7**



**Source** : Résultats de nos enquêtes, décembre 2012

De l'analyse des données relatives à ce problème, il ressort que sur 50 personnes enquêtées :

\*Dix (10) personnes, soit 20% jugent que les difficultés de mobilisation des ressources financières propres sont liées à l'incivisme fiscal,

\*Quatre (4) personnes, soit 8% évoquent la sous-exploitation des potentialités économiques,

\*Trente-six (36) estiment que l'absence d'une véritable politique de mobilisation de ressources est à la base des difficultés de mobilisation de ressources financières propres.

Eu égard à ces différents résultats, la difficulté de mobilisation de ressources financières propres est liée à l'absence d'une véritable politique de mobilisation de ressources qui devrait être mise en place par la commune.

✓ Analyse des données relatives à l'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC (PS2)

Concernant le problème spécifique n°2, le PDC de première génération n'a pas fait l'objet d'un véritable suivi. Qu'est-ce qui justifie l'absence d'un mécanisme de suivi au cours de l'exécution du PDC ?

**Tableau n°8 : Tableau de base pour l'analyse des données relatives à l'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC**

Modalités	Effectif	Taux (%)
Insuffisance de ressources humaines et matérielles	48	96
Autres (à préciser)	02	04
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

**Source** : Résultats de nos enquêtes, décembre 2012

L'analyse de ce tableau révèle que quarante-huit (48) enquêtés reconnaissent que la cause de l'absence du suivi du PDC est l'insuffisance de ressources humaines et matérielles. Deux (02) enquêtés ont ajouté que la non disponibilité des ressources financières et la non collaboration de tous les acteurs dans l'exécution des projets ont rendu difficile le suivi du PDC.

L'insuffisance de ressources humaines et matérielles est la principale cause à retenir comme étant à la base de l'absence d'un véritable mécanisme de suivi. Toutefois, l'insuffisance de ressources

financières et la non collaboration de tous les acteurs impliqués dans le suivi des projets ne sauraient être occultées.

✓ Analyse des données relatives au contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements (PS3)

S'agissant de ce problème spécifique, la question posée pour conduire à la vérification de notre hypothèse se libelle comme suit :

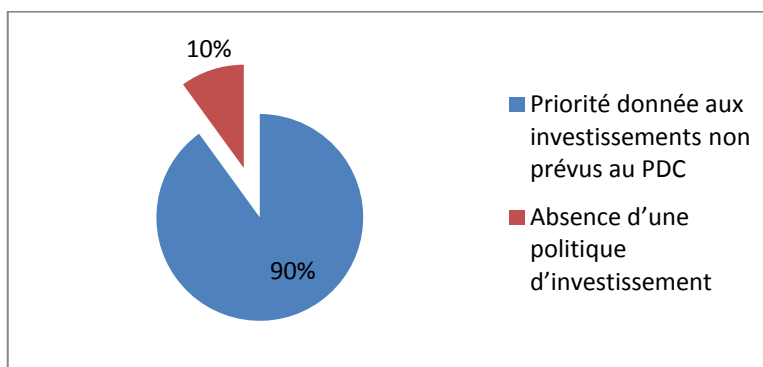
Qu'est-ce-qui justifie le fait que les projets d'investissements inscrits au PDC ne sont pas toujours en adéquation avec ceux réalisés ?

**Tableau n°9 : Tableau de base pour l'analyse des données relatives au contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements**

Modalités	Effectif	Taux (%)
Priorité donnée aux investissements non prévus au PDC	45	90
Absence d'une politique d'investissement	05	10
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

**Source :** Résultats de nos enquêtes, décembre 2012

**Graphique n°2 : Présentation des données du tableau n°9**



**Source :** Résultats de nos enquêtes, décembre 2012

Il ressort de cette analyse que 90% des personnes enquêtées ont affirmé que la priorité donnée aux projets non prévus au PDC est à la base du contournement des projets inscrits au PDC dans les actions

d'investissements. 10% ont évoqué l'absence d'une politique d'investissement. Aucun enquêté n'a proposé une autre cause.

Ces résultats montrent que la priorité donnée aux projets non prévus bloque la mise en œuvre de certains projets d'investissements prévus au PDC.

## **II- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

Au terme de la méthode empirique qui a guidé notre travail de recherche, il s'agira de vérifier les hypothèses de recherches eu égard aux informations collectées et d'établir le diagnostic.

### **A- Vérification des hypothèses**

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

*Hypothèse spécifique n°1 : L'absence d'une politique adéquate de mobilisation de ressources financières propres est à l'origine des difficultés de mobilisation de ressources financières propres.*

Après analyse des données, la cause ayant obtenu au moins 50% des réponses est l'absence d'une politique adéquate de mobilisation de ressources. L'hypothèse selon laquelle l'absence d'une politique adéquate de mobilisation de ressources financières propres est à l'origine des difficultés de mobilisation de ressources financières propres est vérifiée.

*Hypothèse spécifique n°2 : L'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC est due à l'insuffisance de ressources humaines et matérielles*

Il ressort que la principale cause de l'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC est l'insuffisance de ressources humaines et matérielles. L'hypothèse n°2 est ainsi vérifiée.

*Hypothèse spécifique n°3 : La priorité donnée aux projets non prévus au PDC est à la base du contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements.*

Parmi les causes supposées en être à la base, la priorité donnée aux projets non prévus au PDC est la cause ayant obtenu le plus de réponses. Notre hypothèse n°3 est donc vérifiée.

La vérification des hypothèses ainsi faite, le diagnostic de l'étude sera établi.

## **B- Etablissement du diagnostic**

La vérification des hypothèses nous a permis d'identifier les causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques évoqués. Le diagnostic de l'étude se présente comme suit :

**Tableau n°10 : Etablissement du diagnostic**

<b>N° d'ordre</b>	<b>Problèmes spécifiques</b>	<b>Causes</b>
<b>1</b>	Difficultés de mobilisation des ressources financières propres	Absence d'une politique adéquate de mobilisation de ressources financières propres
<b>2</b>	Absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC	Insuffisance de ressources humaines et matérielles
<b>3</b>	Contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements	Priorité donnée aux projets non prévus au PDC

**Source** : Résultats de nos enquêtes

Les causes étant connues, il est nécessaire de formuler des approches de solutions pour remédier aux difficultés liées à la faible réalisation des projets inscrits au PDC.

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

Il s'agit ici de proposer des approches de solutions aux problèmes spécifiques identifiés, et de faire des suggestions pour la mise en application de ces solutions.

## **I- Approches de solutions**

Les approches de solutions constituent des propositions de pistes de résolutions des problèmes recensés lors de notre travail. Nous allons procéder au cas par cas pour proposer les solutions.

### **A- Approches de solutions au problème de la difficulté de mobilisation de ressources financières propres (PS1)**

Il est important pour les collectivités territoriales d'améliorer la mobilisation de leurs ressources internes si elles veulent atteindre leurs objectifs du développement.

La viabilité des communes, et surtout la crédibilité des responsables communaux, sont généralement appréciées à travers leur capacité, voire leur ingéniosité, à pouvoir mobiliser les ressources pour leur commune et à mettre en œuvre leur plan de développement communal.

La mobilisation des ressources propres reste tout de même un problème majeur aussi bien dans toutes les communes du Bénin en général et celle d'Abomey-Calavi en particulier. Il s'avère donc indispensable que les communes élaborent des stratégies et une politique adéquate de mobilisation des ressources.

L'amélioration des recettes fiscales et non fiscales est surtout conditionnée par l'acceptation de l'idée des taxes, de l'impôt et de l'adhésion du citoyen à son paiement. Cette acceptation peut être réalisée au moyen de stratégies mises en place par l'autorité communale permettant l'acquiescement de l'impôt par le contribuable de façon spontanée et libre. Les populations auront alors intérêt à ce que leurs élus n'échouent pas dans leurs missions, faute de ressources suffisantes.

Pour optimiser la mobilisation de ces ressources locales, il faudrait développer une politique de communication avec les populations. Cette politique passe par la sensibilisation des populations sur le bien fondé et sur la destination des taxes et impôts qu'elles paient. Pour ce faire, les autorités communales doivent renforcer la communication locale et organiser des séances de reddition de compte à l'endroit de la population. Ces séances de sensibilisation auront pour objectif d'expliquer l'impact du recouvrement de ces ressources propres dans le processus de mobilisation

des fonds utiles à la réalisation des infrastructures sociocommunautaires. Il faudra alors que les autorités locales fassent des efforts d'investissements réels dans la commune et puissent montrer aux populations que ces investissements réalisés résultent du paiement de leurs impôts et taxes.

Le système de recouvrement initié depuis quelques mois par la mairie consiste à déployer les agents dans les marchés et carrières pour contrôler la perception des différentes taxes par les agents collecteurs. Cette initiative mérite d'être encouragée et renforcée.

La mise en place du Registre Foncier Urbain participe également à la mobilisation des ressources. Le Registre Foncier Urbain est un système d'informations foncières, basé sur un « plan de repérage adressé » servant de structure à des fichiers thématiques attribuant à chaque parcelle les renseignements nécessaires au développement d'applications foncières, urbaines et fiscales (PDM-SERHAU SEM 2000).

C'est un outil de gestion urbaine à but multiple adapté au besoin de développement communal. La mise en place de cet important instrument favorise donc une meilleure gestion de l'évaluation de la base imposable en ce qui concerne le revenu foncier. Il permet l'accroissement des recettes fiscales.

Il a pour objectifs principaux de:

- maîtriser, accroître et consolider les ressources fiscales locales ;
- produire et gérer des données urbaines nécessaires à la programmation et à la gestion des infrastructures urbaines ;
- améliorer la connaissance du patrimoine foncier ;
- produire des systèmes d'informations urbaines facilitant la prise de décision.

Il a été mis en place à Abomey-Calavi en 2009 mais peine encore à donner de bons résultats. Il faudrait améliorer la mise en œuvre du RFU pour une meilleure exploitation du potentiel fiscal.

## **B- Approches de solutions au problème de l'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC (PS2)**

Pour remédier à ce problème, il faudrait accompagner la commission communale chargée du suivi des projets et programmes en mettant à sa disposition les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pouvant lui permettre d'accomplir sa mission. Il faudrait également doter le SPP de moyens et le rendre plus performant dans le suivi des projets. La mise en place d'un bon mécanisme de mise en œuvre des projets est nécessaire. De plus, les logiciels de suivi-évaluation doivent être mis à la disposition de la commission et du SPP.

La question de la qualité des cadres de l'administration communale est une préoccupation importante car le manque de ressources humaines qualifiées pour répondre à la mise en œuvre efficace et le suivi du plan est un handicap sérieux. Il est essentiel d'élaborer un programme d'appui pour le personnel de la commission afin de renforcer ses capacités en matière de suivi-évaluation du PDC.

L'absence de coordination entre les interventions des partenaires est une question à prendre en compte pour un meilleur suivi de la mise en œuvre du PDC. Le succès du dispositif de mise en œuvre des plans dépend aussi d'une franche collaboration entre les différents acteurs impliqués dans le suivi-évaluation des projets.

Une meilleure organisation du suivi des activités s'impose pour améliorer la lisibilité des actions.

## **C- Approches de solutions au problème du contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements (PS3)**

Les intérêts politiques ne devraient pas primer sur les projets d'investissements inscrits au PDC. Les acteurs politiques locaux devraient éviter de mêler la politique au développement. Pour ce faire, il faudrait appeler le sens de responsabilité des autorités communales sur l'importance de la mise en œuvre des projets. Il importe également de définir les conditions d'une meilleure appropriation des projets c'est-à-dire impliquer les autorités locales dans le processus d'exécution et de suivi des projets.

Les structures chargées du suivi du PDC doivent montrer aux autorités l'importance de suivre la planification faite dans le PDC afin d'avoir un bon taux d'exécution du PDC.

## **II- Conditions de mise en œuvre des solutions**

Les conditions de mise en œuvre sont les recommandations faites à l'endroit de tous les acteurs pouvant contribuer à la mise en œuvre des projets inscrits au PDC. Il s'agit des autorités communales, de la population et de l'Etat.

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

Un certain nombre de dispositions pratiques doivent être prises. Il s'agit de :

- Doter les services communaux de moyens nécessaires pour leur permettre d'accomplir efficacement leurs missions ;
- Renforcer le mécanisme de contrôle des agents collecteurs ;
- Sensibiliser les populations sur le bien fondé du paiement des taxes et impôts locaux ;
- Poursuivre les efforts de communication et de consultation dans la phase de mise en œuvre des projets afin d'assurer l'implication de la population ;
- Veiller à l'amélioration des ressources financières par la mise en place d'une politique de mobilisation de ressources financières propres ;
- Rendre compte aux populations de l'utilisation qui est faite des impôts collectés (reddition de compte);
- Rendre fonctionnel le guichet unique construit au sein de la mairie ;
- Aider au renforcement des capacités des agents de la mairie et des élus sur l'importance du suivi-évaluation du PDC ;
- Amener les élus locaux à comprendre l'importance de la planification.

## **B- Recommandations à l'endroit des populations**

La population doit comprendre que pour trouver des solutions aux multiples problèmes qui se posent à elles dans la commune, la mairie a besoin d'importantes ressources financières. La population doit donc avoir à l'idée de s'acquitter régulièrement de sa contribution en payant ses impôts et taxes, pour aider sa commune à se développer. Un contrôle citoyen doit aussi s'exercer sur la gestion des affaires locales.

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

Il s'agit de :

- Continuer dans son rôle d'accompagnement aux communes ;
- Assurer le transfert effectif des ressources ;
- Appuyer les communes dans le suivi-évaluation de leurs projets ;
- Renforcer les capacités des agents chargés du suivi-évaluation au sein des communes.

## **CONCLUSION GENERALE**

La présente étude révèle que les communes sont confrontées à des difficultés réelles particulièrement en ce qui concerne le financement du développement local.

Or, pour en arriver à améliorer les conditions de vie des populations, la commune doit prendre des mesures idoines et initier des projets visant à promouvoir l'installation et le développement des activités économiques sur le territoire communal par le truchement de la mise en œuvre effective des projets inscrits au Plan de Développement Communal (PDC).

En effet, ce n'est que par la réalisation des projets objectivement inscrits au PDC que les populations pourront ressentir un mieux-être ; ce qui fait malheureusement défaut aujourd'hui.

Au nombre des difficultés que nous avons recensées à travers notre étude sur la commune d'Abomey-Calavi se trouvent en bonne place celles liées aux difficultés de mobilisation des ressources financières propres, à l'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC et parfois au contournement des projets inscrits au PDC dans les actions d'investissements ; toute chose qui constituent des freins réels au décollage du développement de cette commune.

Il est donc nécessaire que ces problèmes soient résolus pour permettre à la commune d'accroître un tant soit peu ses ressources financières locales aux fins de mieux réaliser les investissements inscrits dans son PDC.

Dans ce cadre, une politique de mobilisation adéquate ainsi qu'une politique de recouvrement efficace doivent être mises en place. Par ailleurs, les autorités locales doivent développer entre elles et les populations une politique de communication. En effet, elles ont l'obligation de rendre compte assez régulièrement de l'utilisation faite des impôts qu'elles perçoivent.

En outre, pour une meilleure mise en œuvre du PDC, un mécanisme de suivi efficace doit être mis en place et les agents chargés du suivi doivent avoir à leur disposition les moyens nécessaires pour accomplir leur mission. Les autorités communales devraient également être

beaucoup plus préoccupées par l'intérêt général que par leur intérêt personnel fut-il politique.

Pour finir, il convient de retenir de cette étude que la réalisation des différents projets participe à l'amélioration des conditions de vie des populations et à leur épanouissement. Toutefois, ces approches de solutions ne peuvent porter les fruits escomptés que si chaque partie prenante à la mise en œuvre des projets joue honnêtement sa partition. Il est par ailleurs important qu'une confiance mutuelle et une franche collaboration s'établissent entre elles.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **OUVRAGES, RAPPORTS, TEXTES DE LOIS, MEMOIRES**

- AFOUDA M. (2011), « **Problématique du financement du développement local : cas de la commune de N'Dali** », Mémoire, UAC, ENAM, Cycle II, planification et développement local ;
- **Arrêté n°21/025/C-AC/SG/SAC du 2 mai 2007** portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey-Calavi.
- BOGNON D (2012), « **Analyse pour une réalisation optimale des projets inscrits au plan de développement communal : cas de la commune de Bassila** », Mémoire, UAC, ENAM, Cycle I, planification et développement local ;
- CHAMBAS G., BRUN J., GRAZIOSI G., (2007), « **La mobilisation de ressources propres locales en Afrique** », 27 pages ;
- DOSSOU S. (2006) « **Problématique d'un renforcement des ressources propres pour un réel développement local de la commune de TORI-BOSSITO**», Mémoire, UAC, ENAM, Cycle I, Administration des Finances et Trésor ;
- LABIE, François (1995) : «**Finances locales**», Dalloz, Paris, 340 pages ;
- **Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999** portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ;
- **Loi n°97-029 du 15 janvier 1999** portant organisation des communes en République du Bénin ;
- **Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999** portant régime financière des communes en République du Bénin ;
- MAMAM R. (2006) :«**Réflexion sur les difficultés de mise en œuvre du Plan de Développement communal de Djougou**», Mémoire, UAC, ENAM, Cycle I, administration générale et territoriale;
- MDGLAAT(2008), «**Guide d'élaboration du Plan de Développement Communal**» ;

- Ministère Chargé de la planification et du développement (septembre 2005), « **Rapport National sur le financement du développement local 2004. Choisir d'Investir pour le développement local. Rapport définitif** », 128 pages ;
- Observatoire du Changement Social, (2010) :«**Evaluation de l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages au Bénin**», Cotonou ;
- PNDCC (2008), «**Manuel de formation sur le Suivi-Evaluation des PDC intégrant le DCC**», Cotonou, 57 pages ;
- SNV (2006), « **Démystifier la planification, Appropriation du Processus de Développement Communal au Benin** » 74 pages ;
- SNV (2009), «**Accroître les ressources financières des communes, Pratiques émergentes en Afrique de l'Ouest et du Centre** » 96 pages ;
- TOUBOULA J. (2002) : « **La mobilisation des ressources locales pour le financement du développement des futures communes : Cas de la commune d'Abomey-Calavi** » ; Mémoire, UAC, ENAM, Cycle II, gestion des projets ;
- YATTA, F. (2000) : « **Décentralisation fiscale en Afrique : Enjeux et perspectives** », Karthala, Paris, 167 pages.

### **SITES INTERNET**

- [http://portals.wi.wur.nl/files/docs/gouvernance/Benin\\_les\\_problemes\\_de\\_la\\_mobilisation\\_des\\_ressources.ppt](http://portals.wi.wur.nl/files/docs/gouvernance/Benin_les_problemes_de_la_mobilisation_des_ressources.ppt): 21/10/2012
- [http://www.snvworld.org/sites/www.snvworld.org/files/publications/2008\\_kit\\_accroitre\\_les\\_ressources\\_financieres\\_des\\_communes.pdf](http://www.snvworld.org/sites/www.snvworld.org/files/publications/2008_kit_accroitre_les_ressources_financieres_des_communes.pdf) 23/11/2012
- <http://www.oecd.org/site/devaeo10/44273958.pdf>: 23/11/2012
- [http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/Benin\\_EC.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/Benin_EC.pdf): 23/11/2012
- [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/La\\_gouvernance\\_financiere\\_locale-Francois\\_Yatta\\_.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/La_gouvernance_financiere_locale-Francois_Yatta_.pdf): 23/11/2012

- [http://www.pndcc.org/public/Manuel de suivi evaluation du PND CCVcorrige.pdf](http://www.pndcc.org/public/Manuel_de_suivi_evaluation_du_PND_CCVcorrige.pdf): 23/11/2012
- [http://www.coraf.org/documents/ManuelSuiviEvaluation\\_fr.pdf](http://www.coraf.org/documents/ManuelSuiviEvaluation_fr.pdf): 23/11/2012
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026803.pdf>: 23/11/2012
- [http://www.memoireonline.com/\\_Analyse-du-mecanisme-de-mobilisation-des-ressources-par-les-municipalites--cas-de-la-commune-dAb3.html](http://www.memoireonline.com/_Analyse-du-mecanisme-de-mobilisation-des-ressources-par-les-municipalites--cas-de-la-commune-dAb3.html): 23/11/2012
- [http://www.memoireonline.com/\\_Developpement-local-participatif-dans-un-contexte-de-decentralisation--bilan-de-lexp0.html](http://www.memoireonline.com/_Developpement-local-participatif-dans-un-contexte-de-decentralisation--bilan-de-lexp0.html): 23/11/2012

## **ANNEXES**

***Annexe 1 : Organigramme de la mairie  
d'Abomey-Calavi***



***Annexe 2 : Guide d'entretien***

### ***Guide d'entretien***

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation en Planification et Développement Local à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème : « **Contribution à l'amélioration de la mise en œuvre des projets inscrits dans les plans de développements communaux : cas d'Abomey-Calavi** », nous souhaiterions avoir un entretien avec vous afin de trouver réponses à certaines préoccupations.

Nous vous remercions pour votre disponibilité.

- 1- Comment a été élaboré le PDC de première génération ?
- 2- Qu'est-ce-qui peut expliquer le faible taux relatif à son exécution ?
- 3- Des projets non inscrits dans le PDC ont été réalisés sous l'impulsion des élus locaux. Qu'est-ce-qui peut expliquer cela ?
- 4- Il est aussi noté la faible mobilisation des ressources financières propres de la commune. Quelles en sont les raisons ?
- 5- Pourquoi l'aspect du suivi n'a pas été pris en compte dans l'exécution du PDC de première génération ?
- 6- Au regard de toutes les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du PDC de première génération, que suggérez-vous pour une meilleure mise en œuvre du PDC de deuxième génération ?

***Annexe 3 : Questionnaire***

## Questionnaire

Ce questionnaire s'inscrit dans le cadre du travail de recherche pour la réalisation de notre mémoire de fin de formation en Planification et Développement Local à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM). L'objectif est de recueillir vos différentes impressions et suggestions sur le thème « **Contribution à l'amélioration de la mise en œuvre des projets inscrits dans les plans de développement communaux : cas d'Abomey-Calavi** ».

Nous vous remercions pour votre disponibilité.

1- Comment appréciez-vous l'exécution du PDC de première génération ?

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

2- Qu'est-ce qui explique les difficultés de mobilisation de ressources financières propres ?

- Incivisme fiscal
- Sous-exploitation des potentialités économiques
- Absence d'une politique adéquate de mobilisation de ressources

3- Les contribuables locaux sont-ils suffisamment informés de l'utilisation faite des ressources ?

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

4- Quelles peuvent être les stratégies à mettre en place pour mobiliser les ressources financières propres ?

- Adoption d'une politique de recouvrement efficace
- Adoption d'une politique de communication avec les populations
- Autres stratégies (à préciser) .....

.....

5- Le PDC de première génération n'a pas fait l'objet d'un véritable suivi. Qu'est-ce qui justifie l'absence d'un mécanisme de suivi au cours de l'exécution du PDC ?

- Insuffisance de ressources humaines et matérielles

- Autres (à préciser) .....

.....

6- Quelles pourraient être selon vous, les mesures à mettre en place pour le suivi du PDC de deuxième génération ?

.....

.....

.....

7- Qu'est-ce qui justifie le fait que les projets d'investissements inscrits au PDC ne sont pas toujours en adéquation avec ceux réalisés ?

- Priorité donnée aux investissements non prévus au PDC

- Absence d'une politique d'investissement

- Autres (à préciser).....

8- Quelles sont les solutions que vous préconisez pour lutter contre cette situation ?

.....

.....

.....

**Merci de votre collaboration**

## TABLE DES MATIERES

Identification du Jury.....	i
Déclaration du chercheur.....	ii
Dédicace.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles.....	v
Liste des tableaux et graphiques.....	vi
Glossaire de l'étude.....	vii
Résumé.....	viii
Sommaire.....	x
Introduction.....	1
<b>Premier chapitre</b> : De la présentation de la commune d'Abomey-Calavi au ciblage de la problématique.....	3
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage.....	4
Paragraphe 1 : Présentation de la commune d'Abomey-Calavi.....	4
I-Cadre physique de l'étude.....	4
A-Situation géographique.....	4
B-Données démographiques.....	5
C-Activités économiques.....	6
II-Structure et organisation de la commune.....	7
A-Organisation administrative.....	7
B-Organisation des services de la mairie.....	8
Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage.....	10
I-Constats liés à l'organisation de la mairie.....	10
II-Bilan de mise en œuvre du Plan de Développement Communal.....	11
A-Elaboration du PDC.....	12
B-Mise en œuvre du PDC.....	12
III-Etat des lieux sur les activités de mobilisation des ressources financières	14
A-Mobilisation des recettes fiscales.....	14
1-Impôts directs et taxes assimilées.....	14
2-Impôts indirects.....	15
B-Mobilisation des recettes non fiscales.....	15
C-Mobilisation des ressources externes.....	17
IV-Inventaire de l'état des lieux.....	22
Section 2 : Présentation de la problématique.....	25
Paragraphe 1 : Choix et justification de la problématique.....	25

I-Choix de la problématique.....	25
II-Justification de la problématique.....	26
Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et détermination de la vision globale de résolution.....	27
I-Spécification de la problématique.....	27
II-Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	29
<b>Deuxième chapitre</b> : Démarche méthodologique et approches de solutions.....	31
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	32
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....	32
I-Formulation des objectifs de l'étude et des hypothèses.....	32
A-Objectifs de l'étude.....	32
B-Formulation des hypothèses.....	33
II-Revue de littérature.....	35
A-Mobilisation des ressources locales propres.....	35
B-Mécanisme de suivi du PDC.....	37
C-Exécution optimale des investissements prévus au PDC.....	39
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	40
I-Approche théorique.....	40
II-Approche empirique.....	41
A-Préparation de la collecte des données.....	41
B-Limites des informations collectées.....	42
Section 2 : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.....	42
Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données.....	42
I-Présentation des informations collectées.....	42
II-Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	46
A-Vérification des hypothèses.....	46
B-Etablissement du diagnostic.....	47
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	47
I-Approches de solutions.....	48
A-Approches de solutions au problème de la difficulté de ressources financières propres.....	48
B-Approches de solutions au problème de l'absence d'un véritable mécanisme de suivi du PDC.....	50
C-Approches de solutions au problème du non respect parfois des projets	

d'investissements prévus au PDC .....	50
II-Conditions de mise en œuvre des solutions.....	51
A-Recommandations à l'endroit des autorités communales.....	51
B-Recommandations à l'endroit des populations.....	52
C-Recommandations à l'endroit de l'Etat.....	52
Conclusion générale.....	53
Bibliographie.....	55
Annexes.....	58