



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

**Les Plans de Développement Communaux (PDC) dans le contexte
de la décentralisation au Bénin : contraintes et perspectives.
(Cas des communes d'Akpro-Missérété et Avrankou)**

présenté par

AGBANGBATIN Dègla Ange-Rodrigue

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département : Administration-Gestion

Spécialité : Management de Projets

Directeur : **Daniel LATOUCHE**, professeur à l'institut international de la
recherche scientifique, Montréal, consultant en développement
international

le 29 mars 2015

Membres du jury :

Présidente : **Dr. Danièle BORDELEAU**
Directeur du Département Administration-Gestion

Membre : **M. Shérif DELAWAR**
Professeur à l'Académie Arabe des Sciences et des Technologies

Membre : **M. Gilles BERGERON**
Professeur à l'Université du Québec à Chicoutimi

Remerciements

Le présent travail est l'aboutissement de deux années de formation professionnelle. Sa réalisation n'aurait pu avoir lieu sans la participation de personnes de bonne volonté qui, de près ou de loin ont contribué à son amélioration.

Nos sincères remerciements vont d'abord à l'endroit de **Danièle BORDELEAU**, notre encadreur-enseignant et Chef de département en exercice qui, en dépit de ses multiples charges et obligations, a manifesté un plaisir à nous guider et corriger tout au long de la rédaction de cet ouvrage.

Nos remerciements vont également à l'endroit de **Daniel LATOUCHE**, notre directeur de recherche, qui a accepté volontiers la supervision et l'encadrement de ce travail en offrant une réelle occasion d'approfondir davantage nos connaissances sur la thématique abordée.

Nous tenons également à remercier Monsieur **Nestor D. AHOUEGAN**, notre encadreur professionnel, coordonnateur de la composante "gouvernance locale" au sein du programme PDDC/GIZ, pour son apport, ses conseils précieux et ses encouragements répétés durant notre recherche.

Merci aux membres du jury pour avoir porté attention à ce travail et pour avoir accepté de l'apprécier.

J'adresse particulièrement mes remerciements à Mme **Amélie COMMERGNAT**, ma grande-sœur, sans qui je n'aurais jamais suivi cette formation.

Nous remercions aussi du fond du cœur Mr **Bahou M. MICHEL**, maire de la commune d'Akpro-Missérété, pour son aide et son soutien indéfectible.

Merci à **Blandine AGBAKA**, pour m'avoir fait connaître l'université Senghor et pour m'avoir aidé à passer et réussir le test d'entrée dans cette prestigieuse institution.

Merci à **Dodé Heim M. HOUEHOUNHA**. L'aventure senghorienne nous a unis et on le restera pour toujours. Une fois encore merci pour tout ce que tu as fait et tout ce que tu as été pour moi.

Nous remercions **Mr Apollinaire OUSSOU LIO**, secrétaire général de la mairie d'Avrankou pour avoir accepté de jeter un regard critique sur ce travail, en qualité de praticien du développement local.

A la 14^{ème} promotion de l'Université Senghor, spécialement mes camarades de département et de spécialité, nous disons merci. Nous formons une grande famille à présent.

A la communauté béninoise d'Alexandrie et surtout celle du Caire que nous avons eu la chance et le bonheur de rencontrer, nous disons sincèrement merci.

A tous nos camarades qui ont accepté de lire ce mémoire et y apporter leurs critiques et corrections, nous disons aussi un grand merci.

A toute ma famille, frères et sœurs, cousins cousines, neveux et nièces, sans oublier mes collègues et amis, nous disons merci pour votre soutien et vos encouragements.

Dédicace

Je dédie ce travail à :

Mon père **AGBANGBATIN François**, pour l'amour du livre, de la lecture que tu as donné à tes enfants.

Ma mère **DJIDONOU Laure**, pour ta foi et tes prières à l'endroit de tes enfants.

Mon épouse **Samirath A.** et mon enfant **K. Ange-Omarick A.**

Résumé

Le plan de développement communal (PDC) est un guide d'actions pour l'équipe communale. Il doit résulter d'une réflexion concertée entre les différents acteurs agissant sur le territoire de la commune. Il est un outil de planification socioéconomique qui définit les principales actions à mettre en œuvre pendant cinq ans pour assurer une étape du développement de la commune. Les communes d'Akpro-Misséré et Avrankou sont deux communes voisines du département de l'ouémé au sud du Bénin. Elles se sont dotées de leur PDC de première génération (2004-2009) et de seconde génération (2011-2016) conformément aux exigences légales de la décentralisation. Mais force est de constater qu'après une dizaine d'années, les PDC n'ont pas encore donné la pleine mesure de leur efficacité. Le bilan des PDC de première génération a affiché un taux de réalisation financière de 54% pour la commune d'Akpro-Misséré (pour un taux de réalisation physique de 28%) et 68% pour celle d'Avrankou (pour un taux de réalisation physique de 34%). Cette étude se propose d'étudier les difficultés auxquelles sont confrontées ces PDC afin de proposer des pistes de solution pouvant contribuer à l'amélioration de leur efficacité. Elle est menée suivant une approche qualitative et a ciblé les chefs-service des services clés des deux communes, les acteurs du programme PDDC (Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement communal) de la GIZ et un échantillon de 50 personnes natives de chaque commune.

Il ressort de l'étude que la faible efficacité des PDC, qu'ils soient de première ou de seconde génération, s'explique par (i) la faible capacité des communes à les financer, (ii) leur faible appropriation par les populations et enfin (iii) l'existence de difficultés dans leur processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation. La faible capacité à financer les PDC s'explique par le faible investissement dans les projets productifs, la faible capacité de mobilisation des ressources internes et externes, et une mauvaise gestion budgétaire. La faible appropriation des PDC s'explique par l'absence d'un plan de communication et de vulgarisation dans le cas de la commune d'Avrankou et de son inefficacité dans le cas de la commune d'Akpro-Misséré. Les difficultés qui minent le processus allant de l'élaboration à l'évaluation, sont essentiellement liées à la qualité des ressources humaines des services clés impliqués dans le processus. La résolution de ces problèmes passe entre autres, par le renforcement des capacités managériales de l'exécutif des deux communes dans la mobilisation des ressources financières, le renforcement des capacités techniques du personnel de leurs services clés impliqués dans la vie des PDC et la mise en place d'un plan de communication efficace visant à informer et à faire participer les populations aux processus d'élaboration, d'exécution et de suivi-évaluation des PDC.

Mot-clefs : PDC, développement local, planification communale, Akpro-Misséré, Avrankou.

Abstract

The municipal development plan (PDC) is a guideline intended to the municipal team. It must result from a concerted reflection between different actors operating in the territory of the municipality. It is a socio-economic planning tool that defines the main actions to be implemented over five years to ensure a stage of development of the municipality. Akpro-Missérété and Avrankou are two neighboring municipalities of the Ouémé department in southern Benin. They have developed their first generation (2004-2009) and second generation (2011- 2016) of PDC in accordance with the decentralisation legal requirements. But we notice that after ten years, the PDC have not yet given the full measure of their effectiveness. The First generation PDC evaluation showed a financial implementation rate of 54% in the municipality of Akpro-Missérété (for a physical implementation rate of 28%) against 68% in the municipality of Avrankou (for a physical implementation rate of 34%). This study aims to examine the challenges faced by the PDC in order to suggest available solutions that can help to improve their effectiveness. It is conducted following a qualitative approach and targeted the head office of key services of the two municipalities, actors working in the PDDCM/GIZ program (Decentralisation and Municipal Development Support Program) and a sample of 50 native people of each municipality.

The study showed that the low efficiency of PDC, whether first or second generation, is explained by (i) the low operational capacity of authorities to finance them, (ii) their low appropriation by local authorities and (iii) the difficulties that occur in their planning, implementation, monitoring and evaluation process. The low financial capacity is explained by the low investment in productive projects, low capacity to mobilise internal and external resources, and a budgetary mismanagement. The Low PDC appropriation is explained by the absence of a communication and publicizing plan in the case of the municipality of Avrankou and its inefficiency in the case of Akpro-Missérété municipality. The difficulties that undermine all the process, from the planning to the evaluation stage, are mainly related to the quality of key services human resources involved in this process. Solving these problems requires, among others, to strengthen the managerial capacities of both municipalities executive in financial resources mobilisation, strengthen the technical capacities of the key services staff involved in the PDC and set up an effective communication plan to inform and involve local communities into the PDC planning, implementation, monitoring and evaluation process.

Keywords: PDC, municipal planning, local development, Akpro-Missérété, Avrankou.

Liste des acronymes et abréviations utilisés

ADECOI : Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives locales

ADV : Associations de Développement Villageois

BGE : Budget Général de l'Etat

CC-DARE : Climate Change and Development – Adapting by REducing vulnerability

CDQ : Comité de Développement du Quartier

CEDES-RA : Centre d'Etude pour le Développement Economique et Social – Recherche Action

CGLU : Cités et Gouvernements Locaux Unis

CIDOCOL : Centre d'information et de documentation sur les collectivités locales

CONAFIL : Commission Nationale des Finances Locales

DCC : Développement Conduit par les Communautés

DF : Dépenses de fonctionnement

DI : Dépenses d'investissement

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes

GERDDES : Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Démocratie et le Développement Economique et Social

GIZ : Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

IDID : Initiatives pour un Développement Intégré Durable

ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin

MAEP : Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs

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

ONG : Organisation Non Gouvernementale

OING : Organisation Internationale Non Gouvernementale

OMD : Objectifs du Millénaire pour le développement

OSC : Organisations de la société civile

PACTE : Projet d'Appui aux Collectivités Territoriales

PAI : Plan Annuel d'Investissement

PAPDC : Programme d'appui à l'élaboration des Plans de Développement Communaux

PDC : Plan de Développement Communal

PDC I : Plan de Développement Communal de première génération

PDC II : Plan de Développement Communal de seconde génération

PDDC : Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement communal

PDL : Plan de Développement local

PDM : Partenariat pour le Développement Municipal

PHAC : Plan d'Hygiène et Assainissement Communal

PC Eau : Programmation Communale Eau

PNDCC : Projet National de Développement Conduit par les Communautés

PONADEC : Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration

PRODECOM : Programme d'Appui au Démarrage des Communes

PPMP : Plan de Passation des Marchés Publiques

UE : Union Européenne

PSDCC : Projet des Services Décentralisés Conduits par les Communautés

PTF : Partenaire Technique et Financier

RAT : Réforme de l'Administration du Territoire

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

SAFE : Service des Affaires Financières et Economiques

SDAC : Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune

SDE : Services Déconcentrés de l'Etat

SDLP : Service du Développement Local et de la Planification

SG : Secrétariat Général/ Secrétaire Général

SNAT : Schéma National d'Aménagement du Territoire

SNV : Organisation Néerlandaise de Développement

ST : Service Technique

TIC : Technologies de l'Information et de la Communication

Liste des figures

Figure 1: Cartographie des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou	28
Figure 2: Composition des ressources de la commune de la commune d'Akpro-Misséré	39
Figure 3: Composition des ressources de la commune d'Avrankou.....	39
Figure 4: Composition des recettes de la commune d'Akpro-Misséré	42
Figure 5: Evolution des recettes de fonctionnement et d'investissement	42
Figure 6: Composition des recettes de la commune d'Avrankou	43
Figure 7: Evolution des recettes de fonctionnement et d'investissement	43

Liste des tableaux

Tableau 1: Fiche d'identité des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou	29
Tableau 2: Présentation des variables et indicateurs.....	30
Tableau 3: Répartition de l'échantillon par catégorie socioprofessionnelle.....	32
Tableau 4: Programmes et projets par génération de PDC des communes étudiées.....	35
Tableau 5: Projets prioritaires par domaine et leurs coûts dans les PDC I et II (Akpro-Misséré)	36
Tableau 6: Projets prioritaires par domaine et leurs coûts dans les PDC I et II (Avrankou).....	36
Tableau 7: Niveau de réalisation des projets prévus au PDC I des deux communes	37
Tableau 8: Etat des ressources de la commune d'Akpro-Misséré	38
Tableau 9: Etat des ressources de la commune d'Avrankou	38
Tableau 10: Evolution des recettes et des dépenses de la commune d'Akpro-Misséré.....	41
Tableau 11: Evolution des recettes et des dépenses de la commune d'Avrankou.....	42
Tableau 12: Exécution budgétaire de la commune d'Akpro-Misséré de 2010 à 2012.....	43
Tableau 13: Exécution budgétaire de la commune d'Avrankou de 2010 à 2012.....	44
Tableau 14: Connaissance de l'existence des PDC d'Akpro-Misséré et d'Avrankou	45
Tableau 15: Moyens de communication des deux communes et leur fréquence d'utilisation	45
Tableau 16: Participation des populations à l'élaboration et la mise en œuvre du PDC	47
Tableau 17: Qualification des chefs des services clés des deux communes.....	52

Table des matières

Remerciements.....	i
Dédicace.....	ii
Résumé.....	iii
Abstract.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	v
Liste des figures.....	vii
Liste des tableaux.....	vii
Table des matières.....	1
Introduction.....	4
1 Les PDC dans le contexte de la décentralisation au Bénin.....	6
1.1 Le processus de décentralisation : bref aperçu.....	6
1.1.1 Le PDC : une exigence légale de la décentralisation.....	7
1.1.2 Le cadre institutionnel d'élaboration et de mise en œuvre des PDC.....	7
1.1.3 Le PDC : un document stratégique ?.....	8
1.2 De la première à la seconde génération de PDC : progrès ou stagnation?.....	8
1.2.1 Les PDC de première génération : documents « copier-coller » ?.....	8
1.2.2 Les PDC de seconde génération : avancés remarquables ?.....	10
1.2.3 Les PDC, PAI, et plans sectoriels : excès de planification ?.....	10
1.3 Les PDC à l'épreuve des faits : les questions majeures.....	11
1.3.1 Le SDAC et la question de la spatialisation des PDC.....	11
1.3.2 La question de l'approche participative dans la démarche d'élaboration du PDC.....	12
1.3.3 La question fondamentale du financement des PDC.....	13
1.3.4 La question de l'exécution et du suivi-évaluation des PDC.....	13
1.4 Questions de recherche, objectifs, hypothèses et résultats attendus.....	14
1.4.1 Questions de recherche.....	14
1.4.2 Objectifs de recherche.....	15
1.4.3 Hypothèses de recherche et résultats attendus.....	15
2 Les plans de développement communaux : la revue théorique.....	16
2.1 Le développement local : Concept et approches.....	16
2.1.1 Le développement local : un concept polysémique.....	16
2.1.2 Les approches de développement local.....	17
2.2 La planification du développement local.....	22

2.2.1	Le concept de planification.....	22
2.2.2	La planification locale.....	24
2.2.3	La planification communale.....	25
2.3	Les plans de développement communaux.....	25
2.3.1	Le Plan de développement communal : un projet commun.....	25
2.3.2	La problématique de la « shopping list ».....	26
3	Cadre méthodologique de la recherche sur les PDC.....	28
3.1	Choix des communes.....	28
3.1.1	Présentation cartographique des communes d’Akpro-Misséréte et d’Avrankou.....	28
3.1.2	Caractéristiques des communes d’Akpro-Misséréte et d’Avrankou.....	28
3.2	Cadre opératoire de la recherche.....	30
3.3	Méthode et outils de collecte des données.....	30
3.3.1	Recherche documentaire.....	30
3.3.2	Entretiens.....	31
3.3.3	Enquêtes de terrain.....	31
3.4	Traitement et analyse des données.....	32
3.5	Apports du stage.....	33
3.6	Difficultés rencontrées et limites de l’étude.....	34
4	Les PDC entre contraintes et perspectives : les éléments d’analyse.....	35
4.1	Capacité de financement des communes d’Akpro-Misséréte et d’Avrankou.....	35
4.1.1	Les contraintes liées au financement des PDC des deux communes.....	37
4.1.2	Evolution des recettes et des dépenses des deux communes.....	41
4.1.3	Taux d’exécution budgétaire des deux communes.....	43
4.2	Appropriation des PDC par les populations des deux communes.....	44
4.2.1	Perception des populations sur le PDC de leur commune.....	45
4.2.2	Implication des populations dans l’élaboration et l’exécution des PDC.....	47
4.2.3	Implication des populations dans le suivi et l’évaluation des PDC.....	48
4.3	Difficultés dans l’élaboration, l’exécution et le suivi des PDC des deux communes.....	49
4.3.1	L’élaboration des PDC des communes d’Akpro-Misséréte et d’Avrankou.....	49
4.3.2	La qualité des ressources humaines.....	51
4.3.3	L’exécution et le suivi-évaluation.....	53
5	Comment renforcer l’efficacité des PDC au Bénin ? Quelques approches de solutions.....	55
5.1	Axe 1 : Renforcement de la capacité de financement des deux communes.....	55
5.2	Axe 2 : Appropriation des PDC par les populations.....	56
5.3	Axe 3 : Processus d’élaboration, d’exécution et de suivi-évaluation des PDC.....	57
	Conclusion.....	59

Références bibliographiques..... 61
Annexes..... I

Introduction

La recherche d'une issue à la crise économique des années 80 a amené le Bénin à opter pour la conférence des forces vives de la Nation de février 1990. Les recommandations issues de cette conférence ont amené le Bénin à initier une vaste Réforme de l'Administration du Territoire (RAT) qui a consacré la mise en œuvre du processus de la décentralisation. Cette réforme a pour l'objectif de renforcer la gouvernance locale en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations à la base et de promouvoir une administration déconcentrée efficace et apte à mieux accompagner les communes (MDGLAAT, 2008). Ce processus a marqué un nouveau tournant dans l'orientation et la mise en œuvre des politiques publiques en matière de développement à travers la prise en compte de l'échelon local comme niveau pertinent d'exécution des programmes et de mobilisation des acteurs autour d'objectifs consensuels (Piveteau, 2005). Il est entré dans sa phase pratique en 1993 sous l'impulsion des états généraux de l'administration territoriale avec *in fine* l'organisation en 2003 des premières élections communales et municipales de l'ère démocratique (Hounmenou, 2002). Dès lors, la gestion publique est désormais envisagée dans une approche locale où le pouvoir décisionnel en matière de gouvernance a connu un transfert depuis le sommet, en l'occurrence l'Etat central, vers la base représentée par les communes. Ainsi le développement économique, social, culturel et environnemental est impulsé dans une dynamique locale et participative, où les principaux acteurs sont les collectivités territoriales. Avec le transfert des compétences qui s'opère de ce fait depuis le sommet de l'Etat vers les différentes communes, ces dernières sont appelées à s'autonomiser dans la gouvernance locale et la gestion des affaires publiques. Cet état de fait a tiré toute sa légitimité de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999¹ portant organisation des communes en République du Bénin qui, en son article 84, transfère l'autorité de la planification du développement local aux communes (MDGLAAT, 2010).

Désormais, des projets de développement local sont identifiés, élaborés et recensés dans un document appelé Plan de Développement Communal (PDC) qui apparaît comme le fil conducteur de la politique et des actions de développement des élus locaux. Ce document prend en compte tous les axes de développement de la commune. Il exprime les priorités de la politique communale et constitue un instrument de cadrage des actions de développement à court et moyen termes initiées par le conseil communal. Il s'agit d'une planification sur cinq ans. Son élaboration suit une démarche participative à travers la prise en compte des aspirations des populations au niveau communal, arrondissement, village et quartier de ville. Il tient aussi compte de toutes les actions mises en œuvre sur le territoire communal notamment par les Services Déconcentrés de l'Etat (SDE), les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et les Organisations Non Gouvernementales (ONG). L'élaboration du PDC touche à un point central de la problématique territoriale, celui de la perception et la vision que les acteurs se font de l'espace, de ses ressources naturelles et humaines, de ses contraintes et de ses potentialités, mais

¹ Confère « Recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application », Edition de décembre 2010, p 25.

aussi des orientations qu'ils cherchent à mettre en œuvre à court, moyen et long terme (Matteudi, 2012).

La première génération de PDC (2004-2009) des communes d'Akpro-Misséré et Avrankou n'a pas dérogé à cette démarche participative même si, à l'instar des autres communes, leur élaboration a souffert de nombreux dysfonctionnements. Le manque de cadres de conception compétents (6% du personnel de l'administration des deux communes sont de catégorie A), la trop forte implication de l'expertise extérieure (les cabinets d'étude en l'occurrence) ne maîtrisant pas toujours les réalités et spécificités locales des territoires, l'absence d'agenda spatial tant au niveau national qu'au niveau communal (MDGLAAT, 2012) ont été autant d'éléments ayant sérieusement affecté la qualité de ces documents de planification dans leur conception. Au niveau de l'exécution et du suivi de ces plans, les taux d'exécution généralement faibles sont révélateurs des difficultés observées. Le constat général à l'échelle des 77 communes que compte le Bénin, est que les résultats obtenus (en termes d'investissements et de fourniture des services de qualité aux populations) à l'issue de la mise en œuvre de ces plans, n'ont pas été à la hauteur des attentes (MDGLAAT, op. cit.).

En ce qui concerne les PDC de seconde génération (2010-2016), des améliorations ont été notées dans le processus de planification grâce à la parution en 2008 du "*Guide d'élaboration du plan de développement communal*". Cependant, le bilan à mi-parcours (seulement au niveau de certaines communes) a montré que la dynamique de développement local amorcée rencontre encore des difficultés liées entre autres au financement et à la qualité des ressources humaines (Matteudi, 2012; MDGLAAT, 2010). On pourrait alors présager du fait, un ralentissement voir une sclérose de cette dynamique, si rien n'est entrepris. Ceci pose singulièrement le véritable problème de l'appropriation des PDC tant par les autorités communales que par les populations à la base, encore que le taux d'analphabétisme, de près de 55,4% à l'échelle nationale (INSAE/RGPH4, 2013), vient un temps soit peu exacerber ce problème. Ainsi, après plus d'une dizaine d'années, force est d'admettre que les ambitions affichées par les PDC n'ont guère été encourageantes (MDGLAAT, 2012). Les taux de réalisation des premiers PDC des communes d'Akpro-Misséré et Avrankou illustrent cet état de fait. Comment expliquer les résultats jusque-là faibles obtenus après la mise en œuvre des différents Plans de Développement Communaux ? Comment rendre ces plans plus efficaces dans la perspective d'un développement local et d'une véritable émergence socioéconomique de ces communes ?

La présente recherche se propose d'étudier les deux générations de PDC des communes d'Akpro-Misséré et Avrankou. Son but est de mettre en lumière les problèmes qui entravent l'efficacité de ces plans afin de proposer des pistes de solution pouvant contribuer à améliorer cette efficacité. Elle est articulée autour de cinq chapitres. Le premier fait une introduction sur les PDC dans le contexte de la décentralisation au Bénin. Le deuxième aborde la littérature sur le développement local, la planification locale et communale ainsi que les plans de développement communaux. Le troisième présente le cadre méthodologique de la recherche ainsi que les limites de celle-ci. Le quatrième chapitre présente et analyse les résultats obtenus tandis que le cinquième chapitre ébauche des approches de solutions pour l'amélioration de l'efficacité des PDC dans la perspective d'un développement local viable.

1 Les PDC dans le contexte de la décentralisation au Bénin

Le processus de décentralisation, bien qu'inscrit depuis 1990 dans la constitution béninoise n'a connu sa phase concrète qu'à partir de 1999 avec une Réforme de l'Administration du Territoire (RAT). Cette dernière, recommandée par la conférence des forces vives de la Nation de février 1990², a consisté à mettre en place un cadre institutionnel en charge de l'administration du territoire qui s'articule autour de 2 échelons territoriaux placés respectivement, l'un dans une logique d'administration déconcentrée (12 départements) et l'autre, dans une logique décentralisée (77 communes). Dans ce chapitre, nous ferons dans un premier temps un bref aperçu du processus de décentralisation en cours au Bénin. Dans un second temps nous présenterons, dans le contexte de cette décentralisation, l'évolution des PDC de la première génération à la seconde génération pour enfin dégager les problèmes majeurs auxquels ces plans sont confrontés.

1.1 Le processus de décentralisation : bref aperçu

L'avènement du processus de décentralisation a été présenté comme une opportunité susceptible de propulser les dynamiques de développement local (Coulmin, 1984; Deberre, 2007). Dans le cas du Bénin, d'importants efforts ont été déployés au cours de ces dix dernières années dans le but de concrétiser ce processus. Il s'agit entre autres de la tenue des élections communales en 2003 et 2008, de la création du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) en 2007, celle du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC³) en 2008 et enfin l'adoption en 2009 de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC⁴). La décentralisation apparaît comme un aménagement par lequel, tout en restant seul détenteur de la souveraineté internationale, l'Etat permet aux collectivités locales de prendre en mains, sous son assistance et son appui, la gestion des services essentiels à rendre aux populations. Il est évident que le processus de décentralisation est encore jeune (une dizaine d'années environ). Il revêt encore cependant, depuis son avènement, un caractère plus politique qu'administratif (Yatta, 2009) et s'apparente davantage à une déconcentration qu'à une véritable délégation de pouvoirs, de ressources et de compétences (Jütting et al., 2005). Dans ce contexte, la planification locale, même si elle incombe aux autorités locales, se heurte à la résistance des cadres de l'administration centrale en ce qui concerne le transfert des ressources et des compétences (MDGLAAT, 21012).

² Ses principes ont été inscrits dans la constitution du 11 décembre 1990 aux articles 150 et 153 formant le titre X consacré aux collectivités territoriales.

³ Le FADeC est le mécanisme unique de financement des communes. Il est administré par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), organe paritaire État-Communes, également créé en mai 2008.

⁴ Le PONADEC a pour objectif de créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré, reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales, afin de dynamiser le développement à la base.

1.1.1 *Le PDC : une exigence légale de la décentralisation*

La constitution béninoise du 11 décembre 1990, en son article 150, stipule que « les collectivités locales sont créées par la loi ». Dès lors, le Bénin s'est doté de lois sur la décentralisation avec leurs décrets d'application. Parmi elles, figure la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui, en son article 84 stipule : « *La commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population...* » (MDGLAAT, 2010). Ainsi, au nombre des multiples compétences transférées aux communes par la loi figurent *le développement local, la planification, le développement urbain et l'habitat* (World Bank, 2010). L'esprit du législateur trouve son fondement dans le théorème de la décentralisation : « *l'offre décentralisée d'un service public local particulier est plus efficace, à coûts d'information donnés, qu'une offre centralisée car elle permet la prise en compte des disparités locales de préférences concernant les services publics locaux* » (Derycke et Gilbert, 1988). Il repose donc sur le postulat qu'un rapprochement de la prise de décision à la base favorisera une meilleure allocation des ressources et une efficacité dans la gestion des fonds publics (MDGLAAT/PONADEC, 2010). En effet, les acteurs locaux ont une meilleure compréhension de la demande locale et sont capables de produire les services publics à un coût moindre que le niveau central. La production de ces services tant en quantité qu'en qualité ne peut se faire qu'au travers d'une bonne planification permettant une meilleure allocation des ressources et une prise de décision efficace résultant des préférences et des ressources locales. De plus, la prise en compte des réalités locales et la responsabilisation des communautés à la base dans la gestion de leur développement, ont été des facteurs clés ayant amené le législateur à exiger les PDC. L'intention étant de favoriser le renforcement des capacités des populations locales, en vue de leur permettre de prendre en charge de façon durable, la gestion de leurs propres affaires dans le cadre de la gouvernance participative (Hounmenou, 2002). Le PDC devrait, de ce fait, être le meilleur outil permettant l'amélioration du niveau des services apportés aux populations. Sa mise en œuvre, devrait impulser la croissance économique locale à travers des projets viables impliquant les populations à la base. Il devra traduire à moyen terme la vision communale et devra nécessairement comporter de manière explicite les orientations stratégiques essentielles. Ainsi, fort de cette légitimité constitutionnelle, le PDC apparaît comme un document incontournable dont toute commune doit impérativement se doter pour la planification de son développement.

1.1.2 *Le cadre institutionnel d'élaboration et de mise en œuvre des PDC*

Le processus d'élaboration et d'exécution des PDC a été accompagné par la mise en place d'institutions directement impliquées dans le processus lui-même. Il s'agit du conseil et de l'exécutif communal, du MDGLAAT et ses services déconcentrés ainsi de l'association nationale des communes du Bénin (ANCB). Outre ces trois importants organes, le cadre institutionnel comprend aussi l'administration communale à travers les services impliqués dans la planification communale, le comité de pilotage en tant qu'instrument d'élaboration, d'exécution et de mise en œuvre et les OSC (organisations diverses, autorités morales, ONG) (Annexe 1). Il permet de rendre opérationnel le PDC à

travers (i) l'élaboration annuelle des tranches de PDC (PAI), (ii) l'élaboration des dossiers techniques et financiers, (iii) l'élaboration d'un plan de communication et (iv) la mobilisation des ressources. Ce cadre institutionnel reste toujours fragilisé par le manque de moyens et de visibilité de l'ANCB (MDGLAAT/PACTE, 2009) ainsi que les tensions souvent fréquentes entre le conseil communal et les services déconcentrés du MDGLAAT. Cette faiblesse du cadre institutionnel pourrait constituer un handicap pour la promotion du développement communal à travers les PDC qui devraient revêtir un caractère stratégique.

1.1.3 *Le PDC : un document stratégique ?*

Le PDC est un instrument d'orientation stratégique du développement local à moyen terme. Il est élaboré par l'autorité communale avec la participation active des représentants des services techniques déconcentrés, sur la base de l'ensemble de la documentation disponible (diagnostics techniques, priorités communautaires et synthèse communale, et résultats des échanges élargis). Sa durée normale est de cinq ans et il fait généralement l'objet d'un processus continu de révision sur le principe d'une planification "glissante". Il se veut un outil de planification d'ordre opérationnel à moyen terme (plan quinquennal), assorti de tranches annuelles (généralement appelées plans annuels d'investissement). Il décrit l'état de la situation d'une commune, ses défis, ses atouts et ses besoins à satisfaire, transformés en programmes et projets à réaliser. L'ensemble de ces projets et programmes de développement à exécuter au sein de la commune est consigné dans ce document de planification qui précise par ailleurs le but, les stratégies et les résultats à atteindre dans un temps donné ainsi que les moyens nécessaires pour leurs réalisations. En tant que plan d'orientation fixant les objectifs et priorités de développement de la commune, le PDC se veut un outil stratégique de planification du développement communal. A travers la mise en œuvre effective des projets de développement, le PDC permet une dynamisation de l'économie locale à travers l'atteinte, au cours de l'exercice quinquennal, des objectifs de croissance et de développement économique et social. En effet, il met l'accent sur les infrastructures et services socio-collectifs (écoles, centres de santé, adductions d'eau potable, électrification, collecte des ordures et assainissement, barrages hydro-agricoles d'intérêt collectif, etc.), mais comporte aussi des mesures visant à promouvoir le développement économique local par le biais d'activités économiques productives nécessitant une implication très grande des groupements d'intérêt économique locaux et du secteur privé. Au-delà de tout, le PDC traduit une vision (Matteudi, 2012), celle qu'ont les acteurs locaux de l'émergence de leur territoire sur tous les plans (politique, économique, social, culturel, environnemental).

1.2 **De la première à la seconde génération de PDC : progrès ou stagnation?**

1.2.1 *Les PDC de première génération : documents « copier-coller » ?*

La plupart des communes du Bénin, entre 2003 et 2005, s'est dotée des PDC de première génération avec l'appui de divers partenaires au développement (ADECOI⁵, Coopération Danoise, PDDC/GTZ⁶,

⁵ Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives locales

PDL Collines⁷, PRODECOM/UE⁸, la coopération néerlandaise SNV). C'est le cas des communes d'Akpro-Misséré et Avrankou qui font l'objet de la présente étude et dont les PDC ont été élaborés par un même cabinet d'étude grâce à l'appui financier du PRDECOM/UE. Cette période a été surtout marquée par la disparité des approches méthodologiques ayant présidé le processus d'élaboration de ces plans. En effet, le processus d'élaboration variait d'une commune à une autre en fonction des partenaires au développement qui y intervenaient (MDGLAAT, 2008). Cet état de fait est aussi dû à l'existence de plusieurs guides⁹ d'élaboration imposés par ces partenaires et dont le respect scrupuleux de la démarche méthodologique conditionnait tout appui logistique, technique et financier. C'est dans ce contexte qu'on a assisté à la naissance d'une multitude de PDC dont la majorité a malheureusement été élaborée sans grand réalisme (MDGLAAT/PACTE, 2009). Les ambitions affichées par ces plans sont sans commune mesure avec la réalité alors que les lois de la décentralisation préconisent aux communes de ne compter essentiellement et avant tout que sur leurs potentialités économiques. La forte implication de l'expertise extérieure dans l'élaboration de ces documents peut expliquer ce fait. Ceci dénote du problème crucial et non encore résolu de manque criard de cadres de conception au profit de cadres d'exécution (MDGLAAT/PACTE, op.cit.). Le manque de cadres compétents au sein de l'administration communale a ouvert le champ aux cabinets dont les experts consultants ne sont pas véritablement imprégnés des réalités socio-économiques et financières des communes. Les PDC de première génération des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou n'ont pas échappé à ce fait. Ces cabinets se sont surtout illustrés par les méthodes souvent expéditives adoptées lors de la confection de ces plans. En témoignent les nombreuses approximations notées à toutes les étapes du processus d'élaboration de ces plans. En effet, ces cabinets, souvent surchargés car devant élaborer plusieurs PDC à la fois en un laps de temps, n'ont eu d'autres choix que d'avoir recours à la méthode du « **copier-coller** ». Ceci a conduit à des situations où les noms de certaines communes se sont retrouvés dans les PDC d'autres communes. Cette situation a sans doute déteint sur la qualité de cette génération de PDC.

Conséquence, on a généralement assisté à l'élaboration de plans qui s'inscrivent dans des territoires dont les limites ne sont même pas encore appréhendées par les collectivités territoriales (Matteudi, 2012). Or, l'élaboration d'un plan, qu'il soit rural ou urbain, ne peut être à priori, qu'un processus permettant de mieux réfléchir à l'organisation de l'espace, mais aussi au devenir du territoire et des orientations que l'on cherche à promouvoir (Matteudi, op.cit.). C'est d'ailleurs dans cette optique que l'Etat béninois, avec l'appui des PTF, s'emploie à créer un cadre propice à l'élaboration des PDC. En témoignent les programmes tels que le PRODECOM, le PAPDC (Programme d'appui à l'élaboration des PDC), le PACTE (Projet d'Appui aux Collectivités Territoriales) et le PDDC/GIZ (2009), qui visent à

⁶ Aujourd'hui PDDC/GIZ. **PDDC** : Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement communal

⁷ Plan de Développement Local des Collines

⁸ Programme d'appui au Démarrage des Communes/Union Européenne

⁹ En 2003, on pouvait compter les guides élaborés par la SNV-Bénin, la Maison des Collectivités Locales et le projet Bénino-Allemand « Appui à la Planification Décentralisée » qui a appuyé le ministère en charge du plan de l'époque (MCCAG-PD). Ajoutons à tout cela le guide de la Mission de Décentralisation (MD) dont l'élaboration s'est dans une large mesure inspirée des trois premiers guides (MDGLAAT, 2008).

accompagner les différentes communes dans l'élaboration de leurs documents de planification. La plupart de ces plans sont arrivés à leur terme entre 2008 et 2009 sans qu'une évaluation sérieuse en soit faite.

1.2.2 Les PDC de seconde génération : avancés remarquables ?

Les PDC de deuxième génération quant à eux ont été élaborés entre 2008 et 2010 avec ou sans l'appui de différents partenaires techniques et financiers (Coopération suisse, PDDC/GIZ, PDL Collines, Unicef). La particularité de ces plans est qu'ils ont suivi, du moins théoriquement, la méthodologie de l'« unique » guide d'élaboration entré en vigueur depuis 2008. Ce n'est qu'en 2008 en effet, que le MDGLAAT, en vue d'une harmonisation des différentes approches méthodologiques d'élaboration des PDC, s'est imposé pour mettre à la disposition de l'ensemble des communes un outil commun pour les accompagner dans l'exercice tout au long du processus (de la conception du plan à sa mise en œuvre et son évaluation). Ce nouveau guide d'élaboration du PDC a été élaboré avec l'appui du PDDC/GIZ. Il a servi de boussole pour les communes dans l'élaboration de leur PDC 2^{ème} génération. Il s'agit davantage d'un guide que d'une méthodologie standardisée. La démarche peut ensuite être adaptée en fonction des spécificités et des besoins de chaque commune, mais doit rester en cohérence avec les orientations nationales de développement (annexe 2). Le guide propose un modèle type de structuration (annexe 3) et un processus d'élaboration du PDC décliné en sept étapes : **préparation ; analyse diagnostique ; définition de la vision, des orientations stratégiques et des objectifs de développement ; programmation ; adoption, approbation et popularisation ; mise en œuvre ; suivi-évaluation** (annexe 4). Signalons cependant, qu'en prélude à l'élaboration du PDC 2^{ème} génération, certaines communes ont fait l'option de « feuille de route » qui est une planification sur trois ans et qui n'est conforme à aucun texte. Si à Avrankou élaboré directement son PDC II, Akpro-Missérété a pris part à ce processus d'abord. Ces plans arriveront à terme en 2015 pour Avrankou et en 2016 pour Akpro-Missérété. Bientôt la presque totalité des communes se lancera dans une nouvelle phase d'exercice de planification du développement local, en vue de la 3^{ème} génération de PDC. Malheureusement, en dépit des avancées notées, les PDC II des communes Akpro-Missérété et Avrankou ne se sont pas encore démarqués des PDC I en ce qui concerne les résultats obtenus jusque-là en termes de réalisations et de prestations de service à la population.

1.2.3 Les PDC, PAI, et plans sectoriels : excès de planification ?

Le PDC étant généralement un plan quinquennal, la nécessité de le rendre plus opérationnel en le décomposant en tranches annuelles s'est imposée comme une évidence. Ainsi, la quasi-totalité des communes a adopté des plans annuels d'investissement (PAI) élaborés à partir de leur PDC. Le PAI n'est pas une planification temporelle (programmation pluriannuelle) du PDC. C'est un mini document rédigé vers la fin d'une année. Il retrace l'ensemble des activités programmées à mener l'année suivante en tenant compte de ce qui n'est pas réalisé l'année passée, ce qui est prévue pour l'année considérée et les événements inattendus (catastrophes climatiques) qui ont survécu et qui rendent d'autres actions plus prioritaires. Régulièrement inscrit au budget de la commune, ce plan constitue un instrument de raccordement du PDC au budget annuel de la commune, englobant l'ensemble des

investissements que la commune se propose de financer au titre d'une année budgétaire donnée. On remarque cependant que pour la plupart des communes qui l'ont adopté, le PAI n'arrive pas encore à créer un juste équilibre entre l'investissement global envisagé par la commune pour l'année considérée et les ressources budgétaires disponibles pour la même année.

En plus du PDC et du PAI, la commune peut disposer d'un plan sectoriel¹⁰. La planification sectorielle émane généralement de l'Etat par le biais de ses services déconcentrés qui veulent retrouver une déclinaison de leurs plans au niveau local. Ceci conduit à une dualité des mécanismes de programmation avec d'une part, des PDC et, d'autre part, la programmation des ministères sectoriels qui ne prend pas suffisamment en compte ces PDC, mais aussi le cloisonnement des interventions sectorielles qui continuent à appliquer pour la plupart une approche verticale et descendante (MDGLAAT, 2010). Ainsi plusieurs projets¹¹ relevant des compétences communales sont toujours planifiés et exécutés par les ministères sectoriels sans tenir compte des PDC et PAI des communes (MDGLAAT, 2012). De plus, cette pléthore de plans pose de sérieux problèmes aux communes qui se trouvent dans l'incapacité de les gérer tous à la fois. Somme toute, après deux générations, les PDC communes d'Akpro-Misséré et Avrankou ne constituent pas encore un document de référence réellement utilisé pour planifier les investissements et élaborer le budget. Ils apparaissent plus comme un annuaire de besoins d'infrastructures sociocommunautaires sans relation avec les capacités de financement de la commune, qu'un outil de promotion du développement communal. La cohérence entre l'exercice de programmation-planification et les réalisations effectives s'en trouve limitée.

1.3 Les PDC à l'épreuve des faits : les questions majeures

1.3.1 Le SDAC et la question de la spatialisation des PDC

Jusqu'à présent, le Bénin ne dispose pas encore d'un agenda spatial qui, semble-t-il, est toujours en cours d'élaboration (MDGLAAT, 2012). Ce document, à l'instar du PDC, devrait être un outil au service de l'Etat et des collectivités territoriales pour une définition des grandes options et une meilleure planification de l'aménagement du territoire. Malgré ce fait, quelques communes se sont lancées dans l'élaboration de leurs SDAC (Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune) sans que l'Etat n'ait fait aucune programmation des équipements sur le plan national. La question qui se pose à présent est de savoir si le SNAT (Schéma National d'Aménagement du Territoire) à venir doit tenir compte des SDAC déjà élaborés ou si ces derniers devront être actualisés en tenant compte de la politique d'aménagement en cours de définition. Même s'il n'est pas tenu de respecter scrupuleusement ce que la commune a prévu en terme de planification spatiale, l'Etat a toutefois intérêt à consulter la commune pour le positionnement des équipements afin d'assurer une meilleure articulation entre le SDAC de la commune et l'agenda national d'aménagement du territoire. Seulement 23% des 77 communes disposent d'un SDAC¹² et certains, depuis leur élaboration, n'ont encore connu aucune actualisation.

¹⁰ On peut citer par exemple les plans dans les secteurs de l'eau (PC Eau) et de l'hygiène et assainissement (PHAC) et de l'éducation.

¹¹ En 2011, la valeur de ces projets qui échappent au contrôle des communes a été évaluée à 9 Milliards de FCFA, d'après les propos du président de l'ANCB à l'occasion de la cérémonie de présentation des vœux au chef de l'Etat le 6 janvier 2011.

¹² <http://www.ancb-benin.org/pdc-sdac-monographies/SDAC/index.html>, consulté le 25 septembre 2014.

C'est le cas des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou où aucune initiative n'a permis de rendre opérationnels ces schémas réalisés. L'avenir de ces documents dépend encore de la volonté politique au plan national et local.

1.3.2 La question de l'approche participative dans la démarche d'élaboration du PDC

En appliquant le principe établi dans l'article 2 de la loi 97- 029 portant organisation des communes, la démarche d'élaboration du PDC repose sur une approche participative permettant à la population de s'impliquer activement dans l'analyse de l'état de la commune et dans l'identification des actions de développement pouvant améliorer les conditions de vie de celle-ci. La question qui se pose et qui fait débat aujourd'hui est de savoir si tout le processus d'élaboration du PDC décrit par le « guide » doit être repris à chaque élaboration d'un nouveau PDC. Les avis sont surtout partagés au sein des acteurs du développement local en ce qui concerne la démarche participative. Du point de vue de certains partenaires au développement (GIZ, le « Guide » doit être scrupuleusement suivi. Les populations doivent être associées au processus depuis la phase diagnostique jusqu'à l'atelier de validation car disent-ils, les besoins des populations peuvent évoluer et d'autres peuvent naître en l'espace de cinq ans. Pour les consultants de la GFA¹³ en revanche, reprendre tout le processus n'est plus nécessaire en raison de son coût élevé, de sa longueur et de sa complexité. On peut procéder seulement à une actualisation c'est-à-dire reprendre le processus à partir du niveau « arrondissement » (en procédant juste à une actualisation des données) au lieu de repartir jusqu'au niveau « village ». Nestor Ahouangan¹⁴ quant à lui adopte une position intermédiaire. Pour lui, « reprendre le processus dans l'intervalle de cinq ans à partir du niveau village n'apporterait certainement pas de nouvelles informations si le premier diagnostic était bien fait. Mais il faut veiller à ce que le diagnostic niveau arrondissement regroupe, outre les chefs de village et les leaders, les ONG qui interviennent au quotidien au niveau des communautés à la base et les représentations des couches défavorisées notamment les femmes ». En effet, l'expérience a montré que, lorsqu'on réunit les populations pour faire le diagnostic, ce sont les chefs de village ou les leaders qui donnent souvent les informations sur les localités. Autant, par rapport à certaines informations ou à certaines étapes, inviter ces acteurs pour infirmer ou valider le diagnostic et sur cette base, faire le travail scientifique d'analyse. Ainsi, les enquêtes de base, s'il faut repartir chaque fois au niveau des villages dans un intervalle de cinq ans, ne sont plus importantes et cela ne serait pas efficient au regard aussi du coût que cela engendrerait.

On pourra toutefois faire exception des zones fortement exposées aux risques climatiques où même dans ce cas, on procèdera juste à une triangulation par zone au lieu de reprendre tout le processus. En définitive, on ne pourra donc pas réfuter la participation dans le processus d'élaboration des PDC. Mais on peut toutefois l'encadrer pour plus d'efficacité et d'efficience. Encore que de plus en plus, cette participation, au lieu de constituer une ressource, apparaît comme une injonction (Calame, 1991), ou

¹³ **GFA Consulting Group GmbH** (<http://www.gfa-group.de>) : Cabinet allemand qui sous-traite avec le PDDC/GIZ sur le volet « **gouvernance locale** » au sein des 25 communes bénéficiaires de l'appui du programme. Entretien avec Gerald JAGODE (directeur), Valère HOUNTONDI et Grégoire ASSOUGNI (membres) en Juin 2014.

¹⁴ Chef de la composante "Gouvernance locale" au sein du PDDC (2014). Propos recueillis lors d'un entretien en Juillet 2014.

souvent motivée plus par les *per diem* (Matteudi, 2012) que par le souci d'une réflexion publique sur l'avenir de la commune.

1.3.3 La question fondamentale du financement des PDC

L'épineux problème auquel sont confrontées toutes les communes et qui reste toujours persistant, demeure le financement des programmes et projets contenus dans leur PDC. A l'exception peut-être des communes à statut particulier¹⁵, toutes les communes ont affiché jusqu'ici une faible capacité financière et un manque de ressources humaines compétentes et qualifiées. A cela, s'ajoutent les problèmes encore récurrents de transfert de compétences et de l'unicité des caisses. En effet, même si le législateur a bien défini les transferts de compétences à opérer au profit des collectivités territoriales dans le cadre des lois sur la décentralisation, il est fréquent de remarquer que les différentes administrations centrales sont encore réticentes¹⁶ à concrétiser ces transferts aussi bien en ressources financières, humaines que matérielles (2DAT, 2012). Dans bien des cas, ce transfert n'est pas encore effectif simplement parce que les ministères sectoriels concernés ne sont pas dessaisis de ces compétences et/ou tardent à transférer les ressources correspondantes aux communes (World Bank, 2010). Ainsi, la gestion des différents programmes sectoriels reste la plupart du temps centralisée¹⁷. Selon une étude menée en 2011 par CGLU¹⁸, la somme des dépenses liées aux compétences transférées aux communes entre 2004 et 2009 s'est élevée à environ 67 milliards de FCFA, ce qui correspond à environ 9,18% du budget général de l'Etat (BGE). Cependant, seuls environ 16 milliards de FCFA ont été réellement transférés vers les communes soit l'équivalent de 1,83% du BGE (avec un taux record de 3,67% en 2008). En d'autres termes, entre 2004 et 2009, l'Etat a continué à dépenser en moyenne 7,35% du BGE soit l'équivalent de 51 milliards de FCFA par an à la place des communes pour financer des actions qui entre dans les domaines de compétence de celles-ci. L'Etat a ainsi continué à mettre en œuvre 67% des dépenses publiques dans les domaines transférés aux collectivités territoriales (World Bank, op. cit.).

1.3.4 La question de l'exécution et du suivi-évaluation des PDC

Entre le financement du PDC et sa mise en œuvre, la frontière n'est pas étanche. Il y existe au contraire un *continuum* car la mise en œuvre relève du financement alors que ce dernier conditionne la première. L'exécution du PDC fait donc intervenir des ressources financières constituées des ressources propres (fiscalité locale) de la commune et des ressources extérieures (subventions de l'Etat et apports des partenaires techniques et financiers). Les ressources propres concernent les diverses taxes, les

¹⁵ Le Bénin compte trois communes à statut particulier. Il s'agit des communes de Cotonou, Parakou et Porto-Novo. Selon les textes de loi sur la décentralisation, chacune de ces trois communes doit avoir une population d'au moins cent mille habitants, s'étendre de façon continue sur une distance d'au moins dix kilomètres et générer des ressources budgétaires suffisantes pour lui permettre de faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement.

¹⁶ En 2011, seulement 3,9% du budget général de l'Etat a été transféré aux communes (Revue sectorielle du 2DAT, Avril 2012)

¹⁷ Environ 80% des dépenses s'opèrent au niveau central ce qui limite la marge de manœuvre des services déconcentrés pour les adapter aux priorités des PDC. (**Public expenditure Review, Decentralisation and Public services**, World Bank, Dec. 2010, chapter 2.7)

¹⁸ Cités et Gouvernements Locaux Unis-CGLU, **Feuille de route sur l'amélioration du niveau de décentralisation fiscale au Bénin**, MEF, MDGLAAT, Commission des Finances et des Echanges de l'Assemblée Nationale, ANCB, Novembre 2011, p. 2.

patentes sur les activités commerciales, les impôts sur le foncier et les ressources dégagées sur l'exploitation du patrimoine. En plus des problèmes liés au financement, les PDC de première génération n'ont pas intégré dans leur élaboration la mise en place d'un système de suivi-évaluation¹⁹ efficace. Même si les PDC de seconde génération ont essayé, dans la mesure du possible, de prendre en compte cette insuffisance, on note toujours des carences dans la mise en place de dispositif de suivi-évaluation adéquat. Or, l'importance de la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation à la fois efficace et efficiente au sein des communes n'est plus à démontrer. Au-delà de son rôle traditionnel de mesure et d'analyse des écarts entre les actions prévues et celles effectivement réalisées ainsi que d'apport de mesures correctives, le suivi-évaluation permet l'allocation optimale des ressources affectées à l'exécution des programmes et projets du PDC. De surcroît, il apparaît comme un outil incontournable d'aide à la décision en ce sens qu'il permet aux autorités locales d'impulser une nouvelle dynamique à leurs politiques publiques d'intervention grâce aux retours sur expérience qu'il génère. Malgré qu'elle ait bénéficié d'un certain regain d'intérêt auprès des autorités communales surtout grâce aux interventions des organismes d'aide au développement, la mise en place de dispositif de suivi-évaluation se heurte encore à des contraintes liées à la faiblesse des ressources financières et au manque de qualification des ressources humaines. A côté du premier aspect qui est une situation commune à la quasi-totalité des communes, le second aspect est plus préoccupant. En effet, on note une insuffisance notoire de ressources humaines qualifiées dans les communes d'Akpro-Misséré et Avrankou. Le taux d'encadrement²⁰ observé au niveau des deux communes est de 6%. Ce taux est deux fois inférieur à la norme requise²¹ (entre 12% et 15%). Ce qui signifie que la supervision (ou l'encadrement) effectuée par les cadres A est faible ou insuffisant. De plus, dans ces communes, le profile type du "personnel" des services clés ayant en charge la planification, l'exécution et le suivi-évaluation du PDC n'est pas toujours en adéquation avec les qualifications requises. Aussi avons-nous remarqué la présence, au sein de ces administrations communales, des agents dont les qualifications de base n'ont aucun rapport avec celles qu'exige le poste occupé.

Tous ces problèmes énumérés nous suggèrent des questionnements.

1.4 Questions de recherche, objectifs, hypothèses et résultats attendus

1.4.1 Questions de recherche

La question principale soulevée dans cette étude est : Comment améliorer l'efficacité des PDC des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou pour en faire de véritables outils capables d'impulser le développement local ?

Cette question principale est déclinée en questions spécifiques libellées comme-suit :

¹⁹ Ce système comporte un aspect suivi calqué sur le PAI et un aspect évaluation calqué sur un ensemble de PAI. Il prévoit une évaluation à mi-parcours (après deux années d'exercice du PDC, avant l'élaboration du troisième PAI) et une évaluation finale. Il donne une idée sur le taux de réalisation physique et le taux de réalisation financière du PDC.

²⁰ Nombre de cadres A divisé par l'effectif total du personnel x 100

²¹ <http://www.ancb-benin.org>, consulté le 25 septembre 2014.

- les communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou disposent-elles réellement d'une grande capacité à financer leurs PDC ?
- l'appropriation des PDC par les populations de deux communes, à travers leur implication dans l'élaboration, l'exécution et le suivi-évaluation de ces plans, est-elle effective ?
- quelles sont les difficultés rencontrées par les membres des services clés de ces communes en ce qui concerne l'élaboration, l'exécution et le suivi-évaluation des PDC ?

1.4.2 Objectifs de recherche

L'objectif général de la présente recherche est d'étudier les difficultés qui entravent l'efficacité des PDC des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou afin de proposer des pistes de solution pour une amélioration de cette efficacité dans la perspective d'un développement local profitable à tous.

Il s'agit spécifiquement de :

- analyser la capacité des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou à financer leurs PDC,
- analyser le degré d'appropriation des PDC par les populations des deux communes,
- identifier les problèmes récurrents rencontrés par les membres des services clés de ces communes dans l'élaboration, l'exécution et le suivi-évaluation des PDC

1.4.3 Hypothèses de recherche et résultats attendus

Les hypothèses de la présente recherche, sont formulées comme-suit :

- la capacité des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou à financer leurs PDC est très faible.
- Les PDC des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou souffrent encore d'un manque d'appropriation par les populations.
- les difficultés rencontrées par les membres des services clés dans l'élaboration, l'exécution et le suivi de leurs PDC expliquent le faible niveau des résultats obtenus.

Les résultats attendus au terme de cette étude sont:

- la capacité des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou à financer leurs PDC est analysée.
- le degré d'appropriation des PDC par l'ensemble des populations est analysé.
- les problèmes récurrents dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des PDC sont identifiés.

Il ressort de ce chapitre que les PDC, depuis leur adoption par les communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou, sont butés à d'énormes difficultés qui entravent leur efficacité dans la création d'un cercle vertueux du développement local. Après avoir présenté cette problématique, nous exposerons la théorie sur les concepts liés à notre thématique de recherche. Le chapitre suivant présente donc une synthèse de la revue littérature.

2 Les plans de développement communaux : la revue théorique

Nous ne saurions faire un état des lieux de la théorie sur les PDC sans aborder les notions de développement local et de planification locale dans le contexte de la décentralisation. La littérature sur la notion de développement local est assez abondante. Aussi avons-nous fait une synthèse des différents courants. Le chapitre aborde ensuite la question de la planification locale et communale pour finir sur les plans de développement communaux.

2.1 Le développement local : Concept et approches

2.1.1 *Le développement local : un concept polysémique*

L'étude bibliographique du développement local fait ressortir une diversité conceptuelle. Le concept de développement local, même si elle occupe une place de choix dans la documentation spécialisée récente (Pecqueur, 2000 ; Lévesque, 2002 ; Greffe, 2002 ; Piveteau, 2005 ; Matteudi, 2012), ne renvoie pas à une définition unanime et définitive ou à un cadre théorique de référence (Angeon et Callois, 2004). Comme le souligne Davezies (2002), « *Il est curieusement très difficile de trouver la définition du développement local dans la littérature spécialisée. Les ouvrages académiques le considèrent plutôt comme un processus que comme un état* ». La polysémie de ce concept a bien été mise en évidence par Pecqueur (2002) pour qui « *le développement local peut se définir à la fois comme un processus, une démarche, une méthode* ». Toutes les définitions s'accordent cependant sur son caractère multidimensionnel (Vachon, 1993; Benko, 2000; Greffe, 2002), car intégrant toutes les dimensions (économique, sociale, politique, culturelle, environnementale) d'une collectivité territoriale. En définitive, « *Quelle que soit la définition retenue, la notion de développement local est devenue un mode d'approche, une méthode d'appréhension globale des problèmes locaux* » (Guigou, 1984).

Pour Fontan²² le développement local est l'« ensemble d'actions collectives sur un territoire ou sur un secteur rendu possible par différents dispositifs, mécanismes, programmes, combinaison d'acteurs favorisant une transformation quantitative ou qualitative d'un milieu de vie ». Il s'articule autour de trois dimensions : l'espace (y compris les ressources et les potentialités), le temps, et les acteurs. D'autres auteurs y ajoutent les dimensions économiques, sociales, culturelles et politiques dont l'interaction permet d'appréhender les transformations à l'échelle locale (Kayser, 1990; Dubresson et Fauré, 2005). Cette notion est née en France de la prise de conscience que les politiques d'aménagement ne pouvaient trouver leur pleine efficacité qu'en s'appuyant sur une structuration des populations locales (Deberre, 2007; Houée, 2001). Depuis, elle est devenue une ritournelle dans les nouveaux agencements politiques, institutionnels ou industriels, d'abord dans les pays développés puis dans les sociétés en développement (Dubresson et Fauré, op cit.). En effet, l'idée d'un développement « bottom-up » (par et pour les populations) s'est imposée comme le nouveau paradigme de développement offrant une alternative crédible à l'ancienne conception d'un développement « up-down »

²² *Développement local*, cours de FONTAN J-M donné par Visioconférence à l'Université Senghor en 2013.

traditionnellement impulsé par l'Etat à travers des politiques volontaristes. Dès lors, l'échelon local s'est imposé comme le cadre privilégié propice à une réorganisation et/ou reconversion des tissus productifs, une restructuration des espaces urbains, un meilleur accès aux services publics de qualité et une meilleure redistribution des revenus et des richesses au sein des populations. Si la terminologie « développement local » s'est imposée, la polysémie du concept autorise une grande diversité d'approches.

2.1.2 Les approches de développement local

Les approches de développement local sont très variées suivant les auteurs dans la littérature. Trois grandes approches se distinguent notamment, de par la fréquence de leur adoption par les organismes et agences de développement dans leurs stratégies d'interventions auprès des collectivités territoriales. Il s'agit de l'approche entrepreneuriale, l'approche communautaire et l'approche territoriale.

- ***L'approche entrepreneuriale***

Cette approche conçoit la petite et moyenne entreprise comme plus créatrice d'emplois et d'économie locale. Aussi le développement local est-il appréhendé par la création d'entreprises locales s'inscrivant dans un réseau local de production. L'approche entrepreneuriale privilégie un angle d'analyse du développement local qui met en relief la préoccupation économique, les systèmes productifs et les facteurs qui y sont favorables (Benko, 2000). Dans cette dynamique, Benko (op. cit.) conçoit le développement local comme une osmose entre sphère productive et sphère sociale. Les considérations économiques ne priment pas pour autant dans son analyse. Au contraire, il associe le développement local au « dialogue » entre des entreprises et des territoires et à l'ouverture à leur environnement non-marchand. Ces territoires deviennent des territoires entrepreneurs, capable de créer les conditions matérielles et surtout immatérielles nécessaires pour l'émergence et la croissance des activités ayant un caractère économique (Proulx, 1999). Le développement local se déploie donc autour de l'entrepreneur et de la petite et moyenne entreprise qui, en réseau et en lien étroit avec la communauté, contribue au développement global grâce à l'innovation.

Pour être entrepreneurial, Julien (1997) pense que le développement local doit passer par la diversification économique, l'innovation dans l'entreprise et l'intercommunication entre les entreprises, les agents et les firmes. L'innovation apparaît donc ici comme un facteur important de la dynamique entrepreneuriale. Elle s'entend comme la capacité d'organiser l'information et d'obtenir du savoir, souvent technologique, grâce notamment à une activité résiliente sagement construite et entretenue (Julien. op. cit.). Pour Tremblay, Klein et Fontan (2009), le développement local peut être aussi construit à partir du paradigme de l'innovation qui met l'accent sur l'importance du savoir contribuant aux processus innovateurs. Cette innovation s'apparente à l'innovation sociale, celle qui a joué un rôle important dans la reconstruction de territoires orphelins du développement et de zones marginalisées, déclassées ou en perte de vitesse (Fontan, Klein et Lévesque, 2003). Elle intègre toute la réflexion schumpetérienne à travers la création d'une plus-value sociale grâce à sa capacité à coordonner, persuader et négocier pour amener un groupe, large et diversifié, à collaborer. L'innovation sociale, à

ce titre, combine une mobilisation d'acteurs locaux ancrés dans une même réalité socio-spatiale (Debuyst, 2001), une revalorisation de ressources locales et une émergence productive (Piveteau, 2005).

Pour Prévost (1994), quatre actions peuvent favoriser l'adoption d'une vision entrepreneuriale du développement économique local. Il s'agit de (i) la promotion d'un développement fortement endogène, (ii) l'adoption d'une démarche entrepreneuriale de la part des principaux intéressés, (iii) la valorisation de l'entrepreneurship comme source de création d'emploi et (iv) l'adoption résolue du partenariat pour mobiliser les énergies et les ressources locales. Les dynamiques entrepreneuriales expliquent la diversité des projets et des dynamiques de développement et peuvent ainsi donner naissance à des expériences aussi diverses que variées telles que : les pôles de croissance, les technopoles, les districts industriels, les clusters, les milieux innovateurs et les « régions qui apprennent » (Carluier, 2006). Ainsi, comme le précise Vachon (1994), la capacité de créer de l'activité économique ne dépend pas tant de la capacité d'entreprendre des individus que de l'organisation des entreprises sur un territoire et de leur relation avec le milieu.

- ***L'approche communautaire***

Elle est davantage centrée sur la dimension sociale et communautaire. Ici, le développement des communautés apparaît comme le but ultime du développement local. Ce développement a pour objectif l'amélioration des conditions et de la qualité de vie de la communauté et se définit comme « une forme d'action collective structurée sur un territoire donné qui, par la participation démocratique des citoyens et des acteurs sociaux, cible des enjeux collectifs reliés aux conditions et à la qualité de vie » (Bourque, 2008). La communauté est constituée ici à partir de groupes qui peuvent être des groupes spécifiques ou une catégorie sociale qui activent le développement social communautaire. Souvent ces groupes se concertent, s'organisent et réalisent des projets pour contrer l'exclusion socioéconomique qu'ils subissent et le font souvent dans l'innovation (Gadoury, 2010).

Ce développement « renvoie à des formes de production de richesse dans laquelle la collectivité participe de façon directe, en utilisant des modalités associatives, tant dans la production de biens ou de services que dans ses bénéfices, et en mobilisant des ressources liées au capital socio-territorial d'une collectivité locale » (Tremblay, Klein et Fontan, 2009). Ce capital désigne la *somme des acquis et des possibles* à la disposition d'une communauté pour agir sur son développement (Tremblay, Klein et Fontan, op. cit.). La mobilisation de ce capital est opérée par des acteurs de la communauté dans le cadre de liens sociaux.

Il apparaît ainsi que le développement des communautés ou de l'économie communautaire appelle à une diversité d'acteurs qui doivent se rencontrer et se donner une compréhension commune des besoins et des intérêts de cette communauté pour travailler à l'amélioration de ses conditions et de sa qualité de vie. En effet, les acteurs de la communauté sont souvent porteurs de visions à la fois convergentes et divergentes en fonction de leurs connaissances et leurs intérêts. Ils agissent de concert, en complément ou en opposition avec les pouvoirs publics, avec pour ambition de compléter,

de corriger ou d'inspirer leurs actions (Beuret et Cadoret, 2010). De plus, le principe d'accord entre ces acteurs soulève des interrogations sur la manière dont les intérêts individuels sont rendus compatibles, car la mise en cohérence des intérêts privés ne relève pas toujours d'une harmonie spontanée, et l'expression de ces intérêts peut parfois contrecarrer les logiques collectives (Angeon et Callois, 2004). Ainsi, la qualité des partenariats locaux conditionne la capacité des agents de la communauté à se coordonner pour atteindre des objectifs de long terme. C'est justement dans les approches du capital socio territorial que cette coordination locale trouve ses fondements. A ce titre, le développement local comporte une dimension endogène qui insiste sur la mobilisation et la valorisation productive des ressources spécifiques (Peyrache-Gadeau et Pecqueur, 2002; Colletis et Pecqueur, 2004) sur un territoire voire dans une région (Benko et al., 1996).

- ***L'approche territoriale***

La dimension territoriale du développement s'est imposée notamment dans les pays du Sud en raison des échecs des stratégies de développement par le haut qui n'ont nullement fait du territoire un enjeu de développement. Les premières réflexions sur le développement territorial émanent des observations selon lesquelles les dynamiques internes aux régions peuvent être à la base des processus de développement (Aydalot, 1984). L'approche du développement territorial devenait alors un nouveau paradigme faisant suite à celui du développement régional qui s'était imposé à partir des années 60 (Pecqueur, 1996). Dans cette approche, le terme local renvoie à la notion de territoire (Angeon et Callois, 2004) qui devient le socle même du développement. Ainsi, le ressort local s'incarne par le territoire (Gouttebel, 2001) qui n'est pas perçu ici dans sa dimension matérielle en tant que simple découpage politico-administratif mais comme un système socio-spatial intégré et inséré dans un environnement donné (Lefebvre, 1972) et reposant essentiellement sur des liens sociaux (Di Meo et Buleon, 2005). Ces liens se tissent à travers « *un système d'actions locales privilégiant et valorisant des ressources endogènes* » (Angeon et Callois, op. cit.). En effet, le territoire est considéré comme abritant un stock de potentialités et de ressources aussi plurielles que diverses (Colletis-Wahl et Pecqueur, 2001; Vachon, 1993) qui ne peuvent être mobilisées que grâce à la capacité des acteurs locaux à s'organiser et à se fédérer autour d'un projet de développement commun. Il est un facteur de rassemblement, un épicerne fédérateur du système social (BIT, 2005).

Pour van Schendel (2002), « *l'analyse des ressources d'un territoire permet non seulement de comprendre les acteurs qui produisent ces ressources mais aussi les conditions de leur reproduction à long terme* ». La valorisation des ressources locales ainsi que leur diversification (Teisserenc, 2002) apparaît alors comme une donnée essentielle de la démarche territoriale. Cette valorisation des ressources entraîne la valorisation du territoire (Billen et al., 2002) à travers un phénomène de compétitivité et d'attractivité (Angeon et Caron, 2004; Billen et al., op. cit.). Le territoire ici est un « *espace à géométrie variable* » (Grefte, 2002; Teisserenc, 2002) où le contenu du développement change selon le niveau du territoire et où des acteurs aux logiques diverses sont en interaction. En effet, les réalités territoriales ne sont pas homogènes car les territoires sont autant complexes que variables et, selon leur taille et leurs caractéristiques spécifiques, sont disposés à impulser plus de

dynamiques que d'autres. Ces dynamiques territoriales ne peuvent s'appréhender qu'à l'aune de l'importance du jeu d'acteurs et de l'apprentissage (Teisserenc, op. cit.) autour des projets de développement qui sont au cœur d'un « processus transformateur ». Dans ce contexte, les dynamiques territoriales apparaissent comme des dynamiques d'échanges ou des « dynamiques de coordination d'acteurs » (Pecqueur, 2004), favorisant l'instauration d'un espace d'apprentissage collectif propice à l'élaboration et à la gestion d'un projet local conçu comme outil de développement (Grefte, op. cit.; Teisserenc, op. cit.).

Ainsi l'approche territoriale s'intéresse « au mode d'organisation et aux projets portés par les acteurs » (Jean, 2008) et qui sont fonction des territoires (Grefte, op. cit.). C'est pourquoi on assiste de plus en plus actuellement à une territorialisation des politiques publiques au sein des Etats ayant opté pour la décentralisation. Au Bénin, les lois de la décentralisation imposent à chaque commune l'élaboration et l'adoption d'un schéma directeur d'aménagement du territoire (SDAC) en cohérence avec le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT). C'est sur la base de ce SDAC que doit s'élaborer le plan de développement communal (PDC) de chaque commune. La question qui reste encore posée est celle de l'appropriation de l'espace comme vecteur de « territorialisation » (Debuyst, 2001). Il s'agit ici de l'espace communal reconnu comme le seul niveau de décentralisation par les lois sur la décentralisation au Bénin. Cet espace est avant tout « un territoire de vie d'un groupe doté d'une sorte de droit au développement local » (Planque, 1983

On pourra alors s'accorder avec Mollard et al. (2007) pour dire que le développement territorial s'attache plutôt à un processus de construction des « territorialités » par les populations locales en relation avec les injonctions des politiques. La territorialité, dans le cas d'espèce, peut se définir comme l'expression des comportements des acteurs (Pecqueur, 1996), comme des stratégies et actions d'appropriation du territoire (Debuyst, op. cit.) ou même comme la « tentative d'un individu ou un groupe d'affecter, influencer ou de contrôler la population, les phénomènes et les relations, en délimitant et revendiquant un contrôle sur une zone géographique » (Sack, 1986). Pour Gontcharoff (1999), ces injonctions des politiques étatiques s'apparentent plus à des « injonctions paradoxales à territorialiser » et à inciter au développement local lors de la contractualisation avec les collectivités locales. L'approche territoriale du développement local ainsi prônée apparaît plus comme une territorialisation des politiques que la conséquence de cette territorialisation (Teisserenc, 2002). Or, comme l'affirme Teisserenc (op. cit.), la véritable question, au-delà de la territorialisation des politiques, serait celle des conditions économiques, sociales, culturelles et politiques qui permettent de rendre efficace cette territorialisation. C'est bien le cas du Bénin où la territorialisation des politiques nationales a été formalisée par l'adoption de la PONADEC en 2009 (MDGLAAT, 2010) sans que les conditions pour rendre ces politiques efficaces soient créées

En tout état de cause, l'approche territoriale est en émergence et apparaît comme l'approche privilégiée d'intervention de la coopération internationale (Matteudi, 2012) au niveau des bailleurs de fonds et

autres opérateurs internationaux du développement tels que les ONG, les OING et les ONGD²³ qui apparaissent comme les nouveaux acteurs clés du développement local en Afrique (Sanogo, 2005). Le cas de la GIZ ou de l'OIF²⁴ avec son programme PROFADEL²⁵ est une parfaite illustration.

Le développement territorial s'appuie également sur la notion de capital socio-territorial qui traduit l'existence dans un espace et une temporalité déterminés d'un ensemble de ressources environnementales et sociales pouvant être mobilisées et mises en valeur par des acteurs individuels ou collectifs. Cette notion s'inspire de celle de capital social territorial se référant à « *la somme des ressources actuelles ou potentielles, tangibles et intangibles encastrées à l'intérieur, disponibles au travers, et dérivées du réseau de relations possédé par un acteur individuel ou collectif* » (Plociniczak, 2003). Pour bien saisir cette notion, il faut remonter à l'approche de « capital social » qui a fait l'objet d'une littérature abondante (Bourdieu, 1980; Coleman, 1988; Putnam, 1995; Krishna, 2001; Lin, 2001; Pecqueur et Zimmerman, 2004). Cette approche appréhende, à travers l'analyse des liens sociaux, les différentes ressources mobilisables pour le développement local (Angeon et Callois, 2004). Woolcok et Narayan (2000) définissent le capital social comme l'ensemble des normes et des réseaux qui facilitent l'action collective. Il est une richesse potentielle incorporée dans la structure sociale, pouvant être mobilisée en cas de besoin (Lin, 2001), un potentiel activable favorisant le développement durable des territoires (Angeon et al., 2006). Le capital social concerne les liens sociaux dans une structure sociale (Loup et Paradas, 2006) c'est-à-dire un ensemble de valeurs informelles et de normes partagées entre les membres d'un groupe qui permet la coopération entre eux (Fukuyama, 1997).

Ainsi aux questions de coordination se rattachent les propriétés des liens sociaux tant dans leur nature, leur qualité que leur densité. Ces liens peuvent être de type²⁶ « bonding » (unissant des individus au sein d'une même communauté), « linking » (caractérisant des interactions entre des agents appartenant à des groupes différents) ou « bridging » (où les agents sont distants les uns des autres; centrés sur la capacité du territoire à se connecter à l'extérieur). Les liens de type *bonding* et *linking* peuvent être saisis comme des liens forts, alors que ceux de type *bridging* appartient à la catégorie des liens faibles (Granovetter, 1973). Il s'agit à cet effet de prioriser, au sein des parties prenantes, le développement des liens faibles par rapport aux liens forts. Le développement de ces liens faibles, de nature souvent inhabituelle, peut permettre d'ouvrir de nouveaux horizons dans le champ du développement local. En effet, comme l'admettent les théoriciens de l'économie de proximité²⁷ (Bellet et al., 1993; Pecqueur et Zimmerman, 2004), la priorisation des liens forts peut avoir un impact négatif sur les dynamiques de développement territorial du fait d'un excès de localisme. Mais à contrario de l'économie de proximité, l'approche du capital social a eu le mérite de montrer la force des liens faibles dans les dynamiques de

²³ Organisations non gouvernementales de développement. Elles sont à distinguer des ONG dont les actions s'inscrivent dans le cadre de l'aide l'humanitaire (Sanogo, 2005).

²⁴ Organisation internationale de la francophonie

²⁵ Programme francophone d'appui au développement local

²⁶ Approche popularisée par la Banque Mondiale en 2000 (Angeon et Callois, 2004)

²⁷ L'économie de proximité explique le développement territorial par les dynamiques de proximité c'est-à-dire les interactions entre agents et le rôle des institutions formelles et informelles (Zimmermann et al. 1998). Elle postule le territoire ou le local comme le résultant des modes d'organisation, des pratiques et de la proximité géographique des entreprises.

développement territorial. Ainsi, ce ne sont pas tant les relations de proximité qui importent dans les logiques de développement que les relations de distance (Angeon et Callois, op. cit.).

C'est sans doute dans cette même vision que s'inscrivent les réflexions de Dubresson et Fauré (2005) qui décèlent dans la notion du développement local la double problématique de consolidation territoriale et de coordination entre les différents acteurs. Mais dans le même temps, ils pointent du doigt les incertitudes des rapports de force entre les différents acteurs qui, selon eux, peuvent préfigurer la labilité des dispositifs locaux.

En définitive, on pourra retenir que toute transformation locale, quels que soient les moyens mis en jeu, supposent, en tout état de cause, des négociations et des coordinations qui ne peuvent se concrétiser que grâce aux capacités d'adaptation, de régulation et d'innovation (Pecqueur, 2000). A cet effet, le PDC en tant qu'outil de transformation locale, doit être le résultat de coordinations et de négociations entre les différents acteurs. Au vu de tout ce qui précède, nous pouvons affirmer que l'approche territoriale est la plus pertinente des trois dans la démarche d'élaboration du PDC. Elle doit aussi guider tout le processus de planification local et communal.

2.2 La planification du développement local

2.2.1 Le concept de planification

Le concept de planification a connu plusieurs évolutions depuis les années 50. On peut la définir comme un processus formalisé visant à produire un résultat préalablement énoncé, sous la forme d'un système décisionnel intégré à travers une réflexion portant sur l'avenir et les efforts visant à maîtriser ce dernier (Mintzberg, 1994). En tant que système décisionnel, la planification s'avère nécessaire quand l'instauration d'un état futur souhaité dépend d'une série de décisions interdépendantes (Ackoff cité par Mintzberg, 1994). S'inspirant de la littérature de l'époque, Côté et al. (2001) présentent quatre grandes approches de la planification: la planification rationnelle (comprehensive planning) ; la planification incrémentielle (Incrementalism); la planification stratégique (Strategic Planning) ; la planification participative et communicationnelle (Collaborative Planning). A ces quatre approches, ils ajoutent la planification justificative ou de défense des droits (Advocacy Planning).

La planification incrémentielle (par petits pas) s'appuie sur des décisions opérationnelles débouchant sur des actions, dont les résultats inspirent les actions subséquentes ; elle vise à gérer la réalité de façon fonctionnelle en insistant sur les moyens d'allocation satisfaisante des ressources disponibles (Côté et al, op. cit.). Le modèle rationnel est le modèle de base de planification. Il s'appuie sur une démarche scientifique de l'action publique. Il se focalise sur l'appréhension des problèmes à partir d'une compréhension actuelle et s'articule autour d'une attitude mentale orientée de l'intérieur vers l'extérieur (Rowley et al., 1997) à travers une logique positiviste, déterministe et linéaire. Ce modèle a très tôt montré ses limites avec la crise générale de la rationalité ayant mis en relief les difficiles rapports entre la connaissance et l'action (Hamel, 1996). Ceci a entraîné la recherche d'une nouvelle méthodologie de la planification en l'occurrence la planification stratégique. Cette dernière apparaît comme un processus complexe et continu de changement organisationnel. Contrairement à la planification rationnelle, la

planification stratégique fait appel à une attitude mentale orientée de l'extérieur vers l'intérieur (Rowley, op. cit.) car elle exige une compréhension de la nature du problème dans l'optique de trouver une réponse appropriée. Aussi empreinte d'une certaine rationalité, la planification stratégique n'a pas aussi échappé aux critiques.

Certains auteurs comme Gauthier (2005) proposent la construction d'un processus intégré de planification qui serait mieux adapté à un environnement de plus en plus dynamique, complexe et incertain. Dans la même dynamique contestataire, Davidoff (1996) propose un modèle de planification qui intègre la défense des particularités sociales et spatiales : c'est l'Advocacy Planning. Pour Davidoff (1996), la planification reflète une série d'intérêts politiques qui doivent être nommés et désignés. Partant du constat que les planificateurs, en tant que techniciens, servent plus les intérêts des groupes économiques, sociaux et politiques les plus influents, ce modèle offre la possibilité « *de questionner les valeurs et opinions politiques et sociales* » en donnant la voix aux individus et groupes marginalisés dans le processus de planification. En plaçant les planificateurs au service des communautés les plus défavorisées, l'Advocacy Planning permet un renforcement de la démocratie locale. Ainsi, le planificateur apparaît désormais comme un « avocat » défenseur des plus défavorisés dont il fait valoir les droits devant les municipalités en examinant leurs besoins et en développant avec eux des alternatives. Même s'il a impulsé toute une vague de projets de planification militants, le modèle a été critiqué pour les lacunes de ses fondements scientifiques et sa faible capacité à produire des alternatives acceptables et durables. La planification participative et communicationnelle quant à elle s'est inspirée de la théorie de la communication de Habermas (1987) puis adaptée par les théoriciens de la planification urbaine (Forester, 1989 et 1999; Healey, 1997 et 1998). Elle prend le dialogue et l'échange d'opinions comme base d'une construction collective des enjeux de développement à l'échelle local et permet la mobilisation des dynamiques associatives territoriales. Elle favorise l'émergence de projets et de solutions innovatrices qui transcendent les intérêts et les clivages des différents acteurs en présence.

La planification participative et communicationnelle intègre un processus collaboratif reposant sur deux présupposés et se déroulant en trois étapes²⁸ (Gray, 1989). Les présupposés sont relatifs d'une part à la disposition des acteurs à amorcer et poursuivre une collaboration et d'autre part à leur souhait de résoudre les problèmes qui les affectent. Elle apparaît comme un processus inclusif qui intègre tous les acteurs qui ont un enjeu dans la localité (Healey, op. cit.). Cette approche souffre quand même de certaines limites qui ont été mises en évidence par des auteurs (Huxley, 2000; Fainstein, 2000) qui estiment qu'elle ne met pas assez l'accent sur les forces structurantes qui façonnent à la fois les fenêtres d'opportunité par laquelle les agents actifs peuvent innover et les relations de pouvoir qui influent sur les initiatives qu'ils cherchent à développer.

²⁸ Les trois étapes sont les suivantes : *la définition du problème*, au cours de laquelle les participants se présentent et reconnaissent la nature conjointe de leur problème, *l'adoption d'une ligne de conduite*, au cours de laquelle les organisations commencent à définir des buts communs et enfin *la structuration*, au cours de laquelle les organisations mettent conjointement en place des structures et un plan d'action (Gray 1991)

Remarquons cependant que, parmi ces approches théoriques de la planification énumérées, les approches stratégique et participative sont fortement utilisées dans la planification locale et communale. En témoigne l'intérêt grandissant de la MARP²⁹ (Chambers, 1992; Fall et Lericollais, 1992; Gueye et Schoonmaker, 1991), méthode la plus utilisée à ce jour par les opérateurs du développement en Afrique (Matteudi, 2012). Ainsi, la planification stratégique participative est devenue la pierre angulaire de tout développement territorial intégré et durable. Elle constitue la base de la planification locale et communale.

2.2.2 *La planification locale*

La planification locale a émergé à un moment où la nécessité de coordonner et de prioriser les actions à mener sur un territoire est devenue une condition essentielle du développement local. Elle traduit la construction d'une vision commune ou concertée entre les acteurs concernés en vue de la définition et la réalisation dans le temps et dans un espace donné, d'objectifs communs et négociés. Planifier, c'est s'entendre sur une vision partagée du développement, définir les stratégies, les objectifs à atteindre, les actions et activités à mener à des périodes précises en vue d'atteindre des résultats connus de tous (PDDC/GIZ, 2009). La planification locale apparaît ainsi comme un processus qui consiste à impulser et à organiser le développement à l'échelle locale à travers un effort collectif, systématique, harmonisé et constant pour établir des objectifs durables et effectuer des choix réalistes. Parmi les différents paradigmes que la littérature a mis en évidence sur la planification (Côté et al., op. cit.), la planification stratégique et celle participative s'intègrent le mieux dans la démarche de la planification locale. Cette dernière fait donc appel à la planification stratégique dans une démarche participative en ce sens qu'elle consiste à déterminer, de manière consensuelle, des objectifs précis et à mettre en œuvre les moyens pour les atteindre dans les délais prévus à travers un ensemble d'actions coordonnées. D'Aquino (2002) pousse sa réflexion un peu plus loin en parlant de planification territoriale ascendante, où la planification conduit à la construction d'une identité territoriale à travers une appropriation du territoire par ses acteurs grâce à la construction continue de cette dernière en tant qu'entité socialisée. La démarche de la planification locale s'articule autour d'un certain nombre de principes tels que la définition d'une vision claire du développement souhaité ; l'appropriation de la démarche par les populations ; l'émergence ou la promotion de nouveaux rapports de travail et d'échanges entre les membres de la communauté. Dans cette démarche, la planification locale suscite les interrogations suivantes : quels sont nos problèmes ? Quelles sont nos ressources ? Qu'allons-nous faire ? À quel moment le faire ? Où le faire ? Avec qui le faire ? Avec quels moyens ? Les réponses à toutes ces questions permettront d'appréhender les contours de la transformation que l'on veut pour son territoire et partant, de jeter les bases du plan de développement communal. La dimension locale ici renvoie aussi bien à un espace régional qu'à un espace communal.

²⁹ Méthode Active de Recherche et de Planification Participative.

2.2.3 La planification communale

La planification communale est une démarche participative qui consiste à impliquer la population d'une commune ou d'un quartier dans l'aménagement de son territoire. Des consultations aux différentes phases du processus (du diagnostic à la mise en œuvre du PDC) doivent permettre une meilleure compréhension des enjeux, des logiques sociales et par devant, faciliter l'appropriation des recommandations par les autorités locales et les habitants eux-mêmes. La planification communale suit un processus opérationnel qui vise à définir une vision commune et partagée du développement de la commune, identifier les objectifs de développement de cette dernière, traduire ces objectifs en des cibles réalistes et atteignables, lier ces objectifs et ces cibles aux ressources financières disponibles et enfin établir un programme de mise en œuvre des activités. Elle n'est pertinente que dans la mesure où les autorités communales peuvent préalablement apprécier les ressources financières de leur commune et les plafonds budgétaires dont elles disposent. Les étapes du processus de planification présentent une certaine articulation qui préside à sa cohérence et à son efficacité. En tant que processus décliné en plusieurs étapes (annexe 4) présentant une certaine articulation (annexe 5), la planification communale revêt quatre caractéristiques qui se complètent :

- elle est un processus *participatif et inclusif* car elle fait intervenir tous les acteurs du développement local (SDE, ONG, OSC, élus locaux, collectivités territoriales y compris les minorités et les groupes marginalisés, la diaspora, etc.);
- elle est un processus *itératif et continu* car elle ne constitue pas un événement unique, mais comportant des révisions et des approfondissements constants et réguliers;
- elle est un processus *unifiant* car elle vise à établir de nouvelles "relations horizontales" entre l'ensemble des acteurs locaux, en contribuant à accroître le capital social local (à savoir l'ensemble des réseaux locaux de solidarité et d'entraide); et de nouvelles "relations verticales" entre les collectivités territoriales et l'état central, d'une part, et entre les organes communaux et les organisations paysannes, d'autre part;
- elle est un processus *transparent* car les consultations et les prises de décisions ont lieu d'une manière libre, démocratique, ouverte et le public reçoit toute l'information nécessaire.

Ainsi en intégrant ces caractéristiques, la finalité de la planification communale est l'élaboration, dans une démarche participative des plans de développement communaux en cohérence avec les grandes orientations du pays.

2.3 Les plans de développement communaux

2.3.1 Le Plan de développement communal : un projet commun

Vu l'urgence qu'ont les collectivités locales à planifier leurs politiques de développement et d'aménagement, le plan de développement communal (PDC) s'est imposé comme un outil stratégique incontournable dans la planification du développement de toute commune. Le PDC apparaît ainsi comme un document retraçant l'ensemble des projets et programmes de développement à exécuter au sein d'une commune. Pour Touzri (2007), l'élaboration de projets se concrétise à travers la mobilisation

des acteurs autour d'une stratégie commune et trouve sa traduction opérationnelle dans une programmation cohérente d'actions. Elle s'inscrit donc dans une démarche stratégique et territoriale attentive aux enjeux environnementaux et socioéconomiques et est accompagnée par la négociation et l'échange. Un projet de développement local est un outil intermédiaire entre acteurs et découle des options stratégiques qui l'orientent et qui dépendent de la conception que les responsables locaux en ont. Il est dès lors l'intermédiaire entre un état présent et un état futur. La formalisation d'un système de gestion et d'un processus décisionnel est donc nécessaire à la conduite d'un tel projet (Touzri, op. cit.).

Aussi le PDC précise-t-il le but, les stratégies et les résultats à atteindre dans un temps donné (cinq ans) ainsi que les moyens nécessaires pour leur réalisation. Constituant un des principaux axes d'intervention auprès des collectivités locales, le PDC touche un point central de la problématique territoriale, celui de la perception que l'on se fait de l'espace, de ses ressources, de ses contraintes et de ses potentialités (Matteudi, 2012). Il apparaît ainsi comme un plan stratégique à travers lequel les communes l'adoptant s'engagent auprès des parties prenantes pour la planification du développement futur de leur commune. L'un des avantages du PDC est qu'il sert de point focal pour le financement par les bailleurs de fonds des projets qu'il contient. Son élaboration ne peut être *a priori* qu'un processus permettant de mieux réfléchir à l'organisation de l'espace, mais aussi au devenir du territoire et des orientations qu'on cherche à promouvoir (Matteudi, op cit.). Le PDC est souvent présenté comme un processus de planification participative qui encourage et facilite la participation de toutes les parties prenantes, afin d'assurer une prestation de services plus adaptée au niveau local. Il vise à atteindre, en adéquation avec les orientations nationales et régionales (Annexe 2) et au terme d'une période donnée, un but, des objectifs et des résultats qui concourent au développement de la Commune. Il est élaboré par le maire et son conseil communal avec la participation de tous les acteurs de la commune et est l'aboutissement d'un processus d'analyse, de priorisation, d'arbitrage et de choix qui tient compte, à la fois des réalités locales, des aspirations des populations et des ambitions des dirigeants (Houinsa et Ahodékon, 2003). Les stratégies et les moyens nécessaires pour sa mise en œuvre y sont définis.

2.3.2 La problématique de la « shopping list »

Malgré le développement massif de ces plans, le développement local fait encore face à de nombreux défis. En effet, la majorité de ces plans a été réalisée en faisant appel uniquement à l'expertise extérieure. Loin de remettre en cause la qualité technique de ces cabinets qui ont souvent été commandités pour la rédaction des PDC, la non prise en compte des spécificités socioculturelles des territoires a constitué sans conteste un handicap majeur dans la réussite de ces plans. Aussi assiste-t-on à l'élaboration de plans aux projets irréalisables qui, à défaut d'apparaître comme des outils capables d'impulser le développement local, ne deviennent pas moins des documents qui finissent au placard car devenant très vite obsolètes (Matteudi, 2012). Cet état de fait pose le problème de

l'appropriation de ces plans par l'ensemble des acteurs locaux et soulève, par la même occasion, toute la problématique de la « shopping list »³⁰ (Matteudi, op. cit.).

Parfois, les modèles de PDC adoptés ne sont que des copies des modèles occidentaux. En plus, le financement des actions programmées dans les PDC rencontre d'énormes difficultés. Pour Matteudi (op cit.), ces difficultés interrogent la pertinence de la méthodologie utilisée, et soulèvent parallèlement un problème de taille, celui de la déception des populations locales suite à de forts espoirs suscités par le processus participatif. Cette méthodologie vise à échelonner dans le temps les phases du cycle dans lequel s'inscrit l'élaboration des PDC (Matteudi, op cit.). Ainsi, au lieu de s'inscrire dans un *continuum*, les phases diagnostic/élaboration des PDC suscitent des questionnements relatifs à leur durée parfois longue, ce qui provoque la démobilisation progressive des acteurs qui ne voient rien se concrétiser dans une échelle de temps acceptable (Matteudi, op cit.). Ainsi, à l'épreuve de la décentralisation, les PDC ne parviennent pas encore à relever tous les défis du développement local. Il urge donc de cibler toutes les difficultés qui affectent l'efficacité des PDC, de les analyser afin de mieux les surmonter, pour qu'enfin ces plans deviennent de véritables outils assurant le développement local.

Il ressort de tout ce qui précède que le PDC est un projet qui doit émaner de la volonté de tous les acteurs d'une commune. Le but étant d'impulser le développement du territoire communal, l'approche territoriale du développement local doit être la référence devant guider le processus d'élaboration de ce plan. Dans ce contexte, le capital socio-territorial doit être mobilisé lors de la planification communale. De plus, la nature des liens sociaux doit être privilégiée dans la recherche de consensus par rapport aux actions à envisager dans le cadre de la planification. Ceci participe de l'approche participative gage de l'appropriation des PDC par les populations à la base et du renforcement de la bonne gouvernance. En outre l'efficacité du PDC est tributaire de toute l'innovation émanant des populations car elle permet la construction d'une territorialité à travers la coordination entre tous les acteurs.

Après cette revue de littérature, le chapitre suivant présente la méthodologie utilisée dans le cadre de cette étude.

³⁰ Encore appelée « la hotte du père Noël », la « shopping list » est une sorte d'énoncé plus ou moins structurée d'un certain nombre de projets à réaliser. Ces derniers apparaissent le plus souvent comme des projets d'infrastructures qui négligent les dynamiques d'acteurs et la réflexion sur les orientations à donner à moyen et long terme au territoire (Matteudi, 2012).

3 Cadre méthodologique de la recherche sur les PDC

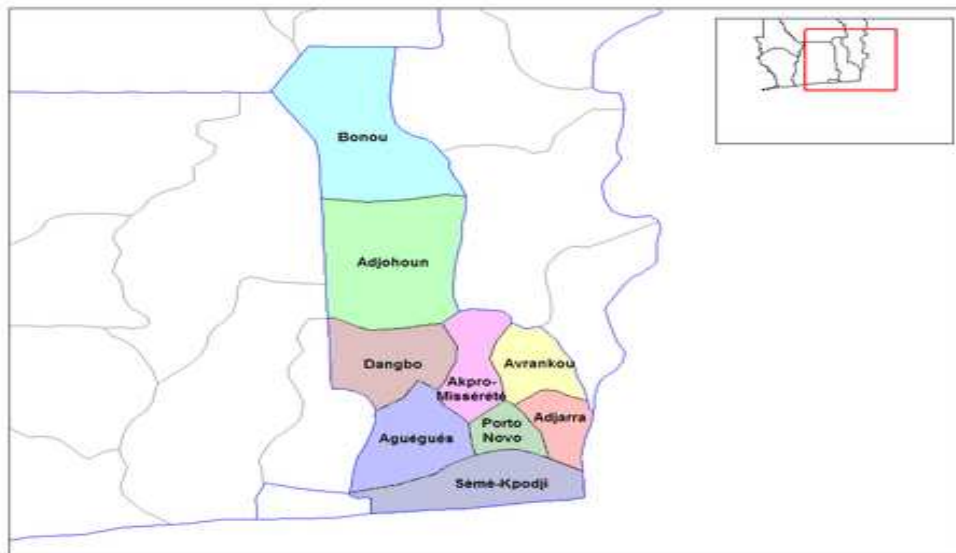
Ce chapitre expose la démarche méthodologique ayant sous-tendu la réalisation de la présente étude. Il décrit les différentes étapes qui l'ont jalonné depuis le choix des communes jusqu'aux techniques de traitement et d'analyse des données en passant par les méthodes et outils de collecte de ces données ainsi que les variables et indicateurs retenus. Une mention sera aussi faite de l'apport du stage et des difficultés rencontrées.

3.1 Choix des communes

Cette étude a pour cible les communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou (figure 1). Le choix de ces communes a été décidé au cours de notre stage au sein du programme PDDC de la GIZ. En effet, il nous a été donné de constater que le programme PDDC vient en appui à 25 communes sur les 77 que compte le Bénin. Sur recommandations de notre maître de stage, nous avons décidé de choisir pour l'étude, une commune bénéficiaire du PDDC et une deuxième commune non bénéficiaire. De plus, afin de réduire les biais que pourrait provoquer une disparité géographique, nous avons décidé que les deux communes soient issues d'un même département en l'occurrence celui de l'Ouémé (figure 1). C'est ainsi que la commune d'Avrankou, bénéficiaire du PDDC a été choisie en plus de la commune d'Akpro-Misséré où nous avons eu l'occasion de travailler de 2009 à 2012.

3.1.1 Présentation cartographique des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou

Figure 1: Cartographie des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou



Source: INSAE, 2005

Cette carte révèle la proximité géographique des deux communes. Malgré cette proximité, chacune d'elles a des caractéristiques qui lui sont propres.

3.1.2 Caractéristiques des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou

Les caractéristiques des communes d'Akpro-Misséré (voir sa carte à l'annexe 6) et d'Avrankou (voir

sa carte à l'annexe 6) sont résumées dans le tableau suivant :

Tableau 1: Fiche d'identité des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou

ELEMENTS	Communes	
	Akpro-Misséré	Avrankou
Situation géographique et données administratives		
Superficie	79 km ²	78 km ²
Département	Ouémé	Ouémé
Arrondissements	5	7
Villages et quartiers	40	52
Milieu humain		
Population	121 571 Hbts (RGPH4, 2013)	130 777 Hbts (RGPH4, 2013)
Densité de la population	1539 Hbts /km ² (2013)	1677 Hbts /km ² (2013)
Taux d'accroissement de la population (2002-2013)	4,68%	4,42%
Dynamiques urbaines et économiques		
Taux d'urbanisation	Non connu	17,08 (2002)
Population active	24 286 (2002)	38 838 (2002)
Indice de Pauvreté Humaine	54,5 (2002)	22 (2007)
Indice de la Pauvreté Monétaire	Non connu	26,5 (2007)
Cadre physique		
Relief	Plateau de Sakété	Plateaux de basse altitude.
Sols	Sol de type faiblement ferrallitique appelé terre de barre, adapté surtout aux cultures céréalières.	Sols ferrallitiques (plus de 80% des sols) et sols hydromorphes dans la zone marécageuse.
Type de climat	Climat subtropical à deux saisons pluvieuses et deux saisons sèches, respectivement de mars à juillet, septembre à novembre et de novembre à février, juillet à août, avec une pluviométrie annuelle voisine de 1100 à 1300 mm.	Climat chaud et humide caractérisé par deux saisons sèches (novembre à février, juillet à août) et deux saisons humides (mars à juillet, septembre à novembre).
Réseau hydrographique	Dix kilomètres de cours d'eau constitués de 04 rivières et de quelques marigots. Présence de marécages et de bas-fonds.	16 km ² de bas-fonds (environ 21,5% de la superficie totale) traversés par des cours d'eau (Hounsou tokpa , Atchoukpa tokpa , Gbokouso tokpa, Danmè kpossou tokpa , Wamon tokpa, Sado tokpa , Agonmaya, Sogbo, Adogba, Tokpa agua).
Végétation, faune et autres ressources naturelles	Espaces en jachère, îlots forestiers, bas-fonds et palmeraies naturelles. Rarissimes végétations artificielles constituées de plantations d'Acacias et de palmeraies sélectionnées. Faune constituée de petits ruminants (ovins, bovins) et de petites espèces animales dans les forêts (perdrix, agoutis, lièvres, etc.).	Forêts de raphia (<i>Raphia hookeri</i> , <i>Raphia vinifera</i>), de <i>Ficus congensis</i> , de <i>Cyperus papyrus</i> , de palmeraies et des îlots de forêts.

Source: Enquêtes 2014, Adaptation des PDC II d'Akpro-Misséré et d'Avrankou

3.2 Cadre opératoire de la recherche

Le cadre opératoire définit les variables et les indicateurs qui nous ont servis de balise dans l'élaboration du questionnaire et du guide d'entretien pour la collecte des données. La démarche étant qualitative, les variables retenues le sont tout autant. Le modèle (Tableau 2) conçoit que l'efficacité des PDC dépend de trois facteurs: (i) la capacité des communes à financer les PDC, (ii) le degré d'appropriation des PDC par l'ensemble des populations et (iii) la qualité du processus d'élaboration, d'exécution et de suivi-évaluation des PDC. Ainsi la variable dépendante est l'efficacité des PDC et les facteurs énumérés représentent les variables indépendantes. A chaque variable indépendante sont associés des indicateurs permettant une analyse plus fine de la thématique. Le tableau suivant résume le cadre opératoire de la recherche.

Tableau 2: Présentation des variables et indicateurs

Variable dépendante	Variables indépendantes	Indicateurs
Efficacité des PDC	Capacité des communes à financer leurs PDC	<ul style="list-style-type: none"> - Proportion de projets "productifs" - Proportion des ressources propres dans les ressources totales. - Taux de réalisations physiques et financières du PDC - Taux de réalisation des recettes et des dépenses budgétaires - Proportion des recettes et des dépenses d'investissement dans les recettes et les dépenses totales
	Degré d'appropriation des PDC par l'ensemble des populations	<ul style="list-style-type: none"> - Proportion de la population ayant connaissance de l'existence du PDC - Taux de participation de la population au processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi du PDC - Fréquence d'utilisation des moyens de communication dans la vulgarisation du PDC - Taux d'analphabétisme des populations - Part des TIC dans les moyens de communication
	Qualité du processus d'élaboration, d'exécution, de suivi-évaluation des PDC	<ul style="list-style-type: none"> - Durée d'élaboration des PDC - Qualification des membres des services clés - Nombres de formations en renforcement de capacités suivies par le personnel des services clés - Niveau de cohérence des PDC avec le SDAC - Niveau de cohérence entre le PDC, le PAI et les plans sectoriels

Source: Auteur

3.3 Méthode et outils de collecte des données

Les données sont recueillies à travers la recherche documentaire, les entretiens directs et les enquêtes de terrain. Les outils de collecte utilisés sont les questionnaires (Annexe 7 et 8), le guide d'entretien (Annexe 9) et les supports d'enregistrements audio.

3.3.1 Recherche documentaire

Elle a été importante pour notre étude et nous a permis de consulter les ouvrages ayant traité de notre thématique afin de bâtir notre cadre théorique. Remarquons d'ailleurs que même s'il existe une documentation assez fournie sur le développement local, la littérature par contre sur les plans de développement local reste encore très limitée. Divers centres de documentation ont été mis à

contribution dans l'obtention de documents pertinents (rapports, revues, publications, dépliants) pour notre thématique. Il s'agit de la bibliothèque de l'Université Senghor, des centres de documentation du PDDC/GIZ, du MDGLAAT, de l'ANCB/CIDOCOL³¹ et du PDM³². Au niveau des communes étudiées, nous avons pu rentrer en possession des comptes administratifs des années 2010 à 2012. Les ressources en ligne ont été également d'une grande contribution. Ainsi, en plus de la bibliothèque de l'Université Senghor, les bases de données numériques telles que Harmathèque, Scholarvox, Cyberlibris, Cairn, Persée et revues.org (développement durable et territoires) ont été régulièrement consultées. Ajoutons à tout cela les cours dispensés par les professeurs spécialistes, théoriciens et praticiens du développement, au cours de nos deux années de formation à l'Université Senghor.

3.3.2 *Entretiens*

Les entretiens nous ont permis de recueillir des données relatives à notre thème de mémoire. A cet effet, des guides d'entretien ont été élaborés. Les acteurs du PDDC/GIZ ont été choisis dans ce cadre. Les principaux acteurs interviewés sont issus de deux groupes. D'une part nous avons le personnel du PDDC/GIZ en l'occurrence les acteurs de la composante C3³³ et d'autre part les membres de la GFA. Des entrevues semi dirigées ont été réalisées dans ce cadre. Un guide semi structuré (Annexe 9) a été utilisé pour aborder une série de thèmes préalablement définis. Les deux grands principes de l'entrevue semi dirigée ont été respectés à cet effet : (i) le sujet peut tout dire et chaque élément de son discours a une certaine valeur car il renvoie de façon directe ou indirecte à des éléments analytiques de l'objet de recherche; (ii) l'investigateur doit accepter le cadre de référence du sujet, en terme d'émotion ou de signification (Thiétart, 1999). Au-delà du guide administré, ces entretiens ont fait particulièrement l'objet d'enregistrement sur des supports audio. Ces enregistrements audio sont retranscrits à travers des verbatim, puis analysés dans une perspective heuristique. Notons que 7 personnes ont été interrogées (sur un total de 12) au niveau de la composante C3 du PDDC/GIZ et 3 au niveau de la GFA (sur un total de 4), ce qui fait un total de 10 personnes interrogées.

3.3.3 *Enquêtes de terrain*

C'est l'étape la plus importante du processus de collecte des données. Deux catégories d'acteurs ont été rencontrées dans ce cadre. Il s'agit d'une part des chefs-service des services clés des deux communes et d'autre part des populations de ces communes.

- Enquêtes auprès des chefs-service des services clés des deux communes

Précisons qu'au préalable, un questionnaire (Annexe 7) a été dûment élaboré dans ce cadre. Ce questionnaire a été adressé aux cibles choisies constituées des chefs des services clés intervenant dans l'élaboration, l'exécution et le suivi-évaluation des PDC des communes identifiées. Il s'agit du service du développement local et de la planification (SDLP), du service technique (ST), du service des

³¹ Centre d'information et de documentation sur les collectivités locales

³² Partenariat pour le développement municipal

³³ Le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal de la GIZ (PDDC/GIZ) a 5 composantes. La troisième composante (C3) traite de la Gouvernance Locale. Elle vise l'amélioration de la performance des administrations communales appuyées.

affaires financières et économiques (SAFE) et du secrétariat général (SG). Soulignons que la formule adoptée est celle du questionnaire auto-administré où la personne interrogée peut répondre à son rythme en choisissant le moment qui lui convient le mieux. De plus, de courts entretiens ont été réalisés avec ces différents chefs-services afin d'approfondir la thématique de recherche. Au total, 8 personnes ont été soumises au questionnaire, à raison de 4 par commune.

- Enquêtes auprès des populations des deux communes

Les populations des deux communes choisies ont été aussi mises à contribution dans le processus de collecte des données. Il s'agit de recueillir leurs avis et perceptions sur les PDC de leurs communes, mais aussi sur les enjeux et défis de ces documents de planification pour le développement de leur commune. A cet effet, un échantillon de 50 personnes (35 hommes et 15 femmes) a été constitué dans chaque commune grâce à la méthode d'échantillonnage non probabiliste. Cette méthode s'applique parfaitement à la recherche qualitative (Fortin, 1996) car elle ne donne pas à tous les éléments de la population une chance égale d'être choisis lors de la constitution de l'échantillon. A cet échantillon, un questionnaire (Annexe 8) a été aussi administré. Remarquons que cet échantillon a été constitué en fonction des catégories socioprofessionnelles. Les critères d'inclusion de l'échantillon sont les suivants:

- les personnes choisies sont natives de la commune;
- les personnes choisies sont âgées d'au moins 18 ans;
- les personnes choisies ne sont pas issues de l'administration communale et de celle des arrondissements.

Le tableau suivant donne une répartition des personnes enquêtées par catégorie socioprofessionnelle.

Tableau 3: Répartition de l'échantillon par catégorie socioprofessionnelle.

Catégories socioprofessionnelles	Commune d'Akpro-Misséré			Commune d'Avrankou		
	Sexe		Total	Sexe		Total
	Homme	Femme		Homme	Femme	
Agriculteurs	6	1	7	9	0	9
Commerçants	5	6	11	6	8	14
Cadres de la fonction publique	4	2	6	5	1	6
Enseignants	5	3	8	4	2	6
Forces de l'ordre	4	1	5	3	0	3
Elèves et étudiants	6	2	8	4	3	7
Ouvriers	5	0	5	4	1	5
Total	35	15	50	35	15	50

Source: Enquêtes 2014

3.4 Traitement et analyse des données

L'étude est menée selon une approche qualitative où les données recueillies sont traitées à travers la méthode analytique. Cette méthode a l'avantage d'insister sur chaque cas en considérant les éléments dans leurs détails plus tôt que dans leur ensemble (Grawitz, 2001). Toutefois, le recours à la méthode statistique a été fait par endroit. Il a consisté à organiser les données chiffrées pour en faciliter l'interprétation (Grawitz, op. cit.). Ainsi, la statistique descriptive a été utilisée pour présenter à travers

des graphes et des tableaux quelques résultats issus de cette recherche. A cet effet, le logiciel Microsoft Excel a été utilisé. Ajoutons aussi que « la moyenne » a été utilisée par endroit dans l'analyse statistique. Elle apparaît comme la mesure stable de tendance centrale correspondant à la somme des valeurs des données divisée par le nombre total de données (Fortin, 1996). Des pourcentages et des ratios sont aussi calculés et utilisés par endroit dans l'analyse.

3.5 Apports du stage

Dans le cadre de nos recherches, nous avons effectué dix semaines de stage au sein du programme PDDC de la GIZ dans la composante C3 (gouvernance locale). C'est le programme phare de la GIZ qui, initié depuis 2004, accompagne et appui le processus de décentralisation au Bénin. Il est soutenu par le gouvernement fédéral allemand par l'intermédiaire de la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) pour la coopération financière et la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH pour la coopération technique. Placé sous la tutelle du MDGLAAT et suivant la logique de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC), le PDDC accompagne les acteurs clés de la réforme de l'administration territoriale. Il intervient dans 25 des 77 communes du pays, réparties dans 9 départements sur les douze existants, et œuvre pour l'amélioration du niveau de vie des populations cibles et leur meilleur accès aux services essentiels de base.

Les expériences acquises au terme de ces dix semaines de stage nous ont été bénéfiques à plus d'un titre. Ce stage nous a permis de comprendre certains aspects non maîtrisés de notre thématique. En effet, au cours des RMI³⁴ auxquelles nous avons eu l'occasion de participer, nous avons été confrontés aux réalités que vivent les communes béninoises dans leur processus de développement. Ceci nous a permis de mieux cerner la problématique du développement local dans le contexte béninois en soumettant la théorie à la pratique. Ainsi c'est avec un regard plus avisé que nous avons pu aborder les questions liées à la décentralisation et au développement local au Bénin et plus particulièrement la problématique de l'élaboration, l'exécution et du suivi-évaluation des PDC des différentes communes. Nous avons été aussi édifiés sur la logique d'intervention des organisations internationales comme la GIZ. Les multiples séances d'échanges que nous avons eues avec les professionnels du développement local rencontrés ont été enrichissantes et nous ont permis d'être plus outillés pour appréhender les forces, les faiblesses, les atouts ainsi que les opportunités des plans de développement communaux. Ce stage, en plus de nous édifier, nous a aussi offert l'occasion de participer à des formations et d'avoir accès à une gamme de documentation à la fois actuelle et factuelle afin de compléter et d'approfondir la revue de littérature de la présente recherche. En définitive, ce stage nous a fourni les armes pratiques et les ressources nécessaires pour mener à bien les travaux de recherche de notre mémoire.

³⁴ Réunions Mensuelles d'Informations : Les RMI se tiennent tous les débuts du mois et servent de cadre de réflexion sur les thématiques préoccupantes du moment. Elles rassemblent tous les acteurs du PDDC qui, dans leur composante respective, font le point des interventions sur le terrain, des activités réalisées et des missions effectuées tout en ouvrant des brèches sur les tâches à exécuter et les perspectives d'avenir.

3.6 Difficultés rencontrées et limites de l'étude

Même si nos deux communes sont toutes issues du même département, la collecte des données n'a cependant pas été une tâche aisée. La principale cause est la disponibilité des chefs des services clés de ces communes. En effet, ces acteurs ont été pour la plupart du temps indisponibles, souvent absents pour des raisons de mission. Dans les cas où nous avons eu la chance de rencontrer certains, les rendez-vous donnés n'ont pas toujours été honorés. Et quand bien même ces rendez-vous ont fini par être honorés, c'est à des situations où le chef cherche désespérément le questionnaire – ce dernier étant auto-administré et donc remis bien des jours à l'avance – que nous avons assistées. Il a fallu toute notre patience et notre persévérance pour surmonter ces difficultés. Nous avons aussi été confrontés à la réticence de certains chefs, en l'occurrence les chefs service affaires financières et économiques (C/SAFE), à répondre à certaines questions à cause de leur caractère jugé « sensible ». Il a fallu encore toute notre détermination et toute notre persévérance pour surmonter, dans la mesure du possible, ces difficultés. Ainsi nous avons réussi à obtenir auprès des C/SAFE des deux communes les documents des comptes administratifs sur la période allant de 2010 à 2012. Ces documents nous ont été d'une grande utilité dans l'analyse de nos résultats. Ajoutons à cela, les difficultés rencontrées lors de la recherche documentaire où la littérature sur les PDC s'est révélée peu fournie. En effet, la littérature sur le développement local et la décentralisation est assez abondante, cependant, très peu d'écrits existent sur les PDC. Ceci apparaît comme une limite à notre étude surtout en ce qui concerne la revue de littérature. Les autres limites de l'étude sont relatives à la méthode d'échantillonnage utilisée dans une partie de notre enquête et à la taille de l'échantillon. Aussi, les résultats de cette étude ne sont-ils pas généralisables à l'ensemble des communes béninoises. La taille de notre échantillon, relativement modeste, surtout en ce qui concerne les chefs services, vient aussi conforter notre point de vue.

Somme toute, le cadre d'analyse nous a permis de collecter les données nécessaires, de les traiter et de les analyser afin de produire des résultats. Ces résultats sont présentés et analysés dans le chapitre suivant.

4 Les PDC entre contraintes et perspectives : les éléments d'analyse

Les deux générations de PDC des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou rassemblent l'ensemble des programmes déclinés en projets prioritaires. Quatre domaines d'intervention ou axes du développement durable sont généralement retenus dans le choix de ces projets prioritaires. Il s'agit du **social**, de l'**économie**, de la **gouvernance** et de l'**environnement et aménagement du territoire** (Envir/Amén). Le contenu de ces documents a connu la même structuration que le modèle type suggéré par le guide de planification communal (annexe 3). Si ces plans ont connu la même temporalité, ils n'ont pas suivi les mêmes évolutions. Ce chapitre se propose d'analyser les deux générations de PDC des deux communes et s'articule autour de trois points : (i) la question du financement, (ii) la question de l'appropriation et (iii) la question de la qualité du processus d'élaboration, d'exécution et de suivi-évaluation des PDC.

4.1 Capacité de financement des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou

L'efficacité des PDC dépend de la capacité des communes à les financer. Les projets productifs devraient constituer une importante source de financement. Cette section présente la proportion de ces projets générateurs de revenus et analyse leur impact sur la capacité de financement des communes. Un état des lieux préalable des programmes et projets par génération de PDC des communes ainsi que leur coût permet une compréhension de la situation.

Tableau 4: Programmes et projets par génération de PDC des communes étudiées

Communes	Akpro-Misséré		Avrankou	
	PDC I (2005-2009)	PDC II (2012-2016)	PDC I (2004-2008)	PDC II (2011-2015)
Nombre de programmes	7	11	7	4
Nombre de projets	34	53	29	17
Coût global (FCFA)	3.893.036.000	2.620.000.000	3.786.350.000	1.851.500.000

Source : Données enquêtes 2014

La lecture de ce tableau révèle le manque de réalisme et l'ambition démesurée ayant caractérisé la première génération de PDC des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou tant au niveau des coûts globaux qu'au niveau des actions programmées. En effet, la ferveur ayant accompagné le processus de décentralisation naissante a eu pour effet de faire croire aux communes que toutes leurs initiatives allaient "mécaniquement" trouver un financement de la part de l'Etat et des bailleurs. Aussi l'intention de séduire avec des projets d'envergure a-t-elle prédominé. Les chiffres du tableau sont révélateurs. En l'espace de deux générations, le coût global du PDC d'Akpro-Misséré est passé de 3.893.036.000 FCFA à 2.620.000.000 FCFA (soit un taux à la baisse de 32,70%) et celui d'Avrankou de 3.786.350.000 FCFA à 1.851.500.000 FCFA (soit un taux à la baisse de 51,10%). Ces chiffres montrent que ces deux communes ont pris la mesure des enjeux du développement de leur territoire, à la lumière des leçons tirées de la première génération de PDC. Ce qui étonne cependant, c'est le paradoxe observé au niveau de la commune d'Akpro-Misséré où la baisse du coût global du PDC II tranche

singulièrement avec l'augmentation du nombre de programmes et projets inscrits. Une analyse de ces projets par domaine d'intervention pourra nous fournir des éléments d'explication.

Tableau 5: Projets prioritaires par domaine et leurs coûts dans les PDC I et II (Akpro-Misséréte)

Domaines	Commune d'Akpro-Misséréte							
	Projets/PDC I (2005-2009)				Projets/PDC II (2012-2016)			
	Nbre	%	Coût	%	Nbre	%	Coût	%
Gouvernance	6	18%	468 000 000	12%	7	13%	307 500 000	12%
Social	13	38%	1 471 450 000	38%	22	42%	1 586 500 000	60%
Economie	9	26%	1 406 515 000	36%	14	27%	685 000 000	26%
Envir/Amén	6	18%	547 071 000	14%	10	19%	41 000 000	2%
TOTAL	34	100%	3 893 036 000	100%	53	100%	2 620 000 000	100%

Source : Données enquêtes 2014, adaptation du PDC II d'Akpro-Misséréte

Tableau 6: Projets prioritaires par domaine et leurs coûts dans les PDC I et II (Avrankou)

Domaines	Commune d'Avrankou							
	Projets/PDC I (2004-2008)				Projets/PDC II (2011-2015)			
	Nbre	%	Coût	%	Nbre	%	Coût	%
Gouvernance	5	17%	314 500 000	8%	3	18%	70 000 000	4%
Social	8	28%	1 342 300 000	35%	3	18%	716 000 000	39%
Economie	12	41%	1 465 000 000	39%	6	35%	891 500 000	48%
Envir/Amén	4	14%	664 550 000	18%	5	30%	174 000 000	9%
TOTAL	29	100%	3 786 350 000	100%	17	100%	1 851 500 000	100%

Source : Données enquêtes 2014, adaptation du PDC II d'Avrankou

La lecture des tableaux 5 et 6 montre une augmentation du nombre de projets dans tous les domaines entre les deux générations de PDC de la commune d'Akpro-Misséréte alors que le phénomène inverse s'observe dans la commune d'Avrankou. On note une forte augmentation des projets sociaux (environ 70%) entre les deux générations de PDC de la commune d'Akpro-Misséréte. Le nombre de ces projets a presque doublé passant de 13 (PDC I) à 22 (PDC II) alors que les montants alloués n'ont pas connu une variation conséquente (seulement 8%). Ce fait montre l'importance accordée au *social* contrairement à la commune d'Avrankou où le nombre de projets à caractère *social* est passé de 8 (PDC I) à 3 (PDC II) (soit un taux à la baisse de 63%) avec une chute sensible des montants alloués (taux à la baisse de 47%). Si la chute du coût global du PDC II d'Avrankou (de 3 786 350 000 FCFA à 1 851 500 000 FCFA soit un taux de 51%) peut s'expliquer aisément, celle du coût global du PDC II d'Akpro-Misséréte trouve son explication dans la chute drastique du montant alloué au domaine *environnement et aménagement du territoire*, passant de 547 071 000 FCFA à 41 000 000 FCFA (soit une différence de 506 071 000 FCFA pour un taux record de 93%) alors que dans le même temps le nombre de projets est passé de 6 à 10 (taux à la hausse de 67%). Enfin le tableau montre un classement des domaines par ordre d'importance en termes de coût au niveau de chaque commune. Ainsi, du point de vue de leur poids financier, viennent en premier lieu dans la commune d'Akpro-Misséréte (PDC II) les projets à caractère social (60%) suivis par ordre d'importance par les projets

d'ordre économique (26%), de gouvernance (12%), et enfin environnemental (2%). Quant à la commune d'Avrankou (PDC II), nous avons par ordre d'importance les projets économiques (48%) suivis de ceux à caractère social (39%), environnemental (9%) et ceux de gouvernance (4%). Il en ressort donc que les projets "productifs" ne sont pas encore inscrits dans les priorités de ces deux communes même si un certain effort est noté au niveau de la commune d'Avrankou. Si les projets "non productifs" tels les projets sociaux ne sont pas à négliger, un supplément d'effort devrait être consenti sur le financement de projets "productifs" afin de permettre aux communes de générer des ressources additionnelles autres que celles conventionnelles. Ainsi, au-delà des causes souvent évoquées, la faible proportion des projets "générateurs de revenus" dans les PDC explique en partie la faible capacité de financement de ces communes. Encore que les taux de réalisation physique de ces projets sont aussi en-deçà de la moyenne (45% pour le PDC I d'Akpro-Missérété et 47% pour celui d'Avrankou).

4.1.1 Les contraintes liées au financement des PDC des deux communes

Afin d'analyser les contraintes de financement des PDC des deux communes, nous avons jugé opportun de nous baser sur les taux de réalisations physiques et financières des PDC I. Ces taux apparaissent comme les vrais révélateurs des difficultés que rencontrent ces communes dans le financement de leurs plans. Les PDC II n'étant pas encore arrivés à leur terme au moment de notre étude, nous n'avons pas pu calculer ces taux. Le bilan d'exécution des PDC I de ces deux communes nous renseigne sur ces taux.

Bilan de l'exécution de la première génération de PDC

Les PDC II des communes d'Akpro-Missérété et d'Avrankou n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation. Même ceux de la première génération n'ont pas connu une évaluation exhaustive pouvant mettre en lumière les capacités réelles de financement. En lieu et place d'une réelle évaluation, ce sont des bilans qui ont été faits. Ces bilans se sont juste contentés de dégager les taux de réalisations physiques et financières de ces plans.

Tableau 7: Niveau de réalisation des projets prévus au PDC I des deux communes

PDC I	Projets prévus	Projets réalisés	Taux de réalisation physique	Budget estimé	Budget réalisé	Taux de réalisation financière
Akpro-Missérété	34	9	26%	3 293 036 000	1 776 958 387	54%
Avrankou	29	10	34%	3 786 350 000	2 581 000 000	68%

Source: Enquêtes 2014, adaptation des PDC II d'Akpro-Missérété et Avrankou

Le tableau ci-dessus révèle, pour le PDC I de la commune d'Akpro-Missérété, un taux de réalisation financière de 54% pour un taux de réalisation physique de 26%. Quant au PDC I de la commune d'Avrankou, on note un taux de réalisation financière de 68% pour un taux de réalisation physique de 34%. On peut alors déduire que les efforts fournis par les deux communes en matière d'investissements sont faibles. Les taux de réalisation financière sont certes supérieurs à la moyenne dans les deux cas,

mais en les rapportant aux taux de réalisation physique, le problème se révèle. En effet, le grand écart observé entre les taux de réalisation physique et les taux de réalisation financière pourrait traduire une mauvaise gestion financière car, les deux communes, même à des échelles différentes, ont plus dépensé en investissements qu'elles n'en ont réalisé. Cette situation pourrait poser le problème de la gouvernance financière au sein de ces deux communes.

Financement des PDC des communes d'Akpro-Misséréte et d'Avrankou

Le financement du PDC se fait à partir des ressources financières que sont les ressources propres de la commune et les ressources extérieures.

Les tableaux ci-dessous illustrent l'état des ressources des deux communes de 2010 à 2012.

- **Cas de la commune d'Akpro-Misséréte**

Tableau 8: Etat des ressources de la commune d'Akpro-Misséréte

Ressources	Commune d'Akpro-Misséréte					
	2010	%	2011	%	2012	%
Ressources propres	424 146 592	73%	326 471 508	56%	360 157 140	64%
Ressources extérieures	158 010 266	27%	258 771 753	44%	202 438 416	36%
Total	582 156 858	100%	585 243 261	100%	562 595 556	100%

Source: Enquêtes 2014, adaptation des comptes administratifs 2010-2012

- **Cas de la commune d'Avrankou**

Tableau 9: Etat des ressources de la commune d'Avrankou

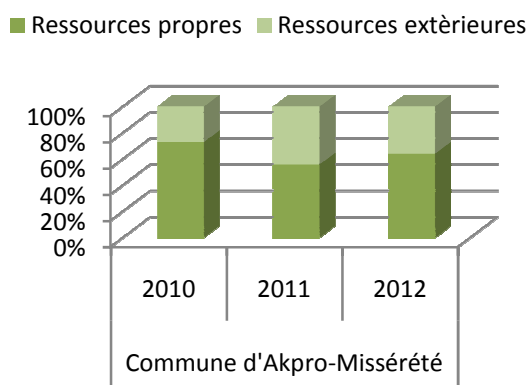
Ressources	Commune d'Avrankou					
	2010	%	2011	%	2012	%
Ressources propres	300 941 281	74%	479 141 881	70%	450568705	63%
Ressources extérieures	105 165 079	26%	205 409 143	30%	266 641 285	37%
Total	406 106 360	100%	684 551 024	100%	717 209 990	100%

Source: Enquêtes 2014, adaptation des comptes administratifs 2010-2012

La lecture des tableaux 8 et 9 montre la faiblesse des ressources extérieures dans les ressources totales des deux communes. Dans le cas de la commune d'Akpro-Misséréte, les ressources extérieures représentent en moyenne 37% des ressources totales alors que dans la commune d'Avrankou elles représentent en moyenne 35%. Bien que substantielles, les ressources propres demeurent faibles par rapport aux prévisions budgétaires.

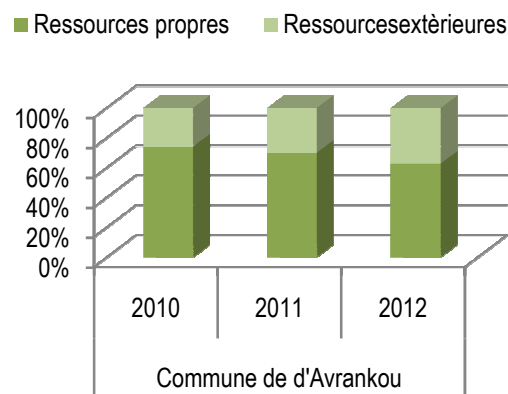
Les figures 3 et 4 ci-dessous en donnent une meilleure illustration.

Figure 2 : Composition des ressources de la commune de la commune d'Akpro-Misséré



Source: Enquêtes 2014

Figure 3 : Composition des ressources de la commune d'Avrankou



Source: Enquêtes 2014

Voici quelques éléments d'analyse pouvant expliquer la faiblesse de ces ressources (propres et extérieures).

- **Les ressources propres**

Les ressources propres des deux communes sont essentiellement constituées de ressources fiscales (taxes et impôts perçus sur les transactions foncières, les manifestations bruyantes, la taxe sur la valeur ajoutée) et non fiscales (placement des valeurs inactives). A en croire les autorités, la commune d'Akpro-Misséré disposerait d'un « grand » gisement fiscal. Ce dernier serait plutôt « moyen » dans la commune d'Avrankou. On note ainsi une impossibilité de quantifier la taille du gisement fiscal. Le principal handicap de ces deux communes dans la mobilisation des ressources fiscales est l'inexistence d'un registre foncier urbain (RFU) qui devait leur permettre d'avoir une bonne maîtrise du gisement fiscal et donc de la matière imposable. On note du coup une forte déperdition financière souvent exacerbée par l'incivisme fiscal et le manque de moyens matériels et humains des services de recouvrement. Ajoutons à cela la passivité des élus (chefs d'arrondissement) qui, pour des considérations électoralistes, n'imposent pas une politique coercitive à l'endroit de leurs administrés.

- **Les ressources extérieures**

Les ressources extérieures comprennent les subventions de l'Etat, les apports des partenaires techniques et financiers ainsi que les emprunts.

- **Les subventions de l'Etat**

Elles sont essentiellement constituées des fonds FADeC (dotation de fonctionnement et dotation d'investissement). Bien que les subventions de l'Etat constituent le soubassement du budget d'investissement des communes (environ 80 % des recettes d'investissement (MDGLAAT, 2012)), elles restent faibles et accusent souvent beaucoup de retard à être transférées. De plus, il n'existe pas encore une meilleure articulation entre les fonds déconcentrés consacrés aux priorités sectorielles, et les fonds décentralisés répartis selon les priorités locales.

- **Les apports des partenaires techniques et financiers (PTF)**

La grande partie des ressources issues des partenaires au développement est inscrite pour le compte du FADeC. Les apports directs hors FADeC des PTF sont à la mesure de l'absence de ces derniers au sein des deux communes. Dans la commune d'Akpro-Misséré, on ne note la présence que d'un seul partenaire, l'OING humanitaire **Care International** dans le secteur de l'eau. C'est aussi le cas de la commune d'Avrankou qui a élaboré et adopté sur financement de la GIZ, un programme accès à l'eau potable estimé à 422 680 FCFA sur la période 2012-2014. Dans tous les cas la contribution directe des PTF dans le financement des PDC des deux communes est très insignifiante, ce qui se traduit par le faible niveau des investissements. En dépit de toute leur bonne volonté, les autorités communales n'arrivent pas encore à négocier des financements extérieurs directs pour la mise en œuvre de leur PDC.

- **La coopération décentralisée**

Elle constitue aussi une source importante pour les communes dans le financement de leurs actions. Contrairement à la commune d'Avrankou, celle d'Akpro-Misséré est très active en matière de coopération décentralisée (Commune d'Akpro-Misséré, 2013). Cependant, l'incidence sur les investissements reste encore marginale car les ressources sont souvent orientées vers les domaines sociaux et les actions de renforcement de capacités.

- **L'intercommunalité**

L'intercommunalité³⁵ n'est pas encore une réalité au sein des deux communes. Les projets d'intercommunalité devraient permettre aux municipalités de mettre en commun leurs ressources pour des avantages mutuels, notamment grâce à des économies d'échelle et des options flexibles pour la planification au niveau régional. Cependant, elle se heurte à la forte politisation du territoire et à un manque de volonté dans la réciprocité du financement. Néanmoins la commune d'Akpro-Misséré négocie actuellement un partenariat avec la commune de Gogounou dans le cadre de l'intercommunalité.

- **Les Partenariats Publics Privés (PPP)**

Les PPP ne font pas encore partie des stratégies de mobilisation de ressources au niveau des deux communes. Seule la commune d'Akpro-Misséré a noué un PPP avec l'association "Eau pour la vie".

- **Les emprunts**

La commune d'Akpro-Misséré n'a encore jamais eu recours à l'emprunt pour financer ses programmes d'investissements. Quant à la commune d'Avrankou, elle a juste obtenu une fois lors de la première génération un emprunt du PAPME (agence pour la promotion et l'appui aux petites et moyennes entreprises) d'environ 6 millions de FCFA. On note ainsi que ces communes éprouvent

³⁵ L'intercommunalité est gérée par l'EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) en vertu de la loi n°2009-17, portant organisation des communes (Article 4, 2ème tiret). Au terme de cette loi l'EPCI est aujourd'hui l'unique forme d'organisation intercommunale possible.

beaucoup de difficultés à accéder au marché financier. Ces contraintes sont liées à la faiblesse des ressources financières des communes, aux conditionnalités très contraignantes imposées par les banques, au faible attrait des secteurs d'investissement pour les institutions financières et à l'absence de volonté de l'Etat à se porter garant. De plus, en vertu du principe d'unicité de caisse, les communes n'ont pas le plein contrôle sur leurs ressources et ne peuvent les déposer dans l'institution bancaire de leur choix, leurs liquidités étant gérées par le Trésor public.

Au vue de tous ces éléments, nous pouvons donc dire que la faiblesse des ressources financières de ces communes empêche un financement optimal des PDC. En intégrant cependant la dimension temporelle dans notre analyse à travers la prise en compte le l'évolution des recettes et des dépenses des deux communes de 2010 à 2013, nous obtenons des résultats plus édifiants.

4.1.2 Evolution des recettes et des dépenses des deux communes

Les recettes et les dépenses budgétaires des communes étudiées sont déclinées en recettes et dépenses de fonctionnement (RE et DF) puis en recettes et dépenses d'investissement (RI et DI).

- **Cas de la commune d'Akpro-Misséré**

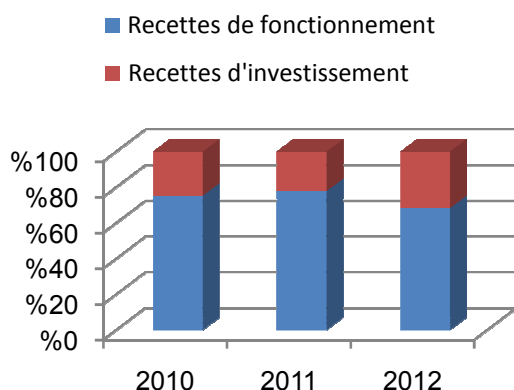
Tableau 10: Evolution des recettes et des dépenses de la commune d'Akpro-Misséré

Eléments	2010		2011		2012	
	Réalisation	%	Réalisation	%	Réalisation	%
Recettes de fonctionnement	437 947 571	75%	455 387 989	79%	384 271 932	68%
Recettes d'investissement	144 209 287	25%	129 855 272	21%	178 323 624	32%
Recettes totales	582 156 858	100%	585 243 261	100%	562 595 556	100%
Dépenses de fonctionnement	319 351 748	62%	411 276 723	72%	271 006 948	59%
Dépenses d'investissement	195 864 161	38%	160 042 367	28%	187 851 427	41%
Dépenses totales	515 215 909	100%	571 319 090	100%	458 858 375	100%

Source: Enquêtes 2014, adaptation des comptes administratifs 2010-2012

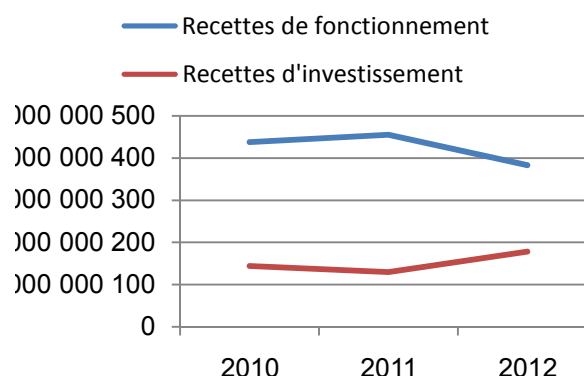
Le tableau 10 et la figure 4 (ci-dessous) mettent en évidence la faiblesse des recettes d'investissement par rapport aux recettes de fonctionnement dans la commune d'Akpro-Misséré. En effet, la courbe représentant les recettes de fonctionnement est largement au-dessus de celle représentant les recettes d'investissement (figure 5 ci-dessous). De plus, sur la période des trois ans (2010 à 2012), les recettes d'investissement n'ont représenté en moyenne que 26% des recettes totales. Sur la même période, les recettes de fonctionnement et les recettes d'investissement ont connu des évolutions contraires (figure 5 ci-dessous) avec un écart estimé en moyenne à 275 073 103 FCFA. La capacité de la commune d'Akpro-Misséré à financer les investissements de son PDC est donc vraiment faible.

Figure 4 : Composition des recettes de la commune d'Akpro-Misséré



Source: Enquêtes 2014

Figure 5 : Evolution des recettes de fonctionnement et d'investissement



Source: Enquêtes 2014

- **Cas de la commune d'Avrankou**

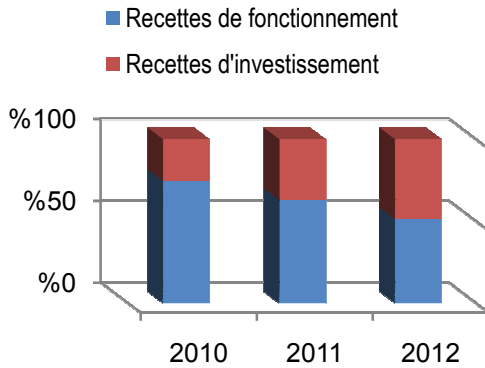
Tableau 11: Evolution des recettes et des dépenses de la commune d'Avrankou

Eléments	2010		2011		2012	
	Réalisation	%	Réalisation	%	Réalisation	%
Recettes de fonctionnement	302 674 096	75%	430 816 008	63%	366 688 260	51%
Recettes d'investissement	103 432 264	25%	253 735 016	37%	350 521 730	49%
Recettes totales	406 106 360	100%	684 551 024	100%	717 209 990	100%
Dépenses de fonctionnement	211 691 065	63%	267 635 468	48%	349 230 515	52%
Dépenses d'investissement	124 523 537	37%	290 519 127	52%	328 180 310	48%
Dépenses totales	336 214 602	100%	558 154 595	100%	677 410 825	100%

Source: Enquêtes 2014, adaptation des comptes administratifs 2010-2012

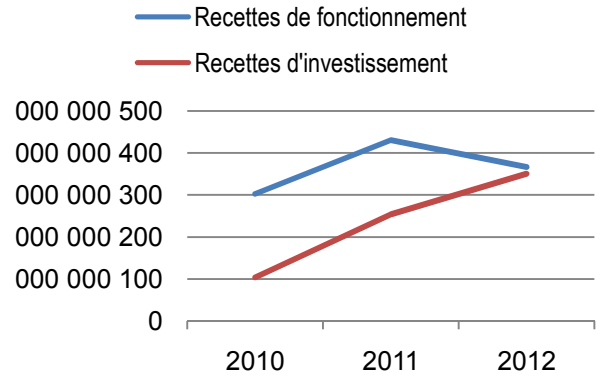
La lecture du tableau 11 et de la figure 6 (ci-dessous) révèle une faiblesse relative des recettes d'investissement par rapport aux recettes de fonctionnement dans la commune d'Avrankou. En effet, sur la période des trois ans (2010 à 2012), les recettes d'investissement ont connu une constante augmentation, atteignant même en 2012 presque le montant des recettes de fonctionnement (Figure 7 ci-dessous). Ceci s'explique par la baisse tendancielle des recettes de fonctionnement entre 2011 et 2012 après une hausse entre 2010 et 2011. Contrairement à la commune d'Akpro-Misséré, on note au cours des trois années une diminution de l'écart entre les deux recettes. Cet écart est estimé en moyenne à 130 829 785 FCFA sur la période des trois ans pendant que les recettes d'investissement représentent en moyenne 37% des recettes totales. On peut remarquer ici les efforts que fournit cette commune en ce qui concerne les investissements. On pourrait y voir aussi les retombées du programme PDDC dont bénéficie la commune. Cependant, la capacité de financement du PDC est faible au regard de la faiblesse des recettes d'investissement générées.

Figure 6: Composition des recettes de la commune d'Avrankou



Source: Enquêtes 2014

Figure 7: Evolution des recettes de fonctionnement et d'investissement



Source: Enquêtes 2014

Après l'analyse de l'évolution budgétaire entre 2010 et 2012, nous analyserons l'exécution budgétaire sur la même période.

4.1.3 Taux d'exécution budgétaire des deux communes

L'impact des budgets communaux sur le développement local est considérable. La capacité des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou à financer leur PDC peut être aussi appréciée à l'aune du niveau d'exécution des recettes et des dépenses programmées dans le budget. Les tableaux suivants présentent les taux d'exécution budgétaire des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou sur la période de 2010 à 2012.

- **Cas de la commune d'Akpro-Misséré**

Tableau 12: Exécution budgétaire de la commune d'Akpro-Misséré de 2010 à 2012

Elts	2010			2011			2012		
	Prévision	Réalisation	%	Prévision	Réalisation	%	Prévision	Réalisation	%
RF	653 460 422	437 947 571	67%	631 522 126	455 387 989	72%	678 895 270	384 271 932	57%
RI	438 764 715	144 209 287	33%	451 552 233	129 855 272	29%	514 892 351	178 323 624	35%
RT	1 092 225 137	582 156 858	53%	1 083 074 359	585 243 261	54%	1 193 787 621	562 595 556	47%
DF	653 460 422	319 351 748	49%	631 522 126	411 276 723	65%	678 895 270	271 006 948	40%
DI	438 764 715	195 864 161	45%	451 552 233	160 042 367	35%	514 892 351	187 851 427	36%
DT	1 092 225 137	515 215 909	47%	1 083 074 359	571 319 090	53%	1 193 787 621	458 858 375	38%

Source: Enquêtes 2014, adaptation des comptes administratifs 2010-2012

On peut retenir à travers ce tableau 12 que le taux de réalisation des recettes (RT) et le taux d'exécution des dépenses (DT) sont faibles au niveau de la commune d'Akpro-Misséré. En ce qui concerne les recettes, le taux est de 53% en 2010, 54% en 2011 et 47% en 2012 pour une moyenne de 51% sur les trois ans. Remarquons aussi que les recettes ont connu une très légère augmentation entre 2010 et 2011, mais ont chuté en 2012. Les dépenses ont connu la même évolution avec un taux moyen d'exécution de 46% sur les trois ans (47% en 2010, 53% en 2011 et 38% en 2012). Outre le fait

que les recettes de la commune sont absorbées en grande partie par les dépenses de fonctionnement (tableau 13), on constate que le ratio RI/DI est inférieur à l'unité ($RI/DI < 1$ car $RI/DI = 0,73$ en 2010, $RI/DI = 0,81$ en 2011 et $RI/DI = 0,94$ en 2012). En d'autres termes, les recettes d'investissement n'arrivent pas à couvrir les dépenses d'investissement. Ceci traduit toute la problématique de financement du PDC par cette commune.

- **Cas de la commune d'Avrankou**

Tableau 13: Exécution budgétaire de la commune d'Avrankou de 2010 à 2012

Elts	2010			2011			2012		
	Prévision	Réalisation	%	Prévision.	Réalisation	%	Prévision	Réalisation	%
RF	311 496 800	302 674 096	97%	479 628 750	430 816 008	90%	586 951 046	366 688 260	62%
RI	206 648 540	103 432 264	50%	381 023 724	253 735 016	67%	487 669 620	350 521 730	72%
RT	518 145 340	406 106 360	78%	860 652 474	684 551 024	80%	1 074 620 666	717 209 990	67%
DF	311 496 800	211 691 065	68%	479 628 750	267 635 468	56%	586 951 046	349 230 515	60%
DI	206 648 540	124 523 537	60%	381 023 724	290 519 127	76%	487 669 620	328 180 310	67%
DT	518 145 340	336 214 602	65%	860 652 474	558 154 595	65%	1 074 620 666	677 410 825	63%

Source: Enquêtes 2014, adaptation des comptes administratifs 2010-2012

De ce tableau 13, on peut déduire que le taux de réalisation des recettes et le taux d'exécution des dépenses sont assez élevés au niveau de la commune d'Avrankou. Même si les recettes ici sont plus faibles que celles de la commune d'Akpro-Missérété, on peut dire que la commune d'Avrankou dispose d'un mécanisme de recouvrement relativement plus efficace. En effet, le taux de réalisation des recettes, est de 78% en 2010, 80% en 2011 et 67% en 2012 pour une moyenne de 75% sur les trois ans. Les recettes (RT) ici ont connu une augmentation sur les trois ans. Il en est de même des dépenses (DT) qui ont affiché un taux moyen d'exécution de 64%. Tout comme la commune d'Akpro-Missérété, le ratio RI/DI est inférieur à l'unité ($RI/DI < 1$ car $RI/DI = 0,83$ en 2010, $RI/DI = 0,87$ en 2011) sauf en 2012 on note le contraire ($RI/DI = 1,06$). La marge de manœuvre reste encore très faible quant au financement du PDC de cette commune, cependant les efforts déployés sont encourageants.

On peut donc conclure, à la lumière de ces analyses, que la capacité des communes d'Akpro-Missérété et d'Avrankou à financer leurs PDC est encore très faible ce qui confirme notre première hypothèse. La section suivante analyse le degré d'appropriation de ces plans.

4.2 Appropriation des PDC par les populations des deux communes

La réussite de la mise en œuvre d'un PDC passe indubitablement par l'appropriation de son contenu par tous les acteurs de la commune surtout les populations à la base. Cette appropriation n'est effective sans un accès à l'information de la part de ces populations. Bien que les lois³⁶ sur la décentralisation prévoient le droit à l'information sur la gestion des affaires locales, les populations n'ont qu'un accès très limité aux informations concernant la mise en œuvre du PDC de leur commune. Ainsi, malgré les

³⁶ Les articles 30 et 33 de la loi n° 97-028 portant Organisation des communes en République du Bénin précisent respectivement que les séances du conseil communal sont publiques et qu'il est dressé un procès-verbal et/ou un compte-rendu de chaque séance du conseil communal.

stratégies de popularisation décrites dans les PDC, ces documents stratégiques sont encore méconnus par les populations qui représentent de loin les acteurs incontournables du développement local. Le degré d'appropriation de ces plans peut être d'abord appréhendé à l'aune de la perception que les populations en ont.

4.2.1 Perception des populations sur le PDC de leur commune

Tableau 14: Connaissance de l'existence des PDC d'Akpro-Misséré et d'Avrankou

Echantillon	Connaissance de l'existence du PDC					
	Commune d'Akpro-Misséré			Commune d'Avrankou		
	Oui	Non	Total	Oui	Non	Total
Hommes	9	26	35	11	24	35
Femmes	4	11	15	6	9	15
Total	13	37	50	17	33	50
%	26%	74%	100%	34%	66%	100%

Source: Enquêtes 2014

Le tableau 14 montre sans ambiguïté la forte méconnaissance des populations des PDC de leur commune. Or, la connaissance de l'existence de ce document ainsi que de son contenu devrait permettre aux populations d'avoir une idée des projets destinés à leurs villages et d'exercer logiquement un droit de regard sur leur mise en œuvre. Une proportion de 26% et 34% des enquêtés déclare connaître l'existence du PDC respectivement dans les communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou. Ceci préfigure une faible implication des populations dans les processus d'élaboration et d'exécution du PDC. Quoique faible, le taux affiché dans la seconde commune est légèrement supérieur à celui de la première et laisse penser que la commune d'Avrankou consent plus d'efforts que celle d'Akpro-Misséré dans la vulgarisation de son PDC. Mais d'une manière générale, ces résultats montrent que ces deux communes ne communiquent pas ou du moins communiquent assez peu sur leur PDC. Une analyse des moyens de communication dont disposent les deux communes ainsi que leur modalité d'utilisation pourrait nous permettre d'expliquer cet état de fait.

Tableau 15: Moyens de communication des deux communes et leur fréquence d'utilisation

Moyens de communication			
Commune d'Akpro-Misséré	Fréquence d'utilisation	Commune d'Avrankou	Fréquence d'utilisation
Radio GERDDES ³⁷	Peu utilisée	Radio GERDDES	Moyennement utilisée
Rencontres directes avec les populations	Rarement utilisées	Rencontres directes avec les populations	Rarement utilisées
Crieur public	utilisé	Crieur public	utilisé
Affiches	Peu utilisées	Affiches	Peu utilisées
Dépliants	Pas utilisés	Dépliants	Peu utilisés
TIC (Réseaux sociaux, Web)	Pas utilisées	TIC (Réseaux sociaux, Web)	Pas utilisées

Source: Enquêtes 2014

³⁷ Groupe d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social en Afrique.

Ce tableau 15 montre que les moyens de communication dont disposent les deux communes sont généralement peu utilisés (radios communautaires, rencontres périodiques, crieur public) ou pas utilisés (affiches, dépliants, TIC) par les autorités communales. Dans le cas de la commune d'Akpro-Misséré, la présence sur le territoire communal d'une radio locale (radio GERDDES) est un atout non moins négligeable. Les émissions radio surtout en langues locales devraient être un moyen privilégié pour atteindre la grande masse analphabète. Cependant, force est de remarquer que les autorités communales ne font pas usage de cet atout dans la vulgarisation des PDC de leur commune. Cette chaîne est plus utilisée pour des campagnes de sensibilisation et des rassemblements politiques. La raison souvent évoquée est le coût jugé élevé des annonces à passer sur ladite chaîne. La commune d'Avrankou quant à elle ne bénéficie pas de la même opportunité. Les autorités se servent cependant de cette même radio pour communiquer sur les affaires de leur commune. Mais l'utilisation est moyenne. Concernant les rencontres avec les populations, on y note, dans les rares cas où elles sont organisées, une tentative des autorités de légitimer leurs actions à travers une quête de popularité. Le cas des crieurs publics ou «gongonneurs» est plus préoccupant. C'est le moyen de communication qui, nous semble-t-il, devrait être le plus utilisé par les autorités en ce sens qu'il permettrait de toucher directement la grande masse des populations analphabètes. La réalité est autre cependant. Nos enquêtes ont révélé que dans 95% des cas, ces crieurs publics sont plus sollicités pour passer des informations n'ayant aucun rapport avec les PDC.

Le tableau 15 nous révèle également l'absence d'autres moyens de communication tels que la presse écrite (journaux et/ou bulletins d'informations) et les TIC. Aucune des deux communes ne dispose d'une presse écrite. Mais elles pouvaient jouer sur leur proximité avec la ville de Porto-Novo (figure 1), la capitale politique, qui en dispose. Quant aux TIC, elles devraient être, à l'ère du numérique, un puissant moyen de popularisation des PDC. Mais le constat est que ces communes sont encore à la marge de l'utilisation des nouvelles technologies. Les médias sociaux (facebook, twitter), véritables canaux de communication, ne bénéficient encore d'aucun intérêt pour les autorités communales. De plus, aucune de ces communes ne dispose d'un site internet régulièrement alimenté et constamment mis à jour. Les autorités tentent de justifier la non utilisation des TIC par le fort degré d'analphabétisme des populations, cependant, on est en droit de penser que ces nouveaux canaux de communication s'avèrent désormais incontournables. En effet, toute la population n'est pas analphabète et la frange de la population sachant lire et écrire (28% à Akpro-Misséré et 31% à Avrankou) a le droit d'être informée sur le contenu du PDC et de sa mise en œuvre. Cette catégorie de la population pourra servir de relai pour répercuter les informations reçues au sein de la majorité analphabète, car ayant aussi la faculté de s'exprimer dans les langues locales. Deux raisons principales expliquent cet état de fait :

- ***des plans de communication inexistantes ou inefficaces***

Au-delà de tout ce qui précède, c'est l'absence ou la non application d'un plan de communication efficace qui est à décrier. Ce plan devrait d'abord prendre en compte tous les moyens de communication disponibles, ensuite investir les domaines de communication jusque-là ignorés pour enfin formaliser leur utilisation à travers une programmation bien définie. La commune d'Akpro-

Misséréte possède un plan de communication contrairement à la commune d'Avrankou qui n'en dispose pas encore. L'existence de ce plan au niveau de la première commune ne rime pourtant pas avec sa mise en œuvre. De plus, ce plan n'intègre pas les canaux de communication récents dans sa stratégie. Dans le cas de la seconde commune, l'élaboration d'un plan de communication est inscrite dans le PDC II comme une nécessité, mais la réalité est qu'aucune ligne budgétaire n'y est encore allouée.

- **le désintérêt aux séances du conseil communal**

La participation de la population aux sessions du conseil communal devrait être le baromètre à l'aune duquel sera appréciée l'implication des populations. Malheureusement, on note un désintérêt total des populations de ces deux communes pour ces sessions (World Bank, 2010). Le taux de participation, suivant nos estimations et en tenant compte de nos échanges avec le personnel communal, se situerait dans une fourchette de 2 à 5%. Même si les autorités affirment communiquer sur la programmation des conseils ainsi que l'ordre du jour y relatif, la réceptivité des populations est très faible.

4.2.2 Implication des populations dans l'élaboration et l'exécution des PDC

L'appropriation des PDC est indubitablement fonction de l'implication des populations dans leur élaboration et leur exécution. Le tableau suivant présente la situation des communes étudiées.

Tableau 16: Participation des populations à l'élaboration et la mise en œuvre du PDC

Echantillon	Participation au processus d'élaboration et de mise en œuvre du PDC					
	Commune d'Akpro-Misséréte			Commune d'Avrankou		
	Oui	Non	Total	Oui	Non	Total
Hommes	6	29	35	8	27	35
Femmes	3	12	15	2	13	15
Total	9	41	50	10	40	50
%	18%	82%	100%	20%	80%	100%

Source: Enquêtes 2014

L'élaboration et la mise en œuvre du PDC devraient constituer des processus privilégiés permettant une grande implication des populations dans la gestion des affaires publiques locales. Les résultats du tableau 16 attestent pourtant d'une très faible implication des populations des communes étudiées dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des PDC II. En effet, 82% des enquêtés affirment ne pas être associés à l'élaboration et à la mise en œuvre du PDC dans la commune d'Akpro-Misséréte contre 80% dans celle d'Avrankou. Les femmes sont les plus marginalisées avec un taux d'implication de 20% (3 femmes sur 15) dans la commune d'Akpro-Misséréte et 13% (2 femmes sur 15) dans celle d'Avrankou. Ces taux, curieusement voisins, sont révélateurs de la problématique de l'approche participative dans la démarche de ces deux communes tout autant voisines. La situation des femmes s'explique sans doute par les pesanteurs sociales qui les confinent traditionnellement dans un rôle de second plan. Quant aux minorités et les personnes en situation de handicap, les enquêtes ont révélé leur exclusion totale de ces processus.

Ainsi, contrairement aux discours des autorités communales qui n'ont de cesse de vanter la forte adhésion de ces acteurs majeurs, la participation demeure sujette à une certaine controverse. Même dans les cas où une certaine frange de la population est invitée à prendre part à l'atelier de diagnostic, la réalité est qu'elle ne comprend que peu de choses de ce qui se fait et n'est souvent pas impliquée dans les décisions majeures qui engagent l'avenir de sa localité. Aussi, les grandes manifestations organisées par le maire au terme du processus d'adoption et d'approbation pour présenter le PDC, s'apparentent-elles plus à des kermesses politiques qu'à des rassemblements visant à informer et obtenir l'adhésion de l'ensemble des acteurs de la commune.

Il est pourtant à remarquer que ces deux communes, dans le cadre du PNDCC³⁸, ont opté pour l'approche DCC (Développement Conduit par les Communautés) dans la mise en œuvre de leurs PDC. Cependant, de même que la maîtrise d'ouvrage communale reste encore problématique, la délégation de la maîtrise d'ouvrage aux communautés (loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes) reste toujours inefficace.

4.2.3 Implication des populations dans le suivi et l'évaluation des PDC

En ce qui concerne le suivi-évaluation des projets du PDC, nos enquêtes ont montré que les populations sont totalement absentes du processus. Encore que ces deux communes ne disposent pas jusque-là d'un dispositif de suivi-évaluation efficace et opérationnel. De plus, on note l'inexistence, au sein de ces deux communes, de mécanismes de gestion participative. Le cas des budgets participatifs³⁹ qui tardent encore à être adoptés par les autorités communales en est un exemple. Par contre, en ce qui concerne les mécanismes de suivi communautaire, d'appropriation et d'entretien des réalisations du PDC, les deux communes ont largement bénéficié de l'appui du PNDCC. Cet appui vise à faire assurer le suivi des réalisations par les Associations de Développement Villageois (ADV) et les Comités de Développement du Quartier (CDQ). Cependant, ces mécanismes n'existent que de nom et sont totalement non opérationnels. Il en est de même des cellules de veille et de contrôle citoyens. Dans le cas d'espèce, la commune d'Avrankou a même intégré le MAEP (Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs) dans sa stratégie de suivi-évaluation. Mais son application demeure hypothétique.

De surcroît, en plus d'être absents du processus de suivi-évaluation, les populations ne bénéficient pas des séances de reddition de comptes de la part des autorités communales. En effet, depuis son lancement⁴⁰, l'initiative de reddition de comptes se heurte toujours à la résistance et à la mauvaise volonté des autorités communales. Or, cette initiative devrait contribuer à asseoir une bonne

³⁸ Projet National de Développement Conduit par les Communautés. Il a été approuvé par le Conseil d'administration de la Banque mondiale en septembre 2004. Il vise à promouvoir l'utilisation de l'approche «Développement Conduit par les Communautés» (DCC) afin d'améliorer l'accès aux services sociaux et infrastructures de base à l'échelle communautaire et à renforcer les capacités des communautés à conduire leur propre développement en leur donnant la possibilité d'acheminer les ressources elles-mêmes pour améliorer leurs conditions de vie.

³⁹ Le budget participatif vise à associer de manière étroite les populations et la société civile aux décisions budgétaires et au choix des politiques publiques, et à renforcer leur contrôle sur la gestion des pouvoirs publics

⁴⁰ L'initiative pilote de reddition de comptes a été lancée en 2009 avec l'assistance des Pays Bas, la SNV-Bénin et VNG International et la participation de quelques ONG tels que Social Watch et Alcrer, ainsi que l'ANCB.

gouvernance locale à travers un renforcement du contrôle citoyen grâce à l'implication des populations locales dans la gestion du PDC. Malheureusement, les séances de reddition de comptes sont très rares dans les communes étudiées et ne suivent aucune fréquence car organisées de façon spontanée. Cette absence de redevabilité entraîne une rupture du contrat entre les élus et leurs populations, ce qui déteint sur l'efficacité du PDC.

Il ressort de tout ce qui précède que le degré d'appropriation des PDC par les populations des communes d'Akpro-Missérété et Avrankou reste encore très faible, ce qui confirme notre seconde hypothèse. Ceci peut s'expliquer d'une part par les taux d'analphabétisme encore très élevé dans ces deux communes (72% à Akpro-Missérété et 69% à Avrankou) et d'autre part par l'absence d'un plan de communication efficace et opérationnelle permettant une meilleure implication des populations grâce à un accès facile à l'information. La dernière section analyse la qualité du processus d'élaboration, d'exécution et de suivi des PDC.

4.3 Difficultés dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des PDC des deux communes

L'efficacité du PDC dépend aussi de la qualité du processus d'élaboration, d'exécution et de suivi-évaluation.

4.3.1 L'élaboration des PDC des communes d'Akpro-Missérété et d'Avrankou

La première difficulté identifiée dans le processus d'élaboration des PDC est le non respect des délais réglementairement dévolus à l'exercice. La qualité du processus en pâti de fait.

- ***Durée d'élaboration des PDC II des communes d'Akpro-Missérété et d'Avrankou***

Le processus d'élaboration du PDC II d'Avrankou a duré 10 mois pour une prévision de 3 mois, celui du PDC II d'Akpro-Missérété a duré 12 mois pour une prévision de 7 mois, alors que le guide préconise une durée maximale de 6 mois. On note du coup, par rapport à la norme du guide, un dépassement de délai de 4 mois dans le cas de la commune d'Avrankou et 6 mois dans le cas de la commune d'Akpro-Missérété. Logiquement, l'élaboration des PDC II des deux communes devrait commencer 6 mois avant l'échéance des PDC I afin de garantir le caractère itératif du processus. Mais les écarts temporels observés entre les deux générations de PDC des deux communes (3 années d'écart pour chacune d'elles) attestent du contraire. Deux hypothèses sont à considérer dans ce cas : soit les PDC I ont duré 8 ans au lieu de 5 ou soit les 3 années ayant suivi la forclusion des PDC I ont été marquées par une navigation à vue. Si la première hypothèse semble être invraisemblable, la seconde bénéficie elle d'une certaine plausibilité. En effet, nos investigations ont révélé que pendant cette période creuse, les PDC I sont demeurés "théoriquement" le référentiel de l'action communale. Deux facteurs permettent d'expliquer ces gaps temporels survenus entre les deux générations de PDC de ces communes. Il s'agit d'une part du coût relativement élevé du processus d'élaboration rapporté aux capacités financières des communes et d'autre part la qualité des ressources humaines ayant conduit le processus. Les PDC II des communes d'Akpro-Missérété et d'Avrankou qui arrivent à échéance respectivement en 2016 et 2015, subiront sans doute le même sort si rien n'est fait. Encore que le Bénin traverse actuellement une situation politique particulière où le cartel municipal, fortement politisé, tarde à être renouvelé depuis la

fin de son mandat en 2013. En dehors de la durée d'élaboration, d'autres éléments nous permettent d'apprécier la qualité du processus d'élaboration. Il s'agit de:

- **la cohérence avec la méthodologie du Guide d'élaboration du PDC**

L'élaboration des PDC II des communes d'Akpro-Missérété et d'Avrankou a plus ou moins respecté la méthodologie déclinée dans le Guide d'élaboration du PDC (annexe 4). Elle a débuté par un processus d'évaluation et d'actualisation des PDC I avec l'exigence de présenter dans les PDC II un bilan de ces PDC de première génération venus à leur terme. Aussi les deux communes se sont-elles conformées autant que faire se peut à cette exigence sans qu'une évaluation approfondie soit faite de leur PDC I. Remarquons quand même que, comme son nom l'indique, le Guide n'impose pas aux communes un carcan méthodologique où elles doivent s'insérer lors de l'élaboration de leur PDC.

- **la cohérence avec le SDAC**

Elaborés respectivement en 2005 et 2006, les SDAC (Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune) des communes d'Akpro-Missérété et d'Avrankou n'ont pas été réellement pris en compte dans l'élaboration de leur PDC II. De plus, depuis leur élaboration, ces SDAC n'ont jamais fait l'objet d'une actualisation afin de prendre en compte les évolutions possibles du territoire. Seulement a-t-on assisté à une répartition des projets par arrondissement sans que la dynamique spatiale devant permettre une meilleure organisation de l'espace y soit associée. Ainsi la prise en compte de la dimension spatiale dans le processus d'élaboration reste encore faible au niveau de ces deux communes.

- **la cohérence avec les orientations nationales de développement**

Les PDC II des communes d'Akpro-Missérété et d'Avrankou sont en cohérence avec les orientations nationales de développement (annexe 2). Le niveau de cohérence est cependant très élevé au niveau de la commune d'Avrankou et moyenne au niveau de celle d'Akpro-Missérété. En effet 88% des projets (15 projets sur 17) du PDC II de la première commune contribuent directement à l'atteinte des OMD contre 53% (28 projets sur 53) de ceux du PDC II de la seconde commune.

- **la prise en compte des thèmes transversaux**

Bien qu'ayant suivi dans la forme la structure du guide, les PDC II des communes d'Akpro-Missérété et d'Avrankou ont négligé dans le fond certains aspects comme :

- **la question du genre et des personnes en situation de handicap (PSH)**

Le degré d'intégration de l'approche genre dans l'élaboration des PDC des deux communes est très faible. L'absence des femmes dans les instances de décision de l'exécutif communale en est une preuve. De plus la question de la budgétisation sensible au genre dans une démarche participative est toujours en suspens. Il en est de même des PSH qui sont quasiment exclues du processus, ceci en violation des nombreux contrats, instruments, stratégies nationaux et internationaux ratifiés par le Bénin pour les promouvoir.

- **les changements climatiques**

La dimension « changements climatiques » a été totalement négligée lors de l'élaboration des PDC des deux communes. Or, les autorités communales sont parfaitement conscientes de la vulnérabilité de leur commune face aux risques et effets liés aux changements climatiques. Contrairement à la commune d'Akpro-Misséréte, la commune d'Avrankou dispose d'un plan de contingence mais qui n'est pas mis en œuvre. Mais dans tous les cas, la non prise en compte de l'adaptation aux changements climatiques dans les PDC des deux communes est flagrante. Alors qu'il existe pourtant un *Guide d'intégration de l'adaptation dans les Plans de Développement Communaux*⁴¹ qui semble encore être méconnu.

• **la question de l'entrepreneuriat**

La question de l'entrepreneuriat, principalement l'entrepreneuriat agricole, est occultée dans les PDC des deux communes. On y note une absence des projets d'insertion et reconversion des jeunes à l'entrepreneuriat agricole, gage de création d'emplois stables et durables. De même, les projets de formalisation des petites et micro entreprises exerçant sur le territoire communal sont absents. La prise en compte de la dimension entrepreneuriale devrait être une source de création de richesse à travers une meilleure réorganisation du tissu productif à l'échelle des deux communes.

• **la question des partenariats publics-privés (PPP)**

Les PPP constituent de nos jours un moyen efficace de mobilisation de ressources et de financement du développement communal. Cependant, il n'existe aucun projet de PPP dans les PDC des deux communes.

Il ressort de l'analyse de ces éléments que la qualité du processus d'élaboration des PDC est encore approximative en raison des difficultés rencontrées. La qualité des ressources humaines est généralement pointée du doigt.

4.3.2 *La qualité des ressources humaines*

A côté de la faible capacité financière des communes qui a déjà fait l'objet d'une analyse dans cette étude, le problème de la qualité des ressources humaines revêt une grande importance. La question fondamentale qui a mobilisé notre réflexion dans le cas d'espèce est de savoir si nos deux communes seraient capables d'élaborer leur PDC de troisième génération sans l'implication d'une quelconque expertise extérieure. Les réponses obtenues lors de nos échanges avec les membres des services clés des deux communes sont affirmatives. Cependant, une enquête plus poussée sur les qualifications et expériences des chefs-services de ces services clés nous autorise quelques réserves. Rappelons tout de même au prime abord qu'à l'instar des PDC I, les PDC II des communes d'Akpro-Misséréte et d'Avrankou ont connu la forte implication d'un cabinet d'étude. Il s'agit du cabinet CEDES-RA⁴² qui a

⁴¹ CC-DARE (Climate Change and Development – Adapting by REducing vulnerability) et IDID (Initiatives pour un Développement Intégré Durable), « *Guide d'intégration de l'adaptation dans les Plans de Développement Communaux* » : Capitalisation d'une démarche méthodologique adoptée par le Projet de renforcement des capacités d'adaptation des communes du département de l'Alibori, Octobre 2010

⁴² Centre d'Etude pour le Développement Economique et Social – Recherche Action

conduit le processus d'élaboration des PDC I des deux communes. On note cependant un certain changement lors de l'élaboration du PDC II de la commune d'Avrankou avec une forte implication du chef du service du développement local et de la planification (C/SDLP) d'alors, même si la présence d'un consultant extérieur n'est pas à nier. Alors que dans le cas de la commune d'Akpro-Misséré, c'est le cabinet Impact Consultants qui a conduit le processus à travers l'élaboration de la feuille de route et du canevas du PDC II.

Cette situation est révélatrice du profond malaise que vivent les deux communes étudiées. C'est le manque notoire de cadres de conception au profit de cadres d'exécution. Notre étude s'est juste focalisée sur le profil des chefs-services des quatre services clés intervenant directement dans l'élaboration, l'exécution et le suivi-évaluation des PDC. Il s'agit du *service du développement local et de la planification* (SDLP), du *service technique* (ST), du *service des affaires financières et économiques* (SAFE) et du *secrétariat général* (SG). Remarquons que dans le cas spécifique de la commune d'Akpro-Misséré, on assiste à une fusion entre le SDLP et le ST, ce qui donne la SDPT (*Service du développement, de la planification et des travaux*). Le tableau ci-dessous résume le niveau de qualification de ces chefs-services.

Tableau 17: Qualification des chefs des services clés des deux communes

Niveau/Qualification	Chefs services	
	Commune d'Akpro-Misséré	Commune d'Avrankou
BAC/BTS	C/SAFE	
Licence		C/SAFE, C/SDLP
Master/Ingénieur	C/SDPT, SG	C/ST, SG

Source: Enquêtes 2014

Si l'on admet, à la lecture du tableau 17, que le niveau ou la qualification des dirigeants des services clés de ces deux communes est globalement satisfaisant, il n'en est pas de même du capital-expérience dans la pratique du développement ou de la planification locale. En effet, le problème des mutations intempestives, ajouté à ceux de l'inadéquation profil-poste et de l'inexistence d'un plan de renforcement des ressources humaines, empêchent l'acquisition de ce capital. De plus, on note un manque d'effectif du personnel de ces services. Ce manque de ressources humaines qualifiées, notamment le personnel technique, est aussi dû aux capacités limitées des communes à embaucher et retenir un personnel de haut niveau et à l'absence d'un ensemble de mesures incitatives pour faciliter la mutation des fonctionnaires de l'administration centrale. Cependant, quelques PTF s'emploient sur le terrain à aider ces communes à surmonter ces écueils à travers des formations en renforcement de capacités. C'est le cas de la GIZ à travers le programme PDDC qui appuie la commune d'Avrankou dans le domaine de la planification et de la maîtrise d'ouvrage communal. La Commune d'Akpro-Misséré quant à elle a obtenu en 2012 un appui de la SNV dans le cadre du PSDCC (Projet des Services Décentralisés Conduits par les Communautés). Mais ces formations sont limitées. On ne niera toutefois pas une amélioration de la situation par rapport à celle de la première génération. Cela n'empêche cependant pas d'affirmer que si ces communes n'investissent pas dans le recrutement et la formation de personnel hautement qualifié surtout au niveau des services clés, elles ne pourront jamais

conduire par elles-mêmes le processus d'élaboration de leurs futurs PDC. Il ne s'agit pas de stigmatiser les cabinets de consultants, mais de minimiser leur implication en les confinant juste dans un rôle d'assistance-conseil. Ceci permettra d'éviter à l'avenir la rédaction "très technique" de PDC se révélant être des réceptacles de "shoppings list", difficilement accessibles aux populations et où même l'œil le plus avisé se perd facilement dans les tableaux et les chiffres. Contrairement aux PDC, les PAI de la deuxième génération émanent des ST et SDLP sans un appui technique extérieur. Cependant, ces PAI n'arrivent pas encore à créer le juste équilibre entre l'investissement global envisagé par ces communes pour l'année considérée et les ressources budgétaires disponibles pour la même année⁴³.

4.3.3 *L'exécution et le suivi-évaluation*

Tout comme les PDC I, les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre et du suivi-évaluation des PDC II sont plus liées à la faiblesse des ressources financières des communes qu'à la qualité du personnel des services clés y intervenant. En effet, la totalité des chefs-services enquêtés avoue disposer d'un personnel moyennement qualifié, mais juge cependant leurs compétence et efficacité assez appréciables. Nos enquêtes ont pourtant révélé qu'aucune des deux communes ne dispose d'un cadre expert en suivi-évaluation. D'autres problèmes non moins importants handicapent aussi la bonne exécution des PDC. Il s'agit de la mise en œuvre simultanée des PAI et des plans sectoriels. L'exécution des PDC se fait au travers des PAI qui peuvent être aussi déclinés en plans trimestriels. Même si on note une forte cohérence entre PDC et PAI (ce qui va de soi), il n'en est pas toujours de même entre PAI et plans sectoriels. Le véritable défi auquel font face nos communes demeure la mise en cohérence des différents plans sectoriels avec les PDC et PAI. Aussi, les membres des SDLP et ST rencontrent-ils assez de difficultés à mettre en œuvre plusieurs planifications à la fois. Les plans sectoriels émanent des services déconcentrés de l'Etat (SDE). Normalement, le PDC doit déjà prendre en compte l'aspect sectoriel. Avoir encore un plan sectoriel au niveau local est donc superflu. Chaque secteur doit veiller au moment où on élabore le PDC à ce que les actions qu'il prévoit soient en cohérence avec la planification. La commune ne peut pas gérer plusieurs plans (santé, éducation, eau, hygiène et assainissement) à la fois. Il faudra donc tout simplement un alignement des services déconcentrés sur la planification communale. Encore que la loi exige déjà que ces plans soient élaborés en cohérence avec les orientations nationales. Toutefois, l'existence au sein des deux communes de bonnes relations entre l'exécutif communal, les SDE et les services clés, ajoutées à leur forte implication dans l'élaboration et l'exécution des PDC, pourront permettre à l'avenir de surmonter ces difficultés.

⁴³ Un PAI doit être normalement élaboré en octobre pour l'année suivante car les ressources prévues pour ce PAI doivent être prises en compte par le budget de l'année suivante. Or le processus d'élaboration du budget doit déjà démarrer en septembre, la loi ayant prévu la session de novembre (dernière session) pour le vote du budget. Dans la pratique, c'est souvent en janvier que les communes commencent par élaborer leur PAI. Ce qui veut dire que si le budget est voté à temps, le PAI n'est pas pris en compte.

En ce qui concerne l'évaluation des PDC, malgré que le dispositif ⁴⁴soit clairement formalisé aussi bien dans les PDC I que les PDC II des deux communes, aucune évaluation approfondie, fut-elle même à mi-parcours ou finale, n'a été faite. La commune d'Avrankou affirme avoir procédé à une évaluation de son PDC I, mais nous n'avons pu rentrer en possession du rapport d'évaluation. Quant à la commune d'Akpro-Misséréte, on note l'inexistence de tout rapport d'évaluation. En lieu et place d'une évaluation digne du nom, c'est juste un bilan qui a été fait. En l'absence donc de spécialistes de suivi-évaluation, on pourrait imaginer toute la subjectivité pouvant entacher la réalisation d'un tel bilan et, de fait, émettre des réserves sur la crédibilité des résultats exposés. Les difficultés mises en évidence permettent donc de remettre en cause la qualité du processus d'exécution et de suivi-évaluation.

Nous pouvons alors affirmer que plusieurs difficultés handicapent le processus d'élaboration, d'exécution et de suivi-évaluation des PDC au sein des deux communes, ce qui déteint sur la qualité du processus et par ricochet, affecte l'efficacité des PDC. Notre dernière hypothèse est ainsi vérifiée.

A la lumière de toutes les analyses qui précèdent, nous pouvons conclure que les PDC des communes d'Akpro-Misséréte et d'Avrankou n'apparaissent pas encore comme des outils efficaces dans la stratégie de réduction de la pauvreté et dans la création d'un cercle vertueux de développement local. Des mesures correctives doivent être identifiées et appliquées afin que ces documents stratégiques de développement acquièrent toute leur efficacité et ne soient très tôt rangés au placard, car prématurément frappés d'obsolescence. Le dernier chapitre de cette étude présente quelques propositions permettant d'améliorer l'efficacité de ces documents.

⁴⁴ Ce dispositif fait intervenir trois groupes d'acteurs : (i) les organes élus (Conseils de village, d'arrondissement et communal), (ii) le Service Développement de la Planification et du Suivi Evaluation et (iii) les Organisations de la Société Civile.

5 Comment renforcer l'efficacité des PDC au Bénin ? Quelques approches de solutions

Pour améliorer l'efficacité des futures générations de PDC des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou, nous présentons quelques approches de solutions quant aux avenues possibles pour un meilleur financement, une meilleure appropriation ainsi qu'une démarche appropriée dans l'élaboration, l'exécution et le suivi-évaluation de ces documents. Aussi proposons-nous une stratégie articulée autour de trois axes.

5.1 Axe 1 : Renforcement de la capacité de financement des deux communes

La capacité des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou à financer leurs PDC doit être renforcée.

Il s'agira concrètement de mettre un accent sur les projets productifs générateurs de revenus afin de pallier le problème récurrent de manque de ressources dans le cadre du financement des projets sociaux et créer *in fine* un "cercle vertueux de développement local" (Annexe 10). Des efforts supplémentaires devront donc être consentis dans la mise en œuvre d'investissements communaux marchands. L'Etat, pour sa part, devra œuvrer à l'exhaustivité et à la célérité dans le transfert des compétences et des ressources en adéquation avec les responsabilités dévolues aux communes. Il devra aussi accompagner les communes en facilitant leur recours à l'emprunt pour le financement des programmes d'investissements. Il s'agit concrètement pour ces communes d'obtenir la garantie de l'Etat. Ceci leur permettra d'accroître la part de leur budget d'investissement par rapport à leur budget de fonctionnement. En outre, la création d'une **Banque de Développement Communal** dédiée exclusivement au financement des programmes ou projets productifs et structurants des PDC est vivement souhaitable.

Mais le plus important demeure la capacité de mobilisation des ressources internes et externes au-delà du concours de l'Etat. Pour ce faire, il urge pour ces communes de développer les ressources propres grâce à l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre d'un registre foncier urbain (RFU). La création d'un service de l'Assiette des Impôts dans chaque commune est aussi nécessaire. Au niveau des communes, les services fiscaux de recouvrement doivent être informatisés et dotés d'un personnel intègre, qualifié et bien outillé, capable de mettre en œuvre des procédures efficaces de recouvrement des recettes fiscales. Ceci permettra de prévenir la déperdition des ressources propres par l'élimination des obstacles à la mobilisation optimale des recettes fiscales. Un accent sera mis sur les stratégies de lutte contre les actes d'incivisme, de fraude et d'évasion fiscales.

Parallèlement, les services fiscaux devront établir un plan de campagne de sensibilisation à l'endroit de la population afin de lui montrer l'intérêt et le bien fondé de payer régulièrement ses taxes. Ces campagnes de sensibilisation doivent être participatives et démultipliées dans les arrondissements. Les chefs d'arrondissement doivent s'impliquer et jouer pleinement leur rôle en se mettant au-dessus de toute considération politique.

En ce qui concerne les recettes non fiscales, les autorités communales devront œuvrer à leur accroissement à travers la promotion des valeurs inactives, la valorisation du patrimoine, la qualité et la célérité dans les prestations de services. Elles gagneraient aussi à mettre en œuvre des politiques incitant à la formalisation du secteur informel très développé afin d'accroître la matière imposable et par conséquent les ressources intérieures. En ce qui concerne les ressources externes les autorités devront intégrer dans leurs stratégies les Partenariats Public-Privé afin d'assurer une fiscalité de développement. La capacité des autorités communales en termes de mobilisation des ressources externes étant un atout, des formations *in situ* en renforcement de capacités de ces autorités seront initiées. Ces formations leur permettront d'acquérir les notions managériales, développer leur perspicacité et leur entrent afin qu'elles puissent négocier et attirer des financements directs auprès des partenaires (bailleurs, ONG, organismes), de la diaspora, mais aussi à travers la coopération décentralisée et l'intercommunalité.

Ajoutons cependant que vouloir renforcer la capacité de financement des communes sans une bonne gouvernance est certainement un vœu pieux. Ainsi les autorités ont l'obligation d'œuvrer à la bonne gouvernance dans la gestion des ressources financières mais aussi à l'assainissement des finances communales. Cette bonne gouvernance permettra aux communes d'une part d'éviter la réalisation d'infrastructures inachevées (éléphants blancs communaux) financées à grands frais par l'Etat et/ou les PTF et d'autre part d'être crédibles sur le marché financier afin de bénéficier de prêts à long terme. A cet effet, la rationalisation de la gestion budgétaire à travers l'élaboration de budget intégré est indispensable. Pour ce faire il faudra trouver une meilleure articulation entre les fonds déconcentrés consacrés aux priorités sectorielles et les fonds décentralisés répartis selon les priorités locales.

Enfin, les autorités communales pourront mettre en perspective l'adoption du financement participatif comme stratégie innovante de mobilisation de ressources aussi à l'interne qu'à l'externe.

5.2 Axe 2 : Appropriation des PDC par les populations

Le développement des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou ne peut se faire dans le dos des populations de ces communes. Aussi pour une meilleure appropriation des PDC par ces populations, les autorités communales doivent tout d'abord œuvrer à l'émergence d'une vision commune au sein de l'exécutif communal et partager cette vision avec l'ensemble des populations. Dans ce contexte, l'élaboration des PDC doivent intégrer dans la phase du diagnostic un projet qui permettra d'appréhender de manière concrète, l'implication et la participation effective de l'ensemble des populations. Cette implication doit aussi s'observer au niveau de la mise en œuvre et du suivi des projets du PDC. Elle doit en outre prendre en compte les minorités, les femmes, les personnes en situation de handicap et les couches vulnérables. Ce processus d'implication pourra aboutir à la mise en place des mécanismes pour l'appropriation et la pérennisation des projets du PDC par les populations. Ainsi, la délégation de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures communales aux communautés sera une réalité et ces dernières pourront bénéficier de formations en renforcement de capacité à cet effet.

Dans un autre registre, les autorités communales doivent inciter les populations à participer aux séances du conseil communal. Ceci passe par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de communication efficace permettant une meilleure vulgarisation du PDC. Ce plan devrait d'abord prendre en compte tous les moyens de communication disponibles mais peu utilisés, ensuite investir les domaines de communication jusque-là ignorés tels que les TIC, pour enfin formaliser leur utilisation à travers une programmation bien définie. A cet effet, des moyens de communication novateurs (TIC, médias sociaux) devront être utilisés. De plus l'usage des langues nationales au sein des radios communautaires doit être privilégié afin d'atteindre la grande majorité de la population analphabète.

La promotion de la culture de reddition des comptes par les autorités communales apparaît aussi comme un moyen d'inciter les populations à prendre part aux séances du conseil communal. En effet, plus les populations sont informées de la gestion de leurs contributions financières par rapport à l'exécution du PDC, plus elles seront enclines à être plus regardantes et s'impliquer davantage afin de garantir une bonne gouvernance. C'est d'ailleurs justement dans ce cadre que les mécanismes locaux de contrôle citoyen s'avèrent indispensables à travers leur opérationnalisation et leur renforcement. Ceci permettra de rendre disponibles et accessibles les informations budgétaires surtout en ce qui concerne l'utilisation des deniers du contribuable. Au-delà de tout ceci, c'est l'adoption du budget participatif par les collectivités territoriales qui est vivement souhaitée.

5.3 Axe 3 : Processus d'élaboration, d'exécution et de suivi-évaluation des PDC

Afin que les futures générations de PDC des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou jouent pleinement leur rôle, les difficultés inhérentes à l'élaboration, l'exécution et le suivi-évaluation de ces plans doivent être surmontées afin d'assurer la bonne qualité du processus.

Il faudra au prime abord renforcer le cadre institutionnel d'élaboration et de mise en œuvre des PDC au niveau des communes. Le but ultime étant que les futures générations de PDC soient l'émanation des services communaux, l'un des rôles de ce cadre sera de mener une réflexion préalable sur la capacité des services clés à élaborer et à mettre en œuvre les PDC. La qualité du personnel de ces services sera évaluée à cet effet. Ceci permettra aux autorités communales, d'une part, de mettre en place des mesures incitatives pour attirer et retenir du personnel de qualité au sein de leurs services clés. Il permettra d'autre part d'élaborer et mettre en œuvre un plan de formation et de renforcement des capacités managériales du personnel de ces services clés quant à l'élaboration, l'exécution et le suivi-évaluation des PDC. Ainsi le comité de pilotage devant présider à l'élaboration des PDC sera constitué de ressources humaines de haute qualité. Il s'agira de minimiser dans la mesure du possible l'implication des bureaux d'études et cabinets d'expertise qu'on pourra toutefois solliciter pour des services d'assistance-conseil. Ce comité devra mettre en place un dispositif pour collecter au quotidien les informations sur les villages en vue de l'actualisation des données de base sur la commune, ce qui réduirait de façon significative le temps du diagnostic. Ceci permettra de penser des PDC qui prennent en compte les évolutions du territoire à travers l'intégration de la dimension spatiale, d'où la nécessité

de disposer en plus d'un SDAC actualisé et assurer sa cohérence avec le PDC et le PAI. Cette mesure permettra de réaliser des investissements conformément à la planification spatiale de sorte à éviter toute politisation du choix des lieux d'implantation des infrastructures, mais aussi de mieux traiter les questions d'intercommunalité.

Le comité de pilotage doit nécessairement éviter le piège des « shopping list » lors de l'élaboration des PDC. Il s'agira de prendre en compte les dynamiques d'acteurs et de mobiliser la réflexion populaire sur les orientations à donner à moyen et long terme aux territoires communaux. Sur l'aspect « forme », le comité doit œuvrer à rendre les PDC plus attrayants et plus agréables à lire. Il s'agira de projeter la vision communale sur des cartes. Les futurs PDC seront donc des documents "à visualiser" à travers des cartes et des graphiques et des statistiques. Ainsi au lieu d'avoir entre les mains des documents touffus et difficiles à lire, les investisseurs potentiels pourront d'un coup d'œil saisir les problèmes et les défis des communes dans leur processus de développement. Sur l'aspect « fond », les futurs PDC devront prendre en compte les savoirs endogènes et les spécificités locales dans leur conception. De plus, l'articulation entre les PDC, les stratégies sectorielles et les stratégies de développement national doit être renforcée. Cette articulation n'est effective qu'à travers une intégration de la planification sectorielle émanant du niveau central dans les PDC et PAI élaborés au niveau communal. Ceci permettra concrètement une cohérence dans la programmation des équipements publics au niveau des communes entre la programmation nationale des ministères sectoriels et celle des communes.

Les mesures d'adaptation aux changements climatiques ainsi que la gestion des risques et catastrophes liés à ces changements ne doivent plus être occultées. Elles doivent désormais être efficacement intégrées dans les PDC. Dans ce cadre, la matrice de sensibilité aux risques climatiques, la carte d'adaptation et d'atténuation ou système d'alerte précoce pourront être utilisés. Des projets de formation à la résilience climatique seront aussi élaborés.

Enfin, la durée du cycle des phases d'élaboration du PDC doit être travaillée afin de mieux répondre aux préoccupations parfois urgentes de la population. Les services clés doivent par ailleurs renforcer le dispositif de suivi-évaluation et le rendre opérationnel afin de garantir son efficacité. Ils doivent procéder à une évaluation annuelle des PAI et assurer la publication périodique des rapports de suivi-évaluation.

En définitive, la prise en compte de ces recommandations pourra contribuer à améliorer et renforcer l'efficacité des PDC. Ceci permettra aussi à coup sûr de mettre en perspective le facteur de durabilité dans les défis du développement local. Ainsi les PDC deviendront-ils de précieux outils de développement local durable.

Conclusion

L'élaboration des PDC de première génération des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou a eu le mérite de favoriser l'émergence d'une réflexion publique sur le devenir du territoire communal. Cependant, elle s'est plus apparentée à un exercice d'identification des besoins et des infrastructures à réaliser qu'à un réel exercice des capacités locales en matière de création de richesses. Ceci s'est traduit par la conception de projets ambitieux par rapport aux capacités financières des collectivités locales avec à la clé des écarts observés entre taux de réalisation physique et taux de réalisation financière. Les PDC de seconde génération quant à eux ont eu l'avantage de bénéficier de la méthodologie du guide de planification communal en ce qui concerne leur élaboration, cependant, leur efficacité en termes d'investissements productifs laisse interrogateur. En effet, les résultats issus de notre étude montrent clairement que les PDC II des communes étudiées ne sont pas nettement démarqués de ceux de la première génération en termes d'efficacité. Bien qu'ayant eu un léger impact sur les populations, les PDC n'ont pas encore modifié les conditions de pauvreté des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou. Ceci s'explique par la persistance de difficultés non encore surmontées par l'exécutif communal et qui entravent jusqu'alors le processus de développement des communes. La première difficulté réside dans la faible capacité des communes à financer les PDC. Cette capacité dépend fortement des rapports de pouvoir qui s'établissent avec l'Etat central et les opérateurs locaux de l'aide au développement. Rapports souvent en défaveur des élus locaux qui ne bénéficient pas encore de la part de l'Etat du transfert de ressources en adéquation avec les compétences. Ajoutée à cela, la très faible intervention des organismes d'aide au sein de ces communes qui ne disposent même pas encore d'une carte des partenaires au développement. Sur le plan interne, l'insuffisance des ressources tant financières, matérielles qu'humaines demeurent des goulots d'étranglement. En plus du manque d'autonomie des communes dont la fiscalité est toujours administrée par les services de l'Etat, la mobilisation des ressources propres se heurte à la non maîtrise de la matière fiscale imposable, à la persistance des pratiques clientélistes, de corruption et à la faiblesse des moyens de coercition des services en charge du recouvrement. Cette situation se traduit par le faible recouvrement des taxes locales qui ne permet pas à l'exécutif de couvrir les charges de fonctionnement et de financer les investissements nécessaires à l'amélioration de l'offre de service aux populations. Concernant la coopération décentralisée, les résultats sont encore faibles et les ressources non souvent budgétisées. Le recours à l'emprunt et aux partenariats publics/privés n'est pas encore effectif.

La seconde difficulté a trait à la faible appropriation des PDC par les populations à la base. Cette appropriation passe par leur forte implication dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur PDC qui est

un cadre d'orientation des actions de développement pour les communes. Elle doit partir de l'identification et la formulation des projets prioritaires qui tiennent compte de la vision commune pour le développement du territoire communal. Malheureusement, les populations ne sont pas informées et associées aux réflexions stratégiques devant redonner à la planification ses fonctions d'éclairage de l'avenir, de choix de société, de mécanismes de mise en cohérence des politiques sectorielles.

La dernière difficulté met en lumière les problèmes rencontrés par les services clés lors de l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des PDC. La trop forte implication des bureaux d'études et des cabinets de consultants soulève la question de la qualité des ressources humaines. Les communes étudiées disposent de ressources humaines ayant des qualifications acceptables. Cependant elles méritent d'être formées afin de renforcer leur capacité. Ce qui leur permettra de créer une dynamique spatiale dans la planification avec une forte articulation entre les actions communale et celles des services déconcentrés. Cette planification doit aussi intégrer la dimension "changements climatiques" et les mesures d'adaptation.

En tant que processus itératif d'analyse et de prise de décision, l'élaboration, l'exécution et le suivi-évaluation des PDC doivent être menés par et au profit de tous les acteurs communaux. L'effectivité et l'efficacité d'une gestion des PDC se mesureront par la propension des autorités communales à mobiliser des ressources pour le financement de projets générateurs de revenus. A cet effet, des changements institutionnels et organisationnels doivent être opérés pour la mobilisation optimale de ressources aussi bien à l'interne qu'à l'externe. La bonne gouvernance locale doit être renforcée à travers une meilleure implication des populations, des ONG et autres OSC dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des PDC. Enfin, il faudrait désormais mieux étudier l'espace communal et ses zones d'intervention en s'attaquant aux causes profondes de l'inégalité spatiale, économique, sociale et environnementale au niveau de cet espace et de ces zones. Ainsi, les futures générations de PDC deviendront de précieux outils dans la création du cercle vertueux du développement local des communes. Pour finir, remarquons que le processus de décentralisation au Bénin n'est qu'à ses débuts et que les communes sont encore à une étape d'apprentissage. Ce fait explique sans doute les errements constatés dans la dynamique du développement local. Aussi, pourrions-nous espérer mieux en donnant du temps à ce processus de décentralisation ?

Références bibliographiques

- ANGEON V. et CALLOIS J. M., 2004, *Fondements théoriques du développement local : quels rapports de la théorie du capital social et de l'économie de proximité, communication* au « The 4th Congress on Proximity Economics, Proximity, Networks and Coordination » Marseille, 17-18 juin, pp. 3-4.
- ANGEON V. et CARON A., 2004, "Valorisation de ressources et attractivité des territoires. L'environnement, facteur de spécification des ressources", *Montagnes Méditerranéennes*, 20 décembre, pp. 55-68.
- ANGEON V., CARON P. et Lardon .S., 2006, « Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 7 |, mis en ligne le 17 juillet 2006, consulté le 15 janvier 2015. URL : <http://developpementdurable.revues.org/2851>.
- AYDALOT P. 1984, « La crise économique et l'espace : recherche sur les nouveaux dynamismes spatiaux », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 3, no 1, p. 9-31.
- BELLET M., COLLETIS G. et LUNG Y., 1993, "Economie des proximités", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, numéro spécial n°3, ADICUEER pp 357-606.
- BENKO G., 2000, « Les théories de développement local », in CABIN Ph. (éd.), *L'économie repensée*, Auxerre, Éditions Sciences Humaines, p. 197-208 (p. 199)
- BENKO G., DUNFORD M. et LIPIETZ A., 1996, « Les districts industriels revisités », *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, Paris.
- BEURET J.E., CADORET A., 2010, *Gérer ensemble les Territoires*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 225p.
- BILLEN C., DECROLY J-M. et VAN CRIEKINGEN, 2002, « Les mutations contemporaines de la valorisation des territoires », in, VANDERMOTTEN CH. éd, 2002, *Le développement durable des territoires*, ULB pp. 113-130
- BIT, 2005, *Introduction aux théories et à quelques pratiques du développement local et territorial* Genève, Bureau international du Travail.
- BOURDIEU P., 1980, "Le capital social : notes provisoires". In *Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 31, pp. 2-3
- BOURQUE D., 2008, *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- CALAME P., 1999, Une participation sur injonction, in *Economie et Humanisme : 1952-2007*, ([01/10/1999]) Revue n°350.
- CARLUER F., 2006, « Réseaux d'entreprises et dynamiques territoriales : une analyse stratégique », *Géographie Économie Société*, vol. 8, pp. 193-214.

CGLU-Cités et Gouvernements Locaux Unis, 2011, *Feuille de route sur l'amélioration du niveau de décentralisation fiscale au Bénin*, MEF, MDGLAAT, Commission des Finances et des Echanges de l'Assemblée Nationale, ANCB, Novembre, p. 2.

COLEMAN J.S., 1988, "Social capital in the creation of human capital", *American journal of sociology*, vol. 94, pp. S95-S120.

COLLETIS-WAHL K. et PECQUEUR B., 2001, "Territories, development and specific resources: what analytical framework?" *Regional Studies*, 35 (5), pp; 449-459.

COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE, 2013, Bilan du Maire de la commune d'Akpro-Misséréte 2003-2013.

COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE, 2005, Plan de développement communal 1 (2005-2009).

COMMUNE D'AKPRO-MISSERETE, 2012, Plan de développement communal 2 (2012-2016)

COMMUNE D'AVRANKOU, Plan de développement communal 1 (2004-2008).

COMMUNE D'AVRANKOU, Plan de développement communal 2 (2011-2015).

COTE M-J., POULIN G., PREVIL C., SAINT-ONGE B., WAAUB J-P., 2001, *Un système intégré d'aide à la décision pour gérer le territoire en tenant compte des dimensions environnementale et participative du développement durable. Le cas du SIAD Outaouais*, Québec, In: Géocarrefour. Vol. 76 n°3, 2001. Les territoires de la participation. pp. 253-264.

COULMIN P., 1984, *Décentralisation : la dynamique du développement local ; clés pour la stratégie nouvelle de développement*, Paris, Edition Ouvrière, UNESCO.

D'AQUINO P., 2002, *Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante, l'espace géographique (2002-1) :3-23.*

DAVEZIES L., 2002, *Le développement local revisité*, Conférence du 3 avril aux Amis de l'école de Paris, disponible sur www.ecole.org.

DAVIDOFF P., 1996, « Advocacy and Pluralism in Planning », in S. Fainstein, S. Campbell, *Readings in Planning Theory*, Blackwell Publishing, p. 210.

DEBERRE J-C., 2007, « Décentralisation et développement local », *Afrique contemporaine*, 2007/1 n°221, p. 45-54. <http://cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2007-1-page-45.htm> consulté le 12 novembre 2014.

DEBUYST F., 2001, Acteurs, stratégies et logiques d'action, in DEBUYST, F. et al, 2001, *Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables*, Population et Développement n°8, Academia /Bruylant, pp. 115-148.

DERYCKE P.H., GILBERT G., 1988 : *Economie publique locale*, Paris : Economica.

DI MEO G., et BULEON P., 2005, *L'espace social : une lecture géographique des sociétés*, p. 75-89.

DUBRESSON A. et Faure Y-A., 2005 « Décentralisation et développement local : Un lien à repenser », *Revue Tiers Monde*, 2005/1 n° 181, p. 7-20.

- FAINSTEIN S., 2000, « New Directions in Planning Theory », *Urban Affairs Review* 34(4): 451–76.
- FONTAN J-M. et KLEIN J-L., 2004, « La mobilisation du capital socio-territorial : le cas du technopôle Angus » in *Lien social et Politiques*, n° 52, 2004, p. 139-149. <http://id.erudit.org/iderudit/010596ar>
- FONTAN J M., KLEIN J-L., LEVESQUE B., (dir), 2003, *Reconversion économique et développement territorial*, Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec.
- FORESTER J., 1989, « Planning in the face of power », University of California Press, Berkeley/Los Angeles/London.
- FORESTER J., 1999, « The reflexive practitioner: encouraging participatory planning processes ». MIT Press, Cambridge/London
- FORTIN M.-F., 1996, « Le processus de la recherche: de la conception à la réalisation ». Ville Mont-Royal, Québec : Décarie. 379p.
- FUKUYAMA F., 1997, *Social Capital and the Modern Capitalist Economy: Creating a High Trust Workplace*, Stern Business.
- GADOURY G., 2010, *Le projet comme approche pour réaliser le développement local : l'exemple du pacte rural*, mémoire de maîtrise en développement régional, université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, juin.
- GAUTHIER M., 2005, « Gestion intégrée de l'environnement en milieu urbain : vers un renouvellement des pratiques planificatrices? », *Revue Organisations et territoires*, Vol. 14, no 3, p. 59-67, «Numéro spécial : Aménagement des territoires».
- GONTCHAROFF G., 1999, « Valeurs et limites du "local" », dans *Economie et humanisme* , *Revue n°350 – octobre*.
- GOUTTEBEL J-Y. 2001, *Stratégies de développement territorial*, Economica, Paris.
- GRANOVETTER M., 1973, "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, 78, 6, pp. 1360-1380.
- GRAWITZ M., 2001, *Méthodes des Sciences Sociales, 11e édition*. Paris : Dalloz.
- GRAY, B., 1989, *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, Jossey-Bass: San Francisco.
- GREFFE X., 2002, *Le développement local*, Bibliothèque des territoires, Editions de l'Aube DATAR, Paris, p. 11.
- GUIGOU J-L., 1984 *Le développement local : espoirs et freins*, in *Correspondance municipale*, ADELS, n°246, mars, p.6.
- HABERMAS J., 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*. 2 tomes, trad. de l'allemand par Jean-Louis Schlegel. Paris, Fayard

- HAMEL P., 1996, « Crise de la rationalité : le modèle de la planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action ». In *La recherche sociale en environnement : nouveaux paradigmes*, TESSIER R. et VAILLANCOURT J.-G. (sous la dir.), Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 61-74.
- Healey, P., 1997, *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. MacMillan Press, London/Hong Kong
- HEALEY P., 1998, Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A*, 30: 1531-1546
- HOUÉE P., 2001, *Le développement local au défi de la mondialisation*, l'Harmattan, Paris.
- HUXLEY M., 2000, 'The Limits of Communicative Planning', *Journal of Planning Education and Research* 19(4): 369–77
- HOUINSA D. et AHODEKON J., 2003, *Guide pour la planification du développement communal*, 40 p
- HOUNMENO B., « Nouveaux modes de coordination des acteurs dans le développement local: cas des zones rurales au Bénin », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 2 | 2002, mis en ligne le 01 octobre 2003, consulté le 05 septembre 2013. <http://developpementdurable.revues.org/1094>
- INSAE, 2013, 4^{ème} recensement général de la population et de l'habitat (RGPH4)
- JEAN B., 2008 « Le développement territorial : une discipline scientifique émergente » dans MASSICOTTE, Guy (sous la direction de), *Sciences du territoire, Perspectives québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 283-31.
- JULIEN P-A., 1997, *Le développement régional : Comment multiplier les Beauce au Québec*. Sainte-Foy : Les Éditions de L'IQRC. 142 p.
- JÜTTING J., CORSI., et STOCKMAYER A., 2005, *Décentralisation et réduction de la pauvreté*, in *Repères n°5*, OCDE. www.oecd.org/dev/reperes consulté le 15 janvier 2015.
- KAYSER B., 1990, *La renaissance rurale : sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris : Armand Colin, 316 p.
- KRISHNA A., 2001, "Moving from the Stock of Social Capital to the Flow of Benefits: The Role of Agency", *World Development*, 29(6), pp. 925-943.
- LEFEBVRE H., 1972, « Espace et politique », in *Le droit à la ville*, Anthropos, p. 250
- Lévesque, B., 2002. « Le développement régional et local, avant et après la mondialisation, » in Favreau, L., M. Robitaille et D. Tremblay (dir.), 2002. *Quel avenir pour les régions?* Hull, Québec, CRDC, Université du Québec en Outaouais.
- LIN N. 2001, *Bulding a theory of social capital. Social capital : theory and research*, Aldine-de Gruyter, New York.
- LOUP S. et PARADAS A., 2006, « L'apprentissage dans le cadre d'une mise en réseau dynamique: applications à des artisans d'art », *Sociologies pratiques*, vol. 2, no 13, p. 91-104.

- MATTEUDI E., 2012 « Avancées, faux semblants et limites actuelles du développement local » in *Les enjeux du développement local en Afrique*, La librairie des Humanités, Paris, p. 82.
- MDGLAAT, 2012, Séminaire DeLoG sur l'efficacité de l'aide, la décentralisation et la gouvernance locale au Bénin, Hôtel Bel Azur Grand-Popo, 6 – 8 novembre.
- MDGLAAT/PONADEC, 2010 « Document cadre de politique et plan d'actions prioritaires », édition Septembre.
- MDGLAAT, 2010 « Recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application », Edition de décembre, République du Bénin.
- MDGLAAT/PACTE, 2009, « Diagnostic sur les capacités institutionnelles des communes et des associations de communes », Rapport d'étude version provisoire du 14 mai.
- MDGLAAT, 2008, *Guide d'Elaboration du Plan de Développement Communal*, novembre.
- MINTZBERG H., 1994, *Grandeur et Décadence de la planification stratégique*. Dunod, Paris.
- MOLLARD A., SAUBOUA E., HIRCZAK M. (eds), 2007, *Territoires et enjeux du développement régional*, Ed. Quae, Paris.
- PDDC/GIZ, 2009, « Planification du développement local. Comment s'y prendre ? »
- PECQUEUR B., 1996, *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, Paris.
- PECQUEUR B., 2000, *Le développement local*, 2ème éd., coll. Alternatives économiques, Syros, p. 37.
- PECQUEUR B., 2002, *Le développement territorial comme préambule à l'économie sociale, in Economie sociale et développement local (Colloque franco-qubécois décembre 2002), Les cahiers de l'économie sociale n°3*, L'Harmattan, p.23-25.
- PECQUEUR B. et ZIMMERMANN J.B, 2004, « Introduction. Les fondements d'une économie de proximités », *Économie de Proximités*, Hermès, Paris.
- PECQUEUR B., 2004, « Territoire et gouvernance : quel outil pertinent pour le développement », *Actes du colloque international de Constantine*, L'Harmattan, Paris.
- PEYRACHE-GADEAU V. et PECQUEUR B., 2002, "Les ressources patrimoniales : une modalité de valorisation par les milieux innovateurs de ressources spécifiques latentes ou existantes", Neuchâtel, 26-27 avril.
- PIVETEAU A., 2005 « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique », *Revue Tiers Monde*, 2005/1 n° 181, p. 71-93.
- PLANQUE B., 1983, *Une nouvelle organisation spatiale du développement, Le développement décentralisé : dynamique spatiale de l'économie et planification régionale*, LITEC, collection GRAL, p. 5-26
- PLOCINICZAK S., 2003, « La construction sociale du marché des très petites entreprises. Des réseaux sociaux au capital social local des entrepreneurs, l'exemple de l'arrondissement lensois », *Revue d'Économie régionale et urbaine*, vol. 3, p. 441-476.

- PREVOST P., 1994, « Développement économique local et stratégie entrepreneuriale ». *L'Entrepreneurship et le développement local 11e Colloque*. Saint-Hyacinthe : Fondation de l'Entrepreneurship, pp. 1-21.
- PROULX M-U., 1999. « Ruralité et entreprises », *Animer la ruralité : Actes de l'Université rurale*. Rouyn-Noranda : Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, pp. 42-44.
- PUTNAM R., 1995, "Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America", *Political Science and Politics*, December, pp. 664-683.
- REVUE SECTORIELLE DU 2DAT, Avril 2012;
- ROWLEY D. J., LUJAN H. D., et DOLENCE M.G. 1997, *Strategic Change in Colleges and Universities*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- SACK R., 1986, *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SANOGO Y., 2005, *Capitalisation des expériences de développement local en Guinée Conakry et au Niger Rapport final*. Sous la direction de FAVREAU L. et COTE G. En collaboration avec Madame BAH I. CRDC Série : Rapports de recherche, numéro RR.11. Université de Québec en Outaouais.
- TEISSERENC P., 2002, *Les politiques de développement local*, 2ème éd., Economica, Paris.
- THIETART R-A., 1999, *Méthodes de recherche en management*. Paris: Dunod, 535p.
- TOUZRI A., 2007, *Développement local, acteurs et action collective : les minorités issues de l'immigration et les dispositifs de revitalisation urbaine dans la commune bruxelloise de Molenbeek-Saint-Jean*. Presses univ. de Louvain, Jan 1, 2007 - Business & Economics - 342 p.
- TREMBLAY D.G., KLEIN J-L., FONTAN J-M., 2009, *Initiatives locales et développement socioterritorial*, Télé-Université, Université du Québec, Québec.
- VACHON B., 1993, *Le développement local : théorie et pratique*, Gaëtan Morin Editeur, 331 p.
- VACHON B., 1994, « La synergie des partenaires en développement local: entrepreneurship et systèmes productifs locaux ». *L'Entrepreneurship et le développement local 11ème Colloque*. Saint-Hyacinthe : Fondation de l'Entrepreneurship, p. 1-21
- VAN SCHENDEL V., 2002, *Une nécessaire articulation entre l'économie sociale et le développement local : le défi du développement solidaire, in économie sociale et développement local (Colloque franco-québécois décembre 2002)*, *Les cahiers de l'économie sociale n°3*, l'Harmattan, p.27.
- WOOLCOK M. et NARAYAN D., 2000, "Social capital: implication for development theory, research and policy", *The World Bank Research Observer*, 15(2).
- WORLD BANK, 2010, *Decentralisation and Public services*, Public expenditure Review, December.
- YATTA F., 2009, « La décentralisation fiscale en Afrique : enjeux et perspectives », édition Kartala.
- ZIMMERMANN J.B, GILLY J.P., PERRAT J., PECQUEUR B. et RYCHEN F., 1998, *Construction territoriale et dynamiques productives*, Etude pour le commissariat général du plan, décembre, 261 p.

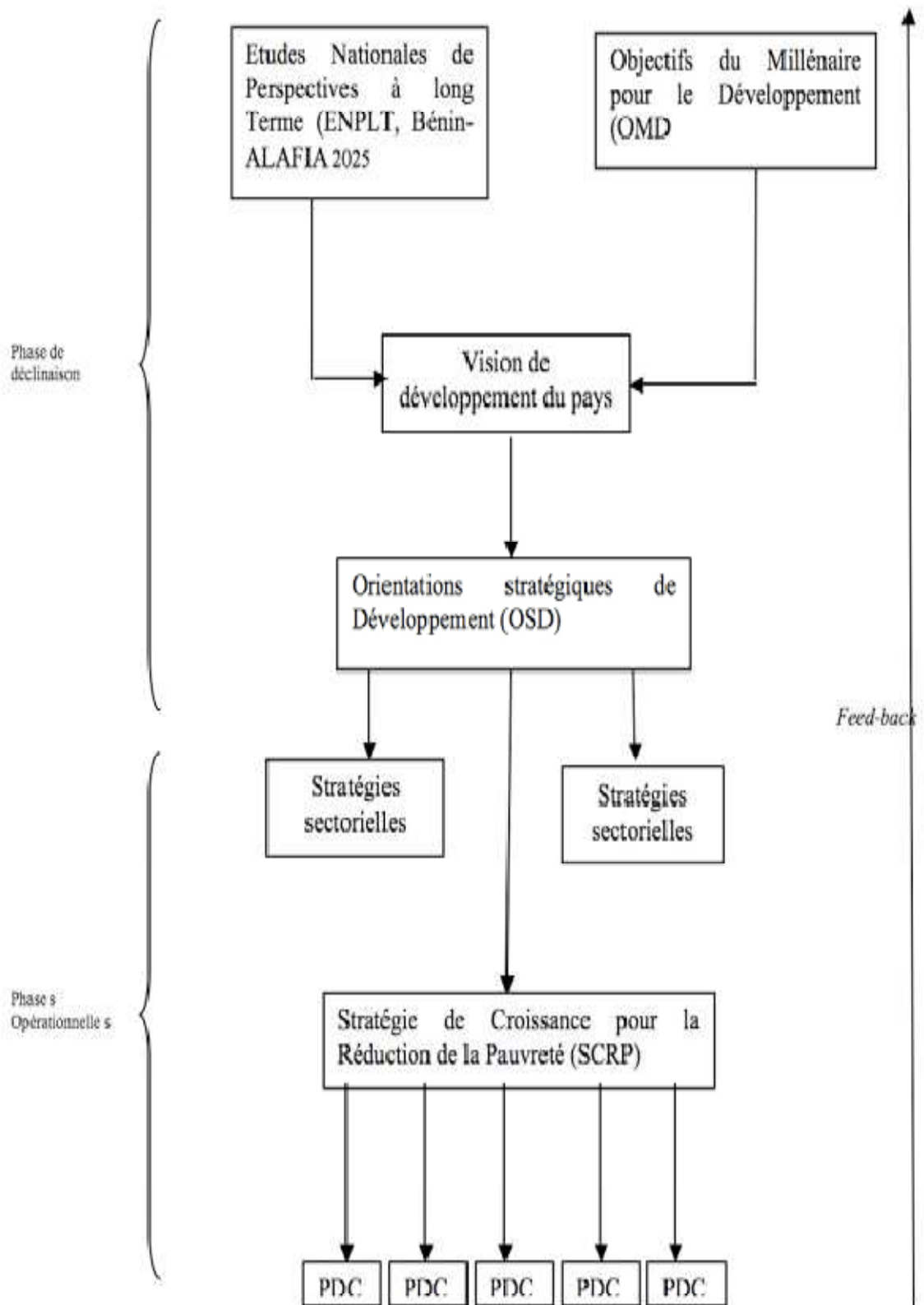
Annexes

Annexe 1 : Processus d'élaboration du PDC



Source: PDDC/GIZ

Annexe 2 : Cohérence du PDC avec les orientations nationales de développement



Source: MDGLAAT, Guide d'élaboration du PDC (2008)

Annexe 3 : Modèle type de structuration du PDC

Page de garde

Sommaire

Sigles et acronymes

Préface du Maire

Résumé : contenu du PDC.

Introduction

Chapitre 1 : Description de la commune

- Tout élément d'identité (historique de la commune), situation géographique, population, accessibilité, ressources naturelles, infrastructures et équipements, activités socio-économiques et culturelles, structures et services.
- L'insertion d'une ou de plusieurs cartes thématiques serait un atout.

Chapitre 2 : État actuel de développement ou Problématique de développement

Diagnostic spatial (occupation du sol et tendances d'évolution spatiale)

Diagnostic environnemental

Economie locale ou secteurs économiques

Services socio-communautaires ou secteurs sociaux

Autres secteurs

Résumé de la problématique de développement de la commune

- Diagnostic global (analyse des potentialités et contraintes de la commune) qui intègre le diagnostic spatial, le diagnostic environnemental et le diagnostic genre ;
- Synthèse de la situation de référence (avec cartes) ;
- Cartes illustrant le diagnostic spatial : (i) occupation des sols, (ii) routes et dessertes rurales, (iii) contraintes et servitudes, (iv) aptitudes et potentialités, (v) topographie et géomorphologie, (vi) démographie et densités, (vii) équipements et divers réseaux.

Chapitre 3 : Orientations / objectifs du développement

- Orientations stratégiques (dont celles relatives à l'environnement et aux ressources naturelles, à l'aménagement de la commune et à l'affectation des sols) de développement de la Commune, objectifs globaux et spécifiques (genre sensible), carte(s) de la situation, cohérence du PDC avec les orientations nationales ;
- Cartes illustrant les options d'aménagement : (i) orientation spatiale, (ii) schéma de voirie – routes et pistes rurales – équipements et zones d'activités, (iii) occupation future des sols, (iv) schéma d'aménagement (synthèse de toutes les cartes de prospective).

Chapitre 4 : Plan et programmes de développement

- Plan quinquennal de la Commune (objectifs, résultats attendus, indicateurs)
- Programmes de développement (objectifs, résultats attendus, indicateurs, activités et coûts)
- Programme de développement économique
- Programme de développement socio-communautaire
- Programme de développement institutionnel
- Programme d'aménagement territorial
- Programme de limitation des impacts (mesures environnementales préconisées)
- Schéma de financement

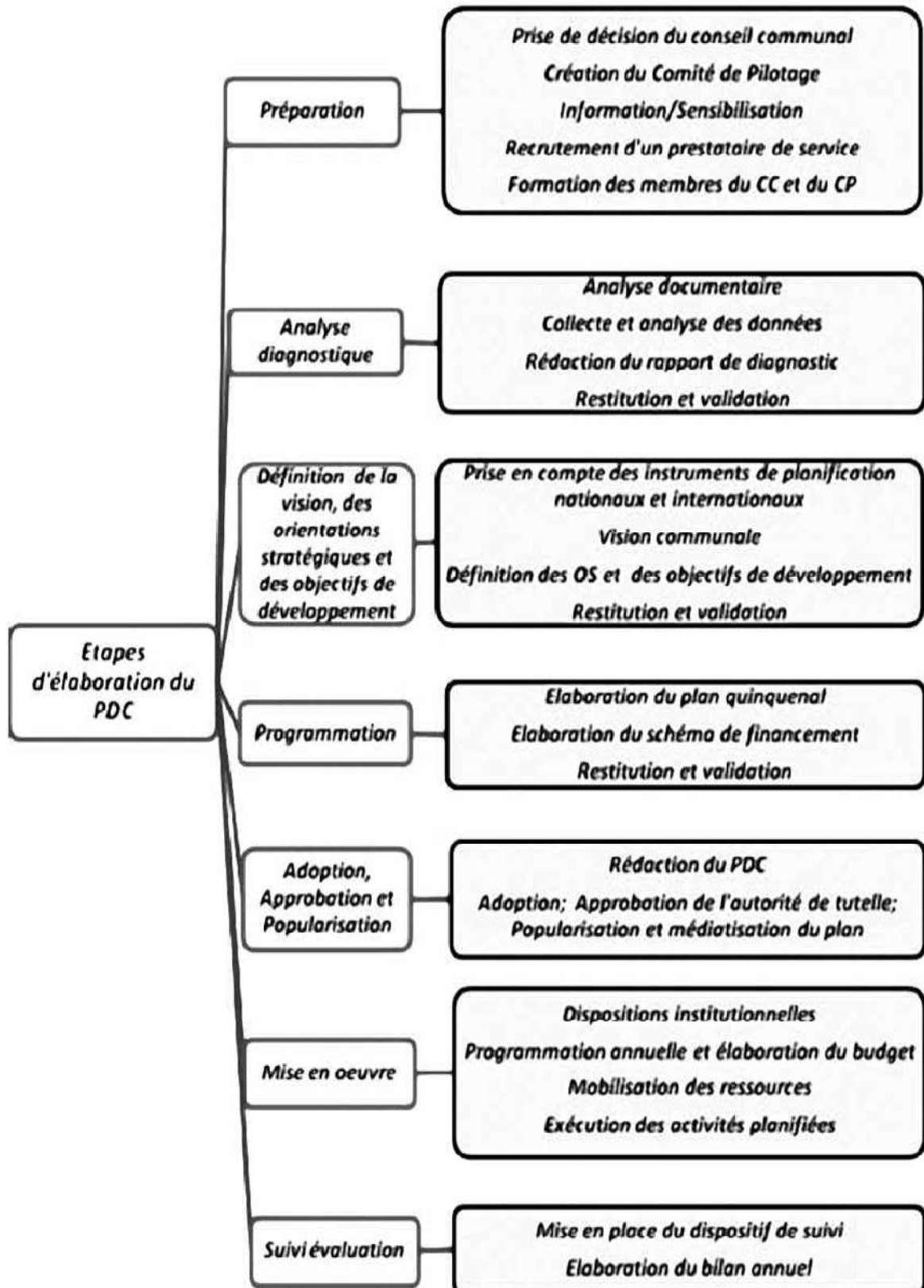
Chapitre 5 : Stratégie de mise en œuvre

- Ressources propres de la commune
- Mobilisation de ressources externes
- Diffusion du plan
- Suivi de la mise en œuvre
- Bilan annuel (monitoring)
- Plan annuel

Annexes

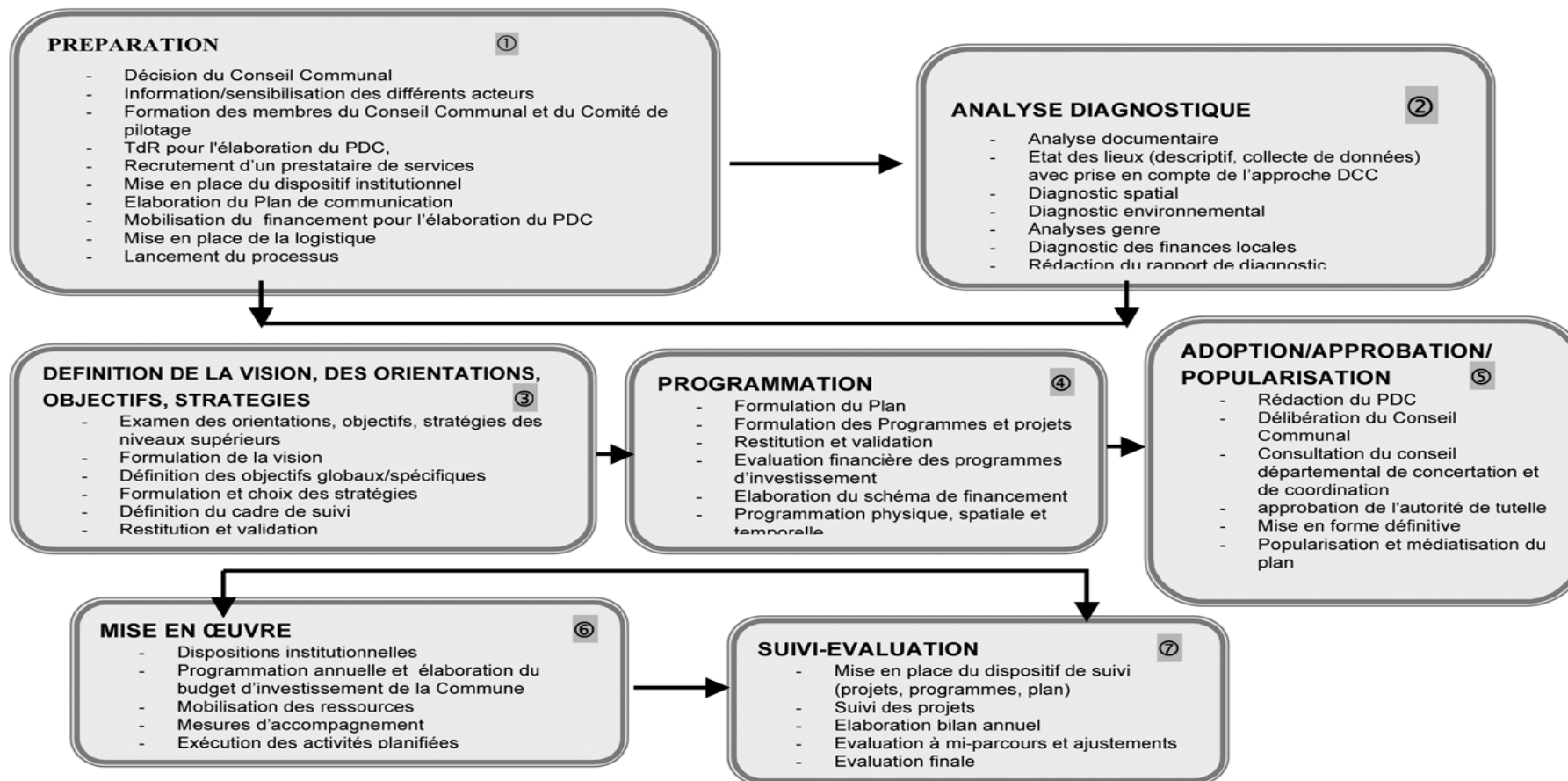
- Liste des membres du Conseil Communal et de leur fonction
- Procès verbaux de délibération
- Calendrier du déroulement des étapes de la planification
- Composition de la commission de travail chargé de piloter le processus de planification,
- Décision du conseil communal sur le suivi de la mise en œuvre,
- Composition de la commission de travail chargé de suivre la mise en œuvre du plan avec fonctions et responsabilités, cartes.

Annexe 4 : Etapes d'élaboration du PDC



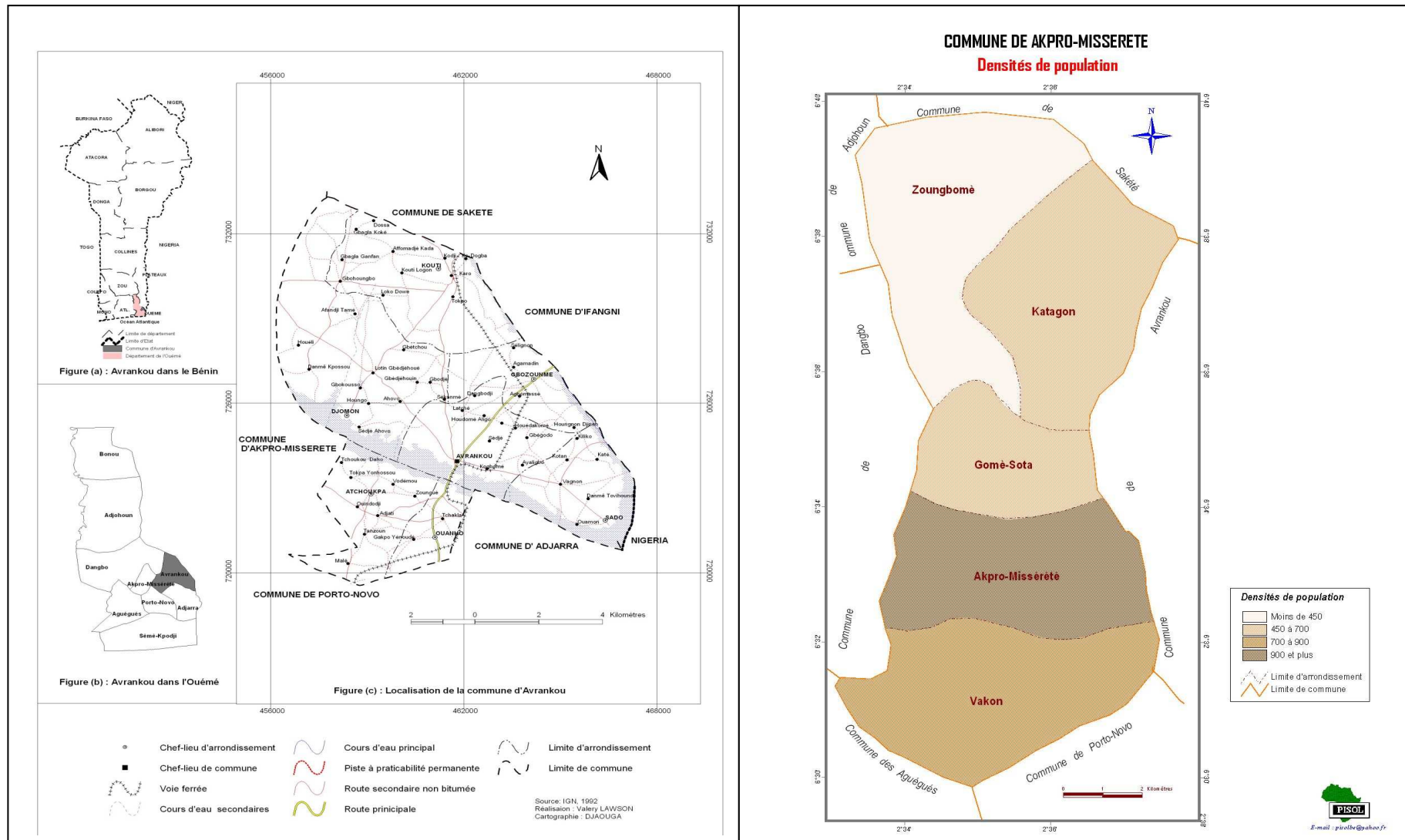
Source: MDGLAAT, Guide d'élaboration du PDC (2008)

Annexe 5: Articulation des étapes du processus de Planification du développement communal



Source: MDGLAAT, Guide d'Elaboration du PDC (2008)

Annexe 6 : Cartes administratives des communes d'Akpro-Misséré et d'Avrankou





QUESTIONNAIRE

Date : / / 2014 N°:

Commune:

Arrondissement:

Département:

Identification du répondant / Sexe:

Age:

Fonction:

N°	Questions	1 ^{ère} Génération (2005-2009)	2 ^{ème} Génération (2010-2014)
I			
I.1	Documents de planification dont dispose la commune	PDC <input type="checkbox"/> PAI <input type="checkbox"/> SDAC <input type="checkbox"/> Plans sectoriels <input type="checkbox"/> Plan d'action de renforcement de la gouvernance locale <input type="checkbox"/> Plans annuel de communication locale autour du PDC <input type="checkbox"/>	PDC <input type="checkbox"/> PAI <input type="checkbox"/> SDAC <input type="checkbox"/> Plans sectoriels <input type="checkbox"/> Plan d'action de renforcement de la gouvernance locale <input type="checkbox"/> Plans annuel de communication locale autour du PDC <input type="checkbox"/>
I.2	Enumérez les domaines dans les quels vous disposez de plans sectoriels	..........	..........
I.3	Le PDC de la commune est-il élaboré avec une expertise extérieure ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
I.4	Si oui pourquoi ?	..... .....	..... .....
I.5	Indiquez le nombre de programmes et projets contenus dans le PDC le ainsi que son coût global (FCFA)	Programmes:..... Projets:..... Coût global:.....	Programmes:..... Projets:..... Coût global:.....
I.6	Utilisation du PDC par l'Exécutif comme base de l'action communale ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
I.7	Si oui justifier comment ?	..... .....	..... .....
I.8	Perception du conseil communal des enjeux du PDC dans le développement de sa localité	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>
I.9	La vision à long terme de l'exécutif communal est-elle clairement déclinée dans le PDC ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
I.10	Existe-t-il un répertoire des partenaires intervenant dans le financement du PDC ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
I.11	Comment jugez-vous le niveau des investissements des PTF dans la mise en œuvre de votre PDC ?	Faible <input type="checkbox"/> Moyen <input type="checkbox"/> Elevé <input type="checkbox"/> Très élevé <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/> Moyen <input type="checkbox"/> Elevé <input type="checkbox"/> Très élevé <input type="checkbox"/>
I.12	Existe-t-il des projets hors PDC financés par les fonds propres de la commune ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
I.13	Si oui, donnez quelques raisons d'un tel financement et le nombre de projets financés dans ce cas par an	..........	..........

I.14	Part des ressources extérieures dans les ressources totales de la commune consacrée au financement du PDC (FCFA)		Ress prop	Transf et subv	Total		Ress prop	Transf et subv	Total
		PDC I				PDC I			
I.15	Part des dotations de l'État dans les budgets communaux (Préciser si possible le pourcentage exact)	Entre 0 et 25% <input type="checkbox"/>	Entre 25 et 50% <input type="checkbox"/>	Entre 50 et 75% <input type="checkbox"/>	Entre 75 et 100% <input type="checkbox"/>	Entre 0 et 25% <input type="checkbox"/>	Entre 25 et 50% <input type="checkbox"/>	Entre 50 et 75% <input type="checkbox"/>	Entre 75 et 100% <input type="checkbox"/>
I.16	Existe-t-il une politique de coordination des diverses interventions des PTF dans la commune ?	Oui <input type="checkbox"/>		Non <input type="checkbox"/>		Oui <input type="checkbox"/>		Non <input type="checkbox"/>	
I.17	Votre commune bénéficie-t-elle de financement direct hors FADeC des PTF ?	Oui <input type="checkbox"/>		Non <input type="checkbox"/>		Oui <input type="checkbox"/>		Non <input type="checkbox"/>	
I.18	Si oui, citez les partenaires contributeurs	.....				.....
I.19	Les fonds alloués à la commune pour la réalisation des projets d'investissement du PDC sont-ils consommés dans les meilleurs délais ?	Oui <input type="checkbox"/>		Non <input type="checkbox"/>		Oui <input type="checkbox"/>		Non <input type="checkbox"/>	
I.20	Capacité du conseil communal à mobiliser des ressources pour financer le PDC de la commune.	Aucune <input type="checkbox"/>	Moyenne <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/>	Grande <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/>	Moyenne <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/>	Grande <input type="checkbox"/>
I.21	Capacité du maire à négocier des financements extérieurs dans le cadre de la mise en œuvre du PDC	Aucune <input type="checkbox"/>	Moyenne <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/>	Grande <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/>	Moyenne <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/>	Grande <input type="checkbox"/>
I.22	Le maire a-t-il déjà noué des partenariats publics privés (PPP) dans le cadre du financement du PDC ?	Oui <input type="checkbox"/>		Non <input type="checkbox"/>		Oui <input type="checkbox"/>		Non <input type="checkbox"/>	
I.23	Si oui, combien ? Indiquez les structures privées impliquées	Nombre de PPP:..... Entreprises privées partenaires:.....				Nombre de PPP:..... Entreprises privées partenaires:.....			
I.24	Les mécanismes de mobilisation de ressources (tant à l'interne qu'à l'externe) dont dispose la commune.	.....				.....
I.25	Nature des projets du PDC (Indiquez juste le nombre)	Projets à caractère productifs:..... Projets à caractère non productifs:..... Projets liés aux changements climatiques:.....				Projets à caractère productifs:..... Projets à caractère non productifs:..... Projets liés aux changements climatiques:.....			
I.26	Etat des lieux des projets du PDC (Indiquez juste le nombre)	Nbre de Projets	déjà exécutés	en cours d'exécution		Nbre de Projets	déjà exécutés	en cours d'exécution	
		financés sur fonds propres				financés sur fonds propres			
		financés avec les ressources ext.				financés avec les ressources ext.			
I.27	La commune a-t-elle eu accès au marché financier dans le cadre du financement du PDC ?	Oui <input type="checkbox"/>		Non <input type="checkbox"/>		Oui <input type="checkbox"/>		Non <input type="checkbox"/>	
I.28	Si oui, citez les institutions financières (bancaires et non bancaires) qui l'accompagnent ainsi que les montants (FCFA) globaux accordés.	.....				.....

I.29	A quel type de financement servent les sommes empruntées ?	Fonctionnement <input type="checkbox"/> Investissement <input type="checkbox"/> Les deux <input type="checkbox"/>	Fonctionnement <input type="checkbox"/> Investissement <input type="checkbox"/> Les deux <input type="checkbox"/>
I.30	Nature des projets financés avec les ressources financières empruntées	Projets à caractère productifs <input type="checkbox"/> Projets à caractère non productifs <input type="checkbox"/> Les deux <input type="checkbox"/>	Projets à caractère productifs <input type="checkbox"/> Projets à caractère non productifs <input type="checkbox"/> Les deux <input type="checkbox"/>
I.31	La commune rencontre-t-elle des contraintes liées à l'accès à l'emprunt ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
I.32	Si oui, lesquelles ?	..... .....	..... .....
I.33	Envergure du gisement fiscal de la commune	Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Grande <input type="checkbox"/> Très Grande <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Grande <input type="checkbox"/> Très Grande <input type="checkbox"/>
I.34	Existe-t-il un Service de l'Assiette des Impôts sur le territoire communal ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
I.35	Les services fiscaux et les autres services clés de la commune sont-ils informatisés ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
I.36	Qualification du personnel des services fiscaux de la commune	Pas qualifié <input type="checkbox"/> Peu qualifié <input type="checkbox"/> Moyennement qualifié <input type="checkbox"/> Très qualifié <input type="checkbox"/>	Pas qualifié <input type="checkbox"/> Peu qualifié <input type="checkbox"/> Moyennement qualifié <input type="checkbox"/> Très qualifié <input type="checkbox"/>
I.37	La commune dispose-t-elle d'un RFU ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
I.38	Quelles sont les contraintes à la mobilisation optimale des recettes fiscales ?	..... .....	..... .....
I.39	Existe-t-il une politique de revalorisation des ressources potentielles de la Commune ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
I.40	Si oui, donner les grandes lignes de cette politique	..........	..........
I.41	Le conseil communal organise-t-il des séances périodiques de reddition de compte ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
I.42	Si oui quelle est la fréquence ?	Mensuelle <input type="checkbox"/> Semestrielle <input type="checkbox"/> Trimestrielle <input type="checkbox"/> Annuelle <input type="checkbox"/> Autre :	Mensuelle <input type="checkbox"/> Semestrielle <input type="checkbox"/> Trimestrielle <input type="checkbox"/> Annuelle <input type="checkbox"/> Autre :
II			
II.1	Taux d'alphabétisation de la commune	.....	.....
II.2	La commune dispose-t-elle d'un plan de communication autour de l'élaboration et la mise en œuvre du PDC ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>

II.3	Citez les canaux de communication utilisés pour vulgariser les réalisations du PDC (les médias sociaux si ils existent).	..... .....	..... .....
II.4	La commune dispose-t-elle d'un site internet ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
II.5	Si oui, donnez l'URL (adresse électronique)	..... .....	..... .....
II.6	Implication des populations dans l'élaboration du PDC	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>
II.7	Implication des populations dans l'exécution du PDC	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>
II.8	La commune dispose-t-elle de mécanismes de participation et/ou des outils de gestion participative ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
II.9	Si oui, lesquels ?	..... .....	..... .....
II.10	La commune est-elle capable d'élaborer ses futurs PDC sans l'aide d'une quelconque expertise extérieure ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
II.11	Sinon, pourquoi ?	..... .....	..... .....
II.12	Implication des services communaux dans l'élaboration et l'exécution du PDC	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>
II.13	Implication des organes élus dans l'élaboration et l'exécution du PDC	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>
II.14	Implication des services déconcentrés dans l'élaboration et l'exécution du PDC	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>
II.15	L'élaboration des PAI et des plans sectoriels est-elle uniquement l'œuvre des membres du service technique de la planification de la mairie?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
II.16	Avez-vous bénéficié d'un appui technique extérieur dans l'élaboration des PAI et des différents plans sectoriels ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
II.17	Si oui citez les organismes impliqués	..........	..........
II.18	Les projets financés par les crédits délégués font-ils l'objet d'une réelle implication des autorités communales ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
II.19	Implication et mobilisation du conseil communal dans le processus de maîtrise d'ouvrage communal	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>
II.20	L'implication des femmes et des groupes marginalisés ou personnes en situation de handicap dans l'élaboration et la mise en œuvre du PDC	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>

II.21	La commune dispose-t-elle d'un mécanisme de suivi communautaire des actions programmées dans le PDC ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
II.22	La commune dispose-t-elle de mécanismes pour l'appropriation et l'entretien des réalisations du PDC ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
II.23	Si oui, lesquels ?	.....		.....
II.24	13- La commune dispose-t-elle d'une cellule de veille citoyenne ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
III					
III.1	Le PDC de la commune s'intègre-t-il au SDAC ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
III.2	L'élaboration du PDC de la commune suit-elle la méthodologie déclinée dans le Guide d'élaboration du PDC ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
III.3	Sinon pourquoi ? Quels seront les éléments sur lesquels un nouveau guide pourra mettre l'accent selon vous ?	.....		.....
III.4	Cohérence entre le PDC, les PAI et les plans sectoriels	Aucune <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>
III.5	Quelles sont les difficultés auxquelles vous êtes confrontés dans la mise en œuvre simultanée des PAI et des plans sectoriels ?	.....		.....
III.6	Combien d'évaluations du PDC avez-vous déjà réalisé ?	.....		.....
III.7	Les rapports d'évaluations existent-ils ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
III.8	Si oui, donnez les références	.....		.....
III.9	Difficultés/contraintes rencontrées par la commune dans l'exécution du PDC	.....		.....
III.10	Prise en compte de la dimension spatiale/Aménagement dans l'élaboration du PDC	Aucune <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>
III.11	efficacité des services techniques communaux dans la mise en œuvre du PDC?	Aucune <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/> Grande <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/> Grande <input type="checkbox"/>
III.12	Compétence des membres des services clés impliqués dans l'exécution du PDC	Aucune <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/> Grande <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/>	Faible <input type="checkbox"/> Grande <input type="checkbox"/>
III.13	Qualification du personnel des services clés de la mairie (SDLP, le ST et le SAF)	Pas qualifié <input type="checkbox"/> Peu qualifié <input type="checkbox"/>	Moyennement qualifié <input type="checkbox"/> Très qualifié <input type="checkbox"/>	Pas qualifié <input type="checkbox"/> Peu qualifié <input type="checkbox"/>	Moyennement qualifié <input type="checkbox"/> Très qualifié <input type="checkbox"/>

III.14	Niveau d'étude des chefs des services clés de la mairie (BAC, License, Master, Doctorat, BAC+, autre)		CSDLP	CST	CSAFE	SG			CSDLP	CST	CSAFE	SG	
		Niveau					Niveau						
III.15	Existe-t-il des formations en renforcement de capacité à l'endroit du personnel des services clés de la mairie ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>					Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>						
III.16	Si oui, les quels ? Donnez le des organismes responsables ?	formations en renforcement de capacité			organismes responsables			formations en renforcement de capacité			organismes responsables		
III.17	Influence des rapports de suivi-évaluation sur les décisions de l'exécutif sur la mise en œuvre du PDC	Aucune <input type="checkbox"/>				Faible <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/>						
		Moyenne <input type="checkbox"/>				Grande <input type="checkbox"/>	Moyenne <input type="checkbox"/> Grande <input type="checkbox"/>						
III.18	Le PDC de la commune comporte-t-elle des projets d'intercommunalité ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>					Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>						
III.19	Si oui, ces projets sont au nombre de combien? Quels sont les communes impliquées ?	Nbre de projets:..... Communes concernées:.....					Nbre de projets:..... Communes concernées:.....						
III.20	Etat des lieux des projets d'intercommunalité	Nbre exécutés:..... Nbre en cours d'exécution:.....					Nbre exécutés:..... Nbre en cours d'exécution:.....						
III.21	Quelles sont les difficultés rencontrées dans l'exécution des projets d'intercommunalité ?	..... .....					..... .....
III.22	Prise en compte des Projets de PPP dans des PDC	Aucune <input type="checkbox"/>				Faible <input type="checkbox"/>	Aucune <input type="checkbox"/> Faible <input type="checkbox"/>						
		Moyenne <input type="checkbox"/>				Forte <input type="checkbox"/>	Moyenne <input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/>						
III.23	Le PDC de la commune comporte-t-elle une politique entrepreneuriale clairement définie ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>					Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>						
III.24	Le PDC de la commune comporte-t-il un programme de formalisation des entreprises du secteur informel œuvrant sur le territoire ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>					Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>						
III.25	Le PDC de la commune comporte-t-il un Plan de prévention des Risques climatiques et environnementaux ?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>					Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>						
III.26	Le PDC de la commune comporte-t-il un plan de gestion des risques et catastrophes liés au changement climatique?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>					Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>						
III.27	Les mesures d'adaptation aux changements climatiques sont-elles déclinées dans le PDC ou PAI?	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>					Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>						
III.28	Comment qualifierez-vous la nature des relations entre l'exécutif communal et les services de la planification de la mairie dans le cadre de l'exécution du PDC ?	..... ..... .....					..... ..... .....
III.29	Comment qualifierez-vous la nature des relations entre les SDE et les services de la planification de la mairie dans le cadre de l'exécution du PDC ?	..... ..... .....					..... ..... .....

NB:

L'objectif de cette enquête est de faire ressortir les difficultés et/ou contraintes que rencontrent les communes dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur Plan de Développement Communal (PDC). Il s'agit de faire une analyse comparative des PDC de première et deuxième génération afin de voir les améliorations obtenues, d'identifier les problèmes qui persistent afin que les futures générations de PDC répondent au mieux aux défis sans cesse croissant que pose le développement des communes. Les informations individuelles collectées dans cette enquête sont couvertes par le secret statistique. Par conséquent, les résultats ne peuvent être publiés que sous forme anonyme conformément à l'**article 25 de la loi 99-014 du 29 Janvier 1999** portant création, organisation et fonctionnement du Conseil National de la Statistique. Nous vous garantissons donc la stricte confidentialité dans le traitement de vos réponses en vous assurant que les informations collectées ne pourront être utilisées à des fins de contrôle fiscal ou de répression économique. Votre franche et sincère collaboration nous est précieuse, en ce sens qu'elle permettra de recadrer les appuis techniques à l'endroit des communes en ce qui concerne l'élaboration et l'exécution des futurs PDC.

Merci d'avance.

Annexe 8 : Questionnaire (A l'endroit de la population)

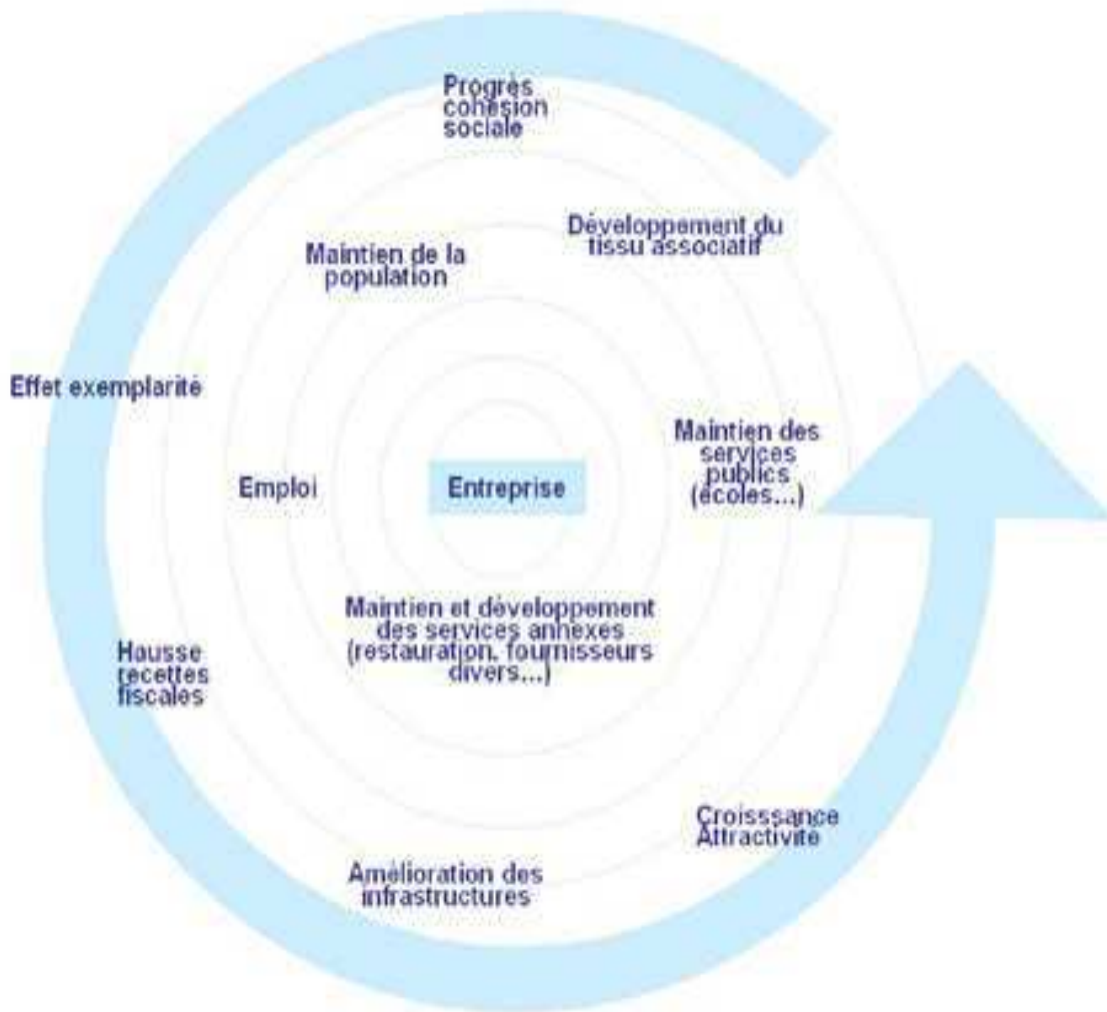
1- Connaissez-vous le PDC ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
2-Votre commune dispose-t-elle d'un PDC ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
3-Votre commune peut-elle se développer sans un PDC ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
4-Avez-vous pris part au processus d'élaboration de votre PDC ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
5-Si Oui, Comment qualifierez-vous la méthodologie d'élaboration du PDC ?	..... .....
6-Avez-vous connaissances de projets mis en œuvre dans le cadre du PDC ?	..... .....
7- Si Oui, pensez-vous que ces projets correspondent à vos besoins?	..... .....
8-Etes-vous globalement satisfait du processus d'élaboration et de la mise en œuvre du PDC dans votre commune ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
9-Si Non, pourquoi ?	..... .....
10- Pensez-vous que votre commune fait assez d'efforts dans la vulgarisation de son PDC ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>

Annexe 9 : Guide semi structuré (A l'endroit des acteurs du développement local)

Questions

- 1- Quel bilan faites-vous de la première génération de PDC après cinq ans de mise en œuvre ?
- 2- Quelle est la particularité de la seconde génération de PDC par rapport à ceux de la première génération?
- 3- Quel bilan pouvez-vous aussi faire des PDC la seconde génération à l'approche de leur échéance ?
- 4- Quel est votre avis sur la question de l'approche participative lors du processus d'élaboration des PDC ?
- 5- Pensez-vous que la forte implication de l'expertise extérieure déteint-elle sur la qualité des PDC ?
- 6- Les communes peuvent-elles élaborer par elles-mêmes leur future génération de PDC ?
- 7- Quelles interprétations faites-vous de l'absence d'un agenda spatial au plan national et de celui du SDAC dans la majorité des communes ?
- 8- Pouvez-vous affirmer, preuves à l'appui, que les premières générations de PDC ont été plus efficaces que ceux de la deuxième génération en termes d'investissements et de services fournis aux populations ?
- 9- Quels sont selon vous les aspects non encore pris en compte dans l'élaboration des PDC de la deuxième génération ?
- 10- Sur quoi doit-on mettre l'accent lors de l'élaboration des futures générations de PDC afin qu'ils assurent plus efficacement le développement local au sein des communes ?

Annexe 10 : Cercle vertueux du développement local



Source: Direction Générale de la Veille Stratégique, des Etudes Economiques et des Statistiques, 2011