

Les pôles de développement : la décentralisation change d'échelle

Après le cadrage du 23 septembre, ce que les communes peuvent apporter à la réussite de la régionalisation

Par

Luc GNACADJA

Maire de Cotonou

Président de l'Association Nationale des Communes du Bénin

Le 23 septembre dernier, en présidant la cérémonie de cadrage des six pôles de développement territorial, le Président de la République a donné corps à l'un des engagements de son projet de société : enraciner la croissance et le développement dans les territoires, par la territorialisation et la régionalisation. L'ambition tient en une phrase : convertir les potentialités locales en richesses et transformer les ambitions nationales en résultats visibles pour les populations.

Cette phrase mérite qu'on s'y arrête. Elle signifie que l'enjeu n'est plus seulement de mieux administrer nos communes, mais de mieux transformer nos territoires. C'est un changement de nature de l'action publique locale. J'y vois l'entrée dans ce que j'appelle la Décentralisation 3.0.

Trois générations de décentralisation

La première génération, ouverte par les lois de 2002-2003, a construit les communes. Elle a installé la démocratie de proximité et donné aux citoyens des élus à portée de voix.

La deuxième, engagée depuis 2016 et consacrée par le Code de l'administration territoriale de 2021, a modernisé la gouvernance communale : séparation des fonctions politiques et administratives avec les secrétaires exécutifs, professionnalisation des services, maîtrise d'ouvrage déléguée renforçant la coopération entre l'État et les communes.

La troisième s'ouvre avec les pôles. Elle ne crée pas un échelon administratif supplémentaire et ne retire rien aux communes. Elle organise leur coopération, avec l'État, à l'échelle où les grands défis peuvent enfin être traités : l'emploi des jeunes, les filières agricoles et industrielles, la mobilité, la gestion de l'eau et des inondations, l'aménagement du territoire. Aucune commune ne peut, seule, désengorger le Grand-Nokoué, protéger un bassin versant ou bâtir une chaîne de valeur compétitive. Ensemble, à l'échelle d'un pôle, elles le peuvent.

Une architecture fondée sur la complémentarité

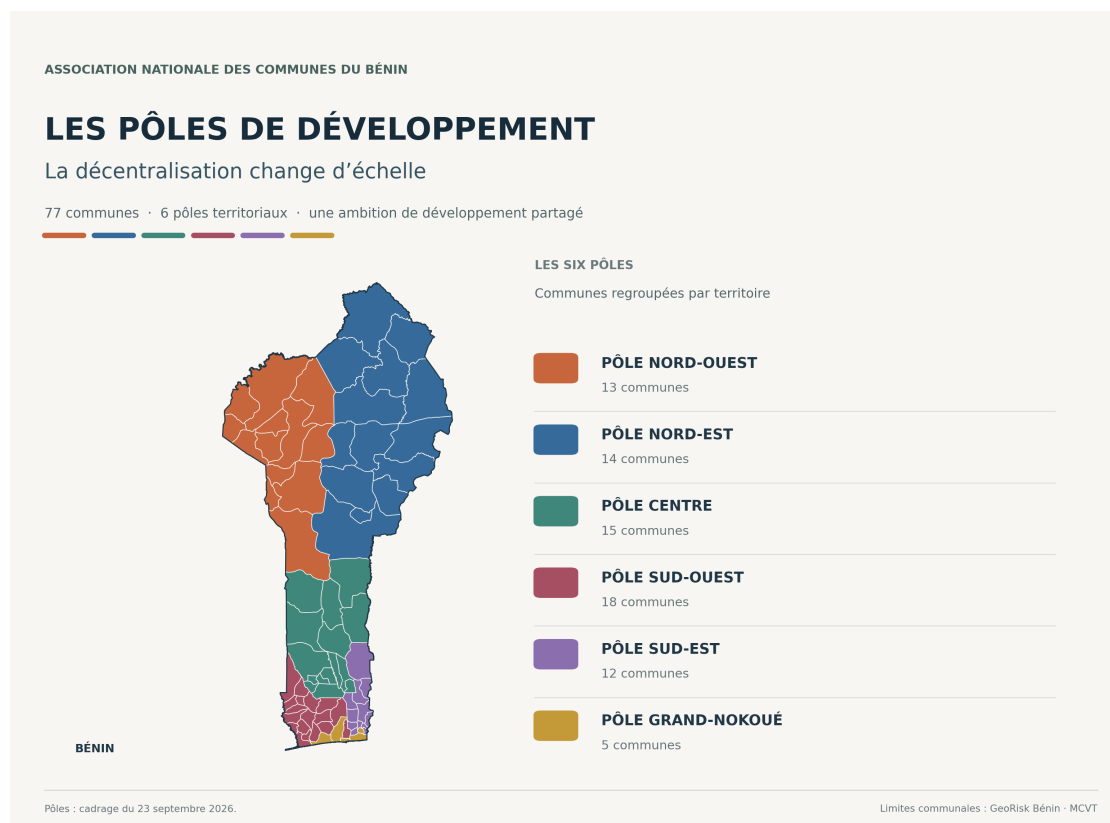
Le document de cadrage pose les principes d'une répartition des rôles. L'État fixe le cap et assure, dans tous les pôles, un socle commun d'intervention : infrastructures physiques et

numériques, formation d'un capital humain adapté aux besoins des entreprises, soutien aux PME et aux artisans, mesures incitatives pour l'investissement privé. Chaque pôle construit son programme autour de quatre composantes, agriculture, industrie, tourisme et innovation, adossées à ses atouts propres.

Un délégué général au développement coordonne les acteurs du pôle, contribue à la planification et au suivi des investissements et veille à la cohérence des interventions. Il n'exerce aucun pouvoir hiérarchique sur les préfets ni sur les maires. Le préfet demeure le représentant de l'État dans le département et l'autorité de tutelle des communes ; les communes portent les projets locaux et la concertation avec les populations. Un Comité national de pilotage, présidé par le Chef de l'État, oriente l'ensemble.

Cette architecture repose sur un principe que le cadrage a eu raison de rappeler : **la subsidiarité**. Chaque responsabilité doit être exercée au niveau le plus pertinent pour produire les meilleurs résultats. Le pôle n'a pas vocation à faire ce que la commune fait mieux, ni la commune à porter seule ce qui ne se traite qu'à l'échelle d'un territoire plus vaste. **Mais la subsidiarité a une exigence : confier une responsabilité, c'est aussi donner les moyens de l'exercer. Sans cela, elle ne serait qu'un transfert de charges.**

L'ANCB y est représentée. Cette représentation ouvre un espace pour porter la voix des communes ; elle signifie que la réforme entend se construire avec les territoires, et non seulement pour eux.



Ce que les communes apportent

Les pôles ne réussiront que s'ils s'enracinent. Or c'est dans les communes que l'action publique rencontre le citoyen. C'est là que se vivent les embouteillages et les inondations, là

que se créent ou se perdent les emplois, là que se mesure, en définitive, la réussite d'une politique.

Les communes apportent trois choses qu'aucun autre acteur ne peut offrir à leur place. D'abord la connaissance fine du terrain : ses atouts, ses contraintes, ses projets déjà mûrs. Ensuite la capacité de mobiliser les habitants, les organisations communautaires, les jeunes, les femmes, les artisans et les entreprises locales. **Enfin une aptitude à innover que l'on sous-estime** : nos 77 communes sont autant de laboratoires où s'inventent chaque jour des solutions qui gagneraient à circuler.

Dans cette nouvelle organisation, la commune n'est donc pas le dernier maillon de la chaîne. Elle en est le premier : le point de contact avec le citoyen et le lieu où les investissements produisent, ou non, des changements concrets.

Un préalable : tirer les leçons de vingt ans de décentralisation

Avant même les conditions de réussite, il y a un préalable, que j'ai tenu à souligner devant le Chef de l'État lors de la présentation du cadrage : évaluer avec lucidité les difficultés que l'expérience de la décentralisation et l'application du Code de l'administration territoriale ont révélées, les comprendre et y remédier. On ne bâtit pas solidement une troisième génération sur des faiblesses que l'on n'a pas corrigées.

Nos communes sont différentes par leur taille, leur population, leurs ressources et leurs atouts. Si l'on attend d'elles qu'elles se révèlent et valorisent leurs potentialités, **il faut leur donner plus de souplesse dans leur organisation et plus d'agilité dans leur gestion**. Un cadre uniforme, pensé pour une commune moyenne qui n'existe pas, ne convient ni à une métropole ni à une commune rurale.

La commande publique en est l'exemple le plus parlant. La lourdeur et la longueur de ses procédures expliquent pour une part que nos communes stagnent autour de 30 % d'exécution de leur budget annuel et mobilisent si peu de ressources propres. Or une commune qui ne parvient à réaliser qu'un tiers de ce qu'elle a programmé ne pourra pas accompagner pleinement les investissements que les pôles vont susciter. **Il ne s'agit pas de relâcher les contrôles : la transparence n'est pas négociable. Il s'agit d'adapter les procédures à la diversité des communes et à l'urgence des besoins.**

Ce bilan n'est pas un procès des réformes passées, qui ont beaucoup apporté. C'est la condition pour que la nouvelle étape tienne ses promesses.

Les conditions de la réussite

Ce préalable posé, le document de cadrage retient quatre facteurs clés de succès : un cadre clair, des capacités d'action, la coopération et l'ingénierie territoriale. Je les crois déterminants. Chacun appelle une vigilance particulière.

Un cadre clair, d'abord. La bonne volonté des acteurs ne suffira pas longtemps. Les missions du délégué général et leur articulation avec le Code de l'administration territoriale gagneront à être précisées par les textes, afin que la coordination ne devienne ni une superposition ni une source de conflits de compétences.

Des capacités d'action, ensuite. Les pôles devront s'appuyer sur des financements territoriaux adaptés et contractualisés, ainsi que sur des mécanismes de solidarité qui préservent l'équité entre territoires. Un pôle moins doté au départ ne doit pas devenir un pôle distancé.

La coopération, surtout. L'intercommunalité doit devenir un réflexe. À cet égard, le Grand-Nokoué, érigé en pôle, offre une occasion unique d'expérimenter une gouvernance métropolitaine intégrée dont les enseignements pourront servir aux autres pôles.

L'ingénierie territoriale, enfin : planifier, monter des projets, mobiliser des financements, évaluer. C'est là que se joue la capacité de transformer une ambition en chantiers. Nos secrétaires exécutifs et nos services techniques doivent être pleinement associés à cet effort.

La feuille de route prévoit en outre un rendez-vous au terme des douze premiers mois. À cet horizon, chaque pôle devrait disposer d'une feuille de route assortie de ressources sécurisées, de projets priorisés, de responsabilités convenues et d'indicateurs de résultats. Une réforme qui accepte d'être jugée sur ses résultats fait le choix de l'exigence. C'est le bon choix.

L'engagement des communes

L'ANCB prendra toute sa part. Je proposerai à nos instances que l'Association s'organise pour réunir, pôle par pôle, les maires concernés afin de préparer leur contribution aux travaux des délégués généraux ; pour contribuer, à partir de l'expérience de ses membres, au bilan des difficultés rencontrées et aux propositions de correction, notamment en matière de commande publique ; pour aider les communes à recenser leurs atouts et leurs projets prêts à être financés, afin de nourrir les portefeuilles de projets attendus dès le début de 2027 ; pour porter au Comité national de pilotage une parole des communes fondée sur les faits ; et pour faire circuler, d'une commune à l'autre, les expériences qui ont fait leurs preuves.

Lors de la cérémonie, le Président de la République a rappelé aux préfets et aux maires que **« l'exemple n'est pas le meilleur moyen, mais le seul pour entraîner les autres au développement »**. Cette exigence nous concerne au premier chef. Les communes ne demandent pas seulement à être associées ; elles entendent montrer, par leurs résultats, qu'elles sont prêtes.

La décentralisation a d'abord construit nos communes, puis modernisé leur gestion. Elle doit désormais faire de nos territoires les moteurs du développement national. C'est tout le sens de l'ambition « Plus loin, ensemble ».

Une nouvelle étape s'ouvre. À nous de la construire ensemble.