



La promotion de l'économie locale et de l'emploi dans une approche de développement communal

Exposé présenté dans le cadre de l'atelier sous-régional du réseau sectoriel du département 41
de la GTZ en janvier 2002 à Abidjan (Côte d'Ivoire)

Manfred Horr

Avant-propos

Au niveau de la GTZ, les réflexions sur l'approche de promotion de l'économie locale et de l'emploi et de la compétitivité locale sont encore dans un stade embryonnaire. Présentement, il y a plusieurs initiatives en cours qui se proposent de valoriser ce concept innovateur pour la coopération technique allemande. L'exposé suivant en fait partie. Il a été motivé par l'état d'avancement de la réforme de décentralisation au Bénin ainsi que la définition en 2000, des pôles d'interventions prioritaires dans le cadre de la coopération bénino-allemande.

Dans ses parties théoriques, la communication s'appuie sur les travaux de Meyer-Stamer et al., relatifs à la compétitivité systémique et la politique régionale du changement structurel. L'exposé se donne l'ambition de positionner la promotion de l'économie et de la compétitivité locale dans une approche intégrée du développement communal tout en capitalisant les expériences vécues dans quelques Communes rurales au Bénin. Les réflexions présentées s'articulent autour de deux grands axes : quelle contribution la Commune peut-elle apporter à la promotion de l'économie locale et de l'emploi par le biais d'une politique de renforcement de la compétitivité locale ? Et de quelle manière faut-il concevoir une telle approche afin de la concilier avec les orientations et composantes d'un programme de développement communal de la coopération technique allemande?

L'analyse ci-après mettra en relief les quatre aspects suivants du concept précité :

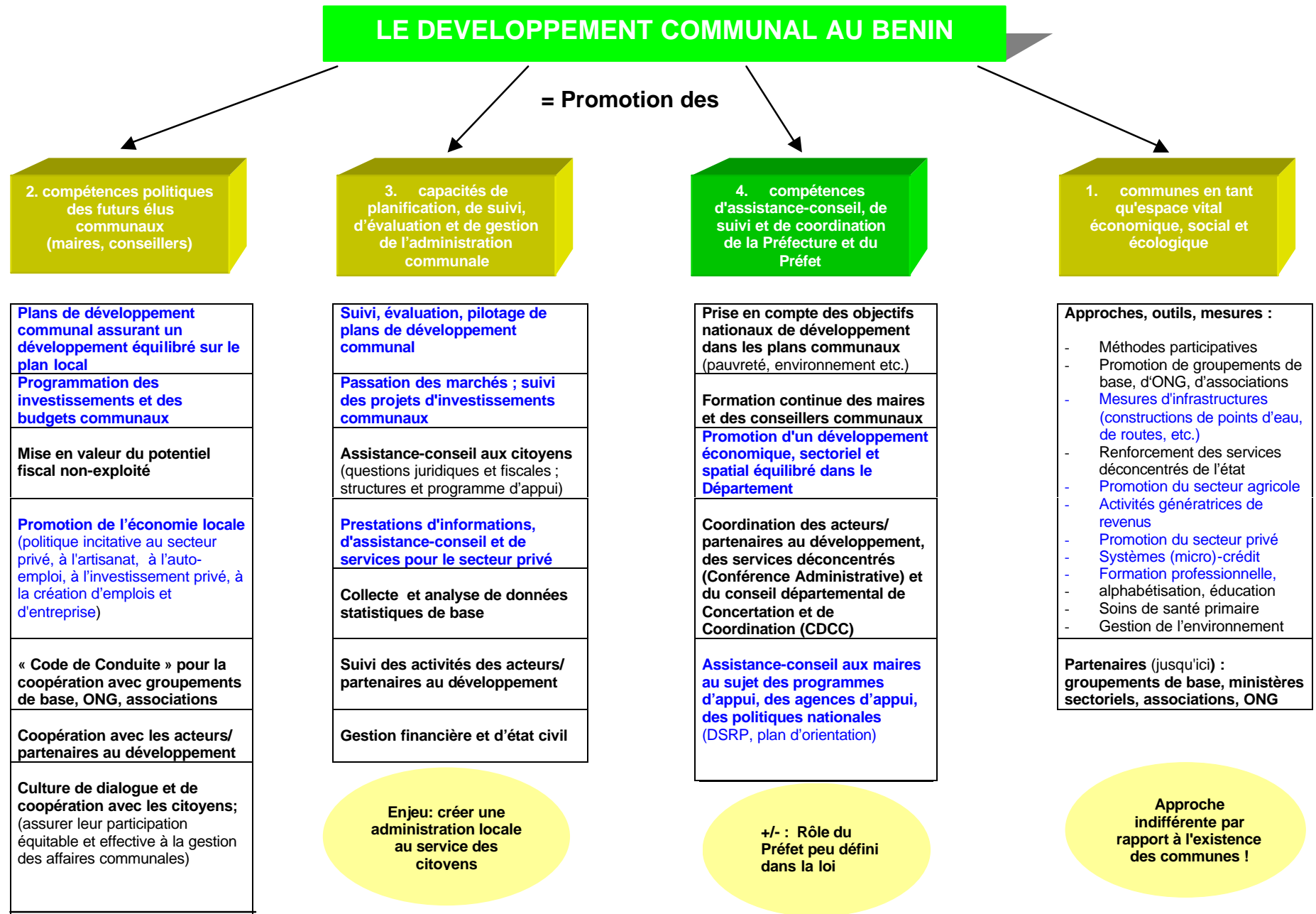
- A. Le contexte : le développement communal dans le cadre de la définition des pôles d'interventions prioritaires au Bénin
- B. Les prémisses et caractéristiques d'une approche systémique de promotion de la compétitivité communale
- C. La promotion de l'économie et de l'emploi en tant que partie intégrante d'une approche systémique de promotion de la compétitivité locale
- D. L'intégration des éléments de promotion de l'économie et de l'emploi (PPE) dans l'approche du Projet « Appui à la Planification pour le Développement Décentralisé (APDD) »

A. Contexte : Le développement communal dans le cadre de la définition des pôles d'interventions prioritaires au Bénin

Lors des négociations intergouvernementales de Novembre 2000, les Gouvernements du Bénin et de l'Allemagne ont convenu que l'appui à la décentralisation et au développement communal constituera dorénavant l'un des trois pôles d'interventions prioritaires de la coopération bilatérale entre les deux pays. Le développement communal étant un concept nouveau dans le contexte béninois, il a été retenu par ailleurs de développer conjointement cette approche afin de l'adapter minutieusement aux réalités socio-économiques propres au Bénin.

Les réflexions menées autour de ce sujet ont permis aux deux partenaires de dégager les caractéristiques conceptuels suivants:

- Au Bénin, le développement communal prend la forme d'une approche intégrée qui se décline en quatre (4) domaines d'interventions
- La promotion de l'économie et de l'emploi fait partie intégrante de la composante 1 "Promotion de la Commune en tant qu'espace économique et social" et, en tant qu'attribution politico-administrative de la Commune, des composantes 2, 3 et 4.
- Conçue comme approche intégrée, le concept contient les éléments de base pour une compréhension systémique du développement communal :
 - il s'adresse à l'ensemble des secteurs économiques et sociaux d'un Département et d'une Commune,
 - il tisse des liens entre le niveau local (associations, groupements), communal (maire, conseil communal et administration communale) et départemental (Préfecture, services déconcentrés des Ministères sectoriels).
 - il positionne la Commune en tant qu'acteur primordial du développement au niveau local,
 - il tient compte de l'environnement institutionnel de la Commune dans son intégralité et avec toutes ses spécificités.



B. Les prémisses et caractéristiques d'une approche systémique de promotion de la compétitivité communale

- **La dynamique économique d'une Commune se détermine essentiellement par la qualité de son tissu (son environnement) institutionnel et de l'interaction entre les opérateurs privés et les institutions locales. Dans ce contexte, l'importance des facteurs intangibles pour un développement économique durable risque souvent d'être sous-estimée.¹**
- **Une approche systémique de promotion de la compétitivité locale**
 - ◆ vise l'ensemble de l'environnement institutionnel de la Commune (les associations ; l'administration communale et étatique ; les institutions publiques et privées ; les infrastructures socio-économiques etc.)
 - ◆ agit en premier lieu sur le potentiel de développement endogène de la Commune et les faiblesses de son environnement institutionnel (faiblesses structurelles et institutionnelles)
 - ◆ constitue une tâche transversale qui vise le renforcement des capacités (au niveau des acteurs, des outils et des procédures) dans plusieurs secteurs et à plusieurs niveaux (macro, méso et micro)

Objectif : améliorer durablement la compétitivité locale et créer un environnement propice (*enabling environment*) aux affaires et au développement ; ceci en éliminant les facteurs entravant l'épanouissement d'une localité tout en renforçant à la fois ses avantages comparatifs.

¹ *Facteurs locaux « tangibles »* : entre autres transports, marché de l'emploi, terrains disponibles à l'usage commercial, coûts énergétiques et écologiques, impôts locaux, taxes et subventions.

Facteurs locaux « intangibles », les trois catégories : facteurs liés à l'emploi, aux personnes et aux entreprises. Ils déterminent le « climat économique » – analogue au « climat de développement dans le contexte de la coopération au développement - d'une Région ou d'une Commune.

- **La Commune agit en tant que maître d'ouvrage d'une approche de promotion de la compétitivité locale. Sur l'échelon local, elle est la seule institution juridiquement et démocratiquement légitimée afin de mettre en œuvre une politique de changement structurel. La promotion de l'économie locale et de l'emploi fait partie intégrante de cette mission communale.**
- **Dans le cadre de la coopération technique allemande, une approche systémique de promotion de l'économie locale couvre, au-delà des secteurs « classiques » ciblés d'habitude (tels que le système de micro-finances ; la formation professionnelle ; l'artisanat et les PME ; etc.), l'ensemble des secteurs productifs de l'espace économique communal.**

Une approche systémique de promotion de la compétitivité locale vise d'abord à identifier le potentiel économique et d'emploi spécifique à une Commune, ainsi que ses avantages comparatifs par rapport aux autres Communes (dans des domaines tels que l'artisanat, l'agriculture, l'exploitation forestière, l'élevage du bétail, la pêche, le commerce, le tourisme, les petites industries, l'exploitation minière, etc.), puis à les valoriser à travers une politique axée à priori, sur les failles et lacunes du tissu institutionnel.

- **Une approche systémique de promotion de la compétitivité locale repose sur le dialogue constructif et la bonne coopération entre la Commune et les organisations de la société civile (telles que les associations, les groupes d'intérêt, les ONG, les groupements de base etc.). La Commune agit à ce titre en tant qu'initiateur, organisateur et coordinateur, alors qu'elle cherche à déléguer aux acteurs précités le maximum des tâches opérationnelles à effectuer dans la mise en œuvre des actions programmées.**

La Commune se doit notamment d'encourager la création d'associations et de réseaux intra- et intersectoriels, ainsi que la compétition entre les acteurs non-gouvernementaux. Elle s'attache par ailleurs à veiller à la cohérence entre leurs activités et les objectifs poursuivis à travers la planification communale. L'importance de l'interaction entre les institutions, ainsi que le degré de différenciation, de coopération et d'efficacité du réseau institutionnel à l'intérieur d'une Commune, constituent des facteurs primordiaux pour la qualité structurelle de la localité et le dynamisme de son développement économique.

La promotion systémique de la compétitivité locale entraîne enfin des nouvelles formes de pilotage politique. A cet égard, les approches de suivi « traditionnelles », d'habitude fortement centralisées, hiérarchisées et dominées par des structures étatiques, se voient complétées, voir substituées par des réseaux horizontaux composés par la Commune, les services déconcentrés et les organisations de la société civile. En encourageant des synergies, des effets d'essaimage, et la mise en valeur des ressources endogènes, ces structures de pilotage plutôt participatives contribuent sensiblement à augmenter l'efficacité de l'environnement institutionnel d'une localité.

- **L'analyse de l'économie en milieu rural permet de distinguer deux types d'investisseurs, chacun d'eux ayant ses exigences spécifiques par rapport au « climat d'affaires » d'une localité : (i) les entrepreneurs locaux (petites entreprises y compris les groupements de base et les ONG engagées dans des activités entrepreneuriales), ainsi que (ii) les agences d'appui et les projets de la coopération internationale.**

Du côté des **investisseurs locaux**, la Commune se voit solliciter en premier lieu par rapport **(i) à ses fonctions réglementaires** (aménagement de zones commerciales proches des agglomérations ; règlement des marchés locaux ; directives politiques en matière d'environnement applicables à certaines formes de production ; etc.), **(ii) à une amélioration des infrastructures locales** et **(iii) à la promotion active de l'économie locale** (à travers des mesures telles que des régimes fiscaux privilégiés ; l'organisation de formations ; l'attribution privilégiés des marchés communaux à des entrepreneurs locaux ; l'organisation de foires et de salons ; etc.).

La différence essentielle entre les **investisseurs du type « coopération internationale »** et les investisseurs locaux réside dans **l'élément de compétition**, en d'autres termes la concurrence entre les Communes relative à l'implantation de projets et d'agences d'appui. Au niveau des bailleurs de fonds, ce sont les facteurs intangibles qui déterminent le choix des zones d'interventions. Ces facteurs reflètent ainsi, de manière analogue au « climat économique » pour le secteur privé, le « **climat de coopération au développement** » d'une Région ou d'une Commune.²

² **Indicateurs pour le « climat de coopération » au niveau de la Commune :**

- ◆ L'attitude de développement du Maire, sa flexibilité et son dynamisme, son attitude à l'égard du secteur privé ;
- ◆ Les capacités de l'administration communale, son efficacité et son orientation vers les besoins des citoyens ;
- ◆ Le „standing“ (réputation) du Maire au sein de la population, le niveau de confiance dans le milieu des affaires ;
- ◆ La transparence et participation dans la gestion des affaires communales ;
- ◆ Le respect des principes de bonne gouvernance dans la politique communale ;
- ◆ La capacité et la disposition de la Commune à mobiliser ses ressources locales ;
- ◆ La qualité de la gestion budgétaire et financière de la Commune ;
- ◆ La qualité de la coopération ente la Commune et les ONG, les associations, les groupements de base
- ◆ Les capacités organisationnelles de la société civile

Le renforcement des capacités des élus locaux et de l'administration communale constitue par conséquent une pierre angulaire de l'approche systémique de promotion de la compétitivité locale.

- **L'objectif de renforcer la compétitivité locale s'inscrit dans la politique de changement structurel d'une Région. Sous cet angle, une approche systémique de promotion se propose de valoriser les synergies entre les institutions à différents niveaux hiérarchiques, telles que les services déconcentrés de l'Etat, la Préfecture, les associations de tout genre, les instituts de formation, de promotion et de recherche, etc.**

S'agissant de la répartition des responsabilités en matière de développement régional, au Bénin, la loi sur la réforme de l'administration territoriale a transféré au Préfet du Département les attributions suivantes : a) l'assistance-conseil aux Communes, b) la fonction d'intermédiaire entre les structures nationales (sectorielles) et la Commune et c) la conception d'une politique régionale axée sur un développement équilibré entre les Communes et l'intercommunalité.

La promotion de la compétitivité communale : les acteurs et leurs tâches

Niveau	Acteurs	Tâches
macro	Ministère de l'Economie (du Plan ; des PME ; des Finances ; de l'Industrie etc.)	<ul style="list-style-type: none"> Créer le cadre politique, juridique, réglementaire et financier propice à la mise en œuvre d'une politique décentralisée de promotion de l'économie locale et de l'emploi
méso	Préfecture ; Associations départementales des Maires	<ul style="list-style-type: none"> Elaborer les plans régionaux sur la base d'une vision commune du développement régional Assurer un développement équilibré au niveau sectoriel, social, économique et en matière d'aménagement du territoire Assurer l'implantation de structures, de projets et d'organisations d'appui Promouvoir la coopération intercommunale Mobiliser, coordonner et suivre de manière efficace, les activités des partenaires au développement Fournir des services d'assistance-conseil valables pour les Communes Promouvoir la coopération entre les Communes et les services déconcentrés des Ministères sectoriels Encourager entre structures étatiques, organisations privées et Communes, les initiatives visant un financement conjoint d'investissements locaux ou régionaux
	Services déconcentrés des ministères sectoriels	<ul style="list-style-type: none"> Rendre des services d'assistance-conseil et d'appui technique par rapport à l'élaboration, la réalisation et au suivi & évaluation des plans de développement communal et régional Appuyer entre Communes et Ministères sectoriels, la concertation technique entre planification et programmation des investissements prévus sur les budgets respectifs
	Associations, institutions de recherche, structures de formation ou de formation continue	<ul style="list-style-type: none"> Rendre des services d'assistance-conseil et d'appui technique en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi & évaluation des plans de développement communal et régional Assurer les fonctions d'intermédiaires/de promoteurs dans la mise en œuvre des actions issues de la planification communale et de l'approche de promotion de l'économie locale
micro	Maire, conseil communal et administration communale	<ul style="list-style-type: none"> Concevoir une politique communale de promotion de compétitivité locale et de l'emploi et l'ancrer dans les plans de développement communal Promouvoir la création d'un environnement institutionnel propice au développement social et économique de la Commune Instaurer une gamme d'outils susceptible d'améliorer la qualité structurelle de la localité et le climat d'investissement Mettre en place un système de suivi & évaluation axé sur l'impact des actions lancées en matière de promotion de la compétitivité locale

C. La promotion de l'économie et de l'emploi en tant que partie intégrante d'une approche systémique de promotion de la compétitivité locale

Thèse I : Etant donné l'autonomie financière et les vastes compétences politiques que la loi de la réforme de l'administration territoriale lui a voulu transférer, la Commune constituera dorénavant bel et bien la force motrice du développement à l'échelon local

Au Bénin, les points forts à cet égard se situent dans les attributions communales suivantes :

- ◆ L'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement communal (plans de développement social et économique et plans techniques tels que les plans d'urbanisme, le schéma directeur d'aménagement, les plans de lotissement etc.) ;
- ◆ Les permis d'habitation et de construction et le contrôle de la conformité des réalisations avec la réglementation en vigueur ;
- ◆ La construction, la réhabilitation, la gestion et l'entretien des équipements marchands (pistes et routes, marchés, abattoirs, gares routières, etc.) ;
- ◆ L'approvisionnement en eau potable, l'évacuation des eaux usées et des déchets ;
- ◆ La construction, la réparation et l'entretien d'écoles primaires et maternelles, d'infrastructures culturelles de jeunesse, de sports et de loisirs, de centres de santé et de promotion sociale etc.;
- ◆ La promotion de l'économie et du tourisme.

Les sources de financement de la Commune au Bénin:

- ◆ Les revenus propres (taxes locales, redevances)³
- ◆ Les transferts de l'Etat⁴
- ◆ Le fonds d'investissement et de péréquation communale
- ◆ Les crédits auprès des institutions financières

³ Par exemple l'impôt foncier et d'habitation, les taxes sur spectacles, jeux et divertissements, sur les armes à feu et sur les bateaux ; la taxe de développement local ; les redevances sur le marché, le cimetière, les déchets ou les actes administratifs ; les redevances sur l'eau et l'électricité

⁴ Pourcentage non encore fixé des taxes sur le tourisme, sur les véhicules automobiles, la TVA, et la taxe sur les minéraux

- ◆ Les fonds divers alloués au titre de la coopération au développement (mobilisés de manière directe, par le biais de conventions bilatérales signées entre la Commune et les bailleurs de fonds, ou bien de manière indirecte, à travers les prestations de projets et de structures d'appui)

Thèse II : En valorisant de manière créative et innovatrice, la latitude politique, financière et réglementaire qui lui est dévolue à travers ses compétences, la Commune réussira à dégager des outils importants pour une promotion active de l'économie et de l'emploi dans sa localité

Au nombre des dispositions potentielles que la Commune est autorisée à prendre, il convient de citer :

- La promotion de la création d'entreprises à travers l'exonération de taxes et de redevances ou bien des régimes fiscaux privilégiés
- La mise à disposition et l'aménagement de zones d'activités économiques
- La gestion des marchés locaux
- L'attribution privilégiée aux entrepreneurs locaux, de marchés dans le cadres des investissements communaux
- La privatisation et l'affermage de services communaux
- La mobilisation de l'appui technique et financier des partenaires au développement pour la réalisation des investissements communaux

Thèse III : Sous l'angle d'un concept de libre administration locale, la Commune ne connaîtra une percée effective et durable dans la mesure ou sa politique de promotion de l'économie locale et de l'emploi portera ses fruits

Non seulement la viabilité financière de nombreuses Communes, mais aussi leurs capacités à assumer leurs vastes compétences en matière de développement local ne seront assurées qu'à condition qu'elles parviennent :

- à augmenter sensiblement leurs recettes propres générées à travers les taxes et redevances locales, sans pour autant freiner la dynamique

économique de la localité. Ceci présuppose une croissance économique locale durable.

- à s'imposer dans la compétition intercommunale autour de l'appui technique et financier mobilisé par les bailleurs de fonds

Thèse IV: Le comportement du corps électoral est fortement influencé par « le bilan » économique et d'emplois à inscrire à l'actif des élus locaux sortant. L'engagement pour une politique active et réussie dans ces deux domaines devrait ainsi combler un intérêt vital du Maire et de ses conseillers communaux.

La disposition de la population à s'approprier de la Commune en tant que nouveau concept d'auto-gestion locale, dépendra moins des facteurs de « bonne gouvernance » que plutôt des capacités des élus locaux à assurer dans leur localité, une croissance économique durable et l'accès amélioré des populations aux services sociaux de base.

Thèse V: Les opérateurs économiques locaux se montrent favorables à une politique communale propice aux affaires et susceptible d'améliorer l'environnement structurel de leur localité

Problèmes des artisans et leurs attentes sur la Commune

Différentes catégories de problèmes recensés	Décompte des puces marquées	Rang de priorisation après décompte	Décision finale de la plénière
Cadre réglementaire	22	2 ^{ème}	2 ^{ème}
Acquisition de matières premières	9		
L'Administration	7		
La communication	12		
Problèmes internes aux artisans	31	1 ^{er}	1 ^{er}
Dispositifs d'appui, d'encadrement et de formation	3	2 ^{ème} ex æquo	3 ^{ème}
Marchés d'écoulement des produits	22		
L'environnement	4		

Quelle démarche la Commune doit mener pour créer un cadre favorable au développement de l'artisanat ?

- impliquer les artisans dans les prises de décisions
- aider les artisans à se mettre en coopérative
- encourager la population à consommer les produits de l'artisanat local
exemple : proposer au personnel des services locaux le port des tenues artisanalement fabriquées, l'utilisation des sacs, chaussures en cuir etc....
- aider les artisans à avoir accès aux crédits bancaires
- construction d'une galerie vitrée pour exposition des produits de l'artisanat
- construction d'un centre de formation

Quels sont les actes à éviter par la commune pour ne pas décourager les artisans dans leur localité ?

- Les décisions non concertées
- Taxations exagérées
- Les recouvrements avec les forces de sécurité
- La discrimination dans les impositions
- Les règlements de compte
- Eviter de marginaliser les artisans
- Les sanctions de fermeture des ateliers
- Les sanctions arbitraires et antisociales
- Les sanctions de privation de matières premières
- La saisie des équipements de travail

Source: Atelier conjoint des Projets "Appui à la Planification Décentralisée" et "Promotion de l'Artisanat", Bénin, Département de l'Atacora, Décembre 2000 ; en bleu : actions rentrant dans les compétences des Communes

Thèse VI: Les gages de réussite (et les points névralgiques !) d'une politique communale de promotion de l'économie et de l'emploi se situent au niveau du Maire et de son administration locale

Sous cet angle, il convient de citer les facteurs suivants :

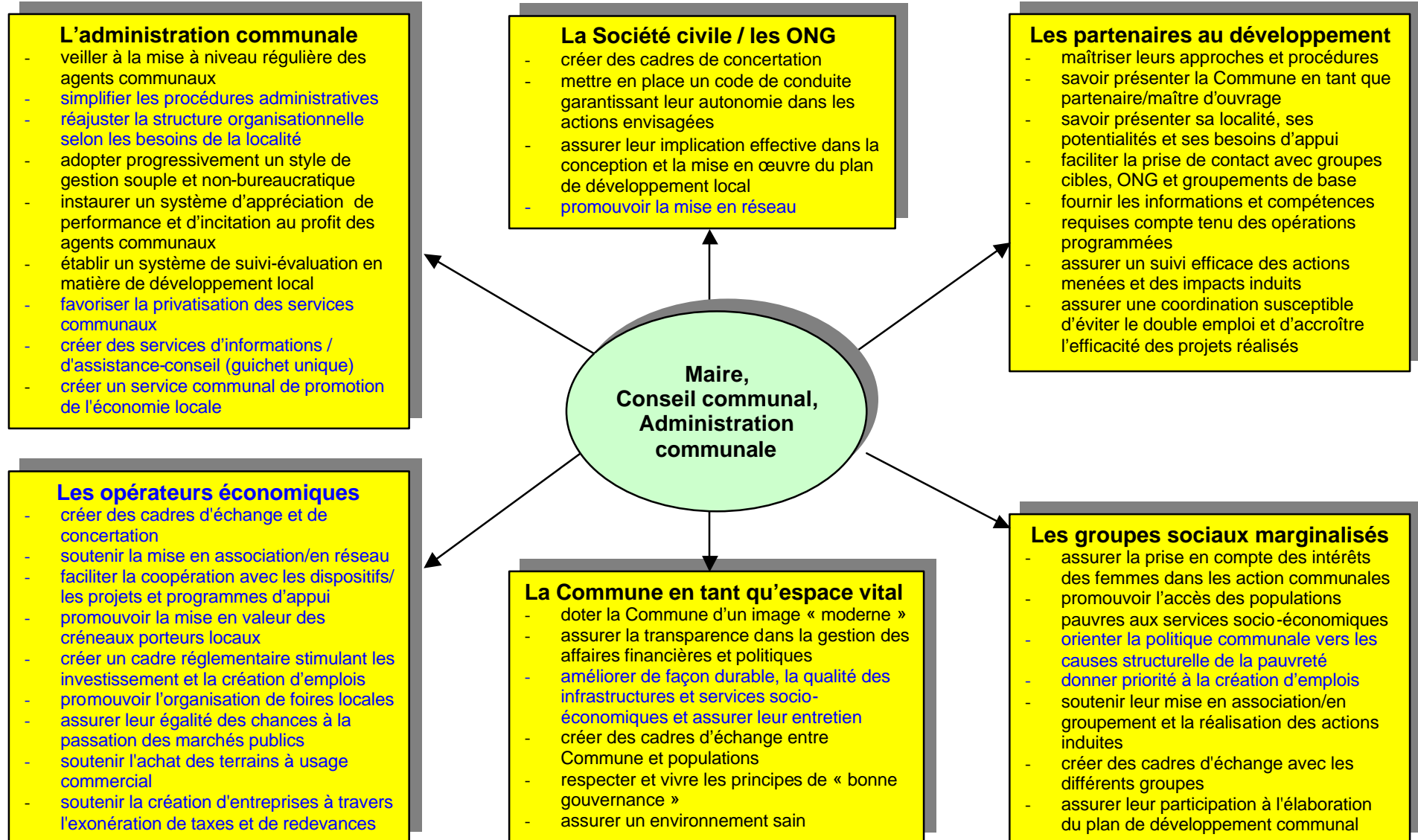
- L'attitude du Maire envers le développement local et la coopération (indicateurs : une vision claire du développement de sa Commune ; une attitude positive à l'égard du secteur privé ; ses compétences de coordination ; sa manière de gérer les interfaces institutionnelles ; etc.) ;
- L'orientation des prestations et des services de l'administration communale vers les besoins réels des citoyens ;
- L'ancrage conceptuel et institutionnel de la promotion de l'économie locale et de l'emploi (au niveau de l'administration, de la politique et de la planification communale) ;
- La conception, la mise en œuvre et la coordination de mesures d'appui qui répondent aux spécificités de la localité (par rapport aux potentialités et à l'environnement institutionnel) ;

Le diagramme suivant présente, selon les domaines cardinaux, les compétences à maîtriser dans le cadre d'une politique de compétitivité locale.

Thèse VII : La promotion de l'économie locale et de l'emploi et le développement communal constituent des approches complémentaires et inséparablement liées l'une à l'autre

- La promotion de l'économie locale et de l'emploi présuppose une approche de développement communal qui met l'accent sur le renforcement de l'environnement institutionnel en termes de diversification, de restructuration et de modernisation ;
- Le développement communal, quant à lui, repose sur une approche de promotion de l'économie locale et de l'emploi axée sur le renforcement des opérateurs privés (y compris leurs associations) en termes de capacités organisationnelles, de savoir-faire technique et de compétences entrepreneuriales.

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



D. L'intégration des éléments de promotion de l'économie et de l'emploi (PEE) dans l'approche du Projet APDD

3 Sous-Préfectures (communes) de l'Atakora

A. Planification communale et budgétaire

- Intégration de la promotion de l'économie et de l'emploi en tant que tâche transversale et en tant que domaine d'activités propre à la Commune dans les plans de développement communal
- Assistance-conseil 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 de services communaux
- Mise en place de mesures d'incitation (notamment financière) afin de favoriser la concurrence et la création d'entreprises
- Soutien de 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 PEE

- 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

Préfecture de l'Atakora

A. Coordination de partenaires au développement

- Organisation du "forum partenaires au développement de l'Atakora" (visant à promouvoir les contacts directs entre les représentants communaux et les bailleurs de fonds et à mieux coordonner les activités de ces derniers)
- Mise en place d'un système de suivi des projets et activités des partenaires au développement
- Création d'un services 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 informant les communes, les associations et les ONG sur les programmes et les structures d'appui, et les aidant à formuler leurs demandes
- Mise en place d'un système S&E "finances locales/communales"
- 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 les plans de développement local

MCCAG-PD et ses directions départementales

A. Planification et S&E

- Elaboration d'un guide méthodologiques de la 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 nationaux et communaux de développement et d'investissement
- Amélioration du S&E des investissements publics à l'échelle départementale et communale afin d'aboutir à une concertation plus efficace entre programmation nationale et communale

B. Systèmes d'informations locales

- Mise en place d'un système départemental de S&E pour les activités des ONG susceptibles d'appuyer les Communes dans la réalisation de leurs actions
- Mise en place des 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 S&E relatif à la consommation des crédits des bailleurs de fonds (PISA) afin d'appuyer l'élaboration des budgets communaux

⁶ réalisation en 1^{ère} phase du projet / programmé pour la 2^{ème} phase du projet (8/2002 – 7/2005)