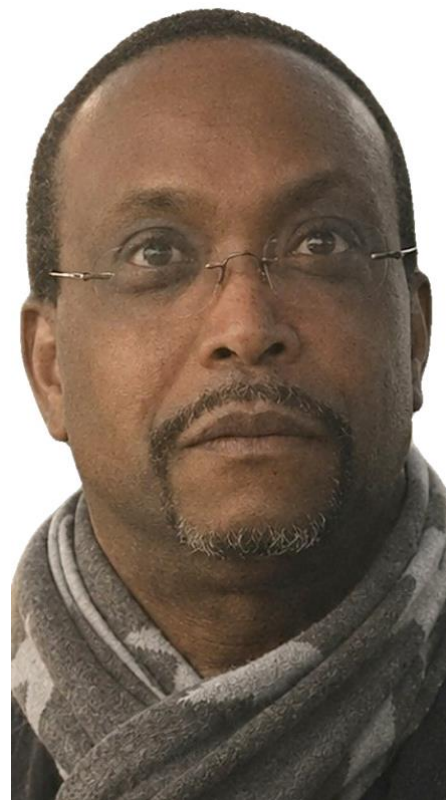


CRÉATION DES PÔLES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Réussir le changement d'échelle

Le 23 septembre, au Palais de la Marina, le Bénin a franchi une nouvelle étape dans sa politique de développement territorial. Le regroupement des 77 communes en six pôles de développement ne constitue pas seulement une évolution de l'organisation territoriale : il traduit la volonté de mieux répartir les dynamiques de croissance et de donner à chaque territoire les moyens de valoriser ses propres atouts. L'orientation est pertinente. Sa réussite dépendra toutefois, pour une large part, des conditions concrètes de sa mise en œuvre.

Ayant exercé les fonctions de maire de Cotonou, j'ai pu mesurer, au fil des années, les avancées permises par la décentralisation, mais aussi les difficultés qui demeurent. La proximité de la décision publique s'est renforcée et les élus locaux ont pris une place essentielle dans la conduite des affaires de leurs communes. Dans le même temps, certaines compétences ont été transférées sans que les moyens nécessaires suivent toujours, plusieurs communes restent trop limitées pour porter seules des projets structurants, et l'activité économique demeure inégalement répartie sur le territoire. C'est à partir de cette expérience que j'apprécie aujourd'hui la réforme engagée.



LE BON DIAGNOSTIC, LA BONNE ÉCHELLE

L'un des principaux mérites de cette réforme est de reconnaître une réalité : certains enjeux dépassent nécessairement le cadre d'une seule commune. La structuration d'une filière agricole, l'implantation d'une industrie de transformation, l'organisation de la mobilité à l'échelle d'un bassin de vie ou encore la prévention des inondations exigent souvent une action coordonnée entre plusieurs territoires. Le pôle peut offrir ce cadre. Le découpage retenu, fondé sur les complémentarités économiques plutôt que sur les seules limites administratives, traduit ainsi une évolution importante dans la manière de penser le développement local.

La réforme préserve par ailleurs les responsabilités des communes et des autorités existantes. Elle ne remet en cause ni les maires ni les préfets, mais crée un cadre supplémentaire de coopération et de coordination. Chaque pôle devra développer quatre filières – agriculture, industrie, tourisme et innovation – en fonction de ses atouts propres. L'État prévoit, pour sa part, un socle commun portant notamment sur les infrastructures physiques et numériques, la formation adaptée aux besoins des entreprises, l'accompagnement des PME et des artisans ainsi que les mesures destinées à favoriser l'investissement privé.

Le choix d'un pilotage au plus haut niveau constitue également un élément déterminant. Le Comité national, présidé par le Chef de l'État, réunira les membres du gouvernement, les six délégués généraux et un représentant de l'Association nationale des communes du Bénin. Une telle organisation donne à la réforme

l'autorité nécessaire et devrait permettre de faciliter les arbitrages entre les différentes administrations concernées. Elle confirme surtout que le développement territorial est désormais placé au rang des priorités nationales.

Le président de l'ANCB, Luc Gnacadja, a évoqué à ce propos une troisième génération de la décentralisation. Cette lecture me paraît juste. Après la mise en place des communes, puis les efforts engagés pour moderniser leur gestion, une nouvelle étape s'ouvre : celle d'une décentralisation davantage orientée vers la transformation économique des territoires.

QUATRE POINTS DE VIGILANCE

L'ambition de la réforme est réelle. Son efficacité dépendra néanmoins de plusieurs conditions de mise en œuvre. Quatre points me paraissent, à cet égard, devoir faire l'objet d'une attention particulière dès le départ.

01 Le premier concerne le rôle du délégué général. Celui-ci devra coordonner, planifier et suivre les investissements sans disposer d'un pouvoir hiérarchique sur les préfets ou les maires. Cet équilibre est nécessaire, mais il suppose que son mandat soit défini avec précision. Sans cadre suffisamment clair, le délégué général pourrait rencontrer des difficultés à obtenir des administrations les informations ou les décisions nécessaires ; il pourrait également être perçu par certains élus comme un niveau de contrôle supplémentaire. Le décret annoncé devra donc préciser ses responsabilités, son articulation avec les autorités locales ainsi que les délais dans lesquels les services de l'État seront appelés à lui répondre.

02 Le deuxième point porte sur la capacité d'exécution des communes. Le constat présenté par l'ANCB mérite d'être pris en considération : certaines communes demeurent autour de 30 % d'exécution de leur budget annuel, notamment en raison des contraintes liées à la commande publique. La réponse ne consiste évidemment pas à réduire les exigences de contrôle, mais à rechercher des procédures plus adaptées et un meilleur accompagnement. Une commune qui éprouve déjà des difficultés à réaliser sa propre programmation pourra difficilement contribuer pleinement aux investissements portés à l'échelle d'un pôle.

03 Le troisième point concerne les écarts qui existent au départ entre les différents pôles. Tous ne disposent pas du même niveau d'infrastructures, du même tissu économique ni des mêmes capacités d'investissement. Il faudra veiller à ce que la nouvelle organisation ne conduise pas, involontairement, à renforcer ces différences. Un mécanisme de solidarité clairement défini paraît donc nécessaire afin que les territoires les moins dotés puissent également bénéficier pleinement de la réforme.

04 Le quatrième point est celui du calendrier. Les délégués généraux doivent être nommés au quatrième trimestre 2026 et les premiers projets concrets sont annoncés pour le second semestre 2027. Cette période intermédiaire sera importante. Les populations attendront naturellement de pouvoir constater les premiers effets de la réforme. Il conviendra donc, parallèlement au travail de structuration et de planification, d'identifier des actions susceptibles de produire rapidement des résultats visibles.

CINQ CONDITIONS POUR RÉUSSIR

01 Un mandat clairement défini pour chaque délégué général. Une lettre de mission, annexée au décret ou prise en application de celui-ci, devrait préciser son périmètre d'intervention, ses relations avec les préfets et les maires ainsi que les modalités et délais de réponse des services de l'État.

- 02** **Un guichet unique dans chaque pôle.** L'investisseur, la coopérative ou la PME qui porte un projet doit pouvoir disposer d'un interlocuteur clairement identifié, déposer son dossier dans le pôle et suivre son traitement. La qualité de l'accompagnement et la maîtrise des délais seront déterminantes pour l'attractivité des territoires.
- 03** **Des résultats évalués à partir d'indicateurs simples.** Chaque pôle pourrait être engagé autour d'objectifs clairement définis, notamment en matière d'emplois créés pour les jeunes, de valeur ajoutée transformée localement et d'amélioration des délais d'accès à certains services publics. Un bilan annuel public permettrait d'apprécier les progrès accomplis et, lorsque cela est nécessaire, d'ajuster les actions engagées.
- 04** **Une ingénierie de projets mutualisée.** Toutes les communes ne disposent pas des compétences techniques nécessaires pour préparer, structurer et rechercher le financement de projets importants. Le pôle peut constituer l'échelle appropriée pour mettre ces compétences en commun et les rendre accessibles aux collectivités, avec un accompagnement particulier sur les questions de commande publique.
- 05** **Une association étroite des élus et des acteurs économiques.** Les maires, les secrétaires exécutifs, les coopératives, les artisans, les PME et les entrepreneurs disposent d'une connaissance concrète de leurs territoires. Leur participation ne doit pas être périphérique. Elle sera indispensable pour identifier les priorités, faire émerger les projets et assurer leur appropriation au niveau local.

UNE RÉFORME QUI SE JUGERA AUX RÉSULTATS

Cette réforme ouvre une étape importante de la décentralisation béninoise. Elle élargit la réflexion au-delà de l'organisation administrative pour placer davantage l'accent sur le développement économique des territoires et leur capacité à agir. Son succès se mesurera moins au nombre de structures créées ou de réunions tenues qu'aux résultats effectivement obtenus : des projets réalisés, des activités nouvelles, des emplois créés et des services améliorés. À terme, l'objectif doit être que le lieu de résidence d'un citoyen ne constitue plus un facteur déterminant dans son accès aux opportunités.

Le Président de la République a fixé une orientation et engagé l'État dans sa mise en œuvre. Il appartient désormais à l'ensemble des acteurs qui connaissent les réalités du terrain – élus, anciens élus, cadres, entrepreneurs et représentants des territoires – d'apporter leur expérience et leur contribution à cette nouvelle étape.

« Plus loin, ensemble » : la formule est juste. À nous de la rendre vraie.

Léhady Vinagnon Soglo

Ancien maire de Cotonou