



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement
et de la coopération DDC

BUCO-Bénin

Analyse prospective du contexte de la décentralisation au Bénin et dans le Borgou dans le cadre de l'évaluation du programme ASGoL / Phase 1 (01/06/07 – 31/05/11)

**Raogo Antoine SAWADOGO
Serge JIMAJA
Emmanuelle BERNY**

Rapport définitif

Mars 2011

TABLE DES MATIÈRES

Principales conclusions et recommandations	3
1 Introduction	5
2 Enjeux principaux identifiés au niveau du contexte de la décentralisation au Bénin et dans le Borgou.....	6
2.1 Porter un regard sur les mécanismes institutionnels, juridiques, financiers, etc. qui fondent le contexte de la décentralisation au Bénin.....	6
2.1.1 Contexte général de la déconcentration et de la décentralisation	6
2.1.2 Gouvernance locale	7
2.1.3 L'aménagement du territoire et le développement économique.....	9
2.1.4 L'intercommunalité et la maîtrise d'ouvrage déléguée.....	11
2.1.5 Mobilisation des ressources	13
2.1.6 Le renforcement des capacités.....	15
2.2 Perspectives : le Borgou dans 15 ans	15
2.3 Identifier des acteurs porteurs de changements qualitatifs au niveau du Borgou	19
2.4 Proposer des pistes pour la consolidation des dynamiques identifiées dans le Borgou	20
3 Propositions d'orientations stratégiques pour le programme – <i>tirer les enseignements principaux et les potentiels qui méritent d'être poursuivis dans un futur programme (processus institutionnels, partenariat...)</i>.....	21
3.1 Enseignements de la première phase ASGoL	21
3.2 Propositions d'orientations stratégiques.....	22
3.2.1 Principes de base.....	22
3.2.2 Domaines :.....	23
3.2.3 Localisation :.....	24
3.2.4 Stratégie spatio-temporelle	25
3.2.5 Ancrage local dans le Borgou.....	25
3.2.6 Rayon d'action :.....	27
3.2.7 Stratégie :.....	29
4 Conclusions et recommandations.....	30
Annexes.....	31

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Six (06) enjeux majeurs:

1. Contexte général de la déconcentration et de la décentralisation :

Il n'y a pas de décentralisation efficace sans une déconcentration adaptée. Pour ce faire, les autorités béninoises ont édicté une Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC). La difficulté principale est que la mise en œuvre d'une articulation adéquate entre déconcentration et décentralisation requiert d'importants moyens techniques et financiers dont ne dispose pas l'Etat. Il se trouverait que les appuis des PTF à l'heure actuelle mettent plutôt l'accent sur la décentralisation. En effet, la déconcentration est perçue par les PTF comme relevant de la souveraineté de l'Etat, et que c'est à ce dernier que revient l'initiative et les moyens de sa mise en œuvre. L'idéal serait d'arrimer les programmes d'appui aux politiques nationales.

Par ailleurs, dans la compréhension des acteurs locaux, les compétences partagées entre Etat et commune ne laissent à la commune que les aspects liés aux infrastructures. Une bonne compréhension est un enjeu important pour la délivrance d'un service public de qualité.

2. Gouvernance du service public local

La gouvernance locale s'entend comme la tolérance du pouvoir à l'égard des contre-pouvoirs constitués par la société civile. Le programme ASGoL a notamment contribué à la prise en compte de la démarche ascendante dans l'élaboration des politiques municipales et à la reddition des comptes (*accountability*). Un programme d'appui aux communes doit renforcer le pouvoir et le contre-pouvoir simultanément. Mais il s'agira de faire ce travail autour d'enjeux concrets et quotidiens pour les populations. On arrimera ce processus à des services publics conçus comme essentiels pour les populations.

Par ailleurs, dans un contexte de décentralisation, les collectivités territoriales décentralisées peuvent constituer une sorte de contre-pouvoir vis-à-vis de l'Etat si leur capacité en matière de proposition, de négociation, de lobby et de plaider est renforcée. D'une façon générale le recours juridique doit être un droit pour tout citoyen ou personnes morales. Ce recours n'existant pas à l'heure actuelle, c'est à l'ANCB que revient la veille et le plaider pour la prise en compte des intérêts des communes.

3. L'aménagement du territoire

La DAT a conçu une profusion d'outils dont la plupart ne sont pas opérationnels. La prise en compte de la volonté des communes dans l'élaboration de ces outils n'est pas encore suffisamment ancrée dans ses pratiques. Les communes également ne sont pas prêtes pour l'élaboration d'une vision prospective. L'appui simultané aux communes - ou à leurs intercommunalités - pour élaborer des documents de planification doit s'accompagner d'un travail auprès de la DAT pour l'opérationnalisation de ses outils selon une méthodologie prenant en compte la volonté exprimée par les acteurs locaux.

Les enjeux à moyen et long terme, selon les études menées par le programme ASREL, sont liés à la forte pression démographique à prévoir dans 15 ans, qui entraînera à la fois :

- ✓ un accroissement urbain, que les villes devront contenir dans des quartiers conçus avec leurs équipements de base ;
- ✓ une diminution de la taille des parcelles par agriculteur, entraînant une baisse de la productivité (d'où un risque pour la sécurité alimentaire du département) et une pression sur les ressources naturelles ;
- ✓ une diminution de la production (qui annihile la vocation exportatrice du département), lui ôtant une partie de la fonction commerciale et de ses recettes fiscales.

Le programme doit veiller à ce que des documents de planification (communaux ou intercommunaux) intègrent ces problématiques en lien avec les services déconcentrés de l'Etat.

4. L'intercommunalité et la maîtrise d'ouvrage

L'intercommunalité menée à terme peut :

- ✓ contribuer à la mutualisation des moyens autour de projets d'intérêt partagé ;
- ✓ suppléer à l'absence de coordination et de planification, rôle qu'aurait pu jouer un échelon intermédiaire de décentralisation.

Les EDP n'ont pas eu le temps d'élaborer une vision partagée qu'une intercommunalité départementale (ADeCoB) a vu le jour, rendant la situation plus difficile à appréhender par les élus locaux et l'assistance technique. Les pistes d'action pour un programme portent sur la construction partagée de l'enjeu de chaque échelle avec un recours stratégique à la maîtrise d'ouvrage déléguée si nécessaire.

La maîtrise d'ouvrage déléguée n'est pas une finalité de l'intercommunalité ; les communes peuvent être renforcées dans leurs capacités de maîtrise d'ouvrage et dans leurs capacités à se faire assister pour des réalisations complexes.

5. Mobilisation des ressources

La mobilisation des ressources propres des communes est caractérisée par sa faiblesse, due à la modicité du taux de recouvrement des recettes actuelles et l'étroitesse de l'assiette fiscale. En plus, il y a une grande disparité entre les communes. Le FADeC joue un rôle de péréquation mais n'a pas pris son rythme de croisière, d'autant que tous les bailleurs de fonds ne le financent pas pour le moment.

6. Le renforcement des capacités

Tous ces enjeux intègrent une forte composante de renforcement des capacités, à envisager sous forme de « formation dans l'action ». Les conseils dispensés sont ciblés sur les préoccupations réelles de ces agents et mis en pratique dans le même temps, à l'inverse d'une formation théorique. De plus, ce type de formation évite la multiplication des ateliers qui éloignent les agents de leur poste et nuit au bon accomplissement de leur mission quotidienne. Des formations théoriques bien ciblées ne devraient venir qu'en complément de cette approche.

1 INTRODUCTION

La décentralisation pose au sein de l'Etat un principe d'organisation aussi fondamental et structurant que celui de la séparation des pouvoirs. La séparation distribue horizontalement la puissance publique entre trois pouvoirs (Législatif-Exécutif-Judiciaire). La décentralisation la distribue verticalement, du central au local, entre des collectivités qui, en dépit de leur autonomie, demeurent parties prenantes de l'Etat. Dans ce sens, elle implique des mutations profondes.

C'est dans un tel cadre que le Bénin conduit une entreprise de décentralisation paradoxalement ancienne et récente. Ancienne par le fait qu'elle maille peu à peu le territoire depuis l'indépendance, et récente par le fait que le vrai passage à l'acte date des toutes dernières années. En effet, nous sommes dans un moment décisif de la réforme.

La décentralisation est une réforme de l'État qui intervient dans un contexte de réformes tous azimuts depuis les années quatre-vingt-dix. Les acteurs ont à mener dans le même temps les réformes politiques, administratives, économiques et sectorielles. Chaque secteur et chaque maillon de l'État est concerné par toutes les réformes. Les collectivités territoriales et les services déconcentrés se trouvent être le point de concentration de ces réformes. De ce fait, les exécutifs municipaux et les services déconcentrés sont dans un contexte qui évolue très rapidement et ne leur laisse pas toujours le temps et la possibilité de développer des politiques sur le long terme et qui leur soient propres.

Les exécutifs municipaux et les organes décentralisés sont une conséquence de la réforme qu'est la décentralisation. Alors même qu'ils ont encore des difficultés à s'approprier l'ensemble des tenants et des aboutissants de ce qu'est une collectivité territoriale, l'État et les projets demandent aux exécutifs municipaux de participer activement aux réformes sectorielles, administratives, économiques et politiques. Ils sont tiraillés, voire écartelés, entre de multiples sollicitations.

La multiplicité des textes de lois et réglementaires (7 lois et 25 décrets), des outils de gestion politiques (9 outils politiques, d'appui et/ou de gestion stratégique), des outils opérationnels (au nombre de 8) et des sources de financement, principalement de l'Etat et des PTF (au nombre de 9) est révélatrice des difficultés auxquelles sont confrontées les communes, à savoir : la juste interprétation de ces textes ; la gestion des contradictions contenues dans les textes ; la complexité de l'opérationnalisation des outils, etc.

L'exercice effectif de la maîtrise d'ouvrage communal (MOC) dépend beaucoup des services techniques de la mairie ; or, ces services techniques ont souvent une faible capacité d'action (personnel non qualifié et insuffisant, inexistence de certains services techniques – voirie, transport, cartographie, etc.). Cette situation place les mairies sous le joug de la double dépendance (technique et financière) de l'Etat central et de ses services déconcentrés.

De ce qui précède, on peut comprendre que les communes demeureront encore pendant longtemps des coquilles vides si un sursaut de volonté politique n'intervient pas dans le transfert effectif des compétences et des ressources financières au profit des communes.

2 ENJEUX PRINCIPAUX IDENTIFIÉS AU NIVEAU DU CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION AU BÉNIN ET DANS LE BORGOU

En plus du contexte, cinq enjeux sont pointés dans cette partie de l'étude. On peut noter quelques avancées majeures : (1) le cadre normatif et réglementaire de la décentralisation est fixé et doté d'un grand nombre de textes, (2) les élections ont eu lieu deux fois et ont connu dans certains cas des alternances entre anciennes majorité et opposition, (3) le transfert des compétences est accompagné d'un effort significatif de transfert des ressources (mise en place du FADec), (4) des documents de projections à moyen et long terme existent (PONADEC, DEPONAT), etc. Toutefois, le processus se trouve présentement au milieu du gué et une nouvelle impulsion s'impose. En effet, le foisonnement des textes entraîne des contradictions, la suppression ou le chevauchement des instances non encore mises en œuvre, toutes choses qui ne facilitent pas l'exercice des missions par les élus locaux, l'exercice de la tutelle et l'intervention méthodique et rationnelle des PTF.

2.1 Porter un regard sur les mécanismes institutionnels, juridiques, financiers, etc. qui fondent le contexte de la décentralisation au Bénin

Dans la section qui suit, notre option est de partir du point de vue des communes et des exécutifs locaux. Nous constatons que les textes sont trop nombreux, souvent inapplicables dans les conditions techniques et les contextes sociaux des communes, et le plus souvent peu ou pas connus de l'ensemble de l'équipe communale. Également, la tutelle est encore perçue, d'une part, comme réticente au transfert pratique des compétences et à la collaboration autour de compétences partagées, et, d'autre part, comme interventionniste. Enfin, les outils proposés se succèdent avec les projets et les modes : ils sont trop nombreux, précaires et changeants.

Dans la perspective d'un ASGoL 2, il sera important de placer les communes au centre du dispositif avec des objectifs de renforcement, de simplification et de coordination. Les EDP et/ou les EPCI seront à placer en accompagnement de ces objectifs.

2.1.1 Contexte général de la déconcentration et de la décentralisation

■ Adéquation de la déconcentration et de la décentralisation

Il n'y a pas de décentralisation efficace sans une déconcentration adaptée. Pour ce faire, les autorités béninoises ont édicté une Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC). La difficulté principale est que (cf. résumé) les appuis des PTF à l'heure actuelle mettent plutôt l'accent sur la décentralisation. En effet, la déconcentration est perçue par les PTF comme relevant de la souveraineté de l'Etat, et que c'est à ce dernier que reviennent l'initiative et les moyens de sa mise en œuvre. L'idéal serait d'arrimer les programmes d'appui aux politiques nationales.

Différents freins ont été identifiés par la PONADEC dans la mise en œuvre effective de la décentralisation.

Le premier d'entre eux concerne des réticences dans le transfert de compétences. Ainsi, le constat sur 4 secteurs clés fait ressortir les aspects suivants : la santé commence à reconnaître la maîtrise d'ouvrage communale avec des transferts financiers très limités. L'éducation primaire n'est pas prête à abandonner totalement la construction des écoles, même si le discours évolue. Les pistes sont considérées comme transférées mais sans moyens financiers, ce qui s'apparente à un désengagement. L'hydraulique rurale s'est engagée dans une véritable déconcentration et travaille en direct avec les communes, mais la maîtrise d'ouvrage communale n'est pas encore reconnue.

Un second frein tient à la place accordée aux communes dans les approches sectorielles. L'approche dite « communautaire » reste fortement ancrée et constitue un contournement de la commune. Cette approche sert de justification pour limiter le transfert aux communes.

De plus, les ressources et les capacités des communes sont trop limitées et sont des freins au développement des capacités des communes.

Enfin, l'absence d'articulation des processus de décentralisation et de déconcentration aboutit à (i) une dualité des mécanismes de programmation (la programmation des ministères sectoriels ne prend pas en compte les PDC) ; (ii) un cloisonnement et une démarche descendante des interventions sectorielles. L'absence de lien entre la réforme territoriale et la réforme de l'Etat est une raison majeure de cette situation.

Partant de ce constat, la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) se propose de mettre en œuvre une nouvelle approche à 10 ans pour créer les conditions organisationnelles et institutionnelles qui permettent une décentralisation effective, en harmonisant les rythmes de la déconcentration et de la décentralisation. La PONADEC repose sur cinq orientations stratégiques rappelées ci-dessous.

- 1- Orientation 1 : le développement territorial est au cœur des politiques publiques ;
- 2- Orientation 2 : la décentralisation et la déconcentration sont des éléments moteurs de la modernisation de l'Etat ;
- 3- Orientation 3 : le rôle, les compétences et les prérogatives des communes sont reconnus et respectés ;
- 4- Orientation 4 : la lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de la politique de décentralisation ;
- 5- Orientation 5 : les capacités des acteurs sont renforcées par une meilleure allocation des ressources publiques et un accompagnement adapté.

■ Services publics et décentralisation

Dans la compréhension des acteurs locaux, les compétences partagées entre Etat et commune ne laissent à la commune que les aspects liés aux infrastructures. De plus, ces dernières ne contrôlent pas la qualité des équipements et des plateaux techniques. La gestion de la qualité des ressources humaines et des relations entre agents et usagers reste des prérogatives de l'Etat.

Or, dans des contextes où il ressort que les personnes priorisent fortement l'éducation et la santé aux côtés de l'accès à l'eau et la dynamisation de l'économie locale, la *gestion de proximité* de la qualité des ressources humaines et des équipements est déterminante pour que ces services répondent aux attentes locales. Il s'agit là d'un réel handicap pour que les communes puissent jouer sur la qualité du service aux populations.

ASGoL 1 a approché presque exclusivement la question de la qualité des services publics uniquement sous l'angle de la qualité des infrastructures, ce qui réduit considérablement la question de la qualité de ces services. La compréhension globale des missions des communes liées à leurs compétences partagées est un enjeu important pour la délivrance d'un service public de qualité.

2.1.2 Gouvernance locale

La bonne gouvernance peut s'entendre comme la capacité du pouvoir en place à tolérer les formes de contre-pouvoirs et à avoir la capacité d'adapter ses pratiques. Il s'agit pour le pouvoir

en place d'accepter l'éventualité d'une alternance (changement de majorité) qui procède du pur jeu démocratique.

Le dispositif de gouvernance locale doit reposer en principe sur trois piliers :

- La gouvernance participative : elle consiste en la prise en compte des besoins des populations par leur consultation depuis le niveau du village ou du quartier, grâce au travail de terrain effectué par les animateurs de territoire (ADT). Ceci doit permettre l'équilibre entre préoccupations du monde rural et de l'urbain. Les dispositions actuelles de la loi prévoient des conseils infracommunaux à vocation purement consultative. Un travail de prise en compte de ces entités doit être entrepris au niveau de chaque commune par les exécutifs communaux. De plus, cette gouvernance passe par la consultation d'instances composées de représentants de la société civile, des opérateurs économiques, des services déconcentrés. D'où le rôle d'animation et d'impulsion dévolu aux Comités Communaux d'Appui-Conseil (CCAC), qui doivent être accompagnés par des dispositifs de suivi des effets des décisions prises dans ce cadre.
- La transparence et la reddition des comptes : la société civile a un rôle important à jouer pour que les citoyens s'emparent de leurs droits civiques (présence au conseil municipal) et pour que l'autorité municipale se sente redevable (reddition des comptes). Elle peut également jouer un rôle au niveau de la gestion, notamment le suivi des chantiers ;
- La possibilité de recours : il s'agit de protéger le citoyen contre l'abus de pouvoir. Le recours se fonde sur le principe de continuité de l'administration. Les Tribunaux étant surchargés et la poursuite d'une procédure judiciaire onéreuse, la médiation a été envisagée comme une voie de recours à favoriser. Cela s'est traduit par la création, en 2008, de l'Organe Présidentiel de Médiation, remplacé en 2010 par le Médiateur de la République (statut qui renforce son indépendance vis-à-vis du chef de l'Etat).

Dans le Borgou, le programme ASGoL a essayé de jouer sur ces trois leviers de la gouvernance en implantant des agents de développement territoriaux dans chaque commune ordinaire, en charge du volet gouvernance participative, en renforçant la société civile grâce au réseau Social Watch, en favorisant l'implantation d'une antenne du Médiateur de la République.

Dans la mesure où elle est nécessaire à une prise en compte de toutes les composantes de la population, la promotion du genre est aussi une condition de la bonne gouvernance. Dans le Borgou, l'appui apporté pour que les femmes accèdent aux mandats électifs s'est traduit par le plus fort taux de femmes élues au sein des conseils municipaux : 16 femmes élues conseillères sur les 65 que compte le Bénin siègent dans le Borgou. L'Union des Femmes Elues Conseillères de l'Alibori-Borgou-Collines (UFEC/ABC) démarre timidement mais a permis, grâce à l'appui d'ASGoL à ces femmes, de développer leur capacité de leadership.

Par ailleurs, dans un contexte de décentralisation, les collectivités territoriales décentralisées peuvent constituer une sorte de contre-pouvoir vis-à-vis de l'Etat si leurs capacités en matière de proposition, de négociation, de lobby et de plaidoyer sont renforcées. Il s'agit pour elles d'influencer significativement la définition et la mise en œuvre des politiques en leur faveur. On pourrait penser qu'à l'occasion de la préparation des lois de finances, une table ronde impliquant les communes permettrait de dégager un consensus avant le vote à l'Assemblée.

Il convient de noter qu'à l'étape actuelle les collectivités n'ont aucun moyen de recours juridictionnel vis-à-vis de l'Etat. Ce point a été soulevé par François Yatta dans son « complément à l'analyse prospective »¹. Il rappelle le cas des transferts de ressources: « Les collectivités n'ont aucun moyen juridique de contester le montant des transferts de l'Etat dans le cas où elles

¹ «Evaluation du programme ASGOL phase 1, complément à l'analyse prospective », François Paul Yatta, 13 mars 2011

estiment qu'elles n'ont pas perçu l'entière des sommes dues. Pire, elles n'ont pas de recours juridictionnel. » D'une façon générale, le recours juridique doit être un droit pour tout citoyen ou personnes morales. Ce recours n'existant pas à l'heure actuelle, c'est à l'ANCB que revient la mission de veille et de plaider pour la prise en compte des intérêts des communes.

2.1.3 L'aménagement du territoire et le développement économique

2.1.3.1 Les outils de planification

La prospective et la planification sont deux conditions de la mise en œuvre d'une politique publique prenant en compte les besoins des populations.

La Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire du Bénin (DEPONAT), adoptée en juillet 2006, prévoit un certain nombre de documents de planification. Au niveau national :

- le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), qui fixe la vision de l'Etat du territoire national et de son évolution à quinze ans ;
- et les Schémas de services collectifs qui présentent la vision de l'Etat d'un secteur et ses déclinaisons spatiales à un horizon de quinze ans.

La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) a engagé l'élaboration d'un Schéma national d'Aménagement du Territoire intitulé Agenda Spatial.

Afin de formaliser le transfert des informations relatives à ces documents, la DEPONAT a prévu des outils normatifs : les Directives Sectorielles d'Aménagement, à l'attention des ministères sectoriels et des services techniques déconcentrés, et les Directives Territoriales d'Aménagement, à l'attention des communes. Les lignes directrices sectorielles et territoriales sont les pendants non normatifs de ces outils.

La DEPONAT a également prévu des outils de planification à disposition des communes et de leurs intercommunalités : les Schémas Territoriaux d'Aménagement et de Développement (STAD). Il s'agit de l'outil de planification à 15 ans des documents qui présentent la vision prospective et spatiale du Territoire de développement à l'horizon de 15 ans des intercommunalités. Il faut rappeler que le STAD, en l'absence d'une loi en précisant les contours, ne saurait être perçu comme l'outil garantissant la pérennité d'une option de planification (il n'est pas, à l'heure actuelle, un document opposable. De plus, dans la hiérarchie des normes il se situe en dessous des documents communaux puisque la DEPONAT prévoit que chaque commune veille à la conformité de son plan de développement avec le STAD). Le STAD est décliné en Projet de territoire dont l'horizon est de 5 ans. Le Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune établit le diagnostic, la vision à 20 ans des élus du développement de la commune et la programmation qui en découle.

Dans le Borgou, trois communes disposent d'un SDAC : les communes de Kalalè, Pérère et Sinendé.

Des documents de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales sont également prévus par la DEPONAT : le Contrat de Programme Etat-Territoire de Développement, qui fixe des moyens financiers et humains que chaque partie s'engage à mobiliser pour réaliser des objectifs précis de développement humain. Conformément à la DEPONAT et au décret n°2003-374 portant Approbation des statuts de la Délégation à l'Aménagement du Territoire, un Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire (FIAT) devrait être constitué et placé sous le contrôle du Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT). Le FIAT doit corriger les disparités

entre les différents Départements. Il pourra également initier ou compléter le financement de projets ne relevant pas des actions sectorielles classiques, prises en charge par les ministères.

La DAT a développé un Programme National d'Aménagement du territoire (PRONAT) en juillet 2006 et un Document de stratégie Opérationnelle (DSO) en novembre 2009 pour repréciser les modalités contenues dans la DEPONAT. Malgré l'existence de ces documents, les modalités d'élaboration des STAD n'ont pas été précisées. La PRONAT a établi la liste des activités à mener pour parvenir à l'opérationnalisation des STAD, à savoir : la réalisation du guide d'élaboration des projets de territoire, des missions d'appui à l'élaboration des premiers projets de territoire à travers le renforcement des capacités des conseils communaux et des ATD et des administrations préfectorales afin qu'ils soient à même de conduire le processus, l'accompagnement des communes et des administrations préfectorales dans la négociation des contrats de programme Etat-Territoire de développement.

Par ailleurs, la DSO précise que « Les modalités précises d'élaboration des STAD seront définies par une loi sur l'aménagement du territoire ».

Il semble donc que la DAT a conçu un grand nombre d'outils d'aménagement dont l'opérationnalisation tarde. Par ailleurs, l'Union européenne a mené un processus avec la DAT, qui a conduit à la tenue d'un atelier le 17 février 2010, pour questionner la DAT sur la place laissée à la démarche ascendante dans l'élaboration de l'Agenda Spatial. En effet, l'UE a noté un certain manque de concertation dans la méthodologie d'élaboration des documents de planification. Ni la PRONAT, ni le DSO n'ont abordé la question de la démarche ascendante. Ce questionnement étant lancé, le plaidoyer des structures intercommunales ayant d'ores et déjà élaboré leur vision à 25 ans du développement de leur territoire (telle que l'ADeCoB) peut contribuer à faire bouger les lignes.

Par ailleurs, la PONADEC souhaite que l'Etat et les collectivités territoriales du département disposent d'une vision partagée des axes de développement et des besoins d'équipements prioritaires sur le département. La construction de cette vision partagée n'a pas pour objectif d'aboutir à un outil prescriptif pour les acteurs du territoire départemental mais d'organiser une concertation régulière en CDCC pour permettre à chaque acteur de mieux orienter ses propres actions et de mieux les articuler avec celles des autres. Cette vision partagée devrait être traduite sous forme cartographique simple. Ce mode de concertation doit ouvrir la voie à une contractualisation Etat-collectivité.

2.1.3.2 Les opérations d'aménagements

Une opération d'aménagement implique que l'aménagement soit non seulement projeté, mais aussi que sa mise en œuvre soit organisée : la collectivité publique se donne les moyens de transformer l'espace en agissant sur l'appropriation du sol, et en en modifiant la valeur, en agissant sur l'équipement du périmètre à encourager. Elle ne se contente pas de planifier, de réglementer et d'encourager, elle passe aux actes en expropriant, démolissant, restructurant l'espace public... L'aménagement est un ensemble de tâches très diverses. Les communes du Borgou ne disposent pas d'équipes de techniciens à même d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement. Au stade de la conception comme celui de la réalisation d'un aménagement conséquent, la commune a besoin d'un assistant à maîtrise d'aménagement qui peut être soit une sorte de secrétaire, qui conduit la procédure, fait les papiers, soit un concepteur permanent qui oriente l'évolution du projet, participe aux négociations, s'efforce de maintenir le cap. Le recours à un opérateur permet par la suite la mise en œuvre du projet.

Renforcer les équipes de techniciens communaux pour que la commune s'approprie davantage sa compétence en aménagement, urbanisme et développement économique, passe par leur

renforcement dans la capacité de supervision d'une mission d'assistance à maîtrise d'aménagement.

2.1.4 L'intercommunalité et la maîtrise d'ouvrage déléguée

En l'absence d'une loi sur l'intercommunalité (celle-ci date de 2009), les communes, appuyées parfois en ce sens par les PTF et outillées méthodologiquement par la DAT, ont entrepris de se regrouper sous forme associative. Par ailleurs, la plupart des départements ont connu la mise en place d'associations des communes. Ces deux démarches reposent sur des AG (appelées Conseil de territoires pour les EDP) qui comportent à fois des élus et des représentants de la société civile et des opérateurs économiques de chaque territoire.

La loi sur les EPCI de 2009 a soulevé la difficulté de ces intercommunalités naissantes à se conformer à ce nouveau cadre. Pour autant, cette loi n'ôte pas aux communes le droit de se regrouper au sein d'association (loi 1901). Dès lors, deux options sont possibles pour les structures intercommunales existantes : demeurer associatives ou se structurer en EPCI. Le présent rapport propose des pistes d'analyse pour que chacune fasse un choix en fonction du rôle qu'elle s'assigne.

Au niveau du Borgou, il ressort de l'évaluation conduite à la demande du MDGLAT que les EDP actuels ne sont pas encore en mesure de s'intégrer sous forme d'EPCI². L'ADECOB a pour sa part organisé un forum pour poser la problématique de sa transformation en EPCI.

2.1.4.1 les EDP

Grâce à l'appui du programme ASGoL, trois EDP ont pu être installés en décembre 2009. Il s'agit du territoire Oly (Kalalé, Nikki, Pèrèrè), du territoire de l'Ouémé Supérieur (Parakou, Tchaourou, N'Dali) et du territoire Ouénou Bénou (Sinendé, Bembéréké). Chacun des 3 conseils de territoire a tenu deux séances mais n'a pas élaboré de vision partagée pour leur territoire.

Le regroupement en EDP préconisé par ASGoL 1 reposait sur le postulat que les communes ne sont pas à même d'assurer la maîtrise d'ouvrage pour des équipements complexes. En cela, il conviendrait de les associer au sein d'intercommunalités dotées d'un bras technique puissant pouvant assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD). Ce postulat appelle trois questions :

- Quel statut doit avoir l'EDP pour assurer la MOD ?
- La vocation première de l'EDP (telle que conçue par le LARES et reprise par la DAT) est-elle l'exercice de la MOD ?
- La MOD est-elle plus efficace que la maîtrise d'ouvrage communale (MOC) ?

MOD et statut de l'EDP

La loi 2009-17 du 19 mai 2009 sur l'intercommunalité instaure trois types d'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) : la communauté d'agglomération, la communauté de ville et la communauté de communes. Pour ces trois types d'EPCI, la loi prévoit que toutes les compétences sont transférables, hormis les compétences déléguées.

² MDGLAAT, *Etude sur une stratégie nationale de mise en conformité des structures intercommunales actuelles avec les dispositions de la loi sur l'intercommunalité*, novembre 2010, 97 p.

En l'absence de décrets d'application, la portée de cette loi demeure floue, c'est pourquoi nous nous référons, pour analyser cette loi, à une étude commanditée par la coopération suisse : *Analyse juridique et technique de la maîtrise d'ouvrage communale dans le Borgou*, produite par COLTER ingénierie-conseil en octobre 2010. Cette étude souligne que la maîtrise d'ouvrage communale ne peut être déléguée à une association, ce qui aurait pu être envisageable avant la loi sur l'intercommunalité. La loi sur l'intercommunalité n'ôte pas pour autant aux communes la possibilité de se grouper sous statut associatif mais ces associations ne sauraient bénéficier de transfert de fonds publics.

En l'absence de décret d'application venant préciser la loi sur l'intercommunalité et le fonctionnement des EPCI, l'étude menée par COLTER³ recommande de concentrer ses efforts sur l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale.

MOD et vocation de l'EDP

Le Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale (LARES) a proposé à titre indicatif des territoires reposant sur des réalités (culturelles, sociales, géographiques) communes, assez proches dans leur esprit d'une forme souple d'intercommunalité de développement, existant en France sous le nom de pays. Le pays est un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale dont les communes qui le composent élaborent un projet commun de développement. Le pays définit son projet de territoire, qui est l'expression d'une vision prospective partagée. Il identifie les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Il constitue ainsi un cadre de référence pour tous les acteurs du territoire quel que soit leur statut pour initier et développer leurs initiatives. (Source: etd - <http://www.projetdeterritoire.com>) Cf. : annexe 3 : le pays dans le droit français

Le pays diffère de l'EPCI car il n'a pas vocation à assumer des compétences qui lui seraient déléguées par les communes. Il n'est pas une intercommunalité de gestion mais une intercommunalité de projet. C'est pourquoi les deux types d'intercommunalité existent en France.

MOD et MOC

Le ministère de la Décentralisation souhaite une transformation de tous les EDP en EPCI et a commandité à cet effet une « étude sur une stratégie nationale de mise en conformité des structures intercommunales actuelles avec les dispositions de la loi sur l'intercommunalité », en novembre 2010. Elle révèle qu'aucune commune, à ce jour, n'est véritablement prête pour le transfert d'une compétence à une structure intercommunale (exception faite des communes de Kouandé, Kérou et Péhunco, qui souhaitent engager leur EDP (les 2KP) dans cette voie). C'est également l'analyse proposée par certains des PTF rencontrés, notamment la Coopération technique belge (CTB). La promotion d'une maîtrise d'ouvrage déléguée nécessitera le temps de la clarification juridique et de l'adhésion politique.

A l'inverse, le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale est une voie pouvant s'avérer encourageante, à l'instar de ce que révèle le dispositif d'appui à la MOC proposé par la CTB aux communes de l'Atacora-Donga et du Mono-Couffo (assistants techniques faisant un point régulier avec les services communaux, pointant les erreurs éventuelles et arrêtant « un plan-progrès », présenté au maire). La CTB constate une amélioration réelle de la MOC dans ce cadre.

³ Bureau de la coopération suisse au Bénin, MDGLAAT, COLTER Ingénierie-Conseils, *Analyse juridique et technique de la maîtrise d'ouvrage communale dans le Borgou, (version définitive)*, octobre 2010, 15 p.

Par ailleurs, si l'ouvrage à réaliser est trop complexe, la commune peut travailler avec une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). L'assistant est alors le prestataire de la commune pour la réalisation de conseil et d'études en rapport direct avec la maîtrise d'ouvrage. Son rôle ne se limite pas à l'ingénierie mais peut porter sur les domaines de la planification, du financement ou du phasage d'une réalisation. Le recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage est une solution intéressante mais nécessite d'être cadrée par des termes de référence précis et suivie de façon exigeante par la commune. L'avantage, par rapport à une équipe renforcée de MOD, est que les compétences peuvent être ciblées pour chaque problématique. Financée en investissement, l'AMO peut plus aisément trouver des financements. Cette solution pourrait s'avérer moins onéreuse qu'un service technique renforcé mutualisé à deux ou trois communes.

2.1.4.2 L'ADeCOB

Avant même que les EDP ne soient formalisés, un autre territoire intercommunal a émergé : l'Association de Développement des Communes du Borgou (ADeCOB). L'ADeCOB est conçue initialement comme une structure politique de lobbying et de plaidoyer. Les plaidoyers conduits au bénéfice d'une commune ou d'une autre aident les élus siégeant dans son AG à se forger une culture de la solidarité entre les communes. De plus, dans le cadre de ASREL, l'ADeCOB a dégagé une vision partagée du devenir de son territoire. Une charte du développement économique local est en cours de finalisation, elle devrait être signée par les maires des huit communes. Elle devrait constituer le référentiel sur lequel devraient s'inscrire les programmes d'interventions à court et moyen terme.

Le cadre d'harmonisation du développement que se veut être cette charte est à nuancer :

- Elaborée de façon technique avant d'être soumise à l'approbation politique au cours d'un Forum sur le Développement Economique Local le 19 décembre 2010, la charte n'est pas le fruit d'un travail collectif. Ceci explique l'ajournement de la signature de cette charte. Une démarche de reformulation et de réappropriation de la charte en AG de l'ADeCOB serait une étape nécessaire pour susciter l'adhésion des élus à ce document.
- Compte tenu de son horizon (25 ans), l'adhésion politique ne suffit pas à garantir la portée à long terme de la charte. Il est prévu que la charte soit rendue opposable par la tutelle, ce qui est contradictoire avec la nature même de ce document reposant sur la libre adhésion. C'est pourquoi les ambitions d'une charte partagée prendront plus de poids si elles sont cartographiées dans des documents de planification (STAD). De plus, l'existence d'outils de planification ouvrirait la voie à la contractualisation avec l'Etat pour l'atteinte des objectifs identifiés.

Par ailleurs, l'ADeCOB a envisagé d'avoir la délégation de maîtrise d'ouvrage des communes. La réflexion tous azimuts et sans cadrage explique en partie que l'engouement des élus peinent à se concrétiser par le paiement de cotisations ou par la tenue de l'ensemble des réunions statutaires prévues. Un travail sur les ambitions, leur formalisation et les outils juridiques appropriés est à conduire, afin d'éviter la dispersion.

2.1.5 Mobilisation des ressources

Comme le montre le rapport d'évaluation, souvent les performances en matière de mobilisation des ressources des collectivités locales relèvent plus du cadre national de la décentralisation que des efforts internes propres ; une décision de politique nationale pouvant annihiler une décennie d'efforts. Cet axe est intéressant à plus d'un titre et fait référence aux pesanteurs dues au cadre national de la décentralisation. En effet, malgré l'adoption des Textes d'orientation de la

décentralisation (TOD) au Bénin, il est important de maintenir une veille sur la législation existante et à venir afin de s'assurer de leur conformité à celles de la décentralisation⁴.

Concrètement, la situation se présente comme suit :

- Les recettes fiscales locales sont les suivantes : impôts fonciers, patentes et licences, qui représentent 90% des recettes. Les autres recettes sont : les taxes sur les carrières, la publicité, les taxis à 2 et 4 roues, et la Taxe de développement Locale (TDL).

Les recettes rétrocédées sont composées des reversements des impôts centraux aux communes : 3% de la TVA perçue par les douanes et la taxe de voirie.

Les subventions de l'État sont de 4 types : la subvention d'équilibre, la subvention salariale, la subvention de substitution à la taxe civique et le Fonds de Solidarité Intercommunale. Depuis 2008, l'Etat béninois et les partenaires techniques ont mis en place le Fonds d'appui au Développement des Communes, le FADEC.

Malgré l'existence d'une myriade d'impôts, on constate une faible mobilisation des ressources propres des communes qui comptent sur les appuis des PTF et les rétrocessions de l'Etat central. De plus, depuis 2009, les ressources des communes ont subi des diminutions du fait que l'Etat a réduit considérablement la base d'imposition du foncier et de la patente et a supprimé la taxe de voirie autrefois rétrocédée aux communes.

- L'analyse des facteurs limitant la mobilisation des ressources locales révèle que les obstacles sont de plusieurs ordres :
 - Les obstacles techniques de détermination et de recouvrement de l'assiette :
 - l'insuffisance de moyens humains et matériels des services de l'assiette et du recouvrement empêche un recensement annuel et exhaustif des contribuables ;
 - la chaîne fiscale est complexe et inadaptée à la dualité de l'économie locale (l'informel) ;
 - les obstacles organisationnels :
 - la faible collaboration entre les institutions responsables de la chaîne fiscale (impôts, trésor, collectivités) ;
 - le recoupement des fichiers cadastraux et fiscaux est rarement effectué ;
 - les obstacles économiques et/ou conjoncturels :
 - le rendement des impôts et taxes locaux est fortement influencé par la capacité contributive des populations (seuil de pauvreté, revenus instables, etc.) ;
 - les obstacles socioculturels et politiques
 - manque de traditions fiscales (notamment sur le foncier) ;
 - confusion sur la destination finale de l'impôt ;
 - insuffisance des campagnes de sensibilisation.
- Un accent particulier doit être porté sur la minimisation de ces obstacles d'une part, mais aussi viser l'élargissement de l'assiette fiscale, l'autre nœud gordien de la mobilisation des ressources, d'autre part. Cet aspect ne relève pas du programme ASGoL pris isolément

⁴ Cf. François Yatta, « Evaluation du programme AGOL phase 1, complément à l'analyse prospective », 13 mars 2011

mais dépend de l'articulation avec des programmes de développement économique tels que le programme ASREL.

2.1.6 Le renforcement des capacités

Les différents enjeux ci-dessus mentionnés renvoient chacun à des questions de renforcement des capacités des agents communaux:

Le renforcement des capacités doit donc s'envisager dans l'action. L'exemple de l'assistance conseil développée par la CTB peut être éclairant. Les conseils dispensés sont ciblés sur les préoccupations réelles de ces agents et mis en pratique dans le même temps, à l'inverse d'une formation théorique. De plus, ce type de formation évite la multiplication des ateliers, qui éloignent les agents de leur poste et nuit au bon accomplissement de leur mission quotidienne. Des formations théoriques bien ciblées ne devraient venir qu'en complément de cette approche.

La maîtrise d'ouvrage communale : si les chefs de services techniques bénéficient d'un nombre important de formations théoriques, cela se fait parfois au détriment de leur temps de présence aux services. Le suivi des chantiers en souffre, et la société civile est parfois amenée à pallier ces insuffisances. Par ailleurs, les renforcements de capacités consistant en la mise à disposition d'outils techniques ciblés (ex-Logiciel Archicad) ont permis une réelle autonomisation et un gain de temps pour ces chefs de service dans la réalisation de leur dossier d'appel d'offres. Mais la commune ne peut pas tout faire et doit apprendre à se faire assister.

Les services fonciers : les recours déposés devant le Médiateur de la République concernent en premier lieu des litiges fonciers. N'étant pas informatisés, les services fonciers ont des difficultés à contrôler les titres de propriétés qui leur sont présentés en cas de cession. La bonne gouvernance communale passe, entre autres, par le renforcement des services dans leurs capacités de suivi des transactions foncières. Son corollaire pourrait être, à terme, la formation des cellules de Social Watch sur les questions foncières (lecture d'un plan de lotissement).

L'aménagement du territoire et le développement économique: les Chefs de service planification et développement local (CSPDL) doivent être renforcés sur les questions prospectives, et de préventions des risques, afin qu'ils soient en mesure d'apporter un éclairage sur les conséquences à moyen et long terme des décisions politiques envisagées (par exemple, la création de nouveaux lotissements). Les CLSPD doivent être aussi renforcés dans la dimension partenariat public privé pour parvenir à la mise en œuvre des infrastructures envisagées par la SPADEL.

La mobilisation des ressources financières : les obstacles techniques et organisationnels mentionnés comme des freins à la mobilisation des ressources peuvent être levés par un travail parallèle avec les services fonciers et les services fiscaux d'une part, et par un travail d'identification du gisement fiscal et d'évaluation de ses potentialités, notamment sur la base des outils méthodologiques proposés par la GIZ.

2.2 Perspectives : le Borgou dans 15 ans

Le programme ASGoL prévoit trois phases de 4 ans chacune. La première, qui finit en juin 2011, est une opportunité de se projeter à court et moyen terme pour éviter le pilotage à vue mais également pour prendre des options stratégiques au regard des défis auxquels le Borgou est confronté. L'exploitation des documents sur le Borgou nous permet de pointer quelques pistes sur quinze ans. Notre horizon se fonde sur les orientations nationales et locales (25 ans pour l'ADeCoB/ASREL, 20 ans pour le document de planification communale, 15 ans pour le STAD -document de planification départementale-, 10 ans pour la PONADEC).

2.2.1 Les filières porteuses de développement économique

L'étude Ecoloc s'est attachée à trouver les principales filières porteuses pour le département du Borgou. Il s'agit en premier de filières agricoles.

La figure suivante résume les principales filières agro-pastorales structurantes par commune.

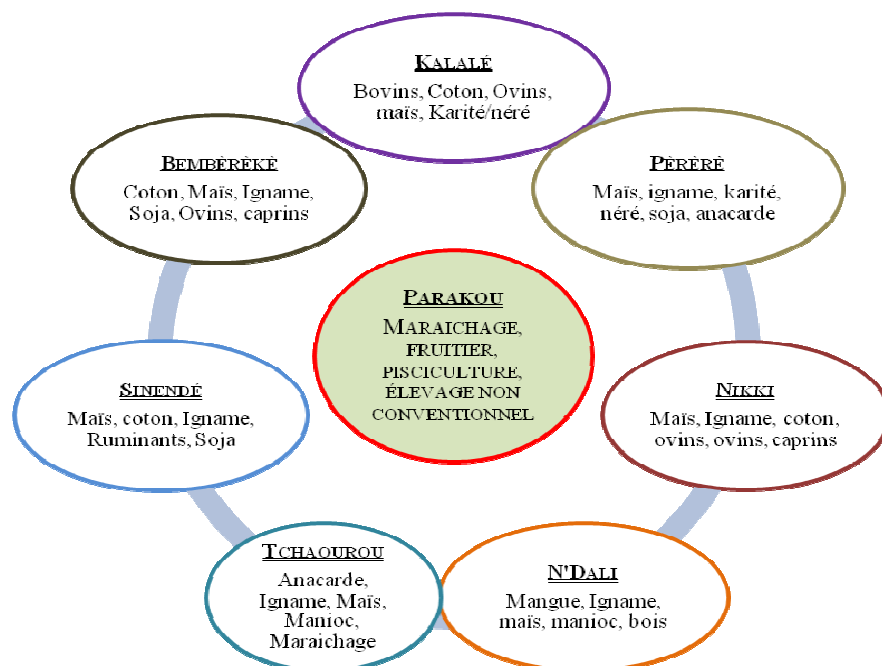


Figure 1 Principales filières agricoles par commune

Le potentiel fiscal : L'ensemble des cultures agro-pastorales de la zone pourrait dégager un maximum de 765 millions de francs CFA de taxes communales, soit une moyenne communale de 95 millions. Tchaourou (134 millions), Nikki (105 millions), Sinendé (102 millions) et Bembèrèkè se révèlent les communes les plus performantes en termes de potentiel fiscal de la TDL. L'igname (277 millions), le karité (108 millions) et le manioc (142 millions) se présentent dans l'ordre d'importance comme les cultures pouvant le plus apporter à la TDL. Ces trois produits pourraient fournir à eux seuls près de 70% des recettes provenant de la TDL.

2.2.2 Filières et activités économiques non agricoles porteuses

Plusieurs activités ont été identifiées notamment dans les domaines tels :

- le commerce général, le petit commerce de divers ;
- l'artisanat alimentaire et la transformation des produits agricoles ;
- l'artisanat d'art relativement bien développé dans la zone d'étude et portant sur le travail du bois, la sculpture, la vannerie, le travail des métaux ;
- les métiers du textile (filature, tissage, couture, broderie, décoration sur tissus) ;
- l'immobilier, la construction des bâtiments et les TP ;
- le tourisme et la culture (Gaani en particulier), l'hôtellerie et la restauration ;
- le transport urbain, intra et intercommunal avec les conducteurs de motos ;
- les autres services, notamment la coiffure, l'exploitation de cabines téléphoniques, les activités de prestations en bureautique (photocopie, saisie, etc.), la blanchisserie (pressing et lavage à sec).

Aussi un accent particulier a-t-il été mis sur le cas de la Gaani comme filière culturelle à promouvoir. De nos jours, elle constitue un événement touristique majeur pour la zone. Elle est célébrée principalement dans la ville de Nikki, mais s'organise chaque année dans plusieurs autres localités (Pèrèrè, N'Dali et Djougou). Le nombre de visiteurs de la Gaani varie entre 50 000 et 150 000 personnes selon les années, dont 50 000 provenant de la commune de Nikki et le reste de l'extérieur.

2.2.3 Accroissement démographique et ses conséquences

L'élaboration des présentes projections s'est fondée sur les statistiques de l'INSAE construites sur plusieurs hypothèses, dont :

- le taux d'accroissement intercensitaire, qui est de 4,37% entre 1992 et 2002 ;
- l'indice synthétique de fécondité, qui passerait de 7,2 enfants par femme en 2002 à 6,4 enfants par femme en 2020 ;
- l'espérance de vie à la naissance : 56,8 ans pour les hommes et 61,3 ans pour les femmes en 2002 ; respectivement 69,1 ans et 74,6 ans en 2020.

Selon ces projections, la population du Borgou aura doublé d'ici à 2025.

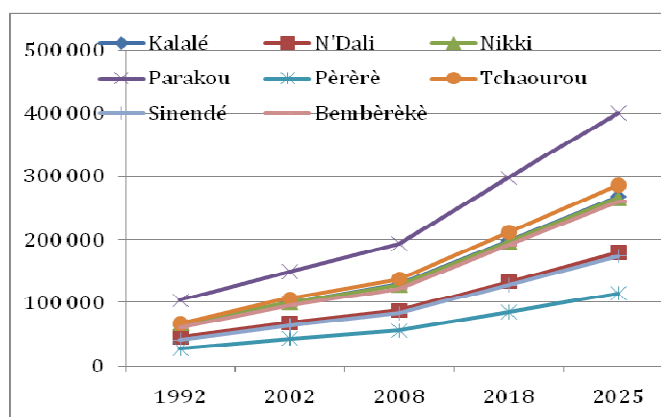


Figure 1 Projection de la population du Borgou par commune

Par ailleurs, il a été évalué pour chacune des communes la population urbaine et celle rurale. Pour ce faire, il a été considéré qu'entre 1992 et 2002 le taux d'urbanisation pour l'ensemble du pays est passé de 35,7% à 38,9%. Or, en 2002 et pour le Département du Borgou, ce taux était le plus élevé (43,4%) après celui de l'Ouémé (43,8%).

L'accroissement urbain par commune :

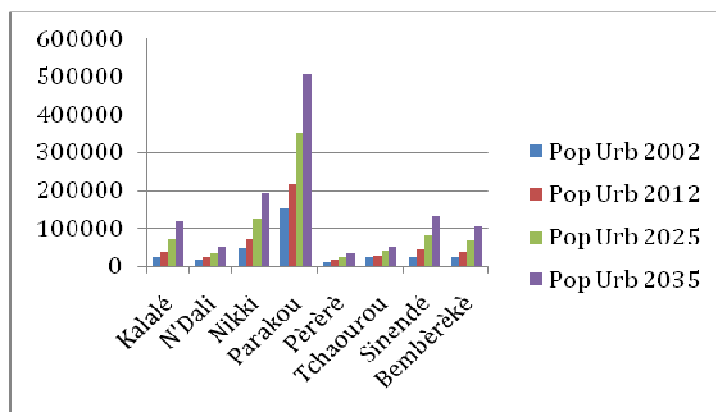


Figure 2 Projection de l'accroissement urbain par commune du Borgou

Considérant le taux d'urbanisation, qui est de 46,6% dans la zone (INSAE, 2002), et prenant en compte la dynamique des agglomérations dites urbaines (ayant au moins 5 000 habitants), on assistera beaucoup plus à un développement rapide de nouveaux centres urbains qu'à un accroissement des centres existants. Les besoins en espace à aménager pour accueillir cette population se présentent comme suit : 32 ha pour Bembéréké, 27 ha pour Kalalé, 20 ha pour N'Dali, 58 ha pour Nikki ; 202 ha pour Parakou, 14 ha pour Pérère, 33 ha pour Sinendé ; 27 ha pour Tchaourou. Il s'agit de besoins importants de terre difficile à trouver dans le contexte actuel des communes dont la situation foncière est caractérisée par l'inexistence de réserves foncières appartenant auxdites communes. De plus, d'autres besoins en espace concernent les équipements, l'agro-industrie, le tourisme et le commerce. Ces équipements, infrastructures et établissements cumulent une superficie estimée à environ 300 ha en moyenne par commune.

2.2.4 Perspective de l'évolution rurale

Faite sur la base des données du dernier RGPH, notamment les populations totales et urbaines de 2002, l'estimation prévoit que :

- la population rurale va presque tripler en 25 ans et quadrupler entre 2002 et 2035 ;
- la population urbaine poursuivra son accroissement dans un rythme similaire, mais avec un taux moins élevé.

Les impacts de l'augmentation de la démographie sur l'économie rurale et les systèmes fonciers ont souvent été lus en termes de réduction des parcelles par actifs⁵, d'extension des terres agricoles entraînant une dégradation des ressources et une baisse de la fertilité, ainsi que l'accroissement des tensions et des conflits. Ce scénario n'est pas juste pour deux raisons essentielles. D'une part, on ne peut attribuer ces conséquences au seul facteur démographique, et d'autre part, il fait l'impasse sur les mécanismes d'adaptation et de régulation dont font preuve les unités d'exploitation.

Malheureusement, dans le cadre de cette mission, les études auxquelles nous avons pu accéder ne reposent pas sur une analyse précise des dynamiques agricoles et foncières. Ce que nous pouvons proposer ici, ce sont les facteurs et les dynamiques récurrentes observés en contexte rural ouest-africain.⁶

En matière de dérégulation, l'accroissement de la démographie et les changements environnementaux ne fournissent qu'un contexte. Ils ne sont pas des facteurs clés de dérèglement des systèmes agricoles et fonciers ruraux africains. C'est la combinaison des dispositifs légaux et des projets de développement contradictoires ainsi que des politiques publiques et des dynamiques économiques inéquitables (marchandisation, investissements internationaux) qui constituent un facteur clé de dérégulation en milieu rural africain.

Ainsi, dans le contexte du Borgou, c'est une attention toute particulière qu'il faudra porter à la cohérence des dispositifs légaux et des projets agricoles ainsi qu'aux politiques publiques et économiques pouvant contribuer à l'inéquité entre urbains et ruraux, migrants et natifs, envers les femmes et les jeunes.

⁵ L'idée d'actifs pose problème dans le contexte rural ouest-africain, puisque, d'une part, les unités d'exploitation et de gestion ne correspondent que très rarement et que, d'autre part, ces unités sont collectives.

⁶ Voir Le Meur & Hochet, 2010, 'Property relations by other Means : Conflicts over Drylands Resources in Benin and Mali', *European Journal of Development Research*, 22 : 643-649. Voir également, Lavigne Delville, Ph. & Karsenty, A., 1998, « Des dynamiques plurielles », in Lavigne Delville, Ph. (dir) *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris : Karthala. 215-242.

D'autre part, en matière d'adaptation il s'agira de porter une attention sur les évolutions locales des systèmes de culture et sur les formes d'organisation du travail pour les soutenir. Également, les acteurs du monde paysan ouest-africain adaptent le contexte de la production agricole en faisant évoluer en pratique l'environnement économique, en introduisant de nouvelles cultures, de nouvelles techniques, en faisant évoluer les modes de gestion foncière et les structures de production. Ces axes d'innovation observés sur le long terme apparaissent en pratique dès lors que des politiques publiques ou des projets de développement ne viennent pas perturber ces innovations pratiques, longues et souvent discrètes. Il s'agira ainsi de veiller à ce que les politiques publiques et les projets de développement ne bloquent pas les possibilités matérielles de l'innovation par les paysans.

L'idée selon laquelle l'accroissement démographique implique mécaniquement des perturbations dans le monde agricole est depuis longtemps réfutée. Les ruraux sont capables d'innovations pratiques et les systèmes fonciers coutumiers ne sont pas un frein à l'intensification. C'est la capacité des décideurs et des projets à caractériser les trajectoires locales et à les appuyer au bon moment qui manque le plus et sur laquelle il s'agira de travailler.

2.2.5 Les enjeux

Les données des comptes économiques du département montrent que le secteur agricole est le principal moteur de l'économie locale, avec un effet multiplicateur estimé à au moins 9.

Il est important de réfléchir à quatre niveaux :

- accompagner les évolutions locales en matière de gestion foncière en sachant que les droits coutumiers ne sont pas un frein à l'intensification et qu'il n'y a pas en la matière de « recette » unique ;
- appuyer les évolutions locales en matière de système de culture, d'organisation du travail, d'introduction de nouvelles cultures et de nouvelles techniques - notamment en matière de maîtrise de l'eau ;
- développer d'autres secteurs économiques (notamment celui de la transformation agro-alimentaire) pour résorber le surplus de main-d'œuvre dû à l'accroissement de la population rurale ;
- apprêter les villes à l'accueil de nouveaux habitants avec tous les problèmes et défis sociaux, d'équipement et d'aménagement que cela comporte : les immigrants venant du milieu rural où la terre, premier facteur de production, est "finie".

2.3 Identifier des acteurs porteurs de changements qualitatifs au niveau du Borgou

Les acteurs porteurs de changement peuvent émaner de plusieurs origines : des dynamiques endogènes peuvent évoluer d'elles-mêmes et devenir des organisations de la société civile (OSC) capables de négociation, de proposition, de lobby et d'interpellation.

D'autres dynamiques peuvent avoir été suscitées, impulsées et renforcées et devenir tout aussi capables de remplir les mêmes fonctions que les organisations endogènes.

Par ailleurs, une troisième catégorie peut être une représentation locale d'acteurs de changement agissant depuis le niveau national.

Chacune de ces trois catégories peut jouer un rôle significatif en termes de portage d'actions. Ce qui importe, c'est la capacité de l'acteur à influencer son milieu et à mener des actions pérennes socialement utiles et en synergie avec les autres.

■ Les forces d'interpellation

Les cellules de contrôle citoyen de l'action publique : Les Cellules Social Watch sont acteurs porteurs de changement : reddition des comptes, participation aux conseils municipaux, participation aux cadres de concertation, suivi de la qualité des chantiers, émissions radio, conférences publiques, médiation ponctuelle dans les relations entre agents et usagers du service public (santé et éducation). Le suivi de la qualité des relations agents et usagers est à approfondir. Un suivi sectoriel à travers des appréciations citoyennes de la qualité augmenterait également l'impact des cellules Social Watch sur le service public.

Les radios communautaires peuvent être un outil de contre-pouvoir intéressant à condition qu'elles conservent leur indépendance par rapport aux autorités communales qui sont souvent leurs clientes.

■ Les associations intervenant sur des champs de compétences de la commune et les associations socioprofessionnelles

De nombreuses associations interviennent dans des champs de compétences des communes. Certaines ont été appuyées par d'autres programmes de la coopération suisse, telles les associations de mutuelles de santé, les ONG délivrant des cours d'alphabétisation.

Ces associations ont besoin d'une reconnaissance de la commune pour être mieux légitimées. La commune a également intérêt à leur apporter un soutien en contrepartie de la prise en compte de certaines attentes qui lui sont propres.

De la même façon, les associations socioprofessionnelles (Union Départementale des Producteurs de Coton, Union des Chambres Interprofessionnelles des Métiers du Borgou...) sont des acteurs qui doivent contribuer à la mise en œuvre de la politique de développement économique souhaitée par la commune ou son intercommunalité (et notamment les recommandations issues d'Ecoloc). Les modes de partenariat public-privé entre acteurs publics et acteurs économiques sont à définir.

■ Les acteurs institutionnels

L'ADeCoB semble être un espace intercommunal dans lequel se dégage un sentiment d'appartenance à un territoire commun, porteur d'intérêts partagés. Que ce soient les élus ou les techniciens rencontrés, tous semblent placer beaucoup d'espoirs dans cette structure. Il convient néanmoins de bien définir son rôle et sa portée et d'asseoir son financement.

Les **femmes élues conseillères** sont des acteurs porteurs de changement, notamment à travers l'**UFEC/ABC**. Toutefois, c'est encore un acteur à soutenir.

Le **MCA** a entrepris un travail de sécurisation du foncier rural à l'échelle nationale. Le Borgou compte plusieurs sites pilotes. Ces politiques foncières peuvent entrer en contradiction avec les enjeux relevés dans la partie sur les perspectives de l'évolution rurale (2.2.4)

2.4 Proposer des pistes pour la consolidation des dynamiques identifiées dans le Borgou

La remontée des attentes villageoises au niveau de la commune au moyen des assemblées villageoises, l'établissement d'une base de données sur le patrimoine de la commune, la mise en place des cadres de concertation au niveau arrondissement (CA) et commune (CCAC) est à poursuivre. L'enjeu est de pérenniser ces cadres, de mettre à jour les attentes villageoises annuellement ainsi que les bases de données. Deux types d'appuis sont nécessaires : l'un, institutionnel, l'autre, sur la base d'un programme d'action mis en cohérence avec les objectifs d'ASGoI 2.

La volonté des équipes communales de mieux prendre en compte les attentes villageoises est à renforcer. On constate que dans les PAI 2010 il y a une concordance avec les attentes villageoises qui varient de 30% à 80% selon les communes. Toutefois les budgets communaux semblent encore échapper à ce processus. Or, les conseils municipaux peuvent avoir une marge de manœuvre entre les documents stratégiques (PDC, PAI) et le budget communal.

La promotion des femmes élues conseillères, le renforcement de leur leadership sont à poursuivre. Il faut également favoriser l'autonomisation de l'UFEC /ABC.

La reddition des comptes est actuellement appréciée des maires et des équipes communales (notamment à Sinendé). Mais c'est un processus à consolider car certains maires ont encore des appréhensions (N'Dali, Pèrèrè). Toutefois, la fréquence actuelle des rencontres est contraignante et pourrait être ramenée à 2 par année.

Un début de prise de conscience des populations sur leur droit à exiger la qualité des services auprès de la commune. Le mécanisme est à approfondir et à consolider avec un suivi citoyen de la qualité des secteurs prioritaires pour les populations (eau, éducation, santé...).

La volonté d'organiser le développement économique et l'aménagement du territoire au niveau de l'ADeCoB. Au sein de cette association les élus se construisent une vision partagée des enjeux qui traversent le Borgou. Mais tout cela est encore à asseoir sur des choix et des projets concrets.

Le renforcement des capacités est à poursuivre dans le sens de la formation dans l'action, d'une part, et dans la capacité de supervision de mission d'AMO.

3 PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR LE

PROGRAMME – *tirer les enseignements principaux et les potentiels qui méritent d'être poursuivis dans un futur programme (processus institutionnels, partenariat...)*

3.1 Enseignements de la première phase ASGoL

Les enseignements à tirer de la première phase d'ASGoL sont :

- La nécessité de capitaliser :

- Pour asseoir un nouveau programme il serait nécessaire de capitaliser sérieusement et avec précision les outils (base de données, techniques d'animation des assemblées villageoises), les dispositifs (concertation, suivi citoyen) et les dynamiques porteuses installées (prise en compte des attentes villageoises, ADeCoB, suivi citoyen de la qualité) de façon à ne pas recommencer ce qui est acquis, et à consolider ou abandonner ce qui doit l'être.
- Par ailleurs, le programme ASGoL a beaucoup investi en renforcement des compétences des équipes communales. Avant de démarrer un nouveau projet un bilan de compétences des équipes techniques est nécessaire pour évaluer le niveau de la maîtrise d'ouvrage communale.
- Cette capitalisation pourrait aussi faire un point sur l'état de la gouvernance et du service public pour servir de référence au suivi du programme.

- Un besoin de suivi des effets/appréciation citoyenne de la qualité

Le futur programme devrait mettre en place un dispositif de suivi des effets de son action sur l'amélioration du service public de base et de la gouvernance. Compte tenu des objectifs du programme et du dispositif Social Watch présent dans les communes, on

pourrait lier suivi des effets et contrôle citoyen. Ce dispositif devra être léger et transférable aux communes et aux OSC pour être le support d'un dialogue politique ; on travaillera à deux niveaux simultanément :

- i) le suivi de l'action des responsables municipaux et des services techniques (qu'ont-ils fait pour prendre en charge les problèmes soulevés lors du forum ou du CCAC ?) ;
- ii) le suivi de l'amélioration du service public à partir de l'appréciation des usagers. Il s'agit de s'approprier la méthode « Community Score Cards » (développé dans la santé par la Banque mondiale). Un panel d'usagers animé par la cellule Social Watch élabore des indicateurs relatifs aux secteurs traités par le programme pour faire le point sur leur qualité.

Les effets de l'action du programme sont ainsi mis en lumière et mesurés par les « bénéficiaires » de cette action à l'occasion d'un processus de reddition des comptes et de veille citoyenne.

- Le renforcement de la mobilisation des ressources

La mobilisation des ressources dans les communes a été un point faible du programme ASGoL (*cf. Evaluation du programme ASGoL et point 2.1.5 du présent rapport, p. 13*).

- En matière de gouvernance et d'amélioration du service public

La mise en débat des documents stratégiques (PDC, PAI, SDAC, etc.) de la commune et la remontée des attentes villageoises au niveau communal, le suivi et le contrôle citoyens sont à poursuivre et à renforcer. Nous proposons de recentrer le programme autour d'un nombre restreint de services. Ces secteurs sont à choisir par chaque conseil municipal, en tenant compte de son PDC.

Si des choix sont opérés dans des domaines déjà investis par la coopération suisse (santé, éducation, alphabétisation), cela pourrait constituer une opportunité supplémentaire de mise en synergie des interventions de la DDC.

- En matière d'aménagement du territoire et de développement économique

La création de l'ADeCOB a permis d'offrir un cadre à la prospective en matière économique menée par le programme ASREL. ASGoL 2 doit travailler dans le cadre de l'ADeCOB avec les élus communaux pour voir quelles orientations spatiales découlent des principes contenus dans la charte, quels équipements structurants sont à attendre de l'Etat pour son accomplissement. L'élaboration d'un document de planification et un contrat de plan Etat-commune sont des outils pour opérationnaliser les principes de la charte.

3.2 Propositions d'orientations stratégiques

3.2.1 Principes de base

- Mettre l'accent sur les échelles de base : la commune doit être le lieu de concentration des actions opérationnelles et structurantes. Les autres échelles constituent un appui/accompagnement

- Se référer aux modalités d'appui à la déconcentration définies par la PONADEC. La prochaine phase du programme ASGoL choisira un ou deux axes pour étudier avec les services déconcentrés le mode d'intervention. Par exemple, les trois thématiques constitueront les axes autour desquels l'appui à la déconcentration doit s'organiser.
- Travailler à ce que chaque acteur se sente concerné par l'atteinte de l'objectif dont il a la charge. Préciser clairement quels sont les acteurs concernés par l'atteinte de chaque objectif.
- Inscrire dès le départ la coordination, la capitalisation et le suivi des effets ; il faut que les moyens soient prévus à cet effet.
- Prévoir un ancrage institutionnel placé sous l'égide du MDGLAT qui délègue le pilotage opérationnel au Préfet du Borgou, selon le principe de territorialisation du développement préconisé par la PONADEC. Il sera institué un forum de partage périodique (tous les 6 mois par exemple) des avancées, des contraintes et des opportunités du programme, incluant les questions liées à la coordination et au suivi des effets. Ce forum sera l'occasion d'un regard croisé et de débats entre tous les acteurs, du niveau local au national, et fera l'objet d'une synthèse diffusée à l'ensemble des parties prenantes. Une ligne budgétaire sera prévue à cet effet au niveau de la préfecture.
- S'appuyer prioritairement sur les acteurs de changement déjà identifiés dans l'évaluation de la phase 1 du programme ASGoL.
- Prévoir une unité (staff) légère d'animation et d'impulsion qui sera ancrée dans une commune ordinaire ayant un fort potentiel politique et faisant preuve d'engagement fort pour le portage.

3.2.2 Domaines :

- Appui à la gouvernance locale (décentralisation/déconcentration). La gouvernance locale s'entend ici comme l'équilibre des forces entre pouvoir et contre-pouvoir. La mobilisation des ressources propres y contribue.
- Aménagement du territoire : l'élaboration d'un document de planification intercommunal doit utilement étayer les orientations de développement économique retenues.
- Maîtrise d'ouvrage communale. La MOC doit s'entendre dans une vision large qui comporte le faire soi-même (réalisation en régie), le faire-faire (délégation de service public, passation de marché de travaux, d'assistance à maîtrise d'ouvrage). Il faut également que les autorités municipales comprennent et acceptent que d'autres acteurs tels que des associations ou des acteurs socioprofessionnels interviennent sur des champs de compétences relevant également de la mairie. On peut appeler cette approche le « laisser-faire ». Sur ce dernier point, la position de la mairie, selon une typologie proposée par l'AITEC⁷, peut être :

⁷ Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs, Petit guide de maîtrise d'ouvrage communale et urbaine en Afrique, juillet 1998, 44 p.

- Le laisser-faire total : telle association assure telle activité relevant du secteur de la santé ou de l'éducation, que l'autorité communale suit avec intérêt mais en s'abstenant de toute intervention.
- Le laisser-faire réglementé : l'autorité intervient pour réglementer certaines activités ou manifestations, notamment compte tenu de sa compétence en matière de sécurité publique.
- Le laisser-faire aidé : l'autorité communale apporte une aide (allocation d'un local, subvention...) contre l'engagement de ladite association de travailler conformément à certaines attentes de la mairie, par exemple en termes d'élargissement du champ d'action, de politique tarifaire, d'implantation dans tels ou tels quartiers.

Dans cette acceptation large, la MOC s'inscrira dans une bonne complémentarité des autres programmes conduits par la coopération suisse dans le Borgou.

3.2.3 Localisation :

Deux options sont envisageables pour la localisation du futur programme : soit rester concentré dans les 7 communes ordinaires du Borgou, soit se déployer sur l'étendue du territoire national.

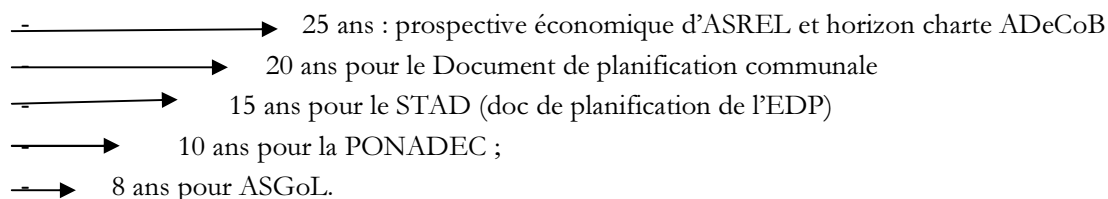
Se déployer sur toute l'étendue du territoire national : c'est une demande de l'Etat qui désire une meilleure prise en compte de toutes les communes, donc une plus grande égalité de traitement. La coopération allemande a commencé à se conformer à cette attente, en élargissant son intervention dans 25 communes réparties sur l'ensemble du territoire national (choisies selon des critères de gouvernance dans l'utilisation du FADeC), tout en maintenant une présence dans l'Atacora-Donga. Cette option permettrait de se conformer à la Déclaration de Paris.

Rester concentré dans le Borgou : cette option permet de poursuivre sur la base de quelques décennies d'expériences avec une connaissance du terrain, et, pour le programme ASGoL, de consolider des acquis de la première phase. La volonté de travailler sur l'aménagement du territoire nécessite l'intervention sur une zone ayant une continuité territoriale. Par ailleurs, on constate que les partenaires bilatéraux ont acté la présence de la coopération suisse dans le Borgou pour éviter de s'y déployer eux-mêmes. Abandonner le Borgou ne peut donc se faire que d'une façon concertée avec les autres PTF, pour que la zone ne soit pas délaissée. Enfin, et compte tenu du budget alloué au programme, se déployer sur tout le territoire national, et ce quel que soit le nombre de communes retenu, aurait un coût logistique qui réduirait l'efficacité de l'intervention.

Par ailleurs, le choix de poursuivre dans le Borgou implique la prise en compte d'une vision globale en matière de développement local. En effet, la polarisation du développement autour de la commune de Parakou et son influence sur son hinterland ne peuvent être ignorées. La phase 2 peut se limiter aux sept communes ordinaires pour les volets gouvernance et maîtrise d'ouvrage, mais doit inclure Parakou pour le volet aménagement du territoire et développement économique, à l'instar de ce qui a été fait dans la première phase et dans le programme ASREL.

3.2.4 Stratégie spatio-temporelle

Plusieurs horizons temporels sont perceptibles.



Il est proposé de se projeter à 15 ans, date à laquelle on devrait assister au dédoublement de la population du Borgou (source ASREL). L'objectif est de préparer les communes à l'enjeu démographique, dans le cadre des dispositions des politiques nationales, quelle que soit leur échéance.

3.2.5 Ancrage local dans le Borgou

Tableau n°1 : Points d'ancrage des actions du programme ASGoL2 ?

Domaines Ancrage	Gouvernance locale (équilibre des forces) et mobilisation des ressources	Maîtrise d'ouvrage	Aménagement du territoire et développement économique
<u>Commune</u> Conseil et exécutif communaux	Recueil des attentes des populations Redevabilité, reddition des comptes Cadre de concertation avec les OSC, opérateurs économiques, services déconcentrés Lieu d'atterrissage de toutes les politiques publiques Echelon de base de la mobilisation des ressources	Plein exercice de la compétence : faire soi-même, faire-faire, laisser-faire Opportunité de déléguer la M.O ou non Opportunité de se faire assister ou non dans l'exercice de la MOC	Identification des besoins à la base Echelon de base de mise en œuvre des réalisations Echelle d'élaboration des SDAC
OSC	Contrôle citoyen de l'action publique	Contrôle de la qualité du service public	Participation à l'enquête publique Interpellation
Citoyens	Actes citoyens et sens civique	Usagers (panel et interpellation)	Recours
EDP	Représentation de la société civile, des opérateurs économiques et des élus municipaux au sein du conseil de territoire Possibilité de mutualiser des missions d'assistance au profit des communes	Opportunité de mutualisation des moyens et compétences pour des maîtrises d'ouvrage complexes Possibilité de définir des projets intercommunaux et maîtrise d'ouvrage rapprochée Possibilité de mutualiser des missions d'assistance au profit des communes	Mutualisation de la gestion des services OU Projet de développement partagé Mise en commun de ressources partagées Echelle d'élaboration des STAD Possibilité de mutualiser des missions d'assistance au profit des communes

Domaines Ancrage	Gouvernance locale (équilibre des forces) et mobilisation des ressources	Maitrise d'ouvrage	Aménagement du territoire et développement économique
ADeCoB	Représentation de la société civile, des opérateurs économiques et des élus municipaux au sein de l'AG ADeCOB Outil de renforcement de la gouvernance locale Plaidoyer Possibilité de mutualiser des missions d'assistance au profit des communes	Outil de renforcement des capacités communales Opportunité d'instruire les demandes de financement au profit des communes Plaidoyer pour une maîtrise d'ouvrage communale pleine et entière Possibilité de mettre en place des groupes de travail intercommunaux thématiques pour une mise en cohérence des ouvrages réalisés dans un même champ d'action par les différentes communes Possibilité de mutualiser des missions d'assistance au profit des communes	Plaidoyer au niveau national pour influencer les politiques publiques en faveur des communes et les documents de planification (agenda spatial) Soutien et implication dans la mise en œuvre des stratégies de développement économique. Possibilité de création de commission de travail <i>ad hoc</i> Harmonisation des démarches communales Echelle d'élaboration du STAD Possibilité de développer un service cartographique mutualisé Possibilité de mutualiser des missions d'assistance au profit des communes
Services déconcentrés	Mobilisation des ressources : services du Trésor, des impôts, du domaine...	Appui et conseils aux communes Normes techniques sectorielles	Assistance conseil en matière de normes Mise à disposition de données statistiques et spatiales
Préfecture	Coordination des services déconcentrés Arbitrage et régulation des conflits locaux Contrôle de la légalité et du respect des normes Conseil et assistance technique	Coordination des services déconcentrés Contrôle de la légalité et du respect des normes Conseil et assistance technique	Coordination des services déconcentrés Contrôle de légalité Assistance conseil CCDC cadre de concertation et d'harmonisation des politiques sectorielles et municipales Possibilité de contractualiser avec l'Etat
Ministère MDGLAA T (DGAE- DAT, DGDGL) MCL	Orientation et édiction des politiques Diffusion des textes Conseil et assistance technique Diffusion des acquis au niveau national Relecture des lois Prise en compte des réalités des communes avec leur participation	Orientation et édiction des politiques Diffusion des textes Conseil et assistance technique Diffusion des acquis au niveau national Relecture des lois Prise en compte des réalités des communes avec leur participation	Orientation et édiction des politiques Diffusion des textes Conseil et assistance technique Diffusion des acquis au niveau national Relecture des lois Elaboration de l'agenda spatial Prise en compte des réalités des communes avec leur participation

Les actions du programme doivent être clairement définies à partir des points d'ancrage. Quel que soit le domaine, l'enjeu tourne autour de l'adéquation entre les objectifs du programme et les missions institutionnelles assignées à ce point d'ancrage.

3.2.6 Rayon d'action :

Ce point part du principe que les communes n'ont pas aujourd'hui les capacités d'assumer toutes les compétences qui leur sont transférées et que certaines d'entre elles peuvent être mieux assumées par des instances supra-communales, d'autres, par contre, relèvent de l'échelle communale comme la gestion des services publics de base. Pour renforcer la commune dans la gestion des services publics de base, il peut être intéressant de « spécialiser » chaque échelle sur la vocation qui lui est la pertinente.

Dans ce sens, trois scénarios sont envisageables pour le rayon d'actions du programme ASGoL. Quel que soit le scénario envisagé, il s'agit de centrer l'action du programme sur la MOC, même si en parallèle l'intercommunalité peut être développée.

- 1- **Le scénario ASGoL2 (poursuite de ASGoL1) :** travailler avec les 7 communes ordinaires et les appuyer sur l'ensemble des axes du précédent programme mais recentré sur les acteurs ayant joué un rôle significatif dans la phase 1 du programme (capitalisation du processus ASGoL1, suivi des effets/appréciation citoyenne de la qualité, gouvernance et services publics, développement économique/mobilisation des ressources locales, aménagement du territoire). Les enseignements tirés de l'évaluation pourraient constituer les principaux axes du programme.
- 2- **Le scénario « entrée par les EDP » (déjà identifié par une précédente étude portant sur la maîtrise d'ouvrage communale au Bénin⁸) :**
 - a. Première variante : il s'agit de la transformation des 3 EDP aboutissant à la création de 3 EPCI qui porteraient chacun une seule des compétences propres des communes en fonction de la spécificité de l'EDP, de la priorité et de la volonté politique des communes associées (milieu fortement politisé). On pourrait aussi envisager un « objet » spécifique distinct des autres et porté par chaque EPCI en fonction de la spécificité thématique, du potentiel de développement et de la capacité organisationnelle et de gestion de l'EDP correspondant parmi les compétences propres et/ou les compétences partagées avec l'Etat (la réalisation et la gestion des équipements marchands ou la réalisation et la gestion des infrastructures de service public ou un projet de territoire, etc.)

L'**avantage** de ce scénario est que ce type d'EPCI de proximité, en plus de la réalisation de sa mission, renforcerait le déficit technique lié à la maîtrise d'ouvrage communale auquel sont confrontées la plupart des communes. Comme **inconvénient**, les EPCI de ce scénario pourraient souffrir du poids de leurs charges sur les communes associées démunies pour la plupart de ressources financières et matérielles. Les frais de fonctionnement seraient élevés. Et comme les décrets d'application de la loi n°2009-017 sont encore inexistants, des actions dans cette direction risquent de coûter beaucoup de temps et de moyens financiers.

⁸ Bureau de la coopération suisse au Bénin, MDGLAAT, COLTER Ingénierie-Conseils, *Analyse juridique et technique de la maîtrise d'ouvrage communale dans le Borgou, (version définitive)*, octobre 2010, 15 p.

Ce scénario est néanmoins porteur d'intérêt compte tenu de la possibilité qu'il offre d'asseoir un processus graduel à partir d'un seul EDP à titre d'émulation pour les autres. Dans ce cas il faut prévoir un mécanisme de contrôle et de veille des deux autres EDP sur le premier. Ce rôle pourrait être joué par l'ADeCoB.

b- Une autre variante de scénario est de renforcer les EDP dans leur vocation d'aire de développement partagé. On reste alors dans le cadre associatif dans l'esprit du « pays » selon la loi française. L'EDP serait dans un premier temps invité à asseoir son projet de territoire, c'est-à-dire sa vision prospective. Il identifie les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Il constitue ainsi un cadre de référence pour tous les acteurs du territoire pour initier et développer leurs initiatives. Il s'articule avec l'ADeCOB pour que son projet de territoire concorde avec la charte de développement local du département et avec les deux autres EDP de la zone. Il contribue à l'harmonisation des documents de planification de chaque commune, voire élabore son propre outil de planification. L'EDP peut se doter d'assistants qui offrent des appuis mutualisés tels que la cartographie, la communication, les études (sans transfert de compétences mais assurés comme des prestations de services).

L'avantage de cette variante est de travailler à l'échelle de l'EDP tout en contournant la difficulté juridique de la délégation de maîtrise d'ouvrage : la maîtrise d'ouvrage reste communale et est renforcée à ce niveau. Tout comme dans la première variante, un processus graduel à partir d'un EDP permet de cibler les actions et de jouer sur l'émulation. Le second avantage est de travailler à une échelle à taille humaine pour les acteurs que sont les opérateurs économiques et les organisations paysannes. Cette vocation de l'EDP s'inscrit dans la lignée de la conception théorisée par le LARES.

L'inconvénient de cette variante est l'absence de levier technique de cet EDP : la concrétisation de ses ambitions passe alors par une bonne mobilisation des parties prenantes, en premier lieu les communes. Tout comme la première variante, l'EDP pourrait souffrir du poids de ses charges sur les communes associées.

- 3- **Le scénario à entrée thématique** : afin d'enclencher une dynamique de développement territorial, il est intéressant de se pencher sur la mise en œuvre d'un des axes transversaux de la SPADEL. (On peut citer l'exemple du tourisme, où la mise en valeur d'un circuit passerait par des réalisations dans différentes communes.) Il peut être proposé en AG de l'ADeCOB une note d'opportunité sur différents axes transversaux pouvant être mis en œuvre.

La thématique choisie sur cette base ferait l'objet de la création d'un groupe de travail intercommunal associant communes, opérateurs économiques, société civile et services déconcentrés *ad hoc*. Des documents graphiques et un programme pluriannuel seraient les outils d'harmonisation élaborés par ce groupe. Les communes assureraient elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage des opérations, elles seraient renforcées dans l'exercice de la MOC. L'ADeCOB offrirait les services mutualisés nécessaires au travail (cartographie, communication) et pourrait le cas échéant faire des plaidoyers pour obtenir les investissements nationaux concourant à la réalisation de l'objectif.

Ce scénario offre **l'avantage** de s'appuyer sur un acteur intercommunal dont la reconnaissance est déjà ancrée. La mutualisation de services à cette échelle permet une plus grande efficacité. La mise en œuvre d'une première thématique transversale pourrait par la suite ouvrir la voie à d'autres axes d'harmonisation. Le groupe de travail intercommunal s'articulerait avec l'organe politique, chargé du lobbying pour le développement économique des communes du Borgou, dont la création, sous l'intitulé de Comité Départemental de Promotion du développement Economique Local (CDPDEL), a été souhaitée lors du forum sur le développement économique du 19 décembre passé. **Comme inconvénient**, ce scénario repose sur un territoire vaste qui peut rendre délicate la mobilisation des acteurs locaux. L'identification d'une thématique transversale qui concerne toutes les communes pourrait également être difficile.

3.2.7 Stratégie :

La stratégie globale de l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale peut être basée sur la formation dans l'action et la mobilisation des ressources financières :

La formation dans l'action nous semble la stratégie la mieux adaptée dans le cadre de l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale. La formation dans l'action constitue un accompagnement des services à chaque étape de mise en œuvre d'un processus pour qu'ils adoptent les bonnes pratiques, qu'ils pourront par la suite reproduire. Cette méthode, alliée à des formations théoriques ciblées, garantit une meilleure appropriation des compétences.

La mobilisation des ressources financières passe par l'élargissement de l'assiette fiscale, l'efficacité du recouvrement et la sécurisation des recettes collectées.

Pour les impôts locaux, il conviendrait d'arriver à la négociation de convention de partenariat avec les services déconcentrés des impôts et du trésor, assorti de contrats d'objectifs d'émission d'avis et de recouvrement d'une part, et la création d'un espace d'échanges entre les services déconcentrés et les services communaux d'autre part.

En ce qui concerne les ressources non fiscales, nous proposons la délégation de gestion de certaines infrastructures marchandes (marchés, gares routières, abattoirs, parking...).

Les différents outils d'aide à la mobilisation dont peut disposer une commune sont : i) un plan programme de mobilisation des ressources locales (trimestriel) et les ajustements de la fiscalité du plan, ii) un plan programme de communication et de sensibilisation, notamment sur la Taxe de Développement Local, iii) une stratégie de renforcement des capacités dans l'action (« coaching »).

Les outils plus complexes pouvant être développés sont : les recensements fiscaux, la mise à jour d'un fichier fiable sur le contribuable, les registres fonciers urbains à actualiser et/ou à consolider et à inscrire avec la gestion des affaires domaniales, logiciel de gestion des finances locales.

3.2.8 Egalité homme/femme : une dynamique transversale

La thématique transversale de l'égalité homme/femme devra être articulée avec chaque axe d'intervention du programme et s'appuyer sur l'UFeC/ABC.

Dans la mise en œuvre de la phase 1 du programme ASGoL, en ce qui concerne le Registre Foncier Urbain (RFU), l'égalité homme/femme a été promue à travers la reconnaissance du droit d'héritage de terre pour les femmes, contrairement aux habitudes coutumières qui réservaient exclusivement ce droit aux hommes. Cette approche rencontre les principes d'égalité homme/femme édictés par le Code de la famille au Bénin. Compte tenu de la dynamique engagée par l'UFeC/ABC, il faut faire jouer le rôle central de promotion de l'équité homme/femme à travers les plaidoyers, le lobbying, l'information (dans les domaines de la vie familiale, l'économie locale, la gestion du foncier, la participation aux instances de décisions) tant au niveau local (quartier, village, arrondissement, commune) qu'au niveau départemental.

Un enjeu important pour ASGoL 2 sera d'envisager la façon d'amener les femmes à prendre en charge des questions d'intérêt général et non pas seulement des questions féminines.

4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Pour que les communes ne demeurent pas des coquilles vides, six enjeux se dégagent : voir p. 3

Les propositions d'orientations stratégiques : la stratégie qui a prévalu pour la première phase conserve toute sa pertinence. Son objectif spécifique (« *La société civile, les opérateurs économiques et les communes se concertent au sein de « territoires de développement » pour fournir des services de bonne qualité et en quantité suffisante, répondant aux besoins des populations* ») doit être reformulé de façon plus précise autour :

- ✓ de la commune comme échelle de la délivrance du service public de base. Les autres échelles constituent un appui/accompagnement.
- ✓ de la qualité du service public qui doit être entendue dans une acceptation large et non dans la vision souvent restrictive des autorités municipales.
- ✓ de son ancrage stratégique au niveau national en concertation pour que les acteurs se sentent concernés par l'atteinte de l'objectif dont ils ont la charge.

Pour une meilleure efficacité, il faudra recentrer l'action autour de 3 thématiques : gouvernance du service public local, maîtrise d'ouvrage communale/mobilisation des ressources, aménagement du territoire/développement économique.

ANNEXES

Annexe 1 : Sigles et acronymes

ADeCOB : Association pour le développement des communes du Bénin
AMO : Assistance à Maîtrise d'Ouvrage
APE : Association des Parents d'Elèves
ASGoL : Appui Suisse au renforcement de la Gouvernance Locale
ASREL : Programme d'Appui Suisse au Renforcement de l'Economie Locale
CCAC : Comité Communal d'Appui-Conseil
CDCC : Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CFA : Communauté Financière de l'Afrique
CNAT : Conseil National d'Aménagement du Territoire
CONAFIL : Commission Nationale des Finances Locales
CSC : Community Score Cards (méthode développée dans la santé par la Banque Mondiale)
CTB : Coopération Technique Belge
CDCC : Comité Départemental de Concertation et de Coordination
DAT : Délégation à l'Aménagement du Territoire
DEPONAT : Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire
DGAE : Direction Générale de l'Administration d'Etat
DSO : Document de Stratégie Opérationnelle pour la mise en œuvre de la DEPONAT
EDP : Espaces de Développement Partagé
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FADeC : Fonds d'appui au Développement des Communes
FDT : Fonds de Développement Territorial
FIAT : Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire
FSI : Fonds de Solidarité Intercommunale
Gaani : Fête traditionnelle annuelle des populations Baatonum, principalement célébrée à Nikki
GIZ : Coopération allemande
Helvetas : Organisme de coopération suisse intervenant dans le secteur de l'eau potable
INSAE : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
MCA : Millenium Challenge Account
MCL : Maison des Collectivités Locales
MDGLAAT : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MOC : Maîtrise d'Ouvrage Communale
MOD : Maîtrise d'Ouvrage Déléguée
ONG : Organisation Non Gouvernementale
OSC : Organisation de la Société Civile
PA3D : Programme d'Appui à la Décentralisation, la Déconcentration et le Développement Local
PAI : Plan Annuel d'Investissement
PDC : Plan de développement Communal
PDM : Partenariat pour le Développement Municipal
PIB : Produit Intérieur Brut
PRONAT : Programme National d'Aménagement du Territoire
RGPH : Recensement Général de la Population et de l'Habitation
SDAC : Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune

SNV : Organisation Néerlandaise de développement
 SOCIAL WATCH : Organisation de la société civile engagée dans la participation citoyenne et le contrôle citoyen de l'action publique
 STAD : Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement
 TDL : Taxe de Développement Local
 TP : Travaux Publics
 TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée
 UE : Union européenne
 UFeC/ABC : Union des Femmes Elues Conseillères Alibori Borgou Collines
 UVS : Unité Villageoise de Santé

Annexe 2 : Termes de référence de l'étude

« Ce mandat s'inscrit dans le cadre de la formulation de la 2^e phase du programme Appui Suisse au renforcement de la Gouvernance Locale (ASGoL) et vient enrichir le processus d'évaluation des résultats de ce programme dont les termes de référence sont en annexe.

L'analyse du contexte de la décentralisation vise à identifier et à analyser les enjeux majeurs du contexte de la décentralisation au Bénin et dans le Borgou. Elle permettra également d'apprécier dans quelle mesure les actions du programme ASGoL ont eu une influence sur ce contexte.

De manière spécifique, il s'agira de :

- Porter un regard sur les mécanismes institutionnels, juridiques, financiers, etc. qui fondent le contexte de la décentralisation au Bénin ;
- Identifier des acteurs porteurs de changements qualitatifs au niveau du Borgou ;
- Proposer des pistes pour la consolidation des dynamiques identifiées dans le Borgou ;
- Tirer les enseignements principaux et les potentiels qui méritent d'être poursuivis dans un futur programme (processus institutionnels, partenariat...);

L'analyse se penchera sur les questions (non exhaustives) telles que :

- Quels enjeux sur le moyen terme ? (aménagement du territoire, finances, formations, etc.) ?
- Quelles capacités de maîtrise d'ouvrage des acteurs communaux ? ;
- Quelle capacité de mobilisation de ressources propres pour le financement du développement local ? ;
- Quelles capacités d'anticipation des dépenses à moyen et long terme induites par les choix à court terme (lutte contre l'étalement urbain, prévention du risque, inondation, etc.) ;
- Quelles capacités à développer l'attractivité économique du territoire (sécurisation foncière, infrastructures de transport, accès des opérateurs aux marchés, etc.). »

Annexe 3 : Méthodologie de l'évaluation

Nous avons conduit cette évaluation selon les méthodes des sciences sociales :

- a. **Revue documentaire (*capitalisation de la littérature sur la déconcentration et la décentralisation au Bénin*) ;**
- b. **Prise de contacts ;**
- c. **Entretiens :**
 - o À Cotonou
 - Le Directeur général de l'Administration d'Etat, M. Gnonlounfoun ;
 - Le point focal ASGoL à la DGAE, M. Lima ;

- Partenaires techniques et financiers en appui à la décentralisation : la GIZ ; M. Komlan et M. Tripolini, la CTB, M Widmer, l'UE, M. Decoux.
- M. Kpatchavi, Université d'Abomey Calavi
- M. Guigma, PDM

O Au niveau local

- Le Secrétaire Permanent de l'ADeCOB, M. Soulé
- Le Médiateur de la République, M. Touré Nouhoun
- La Coordonnateur et le chargé de la fiscalité du PA3D, M. Tossou et M. Kougbadi
- Les chargés de mission du préfet, M. Sarre Djori et M. Gounou
- Le coordonnateur CIDR, M. Yabi, le chargé du genre M. Vissoh
- Le maire de Sinendé, vice-président de l'ADeCOB, M. Sero Yérima
- Le receveur des impôts, M. Houéto

Annexe 4 : Déconcentration et décentralisation au Bénin

La déconcentration

Le dispositif de déconcentration se limite aux préfectures. Celles-ci ont été portées au nombre de douze de manière à faciliter la mise en place des nouvelles communes décentralisées.

Le département, circonscription administrative, n'a ni personnalité juridique ni autonomie financière. Il est placé sous l'autorité d'un préfet qui est le représentant de l'État, et qui a autorité sur tous les services déconcentrés de l'État situés au niveau départemental.

Le préfet a des fonctions obligatoires de tutelle, d'assistance-conseil et de contrôle de légalité envers les communes. L'assistance-conseil consiste à mettre, à titre gratuit ou payant, l'expertise de l'État à la disposition des communes en vue de l'exercice de leurs compétences. Cela se traduit par des rencontres et entretiens informels ; des visites régulières ; des entretiens ; des activités ou des projets spécifiques.

Ce sont les chargés de mission de la préfecture qui prennent en charge une grande partie de l'assistance-conseil. Or, le redéploiement des préfectures et des ressources humaines n'est pas encore en phase avec le redécoupage territoriale du Bénin. Les préfectures gèrent toutes deux départements et ne possédaient jusqu'au 2 février 2011 qu'un seul chargé de mission. Ils ont des compétences reconnues par les communes, mais ont rarement la possibilité matérielle d'exécuter leurs charges - surtout dans les vastes départements du Nord. Ils tendent à se limiter aux tournées annuelles obligatoires du préfet, au contrôle de légalité et aux prestations commandées par les projets de développement.

Sur le terrain, la collaboration entre services déconcentrés et équipe communale varient selon les contextes et surtout selon les personnes. Mais on constate un climat général de défiance. Les services techniques en général se sentent dépossédés de leurs prérogatives au profit de politiciens dont ils doutent des compétences techniques. Par contre, là où il existe des cadres d'échange multi-acteurs alimentés par des problématiques locales en continu (élaboration des PDC, discussion des besoins locaux, élaboration des PAI, etc.), les services déconcentrés jouent leur rôle d'assistance-conseil et de prestation de service.

■ La décentralisation

Au Bénin, la décentralisation est à un seul niveau : celui des communes.

Les collectivités territoriales disposent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (art. 1^{er}, loi n° 97-029 du 15 janvier 1999). Elles sont de droit commun ou à statut particulier.

La commune dispose d'un conseil élu, communal pour la commune ordinaire, municipal pour la commune à statut particulier (art. 1^{er}, loi n° 97-029), lequel élit en son sein le maire et les adjoints de celui-ci (art. 1 et 3, loi n° 97-029). Le maire est à la fois l'exécutif communal et le représentant de l'État sur le territoire communal (pour l'exercice des compétences déléguées). Les communes ont trois types de compétences :

- Les compétences propres aux communes : le développement local, l'aménagement de l'habitat et de l'urbanisme, l'infrastructure, l'équipement et le transport, l'environnement, l'hygiène et l'assainissement, les services marchands et les investissements économiques ;
- Les compétences partagées avec l'État : enseignements primaire et maternel, alphabétisation et éducation des adultes, santé, actions sociale et culturelle ;
- Les compétences déléguées qui relèvent de l'État et dont la loi confère l'exercice aux communes: état civil, police administrative, sécurité, publication et exécution des lois et règlements, organisation des opérations de désignation des membres des organes infracommunaux.

Les communes à statut particulier disposent de compétences supplémentaires.

Les communes sont divisées en arrondissements, subdivisés en quartiers de ville ou en villages. L'arrondissement dispose d'un conseil et d'un chef d'arrondissement (désigné par le conseil communal en son sein autant que possible parmi les conseillers communaux élus sur la liste de l'arrondissement concerné). Le conseil d'arrondissement est composé des chefs de quartiers de villes ou de villages de l'arrondissement. Le Conseil d'arrondissement a des compétences consultatives sur les affaires de l'arrondissement ; les questions qui lui sont soumises par le conseil municipal ; le développement et la bonne administration de l'arrondissement. Le chef d'arrondissement «reçoit délégation du maire en ce qui concerne la réalisation et la gestion des infrastructures de proximité telles que les marchés, les écoles, les places et espaces verts de quartiers et, généralement, tout ce qui concerne l'entretien primaire des équipements locaux, l'hygiène et la salubrité quotidiennes» (art. 30, loi n° 98-005).

Le quartier de ville et le village disposent respectivement d'un conseil de quartier et une assemblée villageoise à vocation exclusivement consultative, et un chef de quartier et de village en charge de l'administration du quartier ou du village.

Annexe 5 : Liste des documents consultés

- *Accord entre la République du Bénin et la Confédération suisse concernant l'« Appui Suisse au Renforcement de la Gouvernance Locale dans le Département du Borgou », Phase1 (01.06.2007-31.05.2011).*
- Assemblée Nationale du Bénin, *Loi n°2009-17 Portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin*, Porto-Novo, 19 mai 2009, 11 p.
- Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs, *Petit guide de maîtrise d'ouvrage communale et urbaine en Afrique*, juillet 1998, 44 p
- Banque Mondiale, *Bénin, Revue des Dépenses Publiques : Renforcer la décentralisation pour améliorer la fourniture de services publics*, Rapport No.58009-BJ, décembre 2010, 155 p.
- Bureau de la coopération suisse au Bénin, *Stratégie de la coopération suisse au Bénin 2008-2012*, Cotonou, décembre 2009, 28 p.
- Bureau de la coopération suisse au Bénin, MDGLAAT, COLTER Ingénierie-Conseils, *Analyse juridique et technique de la maîtrise d'ouvrage communale dans le Borgou, (version définitive)*, octobre 2010, 15 p.

- CHAMBAS, Gérard, *Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne*, Paris, Economica, 2010, 308 p.
- CIDR, *Appui Suisse au Renforcement de la Gouvernance Locale dans le Borgou*, Mission d'appui technique des 18, 26, 27 juin 2009, 7 p.
- CIDR, *ASGoL-Borgou*, Mission de suivi et d'appui méthodologique du 17 au 25 octobre 2010, Aide mémoire, novembre 2010, 15 p.
- CIDR, Michel Barnaud et Omer Thomas, *Aide mémoire de fin de mission ASGoL Borgou*, - Bénin, octobre-novembre-décembre 2008, 14 p.
- CIDR, *Mission d'appui méthodologique ASGoL-Borgou du 18 au 21 mars et du 29 mars au 2 avril 2010*, Aide-mémoire de mission, 14 p.
- CIDR, *Mission d'appui méthodologique ASGoL-Borgou du 26 octobre au 2 novembre 2009*, Rapport de mission, 21 p.
- Cités Unies France, Bénin, Collection « dossier pays », octobre 2010, 126 p.
- Délégation à l'Aménagement du Territoire, Déclaration de politique Nationale d'Aménagement du Territoire, juillet 2006, 114 p.
- Délégation à l'Aménagement du Territoire, Document de Stratégie Opérationnel de Mise en place de la DEPONAT, février 2009, 63 p.
- Délégation à l'Aménagement du Territoire, Programme national d'aménagement du territoire (PRONAT), Cotonou, novembre 2006, 144 p.
- DIALLO Mamadou, *Revue des Dépenses Publiques du Bénin*, Mission de Consultation Eau et Assainissement : Améliorer la fourniture des services d'eau potable et d'assainissement à travers la décentralisation, Cotonou, Draft final 08 mai 2010, 61 p.
- MDGLAAT, *Aide-mémoire de la revue sectorielle décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire*, 30 avril 2009 – Cotonou, 23 p.
- MDGLAAT, BUCO Bénin, *Convention cadre de financement entre Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire et la Confédération suisse représentée par la Direction de développement et de la coopération (DDC) à travers le Bureau de la coopération suisse au Bénin concernant la contribution de la DDC à la mise en œuvre de l'Appui Suisse au Renforcement de la Gouvernance Locale dans le Borgou (ASGoL-Borgou) pour la période du 1^{er} décembre 2008 au 31 mai 2011*, décembre 2008, 7 p.
- MDGLAAT, *Projet d'Aide mémoire de la revue sectorielle décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire*, 22 avril 2010 – Cotonou, 22 p.
- MDGLAAT, *Etude sur une stratégie nationale de mise en conformité des structures intercommunales actuelles avec les dispositions de la loi sur l'intercommunalité*, novembre 2010, 97 p.
- Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Mission de Décentralisation, *Recueil des lois sur la décentralisation*, Cotonou, 176 p.
- MDGLAAT, *Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration*, Document Cadre de Politique, (PONADEC): Cotonou, juin 2009, 85 p.
- MDGLAAT, *Guide d'assistance-conseil aux communes*, Cotonou, 18 p.
- Partenariat pour le développement Municipal (PDM), Observatoire de la Décentralisation, *Etat de la décentralisation en Afrique*, Paris, Karthala, Edition 2007, 157 p.