



**REPUBLIQUE DU BENIN**

**MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET  
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MESRS)**



**ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET  
DE MAGISTRATURE (ENAM)**

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION**

**CYCLE II**

**OPTION :**

Administration des Finances

**FILIERE :**

Administration des Finances et du Trésor

Année académique 2010-2011

**THÈME :**

***PROBLEMATIQUE DU DEVELOPPEMENT LOCAL AU  
BENIN : APPROCHES STRATEGIQUE ET FINANCIERE***



**Réalisé et soutenu Par :**

**Saturnin S. ASSOGBA**

**Sous la direction de:**

**Maître de stage**

**M. Victorin AZEHOUN-PAZOU**

Directeur Général de la Décentralisation  
et de la Gouvernance Locale

**Directeur de mémoire**

**M. Hubert Gustave EYEBIYI**

Enseignant à l'ENAM

Juin 2012

# IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : GBEBOUTIN Martin

VICE-PRESIDENT : KODONON Rigobert

MEMBRE : EDEHOU Clément

L'Ecole Nationale d'Administration  
et de Magistrature n'entend donner aucune approbation  
ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces  
opinions doivent être considérées comme propres à son  
auteur.

# DEDICACES

Nous dédions affectueusement ce travail à :

- ✚ notre très cher père Pierre ASSOGBA pour son soutien indéfectible ;
  
- ✚ notre très chère maman Antoinette E. HOUINHOUI à qui nous exprimons toute notre profonde reconnaissance.

Nos remerciements vont à l'endroit :

- ✚ de monsieur Hubert Gustave EYEBIYI pour tous les sacrifices consentis pour diriger ce travail et pour ses tendres conseils ;
- ✚ des membres du jury qui, malgré leurs nombreuses occupations, ont accepté apprécier ce travail ;
- ✚ de tous nos professeurs de l'ENAM qui, chacun en ce qui le concerne, ont contribué à notre formation ;
- ✚ du directeur de la DGDGL et tous ses collaborateurs, notamment monsieur Aïhadji CHAKO, pour l'accueil et les sages conseils procurés tout au long de notre stage ;
- ✚ de tous ceux qui ont accepté apprécier ce travail en dépit de leurs nombreuses occupations ;
- ✚ des membres de l'administration de l'ENAM ;
- ✚ de mademoiselle Gnisô FANGNES qui a énormément contribué à ce travail malgré ses occupations ;
- ✚ de tous nos camarades et amis de l'ENAM ;
- ✚ de tous ceux qui nous portent dans leur cœur et qui trouvent en nous leur estime.

## **LISTES DES SIGLES ET ABREVIATIONS**

AFD : Agence Française de Développement

AFICOL : Agence de Financement des Collectivités Locales

ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin

BGE : Budget Général de l'Etat

BOAD : Banque Ouest-Africaine de Développement

CAD : Conseil Administratif Départemental

CDCC : Conseil Départemental de Concertation et de Coordination

CEFAL : Centre de Formation pour l'Administration Locale

CL : Collectivités Locales

CNUED : Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement

CONAFIL : Commission Nationale des Finances Locales

DAT : Délégation de l'Aménagement du Territoire

DCDI : Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité

DCL : Direction des Collectivités Locales

DD : Direction Départementale

DGAE : Direction Générale de l'Administration d'Etat

DGDGL : Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale

DGL : Direction de la Gouvernance Locale

EDP : Espace de Développement Partagé

EPIC : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes

FAGACE : Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

FEICOM : Fonds spécial d'Équipement et d'Intervention intercommunale

du Cameroun

IRAM : Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de développement

MCL : Maison des Collectivités Locales

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

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

PAAC : Programme Annuel d'Assistance Conseil

PACOM : Programme d'Assistance aux Communes

PDC : Plan de Développement Communal

PDDI : Programme Départemental de Développement Intersectoriel

PDM : Partenariat pour le Développement Municipal

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PONADEC : Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration

PTF : Partenaires Financiers et Techniques

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest- Africaine

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau n°1:

Transferts de l'Etat de 2006 à 2009.....13

Tableau 2 :

Situation des recettes et des dépenses de l'ensemble des communes .....15

Tableau n°3:

Ratios financiers des Communes.....16

Tableau n°4 :

Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....23

Tableau n°5 :

Tableau comparatif des principales sources de recettes des communes du Bénin.....26

Tableau n°6 :

Récapitulatif des objectifs de l'étude.....31

Tableau n°7 :

Récapitulatif des hypothèses de travail.....35

Tableau n°8 :

Tableau de bord de l'étude.....36

Tableau n°9 :

Répartition des données d'enquête par rapport au manque de cohérence des interventions au niveau communal.....48

Tableau n°10 :

Répartition des données d'enquête par rapport à la faible appropriation de la décentralisation par les populations.....49

Tableau n°11 :

Répartition des données d'enquête par rapport au difficile accès à l'emprunt de la majorité des communes béninoises.....50

Tableau n°12 :

Synthèse de l'étude.....60

# GLOSSAIRE

## 1. La décentralisation

La décentralisation s'entend comme un système d'organisation de l'Administration Territoriale dans lequel une collectivité ou un service technique s'administre sous le contrôle de l'Etat. Elle s'entend aussi comme la mise en œuvre de ce système.<sup>1</sup>

## **2. Le développement local**

Le développement local est un processus de transformation socio-économique et culturelle opéré sur un espace en vue d'y promouvoir le mieux-être. Cette transformation doit être le fruit d'un projet collectif négocié entre toutes les composantes de la population à laquelle incombe la mise en œuvre du projet.<sup>2</sup>

## **3. Le développement durable**

Le développement durable est l'ensemble des actions visant à assurer un développement économique répondant aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins (rapport Brundtland)<sup>3</sup>.

# RESUME

---

<sup>1</sup> PRUD'HOMME (J.P.) : « **Le Développement Local en 7 points** », in Grain de sel N°2 Juillet 1996, p. 17

<sup>2</sup> PREVOST (2001), « **Le développement local : contexte et définition** », *cahiers de recherche IREC* 01-03, IRECUS, Université de Sherbrooke, p.28

<sup>3</sup> JEAN, B. (1995). « **Environnement et développement : la stratégie du développement local durable dans les régions rurales du Québec** » dans J.-P., Université François Rabelais, pp. 297-308.

La décentralisation est un véritable chantier dont le développement local constitue une finalité essentielle. Le succès de la décentralisation passe par une bonne gouvernance locale mais exige aussi des actions et des résultats concrets en matière de développement local.

Le Bénin a bientôt dix (10) ans d'expériences en matière de décentralisation. Dans le cadre de la bonne gouvernance, de probantes avancées ont été réalisées par les communes avec l'appui de l'Etat et des partenaires techniques et financiers. De plus, depuis la mise en place de la PONADEC, des résultats concrets ont été obtenus et d'intéressantes perspectives existent.

Néanmoins, un bilan, réalisé grâce à notre état des lieux sur la décentralisation, révèle un certain nombre de facteurs qui entravent le décollage effectif du développement des communes béninoises. Ce constat nous a amené à réfléchir sur le thème « Problématique du développement local au Bénin : approches stratégiques et financières ». Le problème général que dégage cette problématique est le difficile décollage du développement local au Bénin.

La résolution de cette problématique a suivi une démarche de recherche-diagnostic à partir de trois (3) problèmes spécifiques qui se résument comme suit :

- Le premier problème spécifique est la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux. Il s'explique par le manque de dynamisme de certains maires et la non diversification des options de financement des communes. Les maires sont donc invités à faire preuve de plus de dynamisme afin de promouvoir le partenariat public-privé. Il est préconisé aux prêteurs de trouver avec les collectivités locales de nouveaux mécanismes multicritères adaptés aux conditions spécifiques de ces dernières. Les banques sont aussi invitées à assouplir les taux d'intérêts pour les adapter aux réalités des communes. Il est également suggéré de mettre en place une institution financière publique spécialisée en financement des collectivités locales. Enfin, les collectivités locales sont invitées à solliciter prioritairement, dans leur recherche de financement (emprunt), les banques de développement telles que la

BOAD, les agences internationales de coopération comme l'AFD et le marché obligataire ;

- le second problème spécifique est le manque de cohérence des interventions au niveau communal. Il a pour cause l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies en matière de développement local au niveau de l'Etat et des communes. L'Etat est invité à définir et mettre en œuvre un plan national de développement local (interventions concrètes à réaliser dans la durée au niveau de chaque commune dans l'esprit de la PONADEC). Chaque commune doit aussi adopter de véritables politiques et stratégies clairement définies en matière de développement local en tirant au maximum profit des dynamiques locales et intercommunales existantes. Il est enfin suggéré la promotion d'un véritable développement durable au niveau des communes ;
- le troisième problème spécifique est la faible appropriation de la décentralisation par les populations. La cause de ce problème est le déficit d'implication des populations locales dans les activités communales. Les approches de solutions préconisent la mise en place, au niveau national et local, d'une politique de sensibilisation des populations sur les réels enjeux de la décentralisation et sur leur participation aux activités communales notamment de développement local. Il est également proposé la création de cadres de participation dans des domaines spécifiques au niveau local. La mise en place d'un journal municipal est encouragée dans les communes à statut particulier et dans les communes moyennes. Il s'avère aussi important d'encourager un suivi, un contrôle et une évaluation citoyens au niveau local. Enfin, l'engouement de la jeunesse pour l'internet peut être exploité au niveau communal en vue de susciter un réel engagement des jeunes en faveur du développement de leur localité.

# Sommaire

## INTRODUCTION

### CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

**Section 1** : Cadre institutionnel de l'étude et état des lieux sur la décentralisation au Bénin

Paragraphe 1 : Cadre institutionnel de l'étude

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur la décentralisation au Bénin

**Section 2** : ciblage de la problématique

Paragraphe 1 : De l'inventaire des atouts et problèmes à la formulation du sujet

Paragraphe 2 : De la spécification de la problématique de l'étude aux séquences de résolution de la problématique

### CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

**Section 1** : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'étude

Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude

**Section 2** : Des enquêtes aux diagnostics et aux approches de solutions en vue du décollage du développement local au Bénin

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

## CONCLUSION

## BIBLIOGRAPHIE

## ANNEXES

## TABLE DES MATIERES

# ***INTRODUCTION GENERALE***

Les élus locaux ont la responsabilité d'assurer le développement et la démocratie à la base et de gérer l'économie locale. La participation citoyenne et une meilleure gouvernance des affaires locales capables de rassurer les partenaires et investisseurs économiques et de promouvoir l'économie locale devraient constituer les éléments fondamentaux du système de la décentralisation. L'implication des populations dans l'élaboration des politiques de développement de leur localité est censée susciter leur adhésion à l'exécution des plans établis ; ce qui favoriserait une meilleure appropriation locale des enjeux de la décentralisation et du développement local.

Plusieurs études menées, notamment celle de l'ANCB relative à l'auto-évaluation de la gouvernance locale, ont permis de faire le point des acquis en ce qui concerne la mise en œuvre de la décentralisation mais aussi de prendre conscience des défis à relever par les communes. Si des performances semblent être enregistrées en matière de gouvernance locale au niveau des communes béninoises, le développement local semble avoir du mal à décoller.

Il paraît, en effet, désormais insuffisant de continuer à mettre en place de simples plans de développement communaux parfois irréalistes et dont la majeure partie des financements peinent à être obtenus pour espérer faire du développement local une réalité.

L'incivisme des populations et leur faible participation à la décentralisation pose la question de l'adhésion des populations à ce système. Le développement local ne peut qu'être endogène et exige une réelle volonté communautaire. Mais il apparaît que la décentralisation est confrontée à une faible implication des populations. Les populations en font l'apanage des élus qui ont beaucoup de mal à pouvoir impliquer véritablement ces dernières.

Enfin, la décentralisation induit des prérogatives et des responsabilités aux autorités locales en tant que fournisseurs des services locaux aux citoyens. Les besoins des communes africaines en infrastructures sont importants. Ni les Etats africains, ni les collectivités locales ne semblent pouvoir faire face aujourd'hui aux besoins d'investissement locaux indispensables au développement<sup>4</sup>. Certes, les communes doivent œuvrer pour une mobilisation optimale de leurs ressources propres via la fiscalité

---

<sup>4</sup> Communication de Jean-Pierre ELONG MBASSI lors du symposium du FAGACE le 25 mai 2006

locale, néanmoins ces ressources demeurent insuffisantes pour insuffler véritablement un développement local soutenu. Les communes ont, en effet, à l'instar de l'Etat béninois, un budget essentiellement fiscal qui ne permet pas souvent de faire face aux investissements productifs qu'exige le développement. Il se pose donc la question de la diversification des sources de financement des projets de développement local de façon à générer d'autres sources de ressources propres (investissements productifs au niveau local).

Dans cette logique, le recours à l'emprunt paraît une opportunité de financement du développement local pour les collectivités locales. Ce financement est considéré comme normal dans la mesure où il permet aux communes de résorber le récurrent problème de financement du développement local en anticipant sur des ressources financières futures. Il permet aux communes de nourrir des ambitions de développement et de pouvoir les satisfaire. Mais le réel problème est que les communes béninoises éprouvent des difficultés à pouvoir emprunter pour opérer de lourds investissements qu'exige le développement. L'emprunt obligataire envisagé depuis plusieurs années par la municipalité de Parakou et qui semble rester sans suite favorable illustre bien la difficulté qu'éprouvent les communes du Bénin en matière d'accès à l'emprunt de nos jours. Certains maires attendent, par ailleurs, que l'Etat leur apporte toutes les ressources nécessaires et ne s'investissent pas dans la recherche de financement.

La « *problématique du développement local au Bénin* » se pose donc avec une acuité d'autant plus grande que le développement des communes servira sans aucun doute de levier au développement tant attendu du Bénin ou tout au moins à sa véritable émergence. Le présent mémoire présente dans le chapitre premier le cadre institutionnel de l'étude, l'état des lieux sur la décentralisation au Bénin, le choix de la problématique et les séquences de résolution de l'étude. Le chapitre deux est consacré en première section aux objectifs de l'étude, à la revue de littérature et à la méthodologie adoptée. Il est abordé en section deux la réalisation de l'enquête, la vérification des hypothèses de l'étude, le diagnostic de l'étude, les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.

## CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL A LA PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE

Ce chapitre restitue en première section l'état des lieux sur la décentralisation au Bénin après avoir présenté la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale. Le choix de la problématique, la formulation du sujet, la spécification de la problématique et enfin les séquences de résolution de l'étude interviennent en section deux.

## **Section 1 : Cadre institutionnel de l'étude et état des lieux sur la décentralisation au Bénin**

Les observations de stage seront restituées après la présentation de la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale.

### **Paragraphe 1 : cadre institutionnel de l'étude**

La Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) est une direction technique du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire. Il sera donné dans ce paragraphe un bref aperçu de ladite direction en présentant ses différentes attributions, son organisation et son fonctionnement.

#### **I. Attributions de la DGDGL**

La Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale est chargée :

- ❖ d'élaborer et mettre en œuvre la politique nationale de décentralisation ;
- ❖ de proposer au gouvernement la stratégie de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de la gestion communale ;
- ❖ d'élaborer des mécanismes de mise en cohérence des initiatives nationales, locales et étrangères d'appui aux collectivités territoriales ;
- ❖ de réaliser toute étude sectorielle nécessaire à la gestion efficiente des affaires locales ;
- ❖ de préparer les textes législatifs et réglementaires concernant les collectivités territoriales ;
- ❖ d'assurer la coordination des actions d'appui à la décentralisation et au développement local ;
- ❖ de promouvoir les économies locales ;
- ❖ de promouvoir l'intercommunalité et la coopération décentralisée ;
- ❖ d'élaborer et diffuser des outils de gestion communale et d'aide à la décision ;

- ❖ d'accompagner et de suivre la mise en œuvre des actions de coopération décentralisée et d'intercommunalité ;
- ❖ de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie de communication et d'implication des citoyens dans la gestion des affaires locales ;
- ❖ d'élaborer et assurer le suivi du respect de la charte de la gouvernance locale ;
- ❖ de promouvoir la démocratie locale participative ;
- ❖ de concevoir des mécanismes d'évaluation démocratique et pluraliste des politiques et actions publiques locales ;
- ❖ d'apporter un appui aux collectivités territoriales décentralisées dans l'élaboration et la mise en œuvre des agendas 21 locaux ;
- ❖ de promouvoir l'élaboration et l'exécution des budgets participatifs par les communes.

## **II. Organisation et fonctionnement de la DGDGL**

La Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale comprend trois directions que sont :

- ❖ la Direction des Collectivités Locales (DCL) ;
- ❖ la Direction de la Gouvernance Locale (DGL) ;
- ❖ la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (DCDI).

La DCL propose les règles d'organisation et de fonctionnement des communes et de leurs établissements publics. Elle suit l'exercice de la tutelle administrative des communes en collaboration avec les préfets. Ladite direction élabore aussi le récapitulatif des comptes administratifs des collectivités territoriales décentralisées. Elle veille à la prise en compte par l'Etat des intérêts et spécificités des communes et œuvre pour la promotion de la fonction publique territoriale.

La DGL, en ce qui la concerne, a été chargée d'élaborer le document portant « Charte de la Gouvernance Locale au Bénin » qui a été validée. Elle œuvre pour la promotion du partenariat local « Etat – Communes - Société Civile » axé sur le

développement local en initiant et en supervisant des cadres de concertation entre ces différents acteurs. Cette direction élabore aussi les outils et instruments pour favoriser la bonne gouvernance et la transparence dans la gestion des affaires locales et contribue à l'élaboration des mécanismes de consultation transparents nécessaires à la prise de décision au niveau local. Différentes actions relevant de la communication, de la concertation et de la formation sont mises en œuvre par la DGL avec le concours des PTF en vue d'inciter les élus et les acteurs locaux à prendre davantage conscience des enjeux de la décentralisation.

Quant à la DCDI, elle intervient principalement en matière d'intercommunalité et de coopération décentralisée. Dans ce cadre, ses attributions sont notamment :

- la promotion de la création des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- la promotion de l'élaboration et de la mise en œuvre des contrats – plans axés sur le développement régional entre les Etats et les structures intercommunales ;
- la mise en œuvre de la politique nationale de la coopération décentralisée ;
- l'établissement et la mise à jour des statistiques et informations sur l'Etat de la coopération décentralisée ;
- l'établissement et la gestion des relations avec les organismes intercommunaux intervenant dans la coopération décentralisée ;
- le suivi et l'évaluation de l'impact de l'intercommunalité dans la promotion du développement local et régional ;
- la promotion de la coopération décentralisée au moyen des jumelages et coopérations ;
- l'appui pour l'affiliation des communes béninoises à des organismes décentralisés.

La DCDI œuvre constamment en vue de la promotion de la coopération décentralisée et de l'intercommunalité au Bénin. Elle contribue autant que possible à la dynamisation et au cadrage de ces processus en dépit de quelques conflits de

compétences qui surviennent parfois entre cette dernière et la Délégation de l'Aménagement du Territoire (DAT).

*Conclusion partielle : la DGDGL œuvre constamment en vue de l'enracinement de la décentralisation.*

Au niveau général, il convient de relever que la DGDGL souffre d'un manque de personnel. De plus, en dépit des ambitions politiques affichées du gouvernement en matière de décentralisation, le budget 2011 de la DGDGL représente à peine la moitié de celui de 2008.

*Conclusion partielle : en dépit de l'appréhension des enjeux de la décentralisation par les gouvernants centraux, les moyens humains, financiers et techniques mis à la disposition de la DGDGL ne sont pas suffisants.*

Nonobstant ces problèmes auxquels est confrontée la DGDGL, chaque direction de cette structure s'échine afin de faire de la décentralisation au Bénin, une réussite. Cependant, un état des lieux sur ce processus révèle des insuffisances et des menaces.

## **Paragraphe 2 : Etat des lieux sur la décentralisation au Bénin**

Après la présentation du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation, il est fait un état des lieux sur la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin.

### **I. Cadre juridique et institutionnel de la décentralisation au Bénin**

Les communes tendent vers la fin de la deuxième mandature et l'on peut constater des avancées notables mais aussi des défis qui restent à relever.

Au niveau du cadre juridique, il existe un corpus législatif et réglementaire constitué de six (6) lois, vingt-sept (27) décrets et cinq (5) arrêtés d'application. D'évidentes actions en faveur de l'enracinement du processus communal ont également été posées au titre desquelles on peut citer : l'adoption de la Politique Nationale de Décentralisation et de déconcentration, la réalisation et la diffusion d'outils d'aide à la gestion et à la décision (guides et manuels) au niveau communal.

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

*Conclusion partielle : On dénote l'existence d'une volonté politique en vue du renforcement de la décentralisation.*

Pour l'heure, de véritables actions sont mises en œuvre par la DGDGL en vue de la mise en œuvre de la PONADEC, néanmoins des difficultés subsistent encore en termes de moyens alloués à la DGDGL et aussi au niveau des acteurs locaux.

Au niveau du cadre institutionnel, des avancées notables ont été réalisées à différents niveaux. Nous retenons entre autres : la création de la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, la création de l'Observatoire de la Gouvernance Locale et de la décentralisation, la création par le gouvernement d'un comité interministériel de transfert des compétences, la mise en place d'un comité paritaire Etat/Commune de suivi du transfert des compétences aux communes et la création par décret n° 2002-365 du 22 août 2002 de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL).

D'autres institutions interviennent également en matière de décentralisation et de développement local. Ce sont entre autres :

- ❖ la Maison des Collectivités Locales ;
- ❖ la Direction Générale de l'Administration d'Etat ;
- ❖ la Délégation de l'Aménagement du Territoire.

## **II. Etat des lieux sur la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin.**

Le nombre de collectivités territoriales décentralisées au Bénin est de 77 communes dont 3 à statut particulier. L'état des lieux sur la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin est fait suivant divers niveaux d'analyse.

✓ *Les compétences des collectivités territoriales décentralisées*

Au Bénin, la répartition des compétences entre l'Etat et les communes se décline en trois types de compétences, à savoir les compétences propres des communes, les compétences partagées entre l'Etat et les communes et les compétences déléguées aux communes par l'Etat.

*Le transfert des compétences par l'Etat aux communes est légalement prévu au Bénin (Atout).* Cependant, différentes administrations centrales sont réticentes à concrétiser ces transferts, limitant ainsi la capacité d'action des collectivités territoriales décentralisées.

L'Etat détermine les dotations financières aux communes, leurs montants et les clés de répartition entre les communes.

✓ *Les responsabilités de l'Etat*

Trois rôles distincts sont conférés à l'Etat et à ses services en dehors de l'orientation de la réforme. Il s'agit du contrôle, de l'appui-conseil aux collectivités territoriales décentralisées, de la définition et de la gestion des programmes sectoriels.

**Le contrôle :** les fonctions de contrôle sont incluses dans la notion de tutelle des communes. La tutelle est assurée par le Préfet de département. En matière de contrôle, le rôle de l'Etat est subdivisé en deux grandes catégories d'action : la tutelle du Préfet et la gestion des comptes des collectivités territoriales décentralisées par le receveur-percepteur, comptable principal. De plus, des audits des comptes des collectivités territoriales décentralisées peuvent être diligentés à tout moment. Dans tous ces cas, le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable est strictement respecté au niveau des communes béninoises.

**L'appui-conseil aux communes :** les services de l'Etat doivent assurer des fonctions d'appui-conseil aux communes.

*Conclusion partielle : la séparation et l'articulation des responsabilités entre le Préfet et les collectivités territoriales décentralisées sont clarifiées.*

Dans les faits, l'articulation des responsabilités se heurte à nombre de difficultés ayant trait à une faible présence des services de l'Etat au niveau local (12 départements

ne disposent à eux tous que de 06 préfets qui doivent assurer la tutelle de 77 communes) et à des moyens humains, techniques et financiers souvent insuffisants au niveau des services de l'Etat.

*Conclusion partielle : la répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées est difficile à mettre en œuvre.*

L'Etat et ses services devraient accepter d'une part, l'autonomie de décision des collectivités territoriales décentralisées dans la mise en place des infrastructures relevant de leurs compétences et, d'autre part, l'exercice de leurs tâches de maîtrise d'ouvrage. En pratique, l'Etat n'a pas toujours clarifié les modalités de fonctionnement des programmes sectoriels en relation avec les communes. En dépit du transfert des compétences, l'Etat, notamment les ministères sectoriels, garde une forte influence sur la mise en œuvre des programmes.

*Conclusion partielle : l'articulation recherchée entre programmes sectoriels et interventions des communes n'est pas encore une réalité.*

#### ✓ ***La participation des citoyens***

La participation des citoyens aux affaires locales et la valorisation des initiatives locales font partie des enjeux de la décentralisation. Le système béninois de décentralisation prévoit deux niveaux de participation : le niveau communal et le niveau départemental.

##### • *Le niveau communal*

La loi portant organisation des communes, en son article 2, stipule expressément que la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

*Conclusion partielle : le principe de la participation et de l'expression citoyennes est prévu par la loi.*

Outre le conseil communal, la loi a également prévu des organes infracommunaux que sont le conseil d'arrondissement et le conseil de village ou de quartier de ville.

- *Le niveau départemental*

La loi portant organisation de l'administration territoriale institue au niveau du département un **Conseil Départemental de Concertation et de Coordination** (art. 16 de la loi portant organisation des communes). Elle prévoit, aux côtés du préfet, des maires et de leurs adjoints, la participation des représentants des producteurs, de la Chambre Consulaire et de la fédération des parents d'élèves (art. 17 de la loi portant organisation des communes). Ce conseil est obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes, et sur leur mise en cohérence avec les programmes nationaux (art. 20 de la loi portant organisation des communes).

En dépit de ce système participatif prévu par la loi, beaucoup de freins sont relevés en ce qui concerne la participation des citoyens au processus de la décentralisation.

La planification locale est le principal terrain d'expression de la participation des citoyens. Mais au Bénin, *la loi est muette sur l'implication des populations dans le processus d'élaboration des plans de développement communaux (menace)*.

Par ailleurs, *les citoyens sont peu informés de leurs droits et du fonctionnement de leurs communes (problème)*. Ces derniers ainsi que les organisations de la société civile font l'objet de peu d'appui et de formation pour leur permettre de comprendre leurs droits et devoirs, de prendre vraiment part au processus et d'exiger le compte-rendu des actions mises en œuvre par leurs élus. *Il est dénoté une relation distante, voire inexistante entre les citoyens et les conseillers qui les représentent au niveau des communes (problème)*. Les citoyens sont rarement interrogés par les élus sur leurs besoins ou initiatives et les stratégies qu'ils souhaitent voir mettre en œuvre pour le développement de leurs communes (même la loi ne leur en fait pas obligation). Il est ainsi relevé que des marchés sont construits pour des populations qui refusent de les occuper ou encore que des pistes réhabilitées au grand désarroi des populations. De plus, il est perceptible qu'au niveau local surgit une certaine volonté de centralisation des décisions au niveau des mairies.

Il est aussi relevé que les textes béninois de la décentralisation restent muets sur la participation des chefferies traditionnelles au fonctionnement des pouvoirs publics. Officiellement, aucun rôle ne leur est juridiquement attribué.

Il apparaît aussi que la participation des citoyens et de la société civile est souvent perçue sous l'angle des procédures pour la mise en œuvre d'investissements tandis que sont ignorés les enjeux qui se posent en termes d'enracinement ou de consolidation de la décentralisation par la réelle implication des citoyens dans la définition de politiques et de stratégies et par la création de contre-pouvoirs locaux. La question du renforcement de la capacité des différents groupes de population à s'organiser, à mener leur propre analyse et à s'engager dans les processus de prise de décision est peu traitée. La diaspora est également généralement peu sollicitée.

*Conclusion partielle : il y a une faible appropriation de la décentralisation par les populations.*

Par ailleurs, certains maires se comportent comme les anciens sous-préfets. Ils se contentent d'attendre uniquement les transferts financiers de l'Etat sans vraiment chercher à mobiliser les investisseurs autour des projets qu'ils portent. Il en découle une quasi-absence de partenariat public-privé indispensable pour le décollage du développement local. Peu de maires organisent par exemple des conférences de presse ou des foires pour expliquer aux partenaires locaux et étrangers les potentialités de la commune en vue de la mise en place de projets porteurs de développement. Certaines communes font cependant de réels efforts dans ce sens : on peut citer les communes d'Abomey-Calavi, de Lokossa, de Sèmè-Podji.....

*Conclusion partielle : on dénote une faible mobilisation des investisseurs par les élus locaux autour des projets de développement.*

#### ✓ ***Les ressources financières des collectivités territoriales décentralisées***

Les ressources financières des communes sont extrêmement faibles et représentent moins de 6% des ressources de l'Etat (tableau n°2). L'analyse de ces ressources financières est faite ici selon plusieurs approches.

- Le transfert des ressources financières

Le transfert des compétences suppose que l'Etat reverse aux communes les ressources qu'il utilisait pour exercer les compétences transférées. Au Bénin, dans le cadre du transfert des ressources financières aux communes, il y a eu l'institutionnalisation du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC).

Le FADeC étant créé pour s'appuyer sur les institutions et procédures nationales existantes. Il est retenu la CONAFIL comme organe adéquat de pilotage du fonds et le Secrétariat Permanent en est l'exécutif ; le circuit du Trésor est utilisé pour la gestion des ressources du FADeC mais les fonds sont versés sur un compte ouvert au Trésor Public à cet effet. Le FADeC est le principal outil de la mise en œuvre de la PONADEC.

*Conclusion partielle : le FADEC participe au renforcement des capacités financières et institutionnelles des communes.*

L'utilisation des fonds du FADeC par les communes est soumise au contrôle de l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale des Affaires Administratives. Des contrôles sont récemment intervenus dans ce cadre.

*Conclusion partielle : il existe des mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds transférés aux communes.*

La situation des transferts de l'Etat vers les communes se présente comme suit de 2006 à 2009 :

**Tableau n°1: Transferts de l'Etat de 2006 à 2009**

| Rubriques  | Années               |                      |                       |                       |
|--|----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
|  | 2006                 | 2007                 | 2008                  | 2009                  |
| Subventions et Participation (Etat)                        | 450 000 000          | 450 000 000          | 21 421 690            | 74 559 092            |
| FADEC Fonctionnement                                       | 552 542 000          | 300 062 000          | 6 928 293             | 264 114 440           |
| Restitution et reversement sur impôts et taxes             | 2 770 000 000        | 3 300 000 000        | 4 876 834 351         | 7 815 853 087         |
| Subventions d'équilibre                                    | 248 000 000          | 248 000 000          | 100 888 000           | 10 500 000            |
| Subventions d'équipement FADEC                             | 1 236 000 000        | 1 436 000 000        | 4 557 615 560         | 1 659 623 211         |
| Autres subventions d'investissement                        | 36 675 000           | 36 675 000           | 734 670 106           | 567 829 196           |
| <b>TOTAL DES TRANSFERTS</b>                                | <b>5 293 217 000</b> | <b>5 770 737 000</b> | <b>10 298 358 000</b> | <b>10 392 479 026</b> |
| Recettes intérieures de l'Etat                             | 419.940.000.000      | 708.225.000.000      | 556.668.000.000       | 280.877.812.000       |
| Total transferts financiers/recettes intérieures de l'Etat | 1,26%                | 0,81%                | 1,85%                 | 3,7%                  |

Sources : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

Ces transferts financiers ont un poids insignifiant par rapport aux recettes intérieures de l'Etat. L'ensemble des transferts financiers représente respectivement 1,26%, 0,81%, 1,85% et 3,7% de 2006 à 2009. De 2006 à 2007, ils évoluent de façon décroissante avant de remonter à 1,85% en 2008 et 3,7% en 2009. En 2008, un effort louable a été fait pour augmenter l'enveloppe financière au profit des Communes. L'Etat a continué avec cet effort en 2009 en dépit de la baisse de ses recettes intérieures. Malgré les performances obtenues en 2008 et 2009, le niveau des transferts des ressources aux collectivités territoriales décentralisées est largement en deçà des normes recommandées au plan international (10 à 15%). Les transferts financiers ne sont significatifs que pour les petites communes.

*Conclusion partielle : les transferts financiers de l'Etat sont jugés insuffisants en dépit de la volonté affichée par le Gouvernement de soutenir les communes.*

Il est aussi constaté que les fonds du FADeC sont mis à la disposition des communes avec un retard qui crée d'importants désagréments à ces dernières.

Les Partenaires au développement contribuent au FADEC mais interviennent également à travers divers projets en appui à des communes par le biais de programmes spécifiques. Il est cependant relevé l'intervention directe dans les communes de plusieurs partenaires sous forme extrabudgétaire sans que les Services du Trésor Public en soient informés.

*Conclusion partielle : les partenaires au développement apportent un appui financier et technique important au processus de la décentralisation.*

- La mobilisation des ressources par les communes

La situation comparée des recettes et des dépenses des communes de 2006 à 2009 est la suivante :

**Tableau 2 : Situation des recettes et des dépenses de l'ensemble des communes (en millier de FCFA)**

| Année  | 2006              | 2007              | 2008              | 2009              |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Recettes totales (RT)</b>                             | <b>22.803.453</b> | <b>25.860.587</b> | <b>34.727.908</b> | <b>45.651.447</b> |
| Recettes de fonctionnement                               | 20.277.417        | 21.928.766        | 25.057.244        | 30.591.288        |
| Recettes fiscales  | 9.712.645         | 14.815.992        | 16.826.705        | 19.422.536        |
| Recettes non fiscales                                    | 4.149.508         | 3.816.401         | 4.964.799         | 6.161.534         |
| Subventions  | 2.543.815         | 2.538.740         | 2.508.844         | 4.091.818         |
| Autres recettes  | 3.871.447         | 757.632           | 756.894           | 915.399           |
| Recettes d'investissement                                | 2.526.036         | 3.931.820         | 9.670.663         | 15.060.158        |
| <b>Dépenses totales (DT)</b>                             | <b>22.027.456</b> | <b>24.538.869</b> | <b>32.967.150</b> | <b>43.293.891</b> |
| Dépenses de fonctionnement                               | 16.429.550        | 16.773.301        | 22.679.396        | 23.028.900        |
| Dépenses d'investissement                                | 5.597.906         | 7.765.568         | 10.287.753        | 20.264.990        |
| <b>Taux de couverture des dépenses de fonctionnement</b> | 123%              | 131%              | 110%              | 133%              |
| <b>Taux de couverture des dépenses d'investissements</b> | 45%               | 51%               | 94%               | 74%               |
| <b>Taux de couverture des dépenses totales (RT/DT)</b>   | 103,5%            | 105,4%            | 105,34%           | 105,45%           |

Sources : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et CONAFIL

Se basant sur les chiffres de ce tableau, il est relevé que les recettes sont supérieures aux dépenses depuis 2006. *Globalement, les communes arrivent à mobiliser les ressources pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement et à constituer un financement pour couvrir le résultat déficitaire de la section d'investissement sans respecter le taux prévu par les textes en vigueur (atout).*

Il est noté toutefois, que *les ressources financières des communes ne peuvent pas leur permettre de réaliser les actions des Plans de Développement Communaux (PDC) qui sont très ambitieux (problème).* La plupart des ressources sont consacrées au fonctionnement, l'investissement étant relégué au second plan. Mais à partir de l'année 2007, on note une amélioration.

Les ratios financiers des communes se présentent comme suit :

**Tableau n°3: Ratios financiers des communes (réalisations)**

En milliers de FCFA

| Années  | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Indicateurs de base</b>                                      |             |             |             |             |
| <b>Volume budgétaire</b>  |             |             |             |             |
| 1. Recettes de fonctionnement                                   | 16.876.786  | 22.748.106  | 25.359.776  | 30.591.289  |
| 2. Dépenses de fonctionnement                                   | 12.632.907  | 3.091.937   | 9.205.836   | 23.028.901  |
| 3. Recettes d'investissement                                    | 2.130.947   | 15.082.669  | 18.939.801  | 15.060.158  |
| 4. Dépenses d'investissement                                    | 4.183.936   | 5.171.041   | 9.634.311   | 20.264.990  |
| 5. Recettes intérieures de l'Etat                               | 419.940.000 | 708.225.000 | 556.668.000 | 271.000.000 |
| <b>Poids des recettes locales</b>                               |             |             |             |             |
| 6. Recettes fiscales (y compris TVA)/Recettes de fonctionnement | 67%         | 66%         | 66%         | 63,49%      |
| 7. Recettes propres/Recettes de Fonctionnement                  | 88%         | 87%         | 84%         | 90,43%      |
| 8. Recettes totales/Recettes intérieures de l'Etat              | 4,02%       | 3,21%       | 4,56%       | 16,84%      |
| <b>Capacité de financement</b>                                  |             |             |             |             |
| 9. Epargne brute  | 4.243.879   | 19.656.169  | 16.153.940  | 18.511.496  |
| 10. Annuité de la dette   | 0           | 0           | 0           | 0           |
| 11. Epargne nette   | 4.243.879   | 19.656.169  | 16.153.940  | 18.511.496  |
| 12. Epargne nette/Recette de fonctionnement                     | 25%         | 86%         | 64%         | 61%         |
| Frais de personnel/recettes de Fonctionnement                   | 27%         | 25%         | 23%         | 19%         |
| Dépenses d'investissement /Recettes de fonctionnement           | 25%         | 23%         | 38%         | 66,24%      |

Source : - Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et CONAFIL

L'analyse du profil budgétaire montre que la capacité de financement des communes reste limitée. Cette situation est due aux charges de personnel qui constituent près du quart des ressources de fonctionnement. Cela s'explique par le recrutement qu'effectuent les communes pour remédier aux insuffisances de compétences qualifiées.

La faiblesse de la productivité fiscale ne permettait pas aux communes d'accéder au crédit car ne disposant pas de ressources consistantes pour leur remboursement. Mais à partir de 2007, la situation s'est améliorée et la capacité de financement représente 86% des recettes de fonctionnement (voir tableau n°3). Les communes ont, à partir de cet instant, la possibilité d'accéder au crédit.

Certaines collectivités ont déjà bénéficié de crédits dont entre autres : les mairies de Bohicon et d'Abomey. On note *un excellent corpus béninois encadrant l'emprunt des collectivités territoriales décentralisées de nature à rassurer les investisseurs*

(atout). Il est relevé cependant que *la grande majorité des communes du Bénin ont encore des difficultés d'accès à l'emprunt (problème)*.

On remarque, en effet, qu'en dépit de l'amélioration de leurs épargnes nettes les communes du Bénin n'ont pas encore véritablement accès aux emprunts. La commune de Parakou, par exemple, a initié un emprunt obligataire sur le marché régional de l'UEMOA en vue de financer un ambitieux programme de développement local, mais de réelles difficultés subsistent quant à l'aboutissement de cet emprunt. Les institutions sont souvent réticentes à accorder des prêts aux communes en évoquant leur équilibre financier peu fiable ou encore le défaut de garantie fiable.

Il faut toutefois saluer la création de l'Agence de Financement des Collectivités Locales du Bénin (AFICOL BENIN), Société anonyme avec conseil d'administration, filiale de la Société de Gestion et d'Intermédiation du Bénin conformément à l'instruction N° 33/2006 relative à l'appel public à l'épargne au sein de l'UEMOA.

#### ✓ *Les ressources humaines des collectivités locales*

Au Bénin, il existe un flou en ce qui concerne le transfert des ressources humaines aux communes. La loi portant organisation des communes est laconique par rapport au personnel de celles-ci. Elle ne donne de précision que par rapport à la fonction de Secrétaire Général (et de son adjoint) et évoque la possibilité pour les communes d'avoir leurs services techniques propres. *Il n'est pas expressément prévu par la loi de transfert de ressources humaines liées aux compétences transférées (menace)*. L'Etat a également déchargé sur les communes le personnel des anciennes circonscriptions administratives, *un personnel souvent âgé et plus coutumier des tâches de commandement que des tâches de développement (problème)*.

*Conclusion partielle : les communes peinent à disposer de personnel qualifié.*

Néanmoins, avec l'appui de la DGDGL et des partenaires au développement, diverses formations sont périodiquement organisées au profit du personnel des communes. L'Etat s'est même engagé à créer le CEFAL (Centre de Formation pour l'Administration Locale).

*Conclusion partielle : l'Etat et les partenaires au développement font désormais de la formation et du recyclage du personnel des communes une priorité.*

✓ ***La gouvernance locale et le développement local***

L'article 107 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin stipule que la commune peut prendre des mesures et initier des investissements visant à promouvoir l'installation et le développement des activités économiques sur le territoire communal, notamment par l'aménagement de zones artisanales et de zones industrielles. Les communes béninoises peinent à pouvoir véritablement exercer cette compétence pourtant vitale pour leur économie. Il est vrai que certains marchés sont rénovés par certaines communes mais on dénote une réelle *carence d'interventions des élus locaux en faveur de la dynamisation de l'économie locale*. En effet, les ressources financières des collectivités locales sont insuffisantes pour insuffler le développement local. La fiscalité locale s'essouffle et peu de communes béninoises disposent d'infrastructures marchandes pourvoyeuses de ressources financières importantes. De plus, les fonds que l'Etat en concertation avec les partenaires financiers et techniques versent aux collectivités territoriales décentralisées sont insuffisants. Dès lors, il s'avère impérieux de trouver de nouveaux moyens financiers adaptés au financement des investissements productifs locaux.

De nombreuses communes béninoises peinent encore à apporter des réponses concrètes aux problèmes quotidiens des citoyens. Les responsabilités sont partagées. D'une part, l'Etat a tôt fait, évoquant le transfert de compétences, de « décharger » une partie de ses responsabilités sur les communes sans que les ressources suivent. D'autre part, la lourdeur du cadre unitaire et la fragmentation territoriale ont tendance à induire des interventions moins complémentaires qu'additionnées, des chevauchements de compétences et la dispersion des initiatives, mais aussi un cloisonnement des institutions et des budgets : autant de freins à une politique d'intégration et de mobilisation en faveur du développement local.

*Conclusion partielle : les interventions au niveau communal ne sont pas concertées.*

Les interventions sont, dans le présent mémoire, considérées comme l'ensemble des actions posées au niveau local par les élus locaux et l'Etat central notamment en matière économique, sociale, culturelle.... On peut citer, par exemple, la construction d'un marché, d'un hôtel municipal ou la rénovation d'un site touristique....L'état des lieux sur le fonctionnement des communes béninoises révèle que ces dernières peinent véritablement à trouver la manière de capitaliser leurs interventions de façon à créer une synergie entre elles en vue de lancer un processus irréversible stimulant l'économie locale, mettant en valeur les potentialités locales et tablant pour un investissement social productif.

En effet, il existe, dans chaque commune, des activités ou secteur d'activités devant être porteur du développement local. Ces activités sont censées être le moteur du développement local et c'est vers elles que devraient être orientées prioritairement les interventions au niveau local. L'agriculture est, par exemple, l'activité motrice du développement local dans la Vallée de l'Ouémé mais aucune politique clairement définie n'est mise en place pour exploiter cette potentialité. Il en est de même dans la localité de Sè dans la commune de Houéyogbé qui aurait dû tabler, par exemple, sur la valorisation de son argile pour porter son développement. Au niveau de Lokossa, par exemple, il existe une industrie tombée en désuétude, la SITEX, qu'il serait intéressant de restaurer, mais aucune intervention n'est prévue en la matière. Plutôt que de prioriser les interventions censées porter leur développement, les communes se contentent d'actions tous azimuts qui n'arrivent généralement pas à impulser leur développement. Les interventions au niveau communal ne s'inscrivent pas, en général, dans une véritable politique en matière de développement local. Il en découle *un manque de coordination et de cohérence des interventions au niveau communal (problème)*.

Par ailleurs, l'Etat, dans la PONADEC, s'est engagé pour un développement équilibré des communes béninoises. Cela paraît normal dans la mesure où les 77 communes n'ont pas les mêmes potentialités. Mais, on dénote qu'il n'existe vraiment aucune politique au niveau de l'Etat visant à aider les communes, notamment les plus pauvres, à nourrir et concrétiser des projets porteurs de développement.

Si les PDC des communes ne sont pas adossés à de véritables politiques et stratégies en matière de développement local, l'Etat, non plus, ne dispose pas d'un plan national de développement local précisant en termes d'interventions concrètes les appuis à apporter à chaque commune en vue de permettre le développement équilibré de toutes les communes.

Enfin, il est remarqué un faible engouement des élus locaux en faveur de l'intercommunalité. Les associations communales existantes ne se sont pas encore conformées à la loi sur l'intercommunalité et continuent à être plus des regroupements de défense de leurs intérêts que des entités porteuses de projets de développement ou de gestion commune de certaines de leurs compétences.

La DCDI de la DGDGL a mis au point le décret d'application de la loi sur l'intercommunalité qui permettra sans doute d'impulser davantage l'intercommunalité au Bénin. La Délégation d'Aménagement du Territoire a également identifié et défini en concertation avec les communes les espaces de développement partagé (EPD). Certains espaces fonctionnent déjà. L'autre grande majorité de ces espaces ne sont pas encore mis en place.

*Conclusion partielle : les dynamiques d'intercommunalité sont sous-exploitées au Bénin.*

#### ✓ *Reddition des comptes*

Il convient aussi de noter que la reddition des comptes, dans son essence, n'est pas comprise par tous les acteurs communaux. Les comptes annuels, notamment le compte administratif, sont difficilement élaborés par certaines communes. Les informations financières ne sont en général pas mises à la disposition du public.

*Conclusion partielle : la reddition des comptes n'est pas encore ancrée dans les habitudes des élus locaux.*

## **Section 2 : ciblage de la problématique**

La spécification de la problématique et les séquences de résolution de la problématique de l'étude interviennent après l'inventaire des atouts et problèmes, le choix de la problématique de l'étude et la formulation du sujet.

## **Paragraphe 1 : de l'inventaire des atouts et problèmes à la formulation du sujet**

Le choix de la problématique de l'étude et la formulation du sujet sont faits après l'inventaire des atouts et problèmes.

### **I. Inventaire des atouts et problèmes**

L'inventaire des problèmes intervient après celui des atouts.

#### **A. Inventaire des atouts (forces et opportunités)**

Les principaux atouts relevés sont :

- ❖ actions constantes de la DGDGL en vue de l'enracinement de la décentralisation ;
- ❖ existence d'une volonté politique en vue du renforcement de la décentralisation ;
- ❖ renforcement des capacités financières et institutionnelles des communes par le FADeC ;
- ❖ dispositions légales prévoyant le principe de la participation et de l'expression citoyennes ;
- ❖ existence des mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds transférés aux communes ;
- ❖ appui financier et technique important des partenaires au développement au processus de décentralisation ;
- ❖ priorité accordée à la formation et au recyclage du personnel des communes par l'Etat et les partenaires au développement;
- ❖ excellent corpus béninois encadrant l'emprunt des collectivités territoriales.

#### **B. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)**

Les principaux problèmes identifiés sont :

- ❖ insuffisance des moyens humains, financiers et techniques mis à la disposition de la DGDGL en dépit de l'appréhension des enjeux de la décentralisation par les gouvernants centraux ;

- ❖ absence d'articulation entre programmes sectoriels et interventions des collectivités territoriales décentralisées ;
- ❖ relation distante, voire inexistante entre les citoyens et les conseillers qui les représentent au niveau des communes ;
- ❖ insuffisance des transferts financiers de l'Etat en dépit de la volonté affichée du Gouvernement de soutenir les communes ;
- ❖ difficile accès à l'emprunt de la grande majorité des communes du Bénin ;
- ❖ absence de disposition légale prévoyant expressément le transfert de ressources humaines liées aux compétences transférées ;
- ❖ faiblesse des ressources propres des communes par rapport aux ambitions de leurs PDC ;
- ❖ carence d'interventions des élus locaux en faveur de la dynamisation de l'économie locale ;
- ❖ sous-exploitation des dynamiques intercommunales;
- ❖ non ancrage de la reddition des comptes en général dans les habitudes des élus locaux.

## **II. Choix de la problématique et formulation du sujet**

Le regroupement des différents problèmes identifiés lors de l'inventaire est fait par centre d'intérêt avec les problématiques correspondantes. Le tableau ci-dessous en fait un résumé.

**Tableau n°4 : regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

| Centre d'intérêt  | problèmes   | problématiques   |
|---|---|--|
| La mobilisation des ressources propres des communes                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• faibles ressources propres des communes par rapport aux ambitions de leurs PDC ;</li> <li>• transfert insuffisant de fiscalité aux communes.</li> </ul>  | La problématique de la mobilisation optimale des ressources propres des communes |
| Le développement des communes du Bénin                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• insuffisance des moyens humains, financiers et techniques mis à la disposition de la DGDGL en dépit de l'appréhension des enjeux de la décentralisation par les gouvernants centraux ;</li> <li>• insuffisances des ressources financières transférées aux communes ;</li> <li>• absence d'articulation entre programmes sectoriels et interventions des collectivités territoriales décentralisées ;</li> <li>• relation distante, voire inexistante entre les citoyens et les conseillers qui les représentent au niveau des communes ;</li> <li>• difficile accès à l'emprunt de la grande majorité des communes du Bénin ;</li> <li>• faible mobilisation des investisseurs par les élus locaux autour des projets de développement</li> <li>• carence d'interventions des élus locaux en faveur de la dynamisation de l'économie locale ;</li> <li>• sous-exploitation des dynamiques intercommunales;</li> <li>• non ancrage de la reddition des comptes en général dans les habitudes des élus locaux.</li> </ul> | La problématique du développement des communes du Bénin                          |
| Une administration de développement au niveau des communes du Bénin | <ul style="list-style-type: none"> <li>• absence de disposition légale prévoyant expressément de transfert de ressources humaines liées aux compétences transférées ;</li> <li>• faible qualification du personnel communal ;</li> <li>• difficulté des communes à recruter de personnel qualifié.</li> </ul>   | Contribution pour une administration de développement au niveau des communes     |

Source : synthèse réalisée par l'étudiant

Il est ensuite procédé au choix de la problématique de l'étude et à la formulation du sujet.

#### A. Choix de la problématique de l'étude

Trois problématiques identifiées sont énumérées ci-dessous.

- ❖ Contribution pour une administration de développement au niveau des communes.
- ❖ La problématique du développement des communes du Bénin.
- ❖ La problématique de la mobilisation optimale des ressources propres des communes.

« La problématique de la mobilisation optimale des ressources propres des communes » a déjà été abordée par plusieurs travaux de recherche et études qui ont abouti à des conclusions assez intéressantes. Plusieurs approches de solutions proposées par différentes études existent aussi déjà afin de faire des administrations communales, des administrations de développement. Nous ne nous intéresserons donc pas à ces deux

problématiques. Nous retenons donc comme objet de notre étude : **le développement des communes du Bénin.**

## B. Formulation et justification du thème retenu

L'Etat des lieux sur la décentralisation au Bénin a permis d'identifier les principaux freins au processus de décentralisation. Plusieurs problématiques ont été formulées. Celle retenue pour la présente étude a pour centre d'intérêt : le développement des communes du Bénin. La formulation du sujet est donc « **Problématique du développement local au Bénin : approches stratégiques et financières** ». Le récapitulatif des problèmes retenus se trouve dans le tableau n°4.

Il apparaît, en effet, qu'en dépit du fait que toutes les communes aspirent au développement, le processus peine à vraiment décoller. L'on sait que l'une des finalités importantes de la décentralisation est le développement local. Cela paraît d'autant plus important que la décentralisation se présente désormais comme l'alternative encore crédible, capable de permettre aux pays en développement et en particulier au Bénin de sortir du cercle vicieux de la pauvreté.

## **Paragraphe 2 : de la spécification aux séquences de résolution de la problématique de l'étude**

Après la spécification de la problématique, nous présentons la vision globale de résolution de la problématique et les séquences de résolution de la problématique.

### **I. Spécification de la problématique de l'étude**

Le thème de notre étude est « Problématique du développement local au Bénin : approches stratégiques et financières ». Le problème général a trait au difficile décollage du développement local au Bénin. Différents problèmes liés à ce thème ont été identifiés précédemment.

Les problèmes spécifiques relatifs à la faible mobilisation des investisseurs par les élus locaux autour des projets de développement et au difficile accès de la majorité des communes béninoises à l'emprunt sont regroupés en un problème spécifique : *faible et difficile recherche de financement par les élus locaux.*

Deux groupes de problèmes ont été regroupés en problèmes spécifiques plus englobants.

Le premier groupe de problèmes a trait au « *manque de cohérence des interventions au niveau communal* ». Les problèmes concernés sont :

- absence d'articulation entre programmes sectoriels et les interventions des collectivités territoriales décentralisées ;
- carence d'interventions des élus locaux en faveur de la dynamisation de l'économie locale ;
- sous-exploitation des dynamiques intercommunales.

Le second groupe de problèmes se présente comme suit :

- faible information des citoyens sur leurs droits et le fonctionnement de leurs communes ;
- relation distante, voire inexistante entre les citoyens et les conseillers qui les représentent au niveau des communes ;
- non ancrage de la reddition des comptes en général dans les habitudes des élus locaux.

Ces problèmes sont regroupés en un problème spécifique plus englobant formulé comme suit : « *faible appropriation de la décentralisation par les populations* ».

Les problèmes liés à l'insuffisance des transferts de l'Etat ainsi qu'à l'inadéquation entre ressources transférées et responsabilités conférées aux communes ne feront pas objet d'étude dans le cadre du présent mémoire. La PONADEC s'est en effet exprimée sur ces problèmes et a prévu des actions dans ce cadre. De plus, les associations communales notamment l'ANCB s'intéressent à la question en concertation avec l'Etat et les PTF.

Le récapitulatif des problèmes spécifiques de cette étude se présente donc comme suit :

Problème spécifique n°1 : faible et difficile recherche de financement par les élus

Locaux ;

Problème spécifique n°2 : manque de cohérence des interventions au niveau communal ;

Problème spécifique n°3 : faible appropriation de la décentralisation par les Populations.

## II. Vision globale et séquences de résolution de la problématique

Il s'agit de dégager l'approche générique nécessaire à la réflexion par rapport à chaque problème spécifique de l'étude. Il est ensuite précisé le contenu de la démarche.

### A. Vision globale de résolution de la problématique du développement local au Bénin

Il est question de préciser l'approche devant permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus. Ce qui permettra, par ricochet, de résorber le problème général relatif au difficile décollage du développement local au Bénin.

Un processus de décentralisation ne peut que très difficilement se consolider dans un contexte de transferts insuffisants de fiscalité et de ressources financières. Le tableau ci-dessous fait le point de la situation détaillée de certains types de recettes communales de 2006 à 2009.

Tableau n°5 : tableau comparatif des principales sources de recettes des communes du Bénin en milliers de francs CFA

| Année                | 2006 (a)   | 2009 (b)   | Pourcentage de variation = (a-b)/b |
|----------------------|------------|------------|------------------------------------|
| Recettes propres     | 19.178.165 | 27.666.514 | 44,26                              |
| Recettes fiscales    | 9.712.645  | 19.422.536 | 99,97                              |
| Subventions          | 2.543.815  | 4.091.818  | 60,85                              |
| Total des transferts | 5.293.217  | 9.852.247  | 86,12                              |

Source : CONAFIL et calcul de l'étudiant

Selon ce tableau, de 2006 à 2009, les subventions en direction des communes ont progressé de 60,85% et les transferts financiers de l'Etat de 86,12%. Quant aux recettes fiscales, elles connaissent une forte augmentation de 99,97% de 2006 à 2009. En dépit du quasi-doublement des recettes fiscales et de l'augmentation très significative des

subventions et transferts financiers, les recettes propres des communes ne progressent que de 44.26% et demeurent encore largement insuffisantes pour que les communes puissent concrétiser les projets porteurs de développement local.

Les communes doivent par conséquent se prendre en charge et rechercher d'autres sources de financement (partenariat public-privé et emprunt) en vue de faire croître leurs ressources propres. Il est indispensable que les maires mobilisent les potentiels investisseurs autour des projets de développement des communes. Le recours à l'emprunt s'avère aussi nécessaire pour dynamiser le développement des communes par le biais d'investissements productifs susceptibles de générer à court, moyen et long terme des ressources propres au profit des communes. La résolution du problème spécifique relatif à la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux passera donc par plus de dynamisme de la part des élus locaux (notamment des maires) et la diversification des options d'emprunt au profit des communes.

Le problème spécifique n°2 a trait au manque de cohérence des interventions au niveau communal. L'un des enjeux de la décentralisation est de parvenir à impulser le développement local. Mais des difficultés surgissent souvent au plan technique. Le développement local est entendu au plan technique comme un processus qui vise à améliorer la situation d'un territoire des points de vue économique, social, environnemental et culturel, à partir de l'analyse des intérêts, des besoins et des initiatives de différents acteurs locaux (publics et privés), et par la mise en place concertée d'actions cohérentes entre ces différents acteurs. Si les PDC ont traduit l'aspiration des communes au développement local, elles ne sont par contre pas adossées à une politique et une stratégie clairement définies. Cette situation explique en partie des difficultés rencontrées en matière de développement local. De plus, le maintien du cloisonnement des interventions sectorielles qui restent pour la plupart des secteurs dans une approche verticale et descendante rend difficile la coordination de l'action publique au niveau des départements et l'émergence d'une dynamique de développement territorial. L'analyse et la résolution du présent problème spécifique se feront en référence à la définition d'une politique et d'une stratégie précises en matière de développement local aussi bien au niveau de l'Etat que de chaque commune.

A propos du problème spécifique ressortissant la faible appropriation de la décentralisation par les populations (représentées par les différents acteurs locaux y compris les investisseurs), sa résolution passe par une dynamisation de la gouvernance participative. Il faut une réelle volonté politique pour mettre en place le système de la décentralisation mais la compréhension des enjeux de la mise en place d'un tel système par les populations et leur implication constituent souvent la condition sine qua non de sa réussite. Certes, il faut des élus pour gérer les communes ; mais les élus ne pourraient réussir leur mission sans le soutien de leurs populations. La non compréhension des enjeux et des exigences (paiement d'impôt, mise en valeur de la commune...) de la décentralisation par les populations pourrait susciter à terme une antipathie à l'égard du système qui risquerait alors de s'enliser. Les populations ont un rôle à jouer pour l'enracinement des acquis de la décentralisation et pour le développement local. En matière de prise d'initiatives citoyennes et de contrôle citoyen, le rôle des populations locales est essentiel. Il faut leur expliquer leur rôle et les organiser afin qu'elles jouent le mieux possible ce rôle.

## B. Séquences de résolution de la problématique du développement local au Bénin

Pour résoudre les problèmes spécifiques identifiés, il a été adopté une démarche en dix étapes que sont :

1. la fixation des objectifs ;
2. la formulation des hypothèses ;
3. la construction du tableau de bord ;
4. la revue de littérature ;
5. le choix des outils d'analyse ;
6. le choix de l'outil de mobilisation des données ;
7. la mobilisation des données ;
8. l'analyse des données ;
9. la formulation du diagnostic ;
10. les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

## CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE

Un bref énoncé de la démarche méthodologique adoptée pour résoudre la problématique du développement local au Bénin est donné après la fixation des objectifs pour chaque niveau d'analyse, la détermination de la cause la plus plausible correspondant à chaque problème spécifique en vue de formuler les hypothèses de travail et la présentation de la revue de littérature. Les approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre font enfin suite aux enquêtes et vérifications des hypothèses.

## **Section 1 : cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Après la définition des objectifs, la formulation des hypothèses et la présentation de la revue de littérature, intervient la fixation des différentes approches empiriques et théoriques permettant de collecter et d'analyser les données.

### **Paragraphe 1 : cadre théorique de l'étude**

La présentation de la revue de littérature suit la fixation des objectifs et la formulation des hypothèses.

#### **I. Objectifs de l'étude et hypothèses de travail**

Il s'agit, in fine, de présenter le tableau de bord de l'étude.

##### **A. Objectifs de l'étude**

Il est restitué ici les intentions de résolution du problème général et des problèmes spécifiques, intentions de résolution récapitulées dans le tableau immédiatement ci-dessous. Les objectifs sont répartis en trois différentes catégories : les objectifs de recherche, les objectifs de développement et les résultats attendus.

**Tableau n°6 : récapitulatif des objectifs de l'étude**

| Niveaux d'analyse   | Problématique   | Objectifs   |  |  |
|---------------------|---|---|--|--|
|                     |   | Objectifs de recherche (OR)   | Objectifs de développement (OD)  | Résultats attendus (RA)  |
| Niveau général      | <u>Problème général</u> : difficile décollage du développement local au Bénin                       | <u>OR général</u> : repérer les handicaps au véritable décollage du développement local au Bénin                  | <u>OD général</u> : suggérer les conditions d'un véritable décollage du développement local au Bénin                   | <u>RA général</u> : au terme de l'étude, repérer les handicaps au véritable décollage du développement local au Bénin.                   |
| Niveaux spécifiques | 1 <u>Problème spécifique n°1</u> : faible et difficile recherche de financement par les élus locaux | <u>OR spécifique n°1</u> : identifier les meilleures options de financement des communes                          | <u>OD spécifique n°1</u> : proposer une diversification des options de financement des communes                        | <u>RA spécifique n°1</u> : au terme de l'étude, identifier les meilleures options de financement des communes                            |
|                     | 2 <u>Problème spécifique n°2</u> : manque de cohérence des interventions au niveau communal         | <u>OR spécifique n°2</u> : identifier le type de développement que doivent promouvoir les communes béninoises     | <u>OD spécifique n°2</u> : suggérer la mise en place d'une démarche globale et cohérente en vue du développement local | <u>RA spécifique n°2</u> : à la fin de l'étude, identifier le type de développement que doivent promouvoir les communes béninoises       |
|                     | 3 <u>Problème spécifique n°3</u> : faible appropriation de la décentralisation par les populations  | <u>OR spécifique n°3</u> : montrer la nécessité de promouvoir la gouvernance participative au niveau des communes | <u>OD spécifique n°3</u> : contribuer au renforcement de l'adhésion des populations locales à la décentralisation      | <u>RA spécifique n°3</u> : à l'issue de l'étude, montrer la nécessité de promouvoir la gouvernance participative au niveau des communes. |

Source : nos investigations

## B. Hypothèses de travail

Il est fait pour chaque problème spécifique l'inventaire des causes supposées possibles, puis déterminé parmi les causes identifiées celle la plus plausible. Chaque hypothèse spécifique est formulée en joignant la cause retenue au problème spécifique correspondant.

### 1. Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 est relatif à la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux. Ce problème peut avoir pour cause le faible potentiel d'endettement des communes. En effet, la capacité de la plupart des communes à

emprunter est très limitée en raison de la faiblesse de leur épargne. La solvabilité de la majorité des communes est fragilisée par un système de ressources souvent aléatoire et par une gestion budgétaire caractérisée par l'importance des dépenses de fonctionnement. Cependant de façon globale, les recettes de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées s'élèvent à 30.591.289.000 de francs CFA en 2009 et leur épargne nette se chiffre à 18.511.496.000 de francs CFA. Les communes béninoises disposent donc d'un potentiel d'endettement exploitable et qu'il faut surtout renforcer.

Même si quelques collectivités territoriales décentralisées ont pu accéder à des crédits, il faut souligner que les communes les plus déshéritées sont laissées pour compte car les banques commerciales sont très réservées par rapport à l'emprunt des collectivités territoriales décentralisées eu égard au risque d'insolvabilité de ces dernières.. Si l'appui d'AFICOL a été indispensable en ce qui concerne l'emprunt obligataire de la municipalité de Parakou, demeure néanmoins l'épineuse question de garantie qui se révèle être aussi un facteur explicatif du difficile accès des communes béninoises à l'emprunt.

Certains maires ne font pas de la recherche de financement une priorité. Ils attendent et espèrent que l'Etat et les partenaires leur apportent les ressources dont leurs communes ont besoin. Ils ne font pas preuve de dynamisme pour attirer et mobiliser les investisseurs autour de leurs projets de développement. Le partenariat public-privé est peu exploité au niveau de la majorité des communes béninoises.

Notons enfin, qu'en dépit du moyen potentiel d'endettement des communes béninoises et de l'absence de mécanismes de garantie de leurs emprunts, il existe diverses options censées permettre un accès plus aisé des collectivités territoriales décentralisées à l'emprunt. On dénombre entre autres la mise en place d'une institution financière spécialisée en financement des communes ou encore le recours aux banques nationales, sous régionales et régionales de développement ou au marché obligataire.... Le manque de dynamisme de certains maires et la non diversification des options de

financement des communes sont donc les causes les plus plausibles de la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux.

## 2. Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2

Le problème spécifique n°2 est le manque de cohérence des interventions au niveau communal.

L'absence d'une articulation des processus de décentralisation et de déconcentration aboutit à une dualité des mécanismes de programmation avec d'une part les PDC et, d'autre part, la programmation des ministères sectoriels qui prend peu en compte ces PDC. Il en résulte un manque de cohérence et de synergie des interventions au niveau local. Cependant, cet aspect est pris en compte par la PONADEC et n'est donc pas retenu par cette étude.

L'insuffisance des ressources financières des communes est aussi une autre cause plausible du manque de cohérence des interventions au niveau communal. Par manque de moyens financiers, les communes n'arrivent pas à réaliser une coordination de leurs interventions. Elles se contentent donc d'actions sporadiques au fur et à mesure de la disponibilité des ressources nécessaires. Cependant, les communes se doivent de rechercher d'autres sources de financement à la hauteur de leurs ambitions et s'efforcer d'exploiter avec rationalité et efficacité le peu de ressources dont elles disposent. Dans le cadre du présent mémoire, l'insuffisance des ressources financières au niveau des communes n'est donc pas retenue comme cause du manque de cohérence des interventions au niveau local.

Toutes les communes béninoises ont un PDC qu'elles essaient tant bien que mal de mettre en œuvre. Cependant, le développement local est un processus. Il exige, au-delà d'une simple planification, une politique assortie de stratégie clairement identifiée. Il est aisé de voir que les communes béninoises peinent à mettre en place une dynamique susceptible de faire décoller leur développement. Certes, elles disposent de PDC, mais elles n'arrivent pas à capitaliser leurs interventions de façon à créer une synergie entre elles en vue de lancer un processus irréversible stimulant l'économie

locale, mettant en valeur les potentialités locales (environnement) et tablant pour un investissement social productif. L'Etat, de son côté, a mis en place la PONADEC qui est une excellente vision mais non appuyée d'un véritable plan national de développement local à mettre en œuvre (en terme de réalisations concrètes en faveur de chaque commune). Il se contente aussi d'interventions sporadiques non coordonnées et tenant peu compte des besoins spécifiques de chaque commune et département. Le problème spécifique lié au manque de cohérence des interventions au niveau communal a donc pour cause l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies en matière de développement local au niveau de l'Etat et des communes.

### 3. Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°3 est relatif à la faible appropriation de la décentralisation par les populations.

La faible appropriation de la décentralisation par les populations peut s'expliquer par le faible taux d'alphabétisation des populations. La décentralisation est perçue à tort par certaines populations comme l'affaire des couches instruites. Les illettrés peinent à comprendre le processus et son bien-fondé. Personne ne leur a officiellement bien expliqué les enjeux du processus en cours et l'importance du rôle que les populations locales sont appelées à jouer échappe parfois aux élus locaux. La plupart des manuels de sensibilisation et d'orientation étant aussi en français, la tâche n'est pas rendue facile aux non-instruits. Le manque de compréhension les pousse à prendre en aversion naturellement le processus dont ils ne voient que le côté contraignant : le paiement des impôts et taxes. Le faible taux d'alphabétisation des populations n'est cependant pas retenu comme la cause du problème spécifique n°3 car les populations instruites ne semblent non plus s'approprier davantage la décentralisation.

La démocratie participative est au cœur du développement local. Elle est déterminante pour la réussite du processus. Associations, syndicats professionnels, commerçants, entreprises, communauté éducative, citoyens... sont les premiers concernés par les politiques mises en œuvre. Les élus locaux doivent organiser la

participation des acteurs et des habitants ; ce qui n'est pas encore le cas dans plusieurs communes. L'implication réelle des acteurs locaux et des populations dans les activités communales fait donc vraiment défaut de nos jours. Les mécanismes institutionnels de participation des citoyens fonctionnent peu. Les chefs de villages et même les Chefs d'arrondissement qui devraient constituer des sortes de relais des préoccupations au niveau local sont en général eux-mêmes en dehors du système soit par démotivation, soit par manque de vision ou encore par exclusion politique. Il en découle une faible mobilisation des populations y compris des investisseurs autour des projets porteurs de développement. Le déficit d'implication des populations locales dans les activités communales paraît la cause la plus plausible de leur faible appropriation de la décentralisation.

Le tableau récapitulatif des hypothèses de travail se présente donc comme suit :

**Tableau n°8 : récapitulatif des hypothèses de travail**

| Niveaux d'analyse   |   | Problématique   | hypothèses  |
|---------------------|---|---|---|
| Niveau général      |   | <u>Problème général</u> : difficile décollage du développement local au Bénin   | -   |
| Niveaux spécifiques | 1 | <u>Problème spécifique n°3</u> : faible et difficile recherche de financement par les élus locaux                             | La faible et difficile recherche de financement par les élus locaux résulte du manque de dynamisme de certains maires et de la non diversification des options de financement des communes.                     |
|                     | 2 | <u>Problème spécifique n°2</u> : manque de cohérence des interventions au niveau communal.                                    | le manque de cohérence des interventions au niveau local s'explique par l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies au niveau de l'Etat et des communes en matière de développement local. |
|                     | 3 | <u>Problème spécifique n°3</u> : faible appropriation de la décentralisation par les populations y compris les investisseurs. | le déficit d'implication des populations dans les activités communales explique leur faible appropriation de la décentralisation.   |

Source : conçu par l'étudiant

### C. Synthèse des préoccupations

Il s'agit de présenter le tableau de bord de l'étude.

**Tableau n°8 : tableau de bord de l'étude**

| Niveaux d'analyse   | Problématique**   | Objectifs   |  |  | Causes supposées  | hypothèses  |
|---------------------|---|---|--|--|---|---|
|                     |   | Objectifs de recherche (OR)   | Objectifs de développement (OD)  | Résultats attendus (RA)  |   |   |
| Niveau général      | <u>PG</u> : difficile décollage du développement local au Bénin   | <u>OR général</u> : repérer les handicaps au véritable décollage du développement local au Bénin                  | <u>OD général</u> : suggérer les conditions d'un véritable décollage du développement local au Bénin                   | <u>RA général</u> : au terme de l'étude, repérer les handicaps au véritable décollage du développement local au Bénin.                   | -   | -   |
| Niveaux spécifiques | 1 <u>Problème spécifique n°1</u> : faible et difficile recherche de financement par les élus locaux                             | <u>OR spécifique n°1</u> : identifier les meilleures sources de financement pour les communes béninoises          | <u>OD spécifique n°1</u> : proposer une diversification des options de financement aux communes béninoises             | <u>RA spécifique n°1</u> : au terme de l'étude, identifier les meilleures sources de financement pour les communes béninoises.           | <u>CS n°1</u> : Le manque de dynamisme de certains maires et la non diversification des options de financement des communes                             | <u>HS n°1</u> : La faible et difficile recherche de financement par les élus locaux résulte du manque de dynamisme de certains maires et de la non diversification des options de financement des communes.                     |
|                     | 2 <u>Problème spécifique n°2</u> : manque de cohérence des interventions au niveau communal.                                    | <u>OR spécifique n°2</u> : identifier le type de développement que doivent promouvoir les communes béninoises.    | <u>OD spécifique n°2</u> : suggérer la mise en place d'une démarche globale et cohérente en vue du développement local | <u>RA spécifique n°2</u> : à la fin de l'étude, identifier le type de développement que doivent promouvoir les communes béninoises.      | <u>CS n°2</u> : l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies en matière de développement local au niveau de l'Etat et des communes. | <u>HS n°2</u> : le manque de cohérence des interventions au niveau local s'explique par l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies au niveau de l'Etat et des communes en matière de développement local. |
|                     | 3 <u>Problème spécifique n°3</u> : faible appropriation de la décentralisation par les populations y compris les investisseurs. | <u>OR spécifique n°3</u> : montrer la nécessité de promouvoir la gouvernance participative au niveau des communes | <u>OD spécifique n°3</u> : contribuer au renforcement de l'adhésion des populations locales à la décentralisation      | <u>RA spécifique n°3</u> : à l'issue de l'étude, montrer la nécessité de promouvoir la gouvernance participative au niveau des communes. | <u>CS n°3</u> : le déficit d'implication réelle des populations locales dans les activités communales.  | <u>HS n°3</u> : le déficit d'implication des populations dans les activités communales explique leur faible appropriation de la décentralisation.   |

\* Tableau de bord en recherche diagnostic

\* Problématique du développement local au Bénin : approches stratégiques et financières

## II. Revue de littérature

La revue de littérature permet de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution.

### A. Point des connaissances sur le problème spécifique n°1

Le problème spécifique évoque la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux. La résolution de ce problème spécifique passera donc par plus de dynamisme de la part des maires et la diversification des options de financement des communes.

Le contexte de la décentralisation en Afrique de L'Ouest et Centrale se caractérise par un élargissement des compétences dévolues aux communes. Ces dernières doivent faire face à des compétences larges avec des ressources propres modestes voire faibles. Selon l'atelier sur l'amélioration de l'accès à l'emprunt des collectivités locales d'Afrique de l'Ouest et du Centre des 02 et 03 juillet 2009<sup>5</sup>, l'amélioration des ressources propres des communes ne peut véritablement se réaliser sans l'impulsion de ressources extérieures y compris l'emprunt. Pour les participants de cet atelier, l'accès à l'emprunt des collectivités territoriales décentralisées aura pour effet la réalisation d'investissements productifs qui dynamiseront l'économie locale, ce qui permettra aux communes d'accroître leurs ressources propres.

La BOAD, constate qu'il existe une diversité de moyens d'accéder à l'emprunt mais rares sont les communes qui empruntent en dépit de l'existence d'une capacité d'endettement des collectivités territoriales décentralisées évaluée à 74 milliards de FCFA pour les pays de l'UEMOA. Elle identifie des voies d'emprunt à explorer par les communes : les banques de développement et le marché obligataire.

---

<sup>5</sup> BOAD et PDM, Atelier sur l'amélioration de l'accès à l'emprunt des collectivités locales d'Afrique de l'Ouest et du Centre, les 02 et 03 juillet 2009. Synthèse générale, 12 juillet 2009.

Selon la Revue africaine des finances locales<sup>6</sup>, le recours à l'emprunt s'avère nécessaire pour donner une réelle impulsion au développement local. Elle considère que les grandes communes devraient pouvoir plus facilement accéder à l'emprunt compte tenu de leur épargne et de leurs potentialités économiques. Un système de pooling est suggéré aux petites et moyennes communes. Le pooling permettrait la distribution de la charge financière sur les collectivités membres en amoindrissant le risque encouru par les investisseurs.

Bérenger MEUKE, membre des Barreaux de Lyon et du Cameroun, docteur en droit des affaires de l'Université de Lyon 3, suggère, en l'absence de garantie offerte par l'Etat et les systèmes de garanties classiques étant inappropriés, que le prêteur trouve avec la commune financée des mécanismes multicritères appropriés pour couvrir le risque du défaut de remboursement. Il évoque des types de prêts qui seraient plus adaptés aux collectivités territoriales décentralisées : ce sont entre autres le financement sans recours, le financement de projet, le financement d'actifs, le prêt direct ou encore le crédit bail. Il propose aussi que la recherche de solutions envisageables dans un tel contexte passe par la distinction qu'il y a lieu d'opérer entre :

- *les projets de financement d'équipements dits marchands* : l'emprunt doit être prioritairement destiné à ces projets ;
- *les projets de financement d'équipements non marchands* pour lesquels il faut privilégier les subventions et appuis financiers.

On trouve bien en Afrique ci et là des dispositions légales facilitant le recours des communes à l'emprunt. Les recommandations des élus locaux vont souvent dans le sens de la mise sur pied d'organismes de prêts avec accès à des ressources peu onéreuses, sinon gratuites, de façon à octroyer des prêts à des taux concessionnels. Le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM) du Cameroun

---

<sup>6</sup> La Revue Africaine des Finances Locales : L'emprunt des collectivités locales d'Afrique subsaharienne, biannuel juin 2008.

s'inscrit dans cette logique. Ce fonds qui est une institution financière spécialisée a déjà permis à 331 communes camerounaises d'emprunter pour financer plus de 592 projets pour un montant total de 35 milliards de F CFA.

Outre l'expérience du FEICOM, Il existe aussi d'autres expériences.

- L'expérience de la mairie de Ouagadougou qui a obtenu de l'Agence Française de Développement (AFD), un financement en « sous-souverain » d'un montant de 1.3 milliards de F CFA sur 20 ans à un taux concessionnel avec un différé de 5 ans pour la construction du marché central « Rood Woko », la redevance versée chaque année par l'exploitant du marché étant équivalente aux échéances annuelles de remboursement du prêt.
- L'expérience de la commune de Parakou qui a monté un dossier d'emprunt obligataire sur le marché financier de l'UEMOA avec l'appui de l'Agence pour le Financement des Collectivités Locales. La contrainte majeure que Parakou doit surmonter pour accéder au marché obligataire est la garantie.

## B. Point des connaissances sur le problème spécifique n°2

Le problème spécifique n°2 est lié au manque de cohérence des interventions au niveau communal. L'analyse et la résolution de ce problème spécifique se feront en référence à la définition d'une politique et d'une stratégie précises en matière de développement local par l'Etat et les communes.

Pour Demante M. J. (2008), le développement local en Afrique souffre de plusieurs maux dont la difficulté de passer du stade théorique à la mise en œuvre. Il ne suffit pas d'identifier les sources de malaise d'un milieu, encore faut-il intervenir pour les enrayer et améliorer la situation générale de ce territoire<sup>7</sup>.

La PONADEC pose ce constat : « Le développement du territoire communal ne peut être dissocié de son développement économique qui passe par la valorisation de ses

---

<sup>7</sup> Demante M. J., *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*, IRAM, Études et méthodes, février 2008.

potentialités. Les élus ont à travailler avec les différents acteurs économiques autour d'une véritable stratégie de développement local qui fait, aujourd'hui, souvent défaut dans les PDC..... »<sup>8</sup>

Selon LELOUP F. *et al.*<sup>9</sup> (2003), Le développement des territoires africains dépend de leur aptitude à identifier et à valoriser leurs ressources, à mettre en œuvre une culture de l'innovation, à susciter les initiatives locales, à faire émerger des porteurs de projets, à générer un tissu de nouvelles entreprises.

Dans un article sur la mondialisation et la territorialisation de l'économie, Crevoisier<sup>10</sup> (1998) identifie deux grands types d'approches pour appréhender le phénomène local : l'approche homogénéisante et l'approche particularisante. La première est qualifiée d'homogénéisante parce qu'elle considère que l'ensemble de la réalité économique peut s'expliquer à partir d'un schéma, de théories et de lois universelles. L'approche particularisante remet quant à elle en cause l'unicité du développement économique et met en évidence la diversité des tendances et des expériences.

LELOUP F. *et al.*, dans la logique de l'approche particularisante de Crevoisier indique que le développement local n'est pas un modèle "clé en main". Chaque territoire est spécifique, il émerge d'un contexte (facteurs culturels, sociaux...) et d'une histoire uniques qui impliquent dès lors une logique de développement unique. Cette différenciation territoriale ne réside pas seulement dans les produits, mais aussi dans la façon d'organiser la production, de créer et de gérer ses ressources, de développer des savoir-faire originaux...

---

<sup>8</sup> Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration : document Cadre De Politique, Juin 2009

<sup>9</sup> LELOUP F. *et al.*, « Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? », *Mondes en développement*, 2003/4 no 124, p. 95-112. DOI : 10.3917/med.124.0095

<sup>10</sup> CREVOISIER O. (1998), Mondialisation et territorialisation de l'économie: les approches homogénéisantes et particularisantes, dans Territoires et développement économique, sous la direction de Proulx M.U., L'Harmattan, p.49-67.

Pour Bruno Jean (1995)<sup>11</sup> « le développement durable rime avec le développement local ». Les collectivités territoriales décentralisées devraient donc promouvoir le développement durable. Dans la même logique la PONADEC consacre un développement local durable dans l'énoncé de sa vision.

Pierre-Noël Denieuil<sup>12</sup> évoque la « philosophie de la méthode » selon laquelle l'outil conceptuel clef des approches méthodologiques du développement local est le triptyque: « intégration – stratégie – participation ».

- L'intégration implique une conception intégrée et globale harmonisant plusieurs types de mesures.
- La stratégie nécessite une vision cohérente et partagée qui permet d'organiser le choix des activités et de sensibiliser les populations cibles.
- La participation repose sur l'appui des populations. Il s'agit là d'encourager la constitution de groupes et de réseaux d'habitants.

### C. Point des connaissances sur le problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°3 a trait à la faible appropriation de la décentralisation par les populations y compris les investisseurs. L'analyse et la résolution de ce problème passeront par une dynamisation de la gouvernance participative.

La gouvernance est intimement liée à toute notion de développement. Dans ce cadre, Guy Loinger<sup>13</sup> (2002) soutient que le développement durable est « *fondé sur un jeu, non pas à trois pôles, comme on l'indique habituellement, l'économique, le sociétal et l'environnemental, mais un jeu à quatre pôles, le quatrième étant celui de la*

---

<sup>11</sup> JEAN B. (1995). « Environnement et développement : la stratégie du développement local durable dans les régions rurales du Québec » dans J.-P., CARRIERRE et P., MATHIS (dir.), *L'aménagement face au défi de l'environnement*, Tours : ADICUEER / Université François Rabelais, pp. 297-308.

<sup>12</sup> DENIEUIL P.N. « Introduction aux théories et à quelques pratiques du développement local et territorial », Bureau international du Travail, Genève 1999

<sup>13</sup> LOINGER G. (2002). Prospective et gouvernance locale et régionale : la contribution des acteurs du développement local dans la prospective régionale. Contribution aux 3èmes Assises wallonnes du développement local à Gosselies (Belgique), le 27 novembre.

*gouvernance, sans lequel les trois premiers risquent de n'avoir aucune capacité opératoire* ».

Pour le PNUD, le terme de gouvernance fait référence à l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux<sup>14</sup>.

Il existe peu de définitions précises de la gouvernance locale. L'ONU<sup>15</sup> propose la définition suivante : la gouvernance locale vise à transférer le pouvoir aux populations locales en vue de réaliser un développement économique et politique qui soit mené par les populations elles-mêmes et qui met l'accent sur la réduction de la pauvreté.

Selon GAGNON C. et FORTIN M.-J.<sup>16</sup> (1999), une meilleure participation des communautés locales est souvent une condition préalable à l'amélioration des processus car c'est dans la mesure où les membres de la communauté croient au potentiel présent et futur de leur milieu et qu'ils collaborent à son développement.

ELONG MBASSI J.-P.<sup>17</sup> énonce : « on ne développe pas les gens, les gens se développent ». Il conçoit le développement comme un processus de libre adhésion des populations au processus de modernisation, impliquant la mobilisation de toutes les forces vives et l'établissement de véritables coalitions locales pour la conduite des changements de toutes natures nécessaires à l'amélioration des conditions et du cadre de vie des populations.

---

<sup>14</sup> La gouvernance en faveur du développement humain durable : document de politique général du programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), janvier 1997.

<sup>15</sup> BONFIGLIOLI A. « Le pouvoir des pauvres, la gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté », ONU, novembre 2003

<sup>16</sup> GAGNON C. et Fortin M.-J. (1999). « La gouvernance environnementale locale : où est le timonier ? », Économie et Solidarités, vol 30, No. 2, pp. 95-111

<sup>17</sup> « Les politiques de déconcentration et de décentralisation », Jean Pierre ELONG MBASSI, Coordonnateur régional PDM, Cotonou.

La participation et la mobilisation des citoyens et des communautés à la gestion sont, par ailleurs, de plus en plus reconnues comme une clé de succès, voire un fondement de développement viable (CNUED, 1993)<sup>18</sup>.

Plusieurs expériences ont été répertoriées en matière de gouvernance participative.

Face au peu d'engouement des autorités locales sud-africaines à instaurer une réelle gouvernance participative, l'Etat sud-africain est passé à l'institutionnalisation de la participation du public au développement local<sup>19</sup>. La loi exige des autorités municipales qu'elles créent des structures formelles qui permettent au public de participer aux affaires locales. Elle exige également des autorités locales qu'elles lancent et élaborent des projets de développement en concertation avec les communautés locales grâce à la planification d'un développement intégré et à un cadre de planification obligatoire pour une politique de développement à l'échelon municipal.

En Philippines, face à la faible implication des populations dans les activités communales et au manque de réaction des autorités locales et nationales, Les organisations de la société civile et les médias ont pris l'initiative de lancer un projet fondé sur la collaboration pour renforcer, dans un premier temps, leur capacité à travailler de concert et, dans un second temps, la capacité des communautés locales à participer effectivement au gouvernement local<sup>20</sup>.

Ainsi, pour Moustapha Samb (2001)<sup>21</sup>, Le développement des médias décentralisés peut favoriser une plus grande participation, notamment en matière de

---

<sup>18</sup> Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED, 1993). Action 21. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, New York : ONU, 256 p.

<sup>19</sup> Institute for Democracy in South Africa (Idasa), Local Government Centre, "Participatory governance at local level", 11 décembre 2002. Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.idasa.org.za>.

<sup>20</sup> BANERJEE U. D., "Promoting media-community action for shaping rights-based outcomes", *Lessons Learned from Rights-Based Approaches in the Asia-Pacific Region*, Upala Devi Banerjee, dir. (PNUD et HCDH, 2005), chap. 12.

<sup>21</sup> SAMB M., « Médias, acteurs et développement local en Afrique » ; Université Cheikh Anta Diop de Dakar (Sénégal), 2001

communication rurale et de développement local, et peut permettre à des publics défavorisés de recevoir des informations plus diversifiées et correspondant mieux à leurs besoins et, en même temps, leur donner la possibilité de faire connaître leurs préoccupations et leurs points de vue.

## **Paragraphe 2 : choix de la méthodologie de l'étude**

Il est question du choix de la démarche méthodologique à suivre pour résoudre les problèmes en étude. Ce choix se fera en deux volets : le volet théorique et le volet empirique.

### **I. Volet empirique**

Le volet empirique permet de mettre en exergue la méthode d'investigation envisagée à travers les outils de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données. L'objectif visé par la collecte des données est essentiellement de permettre de vérifier les hypothèses précédemment élaborées afin de résoudre les problèmes observés.

#### **A. Identification de l'échantillon**

Comme dans le cadre de tout sondage, il est déterminé un échantillon qui représente la population-mère constituée par des agents de la DGDGL, de la DAT, de la CONAFIL, d'AFICOL et par des maires.

L'échantillon est constitué de 02 agents de chaque sous-direction de la DGDGL. Font partie également de l'échantillon 04 agents de la DAT, 01 agent de la CONAFIL, 01 agent d'AFICOL et 38 maires ou représentants de maire. La taille de l'échantillon de l'enquête du présent travail est de 50 personnes.

#### **B. Définition des outils de collecte, de dépouillement et de présentation des données**

L'enquête est réalisée à partir de plusieurs questions. Ces dernières ont été élaborées à partir des différents problèmes spécifiques et compte tenu du profil de chaque personne interrogée de sorte à faciliter la vérification des hypothèses. (Voir questionnaire en annexe)

Les données mobilisées ont été dépouillées manuellement et présentées dans un tableau statistique en vue d'analyse.

## **II. Volet théorique**

Il est présenté les théories existantes liées aux problèmes spécifiques qui permettront d'analyser les données.

### **A. Choix théorique lié à la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux.**

#### **1. Norme ou repère d'amélioration**

A défaut d'approche clairement définie, il est retenu comme repère la nécessité de plus de dynamisme de la part des élus locaux (notamment des maires) et d'une diversification des options de financement des communes.

#### **2. Seuil de décision lié au problème**

La question n°1 permettra de recueillir les données en vue de valider l'hypothèse liée à la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux.

Toute cause ayant le poids moyen des causes sera retenue.

### **B. Choix théorique lié au problème du manque de cohérence des interventions au niveau communal**

#### **1. Norme ou repère d'amélioration**

La norme retenue est celle privilégiée par Pierre-Noël Denieuil incluant la définition et la mise en œuvre d'une politique et d'une stratégie clairement définies en matière de développement local au niveau de l'Etat et de chaque commune béninoise ainsi que la promotion d'un développement durable au niveau des communes.

## 2. Seuil de décision lié au problème

Les données qui permettront de vérifier l'hypothèse liée au manque de cohérence des interventions au niveau communal seront mobilisées à partir de la question n°2 du questionnaire.

La cause ayant le poids le plus élevé sera retenue.

### C. Choix théorique lié au problème de la faible appropriation de la décentralisation par les populations

#### 1. Norme ou repère d'amélioration

L'approche théorique retenue est celle de Gagnon et Fortin selon laquelle une meilleure participation des communautés locales est souvent une condition préalable à l'amélioration des processus car c'est dans la mesure où les membres de la communauté croient au potentiel présent et futur de leur milieu qu'ils collaborent à son développement. Il s'agit donc de promouvoir toute politique visant à renforcer la participation des populations y compris des investisseurs au processus de développement local.

#### 2. Seuil de décision lié au problème

Les données qui permettront de vérifier l'hypothèse liée à la faible appropriation de la décentralisation par les populations seront obtenues à partir de la question n°3 du questionnaire.

La cause ayant le poids le plus élevé sera retenue.

## **Section 2 : des enquêtes aux diagnostics et aux approches de solutions en vue du décollage du développement local au Bénin**

La réalisation des enquêtes a permis de mobiliser, de présenter et d'analyser les données. Après l'établissement des diagnostics, des solutions seront proposées et les conditions de mise en œuvre définies.

### **Paragraphe 1 : enquêtes et vérification des hypothèses**

#### **I. Mobilisation, présentation et analyse des données**

##### **A. Mobilisation des données**

Il a été retenu au cours de la fixation de la démarche méthodologique qu'il sera fait un sondage à l'endroit des agents de la DGDGL, de la DAT, d'AFICOL et des maires en vue de vérifier nos hypothèses de recherche.

La mobilisation des données a été effectuée sur la base du questionnaire élaboré. Ce dernier a été administré avec soin aux enquêtés pendant une période d'un mois. Nous tâcherons de présenter les données issues de cette enquête.

##### **B. Présentation et analyse des données**

Les données collectées sont présentées et analysées en fonction de chaque problème spécifique.

#### **1. Présentation et analyse des données relatives à la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux**

Les données présentées ici ont été obtenues à partir de la question : qu'est ce qui, selon vous, explique la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux?

**Tableau n°11 : Répartition des données d'enquête par rapport à la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux**

| Modalités   | Fréquences % |
|---|--------------|
| Le faible potentiel d'endettement des communes                            | 15           |
| L'absence de mécanisme de garantie des emprunts des communes              | 20           |
| L'absence de dynamisme de certains maires                                 | 25           |
| La non diversification des options de financement des communes béninoises | 45           |
| Autres  | -            |

Source : Données d'enquêtes

Après l'observation du tableau ci-dessus, on relève que la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux est due à leur faible potentiel d'endettement pour 15% des enquêtés. En revanche, pour 20% d'enquêtés, ce problème relève plutôt de l'absence de mécanisme de garantie des emprunts des collectivités territoriales décentralisée. Enfin, 25% d'enquêtés évoquent l'absence de dynamisme des élus locaux et 45% la non diversification des options de financement des communes béninoises comme cause de la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux.

L'absence de dynamisme des élus locaux et la non diversification des options de financement des communes béninoises apparaissent donc comme les principales causes de la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux.

## 2. Présentation et analyse des données relatives au manque de cohérence des interventions au niveau communal

Il convient de rappeler que les données présentées ci-dessous sont obtenues sur la base de la question que voici : qu'est ce qui, à votre avis, entraîne le manque de cohérence des interventions au niveau communal ?

**Tableau n°9 : Répartition des données d'enquête par rapport au manque de cohérence des interventions au niveau communal**

| Modalités  | Fréquences % |
|--|--------------|
| L'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies en matière de développement local au niveau de l'Etat et des communes | 60           |
| L'absence d'une articulation des processus de décentralisation et de déconcentration   | 15           |
| L'insuffisance des ressources financières des communes   | 25           |
| Autres   | -            |

Source : Données d'enquêtes

Face au problème lié au manque de cohérence des interventions au niveau communal, les données issues de l'enquête et présentées ci-dessus révèlent que 60% des enquêtés admettent que c'est l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies en matière de développement local au niveau de l'Etat et des communes qui l'explique. Par ailleurs, 25% des enquêtés justifient le manque de cohérence des interventions au niveau communal par l'insuffisance des ressources financières des communes tandis que pour 15% d'enquêtés, c'est plutôt l'absence d'une articulation des processus de décentralisation et de déconcentration.

L'absence d'une stratégie et d'une politique clairement définies en matière de développement local au niveau de l'Etat et des communes se révèle donc être la principale cause du manque de cohérence des interventions au niveau communal.

### 3. Présentation et analyse des données relatives à la faible appropriation de la décentralisation par les populations

Les données qui seront présentées à ce niveau ont été obtenues à partir de la question : à votre avis, qu'est ce qui freine l'appropriation de la décentralisation par les populations ?

**Tableau n°10 : Répartition des données d'enquête par rapport à la faible appropriation de la décentralisation par les populations**

| Modalités  | Fréquences % |
|--|--------------|
| Le faible taux d'alphabétisation des populations                               | 20           |
| Le déficit d'implication réelle des populations dans les activités communales. | 65           |
| Autres   | 15           |

Source : Données d'enquêtes

Le tableau ci-dessus présenté révèle que 20% des enquêtés expliquent la faible appropriation de la décentralisation par les populations par le faible taux d'alphabétisation des populations tandis que 65% d'enquêtés la justifient plutôt par le déficit d'implication réelle des populations dans les activités communales.

Le déficit d'implication réelle des populations dans les activités communales est donc la cause principale de la faible appropriation de la décentralisation par les populations.

## **II. Vérification des hypothèses et établissement des diagnostics**

Il est procédé ici à la vérification des hypothèses de recherche formulées en tenant compte des seuils de décision retenus. Il est établi ensuite le diagnostic relatif à chaque problème spécifique.

### **A. Degré de vérification des hypothèses**

La vérification se fera par hypothèse spécifique.

#### **1. Degré de vérification de l'hypothèse n°1**

Conformément au seuil de décision, toute cause ayant le poids moyen des causes sera retenue.

Les résultats de l'enquête révèlent que la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux est due :

- au faible potentiel d'endettement des communes à 15% ;
- à l'absence de mécanisme de garantie des emprunts des communes à 20% ;
- à l'absence de dynamisme des élus locaux à 25%
- à la non diversification des options de financement des communes à 45%.

La faible et difficile recherche de financement par les élus locaux résulte donc du manque de dynamisme de certains maires et de la non diversification des options de financement des communes. Notre hypothèse n°1 précédemment posée est par conséquent vérifiée.

## 2. Degré de vérification de l'hypothèse n°2

Il a été précédemment établi comme seuil de décision que toute cause ayant le poids le plus élevé sera retenue.

Les données de l'enquête révèlent que le problème lié au manque de cohérence des interventions au niveau communal est dû à :

- l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies en matière de développement local au niveau de l'Etat et des communes à 60% ;
- l'insuffisance des ressources financières des communes à 25% ;
- l'absence d'une articulation des processus de décentralisation et de déconcentration à 15%.

En nous référant au seuil de décision, on retient que l'hypothèse n°1 précédemment posée est vérifiée. On a alors comme hypothèse validée : le manque de cohérence des interventions au niveau local s'explique par l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies au niveau de l'Etat et des communes en matière de développement local.

### 3. Degré de vérification de l'hypothèse n°3

Conformément au seuil de décision établi, c'est l'item ayant le plus fort taux qui sera retenu. L'observation des données de l'enquête révèle que le problème de la faible appropriation de la décentralisation par les populations est dû au :

- faible taux d'alphabétisation des populations à 20% ;
- déficit d'implication réelle des populations locales dans les activités communales à 65% ;
- autres causes à 15%.

Selon notre hypothèse, c'est le déficit d'implication des populations locales dans les activités communales qui explique leur faible appropriation du processus de la décentralisation. Cette cause est validée à 65%. Ce taux étant le plus élevé, on retient que l'hypothèse n°2 précédemment posée est vérifiée.

#### B. Etablissement des diagnostics

Le diagnostic est l'exercice qui permet de déceler la cause se trouvant à la base d'un problème donné. L'enquête que nous avons faite nous a permis d'identifier les véritables causes de nos problèmes spécifiques. Il convient alors d'en présenter une synthèse.

##### 1. Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1

La faible et difficile recherche de financement par les élus locaux résulte du manque de dynamisme de certains maires et de la non diversification des options de financement des communes.

##### 2. Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2

On retient définitivement que le manque de cohérence des interventions au niveau communal s'explique par l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies au niveau de l'Etat et des communes en matière de développement local.

### 3. Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3

La vérification de l'hypothèse n°3 nous a permis de retenir de façon définitive que le déficit d'implication des populations locales dans les activités communales explique leur faible appropriation de la décentralisation.

## **Paragraphe 2 : approches de solutions et conditions de mise en œuvre**

L'objectif visé par notre étude est de suggérer les conditions d'un véritable décollage du développement local au Bénin. Pour ce faire, nous avons identifié les différentes causes se trouvant à la base des problèmes en étude. Une fois ces causes connues, nous proposerons dans ce paragraphe les solutions adéquates pour leur éradication ainsi que les conditions de mise en œuvre des solutions proposées.

### **I. Approches de solutions**

Les solutions aux problèmes seront proposées selon chaque problème observé.

#### **A. Approches de solutions au problème spécifique n°1**

Concernant le problème spécifique n°1 lié à la faible et difficile recherche de financement par les élus locaux, le diagnostic a montré que le problème est dû au manque de dynamisme de certains maires et à la non diversification des options de financement des communes béninoises.

Nous suggérons aux maires de faire preuve de plus de dynamisme dans la recherche de financement en attirant et mobilisant de potentiels investisseurs autour de leurs projets de développement. Ils peuvent par exemple organiser des conférences de presse, des foires ou autres manifestations pour exposer les potentialités de leurs communes et les projets qu'ils souhaiteraient faire financer en vue de nouer des partenariats publics-privés valorisant les ressources de leurs communes. Dans le cadre du partenariat public-privé, les maires peuvent choisir entre deux options :

- la réalisation et la gestion du projet par un PTF moyennant versement d'une redevance mensuelle au profit de la commune ;
- la réalisation et la gestion du projet par la mairie qui se servira des recettes générées pour rembourser l'emprunt.

Nous proposons également de :

- ✓ trouver au niveau des prêteurs des mécanismes multicritères appropriés à l'emprunt des collectivités territoriales décentralisées comme, par exemple, le financement sans recours<sup>22</sup> ;
- ✓ mettre en place une institution financière publique spécialisée en financement des communes (véhicule financier public) : il s'agit de créer une institution financière facilitant l'emprunt des communes. Suivant des conditions précises, les collectivités territoriales décentralisées seront financées pour des projets précis répondant aux exigences de leur développement et en conformité avec la politique de l'Etat en matière de développement et d'emprunt. Cette institution pourrait aussi, à des conditions précises, cautionner l'emprunt des collectivités territoriales décentralisées auprès d'autres institutions financières. L'Etat peut mettre en place un tel organe financier grâce à des ressources propres augmentées des fonds qu'il pourrait mobiliser sur le marché obligataire et par la participation d'institutions et agences de coopération internationales. Ce mécanisme permet à l'Etat de rétrocéder une partie des fonds empruntés aux communes qui paieront en dernier ressort (il peut être envisagé une évolution du rôle de la CONAFIL qui inclurait aussi désormais la politique d'endettement des collectivités territoriales décentralisées) ;
- ✓ privilégier pour la recherche de financement (emprunt) le marché obligataire et les banques de développement : en général, les communes ont une structure financière assez faible pour supporter les taux d'intérêt exigés par les banques. Nous leur suggérons donc, en matière de recherche de financement, de s'adresser

---

<sup>22</sup> Le financement sans recours est un financement qui est fait sur la seule base d'un projet ou d'un actif. Le remboursement de la dette contractée est assuré par les seuls revenus générés par le projet ou l'actif.

prioritairement aux banques de développement régionales telles que la BOAD et agences internationales de développement telles que l'AFD.

Rappelons que l'emprunt, dans le cadre de notre travail, est perçu comme un moyen de générer des ressources propres additionnelles au niveau des communes grâce à des investissements productifs au niveau local.

## B. Approches de solutions au problème spécifique n°2

Du diagnostic du problème lié au manque de cohérence des interventions au niveau communal, il ressort que ce problème est dû à l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies au niveau de l'Etat et des communes en matière de développement local. Pour résoudre le problème, il faut :

- ✓ adopter un plan de développement local au plan national : l'Etat doit mettre en place un programme national de développement local. Au-delà de la PONADEC qui reste imprécise sur certains aspects, ce programme serait un cadre fédérateur de référence et d'harmonisation des interventions de l'Etat au niveau local dans la logique de l'article 86 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- ✓ adopter une véritable politique de développement local au niveau de chaque commune : le développement local doit être fondé sur une démarche basée sur l'élaboration d'un programme de société, fédérateur des initiatives locales et mobilisateur des ressources intérieures et extérieures (dont les ressources de la Diaspora). Il exige l'élaboration d'une stratégie de développement du territoire. Cette stratégie doit partir de l'Etat des lieux (ce que l'on est : connaissance de l'économie locale et des dynamiques locales existantes) pour conduire à une appropriation d'un projet collectif de développement du territoire (ce que l'on projette d'atteindre et de faire : appuyer la structuration de l'investissement local) puis à sa formalisation opérationnelle dans un programme (ce que l'on va faire et comment le faire). Cette démarche doit être active et basée sur l'analyse des interactions possibles entre les différents projets et stratégies individuelles des

acteurs. Elle doit déboucher sur l'élaboration d'un programme commun de valorisation des ressources locales. Ce programme ne doit donc pas être un simple catalogue de réalisations envisagées comme les PDC actuels (proposition de démarche de développement local en annexe) ;

- ✓ promouvoir un développement local durable : la priorité est d'appuyer les initiatives visant à augmenter et sécuriser les revenus et à diminuer les coûts des services et des produits. Ces actions doivent pouvoir s'inscrire dans la durée pour ne pas avoir qu'un impact ponctuel. Les actions de dynamisation de l'économie locale doivent avoir des incidences sociales (accès à l'emploi au niveau local, promotion de l'auto-emploi, efficacité des services et prestations, baisses des coûts des services et prestations...). Les actions sociales ne doivent pas être uniquement des « interventions de survie ». L'objectif ultime de toute politique sociale doit être de faire de l'assisté d'aujourd'hui un contribuable de demain. Enfin, il faut que tout programme de développement local s'assure de la préservation de l'environnement et du renouvellement des ressources naturelles exploitées ;
- ✓ dynamiser l'intercommunalité : la Délégation d'Aménagement du Territoire a proposé des Espaces de Développement Partagés (EDP) à l'issue d'un diagnostic minutieux fait du territoire béninois en collaboration avec les communes. Nous suggérons que l'Etat pense à institutionnaliser cette réalité et à identifier, en coopération avec chaque EDP, les intercommunalités de gestion et de projet pouvant être mis en place. Cet aspect pourrait être partie intégrante du plan national de développement local.

### C. Approches de solutions au problème spécifique n°3

Le diagnostic du problème de la faible appropriation de la décentralisation par les populations révèle que le problème est dû au déficit d'implication des populations locales dans les activités communales. Se basant sur ce diagnostic, nous proposons :

- ✓ d'adopter une politique nationale de sensibilisation des populations à participer aux activités communales : dans ce cadre, il peut être initié un programme radiotélévisé de sensibilisation au cours duquel on explique aux populations comment elles peuvent contribuer au développement de leurs communes et quelles sont les activités auxquelles elles sont censées prendre part. Dans cette même logique, il doit être initié aussi au niveau de chaque commune un programme de sensibilisation des populations à participer aux activités communales avec le concours des média locaux. L'objectif est d'orienter la participation des populations (y compris de la diaspora) essentiellement vers les actions de développement local.
- ✓ d'initier des cadres de participation dans des domaines spécifiques au niveau des communes : le cadre juridique du Bénin prévoit des organes de participation, mais au sens général. Au niveau d'un territoire, il existe plusieurs professions avec des centres d'intérêts différents et des objectifs diversifiés. Les élus locaux doivent pouvoir mobiliser et organiser toutes les couches représentant la population locale ;
- ✓ d'encourager ou initier la mise en place de journal municipal notamment au niveau des communes à statut particulier et des communes moyennes : il ne s'agit pas de mettre en place un moyen de propagande pour les élus locaux mais de créer au niveau de ces communes un autre type d'organe d'impulsion du développement local ;
- ✓ de mettre un accent particulier sur le suivi, le contrôle et l'évaluation citoyens en vue de promouvoir la transparence dans la gestion des élus et renforcer la confiance des populations. Cela permettrait de réduire ou d'éradiquer les suspicions injustifiées mais démobilisatrices, l'incivisme, le manque d'engagement citoyen.... ;
- ✓ de prendre les dispositions nécessaires en vue du fonctionnement effectif des « sites internet » créés par certaines communes. Il serait intéressant de faire initier des forums de discussion liés aux divers aspects du développement local par

internet. Ce canal peut être un excellent outil de communication, d'échange d'idées et de participation des populations locales notamment des jeunes.

## **II. Conditions de mise en œuvre et tableau de synthèse de l'étude**

Les solutions proposées pour éradiquer les causes se trouvant à la base des problèmes ne peuvent être mises en œuvre que sous certaines conditions. Il faut adresser des suggestions à l'endroit des autorités ou entités devant intervenir pour que ces conditions soient remplies. Enfin, suivra le tableau de synthèse de notre étude.

### **A. Les suggestions**

#### **1. Suggestions à l'endroit de l'Etat et de la DGDGL**

Pour une mise en œuvre effective des solutions apportées, nous proposerons à l'Etat de:

- faire du développement local une priorité autant qu'il en fait de la décentralisation et de la déconcentration ;
- accorder une grande attention aux dynamiques intercommunales et de faire preuve d'une réelle volonté politique pour opérer les réformes juridiques s'imposant dans ce domaine ;
- mettre suffisamment de ressources financières, humaines et matérielles à la disposition du Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire notamment de la DGDGL, de la DAT et de la DGAE.

A l'endroit de la DGDGL, nous suggérerons :

- de créer une direction du développement local (DDL) qui sera chargée de définir le programme national de développement local en collaboration avec les autres services publics concernés. Cette direction devra être aussi en mesure d'assister les communes en matière de développement local.

## 2. Suggestions à l'endroit des communes et des banques

Nous proposons aux communes et aux élus locaux de:

- prendre conscience que le décollage du développement local est un enjeu capital, un facteur de légitimation de leur autorité et d'appropriation de la décentralisation par les populations ;
- prendre conscience que le développement local est un processus par nature participatif. Cela exige un réel dynamisme des maires et élus locaux.
- œuvrer pour garantir un équilibre financier fiable de leur commune indispensable pour un accès plus aisé aux emprunts. Cela passe donc par une bonne gestion des ressources financières communales.

Il est suggéré aux banques d'adapter leurs exigences de rentabilité aux conditions spécifiques des collectivités territoriales décentralisées.

### B. Tableau de synthèse de l'étude

Ce tableau récapitule tout le travail fait depuis la problématique jusqu'aux approches de solutions en passant par la fixation des objectifs, la formulation des hypothèses puis la formulation du diagnostic.

Tableau n°12 : tableau de synthèse de l'étude

Problématique du développement local au Bénin : approches stratégiques et financières

| Niveau d'analyse    | Problématique   | Objectifs  |   |   | Causes supposées (C)   | Hypothèses (H)   | Elément de diagnostic (ED)   | Approche de solution (AS)  |
|---------------------|---|--|---|---|--|--|--|--|
|                     |   | Objectifs de recherche (OR)  | Objectifs de développement (OD)   | Résultats attendus (RA)   |  |  |  |  |
| Niveau général      | PG : difficile décollage du développement local au Bénin  | ORG : repérer les handicaps au véritable décollage du développement local au Bénin               | ODG : suggérer les conditions d'un véritable décollage du développement local au Bénin                | RAG : au terme de l'étude, repérer les handicaps au véritable décollage du développement local au Bénin.                | CG : -   | HG : -   | EDG : -  | ASG : -  |
| Niveaux spécifiques | 1 <u>Problème spécifique n°1</u> : faible et difficile recherche de financement par les élus locaux | ORS n°1 : identifier les meilleures sources de financement pour les communes béninoises          | ODS n°1 : proposer une diversification des options de financement aux communes béninoises             | RAS n°1 : au terme de l'étude, identifier les meilleures sources de financement pour les communes béninoises.           | CS n°1 : Le manque de dynamisme de certains maires et la non diversification des options de financement des communes                             | HS n°1 : La faible et difficile recherche de financement par les élus locaux résulte du manque de dynamisme de certains maires et de la non diversification des options de financement des communes.                     | ED n°1 : La faible et difficile recherche de financement par les élus locaux résulte du manque de dynamisme de certains maires et de la non diversification des options de financement des communes.               | AS n°1 :<br>- Plus de dynamisme des maires en vue du partenariat public-privé ;<br>- Privilégier les meilleurs modes de gestion ;<br>- trouver au niveau des prêteurs des mécanismes multicritères de garantie appropriés à l'emprunt des communes ;<br>- mettre en place une institution financière publique spécialisée en financement des communes ;<br>- privilégier les banques de développement, les agences internationales de développement et le marché obligataire pour les prêts. |
|                     | 2 <u>Problème spécifique n°2</u> : manque de cohérence des interventions au niveau communal.        | ORS n°2 : identifier le type de développement que doivent promouvoir les communes béninoises.    | ODS n°2 : suggérer la mise en place d'une démarche globale et cohérente en vue du développement local | RAS n°2 : à la fin de l'étude, identifier le type de développement que doivent promouvoir les communes béninoises.      | CS n°2 : l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies en matière de développement local au niveau de l'Etat et des communes. | HS n°2 : le manque de cohérence des interventions au niveau local s'explique par l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies au niveau de l'Etat et des communes en matière de développement local. | ED n°2 : le manque de cohérence des interventions au niveau local s'explique par l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies au niveau de l'Etat et des communes en matière de développement. | AS n°2 :<br>- définir et mettre en œuvre un véritable plan national de développement local ;<br>- adopter une véritable politique de développement au plan local et définir un plan de développement local réaliste au niveau de chaque commune ;<br>- promouvoir un développement local durable ;<br>- dynamiser l'intercommunalité   |
|                     | 3 <u>Problème spécifique n°3</u> : faible appropriation de la décentralisation par les populations. | ORS n°3 : montrer la nécessité de promouvoir la gouvernance participative au niveau des communes | ODS n°3 : contribuer au renforcement de l'adhésion des populations locales à la décentralisation      | RAS n°3 : à l'issue de l'étude, montrer la nécessité de promouvoir la gouvernance participative au niveau des communes. | CS n°3 : déficit d'implication réelle des populations locales dans les activités communales.   | HS n°3 : le déficit d'implication des populations locales dans les activités communales explique leur faible appropriation de la décentralisation.   | ED n°3 : le déficit d'implication des populations locales dans les activités communales explique leur faible appropriation de la décentralisation.   | AS n°3 :<br>- définir et mettre en œuvre une politique nationale et locale de sensibilisation des populations à participer aux activités communales ;<br>- orienter la participation des populations essentiellement vers les actions de développement local ;<br>- mettre un accent particulier sur le suivi, le contrôle et l'évaluation citoyens ;<br>- encourager le forum du développement local via le net   |

***CONCLUSION***

L'un des enjeux majeurs de la décentralisation est le développement local. La décentralisation ne peut gagner en légitimité que si de probants résultats étaient obtenus en matière de développement local. Or, le développement local ne peut vraiment être une réalité dans les communes béninoises en l'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies tant au niveau national qu'au niveau des collectivités territoriales décentralisées. Le déficit d'implication des populations dans les activités locales constitue également un véritable handicap ainsi que le difficile accès à l'emprunt de la majorité des communes béninoises.

Partant alors de ces différentes causes qui freinent le décollage du développement local au Bénin, nous avons proposé aux principaux acteurs et gouvernants des approches de solutions afin que le problème général soit résolu. La prise en compte de ces propositions contribuera sans doute au décollage du développement au niveau des communes béninoises. En d'autres termes, il faut plus de dynamisme de la part des élus locaux notamment des maires en vue de promouvoir le partenariat public-privé au niveau de leurs communes. Les communes pourront aussi désormais avoir plus facilement accès au financement à des conditions financières adaptées à leurs spécificités afin de financer les investissements productifs inhérents à leur développement. Les banques devront donc être sensibilisées pour adapter leurs exigences de rentabilité aux conditions spécifiques des communes. Mieux, l'Etat est invité à mettre en place une institution financière spécialisée en financement des collectivités territoriales décentralisées. De plus, l'Etat et les communes devront définir ou clarifier chacun une stratégie et une politique de développement local en vue d'une réelle valorisation des ressources locales en tirant au maximum possible profit des dynamiques locales et intercommunales. Enfin, un accent particulier sera aussi mis sur l'implication des populations dans les activités locales en vue de leur pleine adhésion à la décentralisation et au développement local : cela doit passer par une sensibilisation des populations sur les enjeux de leur participation aux activités communales.

Avec la décentralisation, le rôle de l'Etat est censé évoluer sensiblement. Il faut que des réflexions soient menées en vue d'une redéfinition précise de ce rôle. Par ailleurs, il

existe plusieurs structures au niveau de l'Etat qui ont quasiment des rôles et attributions identiques dans le cadre de la décentralisation. Il pourrait découler de cet état de choses des conflits d'attribution, des actions non coordonnées ou encore une inertie totale d'où l'urgence pour le MDGLAAT de réfléchir en vue de préciser davantage les attributions de chacune de ses structures en vue d'une gestion plus efficace et plus efficiente de leurs ressources.



***BIBLIOGRAPHIE***

## **BIBLIOGRAPHIE**

### I. Ouvrages généraux

- A. Martinet (1984), Management stratégique, Mac Grow Hill, « **Le noyau composite d'acteurs stratégiques** », Paris, 1984.
- BRODHAG C. (2002). « Articulier le jeu des acteurs autrement », dans A.-M.
- CREVOISIER O. (1998), « **Mondialisation et territorialisation de l'économie: les approches homogénéisantes et particularisantes** » dans *Territoires et développement économique*, sous la direction de Proulx M.U., L'Harmattan, p.49-67.
- GAGNON C. et FORTIN M.-J. (1999). « **La gouvernance environnementale locale : où est le timonier ?** », *Économie et Solidarités*, vol 30, No. 2, pp. 95-111
- JEAN, B. (1995). « **Environnement et développement : la stratégie du développement local durable dans les régions rurales du Québec** » dans J.-P., Université François Rabelais, pp. 297-308.

### II. Ouvrages spécifiques

- ALITOUSSIN R.L. (2008) : « **Les défis du développement au Sénégal** », Janv. 2008, 192p
- Baltissen G. et Hilhorst T. (dir.) (2005), « **Les premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation** », *Bulletin n°371, Institut Royal des Tropiques (KIT) – Politiques et Pratiques du Développement*, Amsterdam, 2005.
- ELONG MBASSI J.P. (1998) : « **Les Dix règles d'or du Développement local** », in *l'Afrique Municipale N°11*, Juin / Juillet 1998, p. 2
- DEMANTE M. J. (2008), « **Décentralisation et gouvernance locale en Afrique** », IRAM, Études et méthodes, février 2008.
- DENIEUIL P. (1999), « **Introduction aux théories et à quelques pratiques du développement local et territorial** » ; Bureau international du Travail, Genève 1999
- GAYE I. (2003), « **Evaluation participative et développement local** », Paris 2008.
- La Revue Africaine des Finances Locales(2008), « **L'emprunt des collectivités locales d'Afrique subsaharienne** », biannuel juin 2008.

- LELOUP F. *et al.* (2003), « **Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ?** », *Mondes en développement*, 2003/4 no 124, p. 95-112. DOI : 10.3917/med.124.0095.
- PNUD (1997), « **La gouvernance en faveur du développement humain durable** », document de politique général du programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), janvier 1997.
- PREVOST (2001), « **Le développement local : contexte et définition** », *cahiers de recherche IREC* 01-03, IRECUS, Université de Sherbrooke, p.28
- PRUD'HOMME (J.P.) : « **Le Développement Local en 7 points** », in Grain de sel N°2 Juillet 1996, p. 17
- MDGLAAT (2009), « **Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration** », document Cadre De Politique, Juin 2009
- Mission de la Décentralisation, (2003) : « **Recueil des lois sur la Décentralisation** »

### III. Mémoires

- DJIHOUN M. (2007) : « **Développement local participatif dans un contexte de décentralisation : bilan de l'expérience SNV-Bénin dans le cadre de l'appui au renforcement de capacité des communes de Cobly et de Boukoumbé dans l'Atacora-Ouest** », DESS/Développement et gestion de projet, Institut Universitaire du Bénin
- FALL K. (2004) « **Décentralisation et développement local : optimiser la participation des groupes sociaux dans la perspective de développement communautaire, l'expérience du PNIR dans la communauté rurale de Thilmakha, région de Thiès** » mémoire IFPDSR
- METHODJO A. (2007) : « **Décentralisation, démocratisation et pouvoir local au Bénin : logiques de construction de la notabilité de maire** », Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

### IV. Séminaire

- BOAD et PDM (2009), « **Atelier sur l'amélioration de l'accès à l'emprunt des collectivités locales d'Afrique de l'Ouest et du Centre** », les 02 et 03 juillet 2009. Synthèse générale, 12 juillet 2009.
- LAUZON N. et BOSSARD L. (2007), « **Processus de Décentralisation et Développement local en Afrique de l'Ouest** », Bruxelles, le 7 septembre 2007.

- LOINGER, G. (2002). « **Prospective et gouvernance locale et régionale : la contribution des acteurs du développement local dans la prospective régionale** », contribution aux 3èmes Assises wallonnes du développement local à Gosselies ; (Belgique), le 27 novembre.

## V. Cours

- EYEBIYI G. (2011), « **Cours de la Comptabilité des communes** », ENAM, UAC

## VI. Textes législatifs et réglementaires

- Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin
- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin
- Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier
- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin
- Loi n° 2009- 17 b portant modalités de l'intercommunalité au Bénin
- Décret n° 2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et de leurs garanties

## VII. Autres documents

- Institute for Democracy in South Africa (Idasa), Local Government Centre, “**Participatory governance at local level**”, 11 décembre 2002. Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.idasa.org.za>.
- Upala Devi Banerjee, “**Promoting media-community action for shaping rights-based outcomes**”, *Lessons Learned from Rights-Based Approaches in the Asia-Pacific Region*, Upala Devi Banerjee, dir. (PNUD et HCDH, 2005), chap. 12.



***ANNEXES***

## Questionnaire

Monsieur/Madame,

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous faisons des recherches sur la problématique du développement local au Bénin. A cet effet, nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à la réalisation de cette étude en répondant aux différentes questions ci-dessous posées.

I- Qualité de l'enquête :

II- Qu'est ce qui, selon vous, rend difficile l'accès de la majorité des communes béninoises à l'emprunt ?

- Le faible potentiel d'endettement des communes
- L'absence de mécanisme de garantie des emprunts des communes
- Le manque de dynamisme de certains maires
- La non diversification des options de financement des communes

II- Qu'est ce qui, à votre avis, entraîne le manque de cohérence des interventions au niveau communal ?

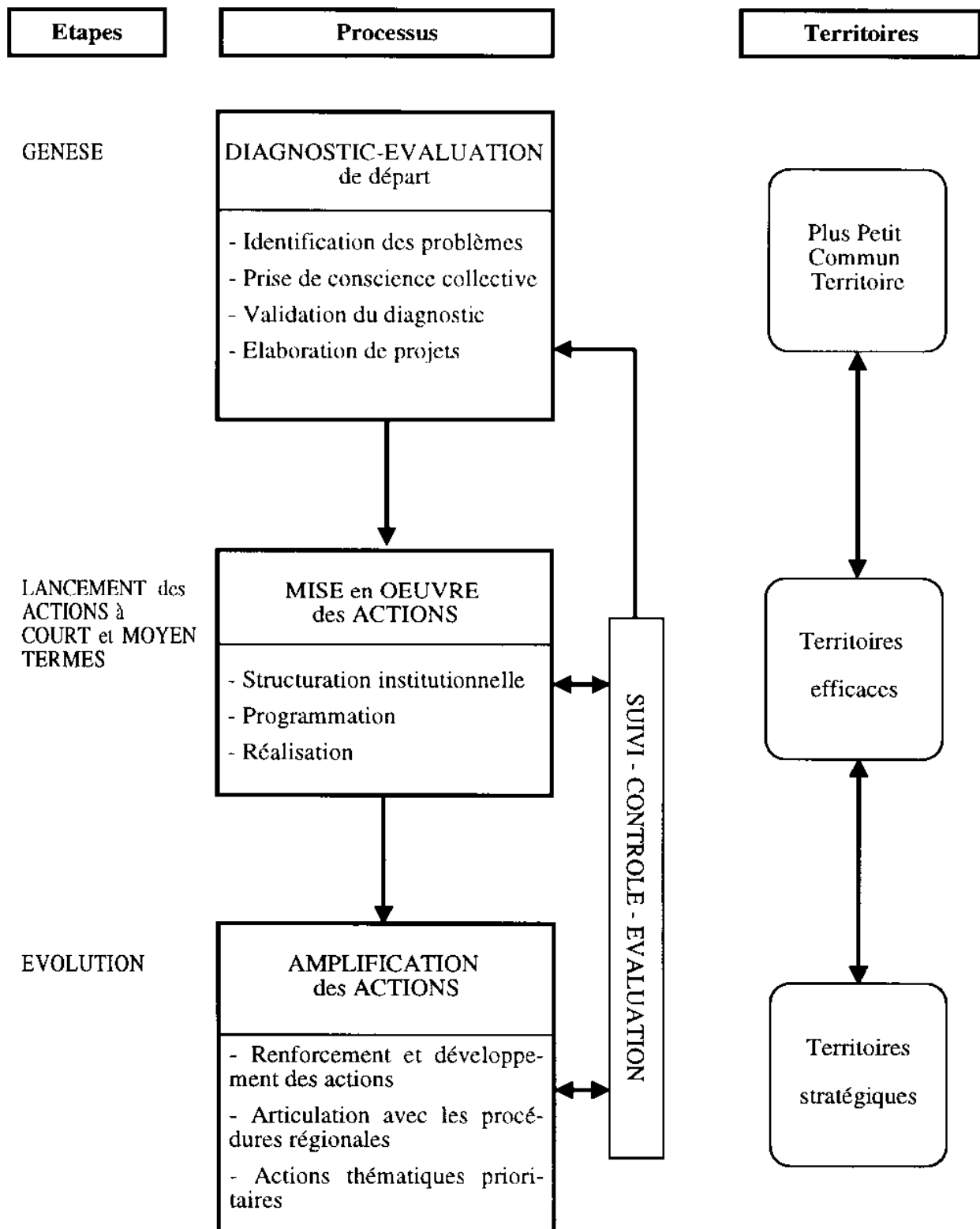
- L'absence d'une politique et d'une stratégie clairement définies en matière de développement local au niveau de l'Etat et des communes
- L'absence d'une articulation des processus de décentralisation et de déconcentration
- L'insuffisance des ressources financières des communes
- Autres

III- A votre avis, qu'est ce qui freine l'appropriation de la décentralisation par les populations ?

- Le faible taux d'alphabétisation des populations
- Le déficit d'implication réelle des populations locales dans les activités communales
- Autres

MERCİ DE VOTRE COLLABORATION

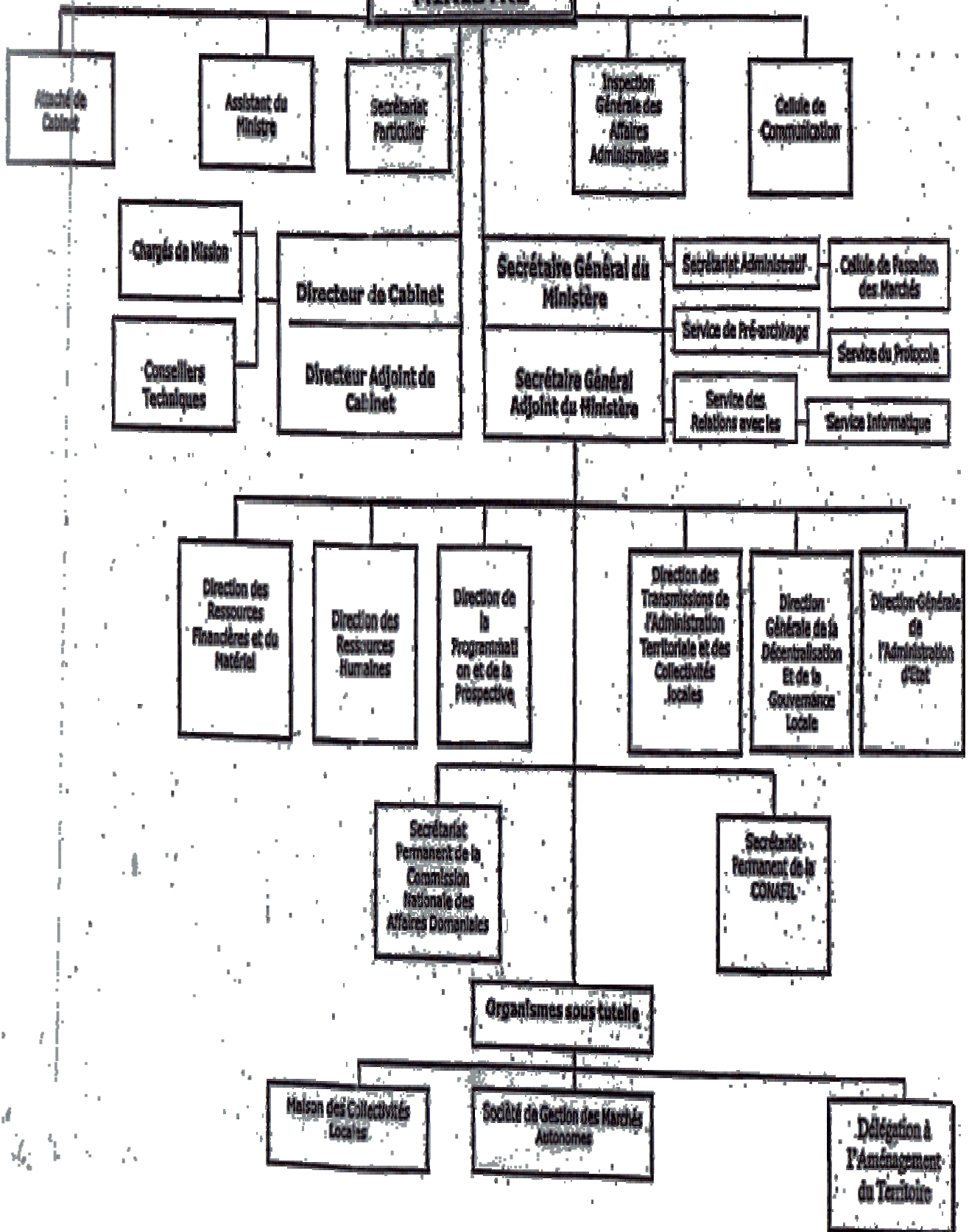
## La démarche de développement local



Cette démarche du développement local est celle proposée par le CRIDEL (Centre de Recherche et d'Information sur le Développement Local).

# ORGANIGRAMME DU MDGLAAT

**MINISTRE**





***TABLE DES MATIERES***

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| TITRE                                 |     |
| PAGE DE GARDE                         |     |
| IDENTIFICATION DU JURY.....           | i   |
| ENGAGEMENT.....                       | ii  |
| DEDICACE.....                         | iii |
| REMERCIEMENTS.....                    | iv  |
| LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS..... | v   |
| LISTE DES TABLEAUX.....               | vii |
| GLOSSAIRE.....                        | ix  |
| RESUME.....                           | x   |
| SOMMAIRE.....                         | xii |
| INTRODUCTION.....                     | 1   |

## CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

|  |   |
|--|---|
| <u>Section 1</u> : cadre institutionnel de l'étude et état des lieux sur la décentralisation au Bénin..... | 4 |
|--|---|

|  |   |
|--|---|
| <u>Paragraphe 1</u> : cadre institutionnel de l'étude..... | 4 |
|--|---|

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| I.    Attributions de la DGDGL..... | 4 |
|-------------------------------------|---|

|   |   |
|---|---|
| II.   Organisation et fonctionnement de la DGDGL..... | 5 |
|---|---|

|  |   |
|--|---|
| <u>Paragraphe 2</u> : Etat des lieux sur la décentralisation au Bénin..... | 7 |
|--|---|

|  |   |
|--|---|
| A.    Cadre juridique et institutionnel de la décentralisation au Bénin..... | 7 |
|--|---|

|  |   |
|--|---|
| B.    Etat des lieux sur la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin..... | 8 |
|--|---|

|   |    |
|---|----|
| <u>Section 2</u> : ciblage de la problématique..... | 20 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| <u>Paragraphe 1</u> : de l'inventaire des atouts et problèmes à la formulation du sujet..... | 21 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| I.    Inventaire des atouts et problèmes..... | 21 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| A.    Inventaire des atouts (forces et opportunités)..... | 21 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| B.    Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)..... | 21 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| II.   Choix de la problématique et formulation du sujet..... | 22 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| A.    Choix de la problématique de l'étude..... | 23 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| B.    Formulation et justification du thème retenu..... | 24 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| <u>Paragraphe 2</u> : de la spécification aux séquences de résolution de la problématique de l'étude..... | 24 |
| I. Spécification de la problématique de l'étude.....  | 24 |
| II. Vision globale séquences de résolution de la problématique et de la problématique.....                | 26 |
| A. Vision globale de résolution de la problématique du développement local au Bénin.....                  | 26 |
| B. Séquences de résolution de la problématique du développement local au Bénin.....                       | 28 |

## CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES

### DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

|  |    |
|--|----|
| <u>Section 1</u> : cadre théorique et méthodologique de l'étude.....                       | 30 |
| <u>Paragraphe 1</u> : cadre théorique de l'étude.....                                      | 30 |
| I. Objectifs de l'étude et hypothèses de travail.....                                      | 30 |
| A. Objectifs de l'étude.....   | 30 |
| B. Hypothèses de travail.....  | 31 |
| 1. Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1.....                                | 31 |
| 2. Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2.....                                | 33 |
| 3. Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3.....                                | 34 |
| C. Synthèse des préoccupations.....  | 35 |
| II. Revue de littérature.....  | 37 |
| A. Point des connaissances sur le problème spécifique n°1.....                             | 37 |
| B. Point des connaissances sur le problème spécifique n°2.....                             | 39 |
| C. Point des connaissances sur le problème spécifique n°3.....                             | 41 |
| <u>Paragraphe 2</u> : choix de la méthodologie de l'étude.....                             | 44 |
| I. Volet empirique.....  | 44 |
| A. Identification de l'échantillon.....  | 44 |
| B. Définition des outils de collecte, de dépouillement et de présentation des données..... | 44 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| II. | Volet théorique.....   | 45 |
|     | A. Choix théorique lié au problème du manque de cohérence des interventions au niveau communal.....                                    | 45 |
|     | 1. Norme ou repère d'amélioration.....   | 45 |
|     | 2. Seuil de décision lié au problème.....  | 45 |
|     | B. Choix théorique lié au problème de la faible appropriation de la décentralisation par les populations.....                          | 45 |
|     | 1. Norme ou repère d'amélioration.....   | 45 |
|     | 2. Seuil de décision lié au problème.....  | 46 |
|     | C. Choix théorique lié au problème du difficile accès de la majorité des communes béninoises à l'emprunt.....                          | 46 |
|     | 1. Norme ou repère d'amélioration.....   | 46 |
|     | 2. Seuil de décision lié au problème.....  | 46 |
|     | <u>Section 2</u> : des enquêtes aux diagnostics et aux approches de solutions en vue du décollage du développement local au Bénin..... | 47 |
|     | <u>Paragraphe 1</u> : enquêtes et vérification des hypothèses.....   | 47 |
| I.  | Mobilisation, présentation et analyse des données.....   | 47 |
|     | A. Mobilisation des données.....   | 47 |
|     | B. Présentation et analyse des données.....  | 47 |
|     | 1. Présentation et analyse des données relatives au manque de cohérence des interventions au niveau communal.....                      | 47 |
|     | 2. Présentation et analyse des données relatives à la faible appropriation de la décentralisation par les populations.....             | 48 |
|     | 3. Présentation et analyse des données relatives au difficile accès à l'emprunt de la majorité des communes béninoises.....            | 49 |
| II. | Vérification des hypothèses et établissement des diagnostics.....  | 50 |
|     | A. Degré de vérification des hypothèses.....   | 50 |

|  |    |
|--|----|
| 1. Degré de vérification de l'hypothèse n°1.....                                     | 50 |
| 2. Degré de vérification de l'hypothèse n°2.....                                     | 51 |
| 3. Degré de vérification de l'hypothèse n°3.....                                     | 52 |
| <br>B. établissement des diagnostics.....  | 52 |
| 1. Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1.....                         | 52 |
| 2. Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2.....                         | 52 |
| 3. Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°3.....                         | 53 |
| <br><u>Paragraphe 2</u> : approches de solutions et conditions de mise en œuvre..... | 53 |
| <br>I. Approches de solutions.....   | 53 |
| A. Approches de solutions au problème spécifique n°1.....                            | 53 |
| B. Approches de solutions au problème spécifique n°2.....                            | 55 |
| C. Approches de solutions au problème spécifique n°3.....                            | 56 |
| <br>II. Conditions de mise en œuvre et tableau de synthèse de l'étude.....           | 58 |
| A. Les suggestions.....  | 58 |
| 3. Suggestions à l'endroit de l'Etat et de la DGDGL.....                             | 58 |
| 4. Suggestions à l'endroit des communes et des banques commerciale.....              | 59 |
| B. Tableau de synthèse de l'étude.....   | 59 |
| <br>CONCLUSION.....  | 61 |
| <br>BIBLIOGRAPHIE.....   | 63 |
| <br>ANNEXES  |    |
| <br>TABLE DES MATIERES   |    |

