



## **Approche systémique de la compétitivité régionale et communale**

Contribution au groupe de réflexion « Développement économique décentralisé » du réseau des projets du Département 42 de la GTZ dans les pays francophones

**Manfred Horr**

**Cotonou, Février 2001**

**Contenu**

I. Avant-propos	2
II. La réforme de l'administration territoriale au Bénin	3
II.1 Grandes lignes et état d'avancement de la réforme	3
II.2 Compétences de la Commune en matière de développement local	5
II.3 Financement de la Commune	6
III. Outils de la promotion du développement économique décentralisé	7
IV. Approche systémique de promotion de la compétitivité locale – quelques hypothèses et éléments	8
V. Points d'entrée pour l'approche de promotion de l'économie locale dans le cadre du Projet « APDD »	17
V.1 Au niveau de la Préfecture et des Services Déconcentrés (échelon méso)	17
V.2 Au niveau des trois Communes pilotes (échelon micro)	18
VI. Annexe	19
Annexe 1: Bibliographie	20
Annexe 2: Présentation du Projet "Appui à la Planification pour le Développement Décentralisé"	21
Annexe 3: Le développement communal au Bénin	23
Annexe 4: La promotion du développement local: domaines d'interventions de la Commune et compétences requises	28

I.

Avant-  
propos

Dans le cadre de l'assemblée constitutive du groupe d'experts du réseau « Réforme de l'Etat, de l'économie et de la société en Afrique centrale, Afrique de l'ouest et à Madagascar », (16.-19.11.1999 à Bamako), les membres du groupe de travail « développement économique décentralisé » s'étaient proposés de réaliser dans leurs pays partenaires respectifs, des études de cas sur le sujet : « Développement économique décentralisé – expériences et perspectives ».

Cette étude n'a pu être menée à temps au Bénin pour diverses raisons. Dans le présent travail, le sujet est abordé plutôt du point de vue d'une approche systémique de la compétitivité communale. L'objectif est de placer ce concept sur l'agenda du groupe de travail précité et de le rendre compatible aux approches de la coopération technique allemande tout en dégageant des outils d'assistance-conseil (par exemple en matière d'analyse des localités, de conception d'une stratégie de compétitivité locale etc.) susceptibles de compléter les approches en vigueur en matière de promotion de l'économie locale.

Les réflexions ci-après se situent dans le contexte juridique et réglementaire de la réforme de l'administration territoriale au Bénin. Ses parties théoriques puisent dans les travaux de Meyer-Stamer et.al. relatifs à la compétitivité systémique et à la politique de compétitivité régionale et locale, ainsi que dans certaines publications récentes d'instituts de recherche en matière communale (DIFU, KGST, KAS<sup>1</sup>). Ont été capitalisées par ailleurs les expériences du projet « Appui à la Planification pour le Développement Décentralisé » (APDD) au Ministère du Plan au Bénin. Lancé en 1999 dans le cadre de la coopération technique allemande, ce projet intervient sur trois niveaux administratifs :

- a) l'échelon central, le maître d'œuvre du projet étant le Ministère du Plan,
- b) l'échelon départemental, les partenaires étant deux directions départementales du Ministère du Plan et la Préfecture des Départements de l'Atakora et de la Donga,
- c) l'échelon local/communal, à travers une coopération avec trois Sous-Préfectures (les futures Communes) dans l'Atakora.

Le projet APDD ambitionne à renforcer la coopération entre les différents acteurs, notamment au niveau des interfaces entre planification communale, régionale et nationale, et à soutenir l'adaptation des outils et procédures dans ces domaines en fonction des exigences spécifiques d'un système de planification décentralisée.<sup>2</sup>

Dans le présent contexte, l'intérêt se porte tout particulièrement sur les activités au niveau local et départemental. La coopération avec les trois Sous-Préfectures du Département de l'Atakora vise à jeter les bases méthodiques et institutionnelles de la future planification communale tout en appuyant les Communes dans l'élaboration, la mise en oeuvre et le pilotage de leurs plans de développement local.

<sup>1</sup> Voir à ce sujet la bibliographie de l'annexe 1.

<sup>2</sup> Voir annexe 2 pour plus d'amples informations sur le Projet APDD.

A l'échelon départemental, c'est la Préfecture de l'Atakora qui se trouve au centre des activités. Il s'agit entre autres, de préciser le rôle du Préfet en tant que conseiller des Communes en matière de développement communal. Dans l'optique d'un système national de planification décentralisée, le projet APDD s'est proposé par ailleurs de renforcer les capacités des directions départementales du Ministère du Plan compte tenu des futures tâches d'assistance-conseil qui leur sont dévolues en matière de planification régionale et communale.

Les actions prévues au niveau des Sous-Préfectures ou Communes se basent sur une approche intégrée de développement communal. Celle-ci englobe quatre domaines d'intervention essentiels : la promotion i) de la Commune en tant qu'espace social, économique et écologique, ii) des compétences techniques et administratives de l'administration communale, iii) des compétences techniques et politiques des Maires et de ses conseillers communaux, ainsi que iv) des capacités d'assistance-conseil et de coordination de la Préfecture en matière de développement régional.<sup>3</sup>

## II.

### La réforme de l'administration territoriale au Bénin

La réforme de l'administration territoriale, en voie de préparation depuis quelques années, se fonde sur les articles 150 – 153 de la constitution béninoise qui attribuent aux collectivités locales le droit de libre administration. La réforme se compose de trois éléments clés :<sup>4</sup>

- ◆ **Le découpage territorial** : la restructuration des collectivités territoriales, le but étant le découpage des six Départements actuels en douze Départements,
- ◆ **La déconcentration** : l'élargissement des attributions de l'administration départementale (les Préfectures), notamment en matières de coordination des services déconcentrés des ministères sectoriels, de « tutelle » communale et d'assistance-conseil aux Communes
- ◆ **La décentralisation** : la substitution des Sous-Préfectures actuelles par des Communes auto-gérées par des élus locaux, jouissant du statut de personne juridique et dotées de compétences importantes en matière de développement local et de gestion financière.

## II.1

### Grandes lignes et état d'avancement de la réforme

La loi sur la décentralisation au Bénin ne prévoit ainsi la déconcentration qu'à un seul niveau, le Département, et la décentralisation à un autre niveau unique, la Commune.

Les futures Communes se forment en fonction du découpage administratif actuel des Sous-Préfectures. Les 77 Sous-Préfectures seront donc remplacées par 77 Communes autonomes. Celles-ci reprendront en outre l'appareil administratif des Sous-Préfectures, mais sont libres de créer en fonction de leurs besoins (et de leurs capacités financières), des services communaux complémentaires.

<sup>3</sup> Voir annexe 3. Préalablement aux négociations gouvernementales bénino-allemandes en novembre 2000, le schéma ci-présenté sert de base à la définition du futur pôle d'intervention prioritaire dit « Décentralisation et développement communal ».

<sup>4</sup> Voir à ce sujet FRITZ 1998, S. 21f.

Selon la loi, le Maire et le conseil communal constituent les organes exécutives de la Commune. Les représentants de la Commune sont élus pour cinq ans et se composent, selon le nombre d'habitants, de 9 à 45 délégués, qui élisent en leur sein le Maire ainsi que son adjoint. En sa qualité de pouvoir exécutif de la Commune, le Maire se charge, entre autres, de la préparation, de l'application et de la coordination des décisions du conseil communal, du budget de la Commune et des attributions communales en matière de développement local (voir ci-bas).

La Commune se subdivise d'une part en arrondissements et d'autre part en villages ou quartiers, lesquels ne bénéficient ni du statut de personne juridique, ni d'une autonomie financière. Le conseil d'arrondissement regroupe les chefs de villages ou de quartiers ; son président est élu parmi les représentants de l'arrondissement au sein du conseil communal. Le conseil du village ou du quartier est élu au suffrage direct (5 à 15 membres selon le nombre d'habitants) et nomme en son sein le chef.

Les Départements du Bénin ne possèdent également à l'avenir, ni le statut de personne juridique, ni une autonomie financière. Le Préfet est nommé comme de coutume par le gouvernement et reste redevable devant le Ministre de l'Intérieur. Contrairement aux Sous-Préfectures actuelles, les Communes ne lui sont pas hiérarchiquement subordonnées. L'accomplissement de la fonction de tutelle communale se fera selon les réglementations et outils stipulés dans la loi sur la décentralisation.

À l'échelon départemental, deux organes délibératifs sont créés sous la présidence du Préfet:

- ◆ le **Conseil départemental de Concertation et de Coordination**, réunissant les Maires, leurs adjoints ainsi que trois représentants de la société civile (l'association des parents-élèves, l'association des agriculteurs et la chambre consulaire). Le CDCC est consulté sur les programmes de développement des Communes et veille sur leur cohérence avec les objectifs des politiques nationales et sectorielles. Cependant il ne dispose pas du droit de décision et ses recommandations n'engagent personne ;
- ◆ la **Conférence administrative départementale**, constituée des directeurs des services déconcentrés de l'Etat. Elle est censée améliorer la coordination entre la Préfecture et les démembrements des ministères sectoriels au niveau départemental, un enjeu louable, mais sans doute ambitieux si l'on considère les relations difficiles qui entravent souvent la coopération et la concertation entre leurs ministères respectifs sur le plan national.

La loi sur la décentralisation met par ailleurs l'accent sur le rôle du Préfet en tant que conseiller des Communes, sans pourtant préciser ni ses tâches ni ses attributions à cet égard.

Le cadre juridique de la décentralisation, y compris les modalités relatives aux élections communales, entra en vigueur en mars 2000. A l'exception de la loi portant régime financier des Communes au Bénin, tous les décrets d'application ont été rédigés au cours de l'année dernière, mais n'ont pas

encore été votés en Conseil des Ministres. Bien qu'annoncée vaguement depuis 1997, la date des élections communales n'est pas encore fixée.

## II.2

### Compétences de la Commune en matière de développement local

Contrairement aux efforts précédents, la réforme de l'administration territoriale d'aujourd'hui se propose de parvenir à une séparation véritable entre l'administration centrale de l'Etat et l'administration locale, tout en respectant les principes de l'administration libre qui se matérialise dans le statut juridique de la Commune. La loi n° 97-029 portant organisation des Communes leur confère des compétences de grande portée, mais non exclusives, dans la gestion des affaires locales. Or, l'examen critique des textes révèle des risques de chevauchement non-négligeables avec la mission de certains services déconcentrés de l'Etat, notamment en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire.<sup>5</sup>

Dans le contexte d'une approche systémique de promotion de la compétitivité locale, les compétences suivantes de la Commune revêtent une importance particulière :

- ◆ La conception et la mise en œuvre de plans de développement (le plan de développement local ainsi que les divers plans techniques, tels que le plan d'urbanisme, les plans d'aménagement urbain et de lotissement etc.);
- ◆ Le permis de construction et d'habitation, le contrôle du respect des règlements sur les constructions;
- ◆ La construction, la gestion et l'entretien des équipements marchands (marché, gare routière, abattoir etc.);
- ◆ L'approvisionnement en eau potable, l'évacuation des eaux usagées, la collecte et le traitement des ordures;
- ◆ La construction et l'entretien d'installations sanitaires et d'hygiène publiques ;
- ◆ La gestion et l'entretien d'espaces verts publics;
- ◆ La construction, l'équipement et l'entretien d'écoles primaires, de centres de soins primaires, de centres sociaux et sportifs ainsi que des centres culturels et de loisirs;
- ◆ L'aide sociale aux déshérités;
- ◆ La promotion de l'économie et du tourisme.

Telles que définies ci-dessus, ses attributions positionnent la Commune comme pivot d'une politique de compétitivité locale. Son aptitude à assumer effectivement cette fonction dépendra essentiellement i) de sa capacité à mobiliser les ressources locales et externes dont elle aura besoin, ii) de la capacité de ses structures politico-administratives à utiliser ces ressources de manière efficace et au titre d'actions de développement stratégiques, ainsi que iii) de sa capacité à établir avec les organisations non-étatiques (associations des paysans, des artisans, des entrepreneurs ; groupements de base ; ONG etc.) des véritables partenariats propices aux activités issues de leur initiative.

<sup>5</sup> Voir pour ce chapitre et celui suivant FRITZ 1998.

II.3

Financement  
de la  
Commune

La loi n° 98-007 portant régime financier des Communes précise une cinquantaine de recettes différentes destinées à alimenter le budget communal, comme les taxes locales, les redevances, les parts communales dans certains impôts de l'Etat et les transferts de l'Etat. On distingue quatre catégories de recettes:

- ◆ *Les recettes fiscales.* Parmi celles-ci, on compte différents impôts directs et indirects comme l'impôt foncier, la patente ainsi que les taxes sur les spectacles, les jeux et les divertissements, les armes à feu, les bateaux et les taxis. Il revient aux Communes le droit d'en définir les taux dans la limite déterminée par la loi des finances. C'est surtout la taxe de développement local, nouvellement créée et dont le produit sera arrêté par la Commune, qui nourrit de grands espoirs. Elle est censée générer dorénavant la partie majeure des recettes locales des Communes. A celles-ci s'ajoute enfin la part de certains impôts de l'Etat revenant aux Communes, tels que la taxe sur le tourisme, l'impôt sur l'exploitation des mines et carrières, la TVA et la taxe sur les véhicules à moteur.
- ◆ *Les recettes des prestations et des services* de la Commune. En font partie, entre autres, la taxe de stationnement sur les gares routières ; les produits des expéditions des actes administratifs ; les redevances en matière d'urbanisme et d'environnement. Elles seront complétées désormais par les taxes pour prestations de l'eau et de l'électricité, actuellement encore prélevées par l'Etat.
- ◆ *Les emprunts* auxquels les collectivités locales auront désormais accès grâce au statut de personne juridique de la Commune. Compte tenu des faiblesses structurelles du secteur financier au Bénin, cette ressource reste cependant plutôt hypothétique (au moins à moyen terme) pour le plus grand nombre des Communes en milieu rural.
- ◆ *Les transferts* de l'Etat et du fonds de péréquation communale. Le volume financier des subventions de l'Etat n'est pas encore fixé, tandis que les préparatifs relatifs à la création du fonds précité piétinent depuis quelques années suite à des controverses acharnées sur sa forme juridique et institutionnelle<sup>6</sup>.

Ce répertoire impressionnant d'outils de financement ne peut pas masquer le fait que dans la plupart des Communes, la marge de manœuvre financière pour des investissements et structurels restera plutôt limitée dans un proche avenir. Mise à part la zone cotonnière, en milieu rural, les recettes des collectivités locales ont connu une évolution très modérée voir stagnante ces dernières années. La collecte d'impôts inefficace, la valeur des produits fiscaux peu élevée, le potentiel économique limité, la faible disposition à l'investissement, voilà autant d'éléments sous-jacents de cette tendance peu encourageante.<sup>7</sup> Du côté des dépenses, ce sont les frais de

<sup>6</sup> Les 2 "points chauds" du débat : (i) la question de la tutelle : sous le MISAT ou bien sous la future association nationale des Maires ; (ii) l'architecture institutionnelle même du fonds : gestion centrale ou bien structure décentralisée (en d'autres termes la création de sous-fonds départementaux).

<sup>7</sup> Dans les trois Communes pilotes du Projet « APDD », durant la période de 1997 à 1999, les recettes locales connaissaient une évolution *de facto* stagnante (env.15.000 – 25.000 Euro par an).

personnel (50% du total) et d'entretien de l'administration (20% du total) qui pèsent dans le budget des Sous-Préfectures. Actuellement, près des trois quarts des dépenses reviennent aux coûts administratifs. À cela s'ajoute la ristourne au Département (qui sera supprimée avec la mise en œuvre effective de la décentralisation) et la contribution au financement des services déconcentrés de l'Etat.

Grâce à leur statut de personne juridique, les futures Communes jouiront du droit de signer des conventions bilatérales avec les bailleurs de fonds. Cette prérogative débouchera tôt ou tard, sur une situation de concurrence non seulement avec les ONG et les associations, partenaires non-étatiques privilégiés de la coopération internationale actuellement, mais aussi avec certaines structures étatiques et para-étatiques. Tout semble indiquer qu'à court et moyen terme, pour les Communes, les crédits, les subventions et les prestations de service rendus par partenaires au développement constitueront la principale source de financement et d'assistance-conseil. Ce constat concerne aussi bien la réalisation des investissements communaux que le renforcement des capacités des organes politiques et administratifs des futures collectivités locales.

### III.

#### Outils de la promotion du développement économique décentralisé

La promotion de l'économie locale reste un domaine encore largement inexploré au Bénin jusqu'ici. Ni les lois de décentralisation, ni les réformes de l'ajustement structurel des années quatre-vingt-dix n'ont cherché à valoriser cette approche. Ce vide est d'autant plus frappant qu'il existe en effet bon nombre d'outils, de lois, de réglementations et d'autres éléments favorables à sa mise en œuvre, tels que :

- ◆ Le rôle d'assistance-conseil du Préfet devant les Communes. Stipulé dans la loi de la réforme de l'administration territoriale, celui-ci lui attribue dorénavant des responsabilités importantes en matière de développement régional et communal;
- ◆ Les vastes compétences conférées aux futures Communes dans le domaine du développement local et leur prérogative de signer des conventions de coopération bilatérales avec les bailleurs de fonds (permettant ainsi une allocation directe de crédits et de contourner en revanche, les structures de l'Etat central y compris tous les problèmes bien connus qui se situent à ce niveau);
- ◆ Le processus de déconcentration des ministères sectoriels, étroitement lié à la réforme de décentralisation (et réconforté par la réforme administrative entamée en l'an 2001) et censé aboutir à moyen terme, à une augmentation sensible des capacités institutionnelles des services déconcentrés de l'Etat au niveau départemental;
- ◆ Le « Fonds de Micro-projets » dans le budget national, consommé à nos jours par les Préfectures afin de réaliser en partenariat avec les Sous-Préfectures, des investissements locaux à petite échelle ;
- ◆ Le projet d'une politique nationale de l'artisanat, qui créera une fois adoptée, un cadre de référence valable pour le renforcement des associations des artisans et la promotion de l'artisanat sur le plan local ;
- ◆ Le fonds de péréquation intercommunale, nouveau dispositif de financement des Communes en voie de création ;
- ◆ Le PRSP Bénin, cherchant à tenir compte des disparités socio-économiques qui existent entre les six Départements du pays et de



réserver aux futures Communes une place de choix dans la mise en oeuvre de son programme d'actions ;

- ◆ L'association nationale des Maires, premier organe politique de contre-pouvoir chargé de veiller au transfert régulier des subventions de l'Etat, mais aussi structure de lobbying auprès des bailleurs de fonds afin d'intensifier leur coopération directe avec les Communes;
- ◆ La latitude réservée aux Communes dans la loi de décentralisation afin de développer une approche de promotion de la compétitivité locale qui répondent aux réalités propres à leur localité.

Eu égard à ce qui précède il est évident que les composants d'une stratégie décentralisée de promotion du développement économique touchent la mission de différents Ministères. Axé exclusivement sur une seule structure partenaire, un seul secteur et un seul niveau politico-administratif, un projet « classique » de la coopération internationale encourt ainsi le risque de rester plutôt limité dans son impact à défaut de valoriser l'ensemble d'outils propres à ce concept innovateur.

#### IV.

#### Approche systémique de promotion de la compétitivité locale

#### - Quelques hypothèses et éléments

- Les approches du type « développement décentralisé de l'économie », « appui aux PME », « promotion de l'économie locale/régionale » etc. se caractérisent, entre autres, par une orientation quasi-exclusive de leurs actions vers le cadre juridique, politique et réglementaire du secteur privé et les besoins des opérateurs économiques. Leur paquet de mesures d'appui, d'habitude si bien ficelé que ciblé, s'attache à renforcer à la fois les capacités des structures étatiques, des entrepreneurs et de leurs associations (en promouvant la création d'entreprises, l'accès au crédit, la qualité des produits et services, la formation professionnelle, etc.). Cependant, il est apparu que ces approches visent trop bas vu la complexité du défi à relever. Ceci dans la mesure où elles ont tendance à sous-estimer l'importance des facteurs non économiques, dans le cas d'espèce l'efficacité de l'administration locale, pour la dynamique de développement d'une localité et sa compétitivité. Une politique propice à l'économie locale repose par ailleurs sur la coopération effective entre des acteurs à différents échelons administratifs y compris la bonne gestion des interfaces entre facteurs politiques, économiques et institutionnels. C'est pourquoi dans le cadre de la coopération internationale, une stratégie systémique de promotion de la compétitivité locale fait plutôt partie des défis à relever dans une approche-programme intégrée.
- La promotion de la compétitivité locale intervient dans une logique systémique. La dynamique de développement d'une localité se génère à travers l'interaction entre les opérateurs économiques et leur environnement institutionnel. C'est la qualité des facteurs de compétitivité et, parmi eux, notamment l'efficacité et la performance des institutions locales qui déterminent la puissance économique d'une région. Quant aux **facteurs de compétitivité tangibles**, il convient de citer, entre autres le pouvoir d'achat et la proximité des débouchés, la situation sur le marché de travail, la qualité du réseau de transport, l'offre en terrains à usage commercial, l'approvisionnement régulier en énergie et son coût, l'assiette des taxes locales et enfin, les

subventions et avantages proposés aux opérateurs économiques désireux de s'implanter.

**Les facteurs de compétitivité intangibles** se déclinent en trois catégories :

- (a) *Les facteurs relatifs aux entreprises* (dans le contexte de la coopération au développement : l'orientation des politiques communales vers le développement local ; l'attitude et l'efficacité de l'administration locale et du Maire; la performance des associations et organisations de la société civile y compris le secteur privé ; la capacité des Communes à innover ; l'efficacité et la performance des institutions locales et de leurs réseaux ; ect.);
- (b) *Les facteurs relatifs à l'emploi* (critères importants des employés potentiels, tels que le niveau salarial, les conditions de travail etc.) et
- (c) *Les facteurs liés aux conditions de vie* (qualité de l'environnement et du logement, des loisirs et de l'infrastructure sociale, etc.).<sup>8</sup>

Une approche systémique de la compétitivité locale tient compte de l'ensemble des éléments constitutifs du tissu institutionnel d'une Région ou d'une Commune, tels que les organisation de la société civile, l'administration locale, les institutions publiques (en matière de santé, d'éducation, de recherche, d'appui, de loisirs, etc.) ou bien les équipements marchands. Selon ses lignes directrices, la mise en valeur des potentialités endogènes (y compris la levée des facteurs de blocage) passe par le renforcement des institutions locale et de leur interaction (en terme de coordination, de coopération et de communication). L'approche poursuit l'objectif d'améliorer de manière durable, la compétitivité d'une localité en renforçant ses avantages comparatifs et en créant un environnement propice (*enabling environment*) aux affaires économiques et au développement.<sup>9</sup>

**Le point  
d'entrée :**

**La Commune**

- Une politique de compétitivité locale se conçoit sur place, dans la localité elle-même, avec la Commune comme maître d'ouvrage et force motrice. A l'échelon local, la Commune constitue en effet la seule institution légitimée sur le triple plan juridique, politique et démocratique, à mettre en œuvre une politique de changement structurel. En faisant partie intégrante de l'approche, la promotion de l'économie et de l'emploi rentre parfaitement dans son ressort. L'orientation systémique d'une telle stratégie doit reposer sur un état des lieux exhaustif et viser la création d'un environnement institutionnel performant. Compte tenu de cet objectif, les mesures de promotion dégagées devraient s'articuler autour des trois axes stratégiques suivants : (i) la mise en place d'un réseau institutionnel efficace et opérationnel, (ii) l'amélioration ciblée de l'infrastructure économique et sociale et (iii) le renforcement de l'administration communale dans son orientation vers les défis du développement local.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Pour la typologie des facteurs de compétitivité des localités, voir MEYER-STAMER 1999

<sup>9</sup> Pour le concept de l'environnement institutionnel, voir HASSE, KRÜCKEN 1999

<sup>10</sup> Pour les différentes tâches de la Commune en matière de promotion de la compétitivité locale, voir le schéma de l'annexe 4.

**Les investisseurs dans le milieu rural et leurs exigences par rapport à la localité**

- L'analyse de l'économie en milieu rural permet de décortiquer deux catégories d'investisseurs : **les entrepreneurs locaux** (y compris les groupements de base économiquement actifs et les ONG) et les **agences d'exécution/les projets d'appui** de la coopération internationale. Rares sont par contre, les investisseurs désireux de s'implanter et venant d'autres régions, de localités voisines ou même de l'étranger. Pour la Commune, le défi majeur d'une politique de compétitivité locale consiste à trouver le cocktail optimal d'outils de promotion ; outils susceptibles de développer de manière ciblée, un environnement économique, institutionnel et social qui réponde aux exigences spécifiques des deux types d'investisseurs.
- Les investisseurs locaux se caractérisent, entre autres, par une flexibilité plutôt réduite dans le choix de leur site d'implantation. Le facteur de production dit « capital social », à savoir la capacité de mobiliser des ressources locales et d'organiser l'entreprise autour des liens de parenté, revêt une importance primordiale pour leur réussite économique. La délocalisation du site d'exploitation s'avérant hasardeuse, en milieu rural, les opérateurs privés demeurent fixés dans leur Commune d'origine. Au niveau de la localité, des conditions non-favorables aux affaires provoquent ainsi plutôt une baisse générale de l'investissement privé, mais très rarement un exode d'entrepreneurs. Ce phénomène explique la quasi-absence de toute compétition intercommunale pour les investisseurs locaux. Par conséquent, la stratégie de promotion de l'économie locale de la Commune devrait viser d'abord à conserver le « stock » existant d'opérateurs privés puis à soutenir les créateurs d'entreprise ressortissant de son territoire.
- **Les investisseurs locaux** lancent à la Commune un défi à caractère politique réglementaire, tel que l'aménagement et la mise à disposition de zones d'activités, la gestion des marchés locaux, etc. A cela s'ajoutent des mesures visant à améliorer l'infrastructure locale, comme la construction d'abattoirs publics, l'entretien du réseau routier, la mise en état de l'alimentation en eau et en électricité, etc. La conception et la coordination des différents outils de promotion du secteur privé - tels que des incitations fiscales pour la création d'entreprises et d'emplois, l'appui à la formation professionnelle et continue, la privatisation de certains services communaux (par exemple la gestion de gare routière, la gestion de marchés, le ramassage et le recyclage des ordures, etc.), l'organisation de foires et de salons, l'encouragement de la participation de producteurs locaux à des expositions internationales, le soutien à la création d'associations d'artisans, de paysans, de petits entrepreneurs, etc. pour ne citer que ceux-ci – font partie intégrante d'une approche systémique de compétitivité locale et, par conséquent, de la mission de la Commune.
- La **différence majeure** entre l'investisseur du type **bailleur de fonds et l'entrepreneur local** se situe au niveau de la compétitivité intercommunale, c'est à dire de la concurrence entre les Communes pour attirer des projets et des agences d'appui. D'après le phénomène de la « *bounded rationality* », dans le choix de son site d'implantation, un investisseur potentiels ne considère qu'une partie des facteurs de qualité propres à une localité. Les bailleurs de fonds (tout comme les

entreprises), eux aussi, procèdent à une analyse plutôt sélective des conditions locales. Leurs critères privilégiés se rapportent presque exclusivement aux facteurs de compétitivité intangibles qui constituent ainsi, de manière analogue au « contexte (climat) économique » pour le secteur privé, le « **contexte (climat) de coopération au développement** ». On y trouve entre autres les aspects suivants :

- ◆ L'orientation vers le développement du Maire, sa fiabilité et sa flexibilité, son dynamisme et son attitude à l'égard de l'initiative privée;
- ◆ Les compétences de médiation du Maire en cas de conflits (par exemple entre projet et groupes cibles) ;
- ◆ Les compétences en matière de gestion administrative et financière des agents communaux; leurs connaissances des procédures, des modalités, des méthodes et des outils des bailleurs de fonds
- ◆ Le bon fonctionnement et l'efficacité de l'administration communale ; l'orientation des prestations et des services rendus vers les besoins des citoyens ;
- ◆ Le « standing » (la réputation, l'image) du conseil communal et du Maire aux yeux de la population;
- ◆ La transparence dans la gestion des affaires communales et dans les décisions des élus locaux ;
- ◆ La participation des populations à la gestion des affaires communales (repères : la tenue de séances publiques du conseil communal ; la participation des groupes défavorisés ; les cadres de dialogue entre Commune et société civile; la participation à la planification et à la mise en œuvre des investissements communaux) ;
- ◆ La qualité du plan de développement communal et son orientation vers la pauvreté, l'environnement et l'aspect « genre » ;
- ◆ Le respect des principes de la bonne gouvernance ;
- ◆ La capacité et la disposition de la Commune à mobiliser ses ressources endogènes ;
- ◆ La qualité de la politique financière et budgétaire de la Commune
- ◆ Les capacités organisationnelles de la société civile (associations, ONG, initiatives de base, etc.);
- ◆ La qualité des rapports de coopération entre Commune et ONG, associations, groupements de base ; etc.<sup>11</sup>

A cela s'ajoutent des éléments dans le domaine de l'infrastructure (l'alimentation régulière en eau et en électricité ; l'état du réseau routier; la télécommunication etc.) et des critères d'appréciation individuels (la qualité des services de santé, d'éducation et de formation ; la valeur ludique de la localité ; la situation de sécurité ; l'état des espaces publics ; les aspects environnementaux ; etc.), qui déterminent grosso modo le niveau de vie d'une localité donnée.

---

<sup>11</sup> Les compétences des acteurs locaux, notamment leur capacité de planification stratégique et d'exécution, revêtent une importance primordiale parmi les critères selon lesquels des investisseurs étrangers (dans le présent contexte : des bailleurs de fonds) choisissent leur site d'implantation. Voir MEYER-STAMER 1999.

**L'importance  
de l'adminis-  
tration  
communale**

- Eu égard à ce qui précède, le renforcement de **l'administration communale** constitue en effet un des éléments clé de l'approche systémique de la compétitivité locale. Or, nombreuses sont les failles structurelles qui entravent aujourd'hui le bon fonctionnement de l'administration publique, telles que
  - ◆ Des tendances latentes voir manifestes de corruption ;
  - ◆ Une hiérarchisation excessive sans véritable délégation des compétences de décision ;
  - ◆ Un management du type « structure commando », érigé sur un système figé d'instructions et d'obligations à rendre des comptes, dégradant ainsi les échelons inférieurs à des simples organes d'exécution au risque d'étouffer tout esprit d'initiative et de créativité dans la gestion quotidienne ;
  - ◆ Une faible volonté de coopérer et de se coordonner entre services, directions et divisions au sein d'une structure;
  - ◆ Des procédures administratives plutôt compliquées, lourdes et bureaucratiques ;
  - ◆ Un manque de délimitation nette et claire des tâches et attributions aussi intra- qu'inter-institutionnel ;
  - ◆ Une absence notoire de méthodes modernes dans la gestion du personnel (systèmes d'incitation ; programmes de formation, etc.) ;
  - ◆ Des faibles connaissances des méthodes d'un management moderne ;
  - ◆ Une interaction autoritaire et « d'en haut vers le bas » avec les associations et groupements de la société civile.

En perpétuant son image attribuée souvent à juste titre, d'une administration plutôt « hostile » au secteur privé, considérée d'ailleurs comme étant l'un des freins principaux aux activités d'investissement en Afrique, la Commune court un risque réel d'échouer dans la compétition intercommunale pour les partenaires au développement et les investisseurs privés. C'est ainsi la refonte de l'administration communale qui est à l'ordre du jour, plus explicitement la création d'une culture de gestion à l'écoute des populations, orientée vers le développement et répondant à travers les services rendus, aux besoins réels des citoyens.

Une administration communale propice aux affaires se distingue par contre, de prestations, de services et de structures « proches du secteur privé », tels que :

- ◆ Un bureau (service) communal de la promotion de l'économie locale ; il devrait viser à simplifier les procédures administratives (repère : « guichet unique ») tout en rendant aux opérateurs économiques locaux (les artisans, les petits entrepreneurs, les créateurs d'entreprise, les paysans, les ONG, les groupements de base), des services d'assistance-conseil valables, tels que fournir des informations sur les programmes d'appui existants à leur intention (crédits, formations professionnelle et continue etc.) ;
- ◆ Un système d'information regroupant les données de base sur la localité et susceptible de soutenir la planification communale ainsi

- que la conception de projets d'appui des partenaires au développement (y compris le choix des zones d'intervention) ;
- ◆ Un dispositif de suivi-évaluation portant sur les activités des partenaires au développement et sur la mise en oeuvre du plan de développement communal ;
  - ◆ Une politique fiscale portant sur la collecte efficace des redevances et des impôts locaux, sans pour autant étouffer la dynamique du secteur privé ;
  - ◆ L'attribution privilégiée des marchés communaux aux entreprises locales ;
  - ◆ Une gestion des dossiers motivée par le souci de minimiser les « coûts de transaction » liés à l'implantation d'une entreprise ou d'un projet d'appui ;
  - ◆ Un soutien aux entrepreneurs locaux lors de l'acquisition de terrains commerciaux et dans la protection de leurs droits de propriété<sup>12</sup> ;
  - ◆ La promotion de l'innovation et du transfert technologique (par exemple à travers des échanges réguliers avec des structures spécialisées au niveau régional voir national) ;
  - ◆ Une structure administrative non-hiérarchique et dotée de procédures simples, souples et efficaces ;
  - ◆ Un marketing actif de la localité auprès des partenaires au développement et des investisseurs potentiels ;
  - ◆ Un management stratégique du développement local (par rapport, entre autres, à l'augmentation des recettes communales ; à la gestion des surfaces commerciales et des équipements marchands ; à l'amélioration du réseau routier ; à la réduction des coûts de fonctionnement de l'administration locale ; etc.) ;
  - ◆ Le contrôle de qualité continu des prestations et services rendus par l'administration locale ;
  - ◆ La privatisation ou l'affermage, dans la mesure du possible, des services communaux.

La création au niveau de l'administration locale, d'une culture de gestion moderne constitue ainsi à la fois l'objet et le but d'une stratégie de promotion de la compétitivité communale. A moyen terme, celle-ci contiendra également des éléments du nouveau management public (« *New-Public-Management* »), tels que : le passage d'une gestion par règlement (*Input*) à une gestion par résultats (*Output*), voir une gestion par les impacts (*Outcome*) des prestations administratives ; le management stratégique ; le management de qualité ; et enfin, les partenariats entre Commune et opérateurs privés (*public-private Partnership*). Ce processus de changement marque la métamorphose de la Commune, qui passe d'une « structure commando » (*Input*) à une « Commune prestataire de services » (*Output*), pour arriver enfin à la « Commune des citoyens » (*Outcome*).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> L'importance de ces deux éléments est démontrée par des études empiriques dans le cadre de la nouvelle économie des institutions, selon laquelle l'imposition des droits de propriété ainsi que les coûts de transaction sont, dans le cadre de contrats, deux des déterminants les plus importants des acteurs économiques. Voir à ce propos HASSE, KRÜCKEN 1999 et MEYER-STAMER 1999.

<sup>13</sup> Voir HALDENWANG 1999, S. 31.

- La reconstitution de l'administration communale fait ainsi partie des efforts déployés à améliorer la qualité de celles des facteurs intangibles qui caractérisent les conditions de vie d'une localité (voir la définition sur p.9 plus haut). Le manque de personnel et d'équipement dans les centres de santé et les écoles, l'alimentation irrégulière en eau et en électricité, des routes inaccessibles selon les saisons, une offre réduite dans le domaine des loisirs, la carence en transports publics, l'absence de structures de formation etc., voilà autant de raisons qui expliquent le manque de personnel qualifié en milieu rurale dans bon nombre de pays africains. L'amélioration des conditions de vie tous azimuts occupe par conséquent une place de choix dans une approche systémique de promotion de la compétitivité locale.

**Un atout de la  
compétitivité  
locale :**

**la société  
civile**

- La compétitivité locale constitue une tâche transversale. Une approche de promotion systémique repose sur le dialogue et la coopération avec des groupes d'intérêt et des associations économiques, des ONG, des groupements de base et d'autres organisations de **la société civile**. Dans ce contexte, la Commune agit à titre de modérateur, de coordonnateur et de force motrice chargée d'une part, d'inciter la création d'associations et de réseaux (inter-)sectoriels ainsi que la compétitivité entre les acteurs non étatiques, et d'autre part d'assurer la cohérence de leurs actions avec les objectifs du développement communal. Plus le réseau institutionnel est différencié, efficace et coopératif, plus la localité est attrayante pour les deux types d'investisseurs précités. Une politique de changement structurel convie la Commune par ailleurs à associer les organisations civiles aux réflexions à entamer sur la refonte de l'administration communale (telles que relatives à la mission d'un service communal de promotion de l'économie locale).

Le partenariat entre Commune et société civile se matérialise aussi dans la conception et la mise en oeuvre d'une approche de promotion de la compétitivité locale. Dans cet ordre d'idées, il importera de définir les règles de jeu sous-jacentes de cette coopération, plus explicitement de bien délimiter les tâches et attributions des uns et des autres, d'éliminer d'éventuelles entraves dans les rapports mutuels et de créer des mécanismes efficaces de communication et de décision. De façon implicite, de tels arrangements contribuent à endiguer la tendance latente de la Commune à monopoliser les responsabilités en matière de développement local ; tendance parfaitement compréhensible sous l'angle des compétences qui lui sont dévolues, mais sans aucun doute contrecarrant l'enjeu de mobiliser les acteurs non-étatiques pour la cause du développement local. Etant donné ses capacités limitées en terme de financement, de personnel et de savoir-faire, certes, la Commune ne parviendra pas à elle seule à assurer la planification, la réalisation et le suivi des investissements communaux dans leur intégralité. Libre de s'exprimer sans devoir se soucier des subtilités politiques quelconques, il est apparu par ailleurs que la société civile, quant à elle, sait en effet donner des impulsions vigoureuses au

renforcement du tissu institutionnel d'une localité et à son développement<sup>14</sup>.

Une politique communale « moderne » accorde ainsi aux promoteurs locaux, le plein « **ownership** » sur les actions qu'ils projettent de réaliser. Cet « ownership » comprend des responsabilités plutôt hétérogènes, telles que le droit de négocier des conventions de financement avec les partenaires au développement ; la planification et la mise en œuvre du projet envisagé, sa gestion technique et son entretien ; la gestion des fonds d'investissement alloués et des éventuelles recettes générées à travers son exploitation ; etc. C'est cette autonomie dans leurs actions qui permet aux organisations de la société civile de jouer pleinement leurs atouts distinctifs, plus explicitement leur esprit d'initiative, leur non-conformité, leur souplesse et leur créativité ; atouts sine qua non d'ailleurs pour gagner le pari du développement local. Elles agissent et réagissent en ce sens comme des investisseurs privés tout en révélant des exigences très similaires. Dans le contexte d'une approche de compétitivité locale, la société civile est reconnue comme partenaire stratégique de choix de la Commune en matière de développement communal.

Les rapports reconstitués entre administration locale et société civile entraînent enfin un changement fondamental des mécanismes de pilotage politique sur le plan local: le schéma « traditionnel », d'habitude fortement centralisé, hiérarchisé et dirigé d'office par une structure étatique, se voit successivement complété voir substitué par des réseaux de pilotage horizontaux (policy networks) composés de la Commune, des services déconcentrés de l'Etat et de la société civile. En encourageant des synergies, des effets d'essaimage et la mise en valeur des ressources endogènes et du savoir faire local, ces nouvelles structures de pilotage, plutôt participatives et dotées d'une flexibilité élevée, apportent un concours palpable à l'objectif d'augmenter l'efficacité de l'environnement institutionnel d'une localité.

**Facteurs de  
compétitivité  
locale au  
niveau meso :**

**La Préfecture  
et les Services  
Déconcentrés**

- La stratégie communale de promotion de la compétitivité locale fait partie intégrante de la politique régionale du changement structurel. Une approche systémique se propose de valoriser à ces deux niveaux, l'ensemble des institutions propres à une localité et des interfaces qui existent entre leurs missions respectives. Dans ce contexte, les services déconcentrés, la Préfecture, les associations des opérateurs économiques etc., constituent des partenaires de taille pour la Commune. Soucieux de s'adapter aux nouvelles données créées par la décentralisation, aujourd'hui, les Ministères étatiques s'attachent à opérer un repositionnement de leur structures départementales tout en mettant l'accent sur des services d'assistance-conseil et d'appui technique proches des Communes. Ce recentrage vise, entre autres, l'élaboration des plans de développement communal, la confection de bases de données régionales, ou bien la mise en œuvre des investissements communaux.

<sup>14</sup> Dans les Sous-Préfectures au Bénin, les organisations des paysannes (USPP) sont souvent les initiateurs et les financiers les plus importants pour la construction ou la réhabilitation d'infrastructures locales telles que les écoles, les centres de santé, la radio locale ou bien les bâtiments administratifs.



- Stipulé dans la loi de la réforme de l'administration territoriale, au Bénin, c'est le **rôle d'assistance-conseil aux Communes du Préfet** qui marque un point de jonction fort entre le développement communal et régional. Celui-ci comprend entre autres, les tâches et attributions suivantes :
  - ◆ la mise en place d'une conception stratégique régionale axée sur les disparités socio-économiques dans l'espace ; ses objectifs généraux et ses principes directeur devraient orienter non seulement la politique du développement des Communes, mais aussi les actions entamées dans le cadre de la coopération internationale amorcées ;
  - ◆ L'assistance-conseil aux Communes dans la prise en compte des aspects transversaux en matière de développement local, tels que la lutte contre la pauvreté, l'approche « genre », la protection des ressources naturelles, la promotion de l'emploi, etc. ;
  - ◆ La prise de contact active avec les bailleurs de fonds et la coordination efficace de leurs actions selon les objectifs d'un développement équilibré entre les Communes du Département,
  - ◆ La promotion de l'implantation de facilités d'appui dans le Département (par exemple en matières de micro-finance, de création d'entreprises, de formation etc.) ;
  - ◆ La coordination des services déconcentrés de l'Etat et du conseil départemental de concertation et de coordination qui regroupent les Maires et des représentants sélectionnés de la société civile;
  - ◆ La promotion et le suivi de la coopération entre bailleurs de fonds et Communes ;
  - ◆ La promotion de la coopération intercommunale, notamment par rapports aux projets d'investissements à portée supra-communale ;
  - ◆ La création à la Préfecture, d'un service d'informations et de renseignements portant sur les dispositifs d'appui à la disposition des Communes ;
  - ◆ L'initiation de mesures de renforcement des capacités à l'intention des agents communaux et des élus locaux (telles que des formations en management, en gestion administrative, en certains sujets politiques, etc.).

La réussite d'une politique régionale de développement est largement déterminée par le don du Préfet à exploiter, de façon créative, cette mission d'assistance-conseil aux Communes qui lui est dévolue. Mise à part ses compétences techniques, ce sont des qualités telles que son engagement à plaider sa cause, son esprit d'innovation et de modernisation, son habilité dans les négociations politiques, et enfin, son intégrité et sa fiabilité, pour ne citer que celles-ci, qui favorisent l'aboutissement du changement structurel. Voilà autant de raisons qui expliquent pourquoi le renforcement des capacités de la Préfecture fait partie intégrante d'une approche systémique de promotion de la compétitivité locale.

V.

**Points  
d'entrée pour  
l'approche de  
promotion de  
l'économie  
locale dans le  
cadre du  
Projet APDD**

V.1

**Au niveau de  
la Préfecture  
et des  
Services  
déconcentrés  
(échelon  
méso)**

### **Préfecture de l'Atakora**

#### **A. Coordination de partenaires au développement**

- Organisation du "forum des partenaires au développement de l'Atakora" (visant à promouvoir la prise de contact entre Maires et bailleurs de fonds et à mieux coordonner les activités des partenaires au développement)
- Mise en place d'un système de suivi des projets et des activités entamés dans le cadre de la coopération internationale
- Création d'un service préfectoral d'informations/ d'assistance-conseil pour les bailleurs de fonds désireux d'intervenir dans le Département

#### **B. Développement régional et communal**

- Création d'un service de développement régional conseillant les Communes, les associations et les ONG sur les programmes et les structures d'appui et dans l'élaboration de leurs requêtes
- Mise en place d'un système de suivi-évaluation portants sur le domaine de "finances locales"
- Assistance-conseil aux Communes dans l'intégration d'aspects transversaux (lutte contre la pauvreté, genre, protection de l'environnement et des ressources naturelles, PEE) dans leur politique de développement local

### **MCCAG-PD et ses directions départementales**

#### **A. Planification et S&E**

- Elaboration d'un guide méthodologique de planification régionale et communale (avec comme élément intégré, la promotion de l'économie locale et de l'emploi)
- Définition des procédures de planification et de concertation entre les plans d'investissement nationaux et communaux
- Amélioration du système de suivi-évaluation des investissements publics à l'échelle départementale et communale afin d'aboutir à une concertation plus efficace entre programmation nationale et communale

#### **Systèmes d'informations locaux**

- Mise en place d'un système départemental de suivi-évaluation pour les activités des ONG qui rentrent dans les plans d'actions des Communes
- Mise en place de banques de données régionales afin de soutenir l'élaboration des plans de développement communal ainsi que le choix des zones d'intervention et la planification des projets de la coopération internationale
- Régionalisation du système national de suivi-évaluation relatif à la consommation des crédits des bailleurs de fonds (PISA) afin d'appuyer l'élaboration des budgets communaux

V.2

Au niveau des  
trois  
Communes  
pilotes  
(échelon  
micro)

**Communes de Kérou,  
Kouandé et Péhunco**

**A. Planification communale et  
budgétaire**

- Intégration dans les plans de développement communal, de la promotion de l'économie et de l'emploi en tant que tâche transversale et domaine d'activités prioritaires de la Commune
- Assistance-conseil aux Communes dans la formulation d'une politique communale de promotion de l'économie et de l'emploi (en coopération avec les associations économiques, les ONG et les groupements de base)

**B. Mise en oeuvre de la  
politique communale de  
promotion de l'économie  
locale et de l'emploi**

- Appui à la privatisation et à l'affermage de services communaux
- Mise en place de mesures d'incitation (notamment financières) afin de favoriser la concurrence et la création d'entreprises
- Concours aux mesures de promotion de l'économie locale et de l'emploi au niveau communal (formation ; promotion de créateurs d'entreprises , de l'échange d'informations et de la création de réseaux ; etc.)

**C. Institutionnalisation de la  
politique communale de  
promotion de l'économie  
locale et de l'emploi**

- Modernisation de l'administration locale
- Création d'un service communal de la promotion de l'économie locale et de l'emploi
- Création de cadres de dialogue entre Commune et secteur privé/société civile

**VI.**  
**Annexes**

Annexe 1: Bibliographie	20
Annexe 2: Présentation du Projet "Appui à la Planification pour le Développement Décentralisé"	21
Annexe 3: Le développement communal au Benin	23
Annexe 4: La promotion du développement local: domaines d'interventions de la Commune et compétences requises	27

## Annexe 1: Bibliographie

BOYSEN, Thomas, STREMLAT-PLATTE, Petra: Bericht StrategiemiSSION  
Programmbildung Kommunalförderung Mali. GTZ, Eschborn 2/2000.

ESSER, Klaus et al.: Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale  
Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik.  
DIE, Berlin 1994.

FISCHER, Kuno: Aktivitäten- und Aufgabensammlung zum Thema  
„Kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung“. Cotonou, Benin  
Oktober 2000 (unveröffentlichtes paper)

FRITZ, Joachim: Verwaltungspapier Benin. Das politisch-administrative  
System der Republik Benin. DES-ZA, Bad Honnef 1998

HALDENWANG, Christian von.: Neue Konzepte wettbewerbsorientierter  
Regionalpolitik in Deutschland. Impulse für die lateinamerikanische  
Diskussion. DIE, Berlin 1999.

HASSE, Raimund; KRÜCKEN, Georg: Neo-Institutionalismus. Bielefeld  
1999.

MEYER-STAMER, Jörg: Lokale und regionale Standortpolitik. Jenseits von  
Industriepolitik und traditioneller Wirtschaftsförderung – Perspektiven für  
Entwicklungsländer. Entwurf eines INEF-Meso-NRW-working papers.  
Duisburg, Januar 1999.

SCHNEIDERFRITZ, Martin: Informationsbericht über wesentliche politische  
Ereignisse im Bereich Dezentralisierung, 2. und 3. Quartal 2000. Cotonou  
2000.

WELZ, Dietmar: Regionale Wirtschaftspolitik. Lokale Wirtschaftsentwick-  
lung. Ein Beitrag zur Fachverbundtagung der GTZ Abt. 42, Bamako,  
November 1999. GTZ OE 42, Eschborn 11/2000

## ANNEXE 2: PRESENTATION DU PROJET "APPUI A LA PLANIFICATION POUR LE DEVELOPPEMENT DECENTRALISE"

### Brève Description du Projet

Le Projet concourt à la mise en place d'un système cohérent et décentralisé de planification susceptible de répondre aux nouvelles données créées dans ce domaine au fil de la réforme de l'administration territoriale.

### Objectifs du Projet

Le Projet s'est fixé le but d'appuyer le MECCAG-PDPE, la Préfecture de l'Atacora et les futures Communes de ce Département, à mettre en œuvre des plans de développement bâtis sur un processus participatif et adaptés à la fois aux grandes orientations de la politique nationale de développement et aux potentialités socio-économiques des localités respectives.

### Groupes cibles

Les cadres du MECCAG-PDPE y compris ses Directions départementales, de la Préfecture de l'Atacora et des futures Communes (actuelles Sous-Préfectures) de Péhunco, Kérou et Kouandé.

### Mesures d'Appui de la Coopération technique

Au cours de la présente phase d'exécution, les activités du Projet s'articulent autour de cinq axes d'interventions :

- La mise en place d'un système participatif de planification communale y compris la coopération entre futures Communes et communautés de base dans le Département de l'Atacora ;
- L'appui à la Préfecture de l'Atacora dans la promotion du développement des Communes et du Département;
- La mise à jour selon les exigences d'un système de planification décentralisée, des capacités de planification et suivi des deux Directions Départementales du MECCAG-PDPE dans l'Atacora et l'Ouémé ;
- L'intégration de la dimension régionale dans les outils et procédures de planification et de suivi-évaluation en vigueur au niveau des directions techniques (DNPP, DPRPIB, DCRE) du MECCAG-PDPE ;
- La pérennisation des acquis des anciens projets „Conseiller économique“ et „Conseiller en Politique sociale“ au niveau de la DNPP, la DPRPIB et la DCRE.

La contrepartie allemande à la mise en œuvre du Projet englobe pour l'essentiel, l'envoi en mission intermittent d'un expert en matière de planification et suivi et la prise en charge des

frais d'experts à court terme, d'ateliers et séminaires, d'équipement informatique et de formations de courte durée organisée à l'intention du personnel des structures partenaires.

### Données de base du Projet

<u>Dénomination du Projet</u> :	Appui à la planification pour le développement décentralisé
<u>Structure de Tutelle</u> :	Ministère d'Etat, Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi (MECCAG-PDPE)
<u>Démarrage du Projet</u> :	1 <sup>er</sup> Août 1999
<u>Durée d'exécution</u> :	8/1999 – 7/2002
<u>Apport financier</u> :	DM 3,0 Millions (dont 0,4 Millions du DED)
<u>Responsable allemand</u> :	M. Manfred HERR Tél. : 30 45 08 Fax : 30 13 65 E-Mail. : <a href="mailto:dsdbenin@intnet.bj">dsdbenin@intnet.bj</a>
<u>Adresse</u> :	Bureau GTZ 08- B.P. 1132 Tri Postal Cotonou

Annexe 3:

**LE DEVELOPPEMENT COMMUNAL AU BENIN**

= Promotion des

**2. compétences politiques des futurs élus communaux (maires, conseillers)**

Plans de développement communal assurant un développement équilibré sur le plan local
Programmation des investissements et des budgets communaux
Mise en valeur du potentiel fiscal non-exploité
Promotion de l'économie locale (politique incitative au secteur privé, à l'artisanat, à l'auto-emploi, à l'investissement privé, à la création d'emplois)
« Code de Conduite » pour la coopération avec groupements de base, ONG, associations
Coopération avec les acteurs/ partenaires au développement
Culture de dialogue et de coopération avec les citoyens; (assurer leur participation équitable et effective à la gestion des affaires communales)

**3. capacités de planification, de suivi, d'évaluation et de gestion de l'administration communale**

Suivi, évaluation, pilotage de plans de développement communal
Passation des marchés ; suivi des projets d'investissements communaux
Assistance-conseil aux citoyens (questions juridiques et fiscales ; structures et programme d'appui)
Prestations d'informations, de conseil et de services pour le secteur privé
Collecte et analyse de données statistiques de base
Suivi des activités des acteurs/ partenaires au développement
Gestion financière et d'état civil

**Enjeu: créer une administration locale au service des citoyens**

**4. compétences de conseil, de suivi et de pilotage de la Préfecture et du Préfet**

Prise en compte des objectifs nationaux de développement dans les plans communaux (pauvreté, environnement etc.)
Formation continue des maires et des conseillers communaux
Promotion d'un développement sectoriel et spatial équilibré dans le Département (ex.: le plan stratégique de l'Atacora)
Coordination des acteurs/ partenaires au développement, des services déconcentrés (Conférence Administrative) et du conseil départemental de Concertation et de Coordination (CDC)
Assistance-conseil aux maires au sujet des programmes d'appui, des agences d'appui, des politiques nationales (DSRP, plan d'orientation)

**+/- : Rôle du Préfet peu défini dans la loi**

**1. Communes en tant qu'espace vital économique, social et écologique**

<b>Approches, outils, mesures :</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Méthodes participatives</li> <li>- Promotion de groupements de base, d'ONG, d'associations</li> <li>- Mesures d'infrastructures (constructions de points d'eau, de routes, etc.)</li> <li>- Renforcement des services déconcentrés de l'état</li> <li>- Promotion du secteur agricole</li> <li>- Activités génératrices de revenus</li> <li>- Promotion du secteur privé</li> <li>- Développement communautaire</li> <li>- Formation, alphabétisation, éducation</li> <li>- Soins de santé primaire</li> <li>- Gestion de l'environnement</li> </ul>
<b>Partenaires (jusqu'ici) :</b> groupements de base, ministères sectoriels, associations, ONG

**Approche indifférente par rapport à l'existence des Communes**



## Quelques observations relatives au schéma « Le développement communal au Bénin »

### **Hypothèse : Une approche intégrée du développement communal se décline en quatre (4) composantes :**

#### **Composante 1**

#### **La promotion des Communes en tant qu'espace vital économique, social et écologique**

La composante n°1 se distingue d'une large gamme d'approches, d'outils, de méthodes et de mesures d'appui qui sont connus et pratiqués depuis des dizaines d'années dans le cadre de la coopération bénino-allemande. Fondés sur une orientation multi-sectorielle, la combinaison spécifique des différents éléments varie selon les singularités respectives des zones d'intervention et des besoins des groupes cibles.

Les partenaires d'exécution en sont les groupements à la base, les ONG, les Ministères sectoriels et les associations de tout genre, tandis qu'à nos jours, la participation de l'administration locale (les Sous-Préfectures) se limite à un concours plutôt faible.

Les mesures inscrites à l'actif de cette composante s'implantent sans que des Communes n'existent. Pourtant, leur émergence imminente au Bénin entraînera une mutation profonde des formes de coopération établies jusqu'ici entre les acteurs précités et les partenaires au développement. Ses prérogatives en matière de développement local prédisposent la Commune à occuper désormais une place de choix dans le processus de planification, la prise de décision et le système de suivi-évaluation de tous les projets réalisés sur son territoire.

Cette position forte nourrit certains espoirs que la Commune apportera dorénavant un concours substantiel à la pérennisation des opérations déclenchées sur l'échelon local. Cependant, elle porte aussi le risque que dans la planification communale de demain, les micro-projets conçus, parfois pléthoriques, au niveau des villages se verront relégués au second plan au profit des actions à portée « communale » et ainsi jugées prioritaires par les futurs élus locaux.

#### **Composante 2**

#### **La promotion des compétences politiques des futurs élus communaux**

Cette composante vise les tâches et attributions (dont certaines sont illustrées dans le schéma ci-joint) dévolues aux futures structures politiques de la Commune par la loi portant la réforme de l'administration territoriale.

Des interfaces importantes avec l'approche énoncée sous la composante un (1) se situent en particulier dans des domaines tels que la définition d'une politique communale, la mise en œuvre du programme d'investissements communal, l'élaboration de plans de développement local, la coopération entre Commune et ONGs, associations et groupements de base, la coopération avec les

### Composante 3

partenaires au développement etc., pour ne citer que celles-ci.

#### La promotion des capacités de l'administration communale en matière de planification, de suivi, d'évaluation et de gestion

Les attributions à caractère politique conférées aux Communes entraîneront des retombées profondes au niveau de l'administration locale (désormais communale). Pour y faire face, il faudra une volte-face à 180 ° dans la façon dont les agents des collectivités locales comprennent le mandat de leur structure et leur propre rôle de gestionnaires des affaires communales.

Le défi à relever consistera à non moins qu'à casser d'abord la mentalité prévalant du type « structures commandos » rodées durant des dizaines d'années puis à reconstruire une administration dite « moderne » ; administration qui repose sur la responsabilité de tout un chacun et se donne comme vocation d'être à l'écoute des populations et de rendre des services valables selon leurs besoins. En effet, cette vision est éloignée par des années lumières des réalités vécues à l'échelon administratif local à nos jours.

### Composante 4

#### Promotion des compétences de conseil, de suivi et de pilotage de la Préfecture et du Préfet

Le tout est plus important que la somme de ses diverses parties. Neuf "bons" plans de développement local constituent une *condition sine qua non*, cependant non suffisante, pour assurer un développement harmonieux du Département de l'Atacora dans son intégralité. Pour y parvenir, il faudra plutôt que ces plans communaux et les actions induites s'inscrivent dans une sorte de planification régionale qui définit les principaux objectifs du développement départemental (tel que visé, par exemple, à travers « le plan stratégique de développement de l'Atacora » en voie d'élaboration, d'ailleurs le premier de ce genre au Bénin).

La planification régionale promet de créer bon nombre de nouvelles tâches dans la conduite des affaires du Préfet et de son administration. Ceci tant vis-à-vis des Communes que des acteurs et partenaires au développement. La loi sur la décentralisation fait état du rôle de « conseiller » du Préfet, cependant sans préciser davantage son contenu. Avantage de cet état de choses : Une latitude bien créative s'offre ainsi pour développer ces compétences, de façon pragmatique, en fonction des réalités vécues sur le terrain. Inconvénient: La mesure dans laquelle le Préfet saisit cette nouvelle opportunité dépendra largement de sa personnalité, plus explicitement de sa disposition d'innovation et de prise de risque (aussi politique).

### Quelques hypothèses

- Avec la composante 1 "La promotion de la Commune en tant qu'espace vital économique, social et écologique", la coopération allemande se meut sur un terrain sûr. Les outils, méthodes et procédures appliqués à ce titre ont fait leur preuve au fil des années et méritent ainsi qu'on y fasse recours également à l'avenir.
- Le potentiel innovateur de l'approche du développement communal réside dans les composantes 2, 3 et 4. Sur ce plan, la coopération allemande pose pied en terre nouvelle en maints endroits. Ceci étant donné que les éléments constitutifs de la composante 1 ne se font pas transposer 1 à 1 dans les futurs domaines ciblés à travers ces trois axes d'intervention. Pour y apporter un concours valable, il faudra plutôt adapter et compléter le portefeuille d'outils existant selon les nouvelles données créées au cours de

- la réforme de l'administration territoriale.
- Tout semble indiquer que l'importance des composantes 2, 3 et 4 s'accroîtra, de façon significative, au cours de la mise en œuvre progressive de la décentralisation. Grâce à leur statut de personne juridique, les Communes jouiront du privilège de pouvoir signer des conventions de coopération bilatérale avec les bailleurs de fonds ou leurs agences d'exécution. Cette prérogative débouchera sur une situation de concurrence intercommunale (et ainsi également interdépartementale) dans laquelle des facteurs tels que la compétence de négociation du Maire, l'efficacité de l'administration communale, la transparence des procédures de décisions, la participation effective des populations à la gestion des affaires locales, l'orientation du Préfet vers le développement etc. constitueront de véritables gages de réussite par rapport aux efforts de se tailler une place à côté des partenaires au développement.
  - La réforme de décentralisation vise à créer un cadre juridique et institutionnel pour l'expression de la démocratie à la base. L'atteinte de cet objectif passe directement par les composantes 2, 3 et 4, car c'est à ce niveau que se négociera le transfert d'attributions et de ressources de l'état central aux structures régionales et communales. Ce rééquilibrage ira de pair avec un recentrage partiel opéré au niveau de la coopération avec les partenaires internationaux. Compte tenu des expériences faites ailleurs, il semble fort probable que les bailleurs de fonds – et aussi le partenaire allemand – seront sujets à exploiter les nouvelles opportunités sur le plan opérationnel en nouant des partenariats bilatéraux avec les futures Communes. Cette tendance prévaudra en particulier sur les projets dont l'appui vise les besoins des populations et structures à la base (administration étatique, ONG, associations, groupements villageois).
  - Les quatre composantes constitutives du développement communal ne entraînent pas une existence cloisonnée. Des interfaces importantes se révèlent plutôt quant à la coopération entre les différents acteurs impliqués et aux domaines d'appui identifiés. Les textes de la loi anticipent déjà bon nombre de celles-ci, telles que la Conférence Administrative et le Conseil départemental de Concertation et de Coordination, alors que les contours d'autres se cristalliseront successivement durant les étapes prochaines de la décentralisation. Le bon fonctionnement de ces interfaces revêtant d'une importance primordiale pour l'aboutissement de la réforme, leur prise en compte s'avérera ainsi impérieuse dans le cadre du futur champ d'intervention prioritaire dit « développement communal ».
  - La coopération technique allemande (GTZ) se propose de devenir plus « politique » à l'avenir. Au-delà des domaines « classiques » des politiques macro-économiques et sectorielles, les composantes 2, 3 et 4 semblent créer des options prometteuses à cet égard. Ceci dans la mesure où elles permettent de concourir à la mise en place des nouvelles structures politiques proches aux groupes cibles et bien orientées vers les problèmes qu'ils vivent au quotidien. Par ailleurs, les futures Communes constituent le seul niveau où les politiques nationales de développement (telles que le DSRP) pourront prendre corps. Celles-ci courent le fort risque de ne rester que des visions à rêver, mais sans incidences concrètes dans la pratique aussi longtemps qu'au niveau communal, les capacités politiques et administratives font défaut pour les traduire en action.

## Annexe 4: La promotion du développement local: domaines d'interventions de la Commune et compétences requises

