



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI  
(UAC)

\*\*\*\*



ÉCOLE DOCTORALE PLURIDISCIPLINAIRE

*"Espace, Culture et Développement"*

FACULTE DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES  
(FASHS)

\*\*\*\*\*

FILIERE : GEOGRAPHIE ET GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

\*\*\*\*\*

OPTION : GEOSCIENCES ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

\*\*\*\*\*

*N° d'enregistrement : ..... / EDP/FASHS/UAC*

MASTER RECHERCHE EN AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
(MRAT)

**EVALUATION DES OUTILS DE  
PLANIFICATION SPATIALE DE LA  
COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE**

Présenté par :

Aser Z. S. HONVO

Sous la direction de :

Prof Odile V. DOSSOU GUEDEGBE

*Professeur Titulaire des  
Universités (CAMES)*

**Mention : Très Bien**

Soutenu, le 19 / 12 / 2018 à l'UAC / EDP

## SOMMAIRE

Dédicace	3
Remerciements	4
Sigles & acronymes	5
Résumé	7
Abstract	7
Introduction	8
<b>CHAPITRE I : CADRES THEORIQUE ET APPROCHE METHODOLOGIQUE DE RECHERCHE</b>	10
1.1. Cadre théorique de l'étude	10
1.2. Approche méthodologique de l'étude	21
1.3. Traitement des données	28
<b>CHAPITRE II : ENJEUX TERRITORIAUX DE DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE</b>	32
2.1. Situations géographique et administrative de la commune d'Akpro-Misséréte	32
2.2. Atouts majeurs au développement de la commune d'Akpro-Misséréte	34
2.3. Cadre légal et institutionnel de l'élaboration du SDAC	47
<b>CHAPITRE III : EVALUATION DES OUTILS DE PLANIFICATION DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE</b>	52
3.1. Evaluation des PDES de la commune d'Akpro-Misséréte	52
3.2. Evaluation du Schéma Directeur d'Aménagement de la commune d'Akpro-Misséréte	83
3.3. Plan de détail d'Aménagement Urbain et de Lotissement (PAUL)	90
<b>CHAPITRE IV : LIMITES DE LA MISE EN ŒUVRE DES OUTILS DE PLANIFICATION ET PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE</b>	93
4.1. Limites de la mise en œuvre des outils de la Planification locale	93
4.2. Perspectives de développement de la commune d'Akpro-Misséréte	97
4.3. Proposition d'un dispositif de mise en œuvre du PDES et du SDAC	99
Conclusion	102
Bibliographie	104
Listes des tableaux, figures, photos et planches	109

# *Dédicace*

*A*

*Mon feu père Michel Akodjènou YOVOGAN HONVO et à ma mère Sabine AGONOU*

*je dédie le présent mémoire.*

## REMERCIEMENTS

Le travail ne serait réalisé sans le soutien et l'encadrement des personnes déterminées à me voir réussir. Elles y ont activement et efficacement contribué ; et c'est pour cela que je m'en voudrais de ne pas me faire l'agréable devoir de leur exprimer ma profonde gratitude. Il s'agit :

⊕ du Professeur Odile DOSSOU GUEDEGBE, Professeur Titulaire des Universités (CAMES), ma directrice de mémoire et Directrice Scientifique du Laboratoire d'Aménagement du Territoire, d'Environnement et de Développement Durable (LATEDD) qui, malgré ses multiples obligations administratives et académiques a accepté diriger ce mémoire avec une rigueur maternelle mais hautement scientifique ;

⊕ de tous mes professeurs en particulier les enseignants du Master de Recherche en aménagement du territoire de l'Université d'Abomey-Calavi pour la formation de qualité que j'ai reçue. Je m'en voudrais de saluer leur engagement à former davantage des experts béninois en aménagement du territoire.

⊕ du docteur Mathias POFAGI, qui, au milieu de ses préoccupations multiples, a su dégager du temps et de la patience pour lire, apprécier et examiner ce travail ;

⊕ du docteur Auguste HOUINSOU, Maître-Assistant au Département de Géographie et Aménagement du Territoire à l'UAC qui, a accepté de suivre jusqu'à terme ce travail. Ses observations et recommandations ont été d'une grande utilité ;

⊕ du docteur Iréné QUENUM, pour sa contribution scientifique, ses pertinentes critiques et ses multiples propositions et orientations ;

⊕ du docteur Claude DAHANDE, pour ses nombreux échanges scientifiques, ses encouragements et incitations au travail de qualité,

⊕ des Pères Chelbin HONVO et Rodrigue HOUNKONNOU, qui ont tenu à voir finir ce travail ;

⊕ de mes camarades auditeurs de la première promotion du Master de Recherche en Aménagement du Territoire, pour leur proximité priante ;

⊕ de parents et de frères et sœurs qui ont tenu avec une volonté ferme et un soutien indéfectible à ce que ce travail aboutisse ;

⊕ de ma fille Shalom et de mon épouse Hortense SOSSOU, pour mes multiples absences à leurs côtés ;

⊕ des populations ayant fait l'objet d'enquête ainsi que les autorités politico administratives de la commune d'Akpro-Misséréte que j'ai pu rencontrer pendant les travaux de terrain trouvent ici l'expression de mes remerciements déférents.

## SIGLES ET ACRONYMES

<b>ADV</b>	: Association de Développement Villageois
<b>AEP</b>	: Alimentation en Eau Potable
<b>AEV</b>	: Adduction d'Eau Villageoise
<b>AFD</b>	: Agence Française de Développement
<b>AGDSD</b>	: Agence de Gestion de la Dimension Sociale du Développement
<b>ANCB</b>	: Association Nationale des Communes du Bénin
<b>AOO</b>	: Appel d'Offres Ouvert
<b>ASECNA</b>	: Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar
<b>BA</b>	: Bureau des Artisans
<b>BHAB</b>	: Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
<b>BIT</b>	: Bureau International du Travail
<b>CDQ</b>	: Comité de Développement du Quartier
<b>CeCPA</b>	: Centre Communal de Promotion Agricole
<b>DAT</b>	: Délégation à l'Aménagement du Territoire
<b>DCD</b>	: Direction de la Coopération Décentralisée
<b>DCL</b>	: Direction des Collectivités Locales
<b>DEPONAT</b>	: Déclaration de politique Nationale d'Aménagement et de Développement du Territoire
<b>DSCR</b>	: Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
<b>DSEF</b>	: Direction des Services Economiques et Financiers
<b>DSO</b>	: Document de Stratégie Opérationnelle
<b>DST</b>	: Direction des Services Techniques
<b>DUA</b>	: Direction de l'Urbanisme et de l'Assainissement
<b>EES</b>	: Evaluation Environnementale Stratégique
<b>FADeC</b>	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
<b>IGN</b>	: Institut Géographique National
<b>INC</b>	: Institut National de la Cartographie
<b>INSAE</b>	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
<b>IPH</b>	: Indice de Pauvreté Humaine
<b>MD</b>	: Mission de Décentralisation
<b>MDGLAAT</b>	: Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'aménagement du Territoire
<b>MEPN</b>	: Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature
<b>MSC</b>	: Minimum Social Commun
<b>MTPT</b>	: Ministère des Travaux Publics et du Transport
<b>OMD</b>	: Objectif du Millénaire pour le Développement
<b>PAC</b>	: Plan d'Actions Communales
<b>PAE</b>	: Plan d'Action Environnemental
<b>PAI</b>	: Plan Annuel d'Investissements
<b>PDC</b>	: Plan de Développement Communal
<b>PADDC</b>	: Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement des Communes
<b>PDES</b>	: Plan de Développement Economique et Social
<b>PDM</b>	: Partenariat pour le Développement Municipal
<b>PDU</b>	: Plan Directeur d'Urbanisme
<b>PFR</b>	: Plan Foncier Rural
<b>PGU</b>	: Projet de Gestion Urbaine

<b>PGUD</b>	: Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
<b>PIP</b>	: Programme d'Investissement Publics
<b>PONADEC</b>	: Politique Nationale de Déconcentration et de Décentralisation
<b>PRODECOM</b>	: Projet de Démarrage des Communes
<b>PTF</b>	: Partenaires Techniques et Financiers
<b>PUB</b>	: Projet d'Urbanisme en République Populaire du Bénin
<b>RFU</b>	: Registre Foncier Urbain
<b>RGPH</b>	: Recensement Général de la Population et de l'Habitation
<b>RNIE</b>	: Route Nationale Inter-Etats
<b>SCRP</b>	: Stratégie de Croissance et pour la Réduction de la Pauvreté
<b>SDAC</b>	: Schéma Directeur d'Aménagement des Communes
<b>SDAD</b>	: Schéma Directeur d'Aménagement des Départements
<b>SDAU</b>	: Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
<b>SIG</b>	: Système d'Information Géographique
<b>SNADT</b>	: Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire
<b>SWOT</b>	: Strength, Weaknesses, Opportunities and Threats (Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces)

## **Résumé :**

Dans les communes de l'Ouémé, l'une des insuffisances de la décentralisation réside dans l'absence totale de l'évaluation des outils de planification spatiale élaborés par les mairies et qui leurs servent de feuille de route. La présente étude vise à évaluer les outils de planification spatiale élaborés dans la commune d'Akpro-Misséréte pour servir de cadre de base et de stratégies dans la gestion locale.

L'approche méthodologique adoptée se fonde sur la collecte des données socio-économiques et des informations géographiques complémentaires auprès de 220 ménages dans 20 villages et de 34 personnes ressources. Les entretiens et les observations ont été réalisés au moyen des outils conçus à cet effet. L'application des modèles SWOT et PEIR ont permis d'analyser respectivement les facteurs internes comme externes qui influencent le développement dans la commune d'Akpro-Misséréte et les effets de l'absence de suivi-évaluation des programmes et projets élaborés dans les outils de planification spatiale de la commune.

Les résultats obtenus montrent que les programmes prévus dans le deuxième PDES sont au nombre de onze (11) subdivisés en cinquante-deux (52) projets. Le comportement des principaux acteurs du développement (autorités locales, communauté à la base, Etat central et PTF) et les insuffisances relatives aux textes de la décentralisation ne favorisent pas une bonne gouvernance locale dans la commune. L'administration de la commune est confrontée à de nombreux problèmes tels que la corruption (78 % des enquêtés), la politisation (81 %), l'absentéisme (58 %) et l'incompétence (38 %). Ces problèmes, ajoutés au retard dans l'exécution des projets, l'absence de stratégie opérationnelle de communication font que la moyenne des taux d'exécution des programmes est de l'ordre de 48 % et 57 % pour les projets. L'indice d'efficacité du PDES<sub>2</sub> est de 0,51 ce qui montre que sa mise en œuvre du a été globalement inefficace. De même l'indice d'efficacité du PDES<sub>2</sub> est de 0,48 ce qui dénote que sa mise en œuvre a été inefficace. Face à ses constats, l'intercommunalité paraît l'approche de développement le mieux adapté afin de sortir la commune de ce niveau de développement.

**Mots clés :** Commune d'Akpro-Misséréte ; planification spatiale, diagnostic territorial, évaluation.

## **Abstract :**

In the communes of Ouémé, one of the insufficiencies of decentralization resides in the total absence of the evaluation of the tools for space planning sophisticated by the town halls and which their are used as passenger waybill. The present study aims at evaluating the tools for space planning elaborate in the commune of Akpro-Misséréte to be used of basic framework and strategies in local management.

The adopted methodological approach is based on 34 the socio-economic person resources and additional geographical information and data-gathering near 220 households in 20 villages. The talks and the observations were carried out by means of the tools designed for this purpose. The application of models SWOT and PEIR made it possible respectively to analyze the internal factors as external which influence the development in the commune of Akpro-Misséréte and the effects of the absence of follow-up-evaluation of the programs and projects worked out in the tools for space planning of the commune.

The results obtained show that the programs envisaged in the second PDES seven (07) are subdivided in fifty-two (52) projects. The behavior of the principal actors of development (local authorities, community at the base, central State and PTF) and the insufficiencies relating to the texts of decentralization do not support good a gouvernance local in the commune. The administration of the commune is confronted with many problems such as corruption (78 % of surveyed), politization (81 %), the absenteeism (58 %) and the incompetence (38 %). These problems, additions with the delay in the execution of the projects, the absence of operational strategy of communication make that the average of the rates of execution of the programs is about 48 % and 57 % for the projects. The index of effectiveness of the PDES<sub>2</sub> is 0,52 what shows that its implementation of was overall ineffective. In the same way the index of efficiency of the PDES<sub>2</sub> is 0,48 what indicates as its implementation was inefficient. Vis-a-vis its reports, the intercommuality appears the approach of development best adapted in order to leave the commune of this level of development.

**Keywords :** Townships of Akpro-Misserete, spatial planning, territorial diagnosis, evaluation

## INTRODUCTION

La décentralisation ou le transfert de compétences exercées par le pouvoir central en faveur de gouvernements locaux suscite depuis les années 80 et 90 l'intérêt de nombreux pays dans le monde entier (Ballo, 2008). L'objectif principal de cet instrument politique qu'est la décentralisation est de pallier les défaillances des états centraux en favorisant entre autres une offre de biens et services publics plus efficace et plus efficiente à la population (Chambas, cité par Hounsounon, 2016). Elle devient un instrument de modernisation de l'Etat avec, pour piliers, la démocratie locale et le développement local (CGLU, 2007).

L'Afrique de l'ouest n'est pas restée en marge de cette nouvelle dynamique. Elle a vécu au cours de ces dernières décennies des transformations profondes qui font qu'elle ne devrait pas être perçue comme une région en stagnante mais plutôt en mutation. Ainsi, la priorité accordée à la promotion de la démocratie dans les années 1990 a ouvert de nouvelles perspectives et facilité l'avènement de la décentralisation dans un grand nombre de pays de la sous-région (Lauzon et Bossard, 2005). La décentralisation constitue aujourd'hui donc, un processus irréversible dans l'organisation administrative de l'État et exige des populations une participation citoyenne à la gestion des affaires locales pour leur épanouissement (Traoré, 2010).

Elle est une réalité déjà ancienne au Sénégal et a été généralisée en 1972 avec la création des communes rurales. Dans les autres pays francophones d'Afrique de l'Ouest, ce processus a été plus lent et il a été interrompu par une succession de coups d'État militaires (Poulin, 2004). Il faut attendre cependant l'année 2003 pour que ce choix se concrétise au Bénin avec l'élection et l'installation des premières assemblées locales délibérantes (Cissé et Eynde, 2006), pour améliorer les possibilités de participation en élargissant l'accès aux pouvoirs et aux ressources, à un niveau de gouvernement plus proche, plus familier, susceptible d'être facilement influencé par les intéressés (Amadou, 2008).

Pour bien mener cette mission de décentralisation, les communes sont alors, outre leurs compétences dans le domaine de la gestion des services, tenues de se doter d'un plan ou d'un programme de développement intégré sur leur périmètre (DGCID, 2006). Ce plan exprime les priorités de la politique communale et constitue un instrument de cadrage des actions de développement à court et moyen termes initiés par le conseil communal (Houinsa, 2008). C'est donc un outil efficace et pertinent de développement parce qu'elle favorise une meilleure implication des populations dans la définition des stratégies de développement (Traoré, 2010). Il ne suffit pas cependant qu'une collectivité locale rédige un document de planification

stratégique pour que cela résolve tous les problèmes. Les plans stratégiques doivent être accompagnés de l'engagement, de l'action, du suivi, de l'ajustement et de l'évaluation (Mamam, 2000).

Une évaluation de qualité permet non seulement d'avoir une vision exacte des forces et faiblesses de la collectivité, mais aussi d'obtenir son soutien pour les actions à monter. L'objectif poursuivi par cette évaluation est de mesurer les progrès réalisés lors de la mise en œuvre et de procéder aux ajustements nécessaires en vue d'atteindre les performances prévues au PDC (Houinsa, 2008).

Pour montrer toute l'importance de la planification spatiale, Gnele (2010), a précisé que c'est un processus qui vise à créer et à faire développer les villes dans le respect du cadre de vie des habitants (actuels et futurs), ainsi que de l'équilibre nécessaire entre population et équipements. Cela fait appel au processus d'aménagement par lequel une collectivité tente de concevoir et de contrôler les changements que subit son environnement physique en recourant à l'élaboration de divers documents dits de "planification".

Cette planification vise le « milieu physique », c'est-à-dire le territoire et les usages qu'on en fait, ainsi que tout ce qui s'y trouve, que ce soit sous terre ou en surface. En milieu urbain, il s'attache à préserver l'environnement, notamment la qualité de l'air, le style et la disposition des édifices, de même que la conception des places et espaces publics.

La présente étude s'est intéressée à l'évaluation des outils de planification de la commune d'Akpro-Misséréte afin d'évaluer leurs pertinences comme levier ou outil de développement local. Elle vise aussi à analyser les modes de gestion des affaires publiques locales et leurs conséquences sur les différentes stratégies de développement mises en œuvre dans cette commune. Elle est structurée en quatre (4) chapitres :

- ✓ Cadre théorique et approche méthodologique de l'étude.
- ✓ Diagnostic territorial de la commune d'Akpro - Misséréte.
- ✓ Evaluation des outils de planification de la commune d'Akpro – Misséréte.
- ✓ Limites de la mise en œuvre des outils de planification et perspectives de développement de la commune d'Akpro - Misséréte.

## **CHAPITRE I : CADRE THEORIQUE ET APPROCHE METHODOLOGIQUE DE RECHERCHE**

Le premier chapitre présente le cadre théorique de l'étude et l'approche méthodologique adoptée pour conduire la recherche.

### **1.1. Cadre théorique de l'étude**

Le cadre théorique fait ressortir la problématique, les hypothèses, les objectifs, l'état des connaissances et la clarification des concepts.

#### **1.1.1. Problématique**

Pendant plusieurs décennies, les pays africains ont été soumis à un système de gestion dirigiste n'ayant forcément pas pris en compte les besoins essentiels des populations à la base (Moussou, 1994). Ainsi, les stratégies de développement mises en œuvre depuis les années 1960 n'ont pas permis de juguler efficacement la pauvreté. En effet, la plupart des programmes et projets de développement, qui ont été élaborés, n'ont pas connu les résultats escomptés (PDM, 1995). La non implication et la non-participation des bénéficiaires locaux depuis leur phase de conception jusqu'à celle de réalisation sont identifiées comme les principaux facteurs de l'échec des projets et programmes de développement (Olivier de Sardan, 1995).

Là où l'homme passe, il transforme l'espace et le configure suivant ses besoins ; cette interaction est très importante au niveau de la ville où se concentrent de nombreux éléments complémentaires et d'autres conflictuels (Lakhdar Hamina et Abbas, 2015). Cet état de chose conduit à une urbanisation incontrôlée et par conséquent à une utilisation hors norme de l'espace puisque les besoins individuels ne sont pas toujours en adéquation avec les besoins communs de la société. Pendant longtemps les actions de développement ont été réalisées sans une planification préalable et sans l'implication de toutes les couches sociales. Cette façon de faire engendre souvent des problèmes liés à la gestion et la durabilité des actions du développement. La navigation à vue et l'improvisation des actions dans la gestion de la cité a porté donc entorse au développement local, a conduit à des déboires, et tout simplement au mal développement (Zinsou, 2007). Les initiatives de façonnement de l'espace doivent prendre en compte les recommandations du développement durable dont le troisième objectif exige de faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables. Pour atteindre cet objectif, il faudra axer les stratégies de développement sur une base consensuelle qui connaitra la participation de tous les acteurs impliqués au niveau local car selon le MAE et DGM (2012), l'échelon local est aujourd'hui considéré comme celui qui garantit la réussite des politiques de développement, il est un terrain concret des conditions de

vie des populations et permet de prendre en compte la diversité des enjeux attachés à l'action publique, à la croisée de l'exercice démocratique, de l'offre de services publics et des progrès économiques. L'Etat n'est plus seul habilité à élaborer un plan. Celui-ci doit être fait avec l'entière responsabilité des élus communaux, mais d'autres opérateurs y sont également impliqués car la décentralisation qui est devenue une priorité politique affichée par de nombreux pays en développement depuis la fin des années 80 consiste en un transfert de compétences de l'Etat aux élus des collectivités territoriales bénéficiant d'une personnalité morale propre et d'un pouvoir de libre administration (Syll, 2005).

Par ailleurs, il appartient aux conseils municipaux de définir les actions qui relèvent de la communauté au titre de l'aménagement de l'espace. L'exercice de cette compétence induit, pour les communautés, l'obligation d'instituer des documents ou outils de programmation, de planification ou de développement territorial (AdCF et Marie conseils, 2009). La planification est devenue un partenariat dans lequel l'ensemble des membres d'une collectivité donne une expression tangible aux aspirations et aux valeurs qu'ils partagent

En Europe, ces outils de planification ont été inventés pour organiser la croissance économique et démographique des agglomérations d'une part, pour établir des équilibres entre densités de constructions et niveau d'équipements publics de l'autre (Scherrer, 2008).

Au Mali, la réforme de l'administration régionale et locale a été élaborée dans un double but de régionalisation et de participation des populations au développement. Parallèlement à ce processus, le système de planification a connu, lui aussi, une mutation progressive. Il a été décidé, entre autres, d'élaborer une stratégie de développement des Collectivités Territoriales Décentralisées, s'appuyant sur une politique d'aménagement du territoire qui tienne compte des stratégies et programmes nationaux spatialisés. Par cette vision des problèmes de développement, il s'agira de corriger la perception qui a jusqu'ici prévalu, tendant à privilégier la vision sectorielle tout en prenant en compte la notion d'espace. Il convient aujourd'hui d'aller plus loin, d'impulser davantage la politique de décentralisation en cours, de mettre à la disposition des collectivités décentralisées des instruments et outils indispensables à la mise œuvre de ce cette politique. Ces instruments doivent constituer un véritable outil de dialogue permanent entre l'Etat et les collectivités, où les préoccupations des uns et des autres doivent être discutées, pour aboutir, à une décision concertée (MEF et PNUD, 2001)

Au Bénin, la planification spatiale trouve son soubassement juridique dans plusieurs textes en vigueur dont on peut mentionner la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des

communes en République du Bénin qui en son article 84 exige que la commune élabore et adopte son plan de développement tout en veillant à son exécution en harmonie avec les politiques nationales afin d'assurer de meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population. A cet effet, la loi accorde la largesse aux communes pour l'élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune, du Plan de Développement économique et Social, des plans d'urbanisme dans les zones agglomérées, des règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols ainsi que des plans de détails d'aménagement urbain et de lotissement (MDGLAAT, 2011). Ces documents d'aménagement produits par les institutions à différents échelons du territoire discutent de l'opportunité d'aménagements et d'équipements d'envergure, qu'il faut anticiper parfois longtemps à l'avance. Cela oblige les aménageurs à inscrire leur réflexion stratégique dans le moyen terme, en essayant de décrire les perspectives de développement d'un territoire à l'horizon de deux ou trois décennies (voire davantage). Dans cette optique, les démarches de prospective complètent les plans et programmes d'aménagement. Ces démarches consistent à imaginer les avenir possibles du territoire, en ayant par exemple recours à des scénarios exploratoires qui nourrissent la production de représentations partagées par des acteurs diversifiés (Educsol, 2010).

En outre, pour que les documents de planification répondent un tant soit peu à leur vocation, ils doivent faire l'objet d'un suivi-évaluation qui devra s'appuyer sur plusieurs actions et moyens complémentaires, allant de la sélection des projets et programmes, par ordre de priorité, les plus conformes aux orientations stratégiques jusqu'à l'évaluation ex - post. Il va s'effectuer à partir des objectifs poursuivis, de l'analyse des moyens (humains, matériels et financiers) mis en œuvre, du respect des délais fixés par les projets et programmes identifiés et élaborés ainsi que d'un fonctionnement régulier de la commission régionale, communale ou rurale chargée de la planification afin d'examiner les blocages à lever, les ajustements à envisager au niveau des actions et des ressources pour atteindre les objectifs fixés (DPNPR, 2008).

L'évaluation des programmes de développement apparaît de plus en plus importante pour vérifier la réussite des programmes mis en œuvre, déterminer l'allocation la plus efficace des ressources publiques et guider ainsi les décisions des gouvernements, organisations internationales et organisations non gouvernementales (Gignoux, 2006). L'évaluation semble alors indispensable pour les gestionnaires d'un programme donné mais constitue également un bien public pour l'analyse des politiques de développement et surtout un outil qui permet d'identifier les facteurs de succès ou d'échec, d'apprécier la durabilité des résultats et des

impacts des projets et programme d'un PDC, et de tirer des conclusions qui pourront être généralisées à d'autres actions.

Plusieurs communes béninoises se sont engagées dans cette perspective de planification afin de gérer rationnellement les ressources disponibles à l'échelle de leur territoire mais très peu ont marqué un arrêt pour évaluer leurs documents de planification spatiale. La présente étude est consacrée à la commune d'Akpro-Misséréte qui n'est pas restée en marge de cette nouvelle dynamique. Ainsi depuis 2005, elle a élaboré son premier Plan de Développement Communal pour la période 2005-2009 et ensuite le second qui couvre la période allant de 2012-2016. Il s'avère donc nécessaire de faire une évaluation de ces documents de planification afin d'apprécier si l'action publique a pu impacter les populations à la base. A cet effet se pose une série de questions :

- les outils de planification spatiale élaborés dans la commune d'Akpro-Misséréte sont-ils efficaces ?
- quels sont les niveaux de mise en œuvre des documents de planification spatiale de la commune d'Akpro-Misséréte ?
- quelles sont les difficultés liées à la mise en œuvre des outils de planification spatiale de la commune d'Akpro-Misséréte ?

C'est pour tenter de répondre à ces questions que le sujet : « Evaluation des outils de planification spatiale dans la commune d'Akpro-Misséréte » a été choisi.

## **1.1.2. Hypothèses et objectifs de recherche**

### **1.1.2.1 Hypothèses de travail**

Pour répondre à ces questionnements, les hypothèses suivantes ont été formulées :

- les outils de planification spatiale élaborés dans la commune d'Akpro-Misséréte sont inefficaces ;
- les niveaux de mise en œuvre des documents de planification de la commune d'Akpro-Misséréte sont faibles au regard des difficultés rencontrées.
- de nombreuses contraintes liées à la mise en œuvre des outils de planification spatiale inhibent le développement de la commune d'Akpro-Misséréte ;

Pour vérifier ces hypothèses, les objectifs suivants ont été fixés.

### **1.1.2.2 Objectifs de recherche**

L'objectif global de cette étude est d'évaluer l'impact de la mise en œuvre des documents de planification spatiale sur le développement de la commune d'Akpro-Misséréte.

Plus spécifiquement, il s'agit :

- d'évaluer les outils de planification spatiale élaborés dans la commune d'Akpro-Misséré ;
- d'analyser les niveaux de mise en œuvre des documents de planification spatiale de la commune d'Akpro-Misséré ;
- d'identifier les contraintes au processus de développement de la commune d'Akpro-Misséré ;

### **1.1.3. Etat des connaissances**

Plusieurs ouvrages et publications, fruits de la réflexion de plusieurs auteurs, ont porté sur la problématique de la décentralisation, de la gouvernance locale, du suivi-évaluation des outils de planification et celle du développement local. A partir de quelques ouvrages et articles scientifiques, il a été procédé à une analyse signalétique qui a permis de faire le point de la bibliographie existante sur le sujet.

Gdoura (2012), montre que les objectifs des Schémas Directeurs d'Aménagement (SDA) consistent essentiellement en l'optimisation de l'utilisation de l'espace (dont l'espace urbain), le développement socio-économique et la protection de l'environnement. Mais malheureusement ces objectifs ne sont atteints que partiellement, ce qui entraîne l'aggravation des faiblesses persistantes qui handicapent la croissance normale et saine des villes. Il a souligné aussi que les écarts au niveau de l'application sont également nombreux et de différents ordres, à savoir : les écarts entre orientations de l'aménagement du territoire et politiques sectorielles ; entre planification spatiale du SDA et planification socio-économique ; entre vision stratégique à long terme du SDA et visions essentiellement à court terme des décideurs politiques et acteurs de la ville.

Pour le Research Triangle Institute (RTI, 2004), il ne suffit pas qu'une Collectivité locale rédige un document de planification stratégique pour que cela résolve tous les problèmes. Les plans stratégiques doivent être accompagnés de l'engagement, de l'action, du suivi, de l'ajustement et de l'évaluation. Le suivi et l'évaluation sont une partie intégrante de la planification stratégique. Le suivi apparaît comme un processus de communication organisé pour porter une appréciation commune sur le déroulement du projet. Le suivi et l'évaluation répondent à une série d'objectifs. Ils permettent d'évaluer l'état d'avancement des projets par rapport au calendrier d'exécution prévu, d'évaluer l'état d'avancement des projets au regard des attentes des groupes cibles, de rendre des décisions de gestion et apporter des solutions aux situations

de blocage, de réviser et ajuster le plan d'action en fonction de nouvelles conditions ou de nouvelles priorités.

Loinger et Spohr (2005), dans leur étude ont montré l'importance de la prospective dans l'élaboration des documents de planification. Ils estiment que la prospective peut être un ensemble d'outils et un système d'organisation de la démarche pour établir un document de planification au sens de cadre de référence pour l'action, c'est-à-dire pour élaborer le projet de territoire qui sert de support à l'activité de planification. Pour ces auteurs, la prospective permet d'élargir et d'enrichir l'univers de la planification sans représenter un facteur antagonique ou contradictoire. Mieux encore, la prospective, à condition d'être faite sérieusement, permet de crédibiliser la planification qui a vu ses méthodes de prévision et de prolongement de tendances largement disqualifiées. Dans un monde qui bouge beaucoup et rapidement, les outils traditionnels de la planification, de la prévision et de l'action collective sont dépassés. Il n'est plus possible d'avaliser sans discussion approfondie, voire contradictoire, les analyses et les propositions élaborées par les organismes d'études ou des techniciens de l'aménagement au nom de la connaissance supérieure d'une discipline que seraient la planification et l'aménagement des territoires.

Greenwood et *al.* (2013), suggèrent que dans la mise en place des documents d'urbanisme, il serait nécessaire de mettre en place des instances citoyennes qui pourraient proposer des aménagements concrets de l'espace public pour traduire concrètement les enjeux développés dans ces documents dans les quartiers et villages. Ces instances auraient aussi un rôle de suivi des travaux d'aménagement et de réalisation des objectifs des documents d'urbanisme. Cela permettrait de mettre les citoyens au cœur de l'espace public dans lequel ils vivent et duquel ils sont experts.

La Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Rhône-Alpes (DREAL, 2014) a souligné que l'élaboration d'un document d'urbanisme est un temps fort de la vie d'une collectivité et constitue une occasion unique pour engager un débat collectif de réflexion sur l'avenir de son territoire. Elle permet ainsi d'avoir une vision à moyen et long terme des projets et de planifier les choix en matière de développement urbain, économique et social tout en intégrant la prise en compte de l'environnement pour arriver à des solutions durables. Abordant l'aspect évaluation de ces documents, elle s'est beaucoup plus penchée sur l'évaluation environnementale estimant qu'elle permet de s'interroger sur l'opportunité de tous les projets d'aménagement du territoire, leur cohérence et leur intégration environnementale.

Elle vise à identifier les incidences du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé et à l'adapter en conséquence, de façon à éviter, réduire, ou à défaut compenser les impacts dommageables potentiels sur l'environnement.

Hamina et Abbas, (2015) dans une revue roumaine de géographie, montrent l'évolution des instruments de planification spatiale et de gestion urbaine en Algérie. Selon ces auteurs, l'environnement urbain est en dégradation permanente et l'aménagement des villes algériennes se fait à l'encontre des directives des instruments de planification et d'urbanisme ainsi que des outils de gestion et de contrôle. Ce qui a engendré un écart entre la réglementation et la pratique dû à l'indifférence de l'utilisateur et de l'administration vis-à-vis des règles d'urbanisme. Toutefois, ils mettent l'accent sur les politiques urbaines en Algérie en analysant les différentes étapes qui ont jalonné l'évolution des instruments de planification spatiale et de gestion urbaine, tout en essayant de clarifier l'environnement juridique de la pratique urbanistique afin de mettre à plat leur efficacité dans la gestion du développement urbain et de déceler les défaillances entravant l'application de ces instruments qui sont opposable aux tiers. Cependant, ils soulignent que, malgré l'existence d'une panoplie d'outils législatifs et réglementaires et malgré même l'élaboration des instruments d'urbanisme les villes algériennes continuent leurs développements sans une réelle amélioration de la qualité de vie ou de la qualité du cadre bâti, sans assise économique, en perdant progressivement ses repères identitaires et en consommant de manière irréfléchie son potentiel foncier.

Selon une étude réalisée par Diamont (2008), sur la gestion de l'espace et les outils du développement territorial, l'espace alpin compte une faible proportion de zones habitables, et de plus, la concurrence entre divers usages du foncier y est féroce. C'est pourquoi d'après cet institut, un développement spatial durable nécessite une gestion intégrée des ressources foncières. Tout en montrant la contribution des outils de gestion de l'espace au développement durable des territoires, Diamont fait le listing de ces outils en cinq grands catégories : lois et règlements, outils de planification spatiale, charges financières et incitations, démarches volontaires et accords, information et recherches. Une évaluation qualitative sommaire de tous les outils étudiés a été effectuée dans le cadre du projet. Elle concerne leur pertinence, la façon dont ils sont acceptés, la fréquence de leur mise en œuvre, leur faisabilité et leur efficacité.

Antoni et Thévenot (2006), montrent l'importance de la modélisation spatiale dans la planification du territoire. La modélisation spatiale a été, disent-ils, utilisé comme un outil d'aide à la décision et a permis de réfléchir à un modèle urbain souhaitable. À terme, cet outil de planification permettra des visions rétrospectives et prospectives des territoires urbains.

L'outil pourra alors être mis au service des élus dans le cadre d'élaboration de documents complexes de planification. Pour rendre efficace ces outils dans le temps, ils proposent compléter l'outil par de nouveaux indicateurs permettant d'évaluer la pertinence des différents scénarios produits, notamment en termes de coûts (coût social, environnemental, financier, etc.). Ensuite, de faire du modèle un outil de suivi pour évaluer l'écart entre le scénario qui a été planifié à l'amont du projet et la réalité observée sur le terrain. Il rendra ainsi possible la correction régulière des différences constatées entre projet et réalisation.

Vermeulen (2013), dans un support pédagogique sur le cadrage de l'évaluation des politiques publiques locales aborde l'historique d'abord de l'évaluation de ces politiques publiques. De plus, il fait ressortir les critères d'évaluation de la performance de l'action publique. Pour lui, ces critères sont intimement liés. Il s'agit entre autres : de l'efficacité, la pertinence, l'efficience, la cohérence et l'impact. Par ailleurs il fait le bilan de l'évaluation des outils de planification en France.

Dans un guide d'élaboration du PDC réalisé en 2012 par le MIDEDEC et la DGCT, il ressort qu'un plan de développement communal (PDC) est un document de planification simplifié qui définit, en fonction des priorités et des ressources locales disponibles, les principes d'actions d'aménagement, de développement social et économique de la commune sur une période de temps limitée. Il est un outil d'orientation et d'investissement communal. Il s'agit donc d'un document qui, en fonction des contraintes et des potentialités du milieu, des objectifs de développement identifiés par le conseil municipal et la société civile, voudrait établir un programme à court ou moyen terme d'investissement adapté aux réalités locales : C'est un document de planification opérationnel. L'élaboration de ce document passe par trois étapes principales : la phase préparatoire, la phase diagnostic et la phase planification. Le suivi-évaluation de ce document doit permettre à la commune de réajuster, en temps réel, les actions menées dans le cadre de la mise en œuvre du PDC, afin de s'assurer de l'atteinte des objectifs de développement de la commune.

#### **1.1.4. Clarification des concepts**

Dans le cadre de cette étude, certains concepts méritent d'être clarifiés.

**Planification spatiale :** Selon Merlin et al (2010), c'est une action visant à fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes, de leurs activités, des équipements et des moyens de communication. Pour Levy et al (2003), la planification spatiale est un dispositif politique ayant pour objectif la prédiction du contexte et la mise en cohérence des actions, publiques et privées, dans un domaine et/ou un espace, pour une

durée et à une échéance déterminée. Dans le cadre de la présente étude, c'est l'approche de Merlin et *al* qui convient le mieux.

❖ **Evaluation** : Selon Jolivet (2008), c'est l'action de porter un jugement, faire le point, à un moment déterminé, plus ou moins fréquent selon la nature de l'activité, analyser les tendances qui se dessinent selon des critères de performance d'un projet : pertinence, efficacité, efficience, impact, durabilité. Pour Ouedraogo et *al* (2009), l'évaluation est une démarche qui vise à donner de la valeur, prendre du recul, émettre un constat sur une situation, et prendre des décisions, au regard des objectifs de départ et des finalités de l'action. Dans le cadre de ce travail l'évaluation est perçue comme une activité périodique qui consiste à mener des investigations approfondies sur l'état de la mise en œuvre du projet/programme pour apprécier le niveau de réalisation des résultats et des objectifs.

❖ **Décentralisation** : C'est le transfert du pouvoir de décision et de gestion étatique centrale à des organes autonomes d'un espace étatique donné (Lefèvre, 1998). C'est également un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine ou à un service de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat, en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources (Mission de la décentralisation, 2006). Pour le Fonds d'Equipement des Nations Unies (2001), la décentralisation est une technique d'organisation qui permet à l'Etat de transférer des compétences à des organes élus gérant au nom et pour le compte des citoyens liés par une solidarité d'intérêts et vivant dans la même sphère géographique des affaires qui leur sont propres. Selon Mamam (2000), elle est considérée comme un cadre pour développer la démocratie locale qui, à son tour, devient le principal moyen de promouvoir la gouvernance locale. Dans la présente étude, la décentralisation est considérée comme le fruit d'une démocratisation de l'administration qui confère, à chaque citoyen, une part de responsabilité et de liberté dans la gestion des affaires publiques.

❖ **Gouvernance locale** : Le concept de gouvernance locale est apparu dans les débats sur la problématique de développement dans les années 1980 et qui a beaucoup évolué selon les années. Ainsi, Bertrand et Moquy (2001), expliquent que la gouvernance, en sciences économiques, est tour à tour définie dans les approches contractuelles comme une structure justement contractuelle et complémentaire au marché qui permet de se coordonner et, dans la théorie de la régulation, comme une structure politique représentée essentiellement par l'Etat. En science politique, la gouvernance renvoie au système de décision publique préconisant une diminution de l'intervention étatique et/ou une affirmation de la participation des acteurs privés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique (Ky, 2010). Pour l'ANCB

(2007), la gouvernance locale indique la manière dont la politique est menée et dont le pouvoir est exercé au niveau local. Elle prend en compte plusieurs aspects de la vie politique et administrative tels que les institutions à la base et leur fonctionnement, les autorités locales et leurs modes d'acquisition du pouvoir (nomination ou élection), les relations entre les autorités locales et les différents acteurs locaux et nationaux. Dans le cadre de cette étude, la gouvernance locale est perçue comme un processus permettant aux élus locaux de bien gérer les affaires publiques suivant les dispositions juridiques en vigueur et avec une certaine transparence et visibilité. La bonne gouvernance est la condition sine qua non à un développement local harmonieux, caractérisé par l'équité et la justice sociale.

❖ **Schéma Directeur d'Aménagement Communal (SDAC) :** Selon le MDGLAAT (2010), le Schéma Directeur d'Aménagement Communal (SDAC) est un document de planification qui fixe les orientations fondamentales à long terme de l'aménagement de l'espace communal, en préservant l'équilibre entre l'extension urbaine, l'exercice des activités rurales, le développement des autres activités économiques, la protection des espaces forestiers, des sites et des paysages et la préservation des sites naturels. Il prend en compte les programmes de l'Etat, des Collectivités Locales, des Etablissements et Services Publics et détermine ainsi la destination générale des sols et la localisation des grands équipements d'infrastructure. Il a pour objectif essentiel de garantir une organisation cohérente de l'espace en servant de cadre à des politiques de développement, d'aménagement et de protection. C'est un outil d'aide à la décision des investissements pour le développement local.

Le SDAC a plusieurs fonctions :

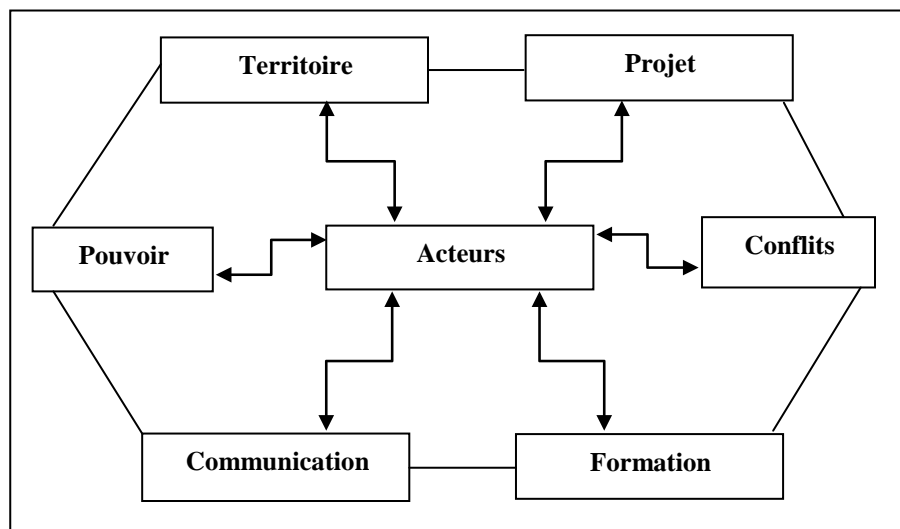
- une fonction de planification de l'occupation de l'espace ;
- une fonction de cohérence des équipements dans la commune ;
- une fonction de coordination spatiale du développement économique et social.

Pour l'ANCB (2007), le SDAC est une représentation simplifiée et fonctionnelle du processus du développement et de la gestion de l'espace d'une commune. Il confère au plan de développement communal, sa vision dans l'espace, mais aussi dans le temps. Pour cela, c'est un document qui comprend à la fois du texte, des documents graphiques et cartographiques. Dans le cadre de cette étude c'est la définition du MDGLAAT (2010) qui servira de base aux analyses. Le SDAC constitue le document cadre duquel découlent les documents réglementaires plus précis que sont :

- le plan de développement économique et social,
- le plan d'urbanisme ;

- le plan d'aménagement dans les zones rurales ;
- les règles d'usage et d'affectation des sols ;
- les plans détaillés d'aménagement urbain et de lotissement.

❖ **Développement local** : C'est un concept qui date des années 60. Selon Olivier de Sardan (1995), le développement local est un processus qui prend naissance à travers les initiatives des habitants des territoires organisés pour opérer des choix responsables, pour créer une dynamique d'amélioration des conditions locales de vie et pour défendre leurs intérêts face aux pouvoirs publics. Quant à Akobi (2009), c'est un processus déclenché par une volonté politique au profit des acteurs locaux pour changer la situation du territoire communal sur lequel ils vivent ou auquel ils s'identifient. La figure 1 montre de façon schématique, la déclinaison de ce processus.



*Source : Adapté de Akobi (2009)*

**Figure 1** : Schéma de lecture du concept de développement local en sept mots-clés

La figure 1 met clairement en exergue le rôle capital des acteurs dans le processus de développement local. Cette position traduit l'idée contemporaine qui veut que l'homme soit au centre du développement. Ce sont les acteurs qui portent sur un territoire un projet de société dont le succès ne peut être garanti sans une communication efficace entre eux. Le développement local, dans le contexte de ce travail, est considéré comme un processus dynamique dans lequel les acteurs organisés et mobilisés initient et mettent en œuvre des actions sur un espace donné en vue de l'amélioration de leurs conditions de vie.

❖ **Aménagement du territoire** : Constitué de deux mots essentiels : Aménagement et territoire, le concept "Aménagement du Territoire" trouve son origine depuis l'apparition de l'homme sur la terre. Pour Dossou-Guèdègbé (2005), l'aménagement du territoire se définit comme la science ou l'art qui a pour objet, l'organisation de l'espace régional ou national et la

répartition des diverses activités humaines en fonction des besoins de l'individu et de la collectivité. Selon Alvergne et Tautelle cité par Gnèlé (2010), l'aménagement du territoire vise à organiser le développement des activités sociales et économiques de manière à satisfaire les besoins et à préserver durablement l'environnement naturel. L'aménagement du territoire doit fixer des priorités, c'est donc un acte essentiellement politique.

Pour cette recherche, l'aménagement du territoire est la structuration globale de l'espace destinée à satisfaire les besoins des populations en mettant en place des équipements nécessaires et en valorisant les ressources naturelles.

## **1.2. Approche méthodologique**

L'approche méthodologique adoptée pour cette étude est fondée sur la collecte des données (quantitatives et qualitatives), leur traitement et l'analyse des résultats grâce aux méthodes et outils appropriés.

### **1.2.1. Collecte des données**

Les données d'étude sont variées et issues de plusieurs sources. La collecte des données est faite sur la base des techniques adaptées à la collecte des informations et des enquêtes de terrain.

#### **1.2.1.1. Natures et sources des données utilisées**

Les données utilisées sont de plusieurs types et concernent :

##### ***- Les données quantitatives***

- ❖ les caractéristiques physiques (climat, sol, végétation, relief, hydrographie, etc.) de la commune, recueillies auprès de l'ASECNA et du CARDER Ouémé-Plateau ;
- ❖ les données démographiques fournies par les Recensements Généraux de la Population et de l'Habitation (RGPH) de 1979, de 1992, de 2002 et de 2013, obtenues à l'INSAE ;
- ❖ les données sur les infrastructures socio-communautaires (centres de santé, hydrauliques villageoises, voies de communication, équipement marchands, etc.) collectées auprès des services techniques de la mairie d'Akpro-Misséré ;
- ❖ les Plans Annuels d'Investissement (PAI), budgets annuel, comptes administratifs et de gestion ;

##### ***- Les données qualitatives***

- ❖ les rapports d'audit et les rapports d'activités ;
- ❖ les objectifs stratégiques de développement ;
- ❖ les informations qualitatives obtenues lors des investigations socio-anthropologiques. Elles ont permis de faire une comparaison des perceptions des populations du secteur d'étude sur les différentes réalisations de la commune dans tels ou tels arrondissements

Pour apprécier les différents aspects de cette étude, des techniques et outils particuliers ont été utilisés.

### 1.2.1.2. Techniques de collecte des données

Nombreuses ont été les techniques de recherche utilisées dans le cadre de cette étude pour obtenir des données nécessaires à l'évaluation des outils de planification et à l'exploitation des phénomènes observés sur le terrain. En fonction des spécificités des informations recherchées, des techniques de collecte des données ont été variées. Il s'agit de la recherche documentaire, des enquêtes par questionnaire, des entretiens semi-structurés, des observations participatives et du focus group.

#### ❖ Recherche documentaire

La documentation est basée sur la bibliographie existante et disponible sur place, dans les bibliothèques et centres de documentation de plusieurs institutions. La synthèse de la recherche documentaire est présentée dans le tableau I.

**Tableau I** : Synthèse de la recherche documentaire

Bibliothèques et centres de documentation	Nature des documents consultés	Types d'informations recueillies
Bibliothèque de l'Université d'Abomey-Calavi	Livres, thèses, article et rapports d'étude	Informations générales (gouvernance et développement) et à caractère méthodologique
Centre de documentation de la FLASH	Livres, thèses, mémoires et article	Informations générales (gouvernance et développement) et à caractère méthodologique
Laboratoire de climatologie Pierre PAGNEY (Climat, Eau, Ecosystème et Développement)	Thèses, mémoires, rapports d'étude et articles	Informations à caractère méthodologique et données climatiques sur la commune d'Akpro-Misséréte
Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE)	Rapports d'études	Information sur les statistiques démographiques de la commune d'Akpro-Misséréte
Institut Géographique National (IGN)	Carte topographique et photographie aérienne du secteur	Informations de base sur le secteur d'étude : voie, village, topographie, végétation, cours d'eau, infrastructures et équipements, etc.
Centre de documentation du PDM	Livres et rapports d'étude	Informations générales sur les stratégies de mobilisation des ressources financières et les modes de financement du développement local
Centre de documentation du MDGLAAT	Livres et rapports d'étude	Informations générales sur la gouvernance locale et l'aménagement du territoire au Bénin
Centre de documentation de la mairie d'Akpro-Misséréte	Livres, rapports d'étude, comptes administratifs	Informations relatives à la gestion des affaires locales, aux stratégies de mobilisation des ressources, aux approches de développement, etc.

Source : Travaux de terrain, février-mars 2017

La recherche documentaire a permis de disposer des informations qui ont servi non seulement enrichir la problématique, la définition des concepts utilisés, mais a également permis de collecter des informations d'ordre méthodologique et des données quantitatives. En dehors des centres de documentation, des recherches ont été également effectuées sur internet.

#### ❖ **Enquête par questionnaire**

Les questionnaires élaborés ont été administrés dans les ménages lors des enquêtes de terrain.

Ces enquêtes ont permis d'avoir des éléments d'appréciation de la population sur les modes de gestion des affaires locales, les liens qu'elle établit entre cette gestion et le développement de leur localité, les stratégies endogènes de financement qu'elle développe et enfin, les mesures prises pour un développement harmonieux de leur localité. Les enquêtes socio anthropologiques se sont déroulées entre Janvier 2017 et mars 2017.

#### ❖ **Entretiens semi-structurés**

L'entretien semi-structuré individuel est réalisé avec les autorités locales (maire, SG de la mairie, chefs d'arrondissement, chefs de village/quartier), les responsables des services techniques de la mairie, les chefs des services déconcentrés et les responsables des associations de développement. Au cours de ces entretiens, les questions liées aux modes de gestion des affaires locales, les stratégies de réalisation des projets de développement, les rapports entre les membres du conseil communal, les rapports entre les élus locaux et les services déconcentrés et enfin les alternatives pour le développement des communes ont été abordées.

#### ❖ **Observation directe**

L'observation directe a permis de vivre et de cerner les réalités du secteur d'étude. Des séjours au sein des populations du groupe-cible ont permis de noter les activités et événements de la vie quotidienne pendant la période d'enquête. La participation à la vie communautaire, a donné un caractère particulier à ce travail. Elle a aidé à mieux appréhender les enjeux du développement, les pratiques endogènes, les problèmes et difficultés liés à la réalisation des programmes de développement dans la commune. A cet effet, tous les sites d'implantation des infrastructures socio-communautaires réalisées ou en cours de réalisation dans les villages choisis ont été systématiquement visités.

#### ❖ **Focus group**

Les focus groups composés de sept (6) à dix (8) personnes, ont été réalisés dans les arrondissements parcourus. Le focus group est un moyen plus rapide, plus ouvert, et facile pour rassembler des informations. Il permet d'explorer les stratégies endogènes développées par les populations pour participer au développement de leur localité. Ces entretiens de groupe ont

permis de compléter et de clarifier les données recueillies au sein des ménages et des associations de développements. Ainsi, les groupes (différents sexes, âges variés) ont été constitués pour permettre à chacun de s'exprimer librement. Cette technique a permis d'avoir la perception des populations sur la gestion de leur commune.

Cette approche a facilité la collecte des informations tout en permettant la création d'un cadre de confrontation d'idées de divers acteurs sur les questions relatives à la gestion des affaires publiques locales, à la participation des populations à cette gestion, à l'efficacité et à la faiblesse des stratégies de financement du développement développées par les populations.

### **1.2.1.3. Matériels et outils de collecte des données**

Plusieurs instruments ont été utilisés lors des investigations sur le terrain. Il s'agit :

- d'un *GPS (Global Positioning System) GARMIN etrex 10*, il a servi à relever les coordonnées géographiques des infrastructures réalisés dans le cadre de la mise en œuvre des PDC, pour la spatialisation des informations et la réalisation des cartes ;
- d'un *appareil photographique numérique*, il a permis la prise des photographies instantanées d'éléments ou faits jugés importants pour le travail ;
- des *questionnaires* dans le cadre de la collecte des données sur le terrain. Les enquêtes par questionnaires ont été faites au niveau des ménages. Les questionnaires ont permis de recueillir les opinions des populations par rapport aux modes de gestion des affaires locales, aux stratégies endogènes de financement du développement local de même que leur participation à la prise des décisions ;
- d'un *guide d'entretien*, utilisé en focus group et en entretien approfondi dont le contenu vise à apprécier le niveau de connaissance ou de compréhension des populations pour ce qui concerne les modes de gestion des affaires publiques, d'une part, et, d'autre part, les perceptions de ces populations face aux problèmes de participation à la prise de décisions et à la réalisation des projets de développement initiés par le conseil communal ;
- d'une *grille d'observation*, utilisée lors des observations sur le terrain. Ces observations ont porté sur l'occupation du sol, l'exploitation de l'espace, les projets de développement réalisés, l'usage que les populations font des équipements et ouvrages mis en place, le cadre de vie, etc. Le tableau II présente la synthèse des travaux du terrain.

**Tableau II** : Récapitulatif des techniques, outils et cibles de collecte de données

<b>Techniques</b>	<b>Outils de collecte</b>	<b>Cibles</b>
Enquête par questionnaire	Questionnaires	- Ménages
Focus group / Entretiens par groupe cible	Guide d'entretien	- Membres des Associations de développement Villageoises ; - Elus locaux au niveau des conseils de villages.
Entretiens approfondis	Guide d'entretien	- Personnes ressources outillées sur la connaissance des questions liées à la gouvernance et au développement local dans le secteur d'étude. - Personnes ressources détenant des informations sur la planification spatiale de la commune
Observation directe	Grille d'observation	- Les pratiques communales de mobilisation des ressources pour la réalisation des projets de développement ; - Les problèmes et difficultés liés à la réalisation des programmes de développement dans le département.

**Source** : Travaux de terrain, février-mai 2017

De l'examen du tableau II, il ressort que différentes techniques et outils de collectes ont été utilisés dans le cadre de cette recherche.

#### **1.2.1.4. Technique d'échantillonnage**

L'échantillonnage concerne les cinq (5) arrondissements (Vakon, Akpro-misséréte, Zoungbomè, Gomè-Sota, Katagon) que compte la commune. La collecte des données quantitatives et qualitatives a été faite au niveau des unités de recherche que sont : les villages et les quartiers de ville. Le choix des villages et quartiers de ville a été opéré en tenant compte de la taille du village, des différents projets de développement réalisés dans les localités. Quatre (04) villages ont été ciblés par arrondissement, ce qui donne un total de 20 villages enquêtés.

#### **✓ Taille de l'échantillon**

La population cible est composée des chefs des ménages, des membres des associations de développement, des organisations paysannes, des autorités à divers niveaux et des personnes ressources. Au niveau des ménages, le choix des personnes enquêtées repose sur les critères suivants :

- être un chef de ménage ou son représentant ; ce critère a été retenu parce que les contributions des populations au financement des projets du développement sont fixées par ménage ;
- avoir vécu régulièrement dans la localité au cours des dix (10) dernières années ; ce critère a été retenu parce que pour parler des réalités d'un milieu, il faut y avoir vécu pendant un certain nombre d'années.

La taille de l'échantillon est déterminée par la formule de Schwartz (1995). Ainsi, si **n** désigne la taille de l'échantillon, on a :

$$n = \frac{Z\alpha^2 \times pq}{i^2} \text{ avec :}$$

**Z $\alpha$  = 1,96**, écart réduit correspondant à un risque  $\alpha$  de 5 % ;

**p** = proportion des ménages des différents villages ciblés par rapport au nombre de ménages dans la commune (effectif de ménages des villages enquêtés = 16 843 ; effectif total de ménages = 23 866) soit **p = 70,57 %** ;

**i** = précision désirée égale à 6 % ;

**q** = 1- p (ici, q = 29,43 %) ; **n = (1,96)<sup>2</sup> x 0,29 (1- 0,29)/(0,06)<sup>2</sup> = 219,71  $\approx$  220 ménages.**

Les deux cent vingt (220) ménages enquêtés ont été répartis dans les cinq arrondissements et l'échantillon varie d'un arrondissement à un autre en fonction de l'effectif des ménages. Le nombre de ménages choisis par arrondissement s'est effectué suivant la règle de proportionnalité ce qui a permis d'obtenir la répartition du tableau III.

**Tableau III** : Répartition des ménages enquêtés par arrondissement

Arrondissements	Villages enquêtés	Effectif total des ménages	Effectifs des ménages enquêtés	Fréquence (%)
GOME-SOTA	Agondozoun	930	10	4,55
	Gomè doko	415	7	3,18
	Zoundji	538	9	4,09
	Gomè sota	445	8	3,64
KATAGON	Amouloko	624	10	4,55
	Katagon	449	7	3,18
	Tchian	295	6	2,72
	Ouayi sogbé	344	7	3,18
VAKON	Danto	1 623	15	6,81
	Gouako Kotoclomè	1 140	12	5,45
	Vakon adanhou	1 298	14	6,37
	Vakon azohoue	2 117	20	9,10
ZOUNGBOME	Allagba	354	7	3,18
	Koudjananda	275	7	3,18
	Kpanoukpadé	588	8	3,64
	Kpolè	301	6	2,723
AKPRO-MISSERETE	Abogomè	1 549	24	10,91
	Akpanamè	1 252	12	5,45
	Akpro-Misséréte	1 292	20	9,10
	Danmè-lokonon	1 014	11	5
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>16 843</b>	<b>220</b>	<b>100</b>

**Source** : Travaux de terrain, février-mars 2017

Il ressort du tableau III que tous les arrondissements et vingt (20) villages ont été parcourus. Au total, 220 ménages ont été enquêtés dans la commune.

L'échantillon est composé des personnes de catégories socio-professionnelles (ménagères, commerçants, revendeuses, artisans, cultivateurs, enseignants, etc.).

Outre les ménages, des personnes ressources ou groupes de personnes directement impliqués à divers niveaux dans le processus de la décentralisation ont été interviewés. La technique du choix raisonné est utilisée pour l'identification des personnes ressources. Cette recherche a pris en compte les acteurs qui ont participé et/ou observé la conduite des affaires locales depuis 2003 dans les communes.

En effet, pour les élus locaux, le choix a pris en compte les Maires, les Chefs d'arrondissement (CA), les conseillers communaux, les chefs de villages et de quartiers de villes.

En ce qui concerne les cadres des mairies, le choix a tenu compte des responsables des services des affaires économiques et financières, des services de planification et de développement local, des services des affaires domaniales et environnementales, des services techniques et du secrétaire général de la mairie.

Au niveau des responsables des Organisations de la Société Civile (OSC), les associations de développement communal, de quartiers et de villages ; des associations de jeunes ; des associations de femmes ; des ONG ; des organisations paysannes (UCPC, GV, GF, etc.) ont été retenues. Enfin, les organismes (partenaires) qui ont apporté, depuis l'avènement de la décentralisation, leurs moyens techniques et financiers aux communes ont été pris en compte. Des enquêtes par interview ont permis de recueillir des informations auprès des personnes ressources sur-citées.

Le tableau IV récapitule les personnes interviewées.

**Tableau IV** : Effectif des personnes ressources interviewées par catégorie socio-professionnelle

<b>Personnes ressources</b>	<b>Effectifs</b>
Chefs services des mairies	02
Maire	01
Chefs d'arrondissement	05
Chefs de village ou de quartier	06
Responsables d'ONG	11
Associations de base	07
Chefs traditionnels	02
<b>Total</b>	<b>34</b>

**Source** : Enquête de terrain, février-mai 2017

Le tableau IV témoigne de la prise en compte de presque toutes les catégories socioprofessionnelles du secteur d'étude, intervenants dans le processus du développement

local. Au total, trente-quatre (34) personnes ressources ont été interviewées lors de l'étude. L'échantillon ainsi constitué a permis de s'entretenir avec tous les différents acteurs qui interviennent directement ou indirectement dans la gestion des affaires locales et dans la promotion du développement dans la commune, en utilisant des techniques appropriées.

### **1.3. Traitement des données**

#### **1.3.1. Dépouillement des fiches d'enquête**

A l'issue des investigations, les fiches d'enquête ont été comptées, vérifiées pour voir si tous les secteurs d'étude ont été couverts. Après leur codification, les fiches d'enquête ont été dépouillées manuellement. Les résultats issus du dépouillement ajoutés à ceux recueillis au niveau des institutions (Mairies, INSAE, ASECNA, Ministères, etc.) ont constitué la base de données traitées et exploitées aux plans qualitatif et quantitatif. Les données issues du dépouillement ont été traitées à partir de plusieurs méthodes et logiciels.

#### **1.3.2. Traitement statistique des données**

Pour la saisie informatique des données, il a été réalisé un masque de saisie de données à l'aide du logiciel EPI DATA (Epi 3.1) avec un programme de contrôle de fourchettes et d'étendues pour ne saisir que des valeurs ou chaînes de caractères autorisés. Puis l'apurement de la base de données obtenue par la vérification des données et la correction des erreurs de saisie et enfin l'exportation des données dans le logiciel SPSS, version 17.0 pour la tabulation.

Les résultats sont essentiellement présentés en tableaux de fréquences simples et en graphes. Pour la réalisation des graphiques, tableaux simples et croisés, les logiciels Word 2010 et Excel 2010 ont été utilisés. Ces différents tableaux et graphiques ont été commentés et analysés pour une meilleure visualisation des phénomènes et une bonne compréhension du thème. En effet, les graphes et tableaux ont l'avantage de permettre une lecture rapide des résultats. Certains indices ont été calculés à partir de quelques formules mathématiques.

#### **1.3.3. Traitement cartographique**

Les cartes réalisées dans le cadre de cette étude résultent de l'utilisation des méthodes des Systèmes d'Information Géographique (SIG) notamment Arcgis 10.4. Par ailleurs, certaines cartes ont été tirées des documents exploités lors des recherches. Les différentes cartes sont élaborées à partir des fonds de base extraits de la carte topographique de l'IGN et en référence à des travaux scientifiques antérieurs.

La méthode de traitement des cartes d'occupation des sols prend en compte plusieurs méthodes (analyse diachronique des cartes d'état de surface, régression, stabilité et enfin progression).

Elle a permis d'analyser la dynamique de l'occupation du sol dans le temps et l'espace et d'apprécier la structuration des zones d'affectations des terres.

#### **1.3.4. Critères d'Evaluation des outils de planification**

Le but d'une évaluation est d'analyser les effets d'un programme, et de porter un jugement.

Dans le cadre de cette étude, ce jugement s'articule autour de six critères différents qui sont les suivants :

- **La pertinence** concerne la relation entre les enjeux, les problèmes ou les besoins constatés et les objectifs choisis pour y répondre et la mesure dans laquelle ces derniers présentent une réelle plus-value par rapport à l'existant.

- **L'efficacité** lorsque les ressources déployées ou disponibles permettent de faire des réalisations qui cadrent ou sont en harmonie avec les résultats attendus. L'indice d'efficacité Schoon (2006) peut être calculé suivant le protocole suivant :

$$\text{Indice d'efficacité} = \frac{\text{Taux d'exécution physique}}{\text{Taux d'exécution financière}}$$

- **L'efficience** (autres termes : rendement, coût-efficacité) concerne l'utilisation rationnelle des moyens à disposition et vise à analyser si les objectifs ont été atteints à moindre coût (financier, humain et organisationnel) ; il s'agit donc d'abord de comprendre le coût des effets produits.

$$\text{Indice d'efficience} = \frac{\text{Taux d'exécution physique}}{\text{Taux de décaissement}}$$

Par convention, l'indice est :

- Fortement efficace ou très efficience si i est comprise entre 0,8 et 1.
- Moyennement efficace ou moyennement efficience si i est comprise entre 0,6 et 0,8 exclu.
- Faiblement efficace ou inefficience si i se situe entre 0,3 et 0,5.
- Nulle si i est comprise entre 0 et 0,2

- **La pérennité** vise à savoir si les effets du programme perdureront après son arrêt (par exemple, si des réseaux de chercheurs créés dans le cadre du programme continueront à exister même sans le soutien direct du ministère).

- **Le critère de l'utilité** concerne la comparaison entre les effets du programme et la problématique sociétale à l'origine de l'intervention publique. Elle inclut donc **l'efficacité** (effets prévus) mais, notamment, les effets imprévus (aussi bien positifs et négatifs) à la fois sur les populations initialement concernées par le programme et sur des groupes qui n'étaient pas prévus au départ.

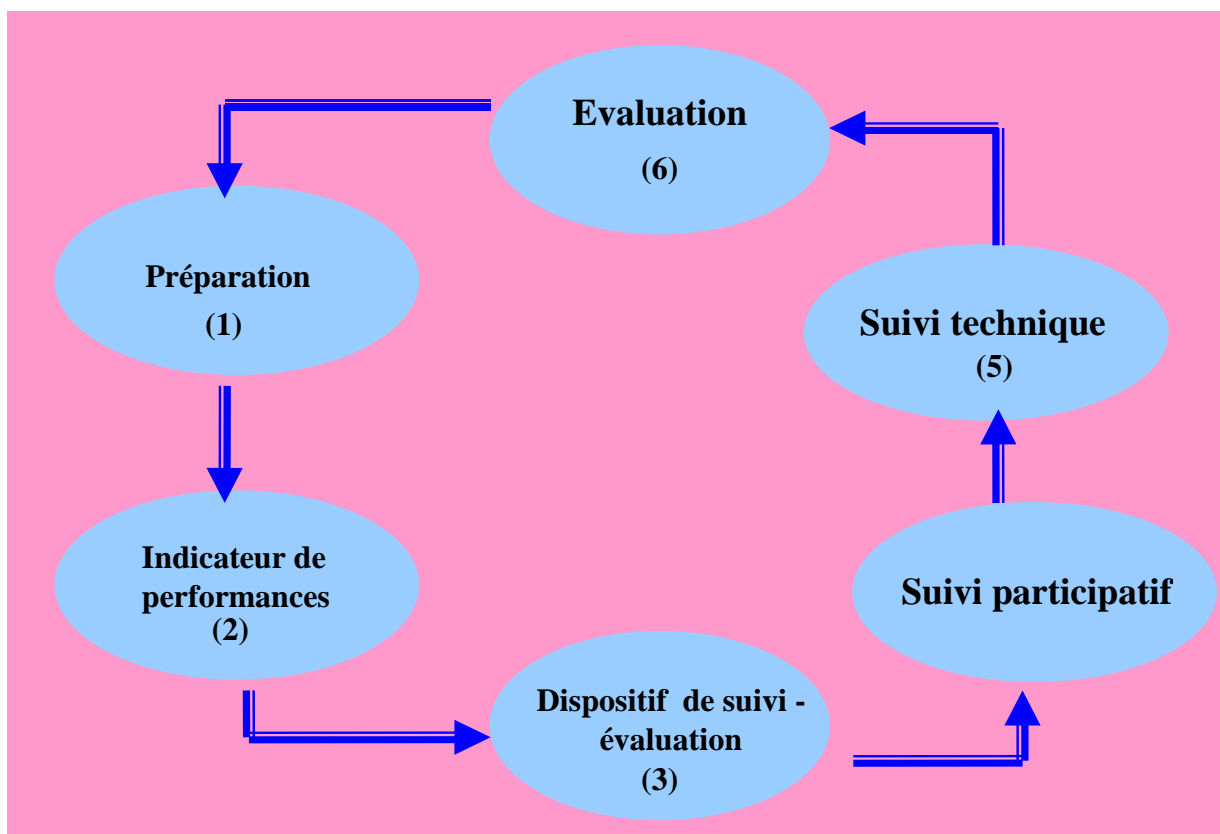
Pour appliquer ces critères, une matrice d'évaluation est élaborée. Pour chaque critère, une pondération est faite.

### 1.3.5. Procédure d'évaluation du SDAC

La maîtrise de la procédure d'évaluation du SDAC permet au maire et au conseil communal d'assurer une gestion efficiente du processus d'évaluation du SDAC afin d'obtenir des résultats de bonne qualité, base requise pour des décisions judicieuses et des planifications opérationnelles pertinentes pour le développement local durable. Cette procédure se résume en

- Définition des indicateurs de performances
- Mise en place du dispositif de suivi évaluation
- Suivi participatif et suivi technique
- Evaluation

La figure 2 présente le cycle d'évaluation du SDAC de la commune d'Akpro-Misséré.



**Figure 2 :** Cycle d'évaluation du SDAC

**Source :** Enquête de terrain, mai 2017

L'analyse de la figure 2 montre clairement que l'évaluation de l'outil de planification spatiale que constitue le SDAC suit une démarche appropriée allant de la phase préparatoire qui oblige

les autorités communales à lancer un appel d'offre pour l'évaluation du SDAC, par la suite les techniciens retenus ou le groupe d'experts retenus à l'obligation de fixer les indicateurs avant le dispositif de suivi-évaluation.

### **1.3.6. Méthodes d'analyse des données et des résultats**

Il s'est agit de l'utilisation :

- de la méthode SWOT et PEIR pour le diagnostic stratégique ;
- d'une méthode ex-post pour l'évaluation des projets et programmes des PDES de la commune.

#### **➤ Méthode SWOT pour le diagnostic stratégique**

La méthode SWOT a été utilisée pour faire le diagnostic du milieu. En effet, SWOT est l'acronyme formé à partir des initiales en anglais : Strength = Forces/Atouts, Weaknesses = Faiblesses/Contraintes, Opportunities = Opportunités, Threats = Menaces.

Les atouts et les contraintes sont les éléments internes au milieu ou au domaine d'analyse. Ainsi, les *atouts* sont les aspects positifs internes du domaine étudié et sur lesquels on peut s'appuyer pour le futur. Par opposition aux atouts, les *contraintes* sont les aspects négatifs internes mais qui sont également contrôlés et pour lesquels des marges d'amélioration importantes existent. Leur connaissance et prise en compte permettent d'élaborer des stratégies pour maximiser leurs impacts. Quant aux opportunités et menaces, elles constituent les éléments externes qui s'imposent au milieu et pour lesquels les acteurs ne peuvent pas apporter de changement. Ainsi, les *opportunités* sont les possibilités extérieures positives dont on peut éventuellement tirer parti. Quant aux *menaces*, elles sont les problèmes, obstacles ou limitations extérieures qui peuvent empêcher ou inhiber le développement d'un espace. Leur connaissance et prise en compte permettent d'élaborer des stratégies pour minimiser leurs impacts.

#### **➤ Méthode PEIR pour l'analyse des implications**

Le modèle PEIR (Pression - Etat - Impacts - Réponses) quant à lui, a été utilisé pour analyser les implications sociales et environnementales des mécanismes de gestion des affaires publiques dans le secteur d'étude. Cette approche a permis de comprendre les problèmes sociaux et environnementaux qui découlent de la gouvernance environnementale locale. Le phénomène identifié et analysé ici est la gouvernance locale liée aux stratégies de développement dans la communes d'Akpro-Misséréte, ces méthodes y conviennent car ils permettent d'identifier ces différents facteurs afin de définir une stratégie pour maximiser les forces et opportunités et minimiser les impacts négatifs et les faiblesses.

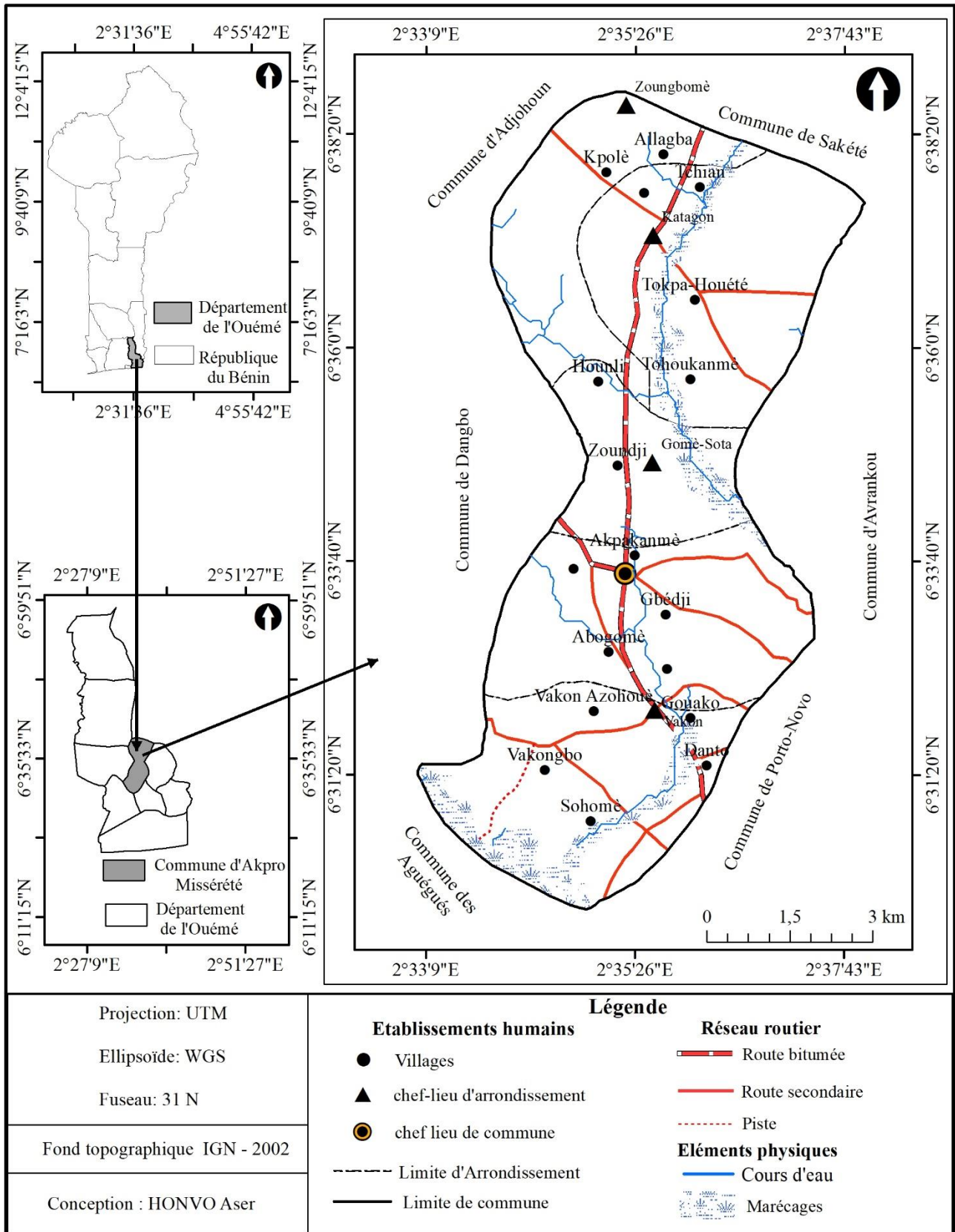
## **CHAPITRE II : ENJEUX TERRITORIAUX DE DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE**

Ce chapitre, après avoir présenté la situation géographique et administrative de la commune, met en exergue le diagnostic territorial, un outil d'aide à la décision qui oriente sur les choix et les modèles d'aménagement et de développement d'un territoire. Il présente, en dehors de l'état des lieux, les potentialités à valoriser, les opportunités à saisir, les faiblesses du milieu qui méritent une attention particulière et enfin, les menaces dont il faudra tenir compte dans les stratégies du développement local dans la commune d'Akpro-Misséréte. Il met en relief également le cadre légal et institutionnel de l'élaboration du SDAC.

### **2.1 Situations géographique et administrative de la commune d'Akpro-Misséréte**

La commune d'Akpro-Misséréte est située au sud-est du Bénin dans le département de l'Ouémé. Elle est localisée entre 6°29'53'' et 6°38'50'' de latitude nord et entre 2°33'30'' et 2°37'56'' de longitude est. Cette commune est limitée au sud par les communes de Porto-Novo et des Aguégus ; au nord par les communes d'Adjohoun et de Sakété ; à l'est par la commune d'Avrankou ; à l'ouest par la commune de Dangbo. Elle couvre une superficie de 79 Km<sup>2</sup> soit 0,068 % de la superficie nationale (Mairie d'Akpro-Misséréte, 2015).

Sur le plan administratif, elle est administrée aujourd'hui par un Maire élu et compte 44 villages et quartiers de villes répartis en 05 arrondissements. Il s'agit des arrondissements de Gomè-Sota, Katagon, Vakon, Zoungbomè et Akpro-Misséréte (INSAE, 2013). Elle est traversée par la Route Inter-Etat n°1, ce qui constitue un atout pour les échanges divers. La figure 3 présente la situation géographique et administrative de la commune d'Akpro-Misséréte.



**Figure 3 :** Situations géographique et administrative de la commune d'Akpro-Misséréte

## **2.2. Atouts majeurs au développement de la commune d'Akpro-Misséréte**

Plusieurs facteurs fondent le développement local de la commune d'Akpro-Misséréte. Ce potentiel est représenté par les atouts du milieu naturel, la proximité du Nigeria, l'homogénéité socio-linguistique, culturelle et le peuplement qui constituent une base économique à consolider.

### **2.2.1. Caractéristiques climatiques et hydrographiques**

#### **2.2.1.1. Caractéristiques climatiques**

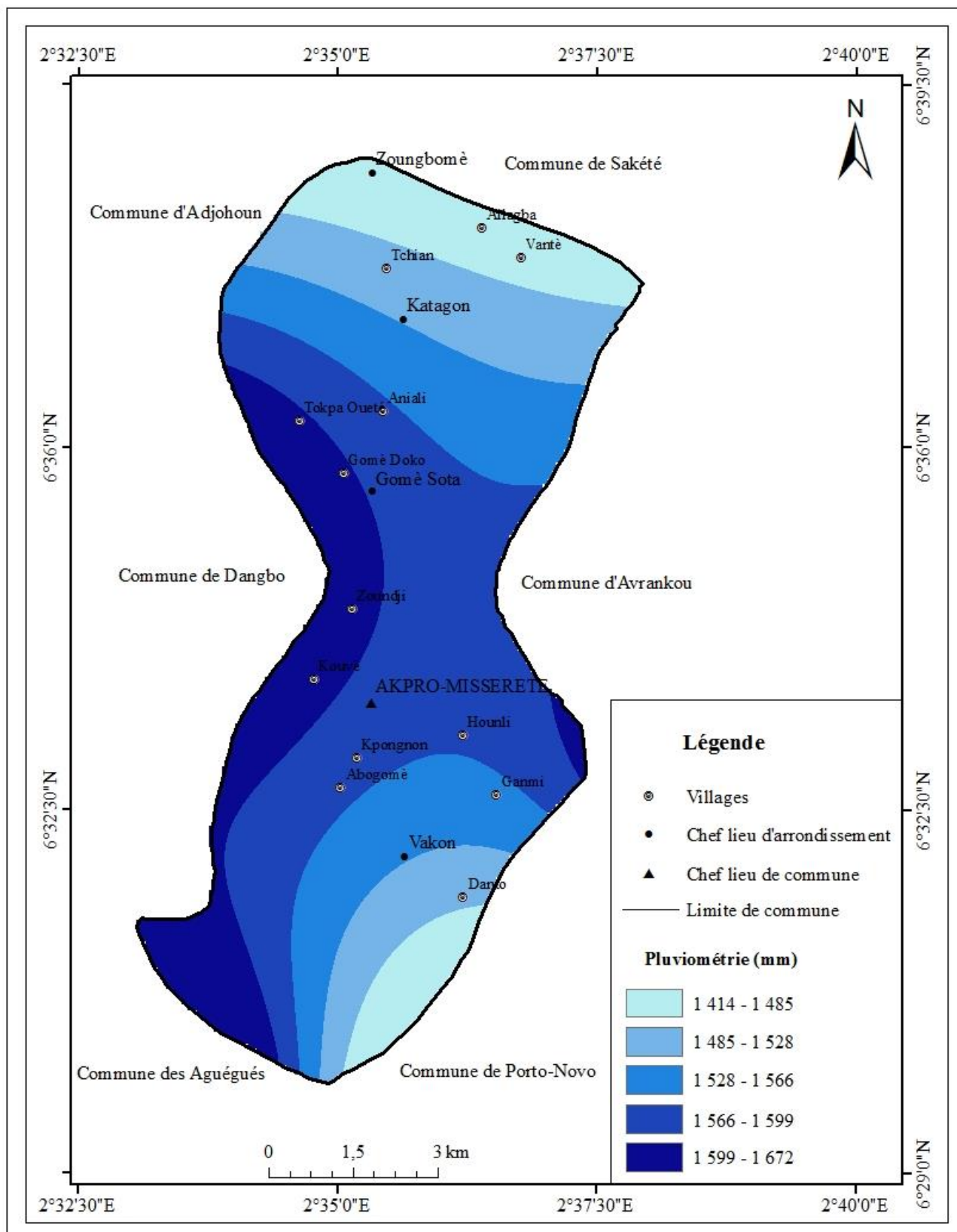
La Commune d'Akpro-Misséréte partage avec le Département de l'Ouémé, un climat subtropical à deux saisons de pluie et deux saisons sèches. La grande saison de pluie va de Mars à Juillet et permet une culture de premier cycle, tandis que la petite saison de pluie qui permet une culture de deuxième cycle va de Septembre à Novembre. Au cours des deux saisons de pluie, il est généralement enregistré une pluviométrie annuelle voisine de 1100 à 1300 mm.

##### **➤ Pluviométrie**

La hauteur pluviométrique moyenne annuelle calculée sur une période de 55 ans (1961 à 2015) est de 1 188,1 mm. On note une forte variabilité pendant cette période. La figure montre la carte des isohyètes et son aptitude à favoriser la présence ou la persistance d'eau sur le sol.

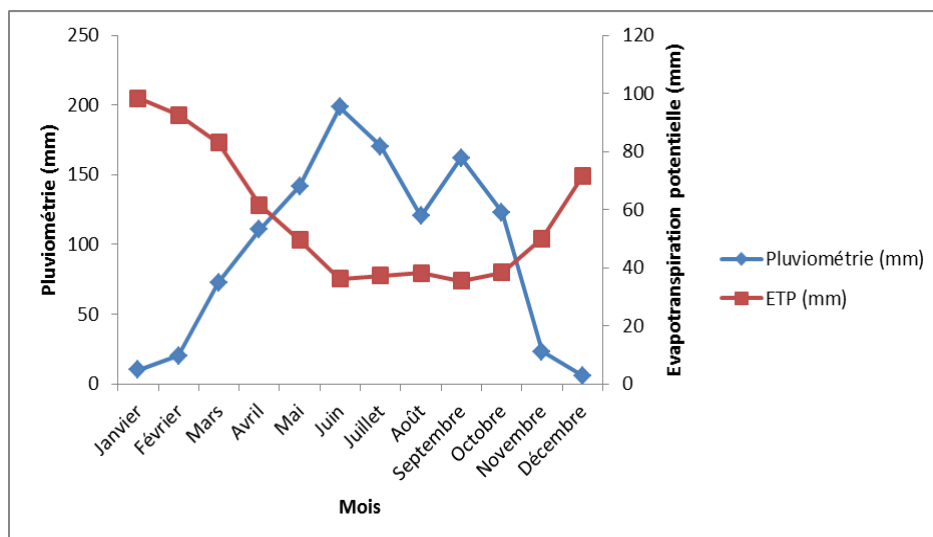
L'analyse de la figure révèle que les précipitations sont plus élevées dans les arrondissements de Gomè-Sota et d'Akpro-Misséréte et dans une moindre mesure dans l'arrondissement de Vakon. Dans les localités de Kouvè, Zoundji et Gomè-Doko les précipitations sont très élevées. Par contre, les plus faibles totaux pluviométriques sont davantage notés dans les arrondissements de Katagon et de Zoungbomè.

Ce climat est caractérisé par deux saisons pluvieuses alternant avec deux saisons sèches et favorise l'installation des projets de développement dans la commune. La figure 4 montre la pluviométrie de la commune d'Akpro - Misséréte.



**Figure 4 : Pluviométrie de la commune d’Akpro-Misséréte**

L’examen de la figure 4 montre que la pluviométrie de la commune varie entre 1414 mm de pluie et 1672 mm. Le centre de la commune est assez arrosé.



**Figure 5** : Evolution du régime pluviométrique moyen et de l'évapotranspiration moyenne de 1981 à 2015

**Source** : ASECNA, décembre 2016

L'analyse de la figure 5 montre que le régime pluviométrique est de type bimodal et est centré sur les mois de juin et de septembre. Il comporte quatre (4) saisons successives :

- une grande saison pluvieuse (mars à juillet) ;
- une petite saison sèche (juillet à août) ;
- une petite saison pluvieuse (août à novembre) ;
- une grande saison sèche (novembre à mars).

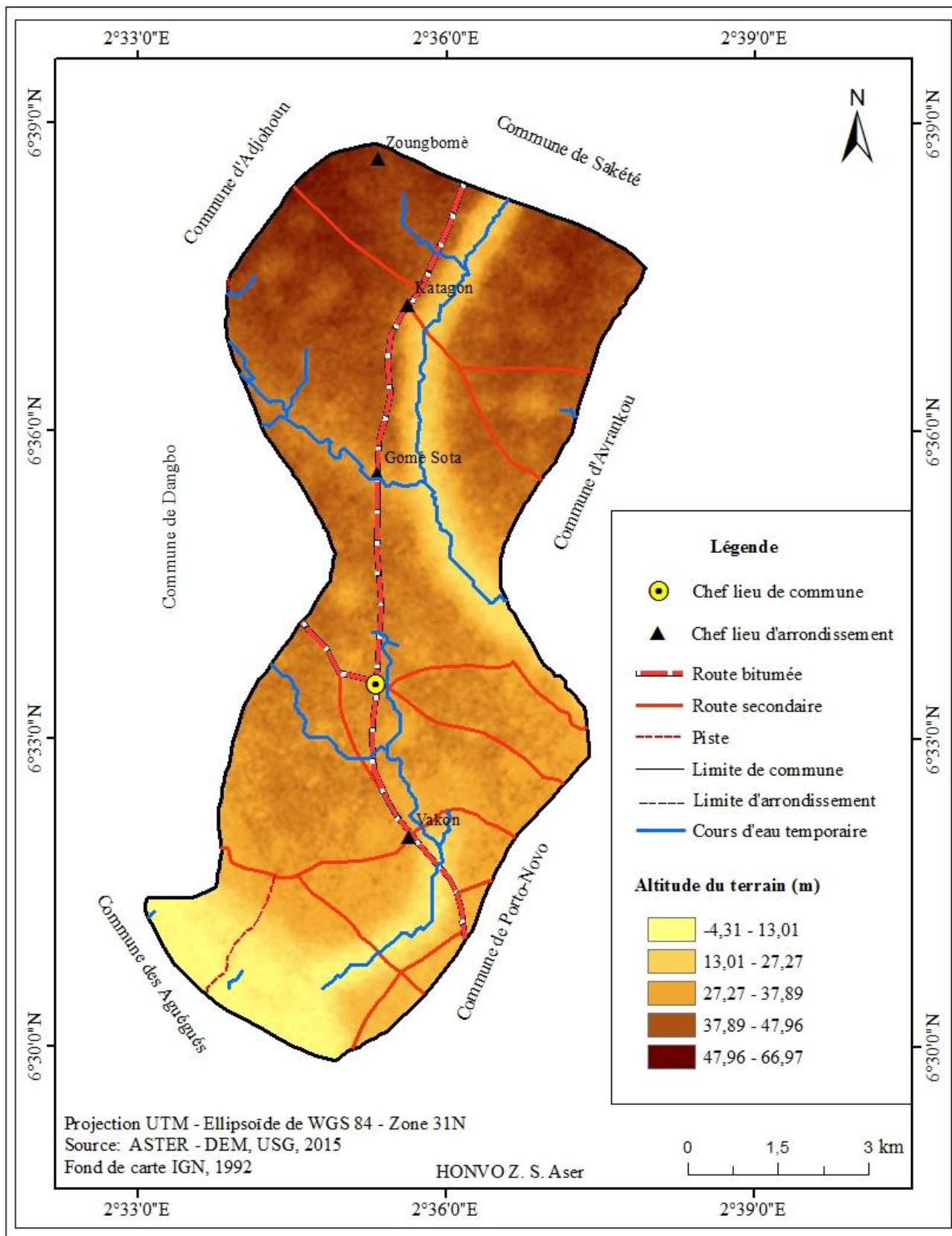
L'étude de l'évolution de l'ETP moyenne de 1981 à 2015 révèle les valeurs les plus élevées entre janvier et mars avec un maximum absolu en janvier (98,28 mm). Les plus faibles valeurs sont enregistrées pendant le mois de septembre. Le cumul de l'ETP des 4 mois écologiquement secs est égal à 310,77 mm, soit 36 % du total annuel. L'évapotranspiration permet de déterminer en un lieu et pour une période donnée, un bilan hydrique théorique où les caractéristiques du sol n'interviennent pas.

### 2.2.1.2. Hydrographie

Dix (10) kilomètres de cours d'eau arrosent la commune et sont constitués de 04 rivières et de quelques plans d'eau. On note également l'existence de marécages et de bas-fonds propices aux activités piscicoles dans plusieurs arrondissements (Vakon, Katagon, Gomè-Sota et Misséréte).

### 2.2.1.3. Altitude

L'altitude conditionne directement la température et se révèle un paramètre pertinent dans la commune d'Akpro-Misséréte. Sa variation est exprimée par le modèle numérique de terrain à travers la figure 6.



**Figure 6 : Modèle Numérique de Terrain (MNT) de la commune d’Akpro-Misséré**

L'analyse du MNT (figure 6) montre que l'altitude dans la commune varie entre 4,31 et environ 67 m. Cette allure monoclinale du relief de la commune d'Akpro-Misséréte, avec des régions aux altitudes relativement élevées et une importante frange constituée de dépressions alluvionnaires. Cette morphologie du milieu peut être divisée en trois zones comme l'indique la figure :

- la partie sud (arrondissement de Vakon en l'occurrence) caractérisée par une altitude faible de 37,89 m avec de fortes pentes ;
- le centre (arrondissement de Misséréte et de Gomè-Sota) : altitude moyenne 48 m, zone de concentration de la population ;
- la partie Nord (arrondissement de Katagon et de Zoungbomè) : altitude forte 67 m, zone de très faible densité et de forte dominance agricole.

### **2.2.2. Caractéristiques pédologiques de la commune d'Akpro-Misséréte**

La commune d'Akpro-Misséréte appartient dans l'ensemble au plateau de Sakété avec un substratum pédologique reposant sur la terre de barre. Quelques dépressions découpent le paysage morphologique du l'Ouémé en plusieurs unités.

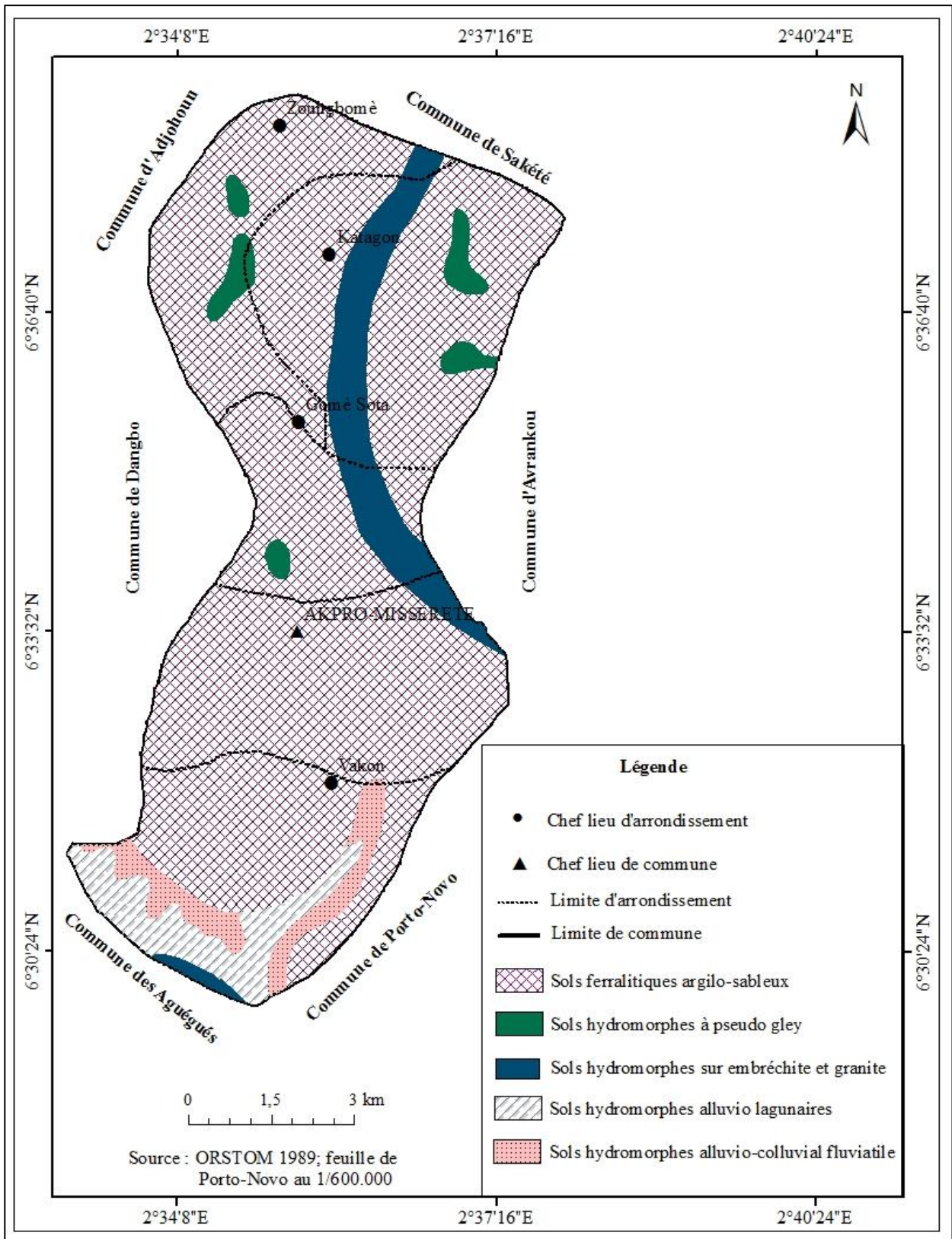
L'élaboration du sol passe par des processus d'altération de la roche mère, d'enrichissement en matière organique et de migrations de certains éléments du sol. De ces processus, se dégage la répartition des sols dans le modelé :

- dans les bas-fonds, on note la présence d'un mélanumite preuve d'une décomposition incomplète des composantes organiques sur sol gonflant. La couleur du mélanumite est foncée parfois noire verdâtre, due à d'assez fortes teneurs en matière organique avec présence de taches d'hydromorphie et d'anaérobie.
- Le bas versant, caractérisé par du psammiton fortement lessivé. La surface du sol est parsemée de turricules de vers. Le profil présente ensuite un horizon bariolé ocre jaune appelé réti chron.
- Le versant et haut versant reposent sur des altérites.

Sous l'effet conjugué de la pente et du ruissellement, il y apparaît des racines déchaussées des rigoles dans le paysage.

- Le plateau montre la présence d'un structichron bien développé et l'apparition du dermilite sous palmeraie.

La figure 7 présente la carte pédologique de la commune d'Akpro-Misséréte.



**Figure 7 :** Carte pédologique de la commune d'Akpro-Misséréti

De l'examen de la figure 7 on note deux principaux types de sols dans le milieu d'étude. Il s'agit des sols ferrallitiques et des sols hydromorphes tous à plusieurs variantes.

➤ **Les sols ferrallitiques**

Ils sont faiblement désaturés et de deux sortes :

- Les modaux sur sédiment meuble argilo-sableux ; très appauvris, sont largement répandus sur l'ensemble du secteur. Ils ont de bonnes caractéristiques physiques (drainage, perméabilité, profondeur) ;
- Les hydromorphes sur embréchite et granite du continental terminal, se rencontrent vers Katagon.

➤ **Les sols hydromorphes**

Ils sont de deux ordres :

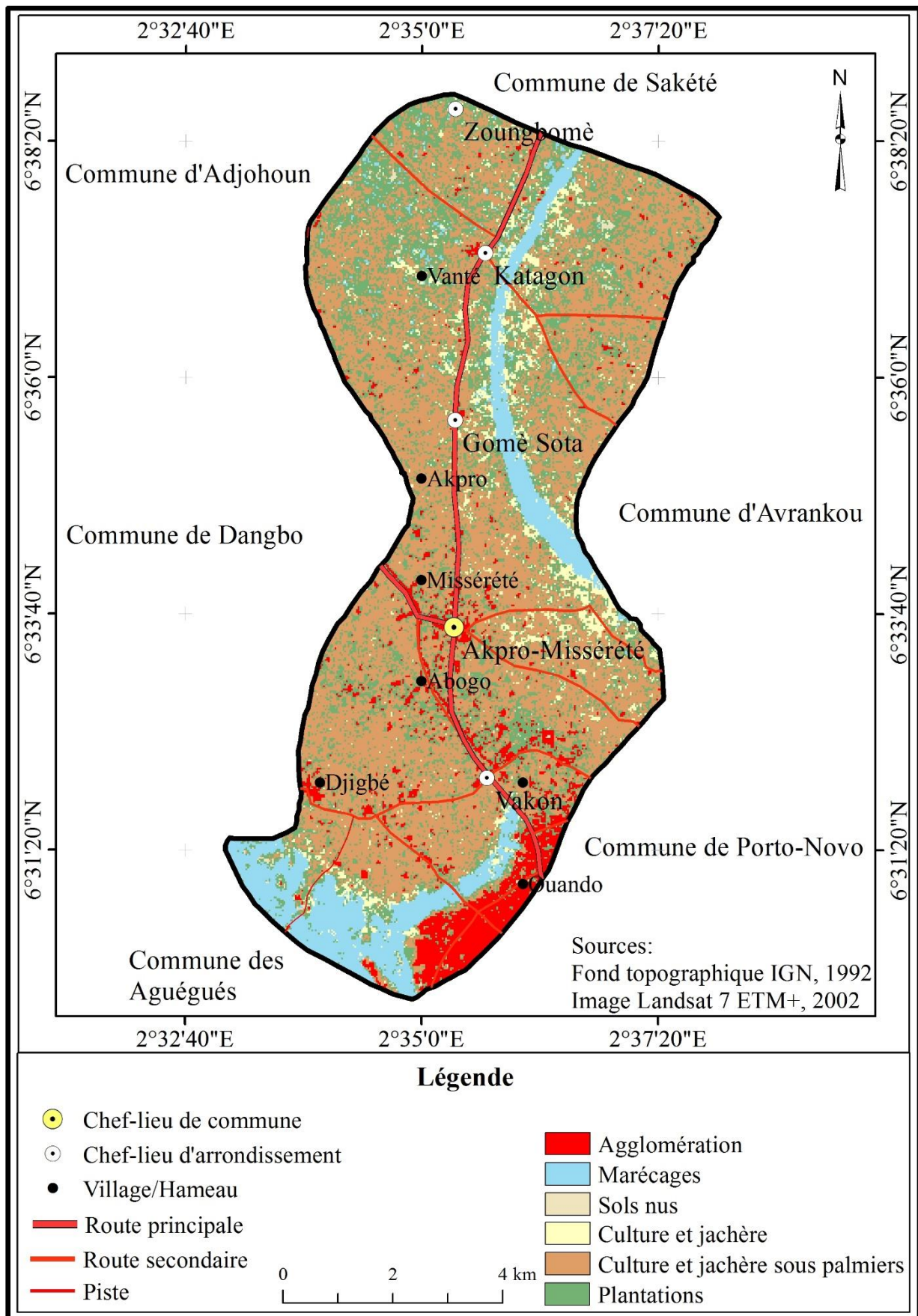
- Les sols hydromorphes moyennement organo-humiques sur matériau alluvial lagunaire et alluvio-colluvial fluvial. Leur texture la plus répandue serait de type limino-organique en surface et de type sablo-argileux en profondeur. Ces sols sont répartis dans les dépressions et sont aptes aux cultures maraîchères.
- Les sols hydromorphes minéraux à pseudo Gley à tâches et concrétions sur sable et sur argile, se rencontrent dans les zones inondables.

### **2.2.3. Evolution de l'occupation du sol**

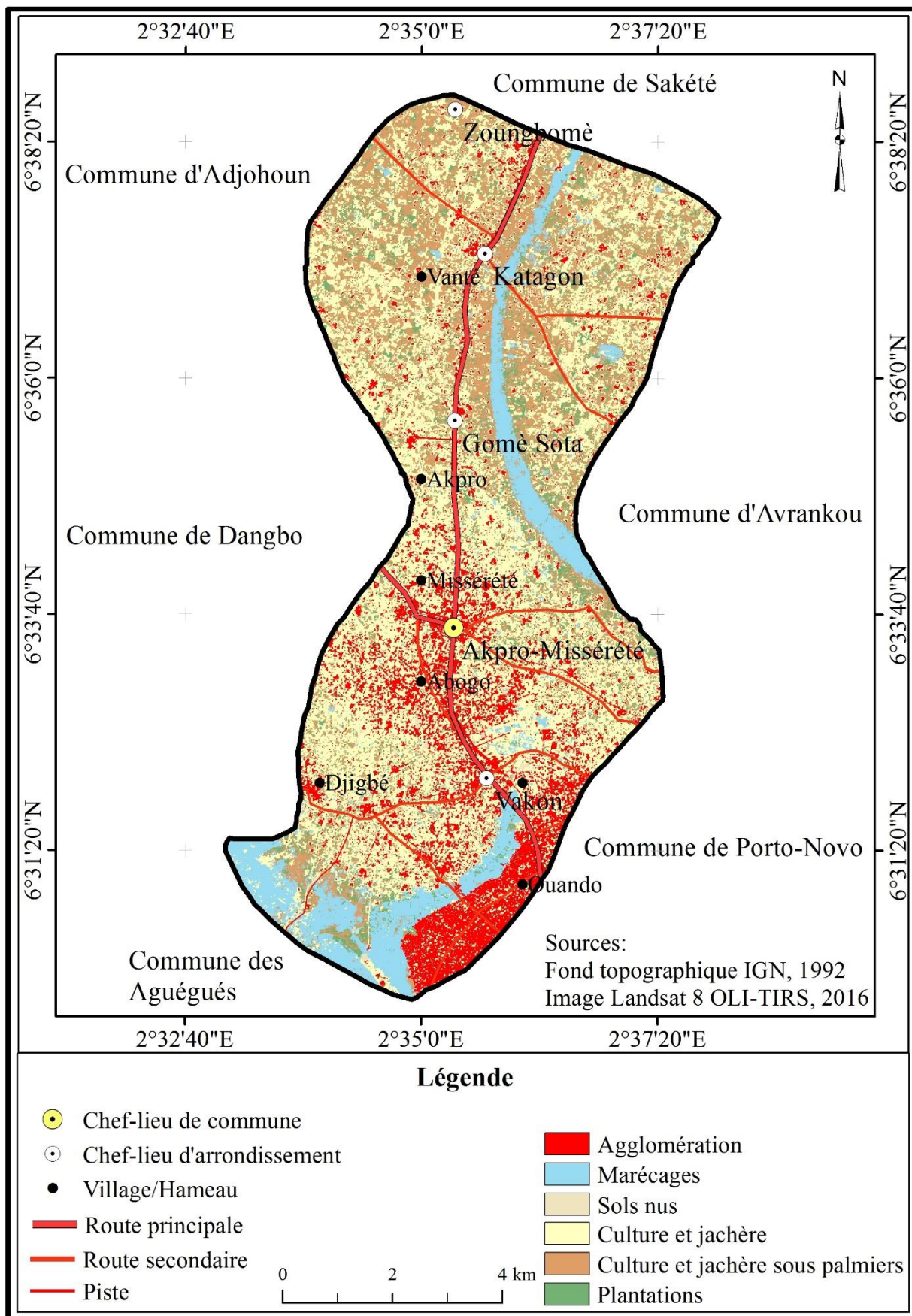
L'analyse de l'évolution des unités d'occupation du sol a permis d'apprécier la dynamique des formations végétales de cette commune. Ainsi les différents facteurs et les processus de dégradation des formations végétales en relation avec la croissance démographique ont été mis en évidence afin de déterminer les approches d'une gestion durable de l'environnement par les autorités locales.

➤ **Analyse diachronique de l'occupation du sol en 2002 et 2016**

Les changements que connaissent les différentes unités spatiales affectent les formations végétales du milieu d'étude. L'étude diachronique de la dynamique des formations est faite sur les années 2002 et 2016. Les figures 8 et 9 illustrent l'état des unités paysagiques dans le milieu d'étude de 2002 et 2016 avec une prédominance des superficies occupées par les cultures et jachères à palmier et des agglomérations.



**Figure 8 :** Occupation du sol dans la commune d'Akpro-Misséréte en 2002



**Figure 9 :** Occupation du sol dans la commune d’Akpro-Missérété en 2016

Les figures 8 et 9 présentent l'évolution des superficies des unités d'occupation du sol en 2002 et 2016 dans la commune d'Akpro-Misséréte.

A la lecture de la figure 8, on se rend compte que les cultures et jachères à palmier représentent environ 36 % de la superficie des unités tandis que les plantations couvrent une superficie de 43 % pendant que les agglomérations couvrent seulement 6,65 %. On en déduit logiquement que le faible taux 6,65 % de l'occupation humaine, justifie l'état moins dégradé des formations naturelles.

La figure 9 montre une prédominance des cultures et jachères à palmier 27 % dans tout le secteur d'étude alors en 1998 elles n'étaient qu'à 36 %. Ensuite les agglomérations passent à 11,57 % soit une augmentation de 4,92 % en 14 ans. Ceci témoigne de l'augmentation de la population, soit un accroissement de 2,3 %. Les habitats se sont densifiées au centre et éparpillées vers le sud de la commune.

Le couvert végétal est caractérisé par une végétation faite d'une mosaïque de cultures et de jachère. On distingue les cultures annuelles notamment celles vivrières (maïs, manioc, patate douce, niébé et arachide) et les cultures pérennes essentiellement constituées de palmeraies naturelle et anthropique. On note également dans ce milieu, une formation marécageuse à palmiers, bananiers, raphia et nephrolépis qu'on rencontre dans les dépressions.

Quant aux jachères, très jeunes, elles sont herbeuses faites d'*Imperata cylindrica* et constituent le sous-bois des palmerais de nos jours fortement dégradés. Ce couvert végétal est le résultat de la dégradation de la forêt dense semi décidue qui jadis occupait toute la région.

#### **2.2.4. Evolution démographique**

A l'instar des grandes villes africaines, Akpro-Misséréte connaît une croissance démographique très remarquable. En effet, cette croissance est due au fait que Akpro-Misséréte constitue l'une des périphéries qui désengorgent la ville de Porto-Novo en accueillant un grand nombre de ménages. Cette évolution est maintenue jusqu'à ce jour. Le tableau V montre l'évolution démographique de la commune d'Akpro-Misséréte et pourcentage de la population urbaine de 1960 à 2013.

**Tableau V** : Evolution démographique de la commune d’Akpro-Misséréte et pourcentage de la population urbaine de 1960 à 2013

Année	Population de la commune	Population du chef-lieu	Pourcentage de population urbaine
1960	17135	6854	40 %
1979	39291	12066	30,71 %
1992	52885	16315	30,85 %
2002	72652	22491	30,96 %
2013	127249	41657	32,73 %

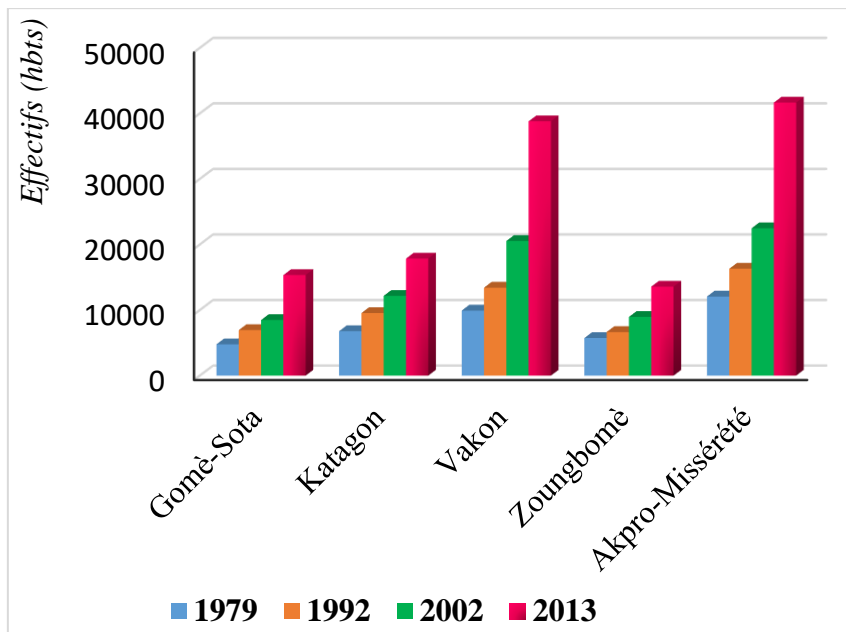
**Source** : Données RGPH et calculs personnels.

*Pourcentage de population urbaine = population urbaine d’une ville / population de cette commune x 100.*

L’analyse de ce tableau V révèle que la population de la commune passe de 17135 habitants en 1960 à 72652 habitants en 2002 soit une augmentation de 55517 habitants en une période de 42 ans. De la même manière la population du chef-lieu d’Akpro-Misséréte passe de 6 854 en 1960 à 22491. Ceci montre qu’à partir de 1960, la population s’accroît à un grand rythme. De même, la population de la commune qui était de 72652 habitants en 2002 passe à 127249 habitants au dernier recensement de 2013 soit une augmentation de 54597 habitants en une période de 11 ans.

Ce tableau montre une urbanisation progressive des localités rurales surtout à cause du retard du lotissement de ces milieux. De même, l’inexistence des voies de communication adéquates, de certains services rares, et équipements tels que l’électricité et l’eau courante amène les populations à se concentrer surtout dans le chef-lieu de cette commune. De part sa position géographique par rapport à Porto-Novo et l’influence de la route inter-Etat (Porto-Novo - Kétou), selon nos enquêtes, Akpro-Misséréte attire de plus en plus des ménages locataires en quête d’un loyer moins cher et accueille d’autres habitants à la faveur de l’installation de nouvelles maisons issues des lotissements.

Cette croissance du niveau de la population de cette ville s’observe également depuis l’installation des différentes collectivités sur ce territoire mais aussi à cause du déménagement des personnes d’autres localités venant acquérir des parcelles à prix abordables. En outre le chef-lieu de la commune d’Akpro-Misséréte de 1979 à 2002 a un taux d’accroissement de 2,74 % avoisinant le taux d’accroissement de sa commune qui est de 4,23 % de 2002 à 2013. La figure 10 présente l’évolution de la population de la commune d’Akpro-Misséréte par arrondissement de 1972 à 2013.



**Figure 10 :** Evolution de la population de la commune d’Akpro-Misséréte par arrondissement de 1972 à 2013

**Source :** INSAE, RGPH3, 2002

L’examen de la figure 10 montre que les arrondissements d’Akpro-Misséréte et de Vakon ont un effectif de population très élevé par rapport aux autres arrondissements. L’arrondissement de Vakon au dernier recensement de 2013 compte 38806 habitants et celui d’Akpro-Misséréte 41657 habitants.

Le tableau VI présente la synthèse de la problématique de développement de la commune d’Akpro-Misséréte selon le modèle SWOT.

**Tableau VI :** Synthèse de la problématique de développement de la commune d’Akpro-Misséréte selon le modèle SWOT

<b>FACTEURS INTERNES</b>	
<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Situation géographique de commune par rapport au Nigeria ;</li> <li>-Sol fertile et relief moins accidenté, favorables à l’agriculture et à l’installation humaine ;</li> <li>-Présence de ressources en eau ;</li> <li>-Existence des forêts ;</li> <li>-Présence de zones inondables propice à l’agriculture ;</li> <li>-Présence des ressources minières ;</li> <li>-Existence des potentiels touristiques ;</li> <li>-Potentiel humain favorable au développement des activités économiques ;</li> <li>-Existence des Organisations Paysannes ;</li> <li>-Existence des natifs de la commune dans les instances supérieures de l’Etat (Ministre, Député, Directeurs et Secrétaires Généraux des Ministère).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Réduction croissante des terres cultivables ;</li> <li>-Mauvaise gestion des ressources naturelles ;</li> <li>-Développement des activités informelles ;</li> <li>-Insuffisance d’aménagement des sites touristiques ;</li> <li>-Insuffisance d’infrastructures marchandes ;</li> <li>-Sérieuse défaillance de la gestion foncière ;</li> <li>-Niveau de vie et question de pauvreté ;</li> <li>-Contraintes liées aux dysfonctionnements urbains ;</li> <li>-Forte politisation de la commune ;</li> <li>-Insuffisance du personnel au niveau des Services des Impôts et de la Recette R Perception ;</li> <li>-Faible couverture de la commune par le réseau électrique et eau potable.</li> </ul>
<b>FACTEURS EXTERNES</b>	
<b>Opportunités</b>	<b>Menaces</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Existence de cadre réglementaire en matière de la gestion communale ;</li> <li>-Existence de nombreux document de politiques et de stratégies nationales de développement ;</li> <li>-Effectivité de la coopération intercommunale et décentralisée ;</li> <li>-Existence d’un outil d’aide à la mobilisation des ressources : RFU ;</li> <li>-Existence des subventions de l’Etat et des appuis des Partenaires Techniques et Financiers ;</li> <li>-Possibilité d’avoir recours à la coopération décentralisée ;</li> <li>-Intervention de divers projets dans le département ;</li> <li>-Implantation de sociétés privées ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Proximité du département avec le Nigeria ;</li> <li>-Non transfert effectif de toutes les compétences aux communes par l’Etat ;</li> <li>-Conflits frontaliers avec les autres communes limitrophes ;</li> <li>-Raréfaction des ressources économiques et financières ;</li> <li>-Insécurité</li> </ul>

**Source :** Travaux de terrain, octobre 2016-mai 2017

Il ressort du tableau VI qu'en dehors des atouts dont elles disposent, plusieurs contraintes entravent le développement de la commune d'Akpro-Misséré. Cependant, il est possible de s'appuyer sur les opportunités qui s'offrent pour inverser la tendance. Aussi, l'engagement des acteurs de développement de commune à prendre à temps, des dispositions ou mesures de prévention face aux menaces permettrait-il à amorcer le développement de cette commune.

### **2.3. Cadre légal et institutionnel de l'élaboration du SDAC**

Le cadre légal et institutionnel du SDAC, traite des bases juridiques et institutionnelles liées à l'élaboration du SDAC.

#### **2.3.1 Place du SDAC dans les différentes lois sur la décentralisation**

L'importance du SDAC est soulignée par le législateur. Ainsi :

- l'article 84 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin, indique le SDAC comme un instrument de planification obligatoire.
- l'article 17 de la loi 98-007 portant régime financier des communes en République du Bénin cite expressément en son alinéa 10, au titre de « dépenses obligatoires mises à la charge de toutes ou certaines communes... », les frais d'élaboration du SDAC ;
- l'article 23 de cette même loi fait du SDAC un préalable nécessaire à l'établissement de la liste des projets d'investissements de la commune.

#### **2.3.2 Place SDAC dans la loi d'Orientation sur l'Aménagement du Territoire**

Le SDAC tire son fondement de la loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, qui prévoit en son article 153, que : « l'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional ». Le devoir de l'Etat par rapport à l'aménagement du territoire est défini par la loi 98-030 du 12 février 1999 portant Loi-Cadre sur l'Environnement. Cette dernière, en son article 59, dispose : « les plans d'urbanisme prennent en compte les impératifs de protection de l'environnement, les risques dans les choix d'emplacement et la réalisation des zones d'activités économiques, de résidence et de loisirs. L'Etat prend des dispositions pour l'élaboration préalable d'un schéma national d'aménagement du territoire ».

En attendant le vote de la loi sur l'aménagement du territoire dont le processus d'élaboration est engagé, le SDAC en tant qu'outil de cadrage spatial est prévu par la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT). « La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) est l'acteur principal dans l'élaboration des instruments de conception de l'Aménagement de Territoire, c'est-à-dire le Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire

(SDAT), les Schémas Directeurs d'Aménagement des Départements (SDAD), les Schémas de services de suivi-évaluation » (DEPONAT, pp 18 - 19).

### **2.3.3 Force exécutoire du SDAC**

Le SDAC est opposable aux communes, car il est la base des nombreux documents de planification locale. C'est un document indicatif auquel il est conféré une force exécutoire par la volonté politique des élus locaux et l'engagement des acteurs locaux à mettre en application les normes et les réglementations en vigueur en matière d'aménagement de la commune.

### **2.3.4 Contenu du SDAC**

Le SDAC comprend trois types de documents :

- un document – rapport ;
- des tableaux de synthèse ; et
- des documents graphiques et cartographiques

Le SDAC peut être articulé en un seul document ou en plusieurs parties. Le choix est lié en général au volume du document. S'il est gros, il est plus indiqué de l'éditer en plusieurs volumes ou cahiers d'application du SDAC.

### **2.3.5 Diagnostic de la commune**

Le diagnostic encore appelé état des lieux ou analyse de situation doit être à la fois descriptif et explicatif. Une étude diagnostique lourde n'est pas nécessaire pour réaliser l'analyse de situation, car elle coûte cher et va générer une quantité excessive d'informations qui ne sont pas forcément nécessaires pour l'élaboration du SDAC . Il est donc recommandé d'utiliser les outils de la Méthode Active de Recherche et Planification participative (MARPP).

#### **➤ Diagnostic descriptif**

C'est la description de la situation de la commune au moment de l'étude par rapport aux aspects ci-après :

- facteurs physiques,
- situation démographique ;
- situation économique de la commune ;
- profil environnemental ;
- Education,
- Santé ;
- Transport,
- Habitat,
- Hydraulique,
- Autres Infrastructures économiques, sociales, etc.

Les différents points en annexe constituent une liste indicative de données à collecter.

➤ **Diagnostic explicatif**

Le diagnostic descriptif sans l'identification des atouts, contraintes et des conséquences de la situation décrite est dénué d'intérêts pour le processus de réflexion prospective qu'implique l'élaboration du SDAC. Le diagnostic descriptif et le diagnostic explicatif sont donc les deux faces inséparables de l'état des lieux de la commune.

Le diagnostic explicatif porte également sur : l'identification des tendances lourdes à l'aménagement et au développement du territoire communal et la délimitation des sous-zones devant être soumises à des formes d'aménagement et de développement.

### **2.3.6 Grandes orientations d'Aménagement et d'affectation des sols**

➤ **Grandes orientations d'aménagement du Territoire**

Les perspectives d'évolution de la commune permettent de formuler la section du SDAC concernant les orientations stratégiques de développement de la commune. L'analyse prospective du développement du territoire de la commune consiste en la projection de sa situation socio-économique et environnementale à l'horizon de 15 ans. L'analyse des évolutions selon les tendances spontanées et les tendances contrôlées ou aménagées des principaux facteurs d'influence ou causes de la situation de la commune sur une vision de l'état de commune va conduire le conseil communal à décider des principales orientations stratégiques des actions de développement et à définir des vocations des espaces du territoire communal pour recevoir les évolutions contrôlables ou non du futur.

L'analyse prospective et stratégique du développement de la commune va donc permettre de :

- définir les secteurs d'interventions prioritaires pour le développement de la Commune ;
- de formuler des hypothèses et scénarii convenables ; et
- de déterminer les grandes orientations, les principaux axes d'interventions et les objectifs spécifiques de développement local.

➤ **Grandes affectations du territoire**

La fonction de planification spatiale du SDAC se traduit sur le plan opérationnel par la définition des vocations des différentes zones constituant le territoire communal.

Le SDAC doit exprimer des orientations fondamentales et déterminer la destination générale des différentes parties du territoire communal pour ne pas empiéter sur les domaines de compétences des autres collectivités publiques et surtout pour en tirer profit durablement. Ces orientations et ces choix quant aux grandes affectations des sols de la commune doivent être suffisamment clairs et précis et basés sur leur vocation pour être efficaces.

Les grandes affectations du territoire communal distinguent quatre grandes catégories :

- Les **zones « U »** : zones urbaines correspondant aux secteurs déjà urbanisés dotés d'une capacité suffisante en équipements publics pour desservir les constructions à implanter.

Elles comprennent généralement :

- Le noyau urbain ou villageois (à rappeler et non à lotir) ;
- les zones d'habitat ;
- les zones de services publics et d'équipements collectifs ;
- les zones de loisirs ;
- la zone économique ou commerciale ;
- la zone industrielle.

Les **zones « AU »** : zones à urbaniser correspondant aux secteurs à caractère naturel destinés à être ouverts à l'urbanisation. Elles comprennent :

- la zone d'extension principale de la ville ou des villes ;
- la zone d'aménagement concertée ou lotissement pavillonnaire ;
- la zone de décharge contrôlée.

Les **zones « A »** : les zones agricoles et pastorales correspondant aux secteurs équipés ou non, à protéger et/ou aménager pour une exploitation rationnelle en raison de leurs potentialités de production agricole, animale, biologique et économique. Elles peuvent comprendre :

- les zones agricoles pures ;
- les zones pastorales ;
- les zones agro-pastorales, sylvo-pastorales, agroforestières, agro-sylvo-pastorales
- la zone de bas-fond aménageable ou zones inondables ;

Les **zones « N »** : Ce sont des zones naturelles équipées ou non, à protéger et/ou aménager en raison soit de la qualité des sites ou des paysages, soit de l'existence d'exploitation forestière, ou soit de leur caractère d'espace naturel et esthétique. Elles peuvent comprendre :

- les zones d'exploitation forestière ou minière;
- les zones classées (forêts classées, parcs zoologiques ou réserves de faune, ...)
- les zones de protection intégrale ou de mise en défens (bordures des plans d'eau, , zone à risque,...)
- les zones de montagnes ou toutes autres zones particulièrement esthétiques et devant être aménagées et ouvertes au tourisme.

Pour chaque zone d'affectation, définir les tâches à réaliser, préciser les maîtres d'œuvre, et les délais d'Aménagement.

En ce qui concerne la planification des infrastructures ou équipements de transport, les différentes catégories convenables doivent être planifiées.

A l'issue des séminaires et ateliers de validation, un contenu essentiel du SDAC a été retenu.

### **Contenu essentiel du SDAC**

- Les grandes orientations d'aménagement du territoire ;
- Les grandes affectations des sols :
  - Les zones urbanisées et destinées à l'urbanisation,
  - Les zones agricoles (zone de pâturage, zone d'exploitation agricole,...),
  - Les zones d'intérêts particuliers (historique, esthétique, écologique, exploitation minière ou forestière),
  - Les zones à risque (grandes inondations, glissement de terrain) ;
- L'organisation des transports (équipements de transports, réseaux d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales, ...);
- Les propositions d'aménagement intercommunal ;
- Les règlements, normes de zonage, lotissement et utilisation des différents espaces ;
- Le système de suivi-évaluation du SDAC.

## **CHAPITRE III : EVALUATION DES OUTILS DE PLANIFICATION DE LA COMMUNE D'AKPRO - MISSERETE**

Ce chapitre fait le point de l'exécution des différents documents de planification de la commune d'Akpro-Misséréte. Ainsi, il expose les stratégies de développement et de mises en œuvre des programmes et projets des documents de planification de la commune d'Akpro-Misséréte par les autorités locales pour assurer le développement local, évalue les outils de planification élaborés par cette commune. Il s'agit des stratégies de développement socio-économique, des stratégies de développement spatial de la commune.

### **3.1. Evaluation des PDES de la commune d'Akpro-Misséréte**

#### **3.1.1. Rappel du contexte**

Conformément aux exigences législatives, les communes ont l'obligation d'élaborer un Plan de Développement Economique et Social (PDES). Le PDES se veut être un document de planification locale comportant des programmes et projets qui relèvent des différents domaines de développement territorial qui peuvent être regroupés en quatre principaux axes que sont l'économie, le social, l'environnement et l'aménagement puis la gouvernance. Ainsi, à partir de l'état des lieux et de l'évaluation des besoins et des attentes des différents acteurs locaux, il est élaboré, en cohérence avec les grandes orientations nationales, le PDES. Dès lors, ce document peut être considéré comme le principal outil de concertation des acteurs locaux et des partenaires au développement et de mobilisation des ressources locales. Dans le but de la planification du développement de la commune d'Akpro-Misséréte un diagnostic a été fait et a permis d'identifier les forces, faiblesses, contraintes et opportunités sur lesquelles pourraient se fonder le développement de ladite commune.

#### **3.1.2. Vision à l'horizon 2020 de la commune d'Akpro-Misséréte**

La commune d'Akpro-Misséréte se veut en 2020, être une cité urbaine et agricole bien gérée, à économie prospère et durable, où règnent l'équité et le bien-être social. Cette vision est en cohérence avec la vision nationale qui a été opérationnalisée par le Programme d'Action du Gouvernement (PAG2) 2002-2006 et le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Elle repose sur les points d'ancrage ci-après :

- L'équipement et l'aménagement de la cité (urbanisation maîtrisée : habitat moderne, extension réseau routier, d'eau, d'électricité, de téléphone,);
- La bonne gouvernance (bonne gestion, implication, participation, équité...);

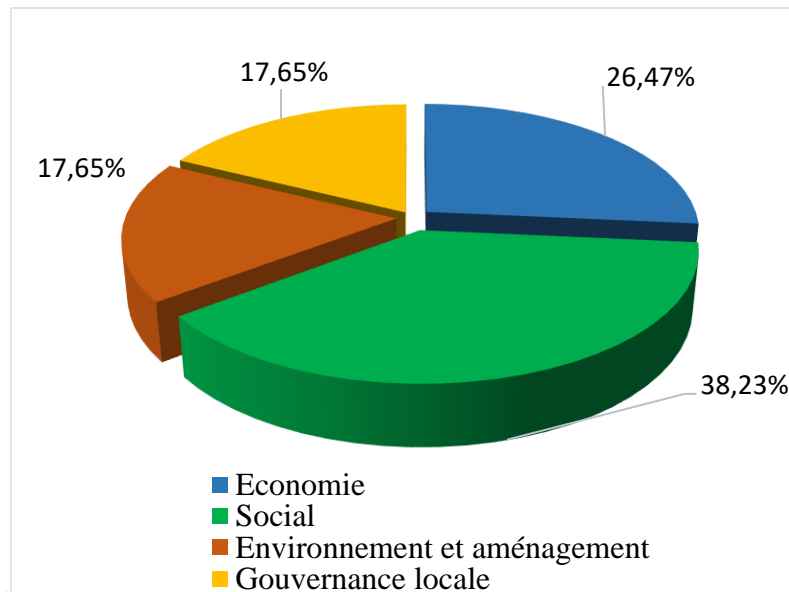
- Une économie prospère, (relance production vivrière, activité de transformation des productions agricoles, développement de l'économie locale, amélioration des finances locales ...);

- Le bien-être social (bonne couverture sanitaire et bonne scolarisation, paix, sécurité, environnement sain).

Pour atteindre ses points d'ancrage des objectifs et stratégies de développement ont été définis.

Notons que la commune doit :

- ⊕ Profiter de l'opportunité de la position géographique (proximité avec la capitale) en faisant de la Commune une cité d'accueil moderne et bien aménagée.
- ⊕ Profiter de l'existence de programmes nationaux d'appui au développement dans les secteurs de la coopération décentralisée et de la diaspora pour réduire le sous-équipement de la commune.
- ⊕ Utiliser le marché potentiel de cité d'accueil en valorisant la production vivrière ou le grenier que constituait Zoungbomè pour la commune.
- ⊕ Lever le défi du très faible niveau d'instruction et de scolarisation.
- ⊕ S'appuyer sur les programmes, projets d'appui et ONG pour relever le niveau de couverture des besoins sanitaires.
- ⊕ Se référer aux bases légales de la décentralisation pour améliorer la gouvernance locale en impliquant davantage les citoyens à la gestion du terroir. Ces programmes ont ensuite été déclinés en 34 projets puis en 114 activités. La figure 14 fait une synthèse de l'ensemble de ses projets répartis en quatre principaux domaines que sont l'économie (9 projets), le social (13 projets), l'environnement et l'aménagement du territoire (06 projets) et enfin la gouvernance locale (06 projets). La figure 11 présente la proportion des activités prévues par domaine.



**Figure 11** : Proportion des activités par domaine

**Source** : Feuille de route de la commune d'Akpro-Misséré, 2017

D'après la figure 11, on remarque que le social et l'économie sont pris en compte chacun à hauteur de 38,23 % et 26,47 %, vient ensuite la gouvernance locale puis l'environnement et l'aménagement du territoire avec 17,65 % chacun.

L'évaluation des projets réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du premier Plan de Développement Communal a montré de grandes disparités territoriales et sectorielles. En effet, les arrondissements et les villages de la commune n'ont pas été impactés de façon équitable par les actions réalisées. Il faut signaler que les cellules de suivi évaluation n'ont pas fonctionné faute de moyens et de cadres qualifiés, de même que les outils d'opérationnalisation du PDES n'ont pas été mis en œuvre. Beaucoup d'actions sont menées par plusieurs partenaires sans une coordination des autorités locales. Il ressort de l'analyse des actions de développement réalisées dans la commune qu'il n'y a pas une synergie d'actions entre les différents acteurs intervenant dans les projets de développement.

Notons que le coût global du PDES2 comprend 855,75 millions de FCFA d'investissements privés relatifs aux Projets labo 2000 (pour 100 millions), le développement des activités sportives pour 200 millions avec le Groupe France – Bénin Football + concentrés surtout en 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> année du plan et le projet d'Unité de production aquacole pour 555,75 millions de F CFA.

Par ailleurs, dans le souci d'une exécution diligente et correcte du plan, un projet d'appui a été initié pour soutenir les activités managériales nécessaires à sa mise en œuvre.

### 3.1.3. Evaluation financière du PDES2

Pour sa mise en œuvre, la deuxième génération du PDES a été évalué à un coût total de 3.814 Millions de FCFA répartie sur cinq ans ainsi que le montre le tableau VIII.

**Tableau VII : Schéma de financement du PDES2 (en millions en F CFA)**

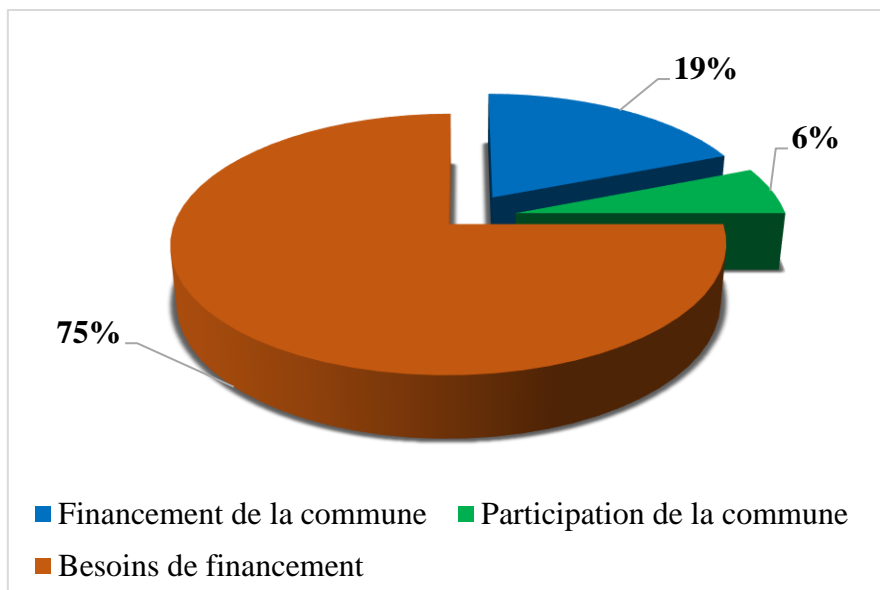
Année Programmes	Année d'exécution					Total
	2012	2013	2014	2015	2016	
Programme 1	131,4	105,4	157,4	87,7	67,1	549
Programme 2	96,5	162,5	131,5	56	51	497,5
Programme 3	142	124	154	88	2	510
Programme 4	2,35	17,89	23,61	26,31	8,16	78,32
Programme 5	74,80	330,30	408,15	173,9	176,4	1163,55
Programme 6	103,2	184,73	226,08	16,85	16,85	547,71
Programme 7	142,20	159,20	114,20	21,20	31,20	468,00
<b>Total</b>	<b>692,45</b>	<b>1.084,02</b>	<b>1.214,94</b>	<b>469,96</b>	<b>352,71</b>	<b>3.814</b>

Source : PDES 2<sup>ème</sup> génération d'Akpro-Misséréte, 2017

Ce tableau VII permet de se rendre compte que d'une part, que les ressources à mobiliser sont diversement réparties, d'une année à une autre et d'autre part, de la première à la deuxième année par exemple, les besoins en financement estimés ont augmenté de près de 02 fois. Un tel accroissement devrait en principe interpeler les uns et les autres sur les capacités réelles de cette commune à réaliser ses ambitions pour atteindre sa vision. Au total 11 programmes et 52 projets sont retenus pour un coût global de 3.814 Millions de FCFA sur les cinq (05) années du plan dont :

- 692,45 millions pour la 1<sup>ère</sup> année soit 18,15 % du coût global ;
- 1084,02 millions pour la 2<sup>ème</sup> année soit 28,42 % ;
- 1214,94 millions pour la 3<sup>ème</sup> année soit 31,85 %
- 469,96 millions pour la 4<sup>ème</sup> année soit 12,32 %
- 352,71 millions pour la 5<sup>ème</sup> soit 09,25 %

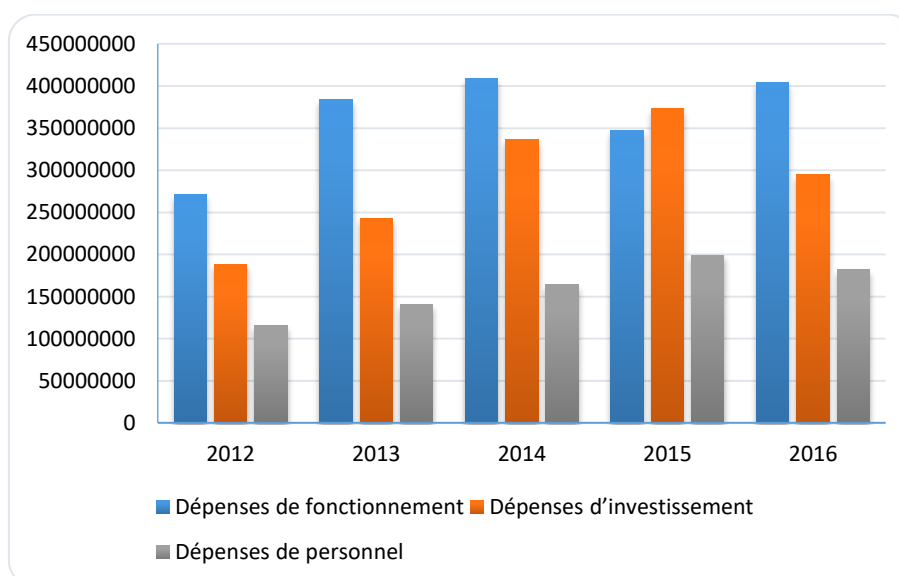
La figure 12 montre le mode de financement des PDES de la commune d'Akpro-Misséréte.



**Figure 12 :** Source de financement des PDES

**Source :** Enquête de terrain, mai 2017

L'analyse de la figure 12 montre que la capacité de financement de la commune et la participation de la population représentent 25 % des ressources nécessaires pour la réalisation des projets. Les besoins de financement de la commune représentent 75 %, ce qui constitue un obstacle pour l'atteinte des objectifs car les ressources sont difficiles à mobiliser. Enfin, pour conduire les PDES, il a été mis en place, un dispositif de mise en œuvre et de suivi-évaluation constitué de deux principaux organes dont le premier est un Comité de Pilotage (CP) et le second, un Cadre de Concertation (CC). La figure 13 présente l'évolution des dépenses de 2012 à 2016.



**Figure 13 :** Evolution des dépenses de 2012 à 2016

**Source :** Service des affaires Financières et Economiques octobre 2017

De l'analyse de la figure 13 on note que les dépenses d'investissement et de personnel ont connu une augmentation progressive de 2012 à 2015. En 2016 ces dépenses ont connu une légère baisse. En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, elles ont évolué en dents de scie de 2012 à 2016.

### **3.1.4. Bilan d'exécution**

#### **3.1.4.1. Au plan institutionnel**

Le Maire est l'autorité chargée de l'exécution du PDC. Il dispose de tous les pouvoirs pour la mise en œuvre des programmes et projets contenus dans le PDES. Aussi, le Conseil Communal est-il l'organe compétent pour la coordination de toutes les actions de développement de la Commune. Pour ce faire, la loi (97-029 du 15 janvier 1999, article 36) fait obligation au conseil communal de créer trois commissions permanentes qui se doivent-elles d'être opérationnelles et assez dynamiques pour la mise en œuvre des programmes/projets qui relèvent de leurs compétences. Il s'agit notamment de :

- la Commission des Affaires Economiques et Financières (CAEF) ;
- la Commission des Affaires Domaniales et Environnementales (CADE)
- la Commission des Affaires Sociales et Culturelles (CASC).

En dehors de ces trois commissions dont la loi fait obligation, la commune d'Akpro-Missérétié à l'instar de certaines communes a mis sur pied deux organes dont un comité de pilotage et un cadre de concertation.

#### **3.1.4.2. Comité de Pilotage (CP) du PDES**

Il a été créé par arrêté N°03/3B-MADJ/SG-SPC du 012-03-2005 portant création, attributions, composition et fonctionnement du comité de pilotage du PDES d'Akpro-Missérétié. Ce comité à caractère technique est constitué d'élus locaux, de techniciens de collectivité locale et de quelques personnes ressources de la commune disposant d'expériences dans le domaine de la gestion de projets et de mobilisation des ressources. Son objectif principal est d'étudier la faisabilité des projets inscrits au PDES et de rendre opérationnel ce plan. Pour ce faire, les membres de ce comité se réunissent, une fois par mois. Des réunions extraordinaires peuvent être convoquées en cas de nécessité.

Il est aussi chargé d'élaborer la tranche annuelle du PDES et d'élaborer les dossiers techniques et financiers. Malheureusement dans la pratique, aucune de ces dispositions n'a été exactement respectée. En effet le comité ne s'est réuni aucune fois au cours de l'année 2008 par exemple en raison de la faible importance qui lui est accordée et du manque de volonté des autorités. Les rares fois que ce comité s'est réuni, tous les membres n'y étaient presque pas en dehors de la

première année où les rencontres ont été régulières. Il s'ensuit que l'élaboration de la tranche annuelle du PDES repose bien souvent sur une seule personne (le rapporteur du comité). Quant aux dossiers technique et financier des projets inscrits au PDES, leur élaboration est abandonnée au service technique de la mairie.

Par ailleurs, le PDES étant une programmation pluriannuelle échelonnée sur cinq ans, pour le rendre concret, il est prévu chaque année l'élaboration des Tranches Annuelles d'Investissement (TAI). Elle est élaborée à la fin de l'année *n-1* pour l'année *n* afin que l'exécution puisse commencer au début de l'année *n*. Cette TAI devrait être élaboré avant le budget annuel car elle sert de socle pour l'élaboration du budget d'investissement. Elle indique clairement les activités à réaliser et permet de négocier les ressources auprès des partenaires. Mais, force est de constater que dans la commune d'Akpro - Missérété, la TAI est élaborée pour la plupart des années bien après le vote du budget communal qui est voté courant décembre alors que la TAI est finalisée en janvier de l'année d'exécution. Cette situation conduit donc à un déphasage entre la prévision de la TAI et l'élaboration du budget d'investissement.

Le CP est également chargé du suivi-évaluation de la mise en œuvre du PDES et enfin de l'élaboration des stratégies de communication et de mobilisation des ressources. A cet effet, il est élaboré un tableau de bord qui retrace les activités à mener, rappelle aux responsables qui en ont la charge, le temps d'exécution. Malheureusement les fiches de collecte des informations nécessaires à l'élaboration de ce tableau adressées aux chefs de services ne sont soit pas disponibles à temps, soit pas disponibles du tout pour son exploitation par le CP. Il s'ensuit que plusieurs projets s'exécutent dans la commune sans que le comité ne se réunisse pour en apprécier l'impact sur le PDES.

#### **3.1.4.3. Cadre de Concertation (CC)**

Il a été créé par arrêté N°04/4B-MADJ/SG-SPC du 27-01-2005 portant attributions, composition et fonctionnement du cadre de concertation du PDES d'Akpro-Missérété. Il est présidé par le Maire et son objectif principal est de faciliter la concertation des acteurs locaux, réfléchir et contribuer à la mise en œuvre des projets planifiés dans le PDES et de suivre périodiquement la mise en œuvre de ces projets. Ce forum constitue un cadre de concertation et de propositions pour la mise en œuvre du PDES. C'est, entre autres, le lieu pour le Maire et son Conseil Communal de soumettre chaque année aux partenaires techniques et financiers (PTF) de la commune, leur programme annuel d'opérations et d'obtenir la confirmation des engagements des différents acteurs par rapport aux tranches annuelles du PDES et d'informer sur l'état de mise en œuvre du Plan.

Lorsque le CC prend possession du document élaboré par le CP, il se prononce et délibère sur le taux d'exécution. Le CC relance de nouveau tous les acteurs qui ont pris des engagements et exploite d'autres pistes de réalisation pour les activités en difficulté.

Aussi, le CC devrait-il se réunir deux fois dans l'année, soit la première fois à mi-parcours (courant juin) et la deuxième fois à la fin de l'année. Mais plusieurs fois déjà, la rencontre de juin qui devrait relancer les acteurs n'a jamais eu lieu le plus souvent en raison de l'indisponibilité des informations relatives au suivi de l'exécution des projets. Par ailleurs, certaines ONG (acteurs de l'exécution de certaines activités) disparaissent au cours de l'année, ce qui bloque l'exécution de certains projets. D'autres encore, naissent et interviennent également sans que le CC ne soit informé.

En conclusion, il apparaît que ces deux organes (Comité de Pilotage et Cadre de Concertation), n'ont joué leur rôle que de façon sommaire. De plus, les Procès-Verbaux (PV) des réunions qui devraient renseigner sur les décisions prises au cours des réunions de ces organes ne sont pas disponibles.

#### **3.1.4.4. Au plan financier**

Il s'est agi ici de s'appesantir sur les questions relatives à la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du PDES et surtout sur la réelle participation des différentes sources de financement identifiées.

#### **3.1.4.5. Evolution des recettes de fonctionnement de 2012 à 2016**

Le tableau VIII retrace l'évolution des prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement de la commune des cinq dernières années. Les recettes de fonctionnement réalisées ont connu une ascension progressive sur la période d'étude. En effet, elles sont passées de 590,3 millions en 2012 à 1546,3 millions en 2016. Le taux de réalisation a, quant à lui, varié en dents de scie allant de 83,78 % en 2012 à 64,73 % en 2016. Cela traduit une instabilité de la capacité de la commune à mobiliser ses ressources de fonctionnement.

**Tableau VIII** : Evolution des prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement entre 2006 et 2010

<b>Recettes totales de fonctionnement</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Prévision	700 600 924	820 756 558	855 705 000	1 325 785 150	1 789 033 405
Réalisation	450 400 560	550 633 838	650 702 577	755 000 639	990 364 300
Taux de réalisation	<b>64,28 %</b>	<b>67,08 %</b>	<b>76,04 %</b>	<b>56,94 %</b>	<b>55,35 %</b>

**Source** : Comptes administratifs de la commune d'Akpro-Misséréty, 2012-2016

Les recettes de fonctionnement réalisées ont connu une ascension progressive sur la période sous étude. En effet, elles sont passées de 450,4 millions en 2012 à 990,3 millions en 2016. Le taux de réalisation a, quant à lui, varié en dents de scie allant de 64,28 % en 2012 à 76,04 % en 2012 et à 55,35 % en 2016. Cela traduit une instabilité de la capacité de la commune à mobiliser ses ressources de fonctionnement. De même, il est à noter que sur les cinq années, il a été mobilisé un total de 3. 397. 101. 914 F pour une moyenne de 679 420 383 F CFA mobilisée sur les cinq années d'exercice. Ce qui donne en fonction des prévision un taux moyen de 61,85 % de réalisation.

### **3.1.4.6. Evaluation des recettes d'investissement de 2012 à 2016**

Les recettes d'investissement de la commune proviennent principalement de deux sources : (i) les transferts d'investissement de l'Etat et les transferts de fonctionnement que la commune a orienté vers la réalisation de ses investissements. Comme le montre le tableau X, les recettes d'investissement ont connu une bonne croissance sur la période, passant de 67,6 millions en 2010 à 231 millions en 2016. Elles ont sensiblement baissé en 2016. Cet état de chose est dû au non transfert de la totalité des subventions attendues de L'Etat (Tableau IX).

**Tableau IX : Evolution des recettes d'investissement**

<b>Recettes d'investissement</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Dotations et fonds divers	8 000 000	7 160 765	1589456	500000	0
Subventions d'investissement	25 613 507	50 005 564	125 404 263	150 167 447	100 546 219
Total des Recettes d'investissement	33 613 507	57 166 329	126 993 719	150 667 447	100 546 219

**Source :** Établie à partir des comptes administratifs de la commune, mai 2017

L'évolution des recettes d'investissement entre 2013 et 2014 est due essentiellement à la prise en compte des financements du PNDCC au budget communal et des ressources du Fonds d'Appui au Développement des communes (FADeC). La commune a également bénéficié en 2012 d'une subvention du « Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA) » et de quelques dons.

### **3.1.4.7. Evaluation de la contribution de la population**

La contrepartie de la population est supposée restée constante à celle évaluée en 2012 et fixée à 25.000.000 F jusqu'en 2014. Or, il avait été dès lors, estimé que la population pourrait être de moins en moins favorable à contribuer directement à la réalisation des infrastructures

sociocommunautaires compte tenu des divers impôts et taxes qu'elle est de plus en plus contrainte à payer à la Mairie. En réalité, aucune donnée statistique n'est disponible aux fins de l'évaluation de cette participation. Toutefois, il faut reconnaître que sur le terrain, les populations n'ont cessé de contribuer à nombre de réalisations d'infrastructures sociocommunautaires même lorsqu'elles ne sont pas prévues au PDES.

### 3.1.5. Bilan évaluatif du PDES 2<sup>ème</sup> génération

L'évaluation de la mise en œuvre du PDES 2<sup>ème</sup> génération de la commune d'Akpro-Misséréte a permis de faire ressortir les aspects positifs et négatifs du processus. Il comporte onze (11) programmes et 52 projets pour un coût global de deux milliards six cents vingt millions (2 620 000 000) pour la période 2012-2016. Il est à noter que les étapes importantes du processus en l'occurrence les ateliers de restitution au niveau des villages et arrondissements n'ont pas été réalisées ainsi que la vulgarisation. Le PDES II a été moins exploité comme outil de développement communal par le personnel technique de la mairie.

L'analyse de ces constats montre que les aspirations de toutes les couches sociales et professionnelles des villages et arrondissements de la commune n'ont pas été diagnostiquées en vue d'identifier les contraintes au développement socio-économique de la commune.

En ce qui concerne sa mise en œuvre, le tableau XI présente les résultats obtenus au cours de sa durée de vie.

**Tableau X :** Point des actions mises en œuvre dans le PDES 2<sup>ème</sup> génération

N°	Programmes de développement	Taux de réalisation physique	Taux de réalisation financière
01	<b>Programme 1 :</b> Amélioration du cadre de travail du personnel et d'accueil des usagers au niveau de services communaux	75 %	114,12 %
02	<b>Programme 2 :</b> Renforcement des capacités des élus locaux et du personnel	80 %	28,24 %
03	<b>Programme 3 :</b> Promotion des filières porteuses (élevages, halieutiques, palmiers à huile et maraichage)	20 %	0 %
04	<b>Programme 4 :</b> Renforcement du développement des activités de transformation des produits agricoles	66,67 %	22,73 %
05	<b>Programme 5 :</b> Renforcement des infrastructures d'appui à l'économie	71,43 %	52,84 %

<b>06</b>	<b>Programme 6 :</b> Amélioration du cadre de travail des élèves et enseignants du primaire et des conditions de formation des adultes en langues locales	80,65 %	71,42 %
<b>07</b>	<b>Programme 7 :</b> Amélioration de l'accès à l'eau potable aux populations	57,14 %	6,37 %
<b>08</b>	<b>Programme 8 :</b> Amélioration des conditions d'accès des populations aux soins de santé	58,33 %	42,48 %
<b>09</b>	<b>Programme 9 :</b> Amélioration /Renforcement des cadres de loisirs	71,42 %	135,77 %
<b>10</b>	<b>Programme 10 :</b> Assainissement du cadre de vie des populations au niveau de la commune	23,1 %	25 %
<b>11</b>	<b>Programme 11 :</b> Mise en place des infrastructures et aménagement des zones loties	41,18 %	22,25 %
<b>TOTAL</b>		<b>55,98%</b>	<b>48,54%</b>

**Source :** Service de Planification et collecte de données sur le terrain, mai 2017

D'après le tableau X, on constate que la commune d'Akpro-Misséréte n'a mené aucune activité prévue dans le cadre de l'assainissement du cadre de vie des populations mais l'intervention d'autres partenaires a permis de construire des latrines durant ces cinq dernières années. On peut également remarquer que la commune a beaucoup plus opérationnalisé les programmes n° 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 et 9. La mise en place des infrastructures et aménagement des zones loties (programme n°11) n'a atteint que 41,18 %. Ces résultats montrent que la promotion des filières porteuses (élevages, halieutiques, palmiers à huile et maraichage) n'a pas été véritablement opérationnalisée.

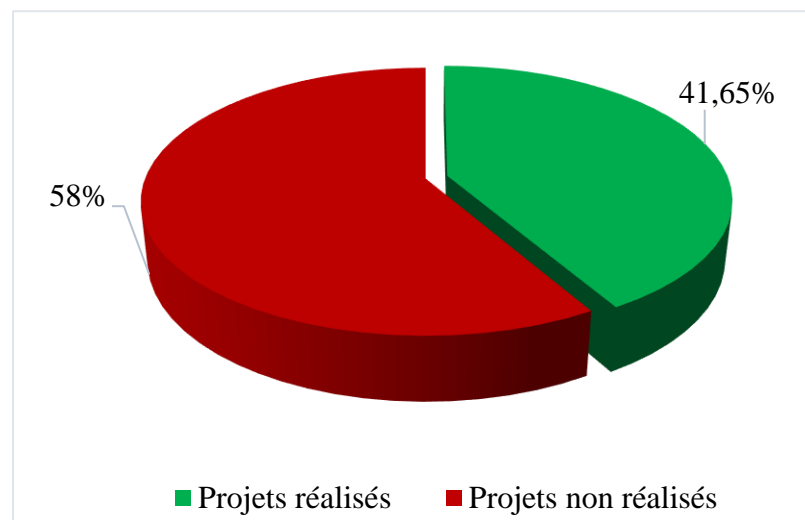
Le retard observé dans la réalisation des projets inscrits dans le PDESII est dû aux lourdeurs administratives, au manque de ressources financières et autres dysfonctionnements. Toutefois, les cinq années d'opérationnalisation du PDES 2<sup>ème</sup> génération ont été marquées par :

- ✓ l'amélioration du cadre de travail du personnel et d'accueil des usagers au niveau de services communaux ;
- ✓ le renforcement des capacités des élus locaux et du personnel ;
- ✓ le renforcement du développement des activités de transformation des produits agricoles ;
- ✓ le renforcement des infrastructures d'appui à l'économie ;

- ✓ l'amélioration du cadre de travail des élèves et enseignants du primaire et des conditions de formation des adultes en langues locales ;
- ✓ l'amélioration de l'accès à l'eau potable aux populations ;
- ✓ l'amélioration des conditions d'accès des populations aux soins de santé ;
- ✓ l'amélioration /Renforcement des cadres de loisirs ;
- ✓ la mise en place des infrastructures et aménagement des zones loties.

Il ressort de toutes les analyses que la commune a affiché un taux d'exécution physique global de 55,98 % et un taux d'exécution financière de 48,54 %. Cet écart est dû au fait que certains projets ont été directement financés par le Gouvernement.

Enfin, il faut mentionner que cette régression peut être aussi le fait du manque de financement. En effet, plusieurs activités ont manqué de financement cette année. C'est le cas, entre autres, du projet de construction de la gare routière, la réhabilitation du marché de Vakon et des centres culturels existants, la construction du musée communal des arts et tradition, etc. Cette tendance de réalisation des programmes s'observe de la même manière au niveau des projets. La figure 14 illustre le taux d'exécution des projets inscrits dans le PDES<sub>2</sub>.



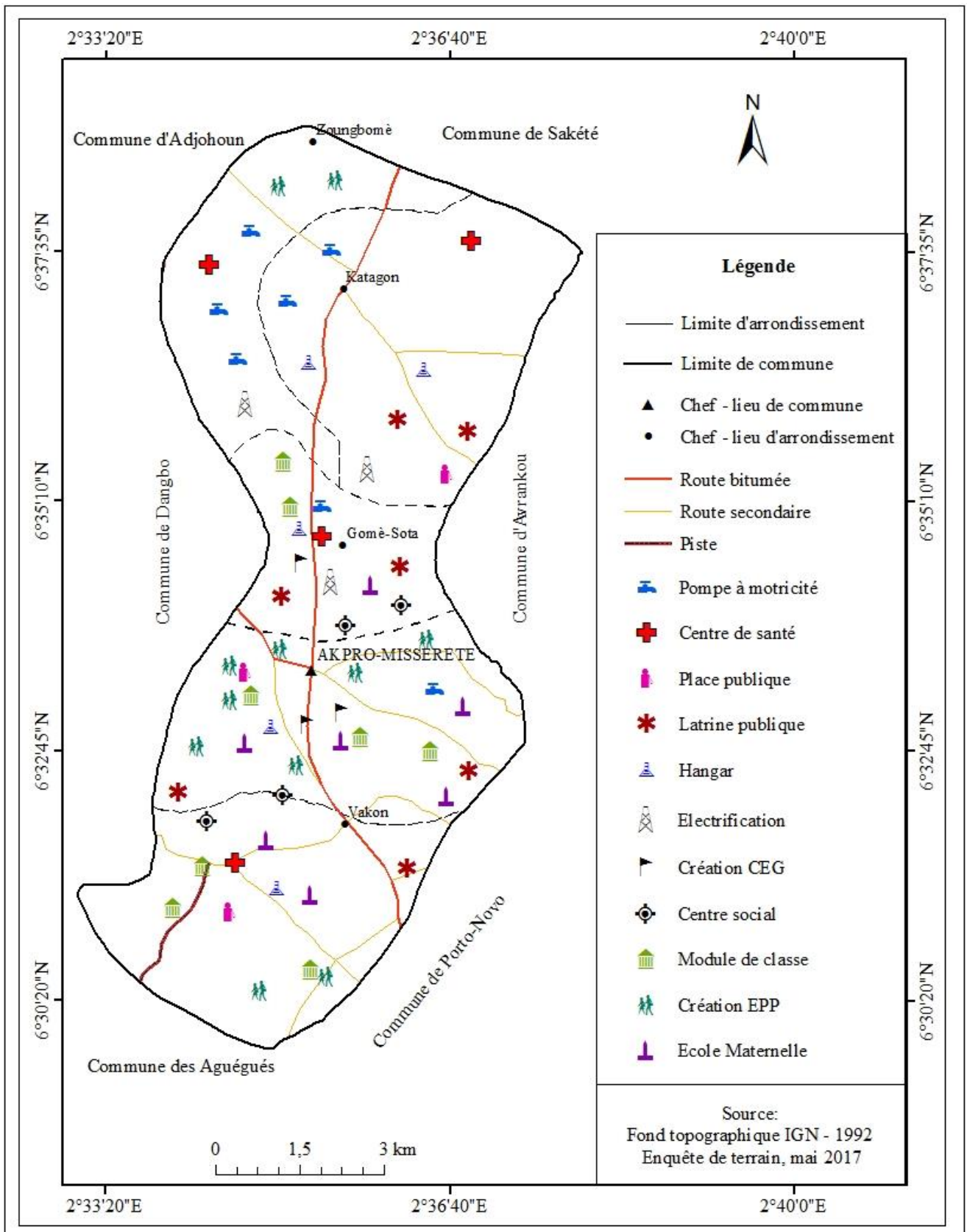
**Figure 14 :** Taux d'exécution des projets inscrits dans le PDES<sub>2</sub> d'Akpro-Misséré  
**Source :** Enquête de terrain, mai 2017

On peut constater après analyse de la figure 14 que seulement 41,65 % des projets a été exécuté. Cependant, plusieurs domaines ont été embrassés. Le domaine social a bénéficié de l'attention des élus à travers la construction des modules de classes et des centres de santé dans presque tous les arrondissements ; mais, bien que n'ayant pas été inscrit au PDES, l'approvisionnement en eau a fait l'objet d'une grande sollicitation ; au plan de l'économie locale, des hangars de marché, des modules et magasins ainsi que l'aménagement des pistes ont été enregistrés ;

concernant l'environnement, il s'est agi surtout de la collecte des déchets solides ménagers en zone urbaine et de la construction de quelques latrines en zone rurale ainsi que des sensibilisations diverses; en matière de gouvernance, il a été construit et réhabilité six bureaux d'arrondissement et renforcé l'administration communale en personnel qualifié.

Néanmoins, bien que la planification du développement local soit un outil de gestion à la fois ambitieux et réaliste pour les élus et l'administration communale, celui d'Akpro-Misséréte n'a pas été trop réaliste. C'est d'ailleurs pourquoi le taux de réalisation a été aussi faible.

La figure 15 présente la répartition spatiale de quelques projets réalisés dans le cadre du des deux générations de PDES de la commune.



**Figure 15 :** Répartition spatiale de quelques projets réalisés dans la commune d’Akpro-Misséréte entre 2012 et 2016

La figure 15 montre que les infrastructures réalisées se répartissent dans tous les arrondissements de la commune. Cependant une petite analyse comparative permet de constater un certain déséquilibre entre les arrondissements et leur localisation. Les arrondissements de Vakon et d'Akpro-Misséréte par exemple compte plus de module de classe que les autres. Celui de Zoungbomè a bénéficié de plus de pompe à motricité humaine. Ceci explique les problèmes d'accessibilité à l'eau auxquels les villages de l'arrondissement font face. Par ailleurs, on constate que les infrastructures à caractère social dominant les réalisations faites. Il s'agit notamment des modules de classes, des CEG, des écoles maternelles et primaires, des latrines publiques, des Adductions d'Eau Villageoise (AEV), des Forage à Pompe Manuelles (photo 3), de l'électrification. Quant au domaine économique on a la réhabilitation des marchés et enfin dans le domaine de la gouvernance, le renforcement du personnel qualifié ainsi que le renforcement des moyens matériels de la commune et la dynamisation des comités de gestion des marchés. Cependant, on note une disparité géographique dans la répartition des infrastructures. L'arrondissement de Katagon par exemple n'a pas bénéficié d'assez d'infrastructure. Au regard de toutes ces infrastructures réalisées on pourrait dire que les autorités communales sont soucieuses du bien-être social de la population. La planche 1 illustre deux modules de classe construits en matériaux définitifs



**Photo 1 :** Vue partielle d'un module de classe construit dans l'arrondissement de Gomè-Sota



**Photo 2 :** Vue partielle d'un module de classe construit à l'EPP de Vakon

**Planche 1 :** Deux modules de classe construits en matériaux définitifs

**Prise de vue :** Honvo, mai 2017

Les photos 1 et 2 sont celles de deux modules de classe construits en matériaux définitifs par la mairie. Ces constructions qui se répartissent dans tous les arrondissements permettent de réduire le déficit d'infrastructures observé dans les écoles et collèges de la commune et de créer un cadre d'étude assez confortable aux apprenants. De même, pour pallier les difficultés liées au

manque d'eau des pompes à motricités humaines et des puits à margelles ont été installés un peu partout dans la commune. La photo 3 montre une pompe à motricité humaine à Hounli dans l'arrondissement de Gomè-Sota.



**Photo 3 :** Pompe à motricité humaine à Hounli  
**Prise de vue :** Honvo, mai 2017

La photo 3 illustre la première pompe à motricité humaine réalisée dans l'arrondissement de Gomè-Sota. Cet ouvrage est localisé dans le village de Hounli. Elle est fonctionnelle et ceci depuis plus d'une décennie. Le seul point d'eau plus proche de la population environnante se situe à près de deux kilomètres. Ce point d'eau est une source tarissable surtout en période de saison sèche.

Par ailleurs, grâce aux fonds FADeC, la commune a pu réaliser nombre d'infrastructures comme des latrines et places publiques comme l'illustre la planche 2.



**Photo 4 :** Une place publique construite dans l'arrondissement d'Akpro-Misséré



**Photo 5 :** Latrine à deux cabines construites à Vakon

**Planche 2 :** Deux infrastructures installées grâce aux fonds FADeC 2015  
**Prise de vue :** Honvo, mai 2017

La photo 4 montre une place publique construite dans l'arrondissement d'Akpro-Misséré. Cette place est un lieu de repos et de loisirs pour les populations de la commune.

L'analyse de la photo 5 montre une latrine de deux (02) cabines utilisées par la population. La construction de cette infrastructure limite la défécation à l'air libre. En 2007, la commune d'Akpro-Misséré a bénéficié d'un projet de promotion de latrines familiales et d'hygiène de base, basé sur la Politique Nationale d'Hygiène et d'Assainissement. Ce projet est financé par GIZ/KFW-EU. Outre la sensibilisation de communautés sur les risques sanitaires liés aux excréta à travers les relais communautaires, ce projet prévoit la construction de latrines subventionnées dans les ménages.

Plusieurs équipements sanitaires ont été réalisés dans la commune d'Akpro-Misséré. Au départ, les initiatives étaient prises par les populations elles-mêmes qui ont réussi à construire des centres de santé en matériaux précaires. Mais, aujourd'hui plusieurs centres sont construits par les autorités locales et l'Etat grâce à l'appui des partenaires et des populations à la base. Dans le but de relever le niveau d'accès des populations aux soins de santé, les Unités Villageoises de Santé (UVS) ont été construits en milieu rural (photo 6 et 7).



**Photo 6 :** Unité Villageoise de Santé à Agonдозoun **Photo 7 :** Unité Villageoise de Santé à Gomè-Doko

**Planche 3 :** Unités Villageoises de Santé construites par la mairie grâce aux Fonds FADeC  
**Prise de vue :** Honvo, mai 2017

Les photos 6 et 7 présentent respectivement des Unités Villageoises de Santé (UVS) construites grâce aux Fonds FADeC à Agonдозoun et à Gomè-Doko. L'UVS d'Agonдозoun construite en 2006, a connu la participation financière et matérielle des populations à travers l'Association de Développement Villageois d'Agonдозoun.

### 3.1.6. Etat des réalisations, de leur prévisibilité et concordance avec le PAI/PAD

La commune élabore et adopte son plan de développement. A cet effet, les investissements réalisés dans le cadre du budget de la commune doivent être compatibles avec le programme annuel d'investissement qui est une déclinaison annuelle du programme de développement de la commune ». (Cf. l'article 84 de la loi n° 97-029). Le tableau X présente l'état de la prévisibilité des réalisations sur financement FADeC dans les documents de planification communale.

**Tableau XI** : Etat de la prévisibilité des réalisations sur financement FADeC dans les documents de planification communale

Inscription dans document de planification	Nombre de projet	%
PDC/Budget	0	0%
PAI, PAD ou PAC/Budget	36	96%
Budget	01	4%
<b>Totaux</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>

**Source** : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune

De l'examen des différents documents de planification, il ressort, comme l'indique le tableau XI que 37 projets d'investissement ont fait l'objet d'inscription, notamment dans le PAI et le budget et ce dans le respect de la localisation et du secteur, exception faite d'un projet relatif à l'acquisition d'un terrain au profit de la commune qui n'a été prévu qu'au budget. Il n'existe pas de dons inscrit au PDES en cours de validité. Mais il est constaté malheureusement un pilotage à vue et non atteinte des objectifs avec à la clé des détournements d'objectifs des ressources. Le tableau XII montre la répartition par secteur des réalisations du deuxième PDES d'Akpro-Misséréte.

**Tableau XII** : Répartition par secteur des réalisations du deuxième PDES d'Akpro-Misséré

Secteur	Nombre de projet
Education. mat.& primaire	15
Educ.sec.techn & profess,	03
Santé	4
Voirie urbaine	0
Pistes rurales	0
Eau potable & Energie	6
Culture et loisirs	2
Jeunesse et Sport	3
Communic. & NTIC	1
Environnement, changement climat.	0
Administration Locale	11
Equipements marchands	5
Urbanisation & aménagement	0
Agric., élev. et pêche & Dévelop. Rural	1
Hygiène, assain. De base	0
Autres (Protection sociale, ...)	0
<b>Totaux</b>	<b>51</b>

**Source** : Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune, mai 2017

La sécurisation du milieu de travail des agents de l'administration a constitué la première priorité de la commune entre 2010 et 2015. Elle s'est traduite par l'exécution de dix (11) projets de construction de clôture au niveau des bureaux de la Mairie et de quatre (04) Arrondissements et de l'administration de la mairie. Le secteur de la jeunesse et sport et celui de l'éducation maternelle et primaire viennent en deuxième position avec 15 projets. 01 projet a été réalisé dans le secteur des Communication et NTIC, 05 dans le secteur des équipements marchands, soit 10 % du total des projets pour chacun d'eux. L'accent ainsi mis sur le secteur éducation et le secteur équipement est capital pour garantir la qualité de ressources humaines et les ressources propres inhérentes au développement harmonieux de la commune. Le tableau XIV montre la répartition par nature des réalisations du deuxième PDES.

**Tableau XIII : Répartition par nature des réalisations du deuxième PDES**

<b>Nature</b>	<b>Nombre de projet</b>
Construction	28
Construction et équipement	12
Aménagement, Réhabilitation/réfection	05
Etudes	0
Suivi / contrôles	0
Equipement	6
Entretien courant (fonctionnement)	0
Autres fonctionnements	0
<b>Totaux</b>	<b>51</b>

**Source :** Extrait des tableaux de suivi remplis par la commune, mai 2017

Les nouvelles constructions et leurs équipements ont constitué la préoccupation principale de la commune au cours des années 2011, 2012, 2013 et 2014. Ainsi 19 projets ont été consacrés à la construction et 08 projets à « construction et équipement ». Outre l'équipement des nouvelles constructions, 05 projet d'équipement a été exécuté dans le secteur de la Communication et des TIC. Cette répartition par nature des projets confirme la politique d'amélioration des conditions de travail tant dans le secteur de l'administration locale que dans celui de l'éducation maternelle et primaire.

### **3.1.7. Respect des délais légaux d'adoption des budgets (primitif et collectif) et du compte administratif**

Le budget primitif doit être adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique (cf. article 28 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin). Quant au budget supplémentaire ou collectif budgétaire, il doit être adopté, en tant que de besoin, avant le 1er novembre de l'exercice auquel il s'applique (Cf. article 16 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999). En ce qui concerne le compte administratif, le Maire élabore le compte administratif à la fin de chaque exercice budgétaire. Le Conseil communal délibère au plus tard le 1er juillet de l'année suivant l'exercice sur le compte administratif présenté par le Maire. (Cf. l'article 50 de la même loi). Le compte administratif voté, accompagné du compte de gestion doit être transmis à l'autorité de tutelle dans un délai de quinze jours à partir du 1er juillet de l'année suivant l'exercice (Cf. article 53 de la même loi).

Le compte administratif et le budget communal approuvé par l'autorité de tutelle restent déposés à la Mairie où ils sont tenus à la disposition du public (Article 33 et 53 de la même loi).

### **3.1.8. Reddition de compte**

Le compte administratif et le budget communal (et leurs annexes) approuvés par l'autorité de tutelle restent déposés à la Mairie où ils sont tenus à la disposition du public (Article 33 et 53 de la même loi). Les autres documents de gestion notamment le PAI (PAD ou PAC), le PDC approuvé, le budget et autres plans d'actions (PTA, Plan de Communication, ...) sont aussi tenus à la disposition du public.

#### **➤ Constats**

La Mairie d'Akpro-Misséréte ne dispose pas d'une salle d'information. Les documents de planification sont conservés dans le bureau du responsable de la Division de l'information, de la Communication et des archives. La configuration actuelle de ce bureau ne favorise pas la consultation sur place de ces documents.

Toute chose pouvant entraîner la sous-information du public sur la politique de développement de la commune et absence de reddition de comptes. Forte suspicion de mauvaise gouvernance et gestion des affaires communales par les élus.

#### **➤ Bonnes pratiques**

La reddition de compte consiste en partie à rendre compte de l'exercice d'une responsabilité, de sa mise en œuvre. Il ne peut être possible que dans la volonté des décideurs de créer des espaces adéquats en vue d'une expression plus libre et plus participative des citoyens au développement local. Les audiences publiques consistent l'une des espaces de reddition publique (Cf. guide de reddition communale).

Une séance de reddition de compte a été organisée le 31 décembre 2013 par le maire. Elle a regroupé toutes les catégories socioprofessionnelles de la commune autour du Conseil Communal. Les échanges ont porté sur le bilan des réalisations du Conseil Communal de 2008 à 2013 (5 années de gestion communale) dans divers domaines de la vie socioéconomique. Les difficultés rencontrées ont été portés à la connaissance des participants qui ont posé des questions et fait des recommandations au Conseil Communal. Cette séance a été sanctionnée par un procès-verbal appuyé de la liste de présence des participants. Une plaquette-bilan a été éditée pour la circonstance.

Il est à signaler que la reddition de compte est un exercice annuel des élus locaux pour informer les populations sur les actions menées dans le cadre du développement de la localité. Elle est donc différente d'un bilan de fin d'exercice du mandat du conseil communal.

### **3.1.9. Existence et fonctionnement des organes de passation des marchés publics**

Aux termes des dispositions de l'article 8 de la loi n°2009-02 du 07 août 2009, l'autorité contractante mandate une Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés et de délégations de service public. Elle est habilitée à signer le marché ou la délégation au nom de l'autorité contractante.

La PRMP qui est assistée dans l'exécution de sa mission par la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) et la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP), dispose d'un Secrétariat (Secrétariat de la PRMP). (Cf. article 9 et 10 du décret n°2010- 496 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), des Commissions de Passation des Marchés Publics (CPMP) et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics (CCMP)).

L'article 12 du décret n°2010-496 dispose que « La PRMP dispose d'un secrétariat composé de cadres, dont un juriste ou spécialiste des marchés publics. Ce secrétariat est chargé notamment de : tenir un fichier des marchés, tenir les PV des réunions ainsi que les registres infalsifiables, côtés et paraphés, acquis auprès de l'autorité de régulation des MP, assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués ». Le Maire (le Secrétariat de la PRMP notamment) est chargé, entre autres d'assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués à travers un dossier pour chaque opération/réalisation sur financement ou cofinancement du FADeC. (Cf. article 10 du décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 et point 5.4 du MdP FADeC).

L'article 13 du même décret stipule que « en ce qui concerne les Communes, la Commission de passation des marchés publics comprend :

- la Personne responsable des marchés publics ou son représentant qui en assure la présidence ;
- deux (02) Conseillers communaux ;
- le Receveur-percepteur ;
- un spécialiste des marchés publics.

La Personne responsable des marchés publics peut s'adjoindre toutes personnes dont la compétence est jugée nécessaire. »

#### **➤ Constats**

Tous les organes de passation des marchés publics sont créés et leurs membres nommés par arrêtés communaux. En dehors de l'inexistence de spécialiste en passation de marchés, tous les membres des organes de passation de marchés publics remplissent les critères requis quant

à leurs profils. Les organes ont régulièrement produit les rapports relatifs aux travaux de passation des marchés au titre du deuxième PDES. Ils ont donc été fonctionnels.

### **3.1.10. Contrôle des procédures de passation et d'exécution des commandes publiques**

La PRMP doit élaborer en début d'année et mettre périodiquement à jour, le plan de passation des marchés publics de l'autorité contractante dont elle relève. Le plan doit être élaboré selon un modèle standard adopté par l'Autorité de régulation des marchés publics. Il doit comporter tous les marchés que l'AC compte passer au cours de l'année. Le plan prévisionnel de passation des marchés publics de l'année n est établi au plus tard fin janvier de la même année. Le plan de passation des marchés est adressé, après validation par la CCMP, à la DNCMP pour publication sous forme d'avis général de passation des marchés. Le tableau XVI présente l'échantillon de réalisations choisies pour le contrôle des procédures de passation et d'exécution des marchés publics.

**Tableau XIV** : Echantillon de réalisations choisies pour le contrôle des procédures de passation et d'exécution des marchés publics

N°	Liste des réalisations	Montants	Mode de passation	Secteur	Niveau d'exécution
01	Construction d'un module de 3 classes avec bureau magasin, équipement et un bloc de latrines à 4 cabines à l'EPP Ouiya	24.999.430	AOO	Enseignement Maternel et Primaire	Réception provisoire
02	Construction d'un module de 3 classes avec bureau magasin, équipement et un bloc de l'EPP Abogomè-Hlihoué	24.999.428	AOO	Enseignement Maternel et Primaire	Réception provisoire
03	Construction de la clôture de la Mairie	29.999.996	AOO	Administration locale	Réception provisoire
04	Construction de la clôture de l'arrondissement de Gomè-Sota	12.950.986	AOO	Administration locale	Réception provisoire
05	Construction de la clôture de l'Arrondissement de Vakon	12.853.499	AOO	Administration locale	Travaux en cours d'exécution
06	Construction de la clôture du terrain de sport de Katagon	19.999.840	AOO	Jeunesse et sport	Travaux en cours d'exécution
07	Construction de 3 hangars et aménagement d'une place publique au carrefour de Vakon-Azohouè	11.967.105	AOO	Equipement marchand	Réception provisoire
08	Aménagement d'une aire de jeux de handball, volleyball et basketball	15.866.058	AOO	Jeunesse et sport	Réception provisoire
09	Achat de matériels informatiques pour l'installation d'un Centre informatique par la Mairie	3.145.000	Bon de commande	Communication et NTIC	Livré
10	Achat de matériels informatiques pour le fonctionnement des services communaux	2.160.800	Bon de commande	Administration locale	Livré
	<b>TOTAL</b>	<b>158.942.142</b>			

Source : Enquête de terrain, mai 2017

En matière d'utilisation de ressources FADeC par la commune de Misséréte, il convient de noter que toutes les réalisations ont été faites sur FADeC non affecté. Au total, treize (13)

commandes publiques ont été passées : dix (10) par appels d'offres ouverts et trois par bon de commandes.

Le présent échantillon comporte dix commandes publiques sur les treize (77 % du total des commandes), et se décompose comme suit :

- 8 commandes publiques exécutées par appels d'offres ouverts sur les 10, soit, 80 % ;
- 2 commandes publiques exécutées par bon de commande sur les 3, soit 67 %. Il couvre tous les secteurs ayant bénéficié des financements ainsi que toutes les natures d'opérations exécutées dans les proportions ci-après :

En ce qui concerne les secteurs :

- Education maternelle et primaire : 2 projets sur un total de 2, soit 100 % ;
- Jeunesse et sport : 2 projets sur les trois, soit 67 % ;
- Administration locale : 4 sur les 5, soit 80 % ;
- Equipements marchands : le seul réalisé du secteur, soit 100 % ;
- Technologies de la communication et de l'information : 1 sur les 2, soit 50 %.

En ce qui concerne les natures d'opérations :

- Construction : 6 opérations sur les 7, soit 86 % ;
- Construction et équipement : 2 opérations sur les 2, soit 100 % ; - Equipement : 2 opérations sur les 4, soit 50 %.

Le coût des projets de l'échantillon s'élève à 158 942 142 F contre un montant total de 194 762 852F pour l'ensemble des engagements de la période et représente ainsi 82 % de ces engagements.

Au total, la prise en compte dans une forte proportion dans l'échantillon de toutes les caractéristiques répertoriées au niveau des réalisations de la commune pour le deuxième PDC, permettra d'émettre une opinion offrant une assurance raisonnable quant à la mobilisation, la gestion et l'utilisation des ressources du FADeC conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

### **3.1.11. Respect des procédures de passation des marchés publics**

#### **3.1.11.1. Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés**

Les autorités contractantes sont tenues d'élaborer des plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics sur le fondement de leur programme d'activité (Cf. article 20 du code 2009 de passation des marchés et de délégation des services).

Le plan prévisionnel de passation des marchés publics doit être élaboré par l'autorité contractante, selon un modèle standard adopté par l'Autorité de régulation des marchés publics. La Personne responsable des marchés publics doit élaborer en début d'année et mettre périodiquement à jour, le plan de passation des marchés publics de l'autorité contractante dont elle relève. Le plan prévisionnel de passation des marchés publics de l'année n, est établi en année n-1, au plus tard au premier mois suivant le premier trimestre de l'année. (Cf. article 2, 3 et 4 du décret n°2011- 480 du 08 juillet 2011 portant procédures d'élaboration des plans de passation des marchés publics)

### **Constats**

La Commune dispose d'un Plan annuel prévisionnel de passation des marchés qui renseigne suffisamment sur les marchés passés en 2013. Ce plan validé par la Cellule de Contrôle des Marchés Publics a fait l'objet d'un avis général de passation de marché publié par voie d'affichage en début d'année 2013. Il a connu des actualisations en cours d'année.

#### **3.1.11.2. Respect des seuils de passation des marchés publics**

« ... Les marchés sont obligatoirement passés dans les conditions prévues par le code des MP pour toutes dépenses de travaux, de fournitures et de prestation de services dont la valeur HT est supérieure aux seuils fixés comme suit :

- Marché de travaux : 15 000 000 FCFA pour les communes ordinaires et 60 000 000 FCFA pour les communes à statut particulier
- Marché de fournitures et services : 7 500 000 FCFA pour les communes ordinaires et 20 000 000 FCFA pour les communes à statut particulier
- Marché de prestations intellectuelles : 7 500 000 FCFA pour les communes ordinaires et 10 000 000 FCFA pour les communes à statut particulier » (Cf. articles 1 et 2 du décret 2011-479 du 8 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des MP)

### **Constats**

L'examen des documents relatifs aux commandes publiques passées en 2013, notamment, le tableau des réalisations corrigé, les contrats de marché et les bons de commande, révèle que toutes les dépenses de travaux et de fournitures ont été faites dans le respect des normes ci-dessus visées.

En outre, le regroupement par périodes des commandes passées en dessous du seuil ne révèle aucun découpage de commande pour éviter la passation de marché.

### **3.1.11.3. Respect des seuils de contrôle et d’approbation des marchés publics**

Conformément aux dispositions de l’article 4 du décret 2011-479 du 8 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d’approbation des MP, « la DNCMP est en charge du contrôle a priori des procédures de PMP conformément aux dispositions de l’article 11 du code des MP pour les dépenses des communes dont les montant HT sont supérieurs à :

- 200 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les travaux
- 80 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les fournitures et services
- 60 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les prestations intellectuelles confiées à des bureaux de consultants
- 40 000 000 de FCFA HT en ce qui concerne les prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels.
- Suivant l’article 11 de la loi 2009-02, pour les montants de marchés dépassant les seuils ci-dessus « .... La DNCMP procède à la validation des DAO avant le lancement de l’appel à concurrence, accorde les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des AC lorsque prévues par la réglementation, procède à la validation du rapport d’analyse comparative des propositions et du PV d’attribution provisoire élaboré par la CPMP, procède à un examen juridique et technique du dossier du marché avant son approbation, à la validation des projets d’avenants, ..... »
- Les dépenses publiques en dessous de ces seuils marquant la limite de compétence sont soumises au contrôle a priori des organes de contrôle des MP au sein de l’AC (article 12 du code des MP).

➤ **Constat :**

Les montants de tous les marchés passés en 2013 par exemple dans la commune d’Akpro-Misséréte varient de 11.967.105 à 24.999.430 FCFA et sont en dessous des seuils visés plus haut. Ces marchés relèvent donc de la compétence des organes de contrôle a priori de la commune. Les lettres de transmission et bordereaux d’envoi n’existant pas, la Commission a dû recourir aux registres “courrier arrivée” et “courrier départ”. L’exploitation de ces registres a permis de constater que la PRMP transmet par écrit les dossiers à la CCMP et reçoit également par écrit les avis de la CCMP.

### **3.1.11.4. Situation et régularité des marchés de gré à gré**

Un marché est dit de gré à gré ou marché par entente directe lorsqu’il est passé sans appel d’offre, après autorisation spéciale de la DNCMP compétente. Le marché de gré à gré ne peut être passé que dans l’un des cas limitatifs prévus à l’article 49 du code 2009 de MPDS:

prestations nécessitant l'emploi d'un brevet, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul prestataire, dans les cas d'extrêmes urgences, ou d'urgences impérieuses motivée par des circonstances imprévisibles ou de cas de force majeure, ....

La commission de passation des MP établit un rapport spécial qui précise entre autres les motifs justifiant le recours à la procédure de gré à gré. Sur chaque année budgétaire et pour chaque AC, le montant additionné des marchés de gré à gré ne doit pas dépasser 10% du montant total des marchés publics passés.

### **3.1.11.5. Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics**

L'article 20 de la Loi 2009-02 stipule que les autorités contractantes sont tenues d'élaborer les plans prévisionnels annuels de passation des marchés. L'article 21 stipule que l'autorité contractante fait connaître au public, en début d'année budgétaire, au moyen d'un avis général de passation des marchés, les caractéristiques essentielles des marchés qu'elle entend passer. Selon l'article 59 de la loi 2009-02, les marchés publics par appel d'offres doivent obligatoirement faire l'objet d'un avis d'appel à la concurrence porté à la connaissance du public par une insertion faite, dans les mêmes termes, dans le journal des marchés publics et/ou toute autre publication nationale et /ou internationale ainsi que sous mode électronique. Selon l'article 76 de la même loi, la séance d'ouverture des plis est publique. L'ouverture des plis au lieu, à la date et à l'heure fixée dans le dossier d'appel d'offres, en présence des candidates ou de leurs représentants qui souhaitent être présents, ainsi qu'en présence d'un observateur indépendant. L'article 84 de ladite loi stipule que le procès-verbal d'attribution provisoire fait l'objet d'une publication, après validation par la direction nationale de contrôle des marchés publics compétente. L'article 84 de ladite loi stipule que l'attribution est notifiée au soumissionnaire retenu. Les autres soumissionnaires sont informés du rejet de leur offre et, le cas échéant, leur garantie leur est restituée.

#### **➤ Constats**

La commission n'a pu obtenir la preuve de la transmission du Plan Prévisionnel de Passation des Marchés Publics à la DNCMP. Aux dires de la PRMP, ce plan a été publié en début d'année par voie d'affichage à la Mairie.

L'examen de coupures de journaux et de correspondances adressées à des radios de proximité révèle que les avis d'appel d'offres ont été publiés.

Le dépouillement des dossiers par marché a amené la commission à constater l'existence des PV d'ouverture des plis qui mentionnent les parties prenantes à ces séances. Mais contrairement

aux membres des organes de passation des marchés, aucun document écrit et signé ne matérialise la présence annoncée des soumissionnaires ou de leurs représentants. D'après ces PV, toutes les séances d'ouverture ont eu lieu aux dates et heures indiquées dans les avis d'appel d'offres. Les PV d'attribution provisoire ne sont pas publiés et les soumissionnaires non retenus ne sont pas informés par écrit. Les risques que cela pourrait provoquer sont entre autres :

- les fraudes par soustraction au contrôle de la DNCMP compétente ;
- les contentieux avec les soumissionnaires non retenus ;

### **3.1.11.6. Respect des délais des procédures**

Dans les procédures ouvertes et restreintes, le délai de réception des candidatures ou des offres ne peut être inférieur à 30 jours calendaires pour les marchés dont le montant est supérieur aux seuils de MP et à 45 jours calendaires pour les marchés supérieurs aux seuils communautaires de publication (article 60 du code des MP). La sous-commission d'analyse dès l'ouverture des plis, établit un rapport d'analyse dans un délai fixé lors de l'ouverture des plis par la CPMP compétente. Dans ce délai compatible avec le délai de validité des offres (90 jours à compter de la date de dépôt des soumissions) et qui ne saurait être supérieur à 15 jours, il doit être procédé, de manière strictement confidentielle, à la vérification des pièces administratives, à l'évaluation des offres techniques et financières et à leur classement suivant des critères édictés par le DAO (article 78 du code des MP). L'Autorité Contractante observe un délai minimum de 15 jours suivant la date de communication des résultats et de réponse à la demande écrite de tout soumissionnaire écarté, avant de procéder à la signature du marché et de le soumettre à l'approbation des autorités compétentes (article 85 du code des MP). La notification consiste en un envoi par l'AC du marché signé au titulaire, dans les 3 jours calendaires suivant la date de son approbation, par tout moyen permettant de donner date certaine (article 92 du code des MP).

#### **➤ Constats**

L'exploitation, d'une part, des avis d'appel d'offres et des dates de leur publication, et d'autre part, des dates d'exécution des tâches relatives aux principales étapes de passation des marchés a permis à la commission de faire les constatations ci-après concernant le respect des délais de procédures :

- En dehors d'un seul marché pour lequel le délai de réception des offres est de 31 jours, le délai de dépôt des offres relatives à tous les autres marchés de l'échantillon est de 30 jours. La norme est donc respectée.

- Le délai d'élaboration du rapport d'analyse des offres est inférieur ou égal à 15 jours pour 5 marchés sur les 8 que compte l'échantillon. Il a été constaté deux cas extrêmes pour lesquels ce délai est de 22 et 28 jours. Au total, le délai moyen d'élaboration du rapport d'analyse est de 17 jours pour l'échantillon. La norme n'est pas respectée.
- Tous les avis d'appel d'offres ont fixé le délai de validité des offres à 90 jours. La norme est respectée.
- Le délai de signature du marché a été respecté pour deux marchés sur les 8, soit 19 et 66 jours. Ces deux délais ont influencé à la hausse le délai moyen de l'échantillon qui est de 15 jours. La norme n'est pas respectée.
- La commune ne fait pas la notification à l'adjudicataire dans les formes prescrites par la loi. De plus, cette notification intervient avant l'approbation du marché par la tutelle. La norme n'est donc pas respectée.
- La durée de passation d'aucun marché n'a excédé les quatre mois prévus au manuel de procédures du FADeC. La durée moyenne de passation au niveau de l'échantillon est de 46 jours. La norme est donc respectée.

➤ **Taux d'exécution physique du PDES<sub>2</sub>**

Le PDES<sub>2</sub> d'Akpro-Misséréte est composé de onze (11) programmes liés aux secteurs i) agricole, ii) genre et protection sociale, iii) environnement, iv) artisanat, culture et tourisme, v) accroissement des ressources financières locales, vi) intercommunalité et coopération décentralisée. Vingt-six (26) projets ont été prévus pour la période 2012-2016.

Au terme de sa mise en œuvre physique, il ressort que le Taux d'Exécution Physique (TEP) y compris les réalisations du fonds FADeC est de 55,98 %. Mais ce Taux d'Exécution Physique sans les réalisations du fonds FADeC est de 25,24 %. Ce faible taux d'exécution enregistré dans le cadre de la mise en œuvre de ce PDES<sub>2</sub> est dû à la mauvaise définition de certains projets, actions, objectifs stratégiques, à l'inexistence d'un système de suivi-évaluation, aux difficultés du Conseil communal dans la proposition d'actions concrètes.

➤ **Taux d'exécution financière du PDES<sub>2</sub>**

Le budget global du PDES<sub>2</sub> de la commune est de **7 649 989 751 FCFA**. Au 31 décembre 2016, le total des investissements sur l'ensemble des onze programmes est estimé à **3 713 305 025 FCFA** soit un Taux d'Exécution Financière (TEF) de 48,54 %. Le niveau de mobilisation des ressources et d'exécution des projets est une performance à l'actif de l'équipe communale qui n'a ménagé aucun effort pour saisir toutes les opportunités qui s'offraient à elle.

### ➤ **Efficacité du PDES<sub>2</sub>**

Les questions évaluatives ont permis d'analyser l'efficacité du PDES<sub>2</sub> de la commune d'Akpro-Misséré. Cette efficacité est appréciée à travers les résultats et effets observés au terme de sa mise en œuvre. Il ressort de l'évaluation :

- l'inexistence ou la faible opérationnalisation du système de suivi-évaluation ;
- le surdimensionnement des projets et programmes du cadre logique et du plan quinquennal par rapport aux ressources propres de la commune ;
- l'inaccessibilité des OSC au document du PDES<sub>2</sub>;
- l'inexistence de valeurs de référence qui ne facilite pas l'appréciation des indicateurs.

Des actions ont néanmoins été faites au cours des cinq années d'opérationnalisation du PDES<sub>2</sub> de la commune d'Akpro-Misséré. Il s'agit entre autres de :

- la réalisation de plusieurs infrastructures sociocommunitaires et des équipements dans les secteurs de l'éducation, de l'assainissement et de la santé ;
- la construction des bureaux de la mairie et des arrondissements et leurs équipements en matériels informatiques et en bureautique ;
- le renforcement des capacités des acteurs de mise en œuvre du PDES dans la maîtrise d'ouvrage communale ;
- la réalisation de séances de reddition de compte une fois par an pour informer et rendre compte aux populations de l'utilisation qui est faite des différentes ressources mobilisées pour l'investissement public au cours de la dernière année ;
- la réalisation des revues périodiques de la gestion des fonds FADeC. Les enseignements tirés à l'issue de ces revues ont contribué à l'amélioration de la mise en œuvre du PDES<sub>2</sub>.

**L'indice d'efficacité est de 0,51** ; valeur comprise entre 0,3 et 0,5 ce qui montre que la mise en œuvre du PDES<sub>2</sub> a été globalement inefficace.

### ➤ **Efficiences du PDES<sub>2</sub>**

L'efficiences du PDES<sub>2</sub> est la capacité de la commune à atteindre les objectifs au prix de la consommation optimale des ressources. L'évaluation du PDES<sub>2</sub> en termes d'efficiences a consisté à comparer les niveaux physiques d'exécution de ses projets/programmes aux taux des décaissements réalisés.

Sur cette base, on s'aperçoit que des valeurs affichées par le TEF est de l'ordre de 48,54 %, alors que le Taux de Décaissement (TD) affiche une valeur de l'ordre de 99,3 %. Par conséquent, **l'indice d'efficiences est de 0,48**. Cette valeur est inférieure à l'unité, et comprise entre 0,3 et 0,5 ce qui dénote que la mise en œuvre du PDES<sub>2</sub> a été inefficace.

Il est remarqué que celle-ci a connu des actions non inscrites dans les projets/programmes. Bien que non inscrites dans le document du PDES, ces actions réalisées ont contribué à la résolution des problèmes de la communauté. La population, en ayant conscience, les a évoquées au cours des enquêtes de terrain.

### **3.2. Evaluation du Schéma Directeur d'Aménagement de la commune d'Akpro-Misséréte**

#### **3.2.1. Présentation du SDAC d'Akpro-Misséréte**

Selon la DAT (2002), le SDAC a trois fonctions principales : une fonction de planification de l'occupation de l'espace, une fonction de cohérence des équipements dans la commune et une fonction de coordination spatiale du développement économique et social. Il tire son fondement de la loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la république du Bénin et la loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement. Cet outil occupe une place de choix dans les documents de politique d'aménagement du territoire.

C'est pourquoi son importance est soulignée par le législateur à travers l'article 84 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, l'article 17 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes et de l'article 23 de cette même loi qui fait du SDAC un préalable à l'établissement de la liste des projets d'investissement de la commune.

Dans le souci d'atteindre une planification exhaustive du développement local, la commune d'Akpro-Misséréte s'est dotée de cet outil grâce à l'appui du PRODECOM (financé par l'Union Européenne). Ce document, qui avait pour objet de fixer les orientations spatiales du développement de la commune à l'horizon 2021, devrait servir de référence dans la mise en œuvre de différents projets de développement de la commune. Mais, l'élaboration du SDAC à Akpro-Misséréte, est intervenue après l'avènement du Plan de Développement Economique et Social. Or, l'idéal aurait été l'inverse. Le Schéma Directeur d'Aménagement de la commune de la commune d'Akpro-Misséréte comprend un plan d'aménagement et un plan avant-projet de développement intercommunal. Il proposait :

- ⊕ une évolution de la commune vers le Nord et le Nord-ouest, soit une extension de l'espace urbain à l'horizon 2021 ;
- ⊕ le maintien de la taille des agglomérations rurales ;
- ⊕ la résorption du déficit en équipements socio-économiques. Ces actions concernent essentiellement les équipements éducatifs et sanitaires ;
- ⊕ la programmation des nouveaux équipements des différents secteurs socioéconomiques (éducation, santé, commerce, transport, tourisme, sport, administration, etc.) ;

- ⊕ la création d'une zone industrielle ;
- ⊕ la création d'une zone administrative et d'une zone destinée à l'accueil des activités touristiques et d'hôtellerie.

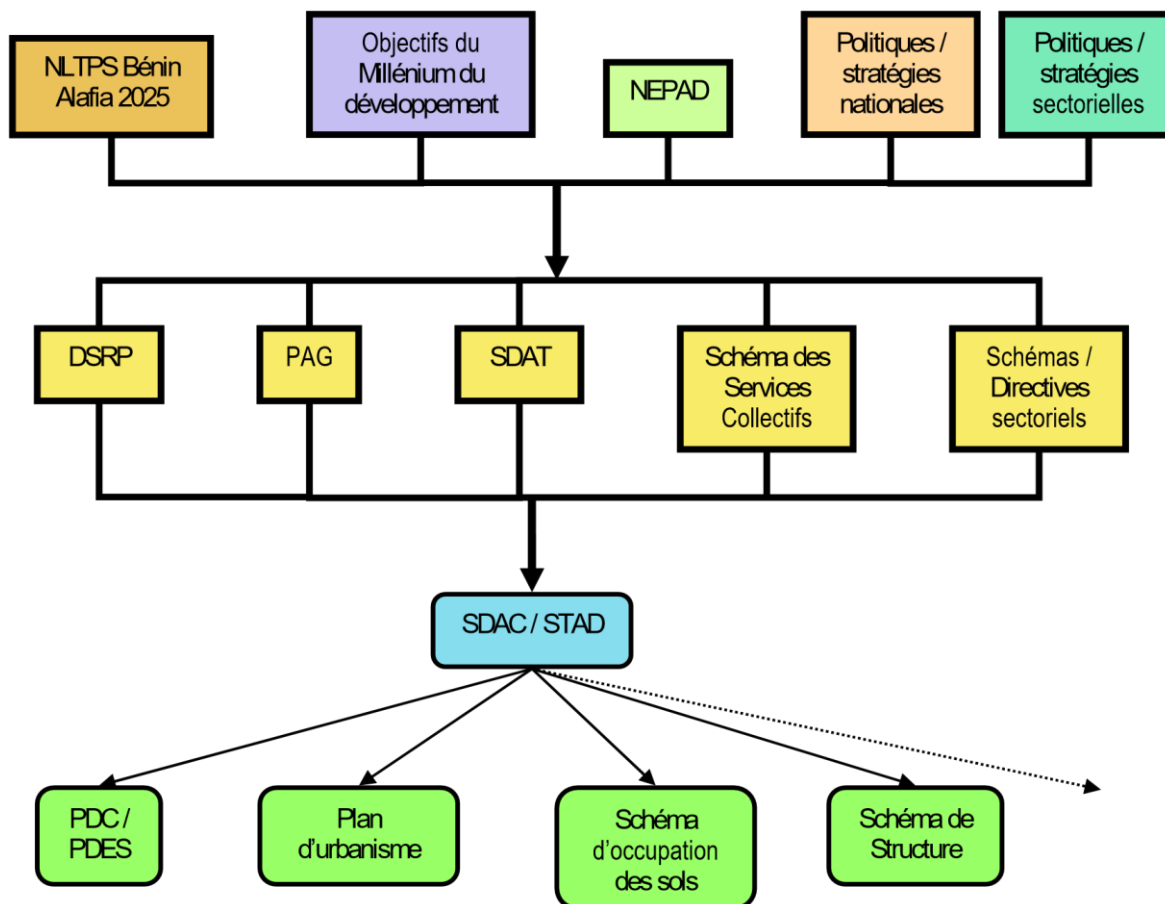
En plus de ces dispositions, ce plan prévoyait l'alimentation en eau potable des populations surtout en zone rurale. De son côté, l'assainissement a pris en compte la gestion des eaux usées (fosse sèche, fosse septique et puisards), des eaux pluviales et des déchets ménagers. Toutefois, il est à noter que ce plan n'a pas fait l'objet d'un véritable plan d'assainissement.

Ce document qui est un cadre de référence pour l'aménagement de la commune d'Akpro-Misséréte n'a pas connu un début de mise en œuvre depuis son adoption en juillet 2006. Ainsi, il ressort clairement que dans cette commune, le sous-secteur de l'aménagement du territoire et de l'urbanisation n'a pas pu bénéficier de véritables actions en dehors de quelques plans de détail d'aménagement urbain et de lotissement réalisés et mis en œuvre.

Le SDAC indique pour l'ensemble du territoire de la commune :

- une analyse du territoire communal et les axes d'intervention de son développement ;
- les objectifs d'aménagement et de gestion du territoire, en particulier dans les domaines de compétences de la commune (environnement, santé, hygiène et salubrité, enseignement primaire et maternel, alphabétisation et éducation des adultes, santé, action sociale et culturelle, services marchands et investissements économiques) ;
- l'ensemble des stratégies, programmes et règlements nationaux applicables ;
- les modalités d'application des mesures d'aménagement.

On y prévoit aussi les localisations d'activités et les installations humaines. La figure 16 montre la place du SDAC/STAD dans la hiérarchie des instruments de planification et d'orientation de développement.



**Figure 16** : Le SDAC dans la hiérarchie des instruments de planification et d'orientation de développement.

**Source** : Guide pratique d'élaboration du SDAC et enquête de terrain, mai 2017

L'analyse de la figure 15 montre que les instruments de planification et d'orientation de développement dans la commune d'Akpro-Misséréte se résume au SDAC, au PDES, au Plan d'Urbanisme, au Schéma d'Occupation des sols et au schéma de structure.

### 3.2.2. Aspects cartographiques et graphiques du SDAC

Les cartes sont des documents de support du document texte du SDAC. Dans la mesure où le SDAC est un document de cadrage et d'orientation, ses documents cartographiques et graphiques doivent répondre aux normes requises à l'échelle des territoires communaux. Les cartes du SDAC sont de deux catégories, à savoir :

- les cartes d'état des lieux (carte de situation actuelle ; carte thématique) ;
- les cartes prospectives.

Mais que retenir de la cartographie thématique du SDAC de la commune d'Akpro-Misséréte.

**Les cartes d'état des lieux (carte de situation actuelle ; carte thématique) :** Ces cartes présentent les éléments du milieu physique (topographique, sols, végétation, ressource hydrologique, ...), du milieu humain (répartition de la population, courants migratoires...) et des activités économiques. Les cartes thématiques indispensables retenues dans le cadre de l'élaboration du SDAC d'Akpro-Misséréte sont :

- la carte d'occupation des sols (différentes formations végétales, zones de pâturage, zones d'habitations, d'équipement, d'activités, etc.)
- la carte des routes et de dessertes rurales;
- la carte de contraintes et de servitudes;
- la carte d'aptitude et de potentialités;
- la carte topographique ;
- la carte de démographie ;
- la carte de densité ;
- la carte d'équipements;
- la carte de réseaux divers (réseaux d'adduction d'eau, d'électricité et de télécommunication). Ces cartes sont réalisées durant la phase diagnostic du processus d'élaboration du schéma. Mais malheureusement on note l'absence de la carte :
- de géomorphologie ;
- des orientations spatiales par domaine ;
- d'affectation du sol.

**Les cartes prospectives** qui comportent les objectifs d'aménagement et donnent une vision globale de la situation souhaitée à l'horizon du schéma ne figurent pas du tout dans la version finale du SDAC. Elles comprennent normalement :

- le schéma d'orientation spatiale (options choisies après les scénarii) qui manque cruellement ;
- le schéma de voirie (routes), pistes rurales, d'équipements et zones d'activités (horizon 15 ans) qui est absent ;
- la carte d'occupation future des sols (horizon 15 ans) qui y figure mais mal réalisée ;
- le SDAC = superposition des schémas d'orientation spatiale, de voirie et d'équipement et la carte d'occupation future des sols. On ne note pas malheureusement cette superposition.

Toutes les cartes devront avoir une certaine échelle pertinente pour les buts de l'aménagement du territoire de la commune. Pour les communes de grandes superficies comme la plupart des

communes de la région septentrionale du Bénin, il est recommandé des cartes à l'échelle de 1/50.000. Mais malheureusement cette recommandation n'est pas respectée. Il importe de signaler qu'un fond de carte est indispensable pour mieux orienter les lecteurs.

### **3.2.3. Insuffisances du SDAC d'Akpro-Misséré**

Les points essentiels découlant de l'évaluation du Schéma Directeur de 2006 énonçant les insuffisances à prendre en considération dans l'élaboration du Schéma Directeur de 2021.

- Le schéma dépend des projets de croissance. Cependant il n'existe pas de politiques de soutien ou des responsabilités clairement définies pour assurer sa mise en œuvre.
- La future fonction de chaque rôle de la commune dans la stratégie globale n'est pas définie.
- Les Stratégies pour l'environnement et l'agriculture ne sont pas clairement définies ou sont inexistantes.
- Pas de programme défini intégrant la conception, l'approbation et la mise en œuvre des composantes essentielles à savoir, les actions et les projets à réaliser.
- Les normes de planification sont obsolètes et ne sont pas réalistes pour la planification de l'occupation du sol dans la disponibilité des terres de la zone interurbaine actuelle.
- Les infrastructures sociales, de transport et de services publics ne suivent pas la croissance de la population, en particulier dans les zones de vastes extensions des terres.
- Pas de politiques, de lois ou d'initiatives gouvernementales claires visant à encourager la rénovation / densification urbaine durable par le secteur privé.
- Une volonté limitée du gouvernement dans la supervision des projets, la divulgation des informations sur les résultats du suivi entre les ministères en vue de faire connaître les plans urbains par ceux-ci de même que par les citoyens et le secteur privé. □ Une capacité de planification limitée particulièrement au niveau de la commune ainsi qu'au niveau national.
- Une flexibilité limitée des plans d'urbanisme pour s'adapter à l'urbanisation rapide et à l'évolution de l'économie
- Les plans d'urbanisme sont sans perspective majeure quant à l'espace environnant, en particulier, les terres agricoles, les bassins versants et le réseau des centres économiques régionaux
- Les actions en conformité avec les plans nationaux de protection de l'environnement, les stratégies ne sont pas mises en œuvre. Absence de données sur les conditions actuelles et le suivi de l'environnement naturel / social et la lutte contre la pollution. Pollution de l'eau /

contamination des sols dans les eaux de surface par les eaux usées inadéquates / gestion des déchets solides et l'utilisation d'engrais.

- Le retard dans la mise en œuvre des Plan de Détail Urbain compromet l'ensemble du plan.
- Laxisme et / ou non-contrôle des installations et aménagements illégaux.
- L'insuffisance de financement disponible pour mettre en œuvre les actions.
- La non-implication d'autres agences d'exécution et les organes de gouvernance peut influencer sur la réalisation du plan.
- Les projets à grande échelle du secteur privé, notamment dans les aménagements de terres pour augmenter la valeur peuvent affecter le développement spatial et les coûts d'infrastructure.
- Augmentation du nombre de voitures et des déplacements en véhicule privé.
- L'expansion urbaine incontrôlée et qui provoque un étalement désordonné des habitations.
- Manque de financement au niveau des autorités locales pour réaliser et contrôler l'aménagement.

### 3.2.4. Evaluation de la performance du Schéma Directeur de la commune d'Akpro-Misséréte

L'évaluation de la performance du Schéma Directeur de la commune d'Akpro-Misséréte est présentée dans les cinq tableaux suivants, chacun étant axé sur les principaux points mis en évidence au cours des travaux de terrain de même que sur les éléments pertinents de « l'indice d'évaluation ». Le tableau XV expose la pertinence des objectifs du Schéma Directeur.

**Tableau XV :** Evaluation des objectifs du Schéma Directeur d'Aménagement de la commune

OBJECTIFS	PERFORMANCE ET OBSERVATIONS
Améliorer les conditions de vie et l'environnement urbain	Considéré comme pas rempli vu qu'il n'y a aucune preuve significative de l'amélioration de l'environnement urbain
Améliorer les moyens d'accès aux services urbains pour la majorité de la population	En cours bien que de nombreuses zones sont peu pourvues ou ont des installations communautaires inadéquates
Croissance spatiale lente de la ville, réduction du coût élevé de la vie urbaine en construisant de nouvelles maisons dans des zones densément peuplées.	La croissance en termes d'expansion n'a pas été à la mesure envisagée. Cependant, l'on a noté une densification anarchique et spontanée à travers la commune.
Améliorer l'accès aux communes et au transport intercommunal	Mise en œuvre partielle. La majorité des routes stratégiques proposées et tous les passages d'eau ne sont pas encore terminés. Le Transport public global est en cours de développement à savoir un plus vaste réseau de bus, mais aucun des projets routiers n'est réalisé.
Améliorer les zones d'activités mixtes (emplois, les industries, les zones commerciales et résidentielles) afin de	Pas réalisé

réduire la grande quantité de déplacements des travailleurs.	
Fournir une meilleure connexion entre la commune de Misséré et de ses 5 communes environnantes (Porto-Novo, Avrankou, Sakété, Adjohoun et Dangbo)	Les principales voies de connexions projetées n'ont pas encore été réalisées.
<input type="checkbox"/> <b>Relativement à l'actuel Aménagement de la commune</b>	
Six objectifs sus-mentionnés	Tous sont encore pertinents au Schéma Directeur 2006. Cependant, des objectifs additionnels sont requis pour la zone de la couverture du plan.
<input type="checkbox"/> <b>Appuyer les Projets pertinents de la commune</b>	
Les objectifs, buts et programme d'action prioritaire des projets à l'horizon 2025	Un ensemble élargi d'objectifs sera nécessaire pour permettre le développement, notamment pour : le tourisme, l'artisanat, les femmes, la famille et de l'enfant, l'agriculture, l'éducation, l'assainissement, la santé, la réduction de la pauvreté, etc.
<input type="checkbox"/> <b>Appuyer les politiques sectorielles pertinentes</b>	
- Protection du patrimoine mondial, ainsi que du patrimoine culturel, architectural, et naturel - Protection, conservation, développement et promotion des monuments historiques et des sites culturels	Pas considéré comme un objectif majeur dans le Schéma Directeur.
Economie et Finances/Cadastre - Contrôler la fragmentation de la population urbaine dans le but d'augmenter les recettes de la commune en termes de taxe foncière - Assurer la sécurité des terres dans les zones urbaines.	Pas considéré comme un objectif majeur dans le Schéma Directeur.
<input type="checkbox"/> <b>Appuyer la future « Croissance intelligente »</b>	
Des quartiers compacts	Implicite dans l'objectif mais absence de politiques d'orientation
Développement orienté vers le transport	Implicite dans l'objectif mais absence de politiques d'orientation
Une conception favorable aux piétons et aux engins à deux roues	N'est pas une stratégie ciblée
Développement à usage mixte	Implicite dans l'objectif mais absence de politiques d'orientation
Introduction de logements abordables	Implicite dans l'objectif mais absence de politiques d'orientation
Création de parcs et espaces récréatifs	N'est pas une stratégie ciblée
Préservation de l'habitat naturel	Pas considéré comme un objectif majeur dans le Schéma Directeur.
Préservation des monuments historiques et culturels	Pas abordé dans les objectifs
Interdiction de l'aménagement en vue de protéger les espaces naturels et agricoles.	Pas considéré comme un objectif majeur mais partiellement abordé dans le Schéma Directeur. Absence de politiques d'orientation.
Système de contrôle des politiques de développement	Sa mise en place n'est pas abordée dans les objectifs

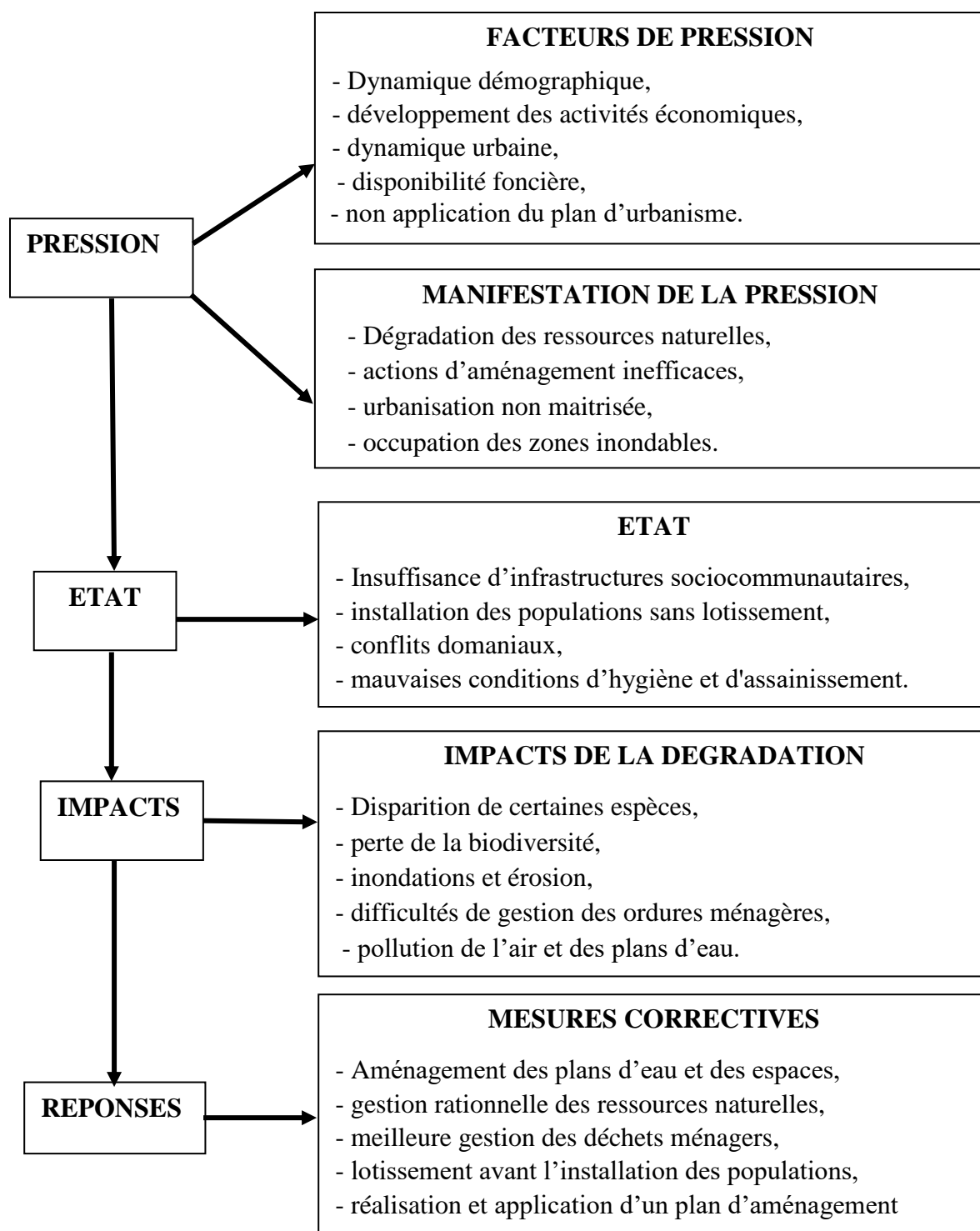
**Source :** Enquête de terrain, juillet 2018

L'analyse du tableau XIV montre que les politiques sectorielles pertinentes ne sont pas considérées comme un objectif majeur dans le Schéma Directeur. De même, la plupart des objectifs de planification spatiale de la commune ne sont pas respectés.

### **3.3. Plan de détail d'Aménagement Urbain et de Lotissement (PAUL)**

Le plan d'urbanisme de détail d'aménagement ou plan de lotissement précise l'équipement d'une zone ou d'un secteur de même que les règles juridiques d'utilisation du sol. Il vise à mettre à la disposition des populations, à partir d'un terrain nu, des parcelles aménagées et viabilisées. Il présente comme avantage une utilisation cohérente de l'espace.

D'après les informations collectées sur le terrain, la commune n'a réalisé un véritable plan d'urbanisme de détail d'aménagement. Les opérations de lotissement se font dans un désordre parfait sans respect des textes. Le modèle explicatif présenté par la figure 17 montre les implications de la mauvaise gouvernance environnementale dans la commune d'Akpro-Misséré.



**Figure 17 : Bilan de la gouvernance environnementale et ses implications selon le modèle PEIR**

De l'analyse de la figure 17, il ressort que la mauvaise gouvernance environnementale locale dans la communes d'Akpro - Misséréte engendre la dégradation de l'environnement. La dynamique démographique et le développement des activités économiques provoquent la dégradation du couvert végétal, l'inondation des centres urbains, l'érosion du sol, les

difficultés de gestion des ordures ménagères, la pollution de l'air et des plans d'eau. Au regard des faiblesses recensées dans la mobilisation des ressources propres et des problèmes environnementaux observés, quelles sont les limites de la mise en œuvre des outils de planification et les perspectives de développement de la commune d'Akpro-Misséré ?

## **CHAPITRE IV : LIMITES DE LA MISE EN ŒUVRE DES OUTILS DE PLANIFICATION ET PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNE D'AKPRO - MISSERETE**

Pour assurer un développement durable de cette commune, il est très important de promouvoir la bonne gouvernance des affaires publiques locales. Des mesures sont proposées à cet effet à l'endroit de tous les acteurs intervenant dans le processus de développement local.

### **4.1. Limites de la mise en œuvre des outils de la Planification Locale**

#### **4.1.1. Insuffisances liées aux PDES**

Les deux PDES de la commune d'Akpro-Misséréte ont prévu un dispositif de suivi et évaluation. Mais force est de constater que la commune n'a pas installé ces dispositifs. Ces dispositifs sont donc restés non fonctionnels faute de moyens et de personnels compétents. Cet état de chose explique les faiblesses notées dans la mise en œuvre des PDES. Il est ainsi remarqué que les réalisations faites au profit des communautés à la base dans le cadre de la mise œuvre des PDES n'ont pu bénéficier d'un mécanisme de relais communautaires pour leur suivi et le rapport d'informations relatives à ces réalisations particulièrement de la gestion qui en est faite par les communautés à la base. En conséquence, les PDES ont souffert d'un manque d'outil de pilotage stratégique permettant à la fois aux élus locaux d'assurer convenablement la fonction de reddition des comptes axée sur les résultats à la population telle que le stipulent les textes de lois sur la décentralisation.

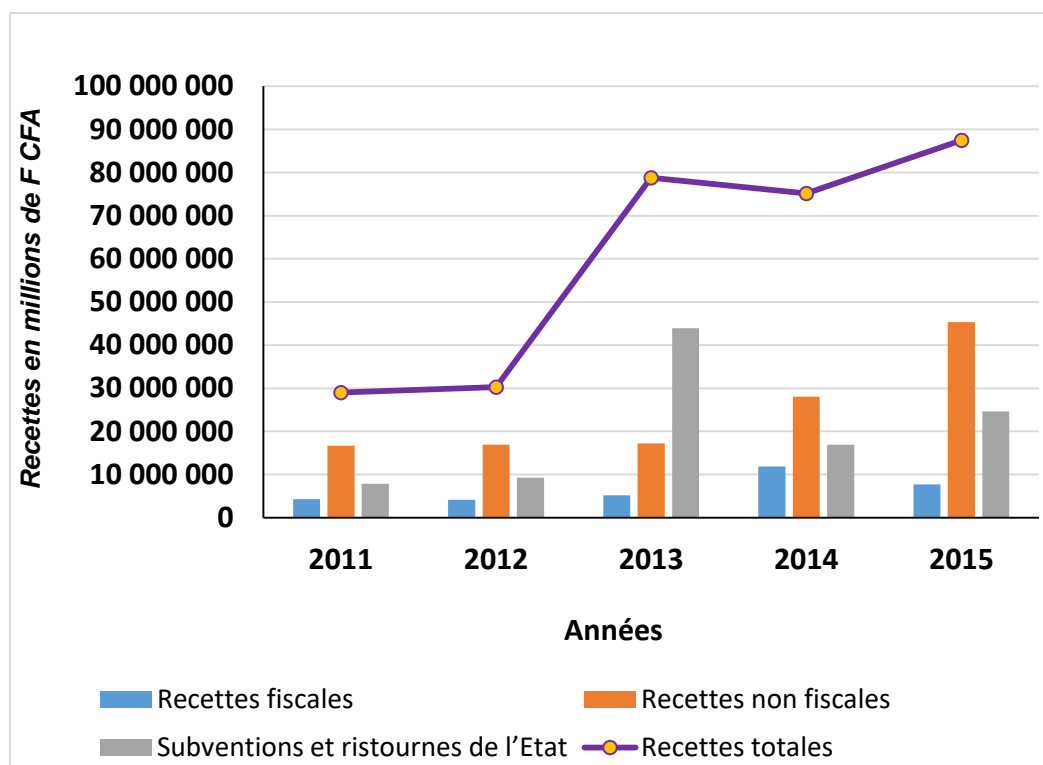
En plus de ces facteurs limitant la mise en œuvre des PDES, il est noté le faible niveau d'appropriation de la Planification Locale par les acteurs locaux du fait de l'insuffisante maîtrise de la démarche liée à la faiblesse de leurs compétences en la matière, de la prise en charge quasi-inexistante par la collectivité locale, des frais liés à l'élaboration des Plans Locaux de Développement. Cet état de chose peut justifier le manque d'intérêt des élus dans le pilotage du processus. Les autorités communales doivent renforcer leurs capacités de mobilisation des ressources propres afin de faire face aux problèmes de développement de leur localité. Ceci passe par la mobilisation des acteurs locaux (ONG, Organisations paysannes, populations, etc.) autour des projets de développement.

De l'évaluation des deux PDES et des autres documents de planification locale, il ressort comme insuffisances techniques :

- ❖ le manque de précision observé dans la programmation notamment en ce qui concerne la localisation des projets (presque aucun projet n'a été spatialement projeté) ;
- ❖ l'inexistence ou imprécision des indicateurs quantifiables (nombre de modules de classes ou de centre de santé à construire, nombre de sensibilisations à faire dans l'année, etc.) ;
- ❖ la difficulté à évaluer financièrement l'exécution de certaines actions car bien qu'inscrites au PDES, leurs réalisations échappent au contrôle communal ;
- ❖ le manque de financement du PDES ;
- ❖ le manque de prise en compte dans le PDES de certains projets importants tels que le domaine de l'eau potable ;
- ❖ le manque d'intérêt du PDES par les acteurs ;
- ❖ la politisation du choix des localisations du projet du PDES ;
- ❖ la méconnaissance par la population de l'existence du PDES ;
- ❖ le difficile accès aux résultats mensuels des activités au niveau de certains acteurs ;
- ❖ l'élaboration de la tranche annuelle du PDES reposant le plus souvent sur une seule personne ;
- ❖ l'élaboration des dossiers technique et financier des projets inscrits au PDES abandonnée au service technique de la mairie ;
- ❖ la non intégration du TAI dans le budget communal au cours de son élaboration ;
- ❖ l'insuffisance de la loi N° 2007-28 du 23 novembre 2007 fixant les règles particulières applicables aux élections des membres des conseillers communaux ou municipaux et des membres des conseillers de village ou de quartier de ville en République du Bénin qui dispose en son article 13, alinéa 2 que : « Les candidats aux fonctions de conseiller doivent savoir lire et écrire le français » favorise l'élection des autorités locales sans niveau intellectuel minimum ; ce qui joue conséquemment sur l'atteinte des objectifs du PDES.

#### **4.1.2. Difficultés liées à la mobilisation des ressources propres**

Dans la commune, l'impôt est la source principale des recettes de la commune. Il détermine le volume des ressources propres utilisées par les collectivités sans le recours à des transferts monétaires et indique donc la notion du niveau d'indépendance financière (Koussihouédé, 2005). Mais force est de constater que dans cette commune, l'environnement n'est pas favorable au recouvrement des impôts et taxes. Il est caractérisé par un incivisme généralisé. La figure 18 présente l'évolution des taux de réalisation des taxes et impôts par rapport aux émissions.



**Figure 18** : Evolution des recettes de la commune d'Akpro-Misséré de 2011 à 2015

**Source** : Comptes administratifs de la commune

Il ressort de l'analyse des comptes ci-dessus, une amélioration sensible des recettes totales qui se sont accrues sur la période 2011-2015 avec un taux annuel moyen d'accroissement de 24,7 %. Mais, leur niveau demeure faible lorsqu'on considère la moyenne départementale (Ouémé) qui est de 219,156 millions pour l'exercice 2011 contre 78,776 millions pour Akpro-Misséré. Les recettes totales sont estimées en 2011 à 1 210,31 F.CFA par habitant contre 1 034,43 F.CFA par habitant en 2015 soit un accroissement de 17,0 %.

En 2012, les autorités de la commune d'Akpro-Misséré, avec le maire en tête, ont organisé une tournée, dans les localités abritant les marchés, pour sensibiliser la population sur la nécessité de prélever les taxes dans les différents marchés. D'après les informations recueillies auprès des agents collecteurs, les commerçants qui occupent les boutiques et magasins construits par la mairie ne payent pas souvent leurs redevances. L'attribution de ces boutiques se base plus sur les considérations politiques. En effet, la plupart de ces commerçants sont les militants du parti de l'équipe majoritaire qui gouverne la commune. La politisation de l'administration communale constitue ainsi un frein pour le développement local. Les photos 12 et 13 de la planche montrent des boutiques et hangars construits par la mairie grâce au financement du FADeC.



**Photo 8 :** Hangars construits par la mairie construites dans l'arrondissement de Vakon



**Photo 9 :** Des boutiques de ventes à Katagon

**Planche 4 :** Deux modules de classe construits en matériaux définitifs

**Prise de vue :** Honvo, mai 2017

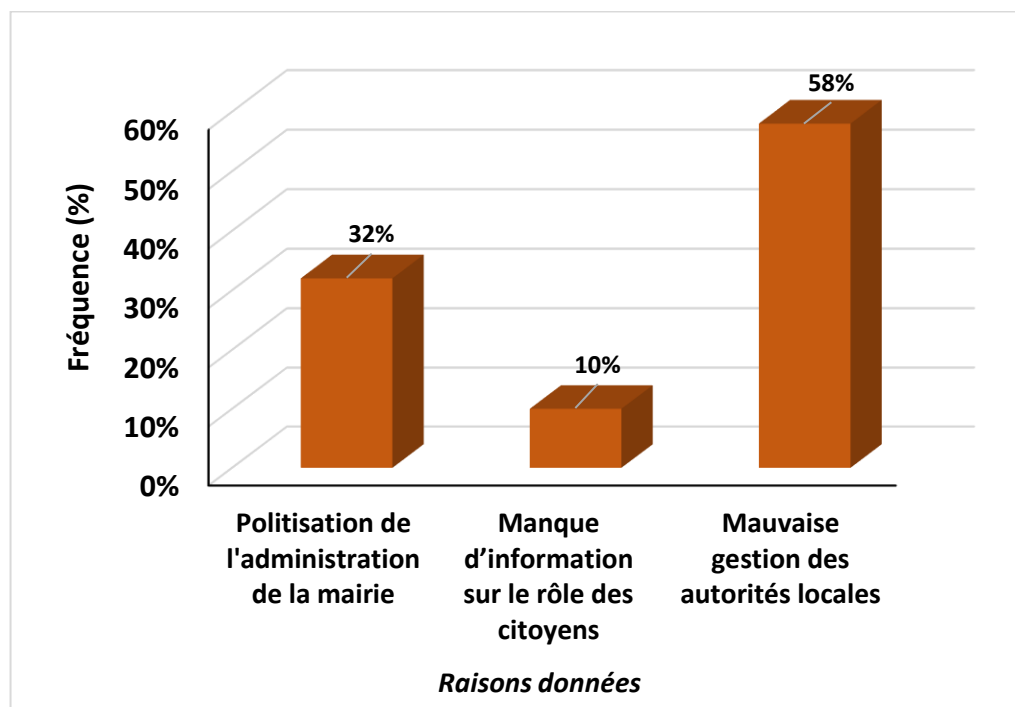
La photo 8 illustre des hangars construits en matériaux définitifs dans le marché de Vakon Attinsato pour soulager les peines des populations contre les intempéries. Mais aux dires des autorités, les commerçants ne s'acquittent pas des taxes mensuelles. La photo 9 montre une boutique de 4 cabines construite par la mairie grâce au financement du PSDCC en 2016.

#### **4.1.3. Faible participation des populations aux projets**

La participation des populations aux actions du développement est perçue comme la clé de voûte de toute politique de développement économique (Ogouwalé, 2002). Cette participation des populations est un gage de transparence et d'efficacité dans la gestion des questions de développement.

Dans la commune d'Akpro-Missérété, les comités de suivi des projets installés à travers les Associations de Développement Villageois éprouvent assez de difficultés dans la mobilisation des contreparties des populations bénéficiaires des projets communautaires. Ceci s'explique par un manque d'information sur le rôle des citoyens dans le processus de développement de leur localité. Dans cette commune, le budget annuel n'est pas vulgarisé. Ce document n'est pas accessible aux différents acteurs et principalement à la population. Il est noté également une opacité autour de la gestion budgétaire (absence de compte rendu de l'utilisation des impôts et des taxes collectés). En absence d'une stratégie opérationnelle de communication, plusieurs acteurs communaux sont tout simplement exclus de la gestion des affaires. Cet état de chose explique la non-participation d'une frange de la population aux actions de développement. La

figure 19 présente les raisons évoquées par les enquêtés pour justifier leur refus de participation aux projets communautaires.



**Figure 19 :** Raisons du refus des populations de participer aux projets communautaires

**Sources des données :** Travaux de terrain, mars 2017

Il ressort de la figure 19 que la mauvaise gestion des autorités (58 % des enquêtés), la forte politisation de l'administration de la mairie (32 % des enquêtés) et le déficit d'information sur le rôle des citoyens (10 % des enquêtés), sont les éléments qui expliquent la faible participation des populations aux projets communautaires.

#### **4.2. Perspectives de développement de la commune d'Akpro-Misséré**

Les communes continuent de subir les conséquences des ambiguïtés qui caractérisent le cadre juridique de la réforme des collectivités territoriales et des failles dans la mise en œuvre de la décentralisation démocratique au Bénin. Ainsi, dans le but de permettre une bonne gouvernance locale des affaires, l'Etat en collaboration avec les autres acteurs doivent améliorer le cadre juridique actuel en prenant des textes modificatifs et complémentaires.

La loi laisse la possibilité à toute personne créditée d'un soutien politique ou populaire de briguer le mandat communal ou municipal. Or, la gestion d'une commune nécessite certaines aptitudes de la part des dirigeants, car les compétences transférées aux communes dans le souci d'un développement organisé à la base sont nombreuses, complexes et parfois difficiles à gérer.

#### **4.2.1. Transférer toutes les compétences aux communes**

Dans la commune d'Akpro-Misséré, les autorités locales se plaignent du fait que la loi ne leur donne pas une autonomie financière. Cet état de fait vient s'ajouter à la question du transfert de compétences. Ainsi, à l'instar des autres communes du Bénin, Akpro-Misséré se trouvent confrontées au non-transfert de certaines compétences, surtout financières, pourtant reconnues aux communes mais qui restent concentrées entre les mains du pouvoir central. Il serait judicieux que l'Etat accorde à cette commune les ressources financières nécessaires pour la réalisation des infrastructures dans les domaines scolaire, sanitaire, eau et des loisirs.

#### **4.2.2. Dispositif financier devant accompagner le processus de développement local**

Le retard qu'accuse l'Etat dans la mise à disposition du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) au profit des communes affecte l'exécution des projets initiés au niveau local.

De même, les procédures auxquelles les partenaires sont soumis pour approvisionner les comptes des collectivités locales sont trop contraignantes. La loi interdit aux communes d'ouvrir des comptes parallèles. Pour donner un appui financier à une commune, il faut recourir aux services du trésor public à Cotonou. Cette situation a entravé la mise en œuvre de plusieurs Programmes d'Appui dans la commune. A cela s'ajoutent les difficultés de décaissement des fonds logés au trésor public. Les lenteurs observées dans les mouvements de fonds ont un impact négatif sur le rythme de réalisation des investissements programmés. Les projets élaborés par la commune n'ont pu être exécutés faute de décaissement des fonds. Les retards accusés par les entreprises dans l'exécution des travaux sont dus à la lenteur des procédures administratives pour le paiement de leurs prestations ; ce qui n'est pas sans conséquences parfois fâcheuses sur la qualité des ouvrages.

#### **4.2.3. Rôles des autorités locales**

Dans le contexte de la décentralisation, les collectivités devront impérativement développer des stratégies efficaces de mobilisation des ressources pour répondre aux nombreux défis de développement de leur territoire.

### 4.3. Proposition d'un dispositif de mise en œuvre du PDC

Pour une exécution correcte du Plan de Développement Communal, il importe qu'un dispositif soit mis en place dans la commune. Ce cadre institutionnel sera chargé de rendre opérationnel le plan de développement.

Selon les lois de la décentralisation, l'exécution du PDC relève de la compétence du Maire. Mais, en raison de la complexité et de la spécificité du PDC, un appui technique est nécessaire. Eu égard à cela, il est proposé la création :

- ❖ d'un cadre de concertation ayant en son sein des sous commissions techniques relatives aux différents programmes.

Ce cadre de concertation sera composé :

- des membres du conseil communal ;
  - du Chef du Service de la Planification et du Développement ;
  - des Chefs des Services Déconcentrés ;
  - des ONG locales ;
  - des représentants des Associations de développement ;
  - du représentant des femmes.
- ❖ d'une Commission Communale du Plan de Développement (CC/PD). Cette commission sera la structure opérationnelle. Elle proposera en son sein un organe exécutif et de mise en œuvre du PDC avec un Secrétaire permanent. Cet organe aura pour rôle :
    - d'élaborer les tranches annuelles du PDC ;
    - d'élaborer les dossiers techniques et financiers ;
    - de veiller à la mise en œuvre des tranches annuelles du PDC ;
    - de définir les conditions de l'exécution des actions ;
    - de suivre et évaluer la mise en œuvre du PDC ;
    - d'élaborer les stratégies de communication et de mobilisation des ressources.

La Commission Communale du Plan de Développement et l'organe exécutif seront créés par arrêté du Maire qui en déterminera la composition et les attributions. Toutefois, il serait préférable de choisir des personnes remplissant les critères de disponibilité, de connaissance du PDC, de capacité intellectuelle et esprit de sacrifice. Cet organe exécutif sera chargé du suivi et de l'évaluation dont il rendra compte à la Commission Communale du Plan de Développement qui, à son tour rendra compte au Conseil Communal.

Le suivi est un volet permanent qui donne aux acteurs et partenaires du PDC des indicateurs sur le niveau d'exécution du PDC. Il propose au besoin des mesures correctives permettant

d'améliorer la qualité des actions du plan et de mettre à la disposition des bailleurs de fonds et autres partenaires de la commune des informations susceptibles de confirmer la crédibilité des élus locaux et autres structures chargées de la mise en application du PDC.

En ce qui concerne l'évaluation, il est préférable que l'exécution du PDC soit évaluée au moins deux fois avant son terme. Une évaluation à mi-parcours et une autre à la fin de la durée du PDC permettront de vérifier l'impact réel de ce plan sur la vie des populations.

La réussite du PDC implique la détermination d'une politique de communication soigneusement élaborée, qui permette une visibilité totale au niveau de tous les acteurs de développement. Cette transparence est une garantie de la participation de tous à la réalisation des différentes tranches du plan et permettra de susciter l'adhésion sans hésitation des personnes pouvant éventuellement contribuer à la mobilisation des ressources. Puisque cette mobilisation des ressources est indispensable pour le financement des projets du PDC, la commune a le devoir de :

- améliorer ses recettes fiscales et non fiscales à travers un suivi rigoureux ;
- renforcer sa capacité d'investissement en maîtrisant ses charges de fonctionnement.
- renforcer la participation des acteurs privés et des opérateurs économiques qui peuvent participer au financement des activités du plan par des dons et legs, des souscriptions volontaires et autres ;
- saisir les opportunités qu'offre l'Etat ;
- renforcer la participation des communautés bénéficiaires pour l'aboutissement des investissements et autres projets indexé par le PDC ;
- utiliser au maximum, les personnes ressources de la diaspora pour appuyer la coopération décentralisée ;
- rechercher à travers une campagne périodique de communication, des partenaires ou des investisseurs à intéresser aux différents projets inscrits au PDC.

La mise en place de dispositif de mise en œuvre du PDC permettra la prise en compte de l'aspect genre et développement dans les différentes actions à mettre en place, la répartition équitable des richesses, la durabilité des équipements pour une utilisation à long terme. Les projets réalisés seront compatibles avec la loi cadre sur l'environnement et comporter la participation effective des communautés bénéficiaires qui doivent en ressentir l'impact concret sur l'amélioration de leurs conditions de vie. Le tableau XV présente le récapitulatif des recommandations à l'endroit du maire de la commune d'Akpro-Misséré.

**Tableau XV : Tableau récapitulatif des recommandations**

N°	Recommandations	Acteur principal chargé de la mise en œuvre de la recommandation
1-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vulgariser le schéma de circulation de l'information au niveau de tous les chefs de service de la mairie en général, et des chefs des Affaires financières, des Affaires domaniales, des Affaires économiques et du Service technique en particulier en insistant sur le rôle du SG ;</li> <li>- Rejeter tout document soumis à sa signature s'il n'est revêtu du visa du SG</li> </ul>	<b>Le Maire</b>
2-	Prendre les dispositions nécessaires pour la réalisation du projet de construction du Service de l'Information, de la Communication, des Archives et de la Documentation (SICAD) de la Mairie où il est prévu d'aménager une salle destinée à l'information du public	<b>Le Maire</b>
3-	Organiser annuellement une séance de reddition de compte pour intégrer les préoccupations pertinentes des populations dans la politique de développement	<b>Le Maire</b>
4-	Recruter un agent ayant le profil requis pour faire office de spécialiste en passation des marchés ou procéder au renforcement des capacités du personnel existant	<b>Le Maire</b>
5-	Instruire son secrétariat aux fins de l'élaboration d'un rapport annuel d'activité des organes de passation de marché	<b>La PRMP</b>
6-	Instruire le SG afin qu'il veille au suivi correct des chantiers par le C/ST et que les mesures prévues aux contrats en cas de défaillance soient mises en œuvre le cas échéant	<b>Le Maire</b>
7-	Instruire le SG afin qu'il veille au bon classement et archivage des documents dans tous les services, notamment, les copies des bordereaux de transfert de recette au niveau du Service des Affaires Financières	<b>Le Maire</b>
8-	Instruire le RFO afin qu'il veille à l'ouverture et à la tenue des documents et livres comptables conformément à la réglementation en vigueur	<b>Le RGF</b>
9-	Instruire le SG afin qu'il veille au suivi correct et à l'élaboration par le C/ST des rapports de suivi et de contrôle appropriés	<b>Le Maire</b>
10-	Veiller à ce que les emplacements prévus pour abriter les infrastructures conviennent bien à la nature de ces dernières	<b>Le Maire</b>

**Source :** Enquête de terrain, juillet 2018

## **Conclusion**

Le PDC n'est qu'un outil permettant à la commune de mieux programmer et coordonner ses actions de développement. Sa réussite passe d'abord par une bonne organisation de sa mise en œuvre, qui engage les différents acteurs. Le plan n'est donc pas l'affaire de l'Administration locale ou d'un partenaire donné. L'implication d'une population informée et motivée est un gage de succès. Le dynamisme et la compétence du Maire et du Conseil Communal sont également des atouts majeurs. Ces facteurs endogènes constituent les conditions de base pour l'attraction et la fécondation des appuis extérieurs en vue de la réalisation des objectifs du plan de développement.

Des travaux des recherches sur l'évaluation des documents de planification spatiale de la commune, il ressort qu'en dépit de la mise en œuvre d'une bonne partie des programmes et projets des deux PDES et du SDAC par la commune d'Akpro-Misséré, leur gestion recèle encore des insuffisances, tant au plan et, l'actuelle division en charge des archives et en dotant ce service des ressources de divers ordres nécessaires pour un archivage correct des documents. Le non-respect du circuit de l'information se traduisant par le non-enregistrement systématique du courrier à l'arrivée et sa non-affectation régulière dans certains cas, est préjudiciable à la mairie, en particulier dans le cadre des opérations de dépenses et de mesure de performance et constitue une entorse au respect de la hiérarchie. Le rétablissement du Secrétaire Général de la commune dans la plénitude de ses fonctions constituerait une avancée considérable dans le sens de la correction de ces insuffisances.

Au plan financier, le recrutement de personnel qualifié d'une part, et l'appropriation par les organes de passation des marchés des dispositions du code des marchés publics et délégation de services publics d'autre part, constituent des conditions sine qua non pour accroître le taux de consommation des ressources financières en général et l'exécution des dépenses dans le respect du cadre réglementaire en vigueur en la matière. En outre, un suivi correct des chantiers assorti de rapports périodiques destinés à l'Autorité Contractante lui permettra de prendre en temps opportun les mesures idoines, non seulement pour éviter l'accumulation de ressources oisives, voire les abandons de chantiers, mais également de favoriser la mise en service à bonne date des infrastructures en vue de la satisfaction des besoins des populations.

Au plan comptable, le Secrétaire Général devra s'assurer du classement correct des pièces justificatives par le Chef du Service des Affaires Financières et Economiques. En outre, il urge de sécuriser le patrimoine de la commune par, entre autres, la mise en place et la tenue régulière de la comptabilité- matières appuyée de la réalisation régulière d'un inventaire annuel.

Au total, l'Exécutif communal gagnerait, pour l'amélioration de sa gestion, à mettre en place un comité de suivi de la mise en œuvre du plan d'action qu'il aura élaboré. Ce comité devra adresser au Maire un rapport périodique assorti de suggestions.

Par ailleurs, l'exécution du plan dépendra des efforts des tiers et donc de la capacité « managériale » et de « marketing » avec laquelle la Commune arrivera à convaincre ses partenaires et à « drainer » des financements pour le développement d'Akpro-Misséréti. Il importe alors de mettre en place un cadre institutionnel approprié et de disposer d'une bonne stratégie de communication. L'objectif de ce dispositif de mise en œuvre du plan est de parvenir à une appropriation totale du plan par la population et à son soutien par la communauté nationale et internationale.

Notons par ailleurs que, le suivi est une fonction permanente qui vise essentiellement à fournir aux services de gestion du PDC et aux parties prenantes des indications sur les progrès réalisés. Il permettra d'identifier et d'évaluer les problèmes potentiels et le succès du PDC. Il fournira la base des mesures correctives destinées à améliorer la qualité des actions du plan et d'informer régulièrement les populations et les bailleurs de fonds pour maintenir la crédibilité des élus locaux et des structures chargées de l'exécution. L'évaluation est un exercice de durée limitée qui vise à apprécier systématiquement et objectivement la pertinence, la performance et les succès des programmes et projets du PDC. Il est souhaitable que le PDC soit évalué deux fois avant son terme. Une évaluation à mi-parcours et une évaluation au terme du plan qui permettra de vérifier si ce plan a eu un impact concret sur les populations. Partie prenante du cycle de planification, le suivi et l'évaluation sont des instruments qui permettront d'améliorer la qualité et l'exécution du plan. S'appuyant sur le cadre logique du plan de développement et les paramètres qui y sont contenus, la Cellule de Pilotage devra élaborer et mettre en œuvre un plan de suivi et d'évaluation.

## BIBLIOGRAPHIE

1. **ADCF et Marie-conseils (2009)** : Les outils et interventions des communautés sur l'urbanisme et l'aménagement. 101 p.
2. **AKOBI, K. I. (2009)** : Comment promouvoir le développement local dans le contexte de la décentralisation au Bénin ? Cotonou, Editions Ruisseaux d'Afrique, 494 p.
3. **AMADOU, M. (2008)** : La problématique de la communication dans la gouvernance locale au Bénin : le cas de la commune de Savè ; Master en développement communautaire ; 82p
4. **ANCB (2007)** : Rapport général sur l'auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin.
5. **ANTONI, J. et THEVENOT, J., (2006)** : La modélisation : un outil d'aide a la planification territoriale ; 11 p.
6. **BALLO, Z., (2008)** : Décentralisation en Côte-d'Ivoire : Bilan du fonctionnement des conseils généraux et districts ; 34 p.
7. **BEAURAIN, C. (2004)** : Gouvernance environnementale locale et comportement économique : un nouvel éclairage sur l'articulation du temps et de l'espace. In Revue Développement Durable et Territoires, dossier n°2 Gouvernance locale et Développement Durable, 19 p.
8. Bénin : élément d'information statistique. Cotonou, Edition centre africain d'action et de recherche en éducation et culture, 100 p.
9. **BERTRAND, N. et MOQUY, P. (2001)** : La gouvernance locale, un retour à la proximité.
10. **BIAOU, G. (1996)** : Pouvoir local et gestion des ressources naturelles au Bénin. in Bierschenk Th, et al, Institutions et Technologies pour le développement rural en Afrique de l'Ouest, Cotonou, Margraf Verlag, pp 203-211.
11. **CGLU, (2007)** : La décentralisation et la démocratie dans le monde : Résumé exécutif ; 70p
12. **CISSE F. M. et EYNDE, K. V. (2006)** : Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale » : Etude de terrain : le Bénin ; 78 p.
13. Cotonou, 213 p.
14. **DGCID, (2006)** : Etude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud ; 133 p.
15. **DIAMONT, (2008)** : Gestion de l'espace : les outils du développement territoriale ; 4p
16. **DOSSOU-GUEDEGBE, O. V. (2005)** : Contribution de l'évaluation environnementale stratégique (EES) à l'aménagement du territoire : cas du plan directeur d'aménagement du

plateau d'Abomey-Calavi (République du Bénin). Thèse de Doctorat Unique, Abomey Calavi, Bénin, 348 p.

- DOSSOU-GUEDEGBE, O. V. (2010) :** Etude et Evaluation de projets d'Aménagement, ABE, 21 p.
- 17. DPNPR (2008) :** Méthodologie de la planification locale, 27 p.
- 18. DREAL Rhône-Alpes (2014) :** L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, 8 p.
- 19. Economie rurale, n°280, pp. 77-95.**
- 20. Eduscol (2010) :** Aménagement, développement et prospective des territoires. Ressources pour la classe de première des séries générales – BO spécial n°9 du 30 septembre 2010, 5 p.
- 21. FANGNON, B. (2012) :** Qualité des sols, systèmes de production agricole et impacts environnementaux et socio-économiques dans le département du Couffo au sud-ouest du Bénin. Thèse de doctorat, UAC/EDP, 308 p.
- 22. FENU (2001) :** La décentralisation et la gouvernance locale en Afrique. Symposium du Cap, Afrique du Sud, 110 p.
- 23. GDOURA, M., (2012) :** La planification urbaine : quelle évolution des instruments et des acteurs? Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation. Séminaire de la Planification urbaine. Tunis, 5 – 6 et 7 Juin 2012, 18 p.
- 24. GEORGE, P. et VERGER, F. (2006) :** Dictionnaire de la Géographie, 9<sup>ème</sup> édition. Paris, PUF, 472 p.
- 25. GIGNOUX J., (2006) :** Évaluations ex ante et ex post d'un programme d'allocations scolaires conditionnées au Mexique, Economie & prévision, page 174
- 26. GNELE, J. C. (2010) :** Dynamiques de planification urbaine et perspectives de développement durable à Cotonou (République du Bénin). Thèse de doctorat, UAC/EDP, 340 p.
- 27. GREENWOOD, M. (2013) :** L'espace public dans les documents de planification de Montpellier et sa région, 2 p.
- 28. HAMINA, Y. et ABBAS, L. (2015) :** Evolution des instruments de planification spatiale et de gestion urbaine en Algérie ; 129 p.
- 29. HOUINSA. D. G. et al. (2008) :** Guide d'élaboration du plan de développement communal ; Nov.2008. 95 p.
- 30. HOUINSOU, T. A. (2013) :** Infrastructure de transport routier et structuration de l'espace au Sud-Bénin. Thèse unique de Doctorat en Géographie, FLASH/UAC, 271 p.

31. **HOUNSOUNON, D. (2016)** : Décentralisation et de l'offre de services socio-publics en Afrique subsaharienne ; 31 p.
32. **KY, A. (2010)** : Décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle. Thèse de Doctorat à la Faculté des Sciences Economiques et Sociales de l'Université de Fribourg (Suisse), 256 p.
33. **LAKHDAR HAMINA, et Y. ABBAS. L. (2015)** : Évolution des instruments de planification spatiale et de gestion urbaine en Algérie. Revue Roumaine de Géographie, Volume 5 / Numéro 11, Eté 2015 p. 104-129
34. **LARDON, S. et PIVETEAU, V. (1995)** : Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux. Paris, Editions de l'Aube, Datar, pp. 109-129.
35. **LEFEVRE, C. (1998)**: Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review International Journal of Urban and Regional Research, 22, 1, pp. 9-25.
36. **LEVY, J. , et LUSSAULT, M. (2003)** : Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Paris, Belin, p.720-721
37. **LOINGER, G. et SPOHR, C. (2005)** : Prospective et planification territoriales : état des lieux et propositions. Travaux et recherches de prospective n°24, 198 p.
38. **MAE–DGM (2012)** : L'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique ; 24 p.
39. **MAMAM, S. (2000)** : Rôle des collectivités locales dans le développement de la sous-préfecture de Ouaké. Mémoire de maîtrise, UNB, Abomey-Calavi 129 p.
40. **MDGLAAT (2010)** : Recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application ; édition de décembre 2010. 252 p.
41. **MEF et PNUD (2001)** : guide méthodologique d'élaboration du schéma d'aménagement et de développement de cercle, 39 p.
42. **MERLIN, P. et CHOAY, F. (2010)** : Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Presses Universitaires de France, 847p.
43. **MIDEC et DGCT, (2012)** : Guide d'élaboration du Plan de Développement Communal(PDC) ; 133 p.
44. **MINGOU, C. N. (2011)** : Impôts fonciers locaux et stratégies de développement territorial : le cas du foncier bâti communal en France. Thèse de Doctorat en Aménagement de l'espace et Urbanisme, Université de Paris-Est, 521 p.
45. **Mission de Décentralisation (2006)** : Etude sur l'identification de l'assiette et des modalités de mise en œuvre de la Taxe de Développement Local (TDL), 87 p.

- 46. MONTCHO, R. (2011) :** Dynamique multiculturelles de la gouvernance locale dans la ville de Cotonou. Thèse unique en sociologie de développement, UAC/EDP, 431 p.
- 47. MOUSSOU, C. T., (1994) :** Rôle et place des associations de développement dans la coopération décentralisée au Bénin : cas du département du Mono. ENA/UNB, Abomey Calavi, 78 p.
- 48. OKOU, C. (2000) :** La problématique de l'unité communautaire de développement dans les rapports à la gestion et à l'aménagement participatif des terroirs au Bénin. Cotonou, CRESDA-Info, 16 p.
- 49. OLIVIER DE SARDAN, J. (1995) :** Anthropologie et développement : essai en Socio-Anthropologie du changement social. Paris, Editions Karthala, 365 p.
- 50. POULIN, Y. (2004) :** Les décentralisations administratives en Afrique : qu'avons-nous appris? ; 27 p.
- 51. QUENUM, C., I., E., Z (2016) :** Diagnostic et perspectives de l'aménagement du territoire dans le département du Couffo au sud-ouest Bénin, Thèse de Doctorat Unique, UAC/ FLASH/ EDP 369 p.
- 52. RESEARCH TRIANGLE INSTITUTE (2004) :** Guide pratique de la planification stratégique participative dans les collectivités locales. 29 p.
- 53. SAMOURA, M. (2005) :** L'expérience guinéenne de décentralisation. In COLL, « l'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest », Presses Universitaires du Mirail, Coll. « Villes et Territoires ». pp. 99-112.
- 54. SCHERRER, F. (2008) :** La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ? Rapport final, 141 p.
- 55. SCHOON A. (2006) :** Evaluation ex-ante du programme opérationnel FEDER 20072013. Ed. Raimboll management, Bruxelles, 119 p.
- 56. SCHWARTZ, D. (1995) :** Méthodes statistiques. Paris, 4<sup>ème</sup> édition Flammarion, 318 p.
- 57. SYLL, O. (2005) :** Les échanges entre collectivités décentralisées d'Afrique subsaharienne et de l'Union Européenne : une réussite si la condition de réciprocité est respectée. Master expert en relation européenne, UFR des sciences du Langage, de l'Homme et de la Société ; Université de Franche-Comté. 106 p.
- 58. TRAORE, B. (2010) :** Processus de décentralisation en Côte-d'Ivoire : Quelles stratégies de planification des activités des Conseils Généraux pour un développement participatif réussi ? Cas du Conseil Général Boundiali en Côte d'Ivoire ; Master Analyse Economique et Développement International ; 128 p.
- 59. UPMB (2009) :** Media, Communication et Décentralisation ; 65 p.

- 60. VERMEULEN, F. (2014) :** Cadrage de l'évaluation des politiques locales, Hôtel de la Collectivité Territoriale de Corse, Ajaccio, 11 avril 2013, FVA Management, 29 p.
- 61. ZANNOU, S., (2014) :** Gouvernance locale et stratégies de développement dans les communes du département du Plateau au Sud-Est du Bénin. Thèse de Doctorat Unique pour l'obtention du grade de Docteur de l'Université d'Abomey-Calavi, EDP/FLASH/UAC, 323 p.

## LISTES DES TABLEAUX, FIGURES, PHOTOS ET PLANCHES

### Liste des tableaux

<b>Tableau I</b> : Synthèse de la recherche documentaire	22
<b>Tableau II</b> : Récapitulatif des techniques, outils et cibles de collecte de données	25
<b>Tableau III</b> : Répartition des ménages enquêtés par arrondissement	26
<b>Tableau IV</b> : Effectifs des personnes ressources interviewées par catégorie socio-professionnelle	27
<b>Tableau V</b> : Evolution démographique de la commune d'Akpro-Misséré et pourcentage de la population urbaine de 1960 à 2002	44
<b>Tableau VI</b> : Synthèse des Forces, contraintes, opportunités et menaces de la commune	46
<b>Tableau VII</b> : Schéma de financement du PDES2 (en millions en F CFA)	55
<b>Tableau VIII</b> : Evolution des prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement entre 2006 et 2010	59
<b>Tableau IX</b> : Evolution des recettes d'investissement	60
<b>Tableau X</b> : Point des actions mises en œuvre dans le PDES 2 <sup>ème</sup> génération	61
<b>Tableau XI</b> : Etat de la prévisibilité des réalisations sur financement FADeC dans les documents de planification communale	69
<b>Tableau XII</b> : Répartition par secteur des réalisations du deuxième PDC d'Akpro-Misséré	70
<b>Tableau XIII</b> : Répartition par nature des réalisations du deuxième PDES	71
<b>Tableau XIV</b> : Echantillon de réalisations choisies pour le contrôle des procédures de passation et d'exécution des marchés publics	75
<b>Tableau XV</b> : Evaluation des objectifs du Schéma Directeur d'Aménagement de la commune	88
<b>Tableau XVI</b> : Tableau récapitulatif des recommandations	101

### Liste des figures

<b>Figure 1</b> : Schéma de lecture du concept de développement local en sept mots-clés	20
<b>Figure 2</b> : Cycle d'évaluation du SDAC	30
<b>Figure 3</b> : Situations géographique et administrative de la commune d'Akpro-Misséré	33
<b>Figure 4</b> : Pluviométrie de la commune d'Akpro-Misséré	35

<b>Figure 5:</b> Evolution du régime pluviométrique moyen et de l'évapotranspiration moyenne de 1961 à 2015	36
<b>Figure 6 :</b> Modèle Numérique de Terrain (MNT) de la commune d'Akpro-Misséréte	37
<b>Figure 7 :</b> Carte pédologique de la commune d'Akpro-Misséréte	39
<b>Figure 8 :</b> Occupation du sol dans la commune d'Akpro-Misséréte	41
<b>Figure 9 :</b> Occupation du sol dans la commune d'Akpro-Misséréte en	42
<b>Figure 10 :</b> Evolution de la population de la commune d'Akpro-Misséréte par arrondissement de 1972 à 2013	45
<b>Figure 11 :</b> Proportion des activités par domaine	54
<b>Figure 12 :</b> Source de financement des PDES	56
<b>Figure 13 :</b> Evolution des dépenses de 2012 à 2016	56
<b>Figure 14 :</b> Taux d'exécution des projets inscrits dans le PDES <sub>2</sub> d'Akpro-Misséréte	63
<b>Figure 15 :</b> Répartition spatiale de quelques projets réalisés dans la commune d'Akpro-Misséréte entre 2005 et 2015	65
<b>Figure 16 :</b> Le SDAC dans la hiérarchie des instruments de planification et d'orientation de développement.	85
<b>Figure 17 :</b> Bilan de la gouvernance environnementale et ses implications selon le modèle PEIR	91
<b>Figure 18 :</b> Evolution des recettes de la commune d'Akpro-Misséréte de 2011 à 2015	95
<b>Figure 19 :</b> Raisons du refus des populations de participer aux projets communautaires	104

### Liste des photos

<b>Photo 1 :</b> Vue partielle d'un module de classe construit dans l'arrondissement de Gomè-Sota	66
<b>Photo 2 :</b> Vue partielle d'un module de classe à l'EPP de Vakon	66
<b>Photo 3 :</b> Pompe à motricité humaine à Hounli	67
<b>Photo 4 :</b> Une place publique construite dans l'arrondissement d'Akpro-Misséréte	67
<b>Photo 5 :</b> Latrine à deux cabines construites à Vakon	67
<b>Photo 6 :</b> Unité Villageoise de Santé à Agondozone	68
<b>Photo 7 :</b> Unité Villageoise de Santé à Gomè-Doko	68
<b>Photo 8 :</b> Hangars construits par la mairie dans l'arrondissement de Vakon	96
<b>Photo 9 :</b> Boutiques de ventes construites à Katagon	96

### Listes des planches

<b>Planche 1</b> : Deux modules de classe construits en matériaux définitifs	66
<b>Planche 2</b> : Deux infrastructures installées grâce aux fonds FADeC 2015	67
<b>Planche 3</b> : Unités Villageoises de Santé construites par la mairie grâce aux Fonds FADeC	68
<b>Planche 4</b> : Deux modules de classe construits en matériaux définitifs	96

## Tables des matières

Sommaire	2
Dédicace	3
Remerciements	4
Sigles et acronymes	5
Résumé	7
Abstract	7
INTRODUCTION	8
<b>CHAPITRE I : CADRE THEORIQUE ET APPROCHE</b>	10
<b>METHODOLOGIQUE DE RECHERCHE</b>	
1.1. Cadre théorique de l'étude	10
1.1.1. Problématique	10
1.1.2. Hypothèses et objectifs de recherche	13
1.1.2.1 Hypothèses de travail	13
1.1.2.2 Objectifs de recherche	13
1.1.3. Etat des connaissances	14
1.1.4. Clarification des concepts	17
1.2. Approche méthodologique	21
1.2.1. Collecte des données	21
1.2.1.1. Natures et sources des données utilisées	21
1.2.1.2. Techniques de collecte des données	22
1.2.1.3. Matériels et outils de collecte des données	24
1.2.1.4. Technique d'échantillonnage	25
1.3. Traitement des données	28
1.3.1. Dépouillement des fiches d'enquête	28
1.3.2. Traitement statistique des données	28
1.3.3. Traitement cartographique	28
1.3.4. Critères d'Evaluation des outils de planification	29
1.3.5. Procédure d'évaluation du SDAC	30
1.3.6. Méthodes utilisées pour l'analyse des données et des résultats	31

<b>CHAPITRE II : ENJEUX TERRITORIAUX DE DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE</b>	<b>32</b>
2-1 Situations géographique et administrative de la commune d'Akpro-Misséré	32
2.2. Atouts majeurs au développement de la commune d'Akpro-Misséré	34
2.2.1. Caractéristiques climatiques et hydrographiques	34
2.2.1.1. Caractéristiques climatiques	34
2.2.1.2. Hydrographie	36
2.2.1.3. Altitude	36
2.2.2. Caractéristiques pédologiques de la commune	48
2.2.3. Evolution de l'occupation du sol	40
2.2.4. Evolution démographique	43
2.3. Cadre légal et institutionnel de l'élaboration du SDA	47
2.3.1 Place du SDAC dans les différentes lois sur la décentralisation	47
2.3.2 Place SDAC dans la loi d'Orientation sur l'Aménagement du Territoire	47
2.3.3 Force exécutoire du SDAC	48
2.3.4 Contenu du SDAC	48
2.3.5 Diagnostic de la commune	48
2.3.6 Grandes orientations d'Aménagement et d'affectation des sols	49
<b>CHAPITRE III : EVALUATION DES OUTILS DE PLANIFICATION DE LA COMMUNE D'AKPRO - MISSERETE</b>	<b>52</b>
3.1. Evaluation des PDES de la commune d'Akpro-Misséré	52
3.1.1. Rappel du contexte	52
3.1.2. Vision à l'horizon 2020 de la commune d'Akpro-Misséré	52
3.1.3. Evaluation financière du PDES2	55
3.1.4. Bilan d'exécution	57
3.1.4.1. Au plan institutionnel	57
3.1.4.2. Comité de Pilotage (CP) du PDES	57
3.1.4.3. Cadre de Concertation (CC)	58
3.1.4.4. Au plan financier	59
3.1.4.5. Evolution des recettes de fonctionnement de 2006 à 2010	59
3.1.4.6. Evaluation des recettes d'investissement de 2006 à 2010	60
3.1.4.7. Evaluation de la contribution de la population	60

3.1.5. Bilan évaluatif du PDES 2 <sup>ème</sup> génération	61
3.1.6. Etat des réalisations, de leur prévisibilité et concordance avec le PAI/PAD	69
3.1.7. Respect des délais légaux d'adoption des budgets (primitif et collectif) et du compte administratif	71
3.1.8. Reddition de compte	72
3.1.9. Existence et fonctionnement des organes de passation des marchés publics	73
3.1.10. Contrôle des procédures de passation et d'exécution des commandes publiques	74
3.1.11. Respect des procédures de passation des marchés publics	76
3.1.11.1. Existence de plan annuel prévisionnel de passation des marchés	76
3.1.11.2. Respect des seuils de passation des marchés publics	77
3.1.11.3. Respect des seuils de contrôle et d'approbation des marchés publics	78
3.1.11.4. Situation et régularité des marchés de gré à gré	78
3.1.11.5. Respect des règles relatives à la publicité des marchés publics	79
3.1.11.6. Respect des délais des procédures	80
3.2. Evaluation du Schéma Directeur d'Aménagement de la commune d'Akpro-Misséréte	83
3.2.1. Présentation du SADC d'Akpro-Misséréte	83
3.2.2. Aspect cartographique et graphique du SDAC	85
3.2.3. Insuffisance du SDAC d'Akpro-Misséréte	87
3.2.4. Evaluation de la performance du SDAC d'Akpro-Misséréte	88
3.3. Plan de détail d'Aménagement Urbain et de Lotissement (PAUL)	90
<b>CHAPITRE IV : LIMITES DE LA MISE EN ŒUVRE DES OUTILS DE PLANIFICATION ET PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNE D'AKPRO - MISSERETE</b>	93
4.1. Limites de la mise en œuvre des outils de la Planification Locale	93
4.1.1. Insuffisances liées aux PDES	93
4.1.2. Difficultés liées à la mobilisation des ressources propres	94
4.1.3. Faible participation des populations aux projets	96
4.2. Perspectives de développement de la commune d'Akpro-Misséréte	97
4.2.1. Transférer toutes les compétences aux communes	98
4.2.2. Dispositif financier devant accompagner le processus de développement local	98
4.2.3. Rôles des autorités locales	98

4.3. Proposition d'un dispositif de mise en œuvre du PDC	99
Conclusion	102
Bibliographie	104
Listes des tableaux, figures, photos et planches	109
Liste des tableaux	109
Liste des figures	109
Liste des photos	110
Liste des planches	111