

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LES CAPACITÉS D'ACTION OFFERTES PAR LA DÉCENTRALISATION
AUX MUNICIPALITÉS DE TAILLE MOYENNE EN AFRIQUE DE
L'OUEST FRANCOPHONE : LA GOUVERNANCE ET LE
DÉVELOPPEMENT LOCAL À KLOUÉKANMÈ AU BÉNIN

THÈSE
PRÉSENTÉE
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU DOCTORAT EN ÉTUDES URBAINES

PAR
NICO SHAMBOUY MUAMBI

SEPTEMBRE 2017

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.07-2011). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Une thèse est toujours un travail à la fois solitaire et collectif. Elle se matérialise véritablement grâce à la collaboration de nombreuses personnes. Je tiens d'abord à remercier de tout cœur Richard Morin, mon directeur de thèse ainsi que Florence Paulhiac Scherrer, ma codirectrice de thèse, tous les deux, respectivement Professeur-chercheur et Professeure au département d'études urbaines et touristiques de l'École des sciences de la gestion. Ils m'ont conduit patiemment à chaque étape de l'écriture de cette thèse. Avoir été dirigé par Richard et Florence constitue, pour moi, une bénédiction. J'ai eu le privilège d'avoir d'une codirection de thèse d'une très haute qualité scientifique; elle a toute ma gratitude.

J'exprime ma reconnaissance aux dirigeants de l'Association nationale des communes du Bénin et aux représentants de la coopération hollandaise au Bénin. Ils m'ont suggéré de choisir la ville de Klouékanmè alors qu'au départ du Canada, mon projet de recherche se focalisait sur les politiques urbaines de la ville de Cotonou, la capitale économique du pays.

Je remercie le maire de la ville de Klouékanmè, Christophe Megbedji et le premier adjoint au maire, Gabriel H. Togbevi. Ils m'ont gracieusement accueilli en 2014, ouvert les portes de l'administration communale et partagé avec moi leurs rêves.

Je remercie mes parents, Thérèse Malu Tshienda-Bitekete et Vincent de Paul Malungu Kayombo Ntumba. Ce dernier a rejoint au ciel la Bienheureuse Vierge Marie qu'il a longuement servie sur terre. Je remercie ma famille pour son indéfectible soutien; Madeleine Misenga Bélanger, Marc-André Bélanger, Marie-Jeanne Ntula Mwambuyi, Alice Félicienne Muambi "de Béréngo" m'ont énormément apporté tout au long de mon itinéraire doctoral.

Grand merci aux amis et frères qui m'ont encouragé : Raph. Makenga Ndaye, Dr. Jean-Marie Bamvita, François Balumuene Dijiba (mes condisciples du Petit Séminaire Ste Thérèse de Kabwe), Felly Ilunga Mukubi, Ralph Christian Maloumby, Ana Bezirgani ainsi qu'à tous les autres qui ont prié en silence pour moi.

Finalement, je veux remercier les vingt-et-un acteur qui ont accepté de participer à ma recherche. Je tais leurs noms afin de tenir ma promesse et mon engagement de confidentialité.

DÉDICACE

Je dédie cette thèse à l'un de mes
enseignants de l'école primaire dont les
encouragements ont laissé une trace
indélébile dans ma vie : wa
kunemekibwa bitambe Tatu Lambert
Ntumba! Je la dédie également à mes
enfants : Vincent, Germain, Xavier,
Benoît, Sydney et Samuel dans la région
de Toronto; Thérèse, Belinda et Vince à
New York sans oublier leurs frères et
sœurs en République Démocratique du
Congo.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	iv
DÉDICACE	vi
LISTE DES FIGURES.....	xvii
LISTE DES CARTES	xvii
LISTE DES PHOTOS.....	xvii
LISTE DES TABLEAUX.....	xviii
LISTE DES ENCADRÉS	xix
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	xx
RÉSUMÉ ET MOTS-CLÉS	xxii
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
REMIÈRE PARTIE	13
PROBLÉMATIQUE, CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODE DE RECHERCHE .	13
CHAPITRE I.....	14
DÉCENTRALISATION, GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL : THÉMATIQUES RÉFORMATRICES DE L'ÉTAT EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE	14
1.1 La thématique de décentralisation en Afrique subsaharienne	15
1.1.1 Perspectives historiques	15
1.1.2 La décentralisation et l'État en Afrique subsaharienne : bref aperçu	18
1.1.2.1 L'administration publique dans son fonctionnement au quotidien en Afrique subsaharienne.....	24
1.1.3 La décentralisation et le statut de villes en Afrique subsaharienne: les villes moyennes à l'honneur comme collectivités territoriales décentralisées	28
1.1.4 La décentralisation et le double enjeu de ressources et de compétences en Afrique subsaharienne	31
1.2 La thématique de la gouvernance en Afrique subsaharienne.....	36
1.2.1 Perspectives historiques	36
1.2.2 La gouvernance locale et l'État à l'échelle locale en Afrique subsaharienne...	43

1.2.3 La gouvernance locale et le double enjeu de type d'acteurs et de modes de coordination	47
1.3 La thématique du développement local en Afrique subsaharienne.....	50
1.3.1 Perspectives historiques	50
1.3.2 Le développement local et l'État en Afrique subsaharienne.....	53
1.3.3 Le développement local et le double enjeu de projet et de partenariat public-privé.....	55
Conclusion	61
1.4 Problématique et question principale de recherche.....	62
1.4.1 Les réformes de décentralisation ailleurs et en Afrique subsaharienne : bref aperçu.....	62
1.4.2 Le Bénin et la décentralisation au service du développement	66
1.4.3 L'enjeu de ressources et la question centrale de recherche.....	69
Conclusion	74
CHAPITRE II	76
LA DÉCENTRALISATION, LA GOUVERNANCE, LE DÉVELOPPEMENT LOCAL, NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ET LEADERSHIP : NOS REPÈRES CONCEPTUELS	76
2.1 Le concept de décentralisation	78
2.1.1 Acceptions du concept de décentralisation	78
Tableau 2 - 1 : Dimensions de la décentralisation	81
2.2 Le concept de gouvernance	84
2.2.1 Acceptions du concept de gouvernance : un terme polysémique	85
2.2.2 Dimensions du concept de gouvernance	93
2.3 Le concept de développement local	95
2.3.1 Acceptions du concept de développement local	96
2.3.2 Dimensions du concept de développement local	100
2.4 Le concept de nouvelle gestion publique (NGP)	102
2.4.1 Acceptions du concept de nouvelle gestion publique (NGP)	102

Tableau 2- 2: Efficacité, responsabilité et équité selon le type de gestion publique	106
2.4.2 Dimensions du concept de nouvelle gestion publique (NGP)	108
2.5 Le concept de leadership	110
2.5.1 Acceptions du concept de leadership	110
2.5.2 Dimensions du concept de leadership	117
2.6 Synthèse de nos concepts et formulation de nos questions spécifiques de recherche	118
2.6.1 Relations entre les concepts de décentralisation, de gouvernance, de développement local, de nouvelle gestion publique et de leadership	119
Figure 2-1 : Acteurs, concepts retenus et processus	122
2.6.2 Dimensions de nos concepts	123
Schéma 2- 2 : Concepts retenus et leurs dimensions	123
2.6.3 Questions spécifiques de recherche	126
2.7 Objectifs de notre recherche	127
Conclusion	130
CHAPITRE III	131
MÉTHODE DE RECHERCHE	131
3.1 Notre méthode de recherche : l'étude de cas	132
3.1.1 Notre étude de cas : la commune de Klouékanmè	133
3.2 Sources de données	136
3.2.1 La recherche documentaire	136
3.2.1.1 Les documents officiels	137
Tableau 3-1 : Documents officiels reçus	139
3.2.1.2 Journaux et revues	140
3.2.2 Les entrevues semi-dirigées	141
Tableau 3-2 : Dimensions utiles pour notre guide d'entrevues semi-dirigées	141
3.2.2.1 La sélection des interviewés : un échantillonnage intentionnel	144
3.2.2.2 Le déroulement de nos entrevues semi-dirigées	145
Tableau 3 - 3 : Sites des entrevues semi-dirigées	147

3.2.2.3 Guide d'entretien : Opérationnalisation du cadre conceptuel.....	148
3.3 L'analyse de données provenant des entrevues semi-dirigées.....	149
3.3.1 Le processus d'analyse.....	149
3.3.2 Balises encadrant notre analyse de données.....	151
3.3.3 Formalisation de notre procédure d'analyse	153
Conclusion	155
DEUXIÈME PARTIE.....	156
ANALYSE – DISCUSSION.....	156
CHAPITRE IV	157
KLOUÉKANMÈ : CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF D'UNE COMMUNE MOYENNE BÉNINOISE.....	157
4.1 Contexte communal de Klouékanmè	157
4.1.1 Situation géographique.....	158
Carte # 4- 1 : Klouékanmè et ses 8 arrondissements	158
Source : MAEP, Rapport de capitalisation des expériences de promotion de la filière tomate dans la commune de Klouékanmè, 2012, p. 19.....	158
Photo 4 – 1 : Bâtiment principal de la commune de Klouékanmè.....	159
4.1.2. Aperçu sur la démographie, la situation foncière, économique et agricole ...	159
4.2 Cadre politico-administratif de la commune.....	161
4.2.1 De la sous-préfecture au statut de commune	162
4.2.2 La réforme de l'administration territoriale : contenu et découpage territorial	164
Tableau 4 - 1 : Découpage de l'administration territoriale béninoise.....	165
.....	166
4.2.3 La commune, une nouvelle collectivité territoriale : aperçu de ses compétences	167
4.3 Réformes de la fonction publique nationale : promotion de la gestion par résultats et de l'éthique publique	168
Au Bénin comme dans d'autres pays africains	168
Encadré 4-1 : Le nouveau langage de la fonction publique béninoise.....	169

Encadré 4-2 : Le code des valeurs et d'éthique de la Fonction Publique béninoise	174
Tableau 4 - 2 : Quelques caractéristiques des approches de gestion publique.....	175
4.4 Le Maire de Klouékanmè : son influence sur l'action publique	178
4.4.1 Prérogatives accordées aux maires par la décentralisation : bref aperçu	178
4.4.2 Les services communaux et la touche personnelle du maire de Klouékanmè	179
Figure # 4 -1 : Services communaux de la commune de Klouékanmè.....	180
4.4.3 L'emprunt de l'approche de la NGP à Klouékanmè : itinéraire d'une démarche de modernisation des processus administratifs d'une commune.....	182
4.5 Les défis dans la marche vers le développement local : bref aperçu	185
4.5.1 L'absence des ressources à l'échelle locale	186
Encadré (4-3) : Création du FADeC	187
Encadré (4 - 4) : Financement du FADeC et critères de péréquation ()	188
Encadré (4-5): BUDGET GENERAL DE L'ETAT 2017: OBJECTIONS DE L'ANCB	189
Encadré (4-6): Abattement de l'allocation FADeC pour l'exercice budgétaire 2017	191
Conclusion	191
CHAPITRE V	193
LA STRATÉGIE D'ACCUMULATION DE RESSOURCES ENDOGÈNES : STRATÉGIE D'AMÉLIORATION DES RESSOURCES LOCALES	193
5.1 Historique de l'Opération Marbre ()	194
Tableau 5-1 : Les acteurs de l'Opération Marbre	195
Photo 5 - 1 : Photo d'une descente inopinée sur le terrain conduite par le maire	197
5.2 L'Opération Marbre : dispositif résultant de la décentralisation	198
5.2.1 L'Opération Marbre et les compétences pour sa mise en œuvre : un acquis de la décentralisation	199
5.2.2 L'Opération Marbre et la question des ressources : la faiblesse de la réforme de décentralisation	201

5.3 L'Opération Marbre : dispositif mis en œuvre dans un processus de gouvernance locale.....	203
5.3.1 Les acteurs de l'Opération Marbre : une action collective orientée par les textes	204
5.3.2 Modes de collaboration entre les acteurs de l'Opération Marbre : l'usage du formel et de l'informel dans les rapports entre les acteurs	208
5.3.3 Partage des responsabilités entre les acteurs de l'Opération Marbre : hétérogénéité des approches	211
5.4 L'Opération Marbre : étape vers la réalisation progressive du développement communal	215
5.4.1 L'Opération Marbre : un projet de valorisation des ressources locales pour le développement communal	215
5.4.2. L'Opération Marbre : une initiative des autorités communales de Klouékanmè	217
5.5 L'Opération Marbre : un dispositif interpellant la nouvelle gestion publique / nouveau management public/ (NGP/NMP).....	219
5.5.1 L'Opération Marbre et la recherche de la performance : des résultats visés via le principe d'utilisateur – payeur	219
5.5.2 L'Opération Marbre et la politique communale des primes : la récompense liée au rendement du collecteur.....	221
5.6 L'Opération Marbre : un produit du leadership administratif.....	223
5.6.1 L'Opération Marbre et l'influence du maire : l'influence due à ses qualités personnelles	224
5.6.2 L'Opération Marbre et la vision du maire : le rôle de la vision du Maire	227
Conclusion	229
CHAPITRE VI.....	232
LE SYSTÈME DE PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE (SPAC) DE KLOUÉKANMÈ : DISPOSITIF DE TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE	232

6.1 Historique du système de performance de l'administration communale (SPAC) de Klouékanmè	232
Tableau 6 - 1 : Acteurs impliqués dans le SPAC de Klouékanmè	234
6.2 Le SPAC : dispositif résultant de la décentralisation	235
6.2.1 Le SPAC, résultante de la décentralisation : un effet de l'autonomie juridique de la commune de Klouékanmè	236
6.2.2 Le SPAC et la modernisation de l'administration communale : interprétation communale de la SGRFP	238
6.3 Le SPAC : dispositif mis en œuvre dans un processus de gouvernance	240
6.3.1 Les acteurs du SPAC : un regroupement entre les acteurs publics de la commune et les acteurs de la coopération multilatérale	241
6.3.2 Le SPAC et le partage des responsabilités entre les acteurs : un partage des responsabilités basé sur le pouvoir et la détention des ressources	242
6.4 Le SPAC sous le double angle des ressources humaines et des ressources techniques : cheminement vers le développement communal	245
6.4.1 Le SPAC : étape vers la réalisation progressive du développement communal	245
6.5 Le système de performance de l'administration communale (SPAC) : dispositif interpellant la nouvelle gestion publique (NGP)	249
6.5.1 Le SPAC et l'atteinte des résultats : SPAC, instrument de la nouvelle gestion publique	249
6.5.2 Le SPAC et la recherche de la performance : performance à travers l'atteinte des objectifs	251
6.6 Le SPAC : un produit du leadership administratif de Klouékanmè	253
6.6.1 Le SPAC et la vision du maire : une vision de transformation de la fonction publique communale	253
Conclusion	257
CHAPITRE VII	260

LE DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE TOMATE : POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT PAR FILIÈRE	260
7.1 Historique de la stratégie de développement de la filière tomate et ses acteurs	260
Tableau 7 - 1 : Acteurs impliqués dans la stratégie de développement de la filière tomate	263
7.2 Le développement de la filière tomate : dispositif résultant de la décentralisation	264
7.2.1 Le développement de la filière tomate et la question des compétences : les prérogatives reçues de la décentralisation	265
7.2.2 Le développement de la filière tomate et la question des ressources : la valorisation des ressources endogènes.....	267
7.3 Le développement de la filière tomate : dispositif mis en œuvre dans un processus de gouvernance locale.....	269
7.3.1 Le développement de la filière tomate et ses acteurs : un processus multi-acteurs	270
7.3.3 Le développement de la filière tomate et le partage des responsabilités entre les acteurs : l'influence du pouvoir et de la détention des ressources.....	272
7.4 Le développement de la filière tomate : étape vers la réalisation progressive du développement local	276
7.4.1 Le développement de la filière tomate et l'initiative communale : une initiative dont la paternité revient au maire de la commune	276
7.4.2 Le développement de la filière tomate comme projet : un projet précurseur d'autres projets maraîchers	279
7.5 Le développement de la filière tomate : politique communale interpellant la nouvelle gestion publique / nouveau management public / (NGP/NMP)	280
7.5.1 Le développement de la filière tomate et la quête de la performance : la performance pour créer la richesse locale	281
7.6 Le développement de la filière tomate : produit du leadership administratif	283

7.6.1 Le développement de la filière tomate et la vision communale du développement : une vision personnalisée par le maire	283
7.6.2 Le développement de la filière tomate et l'influence du maire : une preuve de son leadership	285
Conclusion	287
CHAPITRE VIII	291
SYNTHÈSE ET DISCUSSION : SIMILITUDES ET DIFFÉRENCES ENTRE LES TROIS STRATÉGIES	291
8.1 Synthèse des trois stratégies de la commune de Klouékanmè en fonction de nos cinq principaux concepts	291
8.1.1 Trois stratégies résultant de la décentralisation : nouvelles capacités d'action pour le développement communal.....	291
8.1.2 Trois stratégies mises en œuvre dans un processus de gouvernance locale : le contexte multi-acteurs de construction des politiques communales.....	293
8.1.3 Trois stratégies vers la réalisation progressive du développement communal : l'appropriation communale du développement local	296
8.1.4 Trois outils de développement interpellant la nouvelle gestion publique (NGP)	298
8.1.5 Trois stratégies, produits du leadership administratif de Klouékanmè : la vision et l'influence du maire de Klouékanmè.....	300
8.2 Trois stratégies en fonction de nos questions et hypothèses de recherche.....	302
8.2.1 Synthèse des réponses à nos questions spécifiques et hypothèses de recherche	302
Conclusion	305
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	307
ANNEXE 1 : GUIDE D'ENTRETIEN.....	315
ANNEXE 2 : VUES PARTIELLES DE L'USINE DE TRANSFORMATION DE LA TOMATE EN PURÉE -USINE PÉLAGIE	328
ANNEXE 2 / 1 APPAREIL D'APERTISATION	328

ANNEXE 2 / 3 : SALLE DE CONCENTRATION # 1	330
ANNEXE 2 / 4: SALLE DE CONCENTRATION # 2	331
ANNEXE 2 / 5 : PURÉE DE TOMATE À LA SORTIE DE L'USINE	332
ANNEXE 2 / 6 : PURÉE DE TOMATE EXPOSÉE DEVANT L'USINE.....	333
ANNEXE 3 : L'HÔTEL YESU LEME	334
L'HÔTEL OÙ L'AUTEUR DE LA THÈSE A LOGÉ LORS DE SES SÉJOURS DE RECHERCHE SUR LE TERRAIN	334
Bibliographie.....	335

LISTE DES FIGURES

FIGURE	PAGE
2.1 ACTEURS, CONCEPTS RETENUS ET PROCESSUS.....	122
2.2 CONCEPTS RETENUS ET LEURS DIMENSIONS	123
4.1 SERVICES COMMUNAUX DE LA COMMUNE DE KLOUÉKANMÈ.....	180

LISTE DES CARTES

CARTE	PAGE
4.1 KLOUÉKANMÈ ET SES 8 ARRONDISSEMENTS.....	158
4.2 CARTE ADMINISTRATIVE DU BÉNIN.....	166

LISTE DES PHOTOS

PHOTO	PAGE
4.1 BÂTIMENT PRINCIPAL DE LA COMMUNE DE KLOUÉKANMÈ.....	159
5.1 PHOTO D'UNE DESCENTE INOPINÉE SUR LE TERRAIN SOUS LE CONTRÔLE DU MAIRE.....	197

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU	PAGE
2.1 DIMENSIONS DE LA DÉCENTRALISATION.....	81
2.2 EFFICACITÉ, RESPONSABILITÉ ET ÉQUITÉ SELON LE TYPE DE GESTION PUBLIQUE.....	106
3.1 DOCUMENTS OFFICIELS REÇUS	139
3.2 DIMENSIONS UTILES POUR NOTRE GUIDE D'ENTRETIENS SEMI DIRIGÉS	141
3.3 SITES DES ENTREVUES SEMI-DIRIGÉES.....	147
4.1 DÉCOUPAGE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE BÉNINOISE...	165
4.2 QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DES APPROCHES DE GESTION PUBLIQUE.....	175
5.1 LES ACTEURS DE L'OPÉRATION MARBRE.....	195
6.1 ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LE SPAC DE KLOUÉKANMÈ.....	234
7.1 ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE TOMATE.....	263

LISTE DES ENCADRÉS

ENCADRÉ	PAGE
4.1 LE NOUVEAU LANGAGE DE LA FONCTION PUBLIQUE BÉNINOISE...	169
4.2 LE CODE DES VALEURS ET D'ÉTHIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE BÉNINOISE.....	174
4.3 CRÉATION DU FADEC.....	187
4.4 FINANCEMENT DU FADEC ET CRITÈRES DE PÉRÉQUATION.....	188
4.5 BUDGET GENERAL DE L'ETAT 2017 : OBJECTIONS DE L'ANCB.....	189
4.6 ABATTEMENT DE L'ALLOCATION FADEC POUR L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2017.....	191

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AFRICAPOLIS	Statistique africaines en matière d'urbanisation
ANCB	Banque Africaine Nationale des Communes du Bénin
BAD	Banque Africaine de Développement
CARDER	Centre d'Action Régionale pour le Développement
CDEAO	Commission de Développement Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CTB	Coopération Technique Belge
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales du Bénin
CVEF	Code des Valeurs et d'Éthique de la Fonction Publique
DANIDA	Danish International Development Agency
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'analyse Économique du Bénin
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
NGP	Nouvelle gestion publique
NMP	Nouveau management public
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MDGLAAT	Ministère de Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MTFP	Ministère du Travail et de la Fonction Publique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
PONADEC	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PDU	Plan Directeur Urbain de Klouékanmè

PPP	Partenariat Public-Privé
PTF	Partenaire Technique et Financier (Bailleur de fonds international)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSDFT	Plan Stratégique de Développement de la Filière Tomate
REFED	Réseau des Femmes pour le Développement
ROCARE	Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Éducation
SGRFP	Stratégie Globale des Réformes de la Fonction Publique
SNV – Bénin	Organisation Néerlandaise de développement (Coopération Hollandaise au Bénin)
SPAC	Système de Performance de l'Administration Communale
UCP	Union Communale des Producteurs
USAID	United States Agency for International Development

RÉSUMÉ ET MOTS-CLÉS

Cette thèse est le produit d'une recherche sur les capacités d'action offertes par la réforme de décentralisation aux communes de taille moyenne en Afrique de l'Ouest francophone. Le travail de recherche s'est concentré sur la commune de Klouékanmè dans le département de Couffo, au Bénin. L'objectif poursuivi est d'étudier comment s'articulent la décentralisation, la gouvernance et le leadership administratif à l'échelle locale afin de produire le développement local. Nous analysons aussi comment la gouvernance locale émerge dans un contexte où l'État est en retrait afin de comprendre la manière dont une ville de taille moyenne réunit des ressources et mène des actions collectives. Ainsi, à travers cette thèse, nous répondons à la question suivante : comment, dans un contexte de décentralisation où les ressources sont limitées, la commune de Klouékanmè peut-elle jouer un rôle d'acteur du développement local? En nous appuyant sur un cadre analytique composé des concepts de décentralisation, gouvernance, développement local, nouvelle gestion publique / nouveau management public (NGP /NMP) et de leadership administratif, nous avons décortiqué les capacités d'action utilisées par les acteurs publics de Klouékanmè, en analysant trois stratégies mises en œuvre par cette commune depuis plus d'une décennie : la stratégie d'accumulation des ressources endogènes (Opération Marbre), le système de performance de l'administration communale (SPAC) et la stratégie de développement de la filière tomate. Nous avons formulé trois hypothèses pour cette analyse. Premièrement, nous posons comme hypothèse que la décentralisation permet à Klouékanmè d'une part, d'acquérir de nouvelles compétences et d'autre part, de rechercher d'autres capacités d'action notamment la capacité d'entrer en relation avec des partenaires non-étatiques extérieurs et la capacité de négocier des mandats ad hoc pour les agents des services déconcentrés de l'État qui, actuellement, exercent leurs fonctions au niveau de la commune. Deuxièmement, nous faisons l'hypothèse que Klouékanmè assume ses nouvelles compétences pour favoriser le développement de son territoire, en rationalisant ses processus administratifs, s'inspirant de la nouvelle gestion publique et, en s'associant à d'autres acteurs dans un processus de gouvernance. Troisièmement, nous avançons l'hypothèse que Klouékanmè assure la mobilisation aussi bien des acteurs que des ressources dont elle a besoin pour le développement local, en assumant son leadership dans la coordination d'acteurs et dans la vision du développement local. Notre méthode de recherche est l'étude de cas. La récolte des données repose en grande partie sur 21 entretiens semi-dirigés menés auprès des représentants des acteurs impliqués dans l'action publique de la commune depuis les premières élections municipales de 2002 / 2003. Les données additionnelles proviennent de la recherche documentaire (les publications de l'Association nationale des communes du Bénin, des documents gouvernementaux, des journaux). Les résultats de l'analyse des trois stratégies mises en œuvre (l'Opération Marbre, le SPAC et le développement de la filière tomate) nous permettent de soutenir que la commune de Klouékanmè a effectivement utilisé ses nouvelles compétences pour organiser sa politique fiscale; elle s'est inspirée de quelques principes de la nouvelle gestion

publique (NGP) pour étoffer son appareil administratif qui, désormais fonctionne avec des objectifs prédéfinis; elle s'est associée à des acteurs non-étatiques, en particulier des acteurs de la coopération multilatérale pour lancer sa politique de développement axée sur les ressources naturelles; elle a coordonné les acteurs en leur attribuant des rôles selon les besoins de la commune; elle a pris le leadership pour créer des réseaux d'acteurs et partager sa vision du développement auprès de toutes les parties prenantes.

Mots clés : Décentralisation, gouvernance, développement local, nouveau management public / nouvelle gestion publique, leadership administratif, Klouékanmè

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis environ trois décennies, l'État vit dans un contexte de réformes au Nord comme au Sud. Ces réformes ont pris plusieurs appellations dans les discours officiels : modernisation de l'État, nouvelle gestion publique ou nouveau management public, décentralisation des compétences et responsabilités du pouvoir central à l'échelle infranationale. Dans l'ensemble, ces réformes remettent en cause le fonctionnement traditionnel de l'État et la manière dont il remplit ses missions régaliennes. (Le Bris et Paulais, 2007) En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, les réformes institutionnelles de décentralisation ont marqué la sphère publique et sont au centre des débats depuis les années 1990. Il faut dire que ces réformes font partie du processus large et inachevé d'émergence de l'État ou encore de construction de l'État dans cette région du monde. (Bayart, 1989; Copans, 2001)

Historiquement, selon Conyers (2007), on peut distinguer, sans procéder à une simplification importante, six périodes d'existence de systèmes décentralisés de gouvernement en Afrique subsaharienne. Au cours de la période précoloniale, le système de gouvernement africain est relativement décentralisé même si les rois ou grands chefs détiennent un grand pouvoir de décision. Lors de la période coloniale, le pouvoir est centralisé par l'autorité administrative coloniale. Il y a des différences dans la centralisation de pouvoirs par les puissances coloniales. En fait, les systèmes coloniaux adoptent deux logiques. Dans le modèle de type britannique, le pouvoir s'exerce sous une forme dite « indirect » de sorte que des éléments de la période précoloniale subsistent. En effet, dans le régime indirect, les chefs traditionnels participent à la gestion administrative de la colonie alors que dans d'autres modèles, le pouvoir est significativement centralisé dans les mains de l'autorité coloniale. Les années qui séparent la fin de la période coloniale de celles des indépendances est une période de transition aux yeux de Conyers (2007). C'est au cours de cette période

(1950-1960) que des gouvernements de type européen sont installés pour introduire les gens à la démocratie et les préparer à la gestion locale des administrations.

Selon la même auteure, la décentralisation qui s'implante après les indépendances se décline en trois phases. En effet, au lendemain des indépendances, la forme centralisatrice de l'État est adoptée sur le continent africain. Elle est justifiée par les nouveaux gouvernants et leurs soutiens extérieurs ; cette forme de gouvernement est susceptible d'apporter un rapide essor économique et social. Après quelques années, la plupart des pays se mettent à implanter la déconcentration. C'est l'époque des partis uniques ; les pouvoirs et responsabilités sont transférés à des instances autonomes qui sont sous contrôle de l'État central. Enfin, la troisième vague de décentralisation est celle de la dévolution. Au cours des deux dernières décennies, les réformes de décentralisation ont gardé leur popularité, mais ont changé en termes d'objectifs et de forme. Elles sont toujours perçues comme la voie qu'il convient d'emprunter pour assurer une offre de services performants ; mais elles sont aussi considérées par les bailleurs de fonds internationaux, la société civile et les gouvernements en place, comme un moyen de renforcer la démocratie et la participation citoyenne, réduire le rôle et les dépenses de l'État. Il n'en demeure pas moins qu'« à l'évidence, la décentralisation ne constitue pas un système de gouvernement inconnu pour l'Afrique subsaharienne ; la nouveauté semble résider dans sa portée, son contenu, ses formes et ses objectifs. » (*Ibidem*, 2007, p. 19)

Sur le plan empirique, les réformateurs en Afrique subsaharienne ont associé la décentralisation au développement local. Cette association est en partie due à « la remise en cause des modèles de régulation étatiques et centralisés, à la faiblesse tant économique, financière qu'institutionnelle des États qui ont toujours assumé la charge des politiques macro-économiques. » (Dubresson et Fauré, 2007, p. 8) De manière particulière, s'agissant des pays en développement, le lien mécanique entre

décentralisation et développement local est établi dans un contexte où les bailleurs de fonds internationaux, dans une approche néo-libérale, ont conditionné leurs interventions à l'exécution de programmes d'ajustement structurel et au réaménagement des pouvoirs et des administrations en faveur de collectivités publiques infranationales. (*Ibidem*)

Mais en même temps, la décentralisation s'appuie sur un nouveau dispositif : la gouvernance. Celle-ci « se nourrit des espoirs placés dans la plus grande proximité des pouvoirs et des acteurs de différents horizons qui vont se mettre ensemble pour opérer des choix collectifs. » (*Ibid.*, 2007, p. 9) Les mêmes auteurs ajoutent que la gouvernance est mise en exergue dans un climat où prolifèrent les critiques de l'État qualifié d'inefficient; où l'on place beaucoup d'espoirs dans la proximité des pouvoirs et des acteurs et dans l'avènement du contrôle local des choix publics. Ceci dit, le lien quasi mécanique entre décentralisation et développement local ne tient pas sur le plan théorique. Le développement local est un "concept multidimensionnel qui intègre le spatial, l'économique, le culturel et le politique". Il ne peut être réduit aux seules actions collectives ou politiques ; il est le fruit d'une combinaison de facteurs. Ajoutons qu'il évoque finalement un phénomène qui mise aussi sur l'endogène et, quand bien même il se révèle à la fois un problème de transformation territoriale et de coordination d'acteurs, il traverse les contextes institutionnels locaux. (*Ibidem*)

Mais, pour un certain nombre d'auteurs, la promotion des réformes de décentralisation repose sur l'hypothèse que l'échelle locale répond mieux aux citoyens, qu'elle tient compte de leurs préférences pour déterminer le type de services à fournir, le niveau de ressources nécessaires et les moyens optimaux pour assurer une livraison efficace de services. À cette hypothèse s'en ajoutent d'autres aussi importantes : la disponibilité des ressources grâce à une combinaison de transferts fiscaux du pouvoir central et de la fiscalité locale et enfin, la présence d'une capacité administrative locale pour assurer

l'augmentation attendue de la production des services locaux. (Bardhan, 2002; Conyers, 2007; Robinson, 2007; Ribot, 1999)

Sur le plan théorique, une relation est établie entre décentralisation et livraison de services collectifs. Cependant, selon Conyers (2007), il est difficile de rassembler des données d'enquête par suite de l'absence d'information des États africains au Sud du Sahara; on peut donc difficilement valider cette relation. De plus, les résultats de la décentralisation sont influencés par un certain nombre des facteurs qui échappent aux réformateurs, aux élus locaux et aux fonctionnaires.

Au nombre de ces facteurs se trouvent : le contexte politique du pays, l'équilibre des pouvoirs au niveau local et le manque ou la présence de ressources financières, le type de services publics envisagé, le mode d'implantation, la capacité des individus et des instances impliquées ainsi que le large environnement économique, social et politique. Ces auteurs ajoutent que la décentralisation n'est pas le seul facteur déterminant la prestation de services; sont également importantes les politiques du pouvoir central. (*Ibidem*, 2007, p. 21) ⁽¹⁾

Les défenseurs des réformes de décentralisation avancent beaucoup d'arguments. Ils soutiennent que la décentralisation permettrait aux acteurs d'augmenter l'accès à l'information sur les besoins de la population, les conditions et les priorités de développement. Ces éléments seraient alors incorporés dans les planifications de développement local. Dans le même ordre d'idées, la décentralisation permettrait de localiser le lieu où le pouvoir de d'action et de décision se situent concrètement : on saurait finalement quel acteur détient la capacité de mettre en œuvre des projets et de

¹ « La pénurie d'information reflète la difficulté d'obtenir des données détaillées et systématiques sur la prestation des services ou d'autres résultats de la décentralisation. [...] Il y a deux séries de problèmes. Le premier est la complexité logistique et le coût à entreprendre des recherches appropriées. Celles-ci nécessitent idéalement des études « avant » et « après » dans différents pays. Le deuxième problème est la complexité de la relation entre décentralisation et prestation de services. Cette complexité rend difficile l'attribution d'un quelconque changement dans la prestation de services aux réformes de décentralisation » (Conyers, 2007 : 21).

traduire les planifications en programmes d'action. Enfin, la décentralisation permettrait aux acteurs d'accroître le montant des ressources disponibles et en particulier, les ressources financières. Il faut dire à propos de ces dernières que théoriquement, plusieurs avenues s'offrent aux acteurs locaux. Ils peuvent augmenter leur enveloppe financière en créant de nouvelles sources de recettes, en améliorant la collecte des impôts existants, en facilitant des contributions provenant du grand public et enfin, en réduisant le coût de la prestation de services. (Bardhan, 2002; Ribot, 1999; Conyers, 2007; Robinson, 2007)

Les travaux de Conyers (2007) et Robinson (2007) traitent d'un autre lien hypothétique, celui établi entre décentralisation et performance administrative. Ce lien est axé sur des prémisses diverses. Il est soutenu, en effet, que la décentralisation augmenterait la flexibilité des processus administratifs locaux ; qu'elle améliorerait la coordination entre les acteurs et qu'elle encouragerait l'intégrité et la responsabilité des agents de l'État. Or, il est relativement difficile de vérifier ces hypothèses. ⁽²⁾

Que convient-il de retenir de la décentralisation en Afrique subsaharienne ? À première vue, l'impression générale qui se dégage semble négative ; les réformes de décentralisation n'ont simplement pas abouti. En effet, si l'on considère le manque de données et de statistiques fiables produites par les États, l'absence de preuves relatives à l'impact des réformes de décentralisation sur le développement local, la prestation de services publics de base (l'eau, la santé, l'éducation), une conclusion qui semble s'imposer : l'expérience de la décentralisation en Afrique subsaharienne n'est pas une réussite. Cependant, comme on l'a vu ci-haut avec Conyers (2007), il importe de nuancer cette conclusion. En effet selon cette auteure :

² « Il existe malheureusement peu d'information sur l'atteinte de ces objectifs par la décentralisation en Afrique subsaharienne. L'information qui est accessible est fragmentaire et composée en grande partie d'observations occasionnelles ou des « ouï-dire », plutôt que des données statistiques objectives. » (Conyers, 2007 : 25).

L'histoire de la décentralisation n'a pas été statique en Afrique subsaharienne. Des changements ont eu lieu au cours des années et notamment, le passage à des formes plus démocratiques de gouvernance locale, la reconnaissance populaire de la nécessité de la réforme de décentralisation, l'implantation progressive des mécanismes de participation citoyenne et l'adoption des mécanismes de reddition de comptes. Ceci signifie qu'il est pertinent de voir la décentralisation, in fine, comme une réforme faisant partie d'un long et lent processus de construction de l'État. (*Ibidem*, 2007, p. 28)

C'est avec cette compréhension que nous entendons traiter des réformes de l'État dans cette thèse. Celle-ci, en effet, s'inscrit dans le contexte de décentralisation en Afrique de l'Ouest francophone et en particulier au Bénin. Ce pays constitue un modèle en matière de décentralisation en ce sens que toute la législation relative à la réforme est mise en place; le cadre de la réforme est dressé avec un seul niveau de décentralisation qui est la commune. La décentralisation béninoise fait du développement local sa raison d'être et son objectif primordial. Des compétences et responsabilités sont transférées à l'échelle infranationale et le développement local est censé partir de cette échelle. Elle encourage aussi l'intercommunalité. De plus, les institutions locales peuvent entrer en interaction avec d'autres acteurs non-étatiques afin de produire des biens collectifs. Sur le plan administratif, la réforme de décentralisation au Bénin divise le pays en douze départements, seules circonscriptions administratives de l'État sans statut de collectivité territoriale et soixante-dix-sept communes dont trois communes à statut particulier, les grandes agglomérations urbaines.

Dans ce contexte, notre thèse s'intéresse à Klouékanmè, une ville moyenne, ou "commune ordinaire" jouissant de l'autonomie financière. Notre thèse comprend au total huit chapitres. Le chapitre 1 a pour titre « décentralisation et réalisation du développement local en Afrique subsaharienne ». Ce chapitre expose à la fois et la problématique et notre question centrale de recherche. Il commence par le traitement de trois thématiques que sont la décentralisation, la gouvernance et le développement

local. Il s'agit d'en cerner l'évolution en Afrique subsaharienne. Certes, la décentralisation ne constitue pas un projet nouveau pour cette région, mais dans les années 1990, elle se révèle comme un phénomène qui répond aux pressions internes, fortement soutenu par les bailleurs de fonds internationaux. En tant que réforme institutionnelle, elle entraîne l'érection des structures infranationales légitimées par des élections locales dans la plupart des pays.

À l'échelle locale, les transformations sociales, économiques, politiques et culturelles (le développement local) ne sont plus animées par les seuls acteurs publics ; elles sont censées se réaliser dans un processus de gouvernance. Dit autrement, les élus locaux mus par des impératifs de gestion, se sentent contraints de sortir de la sphère étatique et de s'associer avec des partenaires non gouvernementaux pour concevoir et développer des projets collectifs. Les bailleurs de fonds internationaux préfèrent parler de la « bonne gouvernance », gage d'un État de droit. Ils poussent le pouvoir central à matérialiser le transfert des compétences et des ressources aux gouvernements locaux et en même temps, financent ici et là des projets et programmes de développement.

Quoi qu'il en soit, les réformes en Afrique subsaharienne rencontrent des obstacles et notamment, le déficit des ressources tant humaines que financières à l'échelle infranationale. S'agissant en particulier des ressources financières, une étude menée par un consortium des donateurs (l'Association nationale des pouvoirs locaux du Danemark, l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et la Banque mondiale) a révélé que dans « la plupart des pays africains au Sud du Sahara, les ressources fiscales sont malheureusement insuffisantes pour répondre aux besoins à l'échelle locale. » (Steffensen et Trallegaard, 2000, p. 11) Le défi pour les instances à cette échelle est de rassembler des moyens afin d'assumer les responsabilités reçues du pouvoir central et jouer ainsi leur rôle d'acteur du développement local. Ainsi dans la

situation que traversent les municipalités de taille moyenne en Afrique subsaharienne, notre question générale de recherche se lit : dans un contexte de décentralisation où les ressources sont limitées, comment une municipalité ouest-africaine de taille moyenne peut-elle jouer un rôle d'acteur du développement local ? Cette question centrale de recherche situe notre préoccupation. L'administration africaine a plus d'un demi-siècle d'existence. Ainsi, notre point focal n'est pas l'État, ses fonctions dominantes et l'organisation de ses pouvoirs. Nous nous intéressons à ce qui se passe « en bas », dans le quotidien d'une collectivité locale dans ce cadre particulier de décentralisation. (Copans, 2001)

Le chapitre II présente notre cadre conceptuel. Ce cadre théorique constitue une boîte à outils, une sorte de miroir du contexte dans lequel les municipalités assument leurs nouvelles compétences. En effet, il est fondé sur trois concepts principaux : la décentralisation, la gouvernance et le développement local. À ces concepts majeurs s'ajoutent deux autres : celui de nouvelle gestion publique (NGP) et celui de leadership. Ces deux derniers mettent en lumière des moyens utilisés par les municipalités pour tenter de modifier leurs modes de fonctionnement administratif au quotidien. Nous décrirons les relations qui lient ces cinq concepts les uns aux autres. Ces concepts enrichissent et orientent notre problématique de recherche dans la mesure où ils constituent des points de repères. Nous entendons les aborder avec les lunettes de la science politique et celles de l'administration publique. Ce cadre conceptuel ou théorique nous sert à bâtir nos propres interprétations et retenir les dimensions à analyser. Nous reviendrons à ce cadre théorique lors de l'analyse des résultats aux chapitres 5, 6 et 7 dans la seconde partie de cette thèse.

Le chapitre II se clôture avec trois questions spécifiques suivies de trois hypothèses. La première question spécifique se libelle ainsi : dans quelle mesure la décentralisation offre-t-elle aux municipalités une opportunité et les moyens d'agir sur le développement local ? À cette question correspond l'hypothèse suivante : la

décentralisation permet aux municipalités d'une part, d'acquérir de nouvelles compétences et d'autre part, de rechercher d'autres capacités d'action notamment, la capacité d'entrer en relation avec des partenaires non-étatiques extérieurs et la capacité de négocier des mandats ad hoc pour les agents des services déconcentrés de l'État qui, actuellement assument des fonctions au niveau des municipalités.

La deuxième question spécifique explicite la question générale de recherche de la manière suivante : comment les municipalités peuvent-elles assumer ces nouvelles compétences pour favoriser leur développement local ? À titre d'hypothèse ou de réponse provisoire à cette question, nous soutenons que les municipalités assument leurs nouvelles compétences pour assurer le développement de leurs communes en rationalisant leurs processus administratifs, s'inspirant de la NGP et, en s'associant à d'autres acteurs dans un processus de gouvernance.

Enfin, la troisième et dernière question spécifique s'intéresse à l'accumulation des ressources et se libelle ainsi : comment les municipalités assurent-elles la mobilisation des acteurs et ressources pour réaliser le développement local ? Cette question génère l'hypothèse suivante : les municipalités assurent la mobilisation aussi bien des acteurs que des ressources dont elles ont besoin pour le développement local, en assumant leur leadership dans la coordination des acteurs et dans la vision du développement local.

L'un des objectifs de notre thèse est de mener une recherche qui constitue une étude de cas dans un contexte de décentralisation en Afrique subsaharienne. Cette étude de cas tenterait de décortiquer la gouvernance locale d'une municipalité dans un environnement où l'État se met à l'écart et où une ville de taille moyenne sort du cadre étatique et s'associe à d'autres acteurs. Le chapitre III présente notre méthode de recherche pour y parvenir. Il s'agit d'une étude de cas et en l'occurrence, celle de la municipalité de Klouékanmè au Bénin. Klouékanmè nous semble un bon élève de la

décentralisation, de la collaboration entre acteurs et du développement local au Bénin. En effet, cette municipalité de taille moyenne a fait le choix de transformer son territoire en développant des filières agricoles ; elle a entamé et exécuté une réforme locale de l'administration communale, empruntant des principes de la NGP et enfin, elle a lancé une stratégie d'accumulation des ressources financières endogènes.

Pour alimenter cette recherche, nous avons procédé à vingt – et- un entretiens semi-dirigés sur les vingt-deux prévus au départ. Les acteurs qui ont participé à ces entretiens sont des représentants de différents groupes d'acteurs impliqués dans l'action publique de la commune de Klouékanmè dès les années 2002 – 2003, et donc depuis les premières élections municipales. Il s'agit, en effet, des représentants des acteurs publics de la commune; des représentants des acteurs de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB); des représentants des acteurs de la société civile locale; des représentants des acteurs du secteur privé local; des représentants des acteurs publics du pouvoir central et notamment du Fonds d'appui au développement des communes (FADeC); et enfin, des représentants des acteurs de la communauté internationale (les bailleurs de fonds internationaux) appelés aussi « partenaires techniques et financiers (PTF) » au Bénin.

Au fond, Klouékanmè, notre terrain de recherche a développé trois projets spécifiques. Ces derniers se présentent comme trois études de cas. La première concerne la stratégie d'accumulation des ressources endogènes (Opération Marbre) adoptée par la commune; la deuxième analyse le système de performance de l'administration communale (SPAC) et la troisième s'intéresse à la stratégie de développement de la filière tomate mise en place par la municipalité. Elles font l'objet de nos trois chapitres analytiques.

Dans les chapitres qui suivent, nous présentons tout d'abord cette commune. Ainsi le chapitre 4 porte sur le contexte politico-administratif de Klouékanmè, notre terrain de recherche. Sont exposés des éléments de sa géographie, sa démographie, son économie, son évolution de la sous-préfecture à la commune. Le chapitre couvre aussi le rôle du maire, ses prérogatives et ses compétences. Sont aussi abordés son organisation des services communaux, son effort de modernisation de l'administration communale avec des emprunts à la nouvelle gestion publique et le défi de l'absence des ressources.

Les trois chapitres analytiques suivants couvrent les trois stratégies communales : le chapitre 5 est consacré à l'Opération Marbre; le chapitre 6 traite du SPAC et le 7 couvre le développement de la filière tomate. Ces chapitres ont la même trame. La première partie d'un chapitre commence par l'historique de la stratégie et expose les acteurs impliqués dans cette stratégie. Ensuite, l'analyse proprement dite consiste à décortiquer la stratégie concernée et à étudier comment elle constitue une résultante de la décentralisation; comment elle se réalise dans un processus de gouvernance locale; comment elle se révèle une étape vers la réalisation progressive du développement local; comment elle interpelle la nouvelle gestion publique / nouveau management public (NGP / NMP) et, comment elle est, *in fine*, produite par l'exercice du leadership administratif. À fin du chapitre, une conclusion en relève les éléments clés et démontre comment l'analyse de cette stratégie permet de répondre à nos questions de recherche et de valider ou non les hypothèses correspondantes.

Le chapitre 8 est un chapitre comparatif qui fait une synthèse et une discussion de ces trois stratégies en rapport avec nos cinq principaux concepts : la décentralisation, la gouvernance locale, le développement local, la nouvelle gestion publique / nouveau management public et le leadership administratif; il relève les similitudes et les différences entre les trois stratégies. Concrètement, cinq synthèses sont élaborées dans la première partie de ce chapitre. La première synthèse compare les trois stratégies,

comme résultantes de la décentralisation; elle démontre l'existence de nouvelles capacités d'action pour le développement communal. La deuxième considère les trois stratégies telles qu'elles sont mises en œuvre dans un processus de gouvernance locale et relève le contexte multi-acteurs de construction des politiques communales. La troisième effectue la comparaison des trois stratégies en tant qu'étapes vers la réalisation progressive du développement local. La quatrième s'intéresse à leur interpellation de la nouvelle gestion publique (NGP). Enfin, la cinquième synthèse regarde les trois stratégies comme produits du leadership administratif exercé par les élus et gestionnaires de la commune de Klouékanmè.

Dans la deuxième partie du chapitre, les trois stratégies sont comparées en fonction de nos questions et hypothèses de recherche. La première synthèse est un résumé des réponses à la première question de recherche, celle ayant trait à la décentralisation et au développement communal. La deuxième abrège les réponses à la deuxième question de recherche, celle qui évoque la gouvernance et la nouvelle gestion publique / nouveau management public (NGP / NMP). La troisième synthèse réunit les réponses à la dernière question de recherche, celle traitant du leadership administratif. Le chapitre se termine par une conclusion qui en rappelle les faits saillants.

Une conclusion générale met fin à la thèse. Il s'agit de revenir sur la question principale de recherche, sur nos questions spécifiques et sur nos hypothèses, d'indiquer les limites de la thèse et ses contributions à la recherche urbaine de l'Afrique subsaharienne et particulièrement de l'Afrique de l'Ouest francophone.

REMIÈRE PARTIE

PROBLÉMATIQUE, CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODE DE RECHERCHE

CHAPITRE I

DÉCENTRALISATION, GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL : THÉMATIQUES RÉFORMATRICES DE L'ÉTAT EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Dans ce premier chapitre, nous aborderons trois thématiques : la décentralisation, la gouvernance et le développement local afin d'en cerner la portée ainsi que l'évolution dans le contexte de l'Afrique au Sud du Sahara. Dans les pays francophones d'Afrique au sud du Sahara, la décentralisation a marqué la plupart des réformes étatiques. Elle peut être appréhendée plus simplement comme le transfert des compétences et des ressources du gouvernement central aux instances locales. Comme réforme institutionnelle, elle a été diversement implantée dans la plupart des pays.

Dans ce contexte, les autorités élues qui, désormais gèrent les collectivités territoriales, sont appelées à installer un système de gestion de responsabilités, concevoir des politiques publiques et des projets en faisant appel aux acteurs venant de différents horizons, et en particulier des acteurs hors de la sphère publique. C'est en cela que consiste le processus de gouvernance. (Hounmenou, 2002)

Ceci dit, compte tenu de l'échec des politiques nationales de développement conçues par les gouvernements nationaux depuis les indépendances, l'objectif poursuivi officiellement à travers cet exercice de décentralisation, dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, est le développement local. Ainsi les trois thématiques présentent des liens entre elles : « la décentralisation qui, d'une part, cherche à réformer l'action publique en améliorant l'offre et le financement des services, et d'autre part, rapprocher les institutions publiques de la population et des acteurs locaux, voit dans la gouvernance un cadre propice à la réalisation du développement local. » (Deberre,

2007, p. 57) Pour une collectivité territoriale, le développement local est entendu comme la transformation de conditions humaines, économiques et sociales. On va se tourner vers la décentralisation pour favoriser le développement local, à l'aide de processus de gouvernance. (Poulin, 2004) Ce chapitre premier présente en détail le contexte dans lequel se conjugue ce triptyque « décentralisation – gouvernance – développement local » en Afrique subsaharienne. Nous consacrons des plus longs développements à la décentralisation pour deux raisons. Dans un premier temps, le contexte tant géographique, culturel que politique dans lequel s'implante cette réforme institutionnelle est loin d'être homogène. Ensuite, il nous semble que la décentralisation permet d'expliquer comment s'installe les processus de gouvernance et comment se définit le développement à l'échelle locale.

1.1 La thématique de décentralisation en Afrique subsaharienne

La décentralisation constitue une thématique qui a caractérisé la plupart des réformes institutionnelles de l'État en Afrique subsaharienne depuis les années 1980. Cette section commence par resituer brièvement la décentralisation dans l'histoire contemporaine. Ensuite, elle propose un bref aperçu de l'avènement de l'État et traite sommairement de son fonctionnement au quotidien. La décentralisation est aussi une réforme qui amène de nouvelles institutions ou change le statut des institutions préexistantes; ainsi, nous évoquerons la notion de ville moyenne. Enfin, nous aborderons le double enjeu des ressources qui ternit l'image des réformes de décentralisation dans la plupart des pays de la région.

1.1.1 Perspectives historiques

Pour bien situer les récentes réformes de décentralisation en Afrique au sud du Sahara, il faut remonter à la période précédant les indépendances. Mamdani (2004) cite à ce

propos le théoricien colonial, Jules Hamard qui fait la distinction entre les colonies de peuplement (la population provenant de la métropole est fortement implantée) et les colonies d'exploitation (la loi de la métropole est appliquée à une population indigène). Pour les colonies françaises, une politique dite d'association a été mise en œuvre au début des années 1920. Elle est définie comme « une administration indirecte qui préserverait et améliorerait la gouvernance des institutions des peuples conquis, tout en respectant leur passé. » (*Ibidem*.p.122) Ceci dit, les communautés étaient dotées d'une administration indigène autonome. Mais, cette autonomie est à géométrie variable. La situation la plus courante est celle où la chefferie ne se limite pas au niveau villageois ; un deuxième niveau de chefs est créé. La loi coutumière régleme la vie entre les indigènes sous supervision directe du chef de canton. (*Ibid.*, p. 122-123)

En réalité, il s'agit d'un régime d'administration directe qui s'appuie sur des chefferies traditionnelles soumises. L'objectif principal est de contrôler les populations locales sans que cela coûte à la métropole. Les pouvoirs locaux sont soit cassés, soit utilisés par le pouvoir colonial selon qu'ils se montrent hostiles ou soumis. (Marie et Idelman, 2010) Dans les années 1940, on note une sorte d'assouplissement du joug colonial au lendemain de la seconde guerre mondiale à laquelle les colonies d'Afrique ont participé. Dans les années 1960, les pays accèdent à l'indépendance, s'érigent alors progressivement des régimes autoritaires qui centralisent l'administration. La décentralisation réapparaît dans les années 1990. Les collectivités locales voient le jour à la tête desquelles se placent des gestionnaires publics élus au suffrage universel. (*Ibid.* p. 1)

Il faut dire qu'à partir des années 1990, les dictatures militaires et les pouvoirs autoritaires hyper centralisés sont partout contestés devant l'échec de leurs politiques macro-économiques. Ces pouvoirs sont contraints d'accepter l'alternance politique. Sous les injonctions des bailleurs de fonds internationaux, la décentralisation devient

une réforme incontournable. Ainsi, des pays tels que la Belgique, la France et d'autres pays du Nord, conditionnent leur aide aux pays africains, à l'instauration de la démocratie et en particulier, de la démocratie locale. Quant aux institutions financières internationales, la Banque mondiale en tête, elles font de la décentralisation, un passage obligé et lient leurs interventions aux réformes de l'État. « La décentralisation devient une condition du développement économique. » (*Ibid.*, 2010, p. 5)

Lorsque l'on considère l'expérience des pays de l'Afrique de l'Ouest francophone et en particulier, le parcours emprunté par le Bénin, on s'aperçoit que la décentralisation a connu plusieurs situations selon un contexte spécifique aux réalités de pays. Le Bénin, à partir de 1999, a choisi d'avoir un seul niveau de décentralisation : la commune. Il a transféré des blocs de compétences à ces collectivités locales et transformé d'anciennes circonscriptions administratives (des sous-préfectures) en collectivités territoriales de niveau communal. (*Ibid.*, 2010)

Ceci dit, la décentralisation dans cette région a épousé, du moins en théorie, plusieurs facettes. Elle a pris une facette administrative. Ainsi, le pouvoir central transfère alors des ressources humaines et des fonctions publiques spécifiques à l'échelle locale. La décentralisation a aussi été essentiellement financière. Il s'agit dans ce cas pour le gouvernement central de transférer au local des ressources financières et des capacités productives de recettes. Enfin, une troisième facette prise par les réformes a été celle d'une décentralisation purement politique. Celle-ci se limite à un simple transfert des pouvoirs décisionnels dans certains domaines qui, jusqu'alors revenaient au pouvoir central. (OCDE, 2005, p. 1, citée par Humphreys et O'Donnell, 2007) ⁽³⁾ Les législateurs ont tenté de croiser ces trois facettes et ce théoriquement, dans le but de

³ L'OCDE définit la décentralisation comme essentiellement « un processus comprenant un transfert de fonctions publiques depuis les échelons supérieurs vers les échelons inférieurs de gouvernance dans le but de se rapprocher des citoyens. » (Humphreys et O'Donnell, 2007, p. 70)

favoriser le développement local des collectivités publiques. Cependant, avant de traiter plus en détail des réformes de décentralisation, il est utile d'évoquer l'État, l'institution qui va procéder à la mise en œuvre de ces réformes en Afrique au sud du Sahara.

1.1.2 La décentralisation et l'État en Afrique subsaharienne : bref aperçu

Dans la société contemporaine, au Nord comme au Sud, « l'État est une institution publique qui détient la force, la puissance, l'autorité et chacun est confronté de manière permanente à cette institution à travers ses représentants ; on vit l'État au quotidien. » (Chevalier, 1999, p. 1) Selon cet auteur, le processus d'institutionnalisation de l'État s'est traduit dans le cas des pays occidentaux, par cinq opérations essentielles : 1) « la naissance d'une entité abstraite » qui constitue l'épine dorsale permanente du pouvoir et derrière laquelle s'effacent des gouvernants; 2) « la transformation du statut de ceux qui gouvernent en organes de l'État » (ces derniers sont des exécuteurs du pouvoir); 3) « la subordination des exécuteurs au droit »; ceux qui appliquent la loi n'inventent pas leur propre loi ; 4) « la transformation du pouvoir en autorité » (le pouvoir s'appuie désormais aussi bien sur la contrainte que sur le consentement des gouvernés) et enfin, 5) « l'apparition de la bureaucratie ». Celle-ci apparaît comme « un appareil structuré et cohérent de domination qui permet la diffusion des effets du pouvoir. » (*Ibid.*, p. 6 – 7) Pour cet auteur, ces opérations passent par le droit qui constitue « l'enveloppe formelle de l'État. » (*Ibidem*)

En ce qui concerne les attributs de l'État comme institution, dans le cas de la France dont le modèle administratif est mimé par les anciennes colonies, -sans entrer ici dans les péripéties historiques de l'évolution de l'État-, son institutionnalisation se poursuit à partir de la Révolution de 1789. La source du pouvoir étatique passe d'un homme (le

Roi) au corps collectif des citoyens. L'État qui se distingue désormais de ceux qui gouvernent au quotidien, assure la permanence, la continuité du pouvoir ; il est le dépositaire de l'identité sociale. Alors que la société civile s'occupe des activités privées et des intérêts particuliers, l'État privilégie l'intérêt général. Enfin, un dernier attribut se retrouve dans la vision de l'État comme source légitime de contrainte. Cette construction de l'État est enrichie et complexifiée avec la notion de "Nation". Celle-ci est une réalité sociologique derrière laquelle il y a une population concrète, un peuple, une histoire, des traditions et des croyances. (*Ibid.*, 1999) C'est cette vision institutionnelle de l'État (État-nation, État dépositaire de l'identité nationale, État défenseur de l'intérêt général), laquelle s'inscrit dans une dynamique politico-sociale, que la colonisation a apporté à l'Afrique postcoloniale. Cependant, celle-ci ne semble pas avoir adopté cette approche ni suivi son cheminement à l'instar de l'État au Nord.

Ainsi, l'État en Afrique au sud du Sahara est qualifié "d'État importé"; il a des habits institutionnels des États occidentaux sans en avoir pour autant le contenu. De plus, l'État dans cette région du monde n'a pas connu la même évolution politico-sociale comme dans les pays du Nord. (Darbon, 1990) Ainsi, la construction tant coloniale que postcoloniale de l'État en Afrique est considérée comme un processus de greffe qui a mal pris, et qui a produit des « avatars » portant des qualificatifs notamment, « État défaillant », « État faillis », « État mou » etc. (Bouquet, 2009, p. 2)

Dans la mesure où nous évoquons l'État en traitant des réformes institutionnelles de décentralisation, il importe de nous pencher sur la situation de l'État au quotidien en Afrique au sud du Sahara. En effet, sur le plan de la recherche, des auteurs soutiennent que les écrits se sont focalisés sur « l'essence » de l'État africain, l'État institution. Avec une telle approche, la recherche a omis de voir « l'État comme processus social complexe » ; « elle a délaissée l'analyse concrète des administrations, des services

publics, du système bureaucratique, des relations entre fonctionnaires et usagers anonymes. » (Olivier de Sardan, 2004, p. 139) ⁽⁴⁾

En fait, si l'on observe les États au quotidien en Afrique de l'Ouest francophone, un certain nombre de caractéristiques communes les structurent même si chaque pays a ses propres particularités : « la multiplicité des arènes politiques, les faibles capacités de régulation de l'État, l'importance des intermédiaires en tout genre, le pluralisme des normes, les difficultés et le mythe de la gestion communautaire. » (*Ibid.*, p. 42) Ces traits sont ceux de l'État, l'institution qui, sous des pressions tant internes qu'externes, a procédé aux réformes de décentralisation au cours de deux dernières décennies. La décentralisation apparaît comme un moyen de remettre en cause la centralisation politique de cet État. Cette centralisation a transformé l'État en Afrique en « une simple structure bureaucratique d'exploitation. » (Darbon, 1990, p. 45)

Un tel discours peut être taxé d'excessif ou de trop critique. D'autres auteurs estiment que les réformes n'ont pas visé le vrai problème de l'État en Afrique subsaharienne. En effet, en Afrique subsaharienne, les réformes institutionnelles de décentralisation, les réformes de l'administration publique sont impulsées de l'extérieur par les partenaires du développement, notamment la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, l'Union européenne et les agences d'aide. Il y a des pressions pour obtenir une transformation globale des principes d'organisation de l'État. Selon Chevalier (2004), cette transformation passe par quelques idées fortes notamment, « la réduction du coût de fonctionnement des services administratifs, l'adoption des critères de performance publique et l'assouplissement des règles de gestion de la chose publique. » (Chevalier, 2004, p. 72)

Médard, 1981), prédateur (Darbon, 1990), sorcier (Hours, 1985), patrimonial (J.F. Médard, 1990), néo patrimonial (J.F. Médard, 1991), malfaiteur (Bayart, 1997), importé (Badie, 1992). » (Olivier de Sardan, 2004, p. 139 -141)

Ainsi, en parlant de l'Afrique subsaharienne, il semble difficile d'ignorer le rôle que jouent les institutions financières internationales ; celles-ci non seulement pressent les pays pour aller aux réformes mais, financent en même temps ces réformes. La Banque mondiale n'a cessé d'évoquer l'importance du rôle de l'État sur ce continent. Dans son rapport sur le développement dans le monde de 1997, la Banque mondiale soutient que « l'État joue un rôle clé dans le développement économique et social, non en tant qu'intervenant direct, mais comme partenaire, catalyseur et promoteur de la croissance. » (Banque mondiale, 1997, p. 1)

Il y a lieu de reconnaître que le discours général des instances internationales intervenant en Afrique (La Banque mondiale, le FMI, l'Union européenne, etc.) suggère de repenser l'État. Le problème avec l'État tient à son inefficacité ; on s'interroge sur la capacité de l'État à répondre aux demandes qui lui sont faites. Pour les institutions de Bretton Woods, la solution préconisée consiste à faire accepter aux populations une nouvelle façon de voir les attributions de l'État, fondées sur le choix stratégique des actions d'intérêt général qu'il doit mener et, l'effort accru qu'il devrait fournir pour alléger sa charge, faire participer les citoyens et les collectivités à la fourniture des biens publics essentiels. (*Ibidem*, 1997, p. 3) Ce discours a été entendu par les gouvernements en Afrique subsaharienne et des réformes de l'État central ont eu lieu. Il faut dire que ces États n'avaient pas le choix.

Mais, selon Olowu (1999), ces réformes de l'État central n'ont pas connu de succès dans de nombreux cas et ce, à la suite d'un diagnostic préalable erroné. Les réformes, selon cet auteur, n'ont pas cherché à résoudre les problèmes majeurs auxquels sont confrontés les services publics. Parmi ces problèmes se posent notamment le problème de leadership en matière des ressources humaines, de rémunération au mérite, de gouvernance ainsi que celui de la stratégie à adopter pour mobiliser les ressources

devant financer les réformes et leur mise en œuvre. L'auteur ajoute que « l'on ne peut parler d'un État efficace sans une fonction publique efficace. Et comme on le sait, nombreux sont les pays africains qui ne possèdent pas aujourd'hui des services publics capables de soutenir le développement. » (*Ibidem.*, p. 2)

Dans le même registre, Wescott (1991) attribue les faiblesses des administrations africaines à des facteurs structurels. Ces mêmes facteurs ont pesé sur la détérioration de l'économie des États. Au nombre de ces facteurs, on compte :

La croissance du secteur public en réponse à des exigences politiques pour les services sociaux et le développement après les indépendances, la politisation de la fonction publique, le dérapage de la gestion macro-économique sous le socialisme africain, le système de parti unique, la culture de la dette publique et la baisse des recettes budgétaires. (Wescott, 1991, p. 4 – 5)

Un aspect crucial a manqué dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes de l'administration publique en Afrique subsaharienne : le rôle de l'administration publique. Ainsi, Olowu (1999) revient sur l'importance des multiples rôles que joue l'administration publique et qui ont été négligés. Selon cet auteur, l'administration publique joue trois rôles : « organe de l'emploi, organe de gouvernance et enfin des organe élaboratrice des politiques. » Les réformes de l'État central ont échoué car les États ont sous-estimé le besoin de disposer d'un noyau de personnel hautement qualifié aux niveaux supérieurs. Il s'agit « des professionnels, des commis de l'État qui ont fait preuve de leur compétence et de leur engagement envers les objectifs de l'État. » L'auteur ajoute que « la plupart des pays du Nord et les pays nouvellement industrialisés ont dû investir massivement dans leurs services publics pour les faire fonctionner à de niveaux professionnels assez élevés. » (*Ibidem*, 1999, p. 3)

Ceci dit, envisager de réformer l'administration publique, suppose une réflexion entre d'une part l'autorité publique qui fixe le cadre macro-politique et la société qui émet des demandes. C'est dire que « la réforme telle qu'elle est mise en œuvre est ramenée à un problème de gestion et de technique. » (Darbon, 2003, p. 137) Et pourtant, les réformes posent un problème politique, celui de refonder l'État, de transformer son appareil administratif afin de le rendre effectif. Ce choix politique ne semble pas avoir été fait dans le cadre de réformes en Afrique subsaharienne. (*Ibidem*)

Ainsi, les réformes de l'État se multiplient et leur impact est fonction du contexte, de la culture politique et administrative et de la volonté des ceux qui les pilotent. Dans le contexte du Nord, (Wilkin et Bernard, 2009, p. 2) mentionnent que « les agendas gouvernementaux sont marqués par des projets de refondation des structures administratives, l'adoption des modes de gestion réputés plus modernes et plus adaptés aux demandes des citoyens-usagers. » Ces deux auteurs citent les réformes inspirées du nouveau management public et qui ont marqué au niveau européen; il s'agit entre autres du plan Copernic en Belgique et de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en France.

Dans les contextes du Sud et particulièrement en Afrique subsaharienne, les réformes institutionnelles qui, en grande partie, sont impulsées par les acteurs de la communauté internationale, ne semblent pas se fonder sur une réflexion de tous les acteurs concernés et les enjeux d'ordre politico-économique que posent ces réformes apparaissent comme des barrières sur la route du développement. Cernons sommairement le portrait traditionnel l'administration publique subsaharienne au quotidien.

1.1.2.1 L'administration publique dans son fonctionnement au quotidien en Afrique subsaharienne

L'administration publique est le corps qui va expérimenter la décentralisation et sur lequel s'appuient les élus pour transformer leurs territoires. Parmi les nombreux reproches que l'on adresse à cette administration publique en Afrique subsaharienne figure le fait qu'elle constitue un système fondamentalement bureaucratique, non professionnel et inopérant. Depuis les années 1990, les débats se focalisent autour du rôle de l'État et de la place de l'administration publique.

À en croire Raffinot et Roubaud (2001 : 5), ces deux thèmes sont à l'ordre du jour dans la quasi-totalité des pays du Sud comme du Nord. Selon ces deux auteurs, un certain nombre des facteurs de nature économique, financière et idéologique a abouti à la remise en cause de l'action publique et en conséquence, des pratiques qu'affichent les fonctionnaires chargés de la mettre en œuvre. Ainsi a-t-on contesté le nombre jugé pléthorique des fonctionnaires, leur niveau trop élevé des salaires, leurs privilèges face à l'absence de productivité, leurs comportements clientélistes et leurs mœurs corruptives. Les politiques d'ajustement structurel des années 1980 leur ont coûté cher : gels des embauches, licenciements, compressions budgétaires et donc fragilisation de leur statut (*Ibidem*).

Sur le plan de la recherche, un certain nombre d'auteurs notamment Raffinot et Roubaud (2001), Darbon (2003), Olivier de Sardan et Blundo (2001), dénoncent le déficit en termes de connaissances des agents de l'État en Afrique subsaharienne. Si des réflexions sont abondamment faites sur l'État, peu nombreuses sont les analyses consacrées aux fonctionnaires. ⁽⁵⁾ Historiquement, ce groupe a été longtemps choyé

⁵ Pour Raffinot et Roubaud (2001 : 7), un autre élément à souligner est que « les analyses demeurent difficiles dans la mesure où les principales caractéristiques de la fonction publique restent dans la plupart

par les politiques au pouvoir. C'est cela qui explique des campagnes de recrutement massif, des politiques salariales généreuses et des avantages de tout genre. Les fonctionnaires avaient alors la côte. L'idée soutenue était qu'ils constituaient un groupe qui devait être le moteur du développement. C'est là une situation qui a été remise en cause par les ajustements structurels dans les années 1980 qui ont amené les suppressions de postes de travail dans la fonction publique, le blocage des salaires et des recrutements (Op.cit.).

Ceci dit, pour combler cette lacune en termes des connaissances empiriques et analyser l'État en Afrique au Sud du Sahara dans « son fonctionnement banal, habituel et routinier », des travaux d'enquêtes collectives approfondies ont été menés par des chercheurs ouest-africains. Les traits qui décrivent l'État en Afrique de l'Ouest sont nombreux; nous en considérerons ici quelques-uns en nous inspirant de l'analyse pointue d'Olivier de Sardan (2004). ⁽⁶⁾

En fait au nombre des facteurs qui sont communs aux différents pays étudiés se trouve le clientélisme. Ce concept résume des phénomènes de solidarité factionnelle, de patronage, des liens d'affiliation, des phénomènes de préférence partisane. Le clientélisme ainsi décrit est présent à tous les niveaux de l'administration publique. Au nom du clientélisme, des nominations par exemple, les promotions et les recrutements ont peu à voir avec la compétence ou le profil de poste de travail. Un autre trait caractéristique de l'administration publique d'Afrique de l'Ouest francophone est la

des cas singulièrement opaques. Qui sont les agents de l'État, que font-ils, combien gagnent-ils? Autant de données de base qui font souvent défaut. Même leur nombre exact est entaché d'incertitude »

⁶ Les pays ayant fait l'objet des enquêtes sont le Bénin, le Niger, le Sénégal, la Guinée, le Mali et la Côte d'Ivoire. « Un ensemble de caractéristiques communes structurent assez largement ces États francophones. Ces caractéristiques se retrouvent aussi dans les pays du Nord. Simplement, elles n'ont pas la même extension et la même intensité que dans les pays africains. On peut dire que les ingrédients de la sauce sont partout les mêmes, mais ce sont les proportions qui changent et, de ce fait, la sauce n'a pas du tout le même goût » (Olivier de Sardan, 2004 : 142).

présence « du formel et du réel ». Certes, tout l'appareillage du système bureaucratique existe. En effet, l'administration publique quel qu'en soit le secteur dispose d'organigrammes, des textes officiels, des plannings et des listings, etc. Tout ceci donne le portrait d'un univers bureaucratique rassurant et théoriquement fonctionnel. Ce portrait relève de la fiction. En réalité prévaut un monde administratif foncièrement négatif : instructions affichées mais non respectées; fonctions exécutées sans avoir été prévues; agents accomplissant des tâches qui n'ont rien avoir avec celles prévues lors de leur recrutement; mauvaise utilisation des bénévoles auxquels on demande d'accomplir des tâches régulières.

Dans le même ordre d'idées, les travaux d'Olivier de Sardan (2004) révèlent d'autres phénomènes qui constituent des manquements de l'administration ouest-africaine, et notamment, le mépris de l'utilisateur anonyme et l'Échange généralisé des faveurs. « Le mépris de l'utilisateur anonyme » se vit lorsqu'un utilisateur traite avec l'administration publique. L'utilisateur concerné se trouve pratiquement « en terrain hostile »; il entame un parcours de combattant jonché des épines et sa méconnaissance des procédures est exploitée par les fonctionnaires dans un climat de totale indifférence. Quant à « l'échange généralisé des faveurs », il traduit une pratique fort répandue de recommandations. Pour un parent, un ami ou une connaissance, le fonctionnaire fera du zèle; sera poli, prévenant et facilitera l'accès au service recherché. ⁽⁷⁾ La conséquence de ce phénomène est que devant un problème, la réflexion importe peu, ce qui prime c'est la recherche d'une personne qui peut être contactée afin d'être « pistonné. » (*Ibidem*)

⁷ « Les réseaux de recommandation sont multiples : membres de famille étendue, voisins, originaires d'une même région, collègues, promotionnaires, camarades de loisirs ou de parti, etc. Le service rendu ne sera pas nécessairement payé de retour par une faveur équivalente du « débiteur », mais par d'autres services rendus par d'autres connaissances : c'est pourquoi on peut parler, pour parodier la formule de C. Lévi-Strauss sur la parenté, d'un « échange généralisé » (Olivier de Sardan, 2004: 147).

Sous la plume de Bako-Arifari (2001), sont dénoncées deux autres pratiques qui ternissent l'image de l'Administration publique ouest-africaine : la culture de l'impunité et la corruption. La culture de l'impunité est fort répandue. Les personnes occupant des postes de direction sont pratiquement dans l'impossibilité de sanctionner un subordonné. Celui-ci est protégé au nom de la pitié, des liens de solidarité ainsi qu'au nom d'autres rapports de force; il y a des intouchables qui ont des bras longs. Enfin, on ne peut traiter de l'administration publique ouest-africaine sans évoquer la corruption. Cette dernière est érigée en système; elle est omniprésente et bien visible pour quiconque utilise le service public. Dans une analyse de la corruption au port de Cotonou (Bénin), l'auteur Bako-Arifari (2001 : 38) parle de « privatisation interstitielle de certains services de l'État notamment, la douane. » La privatisation, selon cet auteur, consiste en « l'implication par les agents des douanes d'une série d'acteurs informels avec lesquels ils entretiennent des relations d'alliance signataires qui tendent à une certaine institutionnalisation et une pérennisation de la corruption. » *(Ibidem)*

C'est cette administration qui expérimente au niveau local la décentralisation. On peut, à partir du portrait qu'en dressent les différents auteurs ci-dessus, s'imaginer la situation dans laquelle se trouvent les collectivités publiques décentralisées auxquelles les réformes demandent de développer les territoires et de répondre aux besoins de la population. On peut aussi s'apercevoir de l'importance que certaines collectivités ont attaché aux réformes locales de leurs administrations, utilisant ainsi les nouvelles compétences transférées par le pouvoir central. Ceci dit, ces réformes entraînent le changement des statuts de villes; on parle des villes moyennes qui ont désormais la responsabilité du développement de leurs territoires. Cernons brièvement cette notion de ville moyenne

1.1.3 La décentralisation et le statut de villes en Afrique subsaharienne: les villes moyennes à l'honneur comme collectivités territoriales décentralisées

Dans la plupart des pays africains au Sud du Sahara, l'une des conséquences des réformes de décentralisation et donc, du transfert des compétences et des ressources aux instances subordonnées, dans l'espace public, est l'institution de nouvelles collectivités territoriales. Ainsi, au Bénin, des anciennes sous-préfectures changeant de statut, sont devenues des villes moyennes. La décentralisation entraîne un nouveau découpage territorial. Mais, sur le plan scientifique, le concept de « ville moyenne » n'a pas de définition précise et acceptée par tous.

En effet, le concept se prête à des multiples interprétations. Selon qu'on analyse la ville moyenne en tant que géographe, économiste, sociologue ou politologue, on ne retient pas la même dimension. Traditionnellement, plusieurs critères servent de référence : taille démographique, superficie, critères fonctionnels, caractéristiques socio-économiques et représentatives. (Leo et Philippe, 2006 ; Santamaria, 2012) Ce qui semble apparent est que dans le contexte de l'Afrique subsaharienne, la recherche urbaine s'est surtout intéressée aux grandes villes, aux métropoles ; elle a peu porté son attention sur les villes moyennes ou autres petites villes.

Dans le contexte du Nord, les villes moyennes « évoluent au sein des systèmes d'action publique toujours plus complexe et multi-scalaire. » (Demazière et al., 2012, p. 8) La recherche est obligée de sortir du schéma étatique qui classe les villes en termes de nombre d'habitants. Pour Demazière et al. (2012), le contexte a changé ; les collectivités locales se sont affirmées ; une place grandissante est faite à la société civile et aux acteurs privés dans la gestion de la chose publique. Il y a donc lieu de revisiter les catégories de ville définies par l'État dans le cadre classique de l'aménagement du territoire. L'État, on le sait, n'est plus "seul maître à bord".

Pour parvenir à définir la notion de ‘‘ville moyenne’’, certains auteurs évoquant la situation qui prévaut au Nord, ont avancé une définition plus fonctionnelle que démographique. En ce sens, « une ville est moyenne, relativement à la domination qu’une ville plus importante [...] exerce sur elle, et à la domination qu’elle est capable d’exercer sur des villes plus petites. » (Tesson, 2012, p. 32) Il convient de soutenir que le concept de ville moyenne recouvre une grande diversité des contextes et des situations de sorte qu’il est difficile à définir de manière précise et, ceci en fait un objet de recherche complexe à analyser.

En Afrique de l’Ouest, les données démographiques sont fournies par les rapports de recensements publics élaborés par les services statistiques nationaux. Pour définir le caractère urbain de telle ou telle entité publique, on adopte la définition administrative avancée par l’autorité publique. Lorsque l’on compare les définitions, il apparaît clairement que le critère démographique est retenu dans presque tous les pays anglophones.

Ce critère est, cependant, combiné à d’autres critères et notamment des critères fonctionnels (taille de la commune, présence d’infrastructures telles qu’un bureau de poste, un bureau de l’administration fiscale, etc.) dans les pays francophones. De plus, les réformes de décentralisation ont renforcé l’usage des critères administratifs (une localité qui est un chef-lieu d’une division administrative ou une localité dotée d’un statut municipal ou communal); l’urbain équivaut à la sphère communale. (AFRICAPOLIS, s.d.)

En ce qui concerne le Bénin par exemple, il y a la situation qui prévaut avant la décentralisation et celle que l’on connaît après cette réforme institutionnelle. Au point

de vue définition, l'urbain varie entre trois critères : l'administratif, le démographique ainsi que le fonctionnel. Avant la décentralisation, lors du recensement de 1992, l'État béninois conçoit une typologie qui discrimine la grande ville, la ville moyenne et la petite ville. Peu avant l'implantation de la décentralisation, le gouvernement entend par « ville », une zone hétérogène qui regroupe tout chef-lieu de commune ou tout arrondissement ayant des infrastructures telles qu'un bureau de poste et de télécommunication, un bureau de recette – perception du trésor public et comptant au moins 10 000 habitants. (INSAE, 1992, p. 37 cité par AFRICAPOLIS, s.d.)

Avec la décentralisation qui aboutit en 2003 aux élections municipales, il y a création de 77 communes dont trois grandes villes, Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Ces trois villes sont appelées communes à statut particulier dans le jargon administratif béninois alors que les autres prennent la désignation de « commune ordinaire ». Les communes ordinaires sont assimilables aux villes moyennes selon les critères étatiques retenus ci-dessous notamment, la taille de la population et la présence d'au moins quatre des infrastructures publiques telles qu'un bureau de poste, un bureau de recette-perception du trésor public, une agence bancaire, une agence d'adduction d'eau et d'électricité, un centre de santé et un collège d'enseignement secondaire cycle-long. (*Ibidem*) On le voit bien pour le Bénin la décentralisation a multiplié le nombre des villes moyennes par effet de reconnaissance de statut. Mais, acquérir un nouveau statut et de nouvelles compétences est une chose, disposer des ressources pour assumer les responsabilités en est une autre. C'est pour répondre aux besoins du développement, que les villes moyennes et tant d'autres collectivités publiques sortent de la sphère publique pour entrer en relation avec des acteurs non étatiques qui ont des ressources dans un processus de gouvernance

1.1.4 La décentralisation et le double enjeu de ressources et de compétences en Afrique subsaharienne

Au cours des années 1980 et 1990, les paysages étatiques des pays africains au Sud du Sahara sont marqués par les réformes institutionnelles de décentralisation. L'on parle de la cession par le gouvernement central des compétences et des responsabilités aux instances locales. Comme réforme, la décentralisation est parée de nombreux atouts : renforcement des attentes de proximité des citoyens et des exigences de la démocratie à l'échelle locale, amélioration de l'efficacité de l'action publique. Mais, elle a aussi une dimension financière qui n'est pas toujours bien prise en compte lorsqu'on envisage la réforme. (Sauviat, 2004) En effet, deux sont instruments sont censés être dans les mains des collectivités locales: « une autonomie fiscale » et « une autonomie administrative ». Pour une collectivité locale, par "autonomie fiscale", on entend entre autres la capacité de bénéficier des ressources et d'en disposer sans contraintes, la réception partielle ou totale des recettes provenant des impôts locaux recueillies par l'État et l'accès aux ressources permettant l'exercice des compétences transférées. Quant à "l'autonomie administrative", elle se traduit par la capacité et le droit pour l'entité décentralisée de gérer librement les affaires publiques au profit de ses populations et, de se doter des moyens pour exercer ses compétences. (Peretti, 2004, Essono, sd.)

Dans le contexte ouest-africain, Piveteau (2005), l'allusion étant faite au cas des réformes sénégalaises, évoque de manière critique deux dynamiques qui se déclinent côte à côte, la décentralisation et le développement local. L'une (la décentralisation) entraîne la modification du « cadre » et de « la nature de l'action publique » ; l'autre (le développement local) donne aux entités décentralisées et à leurs acteurs de nouveaux moyens pour innover en matière de « création et de répartition des richesses ». Et si l'on suit Poulin (2004, p. 2), la décentralisation est, in fine, au cœur de « toutes les réformes du secteur public dans le monde en développement. » Ceci dit la

décentralisation comme réforme institutionnelle pose un double enjeu de compétences et de ressources. Les compétences sont transférées à l'échelle locale mais les ressources pour exercer ces compétences ne suivent pas nécessairement dans la plupart des cas.

Certains auteurs se sont penchés sur les conditions de réussite. L'hypothèse posée est qu'un pays doit remplir un certain nombre de prérequis avant de procéder à la décentralisation. En effet, Litvack et al. (1993, p. 16 – 24) soutiennent que pour réussir sa décentralisation, un pays doit se doter entre autres d'un « cadre réglementaire, d'une structure organisée de livraison de services, des systèmes d'information et de concurrence intergouvernementales. » Cette dimension institutionnelle est aussi reconnue par Smoke (2003). Il faudrait pour un pays, se doter préalablement à la décentralisation, des structures étatiques capables de piloter les réformes.

Mais, contrairement à Litvack et al. (1993), Smoke (2003) concède que, quand bien même ces prérequis sont importants, on peut difficilement trouver un pays du Sud disposant de toutes les structures susceptibles de justifier l'avènement des réformes de décentralisation. On pourrait ainsi soutenir que ces prérequis représentent tout au plus « des éléments de construction de la décentralisation. » (Smoke, 2003, p. 12) À en croire cet auteur, ce qui semble souhaitable de faire pour un pays manquant des institutions appropriées, serait de procéder à un diagnostic de son environnement administratif, mener des réflexions à partir de ces prérequis, voir les chaînes manquantes et finalement envisager le cadre dans lequel auront lieu les réformes. (*Ibidem.*, p. 12)

Concrètement, selon Olowu (2003) et Ouédraogo (2003), on peut au nombre des facteurs ayant poussé les États africains au Sud du Sahara à promouvoir la décentralisation, mentionner les suivants : l'échec du management centralisé du secteur public, les pressions de société civile et des bailleurs de fonds internationaux,

l'accroissement de la population urbaine. Les raisons qui justifient le recours aux réformes sont nombreuses. Dit autrement, l'adoption et la poursuite de réformes institutionnelles ne sont pas uniformes. Elles sont fonction des réalités politiques, culturelles, historiques de chacun des pays.

Ainsi Melmoth (2007) et Ouédraogo (2003) soutiennent que pour tel pays, la raison peut être que l'on cherche avant tout à mettre en place des structures administratives ; pour un autre, c'est surtout la restauration de l'unité du pays détruite par des conflits ou alors, la restauration de la crédibilité de l'État auprès des populations; et pour un autre pays encore, les réformes institutionnelles visent à installer un processus démocratique à l'échelle locale. De manière générale, la décentralisation s'opère avec la promulgation des lois et des textes législatifs sur la réforme territoriale. Ces textes traitent de l'implantation de la réforme, décrivent les compétences transférées de l'État central aux nouvelles collectivités locales ou entités décentralisées et fixent les conditions d'éligibilité de nouveaux élus.

Ainsi certains pays en Afrique de l'Ouest francophone ont créé jusqu'à trois niveaux de collectivités territoriales (région, département ou cercle, et communes). Dans le cas du Sénégal, la réforme de 1999 a généralisé la communalisation et transféré des pouvoirs exécutifs aux communautés rurales. Le Mali a innové en permettant un regroupement volontaire et donc une libre formation des collectivités territoriales. Le Guinée et le Bénin transforment simplement les anciennes circonscriptions administratives en collectivités territoriales (communes). (Marie et Idelman, 2010)

Ceci dit, le premier enjeu semble celui des ressources propres qui permettent aux communes d'assurer leur autonomie financière. Ces ressources apparaissent, dans presque tous les pays de la région, significativement minces. Pour certains auteurs, l'une des pistes de solution se trouve dans la gestion de ressources naturelles. Mais

« pour que les collectivités territoriales puissent pleinement profiter financièrement de la gestion et de l'exploitation de ressources naturelles, il faut que les droits de gestion et d'appropriation sur ces ressources leur soit clairement attribués. » (*Ibid.*, 2007, p. 9)

Dans la même veine, un autre domaine qui échappe aux collectivités territoriales est celui du foncier. Il s'agit d'un domaine où il y a pluralité des normes : les normes traditionnelles et celles de l'État. Dans les zones rurales, en particulier, ce sont les normes traditionnelles qui constituent la référence pour les populations. Marie et Idelman (2007) qui se sont penchés sur la situation foncière en Afrique de l'Ouest francophone sont d'avis que le transfert des compétences en matière foncière doit s'effectuer de deux manières : descendante et ascendante, et donc partir « des chefs traditionnels aux élus locaux ».

Selon ces deux auteurs, transférer les compétences des chefs traditionnels aux élus implique deux dynamiques du donner et du recevoir. Il s'agit pour l'État « de reconnaître au préalable l'effectivité de la prégnance des encadrements traditionnels en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles, mais également que ces derniers acceptent de se dessaisir de tout ou partie de leur pouvoir au profit des municipalités. (*Ibid.*, 2007, p. -10) Dans les circonstances actuelles, un tel arrangement paraît difficilement réalisable.

Dans le même ordre d'idées, le deuxième enjeu de la décentralisation en Afrique subsaharienne semble l'enjeu des compétences elles-mêmes. Les deux exemples relatifs aux ressources naturelles et au foncier considérés ci-haut montrent que les compétences dans ces deux domaines ne sont pas clairement définies par les États. Sans entrer dans la complexité de répartition de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, on peut dire qu'ici il n'y a pas non plus homogénéité de pratiques. Le Sénégal a par exemple préféré procéder au transfert des domaines de

compétences. Ainsi, en matière d'action sociale, la santé, l'éducation, la culture, la jeunesse. Alors qu'en matière de gestion territoriale, cinq domaines sont transférés : l'urbanisme, l'aménagement du territoire, les domaines, l'environnement et la planification. Piveteau (2005) observe que malgré tout, « les institutions étatiques gardent une part importante de la responsabilité de la fourniture d'infrastructures et de services bien que les prérogatives des communes se soient particulièrement accrues. » (*Ibid.*, 2005, p. 84)

En ce qui concerne le Bénin, une autre procédure a été utilisée en matière de transfert de compétences. Ici, le législateur a procédé au transfert par « blocs de compétences ». Les communes en ont reçu trois. Le premier bloc est composé des compétences propres telles que le développement local, l'aménagement, les infrastructures, l'environnement, etc. Le deuxième bloc comprend les compétences partagées entre la commune et l'État. C'est le cas de l'éducation et la santé. Enfin le troisième bloc est fait des compétences déléguées par l'État aux communes. Parmi ces compétences, on trouve l'état civil, la police administrative et judiciaire, la protection civile, etc.

La situation générale semble l'absence de ressources qui doivent accompagner le transfert de ces compétences et responsabilités. Il faut dire que l'État continue d'opérer un contrôle de l'action publique municipale à travers ses services déconcentrés. Au Bénin comme ailleurs, ce contrôle est effectué sur le budget, la planification, les emprunts financiers etc. On peut dire que ce contrôle « réduit potentiellement l'autonomie des collectivités territoriales. » (*Ibidem*)

Les deux enjeux étant ainsi décortiqués, force est de constater que, sur le terrain, les acteurs publics, à l'échelle locale en Afrique subsaharienne, font appel à d'autres acteurs qui ont des ressources afin de réaliser des activités collectives. L'action publique n'est plus « étato-centrique » ; elle se déploie dans un cadre multi-acteurs, ce

qui fait référence à la gouvernance. Nous proposons de cerner dans la section suivante cette thématique de gouvernance.

1.2 La thématique de la gouvernance en Afrique subsaharienne

La thématique de gouvernance caractérise aussi les réformes de l'État en Afrique subsaharienne autant que celle de la décentralisation. Rappelons que la Banque mondiale, dans son célèbre rapport de 1989 sur la situation politique des pays de l'Afrique subsaharienne, avait qualifié cette situation de « crise de gouvernance ». ⁽⁸⁾ La gouvernance est ainsi un thème qui fait partie du vocabulaire étatique dans cette région du monde.

1.2.1 Perspectives historiques

Sans remonter trop loin dans l'histoire de la notion de gouvernance dans l'arène publique en Afrique subsaharienne, il semble utile de souligner les faits qui ont abouti à son usage.

Dans les années 1980, il y a un programme est mis en œuvre par les institutions financières internationales appelé le « consensus de Washington ». Il s'agit d'un programme considéré comme la voie idéale pour améliorer l'usage des ressources et ultimement relancer la croissance. « Ce programme a une connotation essentiellement libérale : il est fondé sur le bon fonctionnement des marchés. » (Fisette et Raffinot, 2010, p. 1) Il faut dire que le consensus de Washington est d'abord, un programme de réformes à l'attention des gouvernements latino-américains jugés inaptes à trouver des

⁸ Il s'agit du rapport intitulé « Sub-saharan Africa : From crisis to sustainable growth » (Banque Mondiale, 1989) <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>

solutions pour leur surendettement. Ce programme se présente comme une boîte à outils à appliquer pour « redémarrer la croissance et éradiquer la pauvreté tant sur le continent latino-américain que dans d'autres pays en développement. » (Uzunidis, 2001, p. 869) Afin d'avoir une idée du contenu de ce programme fondamentalement néolibéral, synthétisons-en ici quatre de ses préceptes ⁽⁹⁾ :

- La discipline budgétaire : on pense aux catégories de la population qui sont défavorisées. L'idée est d'améliorer leur pouvoir d'achat grâce au désendettement de l'État central ;
- La redéfinition des priorités en matière des dépenses publiques : les domaines prioritaires sont la santé, l'éducation et la construction d'infrastructure. Ces domaines doivent recevoir des aides directes ; on devrait s'abstenir de subventionner l'économie en générale et ainsi des secteurs tels que l'emploi et les entreprises ;
- La réforme fiscale : ceci se conçoit bien car il faut renflouer les caisses de l'État ; mettre fin à l'informel et à l'évasion fiscale ;
- La privatisation : c'est le précepte phare du consensus de Washington. Dans l'esprit des théoriciens du programme, la privatisation permet de s'attaquer de fond au déficit public. Il faut empêcher l'État d'intervenir sur le marché ; il faut installer une gestion rigoureuse des entreprises publiques pour les rendre aussi compétitives que les entreprises privées. (*Ibidem.* p. 869 – 870)

Mais alors que ce programme est conçu pour résoudre les problèmes de croissance et d'endettement en Amérique latine, il est étendu à l'Afrique au Sud du Sahara à partir des années 1990. La faillite des États africains constaté par la Banque mondiale en 1989 amène cette institution à introduire la notion de gouvernance. Pour la Banque mondiale, au-delà de la litanie des problèmes de développement de l'Afrique, se trouve une crise de gouvernance. Celle-ci est définie comme « l'exercice du pouvoir politique pour gérer les affaires d'une nation. » (Banque mondiale, 1989, p. 60) La situation que décrit

⁹ Les autres préceptes néo-libéraux sont les suivants : - La libéralisation des taux d'intérêt qui doivent être fixés par les marchés ; - La libéralisation des taux d'échange compétitifs pour favoriser les exportations ; - La libéralisation du commerce et donc la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires ; - La libéralisation des investissements directs en provenance de l'extérieur (aucune entrave aux investissements étrangers) ; - La dérèglementation (soutien à l'entreprise privée, absence des barrières tant à l'entrée qu'à la sortie) ; - Renforcement des droits de propriété (promotion de l'initiative individuelle) (Uzunidis, 2001, p. 869 – 870).

le rapport de la Banque mondiale est accablante pour la gestion publique des pays africains au Sud du Sahara (¹⁰) :

Parce que le pouvoir compensateur fait défaut, les agents de l'État dans de nombreux pays ont servi leurs propres intérêts sans craindre d'être appelés à rendre compte. À leur corps défendant, des individus ont construit des réseaux personnels d'influence plutôt que de tenir l'État tout puissant responsable de ses défaillances systémiques [...]. L'information est contrôlée, les associations volontaires sont cooptées ou dissoutes. Un tel environnement ne peut facilement supporter une économie dynamique. (*Ibid.* p. 60 – 61)

Après l'échec des politiques d'ajustement, la notion de gouvernance est omniprésente dans le discours des bailleurs de fonds internationaux et des agences opérant dans le secteur de l'aide au développement. L'Afrique subsaharienne entre dans l'univers des conditionnalités, dans le contexte d'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté. Certains pays, classés alors comme des pays pauvres très endettés bénéficient des « initiatives de réductions des dettes ». C'est dans ce contexte qu'apparaisse un autre thème, celui de « l'appropriation ». Ce terme a fait son chemin au point qu'il est devenu en 2005, la matrice de la déclaration de Paris. L'appropriation (ownership) confirme l'échec de la politique de conditionnalité. Désormais, les partenaires au développement doivent mettre le pays receveur de l'aide dans le « driving seat ».

¹⁰ The WORLD BANK, (1989, p. 60 – 61) « Underlying the litany of Africa's development problems is a crisis of governance. By governance is meant the exercise of political power to manage a nation's affairs. Because countervailing power has been lacking, state officials in many countries have served their own interests without fear of being called to account. In self-defence individuals, have built up personal networks of influence rather than hold the all-powerful state accountable for its systemic failures. [...] Information is controlled, and voluntary associations are co-opted or disbanded. This environment cannot readily support a dynamic economy. »

En d'autres mots, dorénavant, c'est au récipiendaire d'aide de définir les politiques à mener tout en associant d'autres parties prenantes. Il appartient ainsi aux acteurs locaux, c'est-à-dire, les autorités publiques et la société civile de se rendre maître de la régulation. (Fisette et Raffinot, 2010, p. 2 – 3)

Comme on peut bien le comprendre, en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, le concept de gouvernance a été propulsé sur la scène publique par la Banque mondiale et les partenaires au développement dans les années 1980 - 1990. Concrètement, en termes des facteurs qui ont ouvert la voie aux réformes politiques, on peut noter :

La vague de contestation populaire ayant conduit les acteurs du « politique par le bas » parfois sans leadership clairement identifié, à l'assaut des citadelles des régimes réputés dictatoriaux et de partis uniques [...], conjointement avec les exigences issues du nouvel ordre international de la fin de la guerre froide et celles des politiques d'ajustement structurel [...]. (Bako-Arifari et Laurent, 1998, p. 4)

Mais pour Hillenkamp (2007, p. 127), s'agissant des pays du Sud en général, « c'est le très médiatique sommet des villes du Sud organisé en mai 1996 à Istanbul sous les auspices des Nations Unies, qui a marqué un point de rupture dans la réflexion sur le développement urbain. » En effet, un certain nombre de principes ont été affirmés lors de ce sommet. L'on pourrait citer « le principe de la participation de tous les partenaires publics, privés et non-gouvernementaux » devant présider à la conduite des affaires publiques, ainsi que « le principe de la coordination du développement des villes au niveau local qui préfigure ou renvoie à des systèmes de gouvernance locale. » (*Ibidem*)

Ainsi, c'est à partir de ce sommet des années 1990 que la gouvernance semble faire partie du langage officiel dans la plupart des gouvernements en Afrique subsaharienne. Au Bénin, par exemple, l'État parle depuis les années 2000 de « gouvernance

concertée ». Par gouvernance concertée, le gouvernement du Bénin entend un forum qui réunit les différents acteurs publics, les diverses composantes de la société civile et celles du secteur privé. (M.A.E.P., 2008) Du coup, tous les acteurs de la gouvernance concertée sont censés se réunir périodiquement pour parler du développement local et explorer les voies et moyens de sa réalisation à l'échelle locale.

C'est ce qui fait dire à Dubresson et Jaglin (2005, p. 338) que la gouvernance, dans le contexte du monde en développement, est « l'ensemble des processus de coordination d'acteurs, groupes sociaux et institutions visant la réalisation de projets urbains collectivement négociés. » À ce terme de gouvernance, ces deux auteurs lient un deuxième, celui de la « régulation », entendue alors comme « l'ensemble des mécanismes (juridiques, économiques, politiques) auxquels recourent les collectivités locales pour stabiliser les antagonismes et assurer la reproduction d'un système social, voire sa transformation. » (*Ibidem.*, p. 339) On peut ainsi soutenir que les pouvoirs publics en Afrique de l'Ouest et particulièrement au Bénin, ont pris conscience que l'époque où l'on avait un État centralisateur et unique pourvoyeur de services publics est révolue. Ce rôle peut indéniablement être exercé par d'autres acteurs. Il n'y a plus en Afrique des services publics qui peuvent se passer du partenariat, de l'association entre acteurs de différents horizons (secteur public, secteur privé, acteurs du monde associatif etc.). (Olivier de Sardan, 2009, p. 5) On le voit bien, sur le terrain en Afrique subsaharienne, la livraison des services publics à la population n'est plus le privilège exclusif de l'État central. Elle est de plus en plus assurée par une pluralité d'acteurs y compris les acteurs non-gouvernementaux (Entreprises, organismes de la société civile, associations locales et groupements divers, etc.).

Comme on l'a mentionné plus-haut, la gouvernance est un concept largement diffusé par les bailleurs de fonds internationaux. Ceux-ci ont introduit par la suite la notion de "good governance". Pour Osmont (1998, p. 22), « la "good governance" équivaut à

l'existence d'un État de droit, [...] un système de règles qui soient réellement appliquées, et d'institutions qui fonctionnent vraiment et assurent une application appropriée de ces règles. » Ce qu'il faut dire est qu'avec la « bonne gouvernance », il y a le sentiment que le respect d'un certain nombre de valeurs devrait théoriquement aboutir à l'avènement d'un État de droits. Concrètement, il s'agit d'un État qui respecte les droits humains, qui a le sens de l'éthique et qui a des pratiques saines des affaires publiques. Le contenu de la bonne gouvernance semble répondre aux aspirations populaires en Afrique subsaharienne et en Afrique de l'Ouest particulièrement et ce, compte tenu de la gestion publique désastreuse qui a caractérisé les régimes politiques au pouvoir depuis les Indépendances jusqu'à la fin de la guerre froide. (*Ibidem*)

Mais la « bonne gouvernance » est aussi l'objet de nombreuses critiques. Certains pensent que l'insistance faite sur cette notion est un moyen pour les institutions financières internationales, d'intervenir indirectement dans le champ politique des pays bénéficiaires de l'aide au développement. Il s'agirait donc des tentatives de « réordonnement du champ politique et cooptation de mouvements sociaux. » (Falquet, 2003, p. 78) D'autres auteurs voient dans cette notion, un concept qui vient plus ou moins justifier l'échec des politiques d'ajustement des années 1980. Ce que l'on chercherait à accomplir selon Osmont (1998, p. 20) est simplement un agenda caché qui comprend le renforcement des réformes économiques, l'introduction d'une panoplie des normes et des réglementations et, progressivement, l'auto-attribution du droit de regard sur les politiques internes des états.

Cependant, on pourrait se demander si les principes de la bonne gouvernance méritent le regard critique qui leur est porté. En effet, en Afrique subsaharienne, qui pourrait par exemple, s'opposer à une dynamique qui favorise une bonne gestion des affaires publiques ? Qui pourrait voir du mal dans l'implantation de la transparence, dans l'installation d'un État de droit ? Trop facilement, on accuse les institutions financières

internationales de s'ingérer dans les politiques intérieures de pays ou de manipuler la société civile.

Mais, pourrait-on soutenir que les grands projets urbains réalisés en Afrique subsaharienne auraient été achevés sans intervention de ces partenaires au développement ? Il nous semble qu'il serait mieux de sortir de cet antagonisme, de cette suspicion permanente et construire sur le positif qui ressort de la bonne gouvernance. Ceci passe probablement par l'appréciation de la manière dont les différents acteurs s'accordent pour traiter des affaires publiques. (Blundo, 2002)

Aujourd'hui, ce qu'on peut dire est qu'en Afrique subsaharienne, il y a existence de plusieurs acteurs à l'échelle locale à la suite des réformes de décentralisation. On parle de gouvernance locale laquelle prend un double sens. D'une part, elle traduit la montée des élites politiques et économiques qui sont des courroies de relations entre l'État et la périphérie (rapports verticaux). D'autre part, cette gouvernance locale illustre l'avènement du partage des responsabilités entre le pouvoir central et les collectivités locales (rapports horizontaux). (Leloup et al. ,2003)

En d'autres mots, on voit en Afrique de l'Ouest (le cas illustré par Leloup et *al.* 2003), qu'il y a émergence de l'élite politique et économique représentée par les préfets et les gestionnaires de grandes entreprises publiques à l'échelle locale ; cette élite entretient des rapports verticaux avec le pouvoir central. Et en même temps, s'élèvent les autorités municipales qui symbolisent le transfert des pouvoirs vers les collectivités locales et qui cultivent des rapports horizontaux, des rapports de partenariat et de coopération avec l'État central. Considérons dans la sous-section suivante comment la gouvernance est, dans les faits, articulée à l'échelle locale dans les structures institutionnelles de l'État.

1.2.2 La gouvernance locale et l'État à l'échelle locale en Afrique subsaharienne

La thématique de la gouvernance n'est plus circonscrite à la sphère nationale ; elle a atteint l'arène locale. En effet, celle-ci est recomposée à travers les réformes de décentralisation. Il faut dire que ces réformes ont entraîné la création de nouvelles collectivités publiques auxquelles l'État central a transféré de nouvelles responsabilités. Au nombre de ces nouvelles responsabilités et compétences se trouvent notamment celles de développer le territoire et de faire participer les différentes couches de la société locale à la gestion publique. L'idée est d'associer des parties prenantes hors de la sphère de l'État dans un processus de gouvernance.

C'est cette gouvernance à l'échelle locale que certains auteurs qualifient de « gouvernance institutionnelle. » (De Leerner et al., 2001) Mais, celle-ci ne s'installe pas dans un terrain vierge ; l'espace local a déjà été investi par d'autres acteurs qui, eux aussi, ont travaillé pour introduire des changements, des transformations sociétales. De plus, l'arène locale possède des normes locales non écrites, mais dont on ne peut sous-estimer le poids sur la société. En effet, à en croire De Leerner et al., (2001, p. 1), il existe des règles, des mécanismes, des logiques sur lesquels se fondent les modes de vivre ensemble local. Il s'agit là d'un ensemble des dispositifs qui s'appuient « sur un ensemble cohérent de manières de penser ou sur un réseau de représentations ». Ce qui est vrai est que de tout cet ensemble jaillit une façon locale de concevoir le monde, une véritable vision locale de l'ordre des choses. On peut donc penser qu'il existe dans le local, une sorte donnée de gouvernance que l'on découvre à travers les pratiques et la culture de la société locale. ⁽¹¹⁾

¹¹ « En Afrique de l'Ouest, les communautés ont joui, et jouissent encore largement aujourd'hui, d'une large autonomie pour la gestion des affaires locales. Dans cette région du monde, on découvre plutôt la superposition de systèmes de décision et dès lors la coexistence de systèmes de règles reposant sur des bases différentes. » (De Leerner et al., 2001, p. 3)

Dans la même veine, Olivier de Sardan (2007) introduit la dimension de pouvoir. Les pouvoirs se superposent et entraînent une grande diversité. Selon cet auteur, « dans un village africain, les formes d'autorité sont liées aux premiers occupants. » (*Ibid.*, 2007, p. 98) Ensuite, - et ceci s'est vu dans l'histoire de l'Afrique -, il y a eu ceux qui se sont installés par conquête, des aristocraties militaires. Et puis, sont venus les colons européens qui ont institué des chefferies sans pour autant supprimer les précédents pouvoirs. Il faut dire qu'à l'époque moderne, les projets de développement instaurent leurs comités de gestion ; les coopératives se multiplient. Enfin, la décentralisation place des élus à la tête des municipalités. On aboutit ainsi à une arène locale où coexistent plusieurs types d'acteurs et où chacun tente de conserver sa part d'autorité et d'influence sur l'action publique. Tentons de cerner comment se réalise la gouvernance locale dans cette arène multi-acteurs.

1.2.2.1 Pratique de gouvernance locale : la coproduction des politiques publiques et le partenariat public-privé à l'échelle locale en Afrique subsaharienne

À l'échelle locale, les élus locaux ont reçu les responsabilités de développer leurs territoires. Et parce qu'ils sortent de la sphère étatique pour s'associer avec des acteurs qui proviennent des horizons non étatiques, on voit dans les faits, l'émergence d'un processus de coproduction des politiques publiques. « Cette coproduction renvoie à la mise en œuvre des politiques publiques et implique la participation non seulement des acteurs étatiques, mais aussi d'acteurs non étatiques. En somme, la coproduction des politiques se déploie sur le plan organisationnel. » (Vaillancourt et al., 2016, p. 7) ⁽¹²⁾.

¹² Pour Vaillancourt et al. (2016 : 18), la co-construction des politiques publiques peut être pleinement démocratique; elle s'apparente dans ce cas à un idéal-type. Elle peut être d'inspiration néo-libérale, seuls les groupes dominants de la société civile et du marché du travail ont droit au chapitre dans les négociations avec l'État. La co-construction peut aussi être corporatiste, elle est alors pilotée par

Les mêmes auteurs réservent le terme de co-construction au processus dans lequel les acteurs étatiques et les non-étatiques participent à la définition ou à l'élaboration des politiques publiques. La co-construction est donc une étape qui intervient bien avant la mise en œuvre des politiques publiques. (*Ibidem*) Ceci dit, ce scénario arrive lorsque l'État s'associe aux autres acteurs et ne se comporte plus comme s'il a le monopole décisionnel.

Concrètement, avec la décentralisation, certaines collectivités locales en Afrique subsaharienne ont tendu la main aux acteurs du secteur privé, aux acteurs de la société civile, à ceux du monde associatif et communautaire ainsi qu'aux bailleurs de fonds internationaux pour élaborer des politiques de développement territorial. Au Bénin par exemple, des mairies se sont adressées à la coopération allemande, à la coopération belge et aux acteurs locaux du secteur communautaire et aux privés pour réaliser des projets agricoles. (Hounmenou, 2002) Il faut dire que la gouvernance est devenue « une modalité de gestion de villes qui repose sur une diversité d'acteurs, privilégie la participation potentielle de chacun ainsi que la recherche de compromis. » (Thomas, 2002, p. 4)

C'est dans ce contexte qu'une autre "forme d'arrangement organisationnel", à en croire Hammerschmid (2005), prend de l'envergure : « le partenariat public-privé (PPP). » Ce dernier fait partie de nouvelles formes de collaboration et coopération entre les institutions publique et privée. Belhocine et al., (2005, p. 2) qui cite le Bureau des partenaires d'affaires du gouvernement du Québec définit le PPP comme « une entente contractuelle entre des partenaires public et privé qui stipule des résultats à atteindre

certaines composantes de la société civile détentrices de plus de capital économique et politique qui vont imposer leurs intérêts particuliers lors de leur participation au processus de délibération politique.

pour améliorer la prestation des services publics [...]. » Mais la notion de partenariat public-privé (PPP) présente diverses définitions au point de passer pour un concept flou, difficile à saisir. ⁽¹³⁾ Le PPP englobe, en effet, « divers types de collaboration entre les secteurs public et privé. Il peut viser des ententes non seulement formelles, mais également des ententes informelles. » (Hammerschmid, 2005, p. 65)

Dans le contexte du Nord, plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer le succès de cette forme de collaboration : « amoindrir des coûts et apports en capitaux (raisons d'ordre financier), bénéficier du savoir-faire du secteur privé et de sa meilleure connaissance du marché (besoin en expertise) et enfin, soutenir des entreprises nationales par rapport à la concurrence (intérêts stratégiques). » (Clark, 2005, p. 31-33) Il reste qu'au point de vue définition, la signification du PPP semble nébuleuse et « sujette à interrogation et à nombre de palabres intellectuelles et empiriques. » (Giauque, 2005, p. 18)

Cependant, selon cet auteur, on peut en circonscrire un certain nombre de points communs à partir de différentes définitions offertes par la littérature. Ainsi, un partenariat au sens étroit du terme désigne : une coopération entre acteurs publics, acteurs privés, acteurs du secteur associatif ou communautaire laquelle coopération permet aux acteurs de réaliser des objectifs, travailler ensemble, profiter des synergies potentielles et ce tout en partageant responsabilités, chances et risques sur base d'un contrat formel. (*Ibidem*)

¹³ Belhocine, Facal et Mazous (2005 : 4 – 5) identifient les principales formes de PPP dans le contexte du Nord : 1) L'impartition : le partenaire public accorde à un privé certaines fonctions techniques de soutien (par ex. : l'entretien d'un immeuble de l'État, la collecte des ordures ménagères). L'État reste propriétaire des actifs et responsable du service devant la population, il paie le privé ; 2) L'affermage : deux formes, soit le privé construit un actif et le loue à l'État qui l'opère (par ex. : les hôpitaux), soit les actifs appartiennent à l'État qui en confie l'exploitation au privé (par ex. : les transports en commun); 3) La concession : le privé construit ou achète à l'État un actif pour le rénover, l'exploiter pour le céder ou le revendre à l'État (par ex. : les infrastructures routières); 4) Les initiatives de financement privé (IFP) : des PPP de types affermage ou concession incluant un financement privé.

Dans le contexte du Sud, ce contrat liant les partenaires peut se réaliser sous un mode informel. C'est en effet ainsi que certaines municipalités au Bénin ont scellé leur partenariat avec les acteurs du secteur privé et ceux du secteur associatif pour produire un certain nombre de biens collectifs ou démarrer le développement d'une filière de production agricole. Ajoutons que pour Giauque (2005), dans le cas d'un partenariat qui associe les acteurs publics avec les privés, les conditions de réussite résident dans les valeurs telles que 'l'adhésion et l'implication de différents acteurs'.

La coconstruction des politiques publiques et le partenariat public-privé s'expérimentent comme dispositif de gouvernance locale à l'échelle locale en Afrique subsaharienne. Examinons dans la section suivante comment se présente l'enjeu de type d'acteurs auquel font face les élus à l'échelle locale.

1.2.3 La gouvernance locale et le double enjeu de type d'acteurs et de modes de coordination

Il semble que, lorsque l'on aborde la question de la décentralisation et lorsqu'il est question de la gouvernance en Afrique subsaharienne, il y a une sorte de « face cachée » de la réforme que « les spécialistes en sciences sociales, contrairement aux marchands de développement, tentent de révéler. Cette face est faite des clientèles rurales, des confréries, des autorités villageoises, des coopératives rurales, des courtiers et des intermédiaires. » (Lemarchand, 1998, p. 3) Ce constat a été fait tout au début des réformes de décentralisation et dans des pays de l'Afrique de l'Ouest francophone comme le Bénin, on en était à la phase préparatoire. L'arène locale est un peu plus claire aujourd'hui qu'au départ des réformes dans les années 1990. Les acteurs peuvent être regroupés entre trois catégories principales : les acteurs publics, les acteurs privés et ceux de la société civile ; enfin, les partenaires techniques et financiers (représentant

les bailleurs de fonds internationaux multilatéraux ou bilatéraux). Le premier enjeu est ainsi identifié; c'est celui de types d'acteurs qui se retrouvent au niveau local pour la réalisation de projets et la production des biens collectifs.

Tous ces acteurs adoptent des stratégies pour se positionner ; le niveau d'instruction, la détention de ressources, le savoir et l'expertise, la légitimité sont autant des facteurs qui comptent dans leurs interactions et qui peuvent influencer le sort du développement local du territoire. Les autorités publiques municipales, désormais élues au suffrage universel, tirent leurs pouvoirs de la légitimité associée à leur position étatique. La chefferie traditionnelle cherche à faire peser et faire reconnaître son influence coutumière. La société civile locale fait prévaloir son expertise et sa connaissance du local.

Quant aux bailleurs de fonds internationaux, ils sont ceux-là même qui ont impulsé les réformes, ils sont au four et au moulin, fixant des normes et mobilisant des ressources ; ils ont une influence sur la viabilité des réformes et des projets de développement. Dans les années 1980 et 1990, les instances internationales parlent alors du « dégraissage des États centraux. » (Épargne Sans Frontière, TFD, 2010, p. 146). L'idée est que tout va se jouer désormais au niveau local; le centre va perdre de son influence; l'action publique menée par les élus locaux tient davantage compte des besoins locaux.

Mais dans ce monde local multi-acteur, le deuxième enjeu semble celui de la coordination de ces différents acteurs qui sont aussi visiblement des acteurs de nature différentes. Est évoquée ici l'installation de la gouvernance locale censée être pilotée par les élus locaux. Il faut dire que réaliser le développement local dans un contexte où

les acteurs ont des capacités d'influence asymétriques, n'est pas nécessairement fonction du niveau de financement ni de la nature du projet lui-même. (Leloup et al., 2003) Réaliser le projet de développement local dépend plutôt de la capacité des élus locaux à imaginer de nouveaux modes de coordination (relations, négociations, communications, recours aux médias etc.) à en croire Lardon et al. (2008).

Sur le même registre, une dimension – laquelle semble être négligée dans les réformes de décentralisation en Afrique subsaharienne et ce, en dépit des rapports entre les États et la coopération tant bilatérale que multilatérale-, est ce que Leloup et al., (2003) appellent “la dialectique du local et du global”. Le local mis en exergue par la décentralisation est inclus dans le global; il se présente comme « une composante permanente du développement ».

Pour Leloup et al., (2008), une décentralisation qui s'appuie sur le local n'a de sens que si la création des institutions décentralisées adopte une posture qui consiste à s'inscrire dans une dynamique qui redéfinit les rapports verticaux. Il s'agit des rapports institutionnels dont la chaîne part des bailleurs de fonds internationaux aux acteurs locaux (État, collectivités publiques, ONG, acteurs régionaux). On parle là de « coordination verticale ». Ceci dit, à ces rapports verticaux, il convient d'ajouter les rapports horizontaux qui traduisent la « gouvernance locale. » (*Ibidem*)

Mais comment dès lors peut-on définir cette gouvernance locale? Dans le contexte du Sud, la gouvernance locale présente une dimension double. En effet, le terme recouvre d'une part, « l'émergence de nouvelles élites politiques et économiques » qui ont des rapports verticaux directs avec le pouvoir central et d'autre part, il implique « l'émergence de partage de pouvoirs, de compétences et responsabilités vers les collectivités locales. » Ce partage est « basé sur des réseaux horizontaux, le partenariat et la coopération. » (Leloup et al., 2003, p. 101)

C'est dans cette deuxième dimension de la gouvernance locale que nous situons l'enjeu de modes de coordination. Mais dans la mesure où les acteurs s'associent pour impulser le développement de leur espace local, tournons-nous à présent vers la thématique du développement local.

1.3 La thématique du développement local en Afrique subsaharienne

Évoquer le développement local en Afrique subsaharienne, c'est implicitement reconnaître que le modèle de développement qui a prévalu jusqu'à ce jour, sous l'impulsion de l'État central et des détenteurs de grands capitaux, a montré ses limites. D'autres stratégies sont possibles ; elles proviennent de la base. On parle désormais du développement « à la base », « autocentré ».

1.3.1 Perspectives historiques

La thématique du développement local apparaît au Nord dans les années 1960; on se préoccupe alors du retard qu'accusent les régions rurales. En Afrique subsaharienne, les pays accèdent à l'indépendance; les politiques de développement sont nationales. Trente ans plus tard, ces politiques décidées par les gouvernements nationaux s'avèrent être un échec. Ainsi, c'est dans les années 1990 que se situe l'avènement du développement local. Ce dernier est consubstantiel des réformes de décentralisation qui ont lieu dans la plupart des pays de la région.

Il faut dire que la thématique de développement local entre dans le langage officiel de tous les gouvernements. Selon les auteurs Nodem et Mimche (2013), il est maintenant

admis dans les sphères étatiques que le développement local, compte tenu de l'importance qui lui est aujourd'hui accordé,

Conduit à considérer que le développement ne découle pas seulement de la valeur économique des activités et qu'il ne relève pas seulement des systèmes organisés de production et des institutions centralisées, mais aussi lié à de petites initiatives localisées, à la mobilisation de la population locale autour des projets utilisant des ressources locales. (Nodem et Mimche, 2013, p. 1)

Pour ces deux auteurs, le développement local non seulement constitue une problématique qui prend de l'ampleur dans les pays de l'Afrique subsaharienne, mais « il s'impose de plus en plus par endroits comme une stratégie prioritaire de développement. » (*Ibidem*) Cependant, il y a des étapes que la thématique du développement local a traversé pour arriver aujourd'hui à dominer le débat public des États subsahariens. Selon Bonnal (1995), le développement local semble avoir connu quatre périodes.

La première période se situe à l'indépendance des pays de l'Afrique subsaharienne dans les années 1960. Certains pays tels que le Sénégal et le Niger adoptent une « approche participative »; on parle d'un développement contractuel. La population est impliquée dans la mise en œuvre de programmes de développement. Un certain nombre de dispositifs sont mis en place : on fait de l'orientation rurale pour promouvoir la participation populaire. En même temps, on entame des programmes qui touchent différents secteurs pour combler les attentes de la population sur le plan économique et social. Enfin, on crée des instances telles des coopératives pour matérialiser le cadre de participation.

La deuxième période est celle de la fin des années 1960. Au cours de cette période prédominent des modèles de développement importés par certains bailleurs de fonds internationaux. L'idée est que pour augmenter la production, le passage obligé est la réalisation de grands projets. Concrètement, ces derniers privilégient la monoculture : il s'agit de se focaliser sur une culture principale tournée vers l'exportation. Ainsi, en Afrique de l'Ouest par exemple, des pays développent l'arachide ou le coton; et d'autres mettent l'accent sur le café ou le cacao. L'une des caractéristiques de ces projets est que l'on tente « d'organiser les producteurs "à la base" », c'est-à-dire dans les quartiers et les villages.

Dans les années 1970, - troisième période -, certains pays soutenus par les bailleurs de fonds continuent à poursuivre l'objectif de participation populaire. Deux approches sont alors utilisées : soit la promotion des ONG qui, avec des micro-réalisations, installent des rapports contractuels avec les producteurs (c'est le cas des pays de l'Afrique de l'Ouest), soit l'encouragement de l'État à décentraliser et à permettre aux populations locales de s'occuper de leurs propres affaires (c'est le cas des pays tels que le Sénégal, le Rwanda et le Burundi).

Enfin, la quatrième période identifiée par Bonnal (1995) est celle des années 1980. Les priorités de développement changent. D'une part, les bailleurs de fonds internationaux mettent l'accent sur la participation populaire considérée comme condition d'efficacité et d'autre part, les mêmes bailleurs de fonds insistent sur des thèmes nouveaux tels que l'environnement et l'agriculture durable.

C'est ainsi que l'on arrive aux années 1990, période au cours de laquelle la thématique du développement local se retrouve sur toutes les lèvres. Nous sommes dans la période qui survient après l'échec des politiques d'ajustement structurel soutenues alors par les bailleurs de fonds; une période qui connaît les contestations populaires des régimes qui

ont bâti leurs pouvoirs sur une gestion centralisée et auxquels on demande de l'auto-décentralisation. Le développement local s'avère une thématique fortement associée aux réformes de l'État. On peut dès lors se demander quels sont les facteurs qui aujourd'hui favorisent cette démarche de développement local? C'est à cette question que tente de répondre la sous-section suivante.

1.3.2 Le développement local et l'État en Afrique subsaharienne

Comme nous l'avons souligné au dernier paragraphe de la sous-section précédente, le développement local est au centre des réformes institutionnelles de décentralisation en Afrique subsaharienne. Certes, chaque pays a son propre contexte politique; mais, tous les pays de la région partagent des traits communs. En effet, ces pays ont connu des dictatures militaires ou civiles; ils ont centralisé leurs politiques publiques; ils ont été soutenus par les bailleurs de fonds internationaux; ils ont subi les ajustements structurels dans les années 1980 et enfin, leurs pouvoirs ont été contestés par la rue dans les années 1990 et presque tous ont tenté de réformer leurs institutions à travers les processus de décentralisation. Les facteurs qui favorisent le développement local dans l'un de ces pays peuvent ainsi être structurants dans un autre *mutatis mutandis*.

Considérons l'exemple du Bénin », Akobi (2009, p. 92) discrimine deux types de facteurs : « les facteurs externes et les facteurs internes. » Par facteurs externes, l'auteur entend le poids des relations internationales dans l'avènement des réformes aussi bien en Afrique subsaharienne qu'au Bénin. Et par facteurs internes, il voit l'importance des éléments propres à l'environnement interne du pays. Pour cet auteur, les facteurs externes viennent renforcer les internes dans la mesure où l'aide au développement fournie par les bailleurs de fonds internationaux est conditionnée « en partie à l'exigence des réformes institutionnelles en amont desquelles se place la

démocratie et en aval [desquelles se positionne] le développement local, via la décentralisation. » (*Ibid.*, 2009, p. 101)

Concrètement Akobi (2009) relève trois importants facteurs, mieux trois grands faits et périodes dans l'environnement international qui ont un impact sur l'évolution des facteurs internes de l'environnement national béninois. En effet, l'auteur cite successivement la guerre froide, la chute du mur de Berlin, l'hégémonie des institutions de Bretton Woods qui marque le triomphe de la démocratie libérale et de l'économie du marché. À ces grandes période coïncident successivement au Bénin : l'instabilité politique et la précarité de développement (de 1960 à 1972); la stabilité politique sous la dictature caractérisée par un centralisme étatique et une mauvaise gestion de la chose publique (de 1972 à 1990); la transition démocratique et l'élaboration d'une nouvelle constitution avec la tenue de la conférence nationale (1990); les réformes institutionnelles et le renouveau démocratique en 1991 suivis par les réformes de décentralisation en 2003 et l'avènement de la thématique du développement local.

Ainsi, à en croire Akobi (2009) et Laleye (2003), les facteurs internes qui militent en faveur de l'éclosion du développement local sont de trois ordres. En premier lieu, le développement local est favorisé par l'échec du développement impulsé par l'État. On en connaît les recettes : planification étatique excessive; concentration des pouvoirs et de toute initiative entre les mains de l'État et sous-équipement des institutions publiques.

En deuxième lieu, les deux auteurs mentionnent « les corollaires de l'échec de développement impulsé par l'État ». Il s'agit de la croissance démographique mal maîtrisée; la croissance urbaine galopante ainsi que les difficultés d'accès aux capitaux. En troisième lieu, Akobi (2009) et Laleye (2003) relèvent l'instabilité politique de la décennie 1960 laquelle est interrompue par une certaine stabilité de 1972 à 1990 sous la dictature militaire. Pour ces auteurs, ce sont les facteurs de l'environnement interne

au Bénin qui, couplés avec ceux de l'environnement international, ont préparé l'avènement du développement local. Mais sur le terrain, quel que soit le pays subsaharien, la pratique du développement local constitue un enjeu pour les acteurs publics locaux.

En effet, si nous faisons encore référence au cas du Bénin, les textes sur la décentralisation parlent du développement local. Mais, en réalité, il s'agit du développement impulsé par des élus pour leur territoire. Entretemps, le pouvoir central s'est mis à parler du développement communautaire, un type de développement local dans lequel il joue un rôle prépondérant auprès des communautés et villages cibles. Il y a donc visiblement un enjeu d'approche pour les acteurs publics locaux qui sont censés piloter le développement local. C'est cela l'objet de notre troisième et dernière sous-section ci-dessous.

1.3.3 Le développement local et le double enjeu de projet et de partenariat public-privé

Le développement local est une dynamique autogérée, impulsée par les populations à la base. En pratique, il pose un double enjeu, à la fois un enjeu du développement local comme projet et aussi comme dispositif de démarrage du partenariat public-privé (PPP).

Considérons, le premier enjeu qui consiste à concevoir le développement local comme projet de transformation de la collectivité publique décentralisée. Nous prenons ici le cas du Bénin; une certaine confusion semble régner en termes d'approches. En effet, les acteurs publics locaux font face à trois types d'approche de développement local. On distingue le développement communal, le développement communautaire et le développement local proprement dit. L'auteur Akobi (2009) soutient que les lois

traitant de la décentralisation au Bénin parlent du développement communal et que ce dernier est tout à fait différent du développement communautaire (community-based development) ainsi que du développement local.

En effet, le développement communal provient de la décentralisation. Pour Akobi (2009), afin de mieux distinguer ce type de développement des autres, il faut partir des acteurs qui élaborent le projet de développement à l'échelle locale et qui, *in fine*, décident de leur portée. Se basant toujours sur l'exemple du Bénin, l'auteur soutient que le développement communal est une approche du développement institutionnel. Comme processus, le développement communal regroupe les élus, l'État et ses services déconcentrés. Sa planification incombe au conseil communal; sa mise en œuvre constitue l'une des responsabilités des élus qui doivent produire des résultats. Les partenaires au développement, la société civile et les acteurs du secteur privé participent aussi au développement communal lorsqu'ils y sont invités par les élus. La planification du développement, dans le cadre de la décentralisation béninoise, se rapporte au territoire de la commune et sa durée est celle du mandat des élus (5 ans). C'est donc une planification à moyen terme.

Mais les textes de décentralisation de ce pays mentionnent une deuxième approche du développement : le développement communautaire. Cette approche est née dans les années 2000 à la suite de la signature par le Bénin de la Déclaration du millénaire de développement. Pour se conformer aux objectifs du millénaire, devenus en 2015 des objectifs de développement durable (ODD), le pays a mis en œuvre des politiques publiques ad hoc. L'une d'elles est matérialisée par le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

Selon Laleye (2003), à travers l'approche du développement communautaire, « l'État, collectivité centrale, appuie les projets provenant des groupes vulnérables dans leurs

activités génératrices de revenus, par des canaux de la micro-finance, la construction et la réhabilitation des infrastructures communautaires (écoles, maternités, etc.). » (*Ibid.*, 2003, p. 225) Mais, cette approche n'est pas étendue à l'ensemble des communautés du pays. C'est ce qui laisse croire à Akobi (2009) que cette approche joue « un rôle de diversion au développement communal [...]. [Elle est] limitée dans le temps en tant que projet. [Elle] n'intervient que dans un nombre limité de villages [...]. » (*Ibid.*, 2009, p. 173) Finalement, l'approche de développement communautaire apparaît comme un simple « greffage » qui ne peut permettre aux communes d'implanter le développement local que visent les textes de décentralisation.

Enfin, la troisième approche que l'on espère voir les communes expérimenter est celle du développement local. Aux yeux d'Akobi (2009), cette approche semble avoir été mise de côté au Bénin sur le plan pratique. En effet, sur le terrain se développe l'expérience de développement communal. Pour cet auteur, le développement local répond à cinq critères qui sont absents dans les expériences actuelles menées par les communes et notamment, la prise de conscience agissante, la volonté commune d'action, la capacité collective d'action, la valorisation des ressources et enfin la légitimation et le soutien aux initiatives locales. ⁽¹⁴⁾

¹⁴ « 1) La prise de conscience collective des citoyens soucieux de l'avenir de leur localité manque. Pour l'instant, le développement conduit par les collectivités est l'émanation du pouvoir central. 2) La volonté commune d'action est étouffée : les acteurs, la société civile ne collaborent pas avec les élus, de là la faible mobilisation des ressources locales. 3) La capacité collective d'action encore faible. Cette capacité peut être développée à partir de la création des cadres de concertation autour des réseaux d'acteurs locaux déjà existants pour soutenir le projet de société. Aujourd'hui, ces cadres sont soit inexistantes, soit très peu dynamiques et structurants. 4) La priorité est accordée aux aides extérieures plutôt qu'aux ressources locales. Cela se voit à travers la course effrénée vers des partenaires extérieurs pour établir des coopérations. 5) La légitimation et le soutien aux initiatives locales restent encore à négocier. Avant, à la faveur du renouveau démocratique en 1990, les ONG étaient porteuses d'initiatives de développement local. Dans le contexte de la décentralisation marqué par la présence d'un nouvel acteur (la collectivité locale), le principe de légitimation des initiatives locales voudrait que la collaboration au niveau communal entre les acteurs publics et privés passe par la contractualisation. L'élaboration des contrats est le premier acte d'un gage du soutien de la collectivité locale aux porteurs de projets de développement local. Mais pour l'instant, cette démarche n'est pas bien entrée dans la pratique de l'administration locale qui doit pourtant l'encourager. Il faut rappeler que la collectivité locale, dans le contexte actuel, doit jouer plus le rôle d'accompagnateur et de facilitateur pour les acteurs locaux porteurs d'initiatives de développement local. Il importe alors que la pratique du partenariat public-privé soit instauré et encouragée pour passer de l'approche du développement communal à celle du développement local à l'échelle communale. » (Akobi. 2009, p. 189-194)

Il faut dire que ce que les auteurs Akobi (2009) et Laleye (2003) constatent au Bénin est similaire à ce que Bertoncin (2009) et ses collègues ont découvert au Sénégal. En effet, concluant leurs travaux sur la vallée du Sénégal, Bertoncin et al., (2009) soutiennent que malgré les déclarations officielles, l'essor du développement local a bien des difficultés à s'affirmer [...]. » (*Ibid.*, 2009, p. 65) Pour ces auteurs, les facteurs qui freinent le démarrage du développement local comme projet sont multiples et, parmi ces facteurs on trouve les suivants : dirigisme, faible niveau de participation, pulvérisation des associations de base.

Le deuxième enjeu du développement local semble être le dispositif de réalisation du partenariat public-privé. Il convient d'abord de rappeler qu'au Sud, l'adoption des partenariats public-privé semble justifié par la crise de l'institution « État » et son incapacité à traduire dans le concret les changements tant attendus sur le plan économique, politique, social et culturel et ce depuis les indépendances. Comme tel, le partenariat public-privé (PPP) fait partie des formules qui, à l'échelle locale innovent les pratiques de gestion administrative. Mais en « administration publique, il n'y a pas de génération spontanée » selon Côté (2005). Que les collectivités publiques s'associent aux acteurs du privé ne constitue pas "une idée neuve", ni "une pratique nouvelle". Au Nord, plusieurs raisons sont convoquées pour justifier l'avènement du dialogue public-privé : « la crise de l'État-providence, la mondialisation, le développement de la société d'information. C'est là le décor qui aurait poussé l'État à changer ses modes de gestion. » (*Ibid.*, 2005, p. II) Mais en faisant référence à cet enjeu, nous nous intéressons aux usages pratiques du partenariat.

En effet, au point de vue pratique, au Nord comme au Sud, deux modes, le formel et l'informel, sont utilisés par les acteurs. Les pratiques semblent refléter les définitions du terme lui-même. Ainsi, si l'on veut définir le partenariat au sens strict, on

l'aborderait en termes de ses caractéristiques. Giauque (2005) en évoque un certain nombre et notamment : « une coopération entre acteurs publics, acteurs privés, et éventuellement acteurs du secteur associatif »; une coopération « au sein de laquelle les différents acteurs peuvent réaliser leurs propres objectifs »; une coopération qui permet tout de même aux acteurs de travailler « de manière commune sur la base de synergies potentielles »; et ce tout « en partageant responsabilités, chances et risques sur la base d'un contrat de coopération formalisé. » (*Ibid.*, 2005, p. 20) Cette définition se réfère au mode formel; c'est le premier mode de réalisation du partenariat.

Une autre pratique adoptée par les partenaires est le mode informel. L'informel semble bien généralisé; on se fait confiance et on s'en tient à ce qui a été dit ou décidé ensemble verbalement. En ce sens, le partenariat public-privé apparaît comme un « contrat de collaboration » Il peut être défini comme :

L'ensemble des règles qui organisent silencieusement le jeu des partenaires et leurs actions, en limitant leurs zones de devoir et de responsabilités. C'est sur la base de ce contrat que sont tracés les contours de la légitimité de chacun dans le dispositif conjoint. Le contrat de collaboration est plus à assimiler à un contrat moral, qu'à une convention d'ordre juridique. Il est implicite et avance sous le manteau. On peut le repérer à partir des messages symboliques que les partenaires s'envoient dans leurs positionnements, leurs niveaux d'engagement, ce qui est dit, fait ou décidé. (Mérini, 2001, p. 3)

Cette conception est proche de ce qui a toujours été pratiqué en Afrique subsaharienne où les législations sur le partenariat public-privé (PPP) sont récents. Ainsi par exemple le Burkina Faso a mis en place un cadre juridique qui fait la promotion du PPP en 2013. Cette loi vient en fait compléter le décret d'application qui réglemente la passation des marchés publics de 2008. Au Bénin, la loi no 2016-24 du 11 octobre 2016 fixe le cadre légal du contrat de partenariat public-privé. Ce pays est reconnu pour avoir lancé des partenariats novateurs dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable dans le milieu rural. Il faut dire à propos, on a vu « des opérateurs privés non seulement fournir

des services d'exploitation et de maintenance, mais aussi réinvestir leurs propres ressources dans la réalisation d'importants travaux d'extension du système de distribution d'eau et de branchements particuliers. » (Adokpo, 2016, p. ii)

Quoi qu'il en soit, en matière de développement local, les instances publiques doivent apprendre à s'ouvrir à d'autres acteurs. Les relations entre les instances étatiques et la société apparaît comme une composante difficilement négligeable. Elles peuvent être considérées comme l'épine dorsale de la démarche du développement « à la base » à l'heure où on favorise l'approche « bottom up ». Ainsi pour Evans (1996), -même si le contexte du Nord est différent de celui du Sud-, les groupements de citoyens organisés et les structures étatiques peuvent entrer dans ces relations en adoptant plusieurs schèmes. En effet pour cet auteur, la nouvelle façon de penser consiste à considérer que les relations synergiques entre les acteurs publics et les acteurs d'autres horizons peuvent être basées sur "l'enracinement" c'est-à-dire « les liens qui relient les citoyens et les agents de l'État à travers le fossé public-privé. » (*Ibid.*, 1996, p. 180)

En Afrique subsaharienne, la réflexion ne semble pas dans le contexte actuel, intégrer suffisamment cette dynamique de relations fortes à cultiver entre les acteurs publics et les acteurs non-étatiques. Evans (1996) considère ces relations synergiques entre les deux groupes d'acteurs comme un puissant outil de développement. Il convient de souligner - même si les facteurs politiques, sociaux et structurels ne sont pas comparables -, que ce sont les relations synergiques, les réseaux d'intérêts entre les instances publiques et les acteurs non étatiques qui ont été à la base du fameux "miracle" des pays du Sud-est asiatique. (Moore, 1989); (Wade, 1990) En ce sens, le défi pour les collectivités publiques en Afrique subsaharienne consiste à utiliser leurs nouvelles compétences acquises à travers les réformes de décentralisation, se positionner pour créer des relations synergiques et des réseaux d'acteurs. La marche vers le développement paraît encore joncher de pas mal d'épines.

CONCLUSION

Les sections 1, 2 et 3 nous ont permis d'aborder successivement la thématique de décentralisation, la thématique de la gouvernance ainsi que celle du développement local. Nous avons parcouru le contexte de l'avènement de ces thématiques en Afrique subsaharienne; nous les avons considérés par rapport à l'État et nous avons tenté de cerner un enjeu en lien avec chacune d'elle. Ces thématiques ont eu des applications pratiques dans différents pays de la région. Les réformes de décentralisation ont été menées dans presque tous les pays, des mécanismes de gouvernance ont été expérimentés à l'échelle locale et des projets de développement local ont vu le jour. Mais, comme on a pu le voir, traduire concrètement toutes ces trois thématiques sur le terrain, ne va pas sans obstacle.

En effet, une chose est de reconnaître l'importance de la décentralisation, du développement local et de la gouvernance et de les insérer dans le langage officiel, une autre est de les installer effectivement comme outils de gestion de l'État à l'échelle locale. Au-delà des problèmes de mise en place des réformes institutionnelles de décentralisation; au-delà de la gouvernance des structures issues de ces réformes et du type d'approches de développement local à expérimenter, il y a la question des ressources endogènes qui ne sont pas encore suffisamment valorisées pour soutenir les projets locaux de développement. C'est cela qui, *in fine*, entame la crédibilité des réformes et des mécanismes de gestion publique en usage.

Il faut dire que la décentralisation idéalement se traduit par le transfert des compétences, des responsabilités et des ressources du pouvoir central aux pouvoirs locaux, ses instances subordonnées. Il se trouve que dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, les ressources manquent. Comment les élus locaux se servent de leurs nouvelles compétences pour réaliser le développement de leurs territoires? Comment ces élus forment-ils des alliances avec d'autres acteurs pour produire des

biens collectifs? Comment jouent-ils finalement leur rôle d'acteur du développement local? Nous émettons des hypothèses ou des réponses provisoires à ces questions. C'est l'ensemble construit autour de ces questions et hypothèses qui constitue notre problématique. Nous nous focaliserons sur le Bénin, en Afrique de l'Ouest francophone pour donner un contour concret à notre étude.

1.4 Problématique et question principale de recherche

En clôturant la section précédente, nous avons indiqué un certain nombre de questions que se posent les élus locaux et les collectivités publiques décentralisées en Afrique subsaharienne et en particulier au Bénin. Pour construire notre problématique, cette section va se subdiviser en trois composantes. Nous débutons avec un bref aperçu de la situation en matière de réformes institutionnelles de décentralisation aussi bien ailleurs qu'en Afrique subsaharienne. Ensuite, il s'agit de voir comment le Bénin en particulier articule sa décentralisation comme réforme institutionnelle. Puis, nous évoquerons l'enjeu des ressources, et enfin, nous formulons notre question centrale de recherche.

1.4.1 Les réformes de décentralisation ailleurs et en Afrique subsaharienne : bref aperçu

Au Nord comme au Sud, les États s'adonnent aux réformes institutionnelles et administratives. On parle de modernisation des appareils de l'État, de transfert des compétences et des ressources, de gouvernance et du développement local censés se réaliser de manière équilibrée et durable dans les régions ou collectivités publiques. Ceci signifie clairement que le local a pris de l'importance ; les villes jouent un nouveau rôle; elles sont devenues des moteurs du développement. Il faut dire que la proximité de l'État avec les administrés est une préoccupation et l'une des raisons convoquées pour procéder aux réformes de décentralisation est justement de rapprocher les

pouvoirs de l'État de la population. De plus, dans les pays en développement, et particulièrement, en Afrique au sud du Sahara, « la décentralisation est censée améliorer l'offre des services de base (eau, éducation, santé, assainissement etc.) et la gouvernance locale. » (Vergne, 2009, p. 2)

En fait, comme politique publique, la décentralisation est largement débattue. Au Nord, au sein de l'Union européenne, on traite du partage des compétences entre Bruxelles, les États et les régions ; le principe de subsidiarité figure en lettres d'or dans le traité de Maastricht de 1992. Aux États-Unis, la question des droits des États face au gouvernement fédéral revient régulièrement sur la scène publique. Des réformes de décentralisation ont été expérimentées dans les économies en transition en Amérique latine, en Asie et en Afrique. (Bardhan, 2002)

Cependant, en ce qui concerne, les pays africains au sud du Sahara, il y a eu une longue tradition de pouvoirs centralisés au lendemain des indépendances en 1960. Nombreux, en effet, sont les pays qui ont connu des dictatures militaires et civiles gérant les pays dans un système de monopartisme politique et, centralisant les pouvoirs au sommet de l'État. On a ainsi cherché des solutions et la décentralisation est l'une qui a été privilégiée.

Ceci dit, sur le plan historique, la décentralisation a fait partie de l'univers étatique dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest, à l'époque coloniale. Ainsi, à l'indépendance, le Sénégal par exemple, comptait trente-quatre communes. Un autre cas est celui du Mali qui en comptait treize, créées toute durant la colonisation. On ne peut, cependant, pas soutenir que dans ces deux cas, les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie administrative, politique et financière pour lancer des politiques communales crédibles. (Marie et Idelman, 2010)

Il faut dire que le Sénégal et le Mali vivent aussi comme les autres pays de la région dans un environnement politique de l'après indépendance. Le pouvoir est aux mains des « hommes forts », chantres du monopartisme et le centralisme se trouve érigé en règle de gouvernement. Mais, des événements à l'échelle globale notamment, la chute du mur de Berlin, la fin de la guerre froide, sonnent le glas des dictatures militaires et des régimes impopulaires. Les pouvoirs démocratiques qui prennent les rênes de pays, à la suite des forums nationaux animés par les élites et les représentants de différentes couches de la population, inscrivent la décentralisation dans le droit comme réforme prioritaire. Cette réforme est considérée comme la norme pour faire décoller le développement local qui va être un processus partant de la population. (*Ibidem*)

Mais, un certain nombre d'auteurs tempèrent cet hyper enthousiasme placé dans la décentralisation. Bardhan (2002), Marie et Idelman (2010) relèvent que la décentralisation est, en réalité, une réponse qui a été donnée tant aux différents acteurs qu'aux attentes multiples sur le terrain. La décentralisation serait le « syncrétisme des aspirations de multiples acteurs. » (Marie et Idelman, 2010, p. 4) En effet, les attentes sont d'abord celles du peuple qui veut que s'améliorent ses conditions de vie et son statut. Les attentes sont aussi celles de l'élite urbaine qui tient désormais à jouer un rôle important dans un environnement garantissant la liberté de presse et le multipartisme ; enfin, il faut compter avec les attentes de la majorité rurale qui croit au retour du pouvoir traditionnel et à une présence fort réduite de l'État. Au-delà, il convient de mentionner les attentes des États. Il s'agit des :

Attentes de certains États qui, confrontés à l'échec de l'État central dans l'administration de leur espace national, sont à la recherche d'un mode de gouvernement efficient, qui leur permettrait, dans cette période de crise des encadrements, de conserver leur rôle de supervision et leur pouvoir de contrôle global. (*Ibid.*, 2010, p. 5 -6)

C'est dans ce contexte général qu'il convient de placer l'origine des réformes institutionnelles de décentralisation en Afrique subsaharienne. En effet, partout, on s'est aperçu que la centralisation constitue un problème. L'argument généralement avancé est qu'en matière de livraison de services et de développement, il est avantageux de donner plus de droits et de pouvoirs aux autorités locales ; ces dernières ont une connaissance approfondie des besoins locaux. Et dans la mesure où elles sont censées mieux connaître l'environnement local, elles peuvent plus facilement « être tenues responsables de la politique et des conséquences économiques de leurs décisions. » (*Ibid.*, 2002, p. 185)

Dans la même veine, les autorités locales, contrairement aux autorités centrales, offrent les avantages liés à la proximité, c'est-à-dire la possibilité d'intervenir sur des questions en rapport avec la vie quotidienne des gens tels que les services locaux de transport en commun, les équipements localisés de services de santé et de services sociaux, etc.). Les autorités locales se trouvent, en effet, à une échelle qui est objectivement accessible à la majorité des citoyens. « La proximité favorise l'appartenance à une communauté. » (Favreau et Fréchette, 2001, p. 2)

Cependant, la décentralisation n'est pas une réforme facile à implanter pour les États qui, traditionnellement, conservent la majorité des pouvoirs et des responsabilités publiques. Ainsi, au Québec, Proulx (2006) qui dans une perspective historique, fait un survol de trente ans de propositions gouvernementales en matière de décentralisation, conclut dans les termes ci-dessous :

En règle générale, les initiatives des gouvernements offrent une conception restreinte de la décentralisation et aboutissent, le plus souvent, à un réaménagement des structures qui accueillent une certaine forme de pouvoir déconcentré. Les représentations que se font les gouvernements de la décentralisation témoignent de la nature hautement hiérarchique du pouvoir politique et de la difficulté à diluer ou à le rediriger vers le bas. (*Ibid.*, 2006, p. 5)

En général, la décentralisation est un processus complexe qui se réalise par étape. En France par exemple, comme le rappelle si bien un rapport du ministère des affaires étrangères de novembre 2012, la décentralisation a démarré il y a maintenant 30 ans, et n'est toujours pas achevée.

En fait, ce pays a mené, et mène encore aujourd'hui un processus de décentralisation qui s'installe étape par étape. Ajoutons que « grâce à ce processus en marche, et aussi aux difficultés, il tire des leçons utiles et une expertise qui lui permettent d'accompagner d'autres états et notamment, les pays africains au sud du Sahara, dans la même démarche. » (Ministère des Affaires Étrangères, France, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, 2012, p. 7) Voyons, dans la sous-section suivante, comment le Bénin a articulé sa réforme institutionnelle de décentralisation.

1.4.2 Le Bénin et la décentralisation au service du développement

Le Bénin, comme la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, a entamé ses réformes au moment de l'avènement du processus de démocratisation dans les années 1990. La région connaît alors une vague d'assises populaires appelées « conférences nationales souveraines ». C'est, en effet, la conférence nationale souveraine de 1990 « qui a demandé la mise en place d'une organisation décentralisée de la république. » (Coopération Technique Belge, 2006, p. 9) Cependant, il faudra attendre 2003, soit treize ans pour que les pouvoirs organisent les élections et l'installation des premières assemblées locales délibérantes. En fait, ce sont les cinq lois promulguées en 1999 qui matérialisent les réformes administratives de décentralisation et d'aménagement territorial ; leurs décrets d'application ont vu le jour en 2002. Avec ces lois, le pays est subdivisé en douze départements qui couvrent soixante-dix-sept communes.

Il faut dire que le législateur béninois prévoit deux types de commune : les communes de droit commun ou communes ordinaires et les communes à statut particulier ou grandes villes. Celles-ci sont au nombre de trois, des vestiges de l'époque coloniale : Cotonou, Porto-Novo et Parakou. ⁽¹⁵⁾ L'administration centrale, par le biais de sa tutelle (la préfecture) conserve d'importants contrôles préalables sur la plupart des décisions prises par les communes. En guise d'illustration, on constate que les actes concernant le budget, la gestion du personnel, les impôts et les marchés publics sont soumis à approbation préalable du préfet. (*Ibidem*)

Ainsi dans le cas du Bénin, il y a lieu de soutenir que théoriquement, les communes apparaissent comme des « espaces autonomes, [...], [mieux], des espaces publics de liberté, d'initiatives, d'exercice des droits des citoyens et de participation, offerts aux différents acteurs et partenaires au développement. » (Tossavi, 2013, p. 2) Il faut dire qu'à la lecture des textes légaux béninois de décentralisation, « la commune est le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et la réalisation des actions de développement. » (Institut Royal des Tropiques, KIT, 2005, p. 18) Ces mêmes auteurs font remarquer que plusieurs principes – contenus dans ces textes légaux-, entérinés par les lois, soutiennent la réforme de l'administration publique.

En fait, le modèle béninois de décentralisation mentionne les éléments suivant : un seul niveau de décentralisation sur l'ensemble du pays : la commune ; un seul niveau de déconcentration : le département où siège le préfet (représentant du pouvoir central). Et de manière particulière pour l'échelle locale, on mentionne la libre administration des communes sous l'autorité du maire et du conseil municipal, l'exercice par la

¹⁵ « Avant son indépendance en 1955, la loi avait institué des communes de plein exercice (C.P.E.) dans les localités de Porto-Novo, de Cotonou, d'Ouidah, d'Abomey et de Parakou. Le décret no 57-461 du 04 avril 1957 autorisait les chefs de territoire à créer, par arrêté pris en Conseil de Gouvernement et après avis de l'Assemblée Territoriale, des collectivités rurales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette timide avancée ne sera pas poursuivie après l'indépendance. » (Akuete, 2012, p. 24)

commune de compétences propres, de compétences partagées et de compétences déléguées par l'État, le budget propre de la commune lequel est séparé de celui de l'État et approuvé par le conseil communal. Les textes vantent des avantages et notamment l'articulation entre la déconcentration et la décentralisation, le soutien de l'État aux communes avec un système de péréquation / solidarité financière entre les communes, et entre les communes et l'État et enfin, la possibilité d'une coopération intercommunale (intercommunalité). (*Ibidem*)

Mais le problème pour la décentralisation béninoise ne se situe pas grandement au niveau des textes, l'enjeu des réformes demeure les ressources dont ont besoin les communes (les collectivités publiques décentralisées), pour mener à bien leurs projets de développement. Depuis 2010, l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) s'inquiète de la minceur des ressources octroyées aux communes béninoises. Comparant la situation des communes du Bénin à celles des pays voisins qui vivent les mêmes réalités, l'ANCB constate que le Nigéria consacre 25 % de son budget aux communes; le Ghana en cède 24 % et la Côte d'Ivoire 13% (chiffres non actualisés à l'époque en 2010); elle a lancé une campagne portant le nom « 15% du budget de l'État aux communes ». Ce plaidoyer n'a malheureusement pas donné des résultats satisfaisants. Le problème reste non résolu et la situation des transferts s'est significativement détériorée en 2017.

En effet, l'ANCB constate qu'il y a une baisse considérable des transferts prévus pour les communes. Les montants du budget national pour l'exercice 2017 prévus pour le développement des communes ont été réduit de moitié; le taux passe de 3.5% en 2016 pour se situer à 1.7 % en 2017. Une telle réduction des transferts de l'État béninois aux communes s'éloigne des recommandations de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) dont le Bénin est membre, lesquelles demandent aux États de céder environ 15% de leurs budgets aux collectivités publiques décentralisées. (ANCB,

2016) ⁽¹⁶⁾ La sous-section 3 ci-dessous va se pencher sur cette question des ressources qui manquent cruellement aux communes et entament leurs capacités d’agir afin de réaliser le développement local.

1.4.3 L’enjeu de ressources et la question centrale de recherche

On sait que dans le contexte de l’Afrique au Sud du Sahara, le leitmotiv des réformes de décentralisation a plutôt été le développement local. Celui-ci est entendu comme le développement pris en main par la « base ». La décentralisation vient ainsi répondre à l’échec des politiques de développement décidées d’en haut qui ont été appliquées depuis les Indépendances en 1960. Ces politiques ont montré leurs limites, elles n’ont simplement pas permis aux pays de cette région du monde de prendre la voie du développement. C’est ce qui semble justifier entre autres la méfiance de la population vis-à-vis du politique et la distance que cette population prend vis-à-vis de toute initiative publique.

Dans la même veine, Deberre (2007) a fait un constat de suspicion autour de l’acceptation du couple décentralisation et développement local dans les pays africains. En effet, « entre décentralisation et développement local [...] la question posée est celle d’une gouvernance [...] qui réussisse à lever les suspicions réciproques tantôt sur les intentions de l’État décentralisateur, [...] tantôt sur celles du développement local. » (*Ibid.*, 2007, p. 45) En fait, les termes de la méfiance généralisée à l’endroit de ces deux notions (de décentralisation et de développement local) se posent à travers un sentiment de doute.

¹⁶ Association nationale des communes du Bénin (ANCB). (2016). Déclaration du Conseil national sur la plateforme revendicative de l’ANCB. 8 Décembre 2016. www.ancb-benin.org/

En effet, lorsque l'on parle de décentralisation, s'agit-il « d'un vrai partage des responsabilités ? [D'une] redistribution sincère vers les territoires ou [d'une] mainmise reformulée sur la société ? ». Et lorsqu'il est question de développement local, « ne s'agit-il pas d'une entreprise qui relève de l'utopie du microsociale ou [d'un] modèle extensible à la diversité qui forme une communauté nationale [...]. » (Ibidem) Tels sont les termes dans lequel se pose le doute populaire selon Deberre (2007). L'attitude dubitative et l'incrédulité envers le politique semblent généralisées.

Il faut dire que de manière générale, les réformes de décentralisations épousent plusieurs cadres juridiques. En effet, les lois sont promulguées avant la mise en place des entités décentralisées par suite d'une atmosphère d'hésitation du pouvoir central à transférer des responsabilités et des pouvoirs à l'échelle locale en particulier en ce qui concerne les ressources financières. Au Sénégal, en dehors de la situation de l'époque coloniale qui a vu la création de 4 communes entre 1872 et 1887, les premiers textes sur la réforme administrative datent de 1960, les suivants sont intervenus dans les années 1964, 1972 et il a fallu attendre les années 1996 pour voir des textes additionnels de décentralisation qui généralisent la communalisation. (Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Éducation (ROCARE), 2012)

Au Burkina Faso, une loi du 18 novembre 1955 a créé deux communes jouissant d'un certain nombre des pouvoirs. La décentralisation fait partie du discours officiel de différents régimes qui se succèdent au pouvoir après l'indépendance. Ainsi, une loi créant les collectivités rurales date de 1960 ; une autre loi promulguée le 14 novembre 1983 consacre la naissance des cent et un communes. « Mais, les premiers conseils communaux ne sont élus qu'en 1995 et donnent naissance à trente-trois communes urbaines, les zones rurales étant exclues de la réforme. » (*Ibid.*, 2012, p. 32-35)

Ceci dit, au niveau de toute la région de l'Afrique de l'Ouest francophone, le talon d'Achille des réformes reste l'absence des ressources susceptibles de couvrir les responsabilités et les pouvoirs transférés aux entités décentralisées. En la matière, reconnaît un ancien responsable politique béninois, il y a « nécessité de prévoir par voie législative que l'État transfère aux communes au moins 10 % des ressources intérieures du Budget de l'État, cela [contribuerait] au renforcement de la décentralisation [...] ». » (*Échos des communes, Spécial*, 2013, p. 17)

Il faut dire que ce problème d'insuffisance des ressources est reconnu également par les instances internationales qui interviennent dans des projets de développement depuis des décennies. Les perspectives économiques de 2016 publiées conjointement par la Banque africaine de développement (BAD), le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) soutiennent que l'Afrique reste fortement dépendante des apports étrangers privés et publics. « Le niveau, malgré tout, soutenu des flux financiers, en 2016, doit beaucoup à l'augmentation des transferts des migrants et de l'aide publique au développement. » (BAD, PNUD, OCDE, *Perspectives économiques en Afrique*, 2016, p. 58)

Il paraît clair que le développement local, objectif de toutes les réformes institutionnelles est difficilement réalisable sans la présence des ressources appropriées. L'un des moyens pour s'en sortir semble être le renforcement des mécanismes de cueillette d'impôts. Ces grandes instances qui financent les projets de développement en Afrique subsaharienne avancent que les pays africains doivent « investir dans le renforcement de leurs systèmes de définition et de collecte des impôts mais également améliorer l'efficacité des dépenses et endiguer les flux financiers illicites. » (*Ibid.*, 2016, p. 81) Au niveau local, cette voie pourrait s'avérer une mine d'or à exploiter.

Le grand défi reste donc pour les communes de trouver les moyens pour combler l'écart entre les responsabilités reçues du pouvoir central et les ressources correspondantes dont elles ont besoin afin de jouer pleinement leur rôle de développeur. Cela se pose avec le plus d'acuité pour les municipalités de taille moyenne qui font l'objet de peu de recherche en études urbaines africaines. Ce qui nous amène à la formulation de notre question générale de recherche de la manière ci-après :

Dans un contexte de décentralisation où les ressources sont limitées, comment une municipalité ouest-africaine de taille moyenne, peut-elle jouer un rôle d'acteur du développement local ?

Afin de répondre à cette question centrale de recherche, cinq outils conceptuels sont mobilisés au chapitre 2. En premier lieu, nous utilisons la décentralisation. Celle-ci comme processus de réforme, a été utilisée par l'État pour restructurer le territoire national ; elle est à la base de la création de nouvelles instances infranationales. Ensuite, il s'agit de parler de la gouvernance locale. Ce concept rend compte de la montée des préoccupations à l'échelle locale et de l'idée qu'il faut s'associer aux acteurs non-gouvernementaux pour mener à bien les projets de développement à cette échelle. En troisième lieu, on abordera l'étude du concept de développement local. Celui-ci constitue l'un des objectifs de la décentralisation. Ces trois concepts se tiennent sur le plan pratique. En effet, la décentralisation, comme réforme institutionnelle a occasionné l'organisation des élections locales et l'émergence des nouvelles municipalités. Celles-ci sont appelées à réaliser le développement local de leurs territoires dans un processus de gouvernance. À ces trois concepts principaux, s'ajoutent deux autres qui éclairent des techniques dans les mains des élus locaux pour opérationnaliser des réformes. Il s'agit de la nouvelle gestion publique (NGP) et du leadership.

En ce qui concerne la nouvelle gestion publique (NGP), on peut parler d'un concept qui semble avoir inspiré certaines municipalités dans le choix des méthodes pour réformer leur administration et rendre cette dernière ouverte aux problèmes de développement. Quant au leadership, il s'agit d'un concept qui met en lumière les choix faits par des acteurs politiques et administratifs municipaux en matière par exemple de partenariat public-privé, mais aussi à travers la démonstration de leur capacité à transformer les normes et les procédures administratives locales, et à imaginer le futur pour la commune.

Ceci dit, notre recherche a l'ambition d'interroger le processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest francophone et ce, en tentant d'exposer les implications de différents acteurs à l'échelle infranationale, dans un contexte où l'État central se tient à distance. Concrètement, notre thèse souhaite contribuer à l'avancement des connaissances en études urbaines africaines ; elle aimerait décrire et comprendre les capacités d'action locale en matière de gestion municipale, de développement local et de gouvernance municipale, lesquelles capacités sont offertes par les réformes de décentralisation dans un contexte du Sud. Sur le plan scientifique, cette compréhension du local, intervenant à la suite du processus de décentralisation, vient enrichir la théorie urbaine, avec un cas d'un pays en développement ayant ses propres particularités.

Ainsi, cette thèse se fixe trois objectifs : en premier lieu, il s'agit de comprendre comment les réformes institutionnelles de décentralisation constituent pour les villes ouest-africaines de taille moyenne une occasion d'agir sur le développement local / communal. En deuxième lieu, l'objectif est de saisir comment ces municipalités assument les nouvelles compétences pour favoriser le processus de transformation, de changement ou d'amélioration des conditions sociales, économiques, culturelles et environnementales de leurs communes. Enfin en troisième lieu, il s'agit de comprendre

comment ces municipalités ouest-africaines de taille moyenne mobilisent des acteurs qui ont des ressources afin de réaliser la transformation de leurs milieux

CONCLUSION

La décentralisation, la gouvernance et le développement local apparaissent comme des thématiques qui résument largement les préoccupations des États africains au sud du Sahara, et qui continuent à être matière à débat public chez les gouvernants.

Tout au long de ce chapitre 1, nous avons tenté de parcourir pour chaque thématique, les perspectives historiques et ainsi de jeter un regard sur l'évolution de la thématique concernée dans le contexte de l'Afrique subsaharienne. Nous nous sommes également intéressés à la situation de chaque thématique en rapport avec l'État à l'échelle locale. Enfin, nous avons abordé chaque thématique en rapport avec un double enjeu que soulève sa pratique au niveau infranational. Ainsi, nous avons identifié le double enjeu de ressources et de compétences en rapport avec la thématique de décentralisation; l'enjeu de type d'acteurs et celui de modes de coordination dans le cas de la thématique de gouvernance et finalement, le double enjeu de projet de développement et de partenariat public-privé en rapport avec la thématique du développement local. Il faut dire que ces enjeux, liés aux trois thématiques dans leurs pratiques à l'échelle locale, nous conduisent à la problématique de notre étude et à notre question de recherche esquissées à la troisième section de ce chapitre 1.

Dans le cadre de cette thèse, les trois thématiques (décentralisation, gouvernance et développement local) constituent notre domaine de recherche. Au chapitre 2, nous tenterons de fournir un cadre d'analyse; la décentralisation, la gouvernance et le développement local sont nos concepts de base. Il s'agit de présenter les idées et la

compréhension des auteurs qui ont traité de ces concepts dans la littérature; et aussi d'en indiquer les dimensions qui vont nous permettre de lire la réalité sur le terrain.

CHAPITRE II

LA DÉCENTRALISATION, LA GOUVERNANCE, LE DÉVELOPPEMENT LOCAL, NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ET LEADERSHIP : NOS REPÈRES CONCEPTUELS

Les considérations faites précédemment au chapitre 1 sur le contexte dans lequel fonctionnent les villes moyennes ouest-africaines et béninoises en particulier, nous conduisent à tenter d'analyser en profondeur du point de vue théorique et analytique, les thèmes de la décentralisation, de la gouvernance et du développement local. Notre objectif est de comprendre comment les villes moyennes de l'Afrique de l'Ouest francophone, collectivités territoriales qui, à la suite des réformes institutionnelles de décentralisation, détiennent des responsabilités sans pour autant des ressources équivalentes, produisent des actions collectives avec d'autres acteurs dans un processus de gouvernance, et remplissent leur rôle d'acteurs du développement local?

Cette fois-ci, les trois thèmes de décentralisation, de gouvernance et de développement local seront abordés comme des outils conceptuels. S'y ajouteront deux autres concepts: la nouvelle gestion publique (NGP) et le leadership administratif. Ces deux derniers permettent d'interpréter des outils utilisés par les collectivités publiques lesquels outils concrétisent des tentatives d'innovation de leurs processus fonctionnels.

En fait, certaines municipalités se sont inspirées de quelques principes de la NGP pour amorcer des réformes de leurs administrations locales. Recourir à ces derniers suppose de la part de ces gouvernements locaux, un certain leadership. Ensuite, il s'agira de définir tous ces concepts, d'en ressortir d'abord les liens qui les rapprochent les uns aux autres et ensuite de choisir les dimensions opérationnelles appropriées pour notre travail (cadre opératoire).

Dans ce chapitre 2, nous entendons présenter tous les concepts que nous avons retenus. Ils sont issus de la science politique, de l'administration publique et de la sociologie de l'action publique. Considérons par exemple le cas de la décentralisation. La science politique peut l'aborder en incluant les relations de pouvoir alors que l'administration publique va l'étudier sous l'angle de l'autonomie. Il s'agit de « l'autonomie de la collectivité décentralisée. » (Troupin et al., 2010, p. 4) On fait ici allusion à l'autonomie de gestion, la capacité de gestion de l'entité décentralisée. C'est en vertu de l'autonomie de gestion que les instances décentralisées par exemple, élaborent et gèrent leurs budgets.

Dans notre travail, nous nous intéressons à l'action publique, au contexte de « l'action organisée. » (Friedberg, 1997) Nous empruntons ici les lunettes de la sociologie de l'action publique. L'action organisée est celle qui « met en prise un ensemble d'acteurs qui doivent coopérer autour d'un problème collectif. » (*Ibid.*, 1997, p. 58) Prenons un autre exemple, celui de la gouvernance. La science politique peut l'analyser de diverses manières en abordant des aspects tels que le conflit, le pouvoir, la capacité collective à agir. Il reste que dans le cadre de cette recherche, la gouvernance apparaît comme un cadre sous lequel les instances décentralisées vont travailler pour réaliser le développement local, c'est-à-dire la transformation économique et sociale de leurs territoires.

Ce que nous retenons aussi est ce qui lie les concepts les uns aux autres. Considérons l'exemple de la nouvelle gestion publique. Elle préconise la décentralisation de services publics, mais, elle entre aussi dans le normatif en formulant un certain nombre de prescriptions relatives à la manière dont cette décentralisation devrait être mise en œuvre. (Troupin et al., 2010)

Dans la même veine, on ne peut ignorer l'importance du leadership dans l'opérationnalisation de la décentralisation. Sont pertinentes à cet égard, « les notions de leadership, d'efficacité, de cohérence, de participation des parties prenantes. » (Humphreys et O'Donnell, 2007, p. 76) C'est en utilisant leur leadership que des élus à la tête des collectivités décentralisées décident par exemple, de sortir de l'orbite publique traditionnelle et de s'associer aux acteurs en dehors du gouvernement, pour réaliser des projets.

2.1 Le concept de décentralisation

La décentralisation est un concept qui traduit le processus de transfert des compétences, des responsabilités et des ressources de l'État central aux entités qui lui sont subordonnées. Ce concept est défini diversement dans la littérature; chaque auteur insiste sur telle ou telle dimension sans qu'une définition fasse l'unanimité.

2.1.1 Acceptions du concept de décentralisation

La notion de "décentralisation" n'a pas une définition sur laquelle s'accordent unanimement tous les auteurs. Sur le plan pratique, le contenu de la décentralisation varie selon le contexte étatique. Pour Piveteau (2005, p. 7), « la décentralisation traduit un transfert des compétences et des responsabilités détenues par le pouvoir central aux gouvernements infranationaux. » Ce même phénomène intervient lorsqu'il s'agit du transfert des organes du pouvoir central aux instances locales. D'autres auteurs prolongent cet entendement de la décentralisation en élargissant le spectre des acteurs. Ainsi, le transfert des compétences et des ressources s'effectue non seulement du gouvernement central aux instances publiques à l'échelle locale, mais aussi aux

communautés, aux associations, aux coopératives et aux organisations du secteur privé. (Poulin, 2004; Ribot, 1999; Ouédraogo, 2003)

Dans sa plus simple expression, la décentralisation, sur le plan politique, équivaut à « une reconnaissance » par le pouvoir central de l'existence des gouvernements locaux détenant une certaine autonomie. (Poulin, 2004; Ouédraogo, 2003) Une autre dimension politique est ajoutée par Thede (2010, p. 139), c'est celle de « l'institution d'élections locales libres » qui accompagne le transfert des compétences et des ressources à l'échelle locale. Dans ce même registre, Prud'Homme (2003) souligne le caractère ambigu du terme « décentralisation » Ce terme réfère à la fois au « système » et au « processus ». Considéré comme système, il signifie un transfert significatif des pouvoirs à l'échelle locale ; comme processus, il se présente comme un mécanisme grâce auquel « on bouge d'un système centralisé à un système décentralisé de gouvernement. » (*Ibid.*, 2003, p. 7)

En termes de typologies, même s'il existe une grande diversité de décentralisation sur le plan empirique, les définitions théoriques présentent, selon White (2011) des points communs. Pour cet auteur, la décentralisation se subdivise en trois processus, notamment la déconcentration, la délégation et la dévolution. Lemieux (2001), reprend la même classification mais y ajoute une quatrième : la décentralisation structurelle ou privatisation.

White (2011) se place du point de vue des acteurs qui réalisent les processus de décentralisation alors que Lemieux (2001) articule une vision institutionnelle et pose son regard sur les relations entre les instances impliquées dans la décentralisation. Pour sa part, Veron (2007) explique que la décentralisation peut s'analyser de trois manières. On peut la voir comme une sorte de déconcentration. Celle-ci suppose que l'on descende des fonctions de l'État central vers les instances subordonnées.

On peut aussi, en second lieu, adopter une approche plutôt « anglo-saxonne » que latine. Il s'agit alors de transférer des prérogatives de l'État au privé. Cette pratique s'apparente à la privatisation, une approche difficilement concevable pour les pays africains au Sud du Sahara compte tenu de l'échec des politiques de privatisation des années 1980 imposées par les institutions de Bretton Woods. Enfin, Veron (20007) évoque une troisième forme de décentralisation qualifiée de ''politique''. La décentralisation politique se conçoit comme le produit d'un compromis autour du partage des pouvoirs et des richesses entre le gouvernement central et les entités subordonnées.

Dans la même veine, d'autres auteurs ont leurs propres grilles de lecture de la décentralisation. Analysant les processus de décentralisation tels qu'ils sont mis en œuvre en Afrique subsaharienne, Smoke (2003) met en évidence trois dimensions de la décentralisation qui peuvent contribuer à sa réussite ou son échec : la fiscale, l'institutionnelle et la politique. La dimension fiscale est sectorielle, elle concerne les ressources dont doivent disposer les entités décentralisées. C'est le talon d'Achille des réformes africaines. La dimension institutionnelle fait allusion aux structures organisationnelles qui assurent la mise en œuvre des réformes. Il faut dire que ces structures ne sont pas toujours présentes dans la plupart des pays et l'on parle de la nécessité de concevoir des programmes de renforcement des capacités administratives. Quant à la dimension politique, elle s'interprète comme la capacité pour les gouvernements locaux de répondre aux besoins des administrés.

Le tableau qui va suivre pour conclure cette section reprend sommairement les points de vue exprimés par les différents auteurs. On peut voir que White (2011), Lemieux (2001), Prud'Homme (2003) et Verron (2007) ont la même interprétation de la décentralisation politique ou déconcentration. Celle-ci réfère à un système dans lequel

les compétences sont transférées du pouvoir central à ses entités subordonnées qui lui sont dépendantes.

Pour Smoke (2003) et Verron (2007), ce transfert des responsabilités peut se concevoir comme un processus de partage des pouvoirs entre les deux échelles du gouvernement. Le même tableau nous démontre que White (2011) et Lemieux (2001) partagent de manière similaire l'appréhension aussi bien de la décentralisation administrative ou délégation, que de la décentralisation fiscale ou dévolution. Dans les deux cas, les entités subordonnées jouissent d'une certaine autonomie (autonomie de gestion dans le cas de la délégation et autonomie fiscale dans le cas de la dévolution).

Pour Smoke (2003), ces deux formes de décentralisation (délégation et dévolution) sont essentiellement des processus ; chacun a son aspect dominant : institutionnel pour la délégation et fiscal pour la dévolution. Enfin, Lemieux (2001) et Verron (2007) discriminent ensemble un quatrième type de décentralisation qui est la structurelle ou privatisation. Le tableau 2-1 ci-dessous résume les différentes définitions avancées par ces auteurs.

TABLEAU 2 - 1 : DIMENSIONS DE LA DÉCENTRALISATION

<i>Type de décentralisation</i>	<i>Système</i>	<i>Processus</i>
Décentralisation politique ou Déconcentration	White (2011), Lemieux (2001) Prud'Homme (2003), Verron (2007)	Prud' Homme (2003) Smoke (2003)
Décentralisation administrative ou Délégation	White (2011), Lemieux (2001)	Smoke (2003)

Décentralisation fiscale ou Dévolution	White (2001), Lemieux (2001)	Smoke (2003)
Décentralisation structurelle ou Privatisation		Lemieux (2001), Verron (2007)

Il reste que les typologies sont des procédés classificatoires. Elles permettent d'élaborer un cadre de description d'un phénomène ou d'un concept, d'en réduire la complexité et ce, selon le point de vue de l'auteur. Certains auteurs ne s'attardent pas sur cette finesse d'analyse de la décentralisation. Il ne faut pas oublier que sur le plan empirique, le contenu de la décentralisation est fonction du contexte, de la culture et du système politique en place.

En définitive, la décentralisation reste un mécanisme qui consiste à « confier des pouvoirs de décision à des autorités non centrales » qui se situent dans une chaîne hiérarchique donnée. (Baguenard, 1980, p. 14). Elle répond à des nécessités pratiques notamment le traitement rapide et efficace des affaires publiques et la prise en compte des réalités locales. Tentons de cerner dans la sous-section suivante les dimensions du concept de décentralisation qui vont nous permettre de lire la réalité sur le terrain.

2.1.2 Dimensions du concept de décentralisation

Comme on l'a vu, Thede (2010, p. 139), entend par décentralisation un processus « qui implique le transfert de l'État central vers les gouvernements locaux, des responsabilités et des ressources ainsi que l'institution des élections locales ».

Partant de cette définition, nous entendrons par « décentralisation » dans le cadre de cette thèse, un processus déclenché par le gouvernement central, consistant à transférer des compétences et des ressources équivalentes aux gouvernements locaux. Ces compétences et ces ressources peuvent être explicites et donc inscrites dans les textes de lois ; elles peuvent être implicites c'est-à-dire provenir des négociations, de la mise en œuvre des textes de lois ou d'interprétations ad hoc de ces textes par les gouvernements locaux. Quant aux ressources, théoriquement équivalentes aux compétences transférées, elles peuvent être financières, matérielles et /ou humaines.

Notre définition de la décentralisation est volontairement extensive ; le but est de contenir tous les aspects qui nous semblent importants pour décrire le phénomène. Le transfert de ressources (humaines, matérielles ou financières) ne va pas de soi en pratique. C'est justement cet aspect qui constitue, selon la plupart des auteurs (Thede, 2010, Bardhan, 2002, Ouédraogo, 2003), et on l'a souligné au chapitre 1, l'une des faiblesses de la décentralisation en Afrique subsaharienne.

Comme réforme institutionnelle, la décentralisation peut requérir un certain nombre de changements au niveau de l'administration locale. Citons sans être exhaustif : la formation des agents, le recrutement, la politique de promotions, la gestion des ressources humaines etc. En l'occurrence, Vergne (2009) l'a mentionné ci-haut, les décentralisations africaines ne prévoient généralement pas le problème des ressources humaines ; celles-ci continuent à dépendre du pouvoir central.

Ceci dit, dans le cadre de notre thèse, afin d'analyser le concept de décentralisation, nous nous proposons de nous pencher sur les dimensions suivantes : compétences explicites, compétences implicites, ressources tant humaines, physiques que financières en provenance de l'État central dont une municipalité peut bénéficier. On

peut y ajouter également les ressources temporaires provenant des bailleurs de fonds internationaux. Clarifions ces dimensions.

Par compétences explicites, nous entendons les attributions déléguées aux municipalités par voie législative. Elles définissent les activités dont les municipalités, collectivités publiques sont « maitres d'ouvrage ». En revanche, les compétences implicites apparaissent comme les fruits de négociations, d'interprétations et d'application des textes de lois à l'échelle municipale.

En ce qui concerne les ressources officielles provenant de l'État central, il y a des transferts directs prévus au budget de l'État, des impôts votés par les municipalités elles-mêmes ainsi que des taxes locales traditionnelles comme la taxe foncière et la taxe sur l'habitation. D'autres ressources ad hoc proviennent des bailleurs de fonds internationaux aujourd'hui très impliqués dans les projets municipaux. La problématique des ressources humaines constitue actuellement une préoccupation des réformes de décentralisation ; la question demeure un enjeu de l'expertise interne des municipalités africaines.

Mais dans la mesure où les acteurs locaux s'associent aux autres acteurs pour produire des biens collectifs, ceci implique un nouveau mode de gouvernance locale. Tentons de cerner cette notion dans la section suivante.

2.2 Le concept de gouvernance

La gouvernance constitue l'un des concepts de base de notre cadre conceptuel. Sur le plan théorique, le nombre des écrits sur la gouvernance est quantitativement plus important au Nord qu'au Sud. Cependant, pour des raisons heuristiques, nous aurons

recours aux travaux du Nord sans omettre ceux du Sud; ce qui nous permet de comprendre le sens des mutations tant urbaines que politiques / gouvernementales en cours.

2.2.1 Acceptions du concept de gouvernance : un terme polysémique

Unanimement, tous les auteurs soutiennent que la notion de gouvernance est polysémique. Au point de vue origine, Gaudin (2002, p. 10) situe sa présence dans la langue française « par épisodes depuis le 13^{ème} siècle, [Il est alors] équivalent au mot gouvernement et au concept de gouverne » ; et deux domaines sont à l'origine de son rebondissement à l'époque moderne : l'économie d'entreprise'' et ''l'analyse de la décision publique''. La gouvernance consiste en « un style de gouvernement dans lequel les frontières entre les secteurs publics et privés et à l'intérieur de chacun de ces secteurs, tendent à s'estomper. » (Stoker, 1998, p. 19) Une analyse un peu plus articulée est fournie par Rhodes (1996) qui soutient dans un premier temps, que l'utilisation courante ne traite pas la gouvernance comme synonyme du terme « gouvernement », et dans un deuxième temps, relève six utilisations possibles de la notion de gouvernance : gouvernance comme « état minimal », « gouvernance d'entreprise », « bonne gouvernance », gouvernance comme « système socio-cybernétique », et enfin, gouvernance comme « ensemble des réseaux partagés. » (*Ibid.*, 1996, p. 652-660) ⁽¹⁷⁾

¹⁷ "Gouvernance comme état minimal" : un état réduit qui, en pratique fait la part belle aux privatisations et aux coupes dans la fonction publique. "Gouvernance d'entreprise" et Nouveau management public" : introduction des méthodes et pratiques de l'entreprise privée dans le secteur public. "Bonne gouvernance" : mode de prédilection de la Banque mondiale pour les pays en développement qui suppose entre autres une justice indépendante, un système public efficace, les réformes de décentralisation, une presse libre etc. "Gouvernance comme un système socio-cybernétique" : un système qui suppose une multiplicité d'acteurs spécifiques, interdépendants et ayant des objectifs partagés. " Gouvernance comme un ensemble des réseaux partagés" : il s'agit des réseaux d'acteurs publics, des réseaux d'acteurs privés et ceux du secteur associatif.

Mais, un certain nombre d'acceptions et utilisations de la notion de gouvernance renvoient à l'idée d'un État réduit, simple acteur parmi tant d'autres. On compte les acteurs du secteur public traditionnel, il y a aussi les autres qui dorénavant ont leur mot à dire dans le processus décisionnel public. Que devient dès lors l'État dans cet environnement ? Il lui est reconnu un rôle « moins de commander que de coordonner et orienter (l'État accompagnateur). » (Poirier et Andrew, 2004, p. 43) Dans le même registre, Jouve et Lefèvre (1999, p. 835) partagent cette idée de « partenariat entre institutions publiques, acteurs privés et acteurs de l'univers associatif dans la production des projets collectifs. » Ces auteurs saluent eux aussi cette alliance qui ne contient plus des rapports de domination, des relations autoritaires. Prennent de l'envergure ces « nouveaux modes de coordination verticale et horizontales de l'action publique. » (Poirier et Andrew, 2004, p. 43)

Une note critique s'exprime dans les propos de Chevalier (2003). Certes, à l'instar de Stoker (1998), Rhodes (1996), Jouve et Lefèvre (1999), Poirier et Andrew (2004), il admet que « l'État n'est plus seul maître à bord » et que « les solutions consensuelles » ont désormais préséance sur les formules hiérarchiques et autoritaires, mais Chevalier (2003) dénonce le caractère idéologique de la notion de gouvernance. Selon lui, derrière cette notion se cache « l'idéologie néo-libérale. » ⁽¹⁸⁾ Une autre observation critique est formulée par Poirier et Andrew (2004, p. 43). Ces deux auteurs parlent des contradictions, des ambivalences qui traversent la notion de gouvernance et qui selon

¹⁸Pour Chevalier (2003 :205-206), l'idéologie néo-libérale se cache derrière la gouvernance. Trois formules, venant toutes trois d'Outre-Atlantique, témoignent de l'emprise de cette nouvelle logique : la *Corporate Governance* (la gouvernance d'entreprise) ; la *Good Governance* (La bonne gouvernance) ; la *Global Governance* (la gouvernance globale), et le lancement en 1995 de la revue *Gouvernance Globale*. « Par-delà leur diversité apparente, toutes ces initiatives sont sous-tendues par un ensemble de représentations, formant une véritable idéologie, que l'on trouve à l'arrière-plan du discours politique actuel de la gouvernance : l'image d'un monde apaisé, réconcilié, par la résorption des conflits et l'éradication des antagonismes irréductibles; l'effacement du pouvoir, les choix collectifs n'étant plus affaire de politique mais de technique; la banalisation de l'État, qui ne serait plus qu'un acteur parmi d'autres; la croyance en la possibilité d'une autorégulation des groupes sociaux; la possibilité d'un accord collectif sur certaines règles du jeu, etc. [...] ».

eux « révèlent des écarts parfois importants entre la théorie ou les intentions initiales et les actions concrètes sur le terrain des affaires urbaines. » (*Ibid.*, 2004, p.43) ⁽¹⁹⁾

En dépit des critiques, deux phénomènes, constatent Jacquier (2008 : 2) et Ascher (2010 : 269), semblent fonder le succès de la notion de gouvernance et notamment : le retrait et « la mort de l'État » d'une part, et d'autre part, « la montée en puissance des collectivités locales », ce qui justifie le concept de « gouvernance urbaine. » À en croire Ascher (2010), l'avenir des villes passe par leur capacité à concevoir « une gouvernance urbaine » entendue comme « une agrégation d'acteurs venant de divers horizons afin de mettre en œuvre des choix collectifs. » (*Ibid.*, 2010, p.269) C'est ainsi que l'on passe du « gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. » (Le Galès, 1995, p. 59) Pour Le Galès (1995), la gouvernance ne s'insère pas dans le schéma traditionnel de la gestion publique centralisée. À partir de maintenant, l'autorité de l'État se trouve fragmentée, diluée par la présence de plusieurs acteurs ; l'État n'a simplement pas le monopole de l'action publique. Dans le cas particulier des villes françaises où l'inclusion des acteurs non-étatiques n'est plus une hérésie, il semble « légitime » pour des raisons heuristiques d'analyser les politiques urbaines en manipulant des outils qui valorisent les interactions horizontales, en l'occurrence l'approche des régimes urbains à en croire (Pinson, 2010). En effet, cet auteur soutient que :

L'approche en termes de régimes postule que les relations horizontales, autrement dit les conflits, coopérations et logiques d'alliance qui se nouent entre acteurs, groupes et organisations présents dans la ville peuvent être autant voire

¹⁹Pour Poirier et Andrew (2004, p. 43), ces ambivalences, qui ne sont pas exclusives les unes des autres, mais s'imbriquent plutôt les unes dans les autres, sont de six ordres et concernent: les référents discursifs et les mécanismes institutionnels; les intérêts privés, les intérêts particuliers et l'intérêt général; le résident d'une ville considéré comme consommateur ou citoyen; l'expression des différences et la recherche du consensus; les temporalités des différents acteurs politiques; les référents discursifs et les relations intergouvernementales.

davantage explicatifs des processus et dispositifs de gouvernance urbaine. (*Ibid.*, p. 2010, p. 12)

Ceci dit, un certain nombre d'auteurs avancent d'autres perspectives. L'idée est qu'on ne peut évacuer la notion de pouvoir dans la gouvernance. Concrètement, beaucoup d'attributs discriminent les acteurs (niveau d'éducation, compétences, ressources, statut, milieu, etc.), et il y a lieu de penser que les interactions ne se font pas sans un problème de pouvoir. Cernons sommairement les idées de quelques auteurs sur cet aspect. Linda Cardinal et Caroline Andrew (1999) commencent par la définition de la notion de gouvernance.

En effet, la gouvernance signifie la capacité à coordonner et à agir; elle suppose la coordination efficace lorsque le pouvoir, la connaissance, les ressources ne sont plus entre les mains d'un seul acteur au sommet, mais se trouvent distribués horizontalement et verticalement. (Cardinal et Andrew, 1999) À en croire ces deux auteures, la gouvernance se révèle une « technique de résolution de problèmes » manipulée originellement par les praticiens de la gestion des organisations, les spécialistes des sciences administratives et ceux de la sociologie urbaine. Elle est aujourd'hui utilisée comme un instrument dans la critique de l'État. Mais, pour résoudre des problèmes, la dimension « influence » comprise comme « pouvoir de » et « pouvoir sur », intervient.

Pour sa part, Paquet (1999) va à l'origine de ce pouvoir en distinguant ce que contiennent les deux termes gouverner et gouvernabilité qui sont proches du terme « gouvernance ». Selon Paquet (1999, p. 9), « ces deux termes (gouverner et gouvernance) contiennent l'aspect de pouvoir, d'influence. »⁽²⁰⁾ À y regarder de près, « gouverner » renvoie à toutes les activités amorcées par des agents et des groupes

²⁰ Stone l'évoque déjà depuis 1989 lorsqu'il parle de l'architecture officielle qui fait le régime urbain d'une ville comme Atlanta (Stone, 1989, p. 3).

sociaux. Ces activités constituent « des efforts ciblés en vue d'influencer, orienter, contrôler des aspects particuliers d'un système ou d'une organisation. » Quant au terme « gouvernance », le même auteur y voit « des patterns », des effets voulus ou non, ou encore prévus ou non, qui sont cependant générés par le mixage de toutes les activités de divers acteurs. En fait, pour cet auteur, « il s'agit d'un ordre caractérisé par une logique dominante. » (*Ibid.*, 1999, p. 10)

C'est qu'il convient de considérer c'est que les différents acteurs agissent dans le sens de leurs intérêts; chacun va tirer le drap de son côté pour influencer l'organisation ou le système. Aucun acteur n'a la capacité à lui seul de dominer la scène car chacun travaille pour ses propres intérêts. En ce qui concerne la « gouvernabilité » - terme introduit par Michel Foucault-, le même auteur la comprend comme « la capacité d'assurer l'arrimage, l'agencement toujours non définitif, entre les besoins de coordination et de gouvernance, engendrés par le contexte en changement. » (*Ibid.*, 1999, p. 10)

Dans l'entendement de Paquet (1999), la gouvernance adopte un parcours évolutif et constitue un « mécanisme d'apprentissage collectif ». L'auteur minimise la portée du pouvoir que détiendrait un acteur ou un groupe d'acteur donné. On n'est plus dans un scénario où tel ou tel autre acteur, du haut de son perchoir, « gouverne », intervient unilatéralement ; les schèmes d'action sont plutôt horizontaux. Un acteur peut, certes, tenter d'agir sur la gouvernance pour privilégier ses intérêts, altérer la « logique de domination », les « règles du jeu », « les droits et responsabilités » des autres acteurs, « mais la gouvernance est complexe et la gouvernabilité n'est plus assurée. » (*Ibid.*, 1999, p. 10) D'autres auteurs n'adoptent pas cette lecture du pouvoir dans l'analyse de la gouvernance.

En effet, la gouvernance reste fondée sur l'interaction d'acteurs de divers horizons, ayant des intérêts et des mobiles divers. Il reste un mode de pouvoir qui suppose des acteurs en situation de concurrence, de confrontation, un environnement où chaque acteur cherche à atteindre une position dominante par rapport aux autres. Letourneau (1999) l'exprime mieux en soutenant que :

La gouvernance n'est pas d'abord l'élaboration d'un rapport technique ou stratégique des hommes aux hommes et aux choses, c'est un mode de pouvoir renvoyant à des acteurs en situation de concurrence, parfois de confrontation, pour l'accès à des ressources plus ou moins rares, y compris du capital symbolique. On peut bien espérer que les synergies créées profitent au plus grand nombre, voire à tout le monde, la réalité, au chapitre de la distribution, est souvent contraire aux anticipations. (*Ibidem.*, 1999, p. 52)

Dans la même veine, Luc Juillet (1999) construit sa contribution en tant que politologue et s'intéresse à la place occupée par le pouvoir et la politique dans la gouvernance. Selon cet auteur, on ne peut pas évacuer le rôle du pouvoir dans la formation et l'opérationnalisation des processus de gouvernance. Les normes instituées par la gouvernance ne sont pas neutres, elles sont susceptibles d'être déterminées par « les comportements politiques et les relations de pouvoir. » (*Juillet*, 1999, p. 112-113)

Sur un registre différent, Lenoble (2004) explique le pourquoi du recours à la notion de gouvernance sur le plan de la recherche. Selon cet auteur, la recherche contemporaine en sciences sociales est à la quête de dispositifs de régulation de l'action collective susceptible de répondre de manière suffisamment satisfaisante aux contraintes de l'intérêt public. Comme on peut le lire en filigrane, la notion de gouvernance vient remplacer celle de la "régulation" jadis utilisée en économie et en science politique, et celle de "gouvernement" qui était alors d'usage en droit et en philosophie politique.

Pour Lenoble (2004), ce choix du terme de gouvernance à la place de celui de régulation part d'un constat. En effet, on s'est aperçu que ni les formes traditionnelles de contrôle hiérarchique, ni non plus la forme d'autorégulation basée sur le seul recours au mécanisme du marché ⁽²¹⁾ ne suffisent pour mieux appréhender les questions relatives à la régulation ou aux pratiques collectives.

D'autres auteurs découvrent qu'au cours de vingt dernières années ou plus, il y a eu un intérêt croissant envers les contributions potentielles provenant de nouvelles formes de gouvernance. La plupart des systèmes sociaux spécialisés tels que l'économie, le système juridique, le système politique et tant d'autres ont adopté le concept de gouvernance. Cet engouement se reflète bien dans l'augmentation des ambiguïtés du sens du concept. Ainsi, selon Jessop (2003), par gouvernance, il convient d'entendre :

L'auto-organisation réflexive d'acteurs indépendants engagés dans de complexes relations d'interdépendance réciproque. Cette auto-organisation est basée sur un dialogue continue et un partage de ressources afin de développer de projets communs mutuellement bénéfiques et pour gérer les contradictions et les dilemmes inévitablement présents dans de telles situations. (*Ibid.*, 2003, p. 1-2)

Cette définition contient clairement des aspects normatifs qui caractérisent le modèle de coordination, les acteurs impliqués dans le processus et leurs relations les uns aux autres. La gouvernance pour cet auteur est indubitablement un « mécanisme de coordination de l'interdépendance réciproque. » Le recours à cette organisation autoréflexive est dû non seulement à l'échec du marché et de l'État, mais aussi à la complexité de l'univers social contemporain (*Ibidem*.p.10).

²¹ Pour Lenoble (2004, p. 1), les formes traditionnelles de contrôle hiérarchique s'assimilent au "command-and-control régulation". En revanche, la forme d'autorégulation fondée sur le seul recours au mécanisme du marché équivaut à la coordination de l'action collective par le seul agrégat concurrentiel des préférences individuelles.

Mais, Jessop (2003) prévient : la gouvernance réflexive peut aussi mener à un échec. Et les solutions ne manquent pas. En effet, on pourrait faire face à cette fatalité de l'échec. On pourrait par exemple, procéder par étape en partant « des ajustements progressifs à petite échelle » ; en passant par « des processus d'apprentissage par essai et erreur » ; et arriver aux tentatives gigantesques de profondes révisions constitutionnelles et institutionnelles. « En effet, sans l'apprentissage et l'oubli, l'ordre social tel qu'il est, serait impossible. » (*Ibid.*, 2003, p. 10)

Ceci dit, la gouvernance signifie que l'on n'est plus dans un monde hiérarchique; on est plutôt dans un univers où les structures sont éclatées. Le terme classique de gouvernement ne peut plus à lui seul expliquer cette situation dans laquelle « des acteurs se rattachent à des espaces différents (public/privé/associatif), à des secteurs qui ne [sont] pas identiques ou à des niveaux territoriaux distincts (local, intercommunal, régional, national). » (Simoulin, 2007, p. 17) Pour cet auteur, la notion qui rend compte de cette complexité, de cette interdépendance entre individus ou groupes qui interviennent dans la production des biens collectifs est la notion de « gouvernance territoriale » ou pour nous dans cette étude « gouvernance locale ».

En effet, à en croire Simoulin (2007), la notion de gouvernance territoriale / locale prend pour acquis que les acteurs sont armés différemment en termes de niveau d'éducation, de compétences, d'espace d'action et de ressources. Aujourd'hui, force est de constater que : « non seulement les acteurs locaux sont de plus en plus à même de développer et de mettre en œuvre des stratégies, mais ils doivent le faire dans un environnement toujours complexe et où il leur faut toujours de leurs inter-actants et des intérêts et stratégies propres de ceux-ci [...]. » *Ibid.*, 2007, p. 17-18)

Examinons à présent brièvement comment s'expérimente la gouvernance locale à l'échelle locale en Afrique subsaharienne. La section évoque la notion de coproduction

des politiques publiques municipales qui émerge dans le cadre de la gouvernance locale dans cette région.

2.2.2 Dimensions du concept de gouvernance

Les aspects différents du concept de gouvernance qui semblent refléter les réalités du contexte de l'échelle locale dans les pays de l'Afrique subsaharienne, se retrouvent dans la gouvernance locale. En effet, la gouvernance locale / territoriale « renvoie à celle du développement local et se situe dans le contexte historique de l'implication croissante des acteurs locaux-privés, publics, associatifs- dans les dynamiques de développement. » (Leloup et al., 2003, p. 322) Ces auteurs ajoutent dans cette gouvernance locale, des "vertus d'imagination", des vertus "d'organisation et de coordination des acteurs locaux" prennent de l'importance.

Ainsi entendue, la gouvernance locale souligne le caractère local du processus. Elle constitue une forme de « coordination entre acteurs de statut divers, visant à piloter ou à orienter le développement des territoires. » (Bertrand et Moquay, 2004, p. 78) Elle amène la création de « nouveaux lieux de concertation, de nouvelles techniques d'action et de discussion. » (*Ibid.*, 2004, p. 330)

Dans la recension des écrits parcourus dans les deux sous-sections précédentes, plusieurs auteurs ont diversement défini la gouvernance locale ou territoriale pour reprendre le terme qu'utilise Simoulin (2007). Afin d'opérationnaliser ce concept, nous retenons comme référence l'appréhension qui a faite par les auteurs qui se sont rapprochés empiriquement du contexte africain au Sud du Sahara. En effet, Dubresson et Jaglin (2005, p. 338-339), s'inspirant de leurs travaux de terrain en Afrique, voient dans la gouvernance « l'ensemble des processus de coordination d'acteurs, groupes

sociaux et institutions visant la réalisation de projets urbains collectivement négociés [...]. »

Partant de cette acception de la gouvernance locale qui tient compte des réalités africaines, nous définirons ce concept, dans le cadre de ce projet de recherche, comme un processus de gestion, piloté par les acteurs publics, à l'échelle municipale, qui réunit les acteurs locaux dont les détenteurs des ressources, les détenteurs des pouvoirs informels, les représentants locaux du gouvernement central ainsi que ceux des bailleurs de fonds internationaux. Ces acteurs interviennent aux différents niveaux de l'action publique : ils agissent au niveau de la prise d'initiative, au niveau de la recherche des ressources ou des détenteurs de ressources, et enfin, ces acteurs agissent au niveau du développement des projets et programmes conformément aux planifications municipales.

Ainsi comprise, la gouvernance locale se révèle un concept multidimensionnel. On peut, en effet, l'appréhender en termes inter-scalaire ; ce qui renvoie à diverses échelles d'actions qui ont un impact sur cette gouvernance : échelle nationale, échelle infranationale ou municipale. La gouvernance peut aussi être analysée par rapport aux modes de participation, aux modes de coordination informels (réseaux) ou formels (instances administratives, comités, syndicats, etc.). On peut également l'étudier en termes de types d'acteurs (propriétaires, entrepreneurs, ONG, bailleurs de fonds internationaux, autorités déconcentrées, chefs de quartiers ou chefs de villages). Une autre façon d'aborder la gouvernance locale est de la voir en termes de temps d'apprentissage, c'est-à-dire le temps pris par les acteurs pour maîtriser la dynamique de groupe et développer des savoirs. Enfin, une autre manière encore d'analyser la gouvernance locale serait de la concevoir en termes de projets communs (de nature économique, culturelle, environnementale, etc.).

Cependant, dans le cadre de cette thèse, nous tenterons d'analyser quelques dimensions qui semblent utiles pour comprendre comment se réalise la gouvernance locale dans une municipalité ouest-africaine et en particulier, l'exercice sera de voir comment les différents acteurs élaborent des projets, interviennent dans les réformes municipales et enfin, coordonnent leurs actions. Ainsi, sans pour autant exclure les autres dimensions qui pourraient être utiles, nous nous intéresserons aux modes de coordination tant formels qu'informels mis en place à l'échelle municipale, aux types d'acteurs intervenant dans des projets de la ville, aux différents projets conçus par la commune et ses partenaires, et aux ressources mobilisées. Ajoutons que l'on parle aussi de participation lorsque l'on traite de la gouvernance.

En Afrique subsaharienne, la participation est inscrite dans la loi, mais entre l'inscription du législateur et la pratique, il y a un énorme écart. Plusieurs facteurs font que les collectivités décentralisées ne se voient pas contraintes d'impliquer les populations dans les processus décisionnels et ce notamment, le contexte culturel, l'analphabétisme, le manque d'intérêt des populations, le niveau de formation, le manque d'expertise. Dans notre thèse, nous ne traiterons pas de la gouvernance participative. Au chapitre 1, nous avons vu que la décentralisation a été envisagée dans le but de favoriser le développement à l'échelle locale, abordons donc cette question qui, *in fine*, semble justifier le travail de gestion interne de modernisation fait au niveau municipal dans la plupart des pays africains au Sud du Sahara. C'est l'objet de la prochaine section de notre cadre conceptuel.

2.3 Le concept de développement local

Le concept de développement local, à l'instar du concept de décentralisation et celui de gouvernance, n'a pas de définition qui fait consensus parmi les auteurs. Chaque auteur y va de son propre angle et tire le drap du côté de son domaine de recherche.

2.3.1 Acceptions du concept de développement local

Selon Demazière (2000), le concept de développement local est mis en exergue dans les années 1960 pour traduire une préoccupation majeure, celle de permettre aux “ régions rurales ” en retard, de rejoindre le peloton des « régions prospères », il faut leur faire bénéficier des infrastructures et de l’implantation de grosses industries. C’est la philosophie de « l’industrie industrialisante » qui était en vogue tant au Nord qu’au Sud dans les années 1960 et 1970 ⁽²²⁾. Mais, des économistes notamment Friedman et Weaver (1979), Stöhr et Taylor (1981), récusent cependant cette vision. En effet, selon eux, du local peuvent émerger des processus de production et de transformation; il peut en sortir l’accumulation des ressources et le développement des capacités innovatrices sans intervention extérieure.

Pour Friedman et Weaver (1979), il faut sortir du modèle traditionnel de l’économie et introduire ce qu’il appelle “ agropolitan approach ”. Il s’agit d’une approche qui promeut une stratégie de développement local axée sur les besoins fondamentaux de la population. Cette stratégie s’applique dans un cadre spécifique, celui des sociétés agraires densément peuplées ou des sociétés caractérisées par des taux élevés d’augmentation de la population, une industrialisation circonscrite à l’espace urbain et des inégalités croissantes. C’est le cas en Asie et dans certaines régions africaines. (Friedmann et Weaver, 1979)

Ceci dit, pour Stöhr et Taylor (1981), ce développement basé sur la dimension territoriale peut être conçu suivant deux modèles soutenus dans les années 1970 : le modèle de développement descendant et le modèle de développement ascendant. Dans

²² Le terme « industrie industrialisante » a été proposé par certains économistes dont François Perroux. Il signifie que pour un pays, la présence de certaines branches industrielles telles que la métallurgie, peut donner naissance à d’autres activités industrielles et donc, favoriser des phénomènes d’industrialisation.

le premier modèle, le moteur du développement est constitué par la demande extérieure et l'innovation ; le développement part d'un secteur ou d'une région pour entraîner d'autres secteurs et pousser d'autres régions. En revanche, dans le modèle de développement ascendant ou développement par le bas, l'idée est de s'appuyer sur ses propres ressources et répondre aux besoins locaux (*Ibidem*, 1981, p. 1) L'objectif poursuivi dans les deux modèles pour Stöhr et Taylor (1981), est de « réduire les inégalités dans les revenus et les niveaux de vie entre les différentes couches de la population et entre les différents territoires. » (*Ibidem*)

Ce qu'il convient d'ajouter c'est que dans les économies du Nord, le développement local est un champ scientifique en pleine évolution qui « devrait se distinguer de la croissance économique. » Selon Blakely et Leigh (2010, p. 76), cette distinction n'a jamais été historiquement faite. D'autre part, ces deux auteurs pensent que l'on ne devrait pas avoir une approche dogmatique du développement local qui consiste à penser que « l'expansion des entreprises et la création d'emplois va entraîner le bien-être de l'économie locale (*Ibidem.*, p. 98). En effet, dans l'entendement de Blakely et Leigh (2010), il importe de changer de vision économique du développement local. Dit autrement, aux référents traditionnels (expansion d'entreprises, création d'emplois), s'ajoutent d'autres (utilisation complète des ressources tant humaines que naturelles) qui permettent de jeter les bases solides pour un développement durable.

En Amérique du Nord, et en particulier au Québec, cette vision de développement local est souvent traduite par l'expression de « développement économique communautaire ». Il s'agit selon Comeau et Favreau (1999), d'une approche globale qui vise la revitalisation économico-sociale des collectivités locales et qui comprend quatre dimensions : une dimension économique, une dimension locale, une dimension sociale et politique et enfin une dimension communautaire. Par dimension économique, les deux auteurs entendent la présence des activités aussi bien de production que celles

de vente de biens et services. La dimension locale cherche à valoriser les ressources locales dans une approche de partenariat qui inclue les acteurs locaux. La dimension sociale et politique réfère à la revitalisation économique-sociale d'un territoire en termes d'emploi, de logement, de formation, et aussi, aux efforts d'appropriation par les locaux du devenir économique et social de leur milieu. Enfin, les deux auteurs mentionnent la dimension communautaire. Il s'agit de considérer que dans cette approche globale de revitalisation économique et sociale des collectivités locales, les communautés constituent le point de départ et le point d'arrivée. Dit autrement, les dimensions sont déclinées en partant de besoins des communautés tant au départ qu'à la fin. (Comeau et Favreau, 1999)

Au point de vue définition, il n'existe pas de définition du concept de développement local qui soit précise et qui ferait consensus. Pour certains auteurs, ce terme permet de porter attention à la question du choix entre « développement par le haut » et « développement par le bas ». En effet, la question est de savoir si l'on doit continuer à parler des « pôles de croissance » et de « pôles de développement » avec l'idée que le développement de ces pôles va avoir un effet d'entraînement sur les autres régions ou les autres secteurs. Ou alors, il faudrait mettre l'accent sur les initiatives locales et les potentiels locaux et ainsi traiter du développement « par le bas », « autocentré », « endogène » ou encore « développement agropolitain. » (Planque, 1984, p. 98) Sur le plan pratique, dans le contexte du Nord, le rôle des autorités locales comme acteurs du développement économique est largement reconnu par le pouvoir central (Prévost, 1993). Dans les pays du Sud, et en particulier en Afrique subsaharienne, ce rôle commence à prendre de l'importance ; les textes légaux dans la plupart des pays reconnaissent aux autorités locales, un rôle de premier plan dans la promotion du développement de leurs territoires.

Cependant, Prévost (1993) rappelle qu'une distinction est à établir entre l'échelle nationale et l'échelle locale. La première – l'échelle nationale- s'avère « stratégique » en ce sens que cette échelle élabore des politiques nationales, construit des indicateurs de performance et fait des prévisions. En revanche, au niveau local, l'approche est personnalisée et l'on parle en termes de leadership, d'institutions, de groupes et des communautés. Dès lors, le développement local s'entend comme un processus qui doit être organisé, animé par des acteurs, des intervenants décidés et motivés qui le conçoivent et s'en approprient. (Pecqueur, 2000)

Dans la même veine, Vachon (1993) souligne que la poursuite effrénée de « l'efficacité et le rendement » a mis à l'écart des collectivités et des communautés entières. Il importe dès lors de penser à une autre manière de voir le développement local. Il ne s'agit pas d'un modèle de développement, mais « un processus conçu par des gens qui en sont à la fois acteurs et bénéficiaires et appartient à un groupe donné. » (*Ibid.*, p. 92-93) C'est ce que souligne aussi Pecqueur (2000, p. 14), lorsqu'il ajoute que le développement local ne se réduit pas à la « seule valorisation des biens et des services marchands » ; il n'est pas un « processus localiste ». Il utilise les ressources tant endogènes qu'exogènes et développe des stratégies d'adaptation aux contraintes extérieures.

Similairement, Aydalot (1984) précise que « c'est dans le cadre local, par la mise en valeur des ressources locales et avec la population que le développement pourra réellement répondre aux besoins de la population. » (*Ibidem*, 1984, p. 103) On souligne l'importance des ressources locales, mais aussi en même temps, celle des acteurs locaux porteurs de projets de développement sans oublier la population du milieu. Tremblay et *al.* (2009) présentent la même approche dans le cadre du développement social et communautaire au Québec- contexte différent de celui de l'Afrique

subsaharienne; seule la dimension communautaire du développement nous intéresse ici-.

Ces auteurs soutiennent que le développement social et communautaire est un concept qui fait prévaloir des formes de production de la richesse à l'échelle locale qui utilisent « des modalités associatives [...] en mobilisant des ressources liées au capital socio-territorial de la collectivité locale. » (*Ibidem*, 2009, p. 15) Terminons avec Pecqueur (2000) pour dire que ce sont justement ces stratégies développées par les acteurs, qui enclenchent le développement local. Cernons à présent les différents aspects de ce concept de développement local.

2.3.2 Dimensions du concept de développement local

Comme on l'a vu précédemment, le terme de « développement local », couvre une approche de l'action publique qui s'oppose à celle qui a toujours prévalu jusqu'alors, qui est une démarche par le haut, initiée par les instances nationales et subie par l'échelle locale. Le développement local est ainsi dans ce sens « le développement par le bas », « le développement endogène, autocentré. » (Jean, 1989, p. 2) Mais, de manière articulée, le développement local est aussi entendu comme « une entreprise collective des forces du secteur privé, du secteur public et de l'économie sociale qui se mettent ensemble pour tirer profit du potentiel physique, économique, social, culturel et environnemental de leur milieu. » (Sanogo, 2004, p. 227)

Partant de ces deux conceptions du développement local, nous le définirons dans le cadre de ce projet de recherche, comme un processus de transformation, de changement ou d'amélioration des conditions de la population et donc des citoyennes et citoyens de la municipalité sur le plan social, économique, culturel ou environnemental, initié

localement. Ce processus peut être rendu possible grâce aux ressources tant endogènes qu'exogènes. Enfin, ce processus peut être coordonné par l'élite municipale (élus et gestionnaires publics) en association avec les acteurs non-étatiques locaux et extérieurs ; il peut aussi avoir lieu à l'initiative d'autres acteurs locaux. Le fait que des acteurs se mettent ensemble pour augmenter leur capacité collective d'action rapproche le développement local, comme projet, de la gouvernance comme processus.

Ainsi compris, le développement local est, à l'instar des deux autres concepts définis ci-haut, multidimensionnel. Il peut être opérationnalisé suivant plusieurs angles. On peut l'étudier comme projet, c'est-à-dire un programme conçu par les acteurs pour transformer leur milieu; on peut le décortiquer en partant de l'initiative prise en vue de réaliser le changement social, économique, culturel ou environnemental.

Dans la même veine, le concept de développement local peut également s'analyser à partir des acteurs qui se mobilisent pour le réaliser ou encore l'appréhender en considérant les ressources accumulées pour démarrer des projets. Pour notre projet de recherche, nous analyserons les dimensions suivantes : la dimension initiative de changement introduit sur le plan social, économique, culturel ou environnemental ; la dimension type d'acteurs et enfin la dimension ressources mobilisées.

Mais comme mentionné à la fin du chapitre 1, si la décentralisation, la gouvernance et le développement local constituent nos concepts de base, la nouvelle gestion publique et le leadership administratif s'ajoutent à ce cadre d'analyse. Ces deux concepts permettent d'interpréter des moyens utilisés par les acteurs pour transformer leur milieu. Ils sont donc utiles pour notre analyse et eux aussi permettent de lire la réalité de l'environnement municipal, notre terrain d'étude.

Voyons dans les deux sections qui suivent comment ces deux concepts (nouvelle gestion publique et leadership administratif) sont abordés par des auteurs.

2.4 Le concept de nouvelle gestion publique (NGP)

La nouvelle gestion publique (NGP) est un concept qui renvoie à un modèle de gestion auquel les autorités des instances décentralisées semblent recourir dans le but d'innover et d'adapter leurs administrations locales aux nouveaux enjeux que pose le développement.

2.4.1 Acceptions du concept de nouvelle gestion publique (NGP)

Pour certains auteurs, l'avènement de la NGP amène une nouveauté non négligeable : le langage, jusque-là, appartenant au secteur privé, fait irruption dans le secteur public. Des termes comme flexibilité, efficacité, performance, résultats, reddition de comptes, compétition, évaluation, client, proximité et tant d'autres font désormais partie du vocabulaire de l'administration publique. Il faut dire qu'un modèle d'administration axé sur la NGP permet de séparer le politique de l'administratif. Pour Amar et Berthier (2006), « la conception décentralisée issue de la NGP permet aux structures administratives de gagner en autonomie, en flexibilité et en réactivité. Le partage des responsabilités gagne également en clarté. » (*Ibidem.*, p. 3)

La nouvelle gestion publique (NGP) a eu de l'influence sur les pratiques de gestion publique dans les pays qui l'ont adoptée comme réforme de leurs fonctions administratives. Pour Samaratunge et al., (2008, p. 28), le terme « nouvelle gestion publique » (NGP) / « nouveau management public » (NMP) désigne « un vaste éventail de réformes administratives qui se fondent sur l'idée qu'introduire les méthodes de gestion, jusque-là appliquées dans le secteur privé, adopter les mécanismes de marché rendent efficace le secteur public. » Ce que l'on recherche, c'est finalement, la

performance de l'administration publique. En principe, les usagers, clients du service public jugent l'État et l'évaluent de plusieurs manières. Le test le plus fréquent, semble-t-il, est d'une part, l'évaluation de la manière dont l'administration publique exerce ses tâches au quotidien et d'autre part, l'évaluation des avantages que les usagers tirent des activités administratives et réglementaires. En fait, l'administration publique a toujours voulu offrir des résultats. Ce qui est nouveau, ce sont « les contraintes budgétaires qui font que l'État est obligé de faire mieux, avoir de meilleurs résultats avec le peu des moyens à sa disposition. » (OCDE, Public Sector Modernization, 2004, p. 2)

Les pays africains au sud du Sahara traitent avec ceux du Nord dans le cadre de coopération tant bilatérale que multilatérale. Les réformes des administrations du Nord influencent celles du Sud. Dans tous ces contextes, on a pensé qu'améliorer la performance de l'administration publique passe par l'adoption d'une nouvelle vision du rôle du secteur public et du rapport entre le gouvernement et le citoyen. Cette approche identifie les citoyens comme « des clients » du service public ; et le service rendu est mesuré en termes de performance qui inclut deux dimensions : « la qualité de service et la satisfaction des clients. » (*Ibid.*, 2004, p. 2)

Mais certains auteurs pensent que les réformes de la nouvelle gestion publique ne peuvent avoir lieu dans tous les cadres institutionnels et légaux. En effet, les exigences de la NGP supposent l'existence d'un certain nombre d'atouts notamment une administration capable de s'approprier les réformes et des institutions qui ont fait leurs preuves en matière de gestion publique et d'organisation. À en croire Pollitt (1995), tous les pays n'ont pas la même trajectoire administrative, ni la même histoire en termes de service public. ⁽²³⁾

²³ Pour cet auteur huit éléments caractérisent la NGP : « la réduction des coûts, le plafonnement des budgets et la recherche d'une plus grande transparence dans l'attribution des ressources; 2) le démantèlement des organisations bureaucratiques traditionnelles et leur transformation en organismes distincts (agences de cadres, centres de responsabilités, etc.); 3) la décentralisation des pouvoirs de

Quant à Borins (1995), il estime que la NGP n'est pas à considérer comme « une grande réforme simpliste, mais plutôt comme une ré-conceptualisation normative de l'administration publique » Les composantes que proposent la NGP sont les suivantes ⁽²⁴⁾ :

- (1) Offrir des services de qualité qui répondent aux besoins de citoyens; (2) accroître l'autonomie des gestionnaires publics et en particulier, de ceux qui travaillent dans les organismes centraux de contrôle; (3) évaluer et récompenser les organismes et les individus selon l'atteinte des cibles de performance; (4) rendre disponibles les ressources tant humaines que technologiques dont les gestionnaires ont besoin pour bien faire leur travail et, (5) reconnaître les mérites de la concurrence, garder une ouverture d'esprit relativement à l'idée que certaines activités pourraient être mieux accomplies par le secteur privé. (Borins, 1995, p. 122)

Dans la même veine, ce que la NGP tente de faire est de pousser l'État à « s'interroger sur son rôle », à « se questionner en profondeur sur ses missions régaliennes. » Cet examen critique peut lui permettre de « se prononcer sur celles qu'il doit assumer ; celles qu'il est préférable de déléguer et aussi celles qu'il peut organiser en partenariat avec le privé. » (Amar et Bertrand, 2006, p. 4)

gestion au sein des organismes publics (hiérarchies plates); 4) la séparation de la fonction "prestation" de services de la fonction "acquisition"; 5) la mise en place des mécanismes du marché et de quasi-marché; 6) l'exigence pour le personnel public de poursuivre des objectifs de rendement, de tenir compte des indicateurs et des objectifs de résultat (gestion de rendement); 7) en matière d'emploi, l'introduction de contrats à durée déterminée, de la rémunération axée sur la productivité, et de la détermination des salaires et de conditions d'embauche par rapport au contexte local; et enfin, 8) l'importance de l'accent sur la qualité du service, la normalisation et la capacité à répondre efficacement aux besoins des clients. » (Pollitt, 1995, p. 134)

²⁴ (1) Providing high-quality services that citizens value; (2) increasing the autonomy of public managers, particularly from central agency controls; (3) measuring and rewarding organizations and individuals on the basis of whether they meet demanding performance targets; (4) making available the human and technological resources that managers need to perform well; and, (5) appreciative of the virtues of competition, maintaining an open-minded attitude about which public purposes should be performed by the private sector, rather than the public sector.

Ceci dit, depuis les années 1990, il y a un intérêt vers un modèle de gestion de la valeur publique. Il s'agit d'un modèle qui tient compte des valeurs sociales présentes dans le service public. Cette approche s'éloigne de la nouvelle gestion publique / nouveau management public (NGP / NMP) axée plus sur les résultats et l'efficacité. (O'Flynn, 2007) Le modèle de gestion de la valeur publique considère le citoyen comme partie prenante. Les valeurs publiques peuvent provenir de « la prospérité économique », de « la cohésion sociale », ou du « développement culturel ». En effet, dans le contexte du Nord, « les valeurs publiques telles que les meilleurs services, l'accroissement de la confiance ou le capital social, la diminution ou l'évitement des problèmes sociaux, sont décidés par les citoyens tant par les urnes que par les consultations populaires et les sondages d'opinion. » (*Ibidem*, 2007, p. 358)

Mais pour Moore (1994), l'objectif poursuivi par un gestionnaire public est de produire la valeur publique. Selon cet auteur, alors que le gestionnaire privé a comme objectif la maximisation du profit pour les actionnaires, le gestionnaire public remplit les objectifs et crée de la valeur publique en procédant aux processus suivants : remplir son mandat avec efficacité, comprendre que les normes professionnelles sont des critères de production pour le secteur public et savoir que « la valeur publique peut être saisie à travers des techniques analytiques telles que l'évaluation de programme, l'analyse coût-bénéfice, et aussi mesurée par la satisfaction des parties prenantes et des clients du service public. » (*Ibidem*, 1994, p. 297)

Dans la même veine, Stoker (2006) soutient que, contrairement à la nouvelle gestion publique, la gestion de la valeur publique repose sur une vision plus humaine de l'administration publique.

Sa force réside dans la redéfinition de la façon de relever les défis de l'efficacité, de la responsabilité et de l'équité ainsi que dans sa capacité à disposer d'une force de

motivation qui ne s'appuie pas sur des règles et des incitations pour mener la réforme de la fonction publique. Les gens, selon ce modèle de gestion de la valeur publique, sont motivés par leur implication dans les réseaux et les partenariats, c'est-à-dire leurs relations avec d'autres, formées dans le contexte de respect et d'apprentissage partagé. (*Ibidem*, 2006, p. 56)

Le tableau ci-après nous donne un aperçu des réponses que les trois modèles de gestion publique connus (l'administration publique traditionnelle, la nouvelle gestion publique / nouveau management public et le modèle de gestion de la valeur publique) donnent face aux défis d'efficacité, de responsabilité et d'équité.

TABLEAU 2- 2: EFFICACITÉ, RESPONSABILITÉ ET ÉQUITÉ SELON LE TYPE DE GESTION PUBLIQUE

<i>Réponses aux principaux défis</i>	<i>Efficacité</i>	<i>Responsabilité</i>	<i>Équité</i>
Administration publique traditionnelle	Décomposer les tâches complexes et amener le personnel à suivre les procédures	Les élections concurrentielles fournissent des dirigeants qui peuvent diriger et exercer le contrôle	Traiter tous les cas similaires de la même manière
Nouveau management public / Nouvelle gestion publique (NMP / NGP)	Fixer des tâches de performance difficiles que l'organisation est encouragée à réaliser	Les politiciens fixent des objectifs publics et fixent des cibles, puis exigent que les gestionnaires les atteignent par leur prestation	Offrir un cadre de réponse aux utilisateurs et fixer des objectifs pour assurer un accès équitable aux services
Modèle de Gestion de la valeur publique	Vérifier en permanence que l'activité correspond à l'objectif	Établissement d'objectifs et des modes de contrôle négociés	Développer la capacité individuelle de manière à ce que les droits et les responsabilités soient réalisés

Adapté de Stoker, (2006, p. 50)

Ce tableau est auto-explicatif. À en croire, Stoker (2006), les réponses que donnent les deux premières approches paraissent claires. L'efficacité, pour l'administration publique traditionnelle, est obtenue en suivant les règles et les procédures; dans la nouvelle gestion publique, c'est plutôt à travers la réalisation des performances. Quant à la responsabilité, elle est atteinte traditionnellement par le contrôle des élus, alors qu'avec la nouvelle gestion publique, la responsabilité est mesurée à travers l'évaluation de l'atteinte des cibles de performance par les gestionnaires. Enfin, s'agissant de l'équité, l'administration publique traditionnelle considère que tous les cas qui sont similaires soient traités de la même manière. En revanche, la nouvelle gestion publique trouve que les clients sont différents et différents sont aussi leurs besoins. Il faut donc s'assurer que les questions d'accès au service soient abordées par les gestionnaires.

Ceci dit, les réponses que donnent le modèle de gestion de la valeur publique peuvent paraître moins claires en comparaison avec celles qu'avancent la gestion publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique. Il faut cependant dire à la défense de cette nouvelle approche que tous les modèles de gestion publique ne partent de mêmes prémisses. Le modèle de gestion de la valeur publique puise dans des prémisses différentes de la motivation humaine. Ce modèle suppose que les gestionnaires publics – et c'est cela leur défi-, s'engagent dans le dialogue avec leur milieu, construisent des ponts relationnels, discutent des préférences des gens de façon à dégager des compromis.

C'est dans ce contexte de dialogue que se forme la valeur publique. Donc, en plus des objectifs de performance, ils doivent s'occuper d'autres aspects tels que « la gestion des réseaux, la création et le maintien de la confiance des partenaires, la réponse aux préférences collectives de citoyens et celles de clients. » (O'Flynn, 2007, p. 360) À ce stade, tentons de cerner dans la section ci-après, les dimensions du concept de la

nouvelle gestion publique qui nous permettent de comprendre la réalité sur notre terrain d'étude.

2.4.2 Dimensions du concept de nouvelle gestion publique (NGP)

La nouvelle gestion publique a influencé les pratiques dans la fonction publique africaine comme on l'a vu plus haut. Au Bénin par exemple, l'État tout comme les collectivités territoriales décentralisées ont des rapports avec les institutions financières internationales et les agences de développement. Ces instances ont vanté les mérites théoriques de la NGP. On a ainsi soutenu que lorsque le secteur public adopte des pratiques efficaces de gestion, il se crée des conditions favorables aux investissements étrangers. Concrètement, on peut constater que le Bénin, en articulant sa stratégie globale de réformes de la fonction publique (SGRFP), couvrant la période de 2013 – 2016, s'est inspiré des quelques préceptes de la NGP. On retrouve ces emprunts dans les termes utilisés pour définir les objectifs de cette stratégie triennale. (Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP), 2013) Ajoutons que la stratégie globale de la fonction publique vise tous les fonctionnaires tant à l'échelle nationale que locale.

Considérons, à cet effet, en guise d'illustration, le document officiel détaillant l'objectif numéro trois (3) qui a trait à la modernisation du système de gestion des ressources humaines de l'État. Cet objectif spécifique est décliné en stratégies opérationnelles lesquelles ne s'expriment pas en un vocabulaire de la fonction publique traditionnelle : « améliorer la gouvernance » de la fonction publique, « aligner les processus de carrière sur les principes de gestion par résultat », « instaurer » un mécanisme de pilotage, d'exécution et de suivi-évaluation basé sur un leadership, « instaurer un mécanisme transparent d'imputabilité [...] ». » (Ibid., 2013, p. xiii – xiv)

On peut le voir clairement à partir de cet exemple ; les verbes d'action qui explicitent l'opérationnalisation de la stratégie gouvernementale de réformes de l'administration publique béninoise, viennent tous de la boîte à outils de la NGP même si on ne va pas loin avec l'adoption du cadre général de ce modèle de gestion. Ce recours mitigé aux principes de la NGP devient davantage concret lorsque certains fonctionnaires ayant élaboré la stratégie gouvernementale, en indiquent les obstacles qui se sont dressés sur la route des réformes. En effet, ces fonctionnaires déplorent entre autres « l'absence de responsabilisation et d'imputabilité », « l'insuffisance de délégation de pouvoirs », « l'influence négative du politique et des réseaux », « l'existence des pratiques clientélistes » et enfin, « l'absence d'éthique et sa conséquence, le règne de l'impunité. » (*Ibid.*, 2013, p. xii)

Dans la même veine, on peut trouver le même son de cloche de la nouvelle gestion publique exprimé dans les *Échos des communes*, le bulletin d'information de l'Association nationale des communes du Bénin. Le langage dans ce bulletin au cours de ces dernières années est celui de la modernisation de la gestion communale. On traite de thèmes tels que « la gouvernance locale », « la gestion municipale apolitique ». On y aborde aussi des questions telles que « la promotion du contrôle citoyen et la reddition de compte. » (*Échos des communes*, no 0014, 2008 : 3 – 21). Le langage de la NGP est donc bel et bien popularisé dans la sphère publique du Bénin.

Dans le cadre de notre thèse, nous commençons par définir ce que nous entendons par nouvelle gestion publique. Nous nous inspirons de la définition qu'en donne Borins (1995) ainsi que de cinq principes qu'il a énumérés ci-haut. Nous entendons par nouvelle gestion publique (NGP), à l'échelle locale / municipale, un mode de gestion qui concilie des aspects du secteur privé (promotion au mérite, à la performance; indicateurs de performance; résultats etc.), avec les impératifs du secteur public (sens

du service public, égalité des usagers, etc.), afin de moderniser l'administration locale, optimiser l'offre des services et répondre aux besoins de la population.

Sur le plan analytique et opérationnel, la nouvelle gestion publique renvoie à plusieurs dimensions. On peut aborder plusieurs thèmes pertinents. Citons l'évaluation, la performance administrative, la transparence (le contraire du clientélisme), l'efficacité (qui se définit comme l'obtention d'un résultat correspondant aux moyens mis en œuvre), ou alors l'efficience (optimisation des outils pour arriver au résultat escompté). On peut aussi analyser la NGP en traitant de la satisfaction des clients, de la reddition des comptes (accountability), voire de la « bonne gouvernance ».

Dans le cadre de ce travail, nous tenterons d'analyser les dimensions qui semblent avoir intéressé le secteur public local de notre terrain d'étude et notamment, les dimensions « performance, prime d'encouragement, résultats, objectifs ». Ceci dit, procéder aux réformes à l'échelle locale, suppose de la part des acteurs publics un sens de leadership. Tentons, dans la section suivante, de saisir les contours de ce concept.

2.5 Le concept de leadership

Le leadership constitue le dernier concept de notre cadre théorique. Il s'agit ici aussi d'un concept polysémique et plusieurs définitions sont proposées par les auteurs. Aucune d'entre elles ne fait consensus.

2.5.1 Acceptions du concept de leadership

Il existe une diversité de points de vue pour définir le terme de leadership. Le concept s'avère complexe et difficile à saisir. On peut concevoir le leadership « sous l'angle de

la personnalité du leader et de ses comportements ou d'un processus motivationnel. » (Lainey, 2008, p. 12) Ainsi, si c'est la personnalité qui est visée, sont pris en considération, les traits personnels du leader. Par contre, les comportements du leader sont révélés par son style, sa manière de conduire les affaires et de mener sa barque. Enfin, on parle du leadership comme processus lorsque on veut évoquer l'approche du leader, les outils qu'il utilise « pour motiver ses subordonnés [afin d'] atteindre des objectifs. » (*Ibid.*, 2008, p. 13)

Ceci dit, le même auteur partage l'idée que le leadership est fonction du contexte. C'est la situation ou l'environnement qui détermine le type de d'influence que le leader doit exercer, les moyens qu'il doit déployer. Les éléments du contexte nourrissent les réflexions du leader dans le choix des outils à utiliser. Cette appréhension du leadership est, on le voit bien, axée sur l'aspect influence. Selon Lainey (2008), cette appréhension mime les racines étymologiques du terme. En effet, dans le terme leadership il y a deux mots « leader » et « ship ». Le mot « ship » renvoie à l'instrument sous le pilotage du leader et donc, au navire. Le mot « leader » nous rappelle la personne qui, sur le navire, doit indiquer une direction à suivre. Indiquer une direction, c'est définir une vision à suivre suffisamment claire pour tous ceux qui doivent suivre. Quant à l'équipe, elle doit être composée des gens dynamiques, qui adhèrent à la vision définie. Le capitaine doit être en mesure de donner des directives, quel que soit l'état de la mer, calme ou agité. (*Ibidem*)

Dans la littérature sur le leadership, on a théorisé sur les caractéristiques de leaders. Allusion ici est faite aux traits individuels que l'on attache à certaines personnes telles que les capacités de motivation, le comportement etc. Ces théories n'ont, cependant, pas tranché sur le fait de savoir si le leadership est inné ou simplement acquis. (Kirkpatrick et Locke, 1991) Mais bien que la possession de certains traits seuls ne garantisse pas le succès d'un leader, il semble évident, selon Kirkpatrick et Locke

(1991), que les leaders efficaces ont des traits caractéristiques qui les distinguent des non-leaders. Parmi ces traits, on rencontre « l'énergie, un terme assez large qui inclut l'ambition, la ténacité, l'initiative. On trouve aussi le leadership motivationnel, c'est-à-dire le désir de diriger, mais de ne pas chercher le pouvoir comme une fin en soi. » (*Ibid.*, 1991, p. 48) Enfin, on ajoute les traits comme l'honnêteté, l'intégrité, la confiance en soi, les capacités cognitives et les connaissances de l'instance au sens de laquelle s'exerce le leadership. (*Ibidem*, 1991)

De son côté, dans la quête d'une définition satisfaisante du concept de leadership, Quinn Mills (2005, p. 11) avance que le « leadership is the ability to get other people to do something significant that they might not otherwise do. It is energizing people toward a goal. » Le leader n'est donc pas un homme ou une femme ordinaire ; il s'agit d'une personne d'influence ; c'est un chef d'orchestre, tout commence par lui, c'est lui qui fixe le cap. Pour Maltais et al., (2007), faire preuve de leadership lorsque l'on gère une organisation publique, c'est essentiellement :

Jouer un rôle de premier plan au niveau des changements organisationnels ; c'est à la fois agir et faire agir en étant conscient de la complexité, de l'incertitude de son environnement. C'est enfin, innover ses processus de gestion de manière à adapter l'organisation à cet univers incertain et turbulent. (*Ibid.*, 2007, p. 426)

Sur base de ces deux définitions, il semble y avoir une certaine convergence sur la signification du terme de leadership dans le secteur public. Ainsi dans le contexte américain, des auteurs parlent de « leadership urbain ou politique ». Il s'agit « des élus » qui détiennent des positions « au sommet de la hiérarchie municipale et administrative. Ces personnes peuvent être élus directement par le peuple ou indirectement par des conseils démocratiquement élus. » (Haus et Klaussen, 2011, p.

258) ⁽²⁵⁾ On peut trouver des similitudes avec ce qui se passe en Afrique subsaharienne. Le maire n'est pas un acteur ordinaire dans la gouvernance locale. Élu par le conseil municipal, il occupe automatiquement une position de leader ; sa vision va matérialiser son leadership. L'OCDE, pour sa part, avance sa définition du leadership auquel l'on s'attend dans le secteur public :

Pour les pays [ou les administrations locales qui lancent des réformes], le leadership c'est notamment s'attacher à obtenir des résultats, mettre en question les postulats, s'ouvrir à l'apprentissage provenant de l'extérieur, comprendre l'environnement et son influence, penser et agir de façon stratégique, mettre au point de nouvelles structures et modalités de travail et élaborer et communiquer une vision personnelle du changement. (OCDE, 2005, p. 204)

Mais théoriquement, on peut distinguer trois types de leadership : le leadership autoritaire, le leadership transactionnel et le leadership transformationnel. Pour Dion, (2005. p. 1-2), « le leader autoritaire, qu'il soit de type autocratique ou paternaliste, caractérise les organisations structurées de manière hiérarchique et qui portent sur le décorum, les procédures formelles et le respect absolu de l'autorité. » Le leadership transactionnel voit dans les relations interpersonnelles « un processus d'échange équitable ». Quant aux leaders transformationnels, ils sont « des êtres charismatiques et visionnaires. »

Ceci dit, les gestionnaires dans le secteur de l'administration et les élus à la tête des collectivités territoriales, ne peuvent se passer d'une réflexion sur le type d'influence il leur arrive d'exercer. Eux aussi, de plus en plus, travaillent dans un environnement complexe, incertain et peu prévisible tant les demandes des populations à la base sont multiformes. Cet environnement les incite à porter deux casquettes. En effet, ils

²⁵ « By urban or political leadership, we refer to democratically elected position holders at the top of municipal politics and administration. These positions holders could be elected directly by the citizenry or indirectly by democratically elected councils»

peuvent se comporter en ‘‘leader’’ au sein de leurs instances, c’est-à-dire tournés vers l’avenir, soucieux du changement, privilégiant le long terme, engagés dans une vision, cherchant à connaître le pourquoi, sachant déléguer et simplifier, et enfin, se fiant à leur intuition. Mais, ils peuvent aussi se comporter en « manager », et ce en se concentrant sur le présent, choisissant la stabilité, s’orientant sur le court terme, tenant compte des règles et des règlements et donc en suivant les procédures, en s’interrogeant sur le « comment », assurant le contrôle, maîtrisant la complexité et en s’appuyant sur leurs raisonnements logiques. (Kets de Vries, 2006)

Dans la même veine, deux concepts sont évoqués en lien avec la notion de leadership : il s’agit de l’efficacité ainsi que de l’efficience. Le leader se comportant comme leader ou comme manager est jugé rapport aux résultats. Un leader est efficace lorsque grâce à son action, on arrive à atteindre les objectifs fixés. En revanche, on parle d’efficience lorsque le leader choisit les meilleures méthodes pour communiquer, partager son enthousiasme, sa vision, pour mobiliser les collaborateurs et *in fine*, arriver aux résultats envisagés. À cet égard, « l’efficacité procède de l’efficience. » (Lainey, 2008, p. 19)

Ceci dit, l’atteinte des résultats n’implique pas que les méthodes utilisées ont été les meilleures et qu’il y a eu efficience. Ce même auteur, se plaçant dans un contexte des organisations privées, ajoute un troisième concept qui apparaît avec l’exercice du leadership : la performance. Celle-ci serait la conjonction entre l’efficience et l’efficacité. ⁽²⁶⁾ Retenons que toutes ces trois notions, - efficience, efficacité et performance-, se retrouvent aujourd’hui dans le discours sur les administrations publiques et ne sont plus circonscrites au secteur privé.

²⁶ « Une organisation qui est à la fois efficiente, (c’est-à-dire dont les membres cherchent à mettre en œuvre les meilleures méthodes en fonction des ressources qui sont disponibles) et efficace (dont les objectifs clairement définis, sont atteints) est dite performante. [...]. Comme l’efficacité procède de l’efficience, l’organisation a tout intérêt à faire en sorte que les leaders se préoccupent de leur efficience. » (Lainley, 2008, p. 20)

Mais dans la mesure où nous envisageons le leadership dans le cadre du secteur public, mentionnons les acceptions qui ressortent des travaux de Van Wart (2003). L'auteur propose les cinq définitions suivantes qui peuvent décrire le leadership administratif :

1. Le leadership administratif est un processus qui consiste à fournir les résultats requis par les processus autorisés d'une manière efficace, efficiente et conformément à la loi;
2. Le leadership administratif est un processus de développement ou de soutien des collaborateurs qui produit des résultats;
3. Le leadership administratif est à la fois, un processus d'alignement de l'organisation sur son environnement et de réalignement de l'organisation sur sa culture selon les besoins;
4. Les éléments clés du leadership administratif sont ses services;
5. Le leadership est une combinaison des tâches qui consistent à fournir la performance technique, diriger les collaborateurs à l'interne, orienter l'organisation à l'externe et tout cela en ayant à cœur. (Ibid., 2003, p. 221) (27)

Mais quand bien même Van Wart (2003) propose ces définitions pour le leadership administratif, il prévient que le leadership peut strictement ne prendre en compte que les fins (faire les choses); il peut aussi ne considérer que les moyens par lesquels les choses se réalisent, ou alors il peut se focaliser sur l'alignement de l'organisation avec les besoins extérieurs ainsi que les possibilités qui s'en viennent éventuellement (ce qui en l'occurrence peut entraîner des changements substantiels). Dans le même ordre d'idées, une définition du leadership peut mettre en exergue l'esprit avec lequel ce leadership est exercé. Naturellement, dans le secteur public, il s'agit d'un engagement envers le service public de la part de la personne en position de leader. Il est clair que

²⁷ « 1. Administrative leadership is the process of providing the results required by authorized processes in a efficient, effective, and legal manner; 2. Administrative leadership is the process of developing /supporting followers who provide the results; 3. Administrative leadership is the process of aligning the organization with its environment, and realigning the culture as appropriate; 4. The key elements to administrative leadership is its services focus; 5. Leadership is a composite of providing technical performance, internal direction to followers, external organizational direction- all with a public service orientation. » (Van Wart, 2003, p.223)

« les définitions ont tendance à varier et ce en fonction des préférences normatives du leader, en fonction de sa situation personnelle ou encore en fonction de son expérience concrète. » (*Ibid.*, 2003, p. 221-222)

Mais dans la mesure où nous parlons du leadership administratif (leadership dans le secteur public), il arrive souvent que l'on confonde le leadership avec l'autorité. Celle-ci, à en croire Prévost (1998), est liée à un mandat formel et donc attachée à un poste, à l'exercice d'une fonction de direction. En revanche, le leadership constitue un pouvoir informel. Il est lié aux traits personnels d'un individu; il peut aussi être collectif et par conséquent lié à un groupe d'individus. C'est dans ce sens que l'on que telle personne est un leader; la communauté dans laquelle la personne vit ou exerce ses fonctions lui attribue le leadership. Le leader dans une communauté locale doit assumer six fonctions suivantes selon Prévost (1998) :

Mobiliser la population; inspirer une vision commune et donner un sens aux événements et aux phénomènes; rechercher les opportunités et passer à l'action; utiliser et développer les ressources de la communauté; instaurer un climat et des modes de fonctionnement satisfaisants et enfin, savoir récompenser et souligner les efforts. (*Ibidem*, 1998, p. 290)

Les recherches qui ont permis à l'auteur d'en arriver à ces six fonctions du leadership sont menées dans le contexte nord-américain, mais, ces fonctions peuvent trouver leur application dans la plupart des contextes de développement local dans la mesure où elles correspondent aux traits personnels d'un leader. Saisissons dans la section ci-dessous les dimensions du concept de leadership qui nous permettent d'appréhender la réalité de notre terrain d'étude.

2.5.2 Dimensions du concept de leadership

Comme on l'a découvert plus haut, le concept de leadership n'a pas une définition qui fait unanimité, et chacun y va de son propre point de vue. Il reste que les caractéristiques que l'on trouve chez un leader constituent des atouts qui l'aident à acquérir d'autres habiletés qui lui sont nécessaires. Il faut dire que « ces caractéristiques permettent au leader de formuler une vision, dresser un plan efficace et, prendre des mesures pour transformer la vision en réalité. » (Kirkpatrick et Locke, 1991, 48)

Dans le cadre de cette thèse, notre définition s'inspirera de celle de Maltais et coll., (2007). En fait, cette définition met l'accent sur le rôle joué par le leader dans les changements et les transformations. C'est ce que l'on attend des élus locaux africains dans le contexte actuel ; on s'attend à ce qu'ils exercent leur métier en développant le territoire. Pour Maltais et al., (2007, p. 426), « faire preuve de leadership dans une organisation publique, c'est surtout, accepter de jouer un rôle critique sur le plan des changements organisationnels, [...]. »

En nous inspirant de leur compréhension de ce terme, nous pensons que le leadership administratif, est une relation d'influence entre l'élu (e) à la tête de la commune et ses collaborateurs. Cette relation d'influence colore les interactions de l'élu (e) non seulement avec ses collaborateurs directs, mais aussi avec les autres acteurs impliqués dans les activités de la commune.

Dans les faits, le leadership se traduit par l'expression d'une vision, l'affirmation des valeurs et la recherche du consensus autour des orientations préalablement définies. Visiblement, la notion de leadership est multidimensionnelle et renvoie à la vision, aux croyances et aux valeurs entretenues par des individus qui sont dans des situations d'exercer le leadership. Dans le cadre de notre thèse, nous nous intéressons aux

dimensions du leadership à l'échelle locale en Afrique de l'Ouest francophone et notamment, à l'expression de la vision au niveau communal, aux valeurs mises en exergue par les élus et les gestionnaires locaux et enfin, à la dimension « consensus » poursuivie par les acteurs « leaders » dans l'exercice de leurs fonctions.

Il faut dire que pour Klein (2012) le leadership dans le cadre du développement local, n'est pas toujours une initiative individuelle, mais, collective. En effet, le leadership à l'échelle locale, doit être compris comme une dynamique d'interactions multiples qui a lieu entre différents acteurs : les membres de la collectivité locale associés aux acteurs extérieurs. Ils « mobilisent des personnes, des ressources et des énergies afin d'amorcer et de mettre en œuvre de projets. » (Klein, 2012, p. 1) Pour le même auteur, ce leadership se construit « à travers des processus d'apprentissage collectif au sein des communautés par lesquelles se développent les compétences et les savoir-faire des individus [...]. (*Ibid.*, 2012, p. 2)

Le cadre théorique étant ainsi circonscrit, tentons dans une dernière sous-section de présenter les liens entre les concepts retenus (décentralisation, gouvernance, développement local, nouvelle gestion publique et leadership), de synthétiser nos concepts opératoires (aspects différents de voir les concepts d'origine) et enfin, de clarifier notre question centrale de recherche par des questions spécifiques de recherche.

2.6 Synthèse de nos concepts et formulation de nos questions spécifiques de recherche

Tous les cinq concepts retenus ci-dessus (décentralisation, gouvernance, développement local, nouvelle gestion publique et leadership) ont des liens entre eux. La section suivante va établir en quoi consistent ces liens, cerner les processus qui les

sous-tendent et dégager également les dimensions opératoires de ces concepts. Enfin, nous passerons à la formulation de nos questions spécifiques afin de clarifier notre question centrale de recherche.

2.6.1 Relations entre les concepts de décentralisation, de gouvernance, de développement local, de nouvelle gestion publique et de leadership

Les cinq concepts traités ci-dessus sont interconnectés. Au niveau de nos trois concepts de base, la décentralisation est en relation aussi bien avec la gouvernance qu'avec le développement local. En effet, c'est la décentralisation comme réforme institutionnelle au plan national, qui a permis l'organisation des élections à l'échelon local et l'émergence des gouvernements locaux. À l'échelle locale, on a dans le contexte de l'Afrique subsaharienne, des gouvernements locaux élus aux suffrages universels pour gérer les municipalités. On peut dire que ces élus locaux tentent de s'approprier le processus de décentralisation en exerçant les nouvelles compétences ; ils négocient avec le pouvoir central pour étendre ces compétences et acquérir des ressources. Le dialogue entre les gouvernements locaux et le pouvoir central est permanent.

Dans le même registre, les gouvernements locaux n'hésitent plus pour s'associer aux acteurs non-étatiques, créer des partenariats afin de réaliser le développement de leurs territoires. Le développement local est censé se réaliser ainsi dans un processus de gouvernance. Concrètement, dans ce contexte il semble se dessiner un type de gouvernance qui d'une part, invite à sa table, les élus de la commune comme acteurs publics, et d'autre part, implique comme acteurs non étatiques, la société civile, les bailleurs de fonds internationaux ainsi que les agences d'aide. En fait, on peut voir l'émergence d'une nouvelle forme de gestion municipale qui s'organise pour faire face aux défis locaux, dans un contexte de décentralisation marqué par la minceur des ressources provenant de l'État ; et on peut également remarquer la mobilisation des

acteurs locaux et des bailleurs de fonds internationaux. Tout ceci semble stratégiquement piloté par les élus et les gestionnaires municipaux. Ici, on peut l'affirmer, la décentralisation a permis de « donner forme aux intérêts locaux. » (Le Galès, 1995, p. 90)

Ainsi ces trois concepts se tiennent comme dans une boucle. En Afrique subsaharienne, en termes de processus, la gouvernance à l'échelle municipale, implique d'une part, les acteurs publics traditionnels (élus locaux, services déconcentrés du gouvernement central) dans leurs rapports verticaux, mais d'autre part, les acteurs non-étatiques (groupes et organisations de la société civile, représentants des bailleurs de fonds), ce qui traduit des relations horizontales de coopération et d'alliance autour des projets locaux de développement. Il faut dire que ces dynamiques verticales et horizontales apparaissent aujourd'hui « davantage explicatifs des processus et dispositifs de gouvernance urbaine. » (Pinson, 2010, p. 10)

S'agissant des deux autres concepts, notamment la NGP et le leadership, leurs liens avec les trois autres peuvent être établis. On peut soutenir qu'il existe un lien entre la NGP et la gouvernance. Certains auteurs (Rhodes, 1996) assimilent tout simplement la NGP à la gouvernance. Les gouvernements municipaux qui ont adopté la NGP ont introduit un bon nombre d'instruments reliés à la nouvelle gestion publique : performance administrative, satisfaction des usagers (appelés désormais ''clients''), inclusion des acteurs non étatiques etc. En ce qui concerne le rapport entre la NGP et la décentralisation, force est reconnaître que des municipalités utilisent les compétences qui leur sont octroyées à travers la décentralisation pour installer les mécanismes de la NGP. Aujourd'hui, dans la sphère gouvernementale, on parle d'une nouvelle culture de gestion publique, de la reddition de compte et de la gestion par résultats. Ce vocabulaire n'est plus un tabou.

Enfin, il existe aussi des rapports entre le leadership et les autres concepts. C'est la décentralisation qui a induit l'organisation des élections locales et ainsi permis aux élus d'accéder aux fonctions exigeant le leadership. Celui-ci se traduit par la vision dont les élus font montre au cours de leurs mandats et dont l'influence va au-delà de leurs mandats.

En effet, idéalement, l'impact du leadership municipal dépasse le mandat des élus et touche le futur. C'est dans ce sens qu'il importe de voir les réformes entamées au niveau local, le choix des acteurs non-étatiques qui ont des ressources pour réaliser le développement local, et les négociations entre les municipalités et le pouvoir central. Pour visualiser tout ce qui précède, un graphique a été conçu. Ce graphique comprend d'une part les acteurs impliqués dans les actions publiques municipales dans le contexte de l'Afrique au Sud du Sahara, et d'autre part, les cinq concepts retenus. En ce qui concerne les flèches pleines et aux lignes, elles n'indiquent pas nécessairement des liens de dépendance ou de subordination ; mais révèlent des relations entre les différents concepts ainsi que celles entre les principaux acteurs.

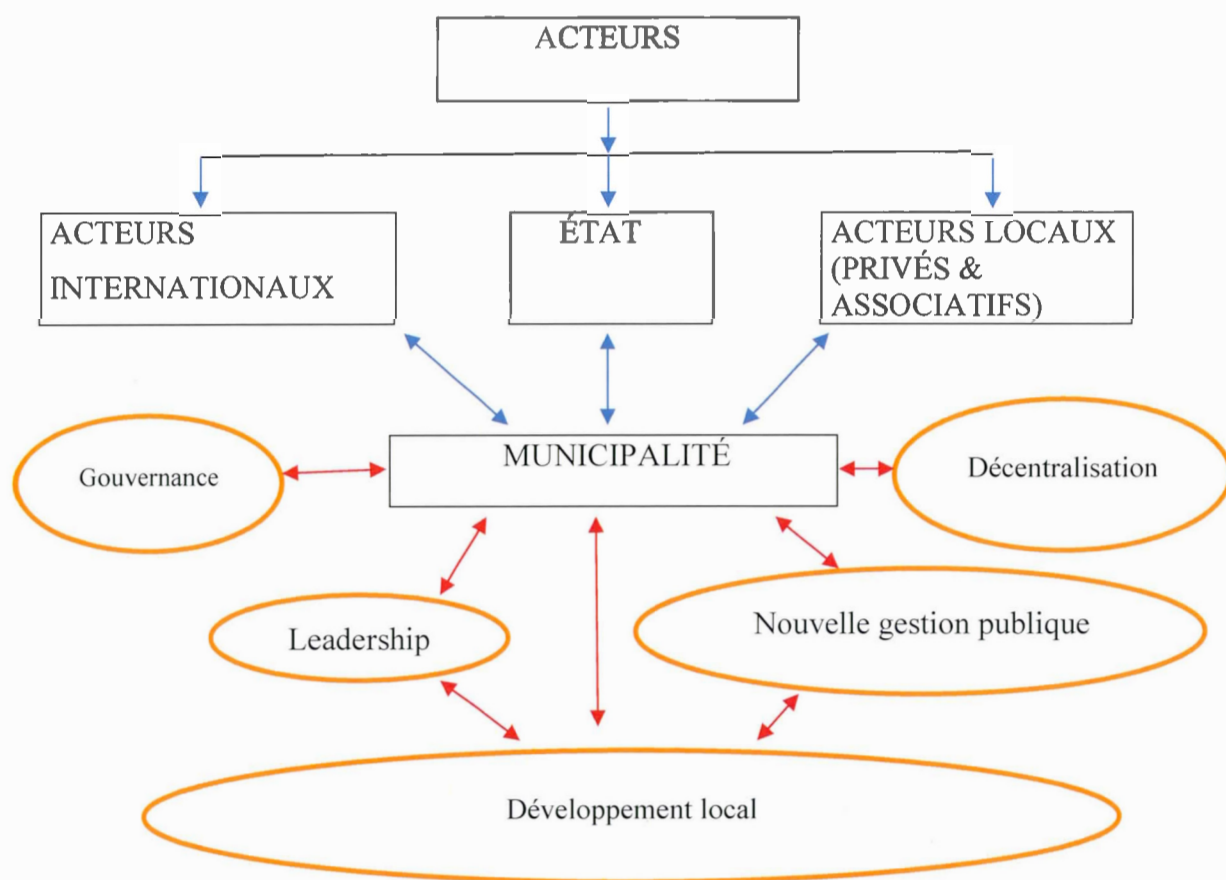
Il y a des processus descendants (Top down) traduits par les actions du gouvernement central vers les municipalités qui font de celles-ci des collectivités territoriales autonomes. Il s'agit des processus de réforme institutionnelle. D'autres processus descendants décrivent les activités partant de bailleurs de fonds internationaux soit aux villes, soit à la société civile ou soit aux autres acteurs impliqués dans des projets de développement à la base.

En ce qui concerne les activités ascendantes (Bottom up), elles sont traduites par les liens entre la base et l'ensemble d'acteurs de la gouvernance municipale incluant l'État central. Il y a des actions horizontales qui coordonnent les activités entre les communes

et le gouvernement, entre les communes et les autres parties prenantes impliquées dans les politiques municipales.

Ci-dessous le graphique 2-1 qui comprend les acteurs, les concepts retenus et les processus ayant lieu.

FIGURE 2-1 : ACTEURS, CONCEPTS RETENUS ET PROCESSUS



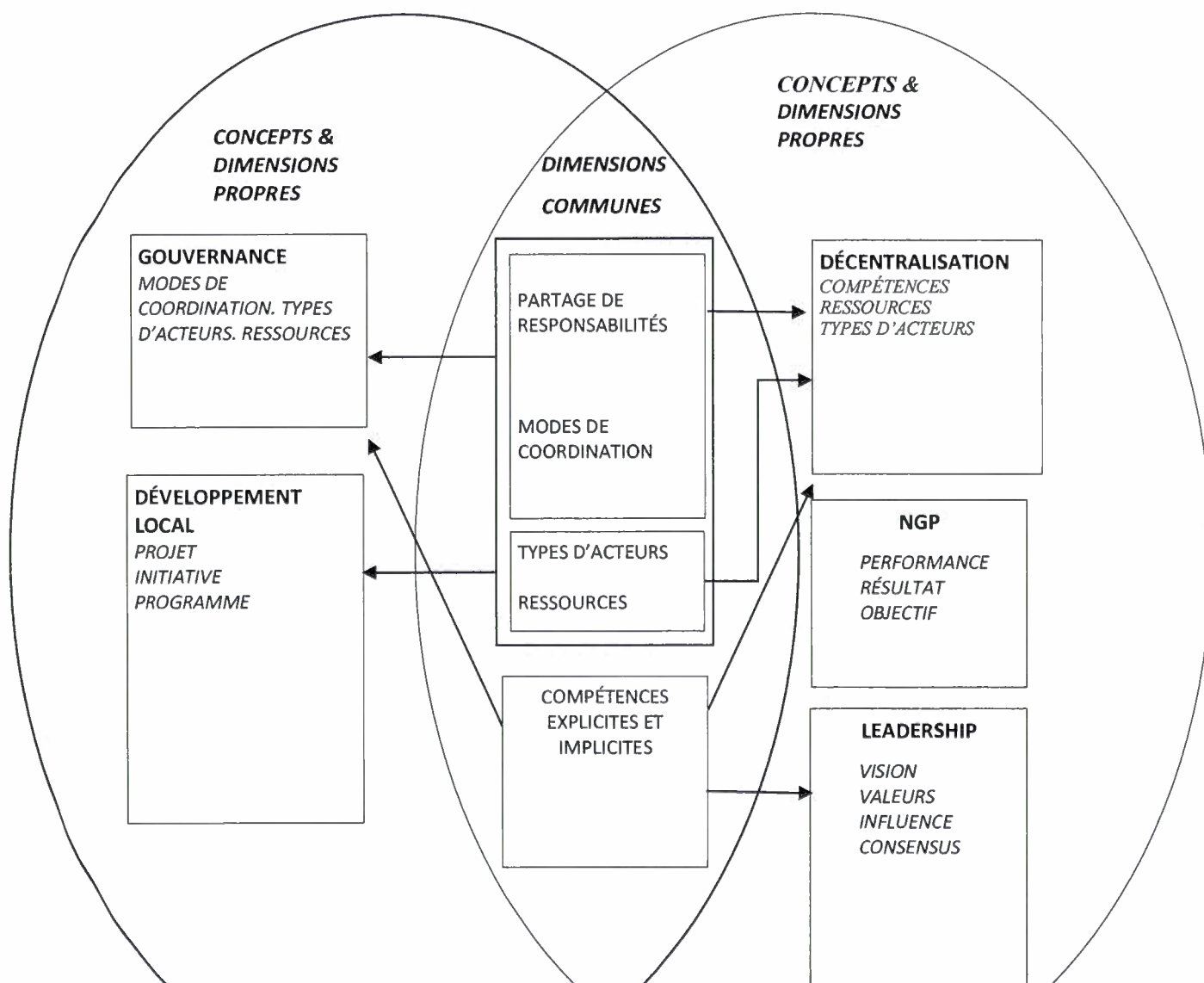
Les processus institutionnels traduisent les activités de transfert de compétences du gouvernement central aux communes, transformant ipso facto ces dernières en collectivités territoriales disposant d'un certain nombre de prérogatives notamment la capacité de nouer des liens avec des acteurs internationaux. Quant aux processus

fonctionnels, ils se retrouvent au niveau de la commune qui utilise des outils appropriés pour jouer un rôle dans le développement de son territoire. Cernons maintenant les dimensions ou concepts opératoires que nous tirons directement de ces cinq concepts (décentralisation, gouvernance, développement local, nouvelle gestion publique et leadership).

2.6.2 Dimensions de nos concepts

Le schéma ci-dessous synthétise les concepts retenus pour notre recherche, les dimensions communes et les dimensions propres aux concepts pris individuellement.

SCHÉMA 2- 2 : CONCEPTS RETENUS ET LEURS DIMENSIONS



Les dimensions qui sont explicitées dans le schéma ci-dessus ne sont pas choisies au hasard; elles constituent des aspects différents de saisir nos concepts et de lire la réalité du terrain de notre étude. Nous avons déjà souligné ci-haut les différentes dimensions de nos cinq concepts principaux. Le schéma 2-2 se limite à présenter exclusivement celles dont nous faisons usage dans le cadre de cette thèse. Ainsi, chaque concept dispose de son bloc avec ses propres dimensions lesquelles peuvent être communes aux autres concepts de notre cadre analytique.

À l'extrême gauche du schéma, le premier bloc est celui du concept de gouvernance; nous retenons les dimensions modes de coordination, types d'acteurs et ressources. Nous reviendrons sur ces trois dimensions qui sont par ailleurs communes aux autres concepts. Le bloc du concept développement local contient trois dimensions qui lui sont propres : la dimension projet, la dimension initiative et la dimension programme ou projet. Ces dimensions traduisent la réalité du développement local. Ce dernier se conçoit à travers des programmes ou projets de développement ou encore par des initiatives prises par les élus et les gestionnaires locaux.

À l'extrême droit du schéma de haut en bas sont alignés les blocs décentralisation, nouvelle gestion publique et leadership. Le bloc décentralisation contient respectivement les dimensions compétences, ressources et types d'acteurs. Nous reviendrons sur ces dimensions dans la mesure où elles sont partagées par d'autres concepts. Le bloc nouvelle gestion publique présente les aspects propres de ce concept : performance, résultat et objectif. Ces aspects permettent d'entrevoir le concept de NGP. En effet, les communes qui adoptent la NGP tentent de jauger soit la performance de leurs agents, soit d'évaluer les résultats de leurs dispositifs de fonctionnement interne, soit de mesurer l'atteinte des objectifs préalablement définis. Similairement, le bloc leadership expose les dimensions propres de ce concept et notamment les

dimensions vision, valeurs, influence et consensus. Ces dimensions redéfinissent différemment le concept de leadership. Là où il y a un sens de leadership, les élus développent une vision pour leur commune; influencent les autres acteurs; tentent de construire du consensus autour de leurs projets de développement local et transmettent des valeurs aux acteurs avec lesquels ils interagissent.

Le bloc central du schéma contient les dimensions communes, partagées par les différents concepts. Ainsi, si nous faisons une lecture de bas en haut de ce bloc, la dimension « compétences explicites, implicites ou négociées » est commune aux concepts de décentralisation, à celui de gouvernance, et également au concept de développement local et le concept de leadership. En effet, les compétences sont utilisées dans un contexte de décentralisation pour réaliser le développement local et ce dans un processus de gouvernance. Les compétences implicites ou celles qui s'acquièrent par négociation impliquent que les acteurs locaux exercent un certain sens de leadership.

Similairement la dimension « ressources » est partagée par le concept de décentralisation, le concept de gouvernance, le concept de développement local et celui de leadership. Les collectivités publiques décentralisées en Afrique subsaharienne, et c'est le cas de notre étude, sont à la quête des ressources dans un contexte de décentralisation pour lancer des projets de développement local. Ceci les oblige à sortir de la sphère publique et ainsi produire les biens collectifs, ce qui s'effectue dans un processus de gouvernance. Utiliser cette voie suppose de la part de ces entités de l'État du leadership pour cibler les acteurs qui ont des ressources. Quant aux dimensions « types d'acteurs » et « modes de coordination », elles sont communes aux concepts de décentralisation, de gouvernance et de développement local. Les acteurs publics agissent dans le cadre de la décentralisation; s'associent à d'autres acteurs pour lancer

des projets transformateurs de leur territoire. Et ceci peut se faire dans un mode formel ou informel.

Ces outils conceptuels nous permettent notamment d'élaborer notre guide d'entretien, tentons maintenant de clarifier notre question principale de recherche en formulant des questions spécifiques ainsi que leurs réponses provisoires.

2.6.3 Questions spécifiques de recherche

Le contexte dans lequel s'exerce la gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne nous a conduits à nous poser précédemment une question de recherche centrale que nous rappelons ici : « Dans un contexte de décentralisation où les ressources sont limitées, comment une municipalité ouest-africaine de taille moyenne, peut-elle jouer un rôle d'acteur du développement local ? » Afin de clarifier cette question centrale de recherche, en nous basant sur la description de notre cadre théorique ci-haut, nous formulons ci-dessous trois questions spécifiques de recherche et tentons de dégager trois hypothèses en guise de « réponses anticipées ».

Première question : dans quelle mesure la réforme institutionnelle de décentralisation offre-t-elle aux municipalités une opportunité et les moyens d'agir sur le développement local ? À cette question correspond notre première hypothèse qui est la suivante : la décentralisation permet aux municipalités d'une part, d'acquérir de nouvelles compétences et d'autre part, de rechercher d'autres capacités d'action notamment la capacité d'entrer en relation avec des partenaires non-étatiques extérieurs et la capacité de négocier des mandats ad hoc pour les agents des services déconcentrés de l'État qui, actuellement assument des fonctions au niveau des municipalités.

Deuxième question : comment les municipalités peuvent-elles assumer ces nouvelles compétences pour favoriser leur développement local ? La seconde hypothèse se libelle ainsi : les municipalités assument leurs nouvelles compétences pour favoriser le développement de leurs communes, en rationalisant leurs processus administratifs, s'inspirant ainsi de la NGP et en s'associant à d'autres acteurs dans un processus de gouvernance.

Enfin, vient *la troisième question spécifique* : comment les municipalités assurent-elles la mobilisation des acteurs et des ressources pour réaliser le développement local? La troisième hypothèse est la suivante: les municipalités assurent la mobilisation aussi bien des acteurs que des ressources dont elles ont besoin pour le développement local, en assumant leur leadership dans la coordination d'acteurs et dans la vision du développement local.

À ce stade, il nous semble pertinent d'adresser la question des objectifs que nous nous fixons pour cette étude c'est-à-dire de notre contribution au champ des études urbaines africaines car notre cas concerne bien l'Afrique subsaharienne. La section suivante synthétise nos objectifs.

2.7 Objectifs de notre recherche

Fondamentalement notre thèse cherche à documenter la recherche urbaine africaniste en apportant des nouvelles connaissances en matière de gestion communale, de développement local et de financement de projets locaux. Certes, Il y a des publications et des programmes de recherche sur les grandes agglomérations urbaines africaines au Sud du Sahara, sur les petites villes voire des villages. Des auteurs africanistes toute discipline confondue traitent des modes de gouvernance locale couvrant toute la région d'Afrique subsaharienne; des phénomènes tels que la corruption administrative et

gouvernementale sont analysés. D'autres auteurs abordent la question de la gouvernance, de la régulation et de la territorialisation des espaces urbains. D'autres encore s'intéressent au thème de l'appropriation locale de la démocratie à travers l'analyse des élections locales ici et là, ainsi que du partenariat public-privé dans divers secteurs. D'autres auteurs enfin, étudient le difficile processus de construction de gouvernements locaux et particulièrement, en traitant de la décentralisation et de la gouvernance des services d'eau dans les petites villes et les villages de la région.

Quoi qu'il en soit, le contexte de décentralisation actuelle met en exergue les limites que l'on trouve dans la littérature urbaine africaniste. Très peu a été écrit sur la gestion des villes de taille moyenne d'Afrique de l'Ouest; sur le financement de leurs projets de développement, sur les réformes entreprises à leur niveau et sur le leadership administratif exercé dans le contexte de décentralisation. On ne s'est peu intéressé aux récits de politique publique développés par l'élite municipale pour agir et réaliser le développement communal. Il y a peu ou très peu d'études sur les villes de taille moyenne de cette région du monde.

Ajoutons que traditionnellement, les politiques publiques au niveau du gouvernement central sont axées sur les grandes villes, lieux où se concentrent les problèmes de développement non maîtrisé notamment la pauvreté urbaine, la périurbanisation, l'environnement. La recherche urbaine a suivi ce schéma et s'est peu intéressée aux villes de taille moyenne. Notre recherche souhaite enrichir la recherche urbaine africaniste avec une information pointue sur la capacité d'action des villes moyennes ouest-africaines. Le contexte de ces villes est différent de celui des grandes agglomérations urbaines.

Pour combler les lacunes en termes des connaissances relatives aux villes moyennes, nous avons entrepris une recherche documentaire, exploité le contenu des politiques

communale, des lois, des ententes de coopération et de projets de partenariat. Nous avons recueilli et ce lors des entretiens semi-dirigés, les impressions, les sentiments et les points de vue des fonctionnaires et des élus de la municipalité à l'étude, des fonctionnaires du gouvernement central, des représentants de bailleurs de fonds internationaux, des entrepreneurs privés impliqués dans les projets de développement local, des leaders associatifs et communautaires. L'objectif ici est d'exposer le rôle de différents acteurs dans les réformes municipales et les projets de développement local. Ajoutons que les textes législatifs n'explicitent pas le rôle des acteurs non-étatiques dans le processus de gouvernance locale, notre recherche tenterait d'exposer le rôle de différents acteurs dans la réalisation des réformes administratives locales et la mise en œuvre des projets de développement communal.

Dans la même optique, notre thèse constitue une étude de cas dans un contexte de décentralisation; une étude de cas qui expose la gouvernance locale émergeant dans un contexte où l'État central est en retrait, et où une ville de taille moyenne fait appel aux acteurs non-étatiques. En même temps, nous voulons fournir une meilleure compréhension de la manière dont se réalise l'accumulation des ressources au niveau local afin de mener des actions collectives. Finalement, sur le plan sociétal, notre recherche entend contribuer à tirer des enseignements en matière d'action publique locale qui pourraient être intéressants pour d'autres municipalités.

CONCLUSION

Ce chapitre 2 a présenté notre cadre d'analyse constitué de cinq concepts - le concept de décentralisation, le concept de gouvernance, le concept de développement local, le concept de nouvelle gestion publique (NGP) et enfin, celui de leadership – qui, ont des liens entre eux. Tous ces concepts sont polysémiques et les auteurs ne s'accordent sur leurs interprétations; aucun de ces concepts n'a une acception qui fait consensus.

Cependant, nous sommes partis de ces définitions pour offrir notre propre définition de chacun de ces concepts. Nous les avons également opérationnalisés et extrait des aspects différents de ces concepts. À propos, un tableau a synthétisé tous nos concepts opératoires qui nous permettent de mieux analyser la réalité de notre terrain d'étude. Au cours de ce chapitre 2, nous avons présenté les liens qui lient les concepts les uns aux autres; nous avons formulé nos questions spécifiques de recherche qui viennent ainsi clarifier notre question principale soulevée au chapitre 1 et, les objectifs de notre recherche mettent fin au chapitre. Le chapitre 3 expose notre méthode de recherche, l'étude de cas. Ce chapitre 3 tente d'indiquer les canaux que nous empruntons pour trouver des réponses à nos questions de recherche et valider ou invalider nos hypothèses. Nous justifions les raisons du recours à cette méthode qualitative; nous indiquons les étapes parcourues pour réunir l'information ainsi que celles adoptées aux fins d'analyse.

CHAPITRE III

MÉTHODE DE RECHERCHE

Pour un esprit scientifique, toute connaissance est une réponse à une question. S'il n'y a pas eu de question, il ne peut y avoir connaissance scientifique. Rien ne va pas de soi. Rien n'est donné. Tout est construit. (Gaston Bachelard)

À travers un projet de recherche, se transmettent des croyances sur la nature de la réalité, sur la connaissance, sur la production des connaissances. *In fine*, la recherche reste, « la production de connaissances sur le monde. » (Merriam, 1998, p. 3) Notre recherche est une étude de cas qui analyse la gouvernance et le développement local d'une collectivité publique décentralisée en Afrique de l'Ouest francophone. Le contexte de décentralisation, dans lequel se situent cette gouvernance et ce développement local, est un contexte de recomposition de l'État qui nous présente deux arènes : l'arène nationale qui introduit malgré lui les réformes institutionnelles, et l'arène locale qui se restructure autour des enjeux de proximité.

Concrètement, nous menons une recherche qualitative. Celle-ci est « basée sur la croyance que la réalité est construite par les gens qui interagissent avec leurs mondes sociaux. » (*Ibid.*, 1998, p. 6). Notre intérêt primordial est de comprendre les significations, les connaissances, les interprétations construites par les acteurs impliqués dans une action publique municipale. En effet, nous partons du postulat que les acteurs tant au niveau national qu'au niveau local, tentent de comprendre le monde dans lequel ils vivent et travaillent. Nous considérons que ces acteurs développent des significations subjectives de leurs expériences et notamment, dans les cadres de l'élaboration des politiques municipales, de développement des projets ainsi que, dans le cadre de la gestion de services publics. (Creswell, 2014) Notre travail nous conduit

à « la recherche de la complexité des points de vue et non à la réduction des significations à quelques catégories et idées. » (*Ibid.*, 2014, p. 8) En ce sens, le produit final de notre travail est une interprétation de l'opinion des autres filtrée par notre interprétation. (Merriam, 1998) On l'aura compris, cette façon de regarder la recherche est dite 'constructiviste'. Nous nous sentons proches de ce mode de penser. La réalité est, en effet, construite par des gens qui interagissent dans un milieu, à un moment de l'histoire.

Il convient d'ajouter qu'en accordant une place prépondérante aux points de vue des parties prenantes, notre recherche, pour reprendre l'expression de Fortin (2010, p. 268) « ouvre la voie à une connaissance intériorisée des dilemmes et des enjeux auxquels les acteurs font face. » Ceci dit, notre recherche adopte également, une ligne pragmatique et entend s'ouvrir à l'ensemble d'instruments et d'outils qui permettent de réaliser une étude qui respecte les normes de rigueur scientifique.

3.1 Notre méthode de recherche : l'étude de cas

Sur le plan théorique, on est en face d'un « cas » lorsqu'on aborde « un phénomène contemporain, dans son contexte réel, surtout quand les frontières entre ce phénomène et le contexte ne sont pas claires et que le chercheur a peu de contrôle et sur le phénomène et sur le contexte. » (Yin, 2002, p. 13) Quant à l'étude de cas, ce même auteur l'entend comme une enquête empirique qui étudie le ou les cas en cherchant à répondre au « comment ou pourquoi » du phénomène à l'étude. Dans le cadre de notre thèse, nous adoptons la même compréhension du cas que Merriam (1998, p. xiii) qui voit dans une étude de cas qualitative « une description intensive, holistique et une analyse d'un phénomène [intrinsèquement borné] tel qu'un programme, une institution, une personne, un processus ou encore une unité sociale. »

La valeur de cette appréhension de l'étude de cas se trouve dans les caractéristiques uniques que Merriam (1998, p. 29) lui attribue. En effet, l'auteure soutient que l'étude de cas est « particulariste » ; elle « met l'accent sur une situation particulière et donc un évènement, un programme ou un phénomène. » L'étude de cas a, en second lieu, un caractère « descriptif » ; elle donne une « riche » et complète description du phénomène à l'étude. Enfin, l'étude de cas est, selon Merriam (1998), « heuristique » : « elle apporte aux lecteurs un sens nouveau, élargit leur expérience du phénomène étudié ou confirment ce qu'ils avaient déjà connaissance. » (*Ibid.*, 1998, p. 30)

Klouékanmè comme étude de cas, semble répondre à toutes ces caractéristiques. En effet, elle constitue un cas particulier au sein de l'ensemble des communes du Bénin au point de vue de la gestion municipale alors qu'elle n'est pas si bien nantie comme certaines communes. La décrire permet de mieux comprendre le contexte de décentralisation béninoise; de saisir les capacités d'action locale qu'offre cette réforme institutionnelle aux municipalités de taille moyenne et *in fine*, de porter un autre regard la réforme elle-même.

3.1.1 Notre étude de cas : la commune de Klouékanmè

Notre étude de cas aurait pu porter sur une grande ville de l'Afrique de l'Ouest francophone. C'est la voie qui est souvent suivie dans les études urbaines africaines. Les grandes villes (pour la plupart, des capitales politiques ou économiques de pays) sont des vestiges de l'époque coloniale. Les écrits s'appesantissent, souvent, sur l'histoire, les effets de l'étalement urbain, l'urbanisation incontrôlée etc. En choisissant la municipalité de Klouékanmè, une ville moyenne, collectivité publique décentralisée, nous sortons de ce canevas traditionnel. Notre ambition est d'apporter, d'une part, de nouvelles connaissances en matière de gestion municipale, de développement local et de financement de projets locaux dans un contexte du Sud. D'autre part, sur le plan

scientifique l'analyse de la gouvernance d'une ville moyenne, intervenant à la suite du processus de décentralisation, vient enrichir le champ des études urbaines, notamment, en ce qui concerne les pays en développement et plus particulièrement, l'Afrique subsaharienne.

Klouékanmè apparaît comme un exemple réussi de la décentralisation, de la gouvernance et du développement local au Bénin. En effet, elle a choisi d'amorcer son processus de développement local en adoptant une politique de production d'une culture dont sa population a une certaine maîtrise ; elle a tenté de réformer son administration publique en empruntant quelques principes de la nouvelle gestion publique ; elle s'est illustrée par une stratégie d'accumulation des ressources endogènes en associant des acteurs provenant de divers horizons.

Cette étude de cas permet de montrer de manière générale le potentiel qu'offre la décentralisation et qui n'est pas toujours exploité par toutes les municipalités dans le contexte ouest-africain. Au fond, on est en présence de trois sous-études de cas (le système de performance de l'administration communale – SPAC-, la stratégie d'accumulation des ressources endogènes ou opération marbre, et enfin, le développement de la filière tomate) qui permettent non seulement d'illustrer le potentiel de la réforme de décentralisation, mais aussi de voir comment s'articulent la gouvernance et le leadership à l'échelle locale.

Toutes ces raisons justifient la poursuite de notre projet de recherche. Mais le choix de la municipalité de Klouékanmè est fondé sur d'autres raisons aussi importantes que valides. En effet, Klouékanmè constitue une sorte de "success story" au sein de l'ensemble des communes du Bénin. Les gestionnaires publics de cette ville ont su démontrer une certaine maîtrise des enjeux et des défis auxquels font face leur territoire. Aux yeux de plusieurs, et notamment, de l'Association nationale des

communes du Bénin (ANCB) ainsi que des bailleurs de fonds internationaux, Klouékanmè est un modèle de bonne gouvernance urbaine. La municipalité est considérée comme un exemple sur les plans de l'exercice de nouvelles compétences dans un contexte de décentralisation sans transfert des ressources, et de la mobilisation des acteurs locaux et internationaux autour des projets de développement.

Dans la même veine, il convient de mentionner, comme on l'a souligné dans le paragraphe précédent, l'initiative prise par cette municipalité en matière de son fonctionnement interne. En effet, s'inspirant un peu des principes de la nouvelle gestion publique (NGP) et soutenue dans le projet par la coopération hollandaise, la municipalité de Klouékanmè a mis en place un système de performance de l'administration communale (SPAC). Ce système a amélioré le fonctionnement de l'administration communale ainsi que la qualité de prestations offertes aux usagers, appelés désormais « clients ». Une telle expérience mérite que l'on en fasse une étude de cas, « une exploration détaillée et complète. » (Fortin, 2010, p. 279)

Pour répondre à nos questions de recherche et aux hypothèses de travail élaborées à la suite de notre cadre théorique au chapitre 2, notre recherche tente d'analyser trois dispositifs municipaux que sont le système de performance de l'administration communale, la stratégie d'accumulation des ressources endogènes et le développement de la filière tomate. Ces trois dispositifs que nous considérons comme des sous-études de cas sont décortiqués dans la partie analytique de cette thèse. À ce stade, il suffit de retenir que notre préoccupation est d'étudier comment les trois dispositifs sont interpellés par nos trois questions de recherche. La recherche documentaire et les produits des entrevues semi-dirigées nous fournissent de quoi alimenter nos analyses interprétatives.

Dans les prochaines sections, nous exposons nos sources de données. Il s'agit de démontrer comment nous avons réuni les informations sur la commune de Klouékanmè, sur les acteurs impliqués dans l'action publique municipale et sur le fonctionnement de l'administration.

3.2 Sources de données

La récolte des données à laquelle nous avons procédé, s'est réalisée en fonction de notre préoccupation primordiale : mettre la main sur l'information susceptible de répondre à nos questions de recherche et de confirmer ou infirmer nos hypothèses de travail. Ainsi, nous avons rassemblé des pièces d'information pouvant nous aider à comprendre le processus de gouvernance, l'impact des réformes de décentralisation et en particulier l'usage des compétences et responsabilités transférées. De plus, notre intention a été aussi de réunir l'information pertinente permettant d'avoir une idée sur le mode de fabrique des politiques de la ville, le mécanisme d'accumulation des ressources locales, l'élaboration des projets de développement local ainsi que le leadership exercé par les autorités municipales. Les sous-sections suivantes donnent des détails sur les outils de collecte utilisés.

3.2.1 La recherche documentaire

Au cours de nos deux séjours sur le terrain (le premier, du 10 mai 2014 au 11 Août 2014 et le deuxième, du 15 novembre 2015 au 20 mars 2016), nous avons accumulé un certain nombre des documents, nous en indiquerons le contenu et l'origine dans les paragraphes qui vont suivre ci-dessous. La recherche documentaire, pour nous, est une démarche essentiellement intellectuelle et pratique. Elle consiste à trouver des textes, des documents écrits ; à déterminer leur pertinence et en extraire le sens. Au fond, il s'agit d'un exercice qui a pour objectif d'organiser l'information recueillie en fonction

de la réponse à donner à notre question de recherche et aux hypothèses soulevées. Cette analyse documentaire complète l'information provenant des entrevues semi-dirigées. Elle s'avère utile pour procéder à la triangulation.

3.2.1.1 Les documents officiels

Les documents officiels que nous avons consultés sont de divers types. Nous avons eu accès aux documents élaborés dans un premier temps, par le gouvernement central. Il s'agit, en particulier, des documents provenant du Ministère de Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT). C'est le cas du recueil des lois sur la décentralisation, les références des documents électroniques sur la politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC). Le recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application, date de 2013; il contient comme son nom l'indique les lois et les décrets sur la décentralisation et l'organisation de l'administration territoriale du Bénin, promulgués entre 1999 et 2012.

En ce qui concerne le document traitant de la PONADEC, il a été publié en 2008. Il décrit le processus de la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration, la vision, les objectifs et les effets attendus de cette politique. Ces documents (le recueil des lois sur la décentralisation et le document de la PONADEC) donnent des informations officielles du gouvernement, mais ne présentent aucun aspect critique des politiques publiques qu'elles sous-tendent.

Du Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP), nous avons obtenu un document intitulé « Stratégie Globale de Réformes de la Fonction Publique (SGRFP) » élaboré en 2013. Ce document fait un état des lieux de la Fonction Publique béninoise ainsi que le bilan des réformes engagées depuis 1994. Il s'agit d'un document normatif

qui, certes, décortique la situation de la Fonction Publique béninoise, mais s'appesantit sur le cadre institutionnel idéal que désirent les agents de l'État.

D'autres documents proviennent du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) tel que le document sur la capitalisation de l'expérience de développement de la filière Tomate dans la commune de Klouékanmè. Ce document date de 2012 et a comme objectif la vulgarisation de l'expérience de développement par filière agricole. Mais, ce rapport nous semble avoir été rédigé pour des raisons politiques. En effet, le Ministère place l'élaboration de cette étude dans le cadre du plan stratégique de relance du secteur agricole et dans le cadre de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration. Le Ministère soutient également que ce rapport sert à démontrer que ses cadres qui remplissent actuellement des fonctions dans des organes déconcentrés de l'État dans les communes, travaillent en « partenariat efficace avec les communes », et qu'il y a « une dynamique de dialogue sectoriel [...] en matière de promotion des filières agricoles. » (MAEP, 2012, p. 12) Nulle part, il n'est mentionné la volonté du Ministère de transférer des ressources financières, dont les communes ont besoin, pour soutenir des investissements dans les filières agricoles.

Au niveau de la municipalité de Klouékanmè, nous avons eu les versions électroniques de plans communaux de développement (2003-2008 ; 2008-2015), une copie électronique de la version provisoire du plan directeur d'urbanisme (2015-2025). Nous avons également obtenu une série des références électroniques sur divers documents comprenant la stratégie de développement de la filière tomate dans la commune de Klouékanmè, le système de performance de l'administration communale, la gouvernance locale et le développement local à Klouékanmè, les témoignages du maire sur la capacité financière de la commune, le plan stratégique 'tomate', les présentations des autorités municipales sur la stratégie d'accumulation des ressources endogènes. Ces documents ont vu le jour entre 2003 et 2015. Ils démontrent les

stratégies municipales de développement, les tentatives de réformes locales de l'administration communale, les initiatives des élus pour accumuler des ressources propres et l'ouverture des autorités municipales vers des partenaires non étatiques.

Signalons quelques problèmes d'accès aux sources au niveau de la commune. Il ne nous a pas été possible de recueillir des informations sur le budget de la commune. Nous n'avons pas eu accès à l'information sur les dépenses communales, sur la gestion et le nombre des infrastructures marchandes construites dans les différents marchés de la commune, sur le rendement de l'Opération Marbre depuis sa mise en œuvre et sur les revenus générés par les marchés. Le tableau ci-dessous récapitule les documents reçus et leur origine.

TABLEAU 3-1 : DOCUMENTS OFFICIELS REÇUS

Source	Document officiel
Ministère de Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT)	Recueil des lois sur la décentralisation & Décrets d'application. Document traitant de la PONADEC
Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTEP)	Document traitant de la Stratégie Globale de Réformes de la Fonction Publique (SGRFP)
Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP)	Document sur la capitalisation de l'expérience de développement de la filière tomate dans la commune de Klouékanmè.
Mairie de Klouékanmè	Plans communaux de développement (2003-2008) & 2008-2015) Plan directeur d'urbanisme (2015-2025) Documents sur la Stratégie Marbre, le SPAC et le développement de la filière tomate.

3.2.1.2 Journaux et revues

Notre deuxième source de documentation est constituée des journaux locaux et revues. Nous n'avons pu avoir les journaux papiers traitant des thèmes sur lesquels porte notre recherche, mais les éditions en ligne nous ont fourni quelques articles exploitables qui parlent de la décentralisation et de la gouvernance urbaine. Les sites consultés sont ceux de journaux suivants produits dans la capitale économique du Bénin qu'est Cotonou : La Nouvelle Tribune, Le Matinal, Fraternité ⁽²⁸⁾. Il s'agit des quotidiens nationaux d'information. Ils sont tous critiques du pouvoir sans afficher réellement leurs véritables tendances politiques. Nous avons parcouru environs trente articles traitant de la décentralisation et de la gouvernance.

En ce qui concerne les revues, nous avons consulté la revue "Les Échos des Communes du Bénin", produite par l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB). Cette revue traite de tout ce qui regarde les communes béninoises. Quelques numéros spéciaux ont été consacrés à la décentralisation et à la gouvernance et ce entre 2010 et 2014. D'autres numéros ont été consacrés à la vulgarisation des expériences positives en matière de développement, aux formations des fonctionnaires communales. D'autres encore ont traité des efforts de lobbying déployés par l'ANCB auprès du gouvernement central et des bailleurs de fonds internationaux.

Nous avons utilisé tous ces documents afin d'avoir des points de vue complémentaires sur la décentralisation, la gouvernance et le leadership communal. Nous n'avons pas

²⁸ Pour la Nouvelle Tribune, (www.lanouvelletribune.info), nous avons eu accès à des articles allant de 2014 à 2016; pour le Matinal, (www.actubenin.com/), il s'agit de la parution du 27 janvier 2016 et enfin, pour Fraternité (www.fraternitebj.info), le site compte 150 articles sur la décentralisation, et nous avons consulté les éditions du 10 et du 18 avril 2013, celle du 19/ 12/ 2014 ainsi que celle du 16/01/ 2015.

eu des difficultés pour accéder aux éditions des journaux, il s'agit des versions en ligne accessibles lorsqu'on a une bonne et fiable connexion à l'internet. Les exemplaires de la revue « Les Échos des communes du Bénin » nous ont été gracieusement offerts par cet organisme.

3.2.2 Les entrevues semi-dirigées

Les questions dont nous nous sommes servies lors de nos entrevues proviennent de notre guide d'entretien. En effet, au chapitre 2, notre cadre théorique a identifié cinq concepts notamment, la décentralisation, la gouvernance, le développement local, la nouvelle gestion publique (NGP) et le leadership. Pour opérationnaliser ces concepts, nous avons dégagés des dimensions pour chacun des concepts. Au chapitre 2, nous avons présenté un graphique qui contenait les cinq concepts et leurs dimensions. Notre guide d'entretien contient des questions construites à partir de ces différentes dimensions. C'est ainsi que nous avons opéré le passage du cadre conceptuel au guide d'entretien. Synthétisons dans le tableau suivant nos concepts d'origine (décentralisation, gouvernance, développement local, nouvelle gestion publique et développement local) ainsi que les dimensions propres à certains concepts et celles qui sont exclusives à d'autres.

TABLEAU 3-2 : DIMENSIONS UTILES POUR NOTRE GUIDE D'ENTRETIENS SEMI-DIRIGÉS

DIMENSIONS COMMUNES AUX CONCEPTS (I)	Décentralisation	Gouvernance	Développement local	Nouvelle Gestion P.	Leadership
Compétences explicites /	✓	✓	✓		✓

implicites / négociées					
Ressources	✓	✓	✓	✓	
Type d'acteur	✓	✓	✓		
Mode de coordination	✓	✓	✓		
Partage des responsabilités	✓	✓		✓	
DIMENSIONS PROPRIÉTAIRES AUX CONCEPTS (II)					
Projet / Programme / Initiative			✓		
Performance / Résultat / Objectif				✓	
Vision / Valeurs / Influence / Consensus					✓

Nous ne reviendrons pas sur les détails relatifs aux différentes dimensions ni sur les liens entre les différents concepts; ceci a été traité au chapitre 2. Ici, il s'agit de préciser que les questions d'entrevues ont tenté de couvrir toutes ces dimensions. Le format d'entrevue que nous avons choisi est l'entrevue semi-dirigée. Elle ressemble à une conversation formelle (Fortin, 2010). Cela a été un excellent moyen d'approfondir notre objet d'étude. Fondamentalement, l'entrevue semi-dirigée, suivant la perspective à laquelle nous souscrivons, est celle qui est décrite par la plume de Lorraine Savoie-Zajc (2010, p. 340). En effet, pour cette auteure :

L'entrevue semi-dirigée consiste en une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur. Celui-ci se laissera guider par le rythme et le contenu unique de l'échange dans le but d'aborder, sur un mode qui ressemble à celui d'une conversation, les thèmes généraux qu'il souhaite explorer avec le participant à la recherche. Grâce à cette interaction, une compréhension riche du phénomène à l'étude sera construite conjointement avec l'interviewé.

Il faut dire que ce format nous a permis d'aller au fond des choses et de laisser les acteurs s'exprimer sur les trois blocs de thèmes retenus (réformes institutionnelles de décentralisation, la collaboration entre acteurs / la gouvernance et le leadership). De plus, ce format a fait en sorte que les acteurs – participants à notre recherche - se sont sentis libres pour répondre à nos questions (identifiées à partir de notre cadre théorique), se laisser aller « à l'imprévu » et broder comme ils le souhaitent autour de ces questions. Nous avons cherché à « éviter de transformer ces entrevues en semi-interrogatoires en passant mécaniquement d'une question à l'autre. » (Mongeau, 2011, p. 95) Nous avons ainsi pris le soin d'y aller par thématique. Les questions apparaissent comme des éléments qui permettent d'explorer la thématique.

Au cours de nos entrevues semi-dirigées sur les différents sites, les acteurs ont également eu l'opportunité de s'exprimer sur les trois dispositifs à l'étude : le développement de la filière tomate, l'accumulation des ressources endogènes et le système de performance de l'administration communale (SPAC). En ce qui concerne le SPAC, il convient de préciser que ce sont les acteurs publics de la commune qui, eux-mêmes, ont longuement évoqué ce dispositif lors de nos premiers entretiens qui ont lieu, entre janvier et février 2016. Ensuite, l'un des bailleurs de fonds internationaux qui a participé à sa conception, nous en a entretenu citant alors le SPAC comme l'une de leurs meilleures contributions à l'administration municipale de Klouékanmè. Enfin, nos premières analyses des données nous ont convaincu de la pertinence d'inclure cette étude de cas dans notre recherche. Nous avons ainsi fait l'expérience du traitement d'un devis qualitatif. En effet comme le dit bien Marriam (1998) :

Un devis qualitatif est émergent. Habituellement, le chercheur ne connaît pas à l'avance toutes les personnes qui pourraient être interrogées, toutes les questions qui pourraient être posées, ou les endroits où regarder après, à moins que les données ne soient analysées au fur et à mesure qu'elles sont recueillies. ⁽²⁹⁾ (*Ibid.*, 1998, p. 155)

Concrètement, des entretiens téléphoniques ont eu lieu à partir de notre université à Montréal, au mois de mars 2016, avec les quelques acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre du SPAC, son implantation et son suivi (les acteurs publics de la commune, acteurs locaux de la société civile ainsi qu'un représentant des bailleurs de fonds internationaux).

3.2.2.1 La sélection des interviewés : un échantillonnage intentionnel

Dans le cadre de notre recherche, nous avons opté pour un échantillonnage intentionnel appelé aussi échantillonnage par choix raisonné, échantillonnage typique ou jaugé. Il s'agit d'une méthode d'échantillonnage qui consiste à sélectionner certaines personnes en fonction de caractéristiques typiques de la population à l'étude (Fortin, 2010 : 235). En l'occurrence, notre objet d'étude est la gouvernance mise en œuvre à la municipalité de Klouékanmè, une ville moyenne francophone en Afrique de l'Ouest, dans un contexte de décentralisation.

Différents groupes d'acteurs sont impliqués dans les politiques publiques de cette ville. Nous avons choisi un échantillon représentatif de ces groupes d'acteurs. Concrètement, nous avons considéré que ces vingt-deux acteurs ⁽³⁰⁾ représentaient une « maquette de

²⁹ « A qualitative design is emergent. The researcher usually does not know ahead of time every person who might be interviewed, all the questions that might be asked, or where to look next unless data are analyzed as they are being collected. » (Merriam, 1998, p. 155)

³⁰ Sur les 22 acteurs sélectionnés, seuls 21 ont pu être interviewés, la vingt-unième personne était trop impliquée dans la campagne présidentielle béninoise 2016 qui était alors en cours dans le pays et ne disposait plus de temps pour une entrevue.

la population » de groupes d'acteurs; nous avons « sciemment construit cette maquette » (Beaud, 2011 : 265). Les critères qui nous ont permis de procéder à un tel choix, sont justifiés par l'objet même de notre étude. Il s'agit notamment, de la détention d'une expérience pertinente en lien avec les thèmes de décentralisation, de gouvernance au niveau municipal, et de leadership dans l'administration publique béninoise ; de type d'emploi et donc de l'employeur actuel de l'acteur ; des fonctions et responsabilités assumées ; du milieu de travail de l'acteur et de son exposition aux politiques municipales de Klouékanmè.

En ce qui concerne la taille de notre échantillon, il nous a semblé qu'un échantillon de 22 acteurs était suffisant pour répondre à notre question de recherche et aux questions spécifiques retenues. Il nous paraît utile de rappeler que l'objectif de notre recherche n'est pas de rendre compte des opinions de toute la population d'acteurs impliqués dans l'action publique de cette collectivité décentralisée, mais plutôt, de recueillir de l'information pertinente afin de mieux comprendre la gouvernance d'une ville moyenne francophone de cette région du continent africain. (Mongeau, 2011)

3.2.2.2 Le déroulement de nos entrevues semi-dirigées

Nos entrevues semi-dirigées ont eu lieu sur trois sites différents. Le premier est Klouékanmè-centre, siège de la municipalité. Au total ce site compte 5 acteurs publics de la commune, 1 acteur gestionnaire d'un service déconcentré de l'État ; 8 acteurs de la société civile et 2 acteurs du secteur privé. Alors que les entrevues avec les acteurs publics ont eu lieu à la mairie, celles avec les acteurs privés et les membres de la société civile se sont tenues aux sièges de leurs institutions. Les acteurs de la société civile représentent les organisations non gouvernementales locales dont les activités couvrent non seulement le territoire de la commune de Klouékanmè mais aussi s'étendent aux autres communes du département de Couffo. Quant aux acteurs privés, nous nous

sommes intéressés aux acteurs qui produisent la tomate dans le cadre de la filière de production agricole retenue par la commune.

Le deuxième site est Lokossa, lieu de travail pour le représentant de la coopération technique belge (CTB) et le représentant de la coopération allemande (GIZ). La coopération belge a été plus active dans le développement agricole; l'allemande s'est beaucoup plus illustrée dans les services d'eau. Enfin le dernier site est Cotonou. Nous nous sommes entretenus avec 1 acteur représentant les bailleurs de fonds internationaux notamment la coopération hollandaise (SNV-Bénin), 1 acteur public représentant l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) et enfin, 1 acteur représentant le gouvernement central et en particulier le Fonds d'appui au développement des communes (FADeC).

Le tableau que nous proposons à la page suivante comprend les noms de sites, les catégories d'acteurs interviewés ainsi que l'information sur le nombre de ces acteurs par site. L'un des acteurs publics de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) pris dans la campagne présidentielle de 2016 n'a pas pu répondre à notre invitation. Il a eu la bonté de nous prévenir de son absence sur le site à Cotonou. Ainsi, sur vingt-deux acteurs prévus au départ, notre échantillon s'est réduit à vingt-et-un acteurs.

Nous n'avons pas eu des difficultés pour rencontrer ces acteurs ; les rencontres étaient organisées sur rendez-vous pris à l'avance avec chaque acteur individuellement. La seule pénibilité a été au niveau des moyens de transport pour nous rendre sur les sites. Certaines routes étaient dans un état qui laissait trop à désirer. Toutes les entrevues semi-dirigées, d'une durée variante entre 45 minutes à 90 minutes se sont déroulées du 28 Janvier au 8 Mars 2016 sur les lieux de travail des acteurs, aux heures de leur convenance.

TABLEAU 3 - 3 : SITES DES ENTREVUES SEMI-DIRIGÉES

VILLE	ACTEURS INTERVIEWÉS	
		NOMBRE
KLOUÉKANMÈ-CENTRE	<i>ACTEURS PUBLICS MUNICIPAUX</i>	5
	<i>ACTEURS PUBLICS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS</i>	1
	<i>ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE</i>	8
	<i>ACTEURS PRIVÉS</i>	2
LOKOSSA	COOPÉRATION TECHNIQUE BELGE	1
	COOPÉRATION ALLEMANDE (GIZ)	1
COTONOU	ACTEURS PUBLICS DE L'ANCB	1
	ACTEURS DU POUVOIR CENTRAL	1
	COOPÉRATION HOLLANDAISE (SNV-BÉNIN)	1
Total		21

La dernière série d'entrevues semi-dirigées a eu lieu à Cotonou avec les représentants de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB), le représentant de la coopération hollandaise et enfin, avec le secrétaire permanent du Fonds d'appui au

développement des communes (FADeC), représentant des institutions gouvernementales.

Tous les entretiens ont été tenus en langue française à l'exception d'une entrevue avec un entrepreneur privé local. Nous avons, pour ce dernier, utilisé un interprète qui a traduit nos questions en langue locale - le Fon- et interprété les réponses de l'interviewé en français pour nous.

3.2.2.3 Guide d'entretien : Opérationnalisation du cadre conceptuel

Les entrevues semi-dirigées ont été centrées sur trois blocs thématiques (décentralisation, gouvernance ou collaboration entre acteurs et leadership municipal). Le premier bloc a eu comme éléments, des questions relatives à la réforme institutionnelle de décentralisation. Il s'agissait d'obtenir les opinions des acteurs par rapport à cette réforme qui entre dans sa seconde décennie, aux compétences et responsabilités transférées aux communes. Il s'agissait aussi d'avoir les impressions des acteurs sur cette interaction permanente entre la commune et les ministères sectoriels autour des ressources nécessaires au développement local.

Le deuxième bloc thématique comprenait une série de questions traitant de la collaboration entre acteurs ; les acteurs étaient invités à parler de leur implication et, dans le développement de la filière "tomate" dans la commune de Klouékanmè, et dans la définition de la stratégie municipale d'accumulation des ressources endogènes. Enfin, le troisième et dernier bloc des questions avait pour focus, le leadership au niveau administratif à la mairie de Klouékanmè. Les acteurs, impliqués dans l'action publique de la municipalité, étaient conviés à donner leurs interprétations du leadership exercé par les autorités municipales et ce, en lien avec le développement de la filière "tomate" et la stratégie d'accumulation des ressources locales.

Lors de nos entretiens semi-dirigés dans les trois sites (Klouékanmè, Lokossa et Cotonou), complétés avec des entretiens téléphoniques avec des acteurs municipaux et des acteurs de la société civile, à notre retour à Montréal, nous avons tenté de voir comment les trois dispositifs retenus, - le développement de la filière tomate, l'accumulation des ressources endogènes et le système de performance de l'administration communale (SPAC)-, questionnent la décentralisation, la gouvernance et le leadership municipal.

3.3 L'analyse de données provenant des entrevues semi-dirigées

L'analyse est un travail qui nous a mis devant un volume important de données. Pour ordonner notre traitement de données, il a fallu définir notre processus d'analyse, baliser et concevoir des étapes formalisant notre procédure d'interprétation et d'analyse. C'est cela le contenu de nos trois sous-sections ci-dessous.

3.3.1 Le processus d'analyse

La première tentative de notre analyse des données a commencé avec la collecte des données lors de nos premières entrevues semi-dirigées. L'analyse et la collecte des données se sont faites simultanément. C'est en effet, à la suite de nos premières entrevues, que nous avons affiné nos questions et que nous nous sommes concentrés sur les dimensions cruciales de nos questions par rapport aux trois thèmes (la décentralisation, la gouvernance et le leadership). Nous avons pris conscience que ce « processus d'analyse est un processus récursif et dynamique ; il ne s'achève pas avec la cueillette des données, bien au contraire, il devient intensif au fur et à mesure que l'analyse progresse [...]. » (Merriam, 1998, p. 155)

Selon Hurbeman et Miles (1991), l'analyse de données qualitatives comprend trois phases : la condensation des données, la présentation des données, et l'élaboration / vérification des conclusions. Le processus de condensation / transformation contient plusieurs phases – « résumé, codage, repérage des thèmes, regroupements, divisions, rédactions de mémos. [Il se] poursuit également après le travail sur le terrain, jusqu'à l'achèvement du rapport final. » (*Ibid.*, 1991, p. 35)

Dans le cadre de notre recherche, nous avons eu des mouvements de va-et-vient entre les verbatim (qui comprennent tous les éléments recueillis à la source), les présentations ultérieures (regroupements des convergences, divergences et complémentarités), et les interprétations finales avec l'insertion de la question de recherche, des hypothèses de travail en lien avec l'examen de nos trois dispositifs retenus (le système de performance de l'administration communal, l'accumulation des ressources endogènes et le développement de la filière tomate). Ce processus itératif a été maintenu jusqu'à l'émergence d'une mouture cohérente (c'est le contenu de nos chapitres analytiques) qui, selon nous, rend compte de manière fiable et intelligible l'expérience et la pensée des acteurs rencontrés sur le terrain. Mais, avant d'exposer le canevas proprement dit de notre analyse, tentons d'en exposer les balises qui l'encadrent.

3.3.2 Balises encadrant notre analyse de données

La première balise, celle dont il nous a fallu prendre conscience et la contrôler, ce sont nos référents interprétatifs implicites au sens de Paillé et Mucchielli (2003). En effet, nous avons entrepris cette recherche ayant comme bagage, un parcours universitaire qui nous a fait traverser des institutions universitaires en Afrique, en France et au Canada. Nous avons eu une formation multidisciplinaire comprenant les sciences commerciales et financières, l'administration économique et sociale, les sciences politiques, l'administration publique et les études urbaines.

Nous sommes spontanément – inconsciemment- sensibles aux discours des personnes qui ont un profil semblable au nôtre. Nous avons travaillé comme consultant et comme gestionnaire de projets en Afrique francophone. Nous admirons le Bénin, un petit pays qui a réussi ce que la plupart des pays francophones ont du mal à achever : organiser des alternances politiques au sommet de l'État sans sombrer dans un climat de violence. Ce bagage scientifique et culturel dont nous disposons, même s'il demeure implicite, peut avoir un impact sur nos significations interprétatives. Au nom de l'objectivité et de la véracité, il nous faut exposer ce sous-bassement, « cet univers des références » qui est enfoui en nous. Inconsciemment, notre sensibilité envers telle ou telle autre dimension, émergeant dans les discours des acteurs participant à notre recherche, a probablement biaisé notre analyse. Les remarques de Pierre Paillé et d'Alex Mucchielli (2003) viennent bien à point :

Une situation n'est jamais étudiée dans un vase clos et en l'absence de toute sensibilité contextuelle. Celui qui parle doit détenir une position, sans quoi la connaissance ne possède pas de centre et perd une partie de sa validité. Un savoir désincarné est un savoir inutilisable car il ne peut être rapporté à aucun contexte signifiant. Toute recherche sociale est « recherche » à l'intérieur d'une époque, au sein d'une culture qui fait figure, en quelque sorte, d'arrière-plan de référence. (*Ibid.*, 2003, p. 38)

Pour notre recherche, il nous faut composer avec ces à-priori en les explicitant sommairement. C'est une manière de prendre conscience de nos propres biais au moment où nous menons notre analyse des données.

Notre deuxième balise : il nous faut préciser que nous avons abordé cette recherche sur la gouvernance de la municipalité de Klouékanmè, collectivité publique décentralisée, sous l'angle d'une étude de cas. Nous avons tenté de comprendre le sens profond des propos tenus par les acteurs qui, depuis plus d'une décennie (Klouékanmè est une ville décentralisée depuis 2003), sont impliqués dans l'action publique de cette municipalité. Notre projet a été de comprendre le sens de leurs actions, de leurs choix ; cerner leurs expériences et les significations qu'ils ont construites au fil des années dans ce contexte. *In fine*, l'importance de recourir à l'étude de cas se situe dans « l'intérêt qui est accordé plutôt au processus qu'au résultat; au contexte plutôt qu'à une variable spécifique; à la découverte plutôt qu'à la confirmation. » (Merriam, 1998, p. 19) Pour cette auteure, les contenus des études de cas peuvent directement influencer les politiques, les pratiques et les recherches futures. (*Ibidem*)

En ce qui concerne notre troisième balise, il convient que, dans une analyse qualitative, l'on se prononce sur « le niveau d'analyse » souhaité car celui-ci influence entre autres « le niveau d'inférence » approprié à utiliser. (Mukamurera et al., 2006, p. 115) Pour notre recherche, nous avons entrepris une analyse transversale et descriptive de la gouvernance mise en œuvre dans la municipalité de Klouékanmè. Déjà les verbatim élaborés en tenant compte de nos trois thèmes qui, eux-mêmes provenaient de questions spécifiques retenues dans notre cadre conceptuel, ont été groupés par catégorie d'acteurs. À partir de ces trois thèmes (décentralisation, gouvernance et leadership, en lien avec la stratégie d'accumulation des ressources endogènes, le système de

performance de l'administration communale (SPAC) ainsi que le développement de la filière tomate), l'exercice d'analyse prend forme.

Ce qu'il faut dire est que les trois sous-études de cas (la stratégie d'accumulation des ressources endogènes ou Opération Marbre, le système de performance de l'administration communale- SPAC- et le développement de la filière tomate) répondent à nos trois questions spécifiques de recherche à des degrés divers. Le développement de la filière tomate constitue une expérience de développement communal alors que l'Opération Marbre et le SPAC, conséquences de la décentralisation, sont liés à l'appareil politico-administratif.

On peut voir que la décentralisation permet aux communes d'avoir des compétences pour générer des ressources localement; c'est justement ce qu'illustre l'Opération Marbre. De plus, la décentralisation accorde aux villes moyennes des capacités pour revoir leurs façons de faire et de s'inspirer des outils tels que la nouvelle gestion publique (NGP). Cette capacité est ici exploitée par la commune de Klouékanmè à travers l'implantation du SPAC, notre deuxième sous -étude de cas. Enfin, on peut s'apercevoir que développement de la filière tomate tire aussi son origine dans la décentralisation béninoise dans la mesure où cette réforme fait du développement local l'une des compétences propres des communes. Le développement de la filière tomate apparaît comme une conséquence logique de cette progression de stratégies communales.

3.3.3 Formalisation de notre procédure d'analyse

L'analyse des données se réalise en quatre étapes itératives qui nous semble susceptibles de nous aider à mieux questionner les données recueillies.

- (1) La première étape consiste en la délimitation de nos thématiques et leurs questions correspondantes ; la cueillette des données sur le terrain et la conception des verbatim par catégorie d'acteurs et par thème.
- (2) La deuxième étape est constituée par le choix des segments de discours tenus par les acteurs par thème. Il s'agit de repérer les propos de différents acteurs sur la décentralisation, la collaboration entre eux (gouvernance) et le leadership en lien avec le dispositif d'accumulation des ressources endogène, le système de performance de l'administration communale, et le dispositif de développement de la filière tomate.
- (3) En troisième lieu viennent l'analyse transversale et la triangulation des données : l'idée est de procéder au croisement des plusieurs sources et au regroupement des points de vue. Le tout est de saisir l'interprétation des phénomènes par ceux et celles qui les ont vécus. Concrètement, à ce stade, l'exercice consiste à extraire les verbatim, trier les extraits selon leur convergence, leur divergence ou leur caractère complémentaire et ce, afin d'exposer les résultats de notre étude en lien avec nos questions de recherche tout en gardant notre sens critique.
- (4) La quatrième et dernière étape a été l'élaboration des interprétations. C'est l'étape de la discussion. Nous menons cet exercice en lien avec notre question centrale de recherche et nos questions spécifiques. Il nous faut effectuer un retour sur les résultats et sur notre cadre conceptuel pour soutenir, expliquer, valider ou non les résultats.

CONCLUSION

Ce chapitre 3 nous a offert l'occasion d'exposer notre méthode de recherche qui consiste en une étude de cas. Ce cas en l'occurrence est la commune de Klouékanmè au Bénin. Nous avons avancé les raisons qui justifient le choix de cette collectivité publique décentralisée comme terrain de notre étude. Nous avons étalé nos sources de données qui sont formées de la recherche documentaire et des entrevues semi-dirigées. Nous nous sommes étendus sur l'analyse de données provenant de ces entrevues et nous avons indiqué notre processus d'analyse, les balises encadrant l'analyse et finalement, les étapes constituant la formalisation de cette procédure d'analyse et d'interprétation. Le chapitre 3 met fin à la première partie de notre étude. La deuxième partie commence par le chapitre 4 qui présente la municipalité de Klouékanmè. Ce chapitre nous permet d'exposer le contexte de cette commune, ses atouts ainsi que des éléments qui fondent sa spécificité par rapport aux autres communes du pays.

DEUXIÈME PARTIE

ANALYSE – DISCUSSION

CHAPITRE IV

KLOUÉKANMÈ : CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF D'UNE COMMUNE MOYENNE BÉNINOISE

Dans ce chapitre, nous présentons de manière détaillée la commune de Klouékanmè, notre terrain de recherche. Nous y traitons de sa situation géographique, de sa démographie, de son économie avec un bref aperçu sur le foncier. Nous y décrivons également le contexte politico-administratif de cette ville moyenne, le contenu de la décentralisation béninoise et le découpage territorial de même que les compétences transférées qui en découlent. La commune est censée suivre les orientations nationales, nous parcourons sommairement le cadre des réformes administratives envisagées par le pouvoir central béninois qui préconise des emprunts à la nouvelle gestion publique et suggère aux communes de s'approprier le code des valeurs et d'éthique de la fonction publique. Nous consacrons par la suite une section au Maire de Klouékanmè, un homme qui, élu pour la première fois en 2003, a renouvelé trois fois son mandat et géré la mairie pendant plus d'une décennie. Cette section aborde la question de ses prérogatives, traite de ses services communaux et des emprunts faits à la nouvelle gestion publique (NGP). Enfin, la dernière section fait état de considérations générales sur l'un des défis que rencontrent non seulement la commune de Klouékanmè, mais aussi les autres communes en tant que collectivités territoriales : l'absence de ressources.

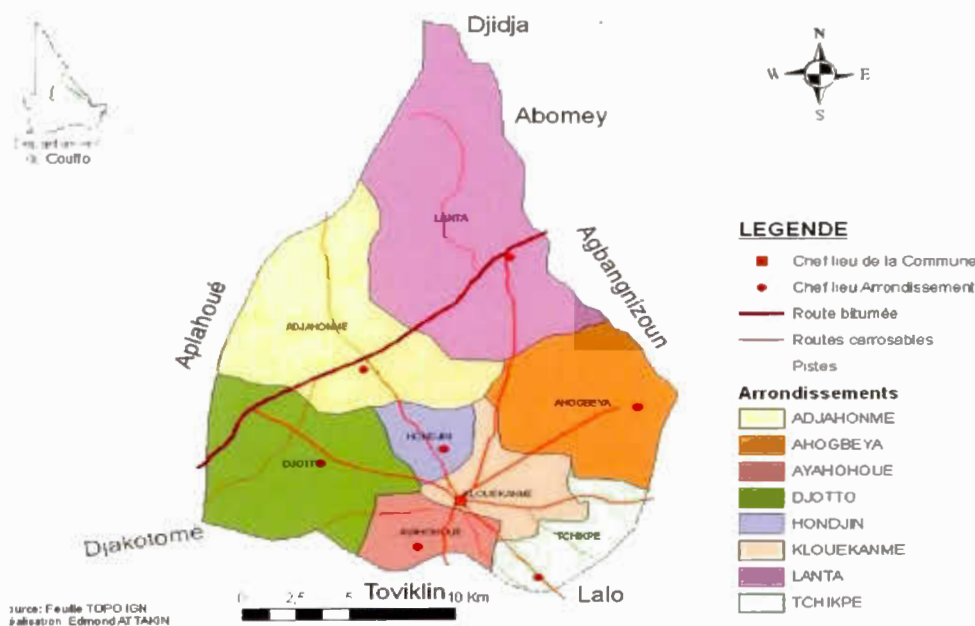
4.1 Contexte communal de Klouékanmè

Nous présentons ici le contexte particulier de la commune de Klouékanmè. Il s'agit de parcourir sa situation géographique et ensuite continuer avec des éléments relatifs à la démographie, à l'économie, au secteur agricole et au foncier.

4.1.1 Situation géographique

La Commune de Klouékanmè est située au Nord - est du Département du Couffo. Elle est limitée : au Nord par la Commune d'Agbangnizoun et d'Aplahoué ; au Sud par les Communes de Djakotomè, de Toviklin et de Lalo ; à l'Est par le fleuve Couffo, frontière naturelle qui la sépare de la Commune d'Agbangnizoun ; et enfin à l'Ouest par la Commune d'Aplahoué. Avec 394 km² (RGPH 2002), Klouékanmè couvre 16,39% de la superficie du département du Couffo; elle est divisée en 8 arrondissements et 61 villages comme l'indique la carte ci-dessous :

CARTE # 4- 1 : KLOUÉKANMÈ ET SES 8 ARRONDISSEMENTS



SOURCE : MAEP, RAPPORT DE CAPITALISATION DES EXPÉRIENCES DE PROMOTION DE LA FILIÈRE TOMATE DANS LA COMMUNE DE KLOUÉKANMÈ, 2012, P. 19

La photo ci-dessous présente le bâtiment principal de la commune de Klouékanmè. Ce bâtiment se situe dans la partie agglomérée de la commune qui fait l'objet de son premier plan directeur d'urbanisme.

PHOTO 4 – 1 : BÂTIMENT PRINCIPAL DE LA COMMUNE DE KLOUÉKANMÈ



Source : Megbedji, Christophe. SPAC. 2010, p. 1

Au point de vue démographique, la population de Klouékanmè, selon la direction des études démographiques de l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique du Bénin, est estimée en 2013, à 130 mille habitants. (INSAE, 2015) Elle est composée de deux groupes ethniques principaux, les Adja et les Fon. En matière

foncière, la commune dispose d'un plan directeur urbain provisoire (PDU). Ce plan est censé être un document de référence en matière de développement de la commune. Jusqu'à ce jour, quelques arrondissements villageois ont eu leurs plans fonciers ruraux (PFR). Les plans fonciers sont par définition des documents dans lesquels sont consignés la cartographie des terres de villages, la liste des ayant-droits et les droits qu'ils exercent sur ces terres. Ce sont donc des outils de sécurisation foncière. (Megbdeji, 2010)

Du point de vue foncier, les modes d'accès à la terre sont l'héritage, l'achat, le métayage, la location et le don. En pratique, l'installation des agriculteurs et éleveurs dans la zone ne se fait pas selon un schéma quelconque d'aménagement. Ce contexte est ainsi propice à un certain nombre d'inégalités sociales, notamment, la difficulté pour les femmes d'être propriétaires terriennes et ce, dans la mesure où l'héritage et le don sont réservés aux hommes. Le plan directeur d'urbanisme vient donc fixer la situation du foncier ; il permet de mieux gérer l'espace rural et urbain à Klouékanmè. Il détaille ce qui a été décidé dans les plans communaux de développement et articule les projections de la commune pour la décennie subséquente. (Megbedji, 2010)

Tournons-nous vers l'économie de Klouékanmè telle qu'elle est décrite dans les différentes planifications de la commune.

Sur le plan économique (³¹), l'agriculture est la base de l'économie de la municipalité. Les activités agricoles comprennent la production des vivriers tels que le maïs, l'arachide, la tomate, le haricot, l'orange, le piment et diverses autres légumineuses. Sont aussi cultivés, la patate douce, le taro et quelques autres variétés d'igname. Les cultures pérennes de rente sont le palmier à huile, le manguier, le pommier et les agrumes notamment l'orange, le citron, le pamplemousse. Le coton, la tomate et les

³¹ Source : Document – Commune de Klouékanmè, (2014, p. 4 -6), « Présentation de la commune de Klouékanmè ».

agrumes constituent les principales sources de revenus des producteurs. Les recettes contribuent à près de 80% à l'économie locale. Au total, environ 92% de la population active se retrouve dans l'agriculture. Les marchés de la commune constituent ses forces économiques.

En effet, si l'on ne considère rien que le marché central, celui-ci s'anime tous les quatre jours et fait partie des plus grands marchés de produits vivriers du Bénin. Ce marché semble avoir une vocation internationale car il est fréquenté par des ressortissants des pays voisins : le Ghana, le Niger, le Togo, le Burkina Faso et le Nigeria, voire même la Côte d'Ivoire.

La commune a d'autres atouts. L'élevage de bovins, d'ovins et de porcins ainsi que de la volaille est pratiquée sur l'ensemble du territoire municipal. Quelques cours d'eau traversent la commune, mais le niveau bas de leur débit ne favorise pas la pêche. Enfin, la commune est dotée des ressources naturelles qui sont marginalement exploitées par l'État : le marbre, le granite et le sable.

4.2 Cadre politico-administratif de la commune

La présentation du cadre politico-administratif traite de l'évolution du statut de Klouékanmè qui est passée de la sous-préfecture, avant la décentralisation, à la commune, après la décentralisation. De plus, elle décrit brièvement la décentralisation béninoise ainsi que le découpage territorial qu'elle entraîne. Enfin, elle dresse un bref aperçu des compétences transférées aux communes.

4.2.1 De la sous-préfecture au statut de commune

Le cadre politico-administratif dans lequel opère la commune de Klouékanmè est celui établi par la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) mise en place depuis 2008. Situons les étapes qui ont mené à l'adoption de cette politique qui concrétise, *in fine*, la réforme de décentralisation.

À l'instar de la plupart des pays africain au Sud du Sahara dans les années 1990, le Bénin a depuis 1994, démarré une réforme de son administration territoriale. L'État central a procédé au transfert de certaines prérogatives à l'échelle départementale et communale. Un processus démocratique est enclenché et les élections libres sont organisées à trois reprises, en 2002/2003 ; en 2008 et tout dernièrement en 2015. Sur le plan institutionnel, le Bénin a créé, en 2007, le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT). Celui-ci est responsable du pilotage du processus de réforme de déconcentration / décentralisation.

L'enjeu majeur est l'amélioration de la performance administrative. Et, c'est dans ce contexte qu'est adoptée la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) en 2009. Pour le gouvernement béninois, il s'agit d'une politique publique de portée nationale, et dont la mission est de faciliter l'atteinte des objectifs de développement fixés par l'État. Le MDGLAAT (2008) la décrit comme « une politique transversale et intersectorielle qui va réaliser les objectifs gouvernementaux, et ce en faisant de l'espace territorial un levier de développement. » (*Ibidem.*, 2008, p. 7)

En 2008, deux décrets créent deux organes importants pour le soutien matériel des communes : la Commission Nationale des Finances locales (CONAFIL) et le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC). En effet, le décret no 2008-274

du 19 mai 2008 porte création, attribution, organisation et fonctionnement de la CONAFIL, un organe paritaire État – Communes. Cet organe a en charge la collection et le traitement des données économiques, financières et statistiques concernant les communes. Il s'occupe de la réalisation des documents de référence en matière de finances locales, propose des orientations adéquates en matière de financement des collectivités locales, les montants des dotations de fonctionnement et d'investissement aux communes ; élabore un rapport annuel sur la situation des communes et enfin, la CONAFIL pilote et administre le FADeC. (Article 3, décret no 2008 – 274 du 19 mai 2008)

Quant au Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), un mécanisme national de transfert des ressources financières aux collectivités, il a été créé par le décret no 2008 – 276 du 19 mai 2008. Selon les termes de l'article 2 de ce décret portant création du FADeC, l'organisme a pour objet de mobiliser les ressources destinées aux communes et aux structures intercommunales ; concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation ; harmoniser les procédures financières des communes. Par ailleurs, le FADeC est alimenté par les ressources nationales, les ressources extérieures provenant des bailleurs de fonds internationaux sur la base de conventions entre ces derniers et l'État ou les communes et les structures intercommunales. En matière de ressources, le décret précise que les ressources sont allouées aux communes sous forme de dotations annuelles suivant une clé de répartition définie par le gouvernement (Art.7, décret du 19 mai 2008).

Entre 1999 et 2009, plusieurs lois sont promulguées par l'État béninois sur la décentralisation. En particulier, il s'agit des lois portant sur l'organisation de l'administration territoriale, l'organisation des communes ordinaires et des communes à statut particuliers (les trois grandes villes : Cotonou, Capitale économique, Porto-

Novo siège du gouvernement, et Parakou) ; des lois portant sur le régime électoral communal et municipal, sur le régime financier des communes etc.

4.2.2 La réforme de l'administration territoriale : contenu et découpage territorial

Comme on l'a vu à la sous-section précédente, au total cinq lois et de nombreux décrets d'application ont été promulgués. C'est à partir de cette législation que proviennent les grandes orientations de la réforme de l'administration territoriale et la mise en œuvre de cette réforme. Retenons que le Bénin a conduit une réforme qui prévoit un seul niveau de décentralisation ou de communalisation : les anciennes sous-préfectures et circonscriptions administratives de l'État changent de statut et deviennent des communes. Il y a 77 communes au total. Il n'existe pas de hiérarchie entre elles; elles sont toutes soumises au même régime statutaire.

Sous la décentralisation, sont élus au suffrage universel direct, le conseil communal et le conseil de village. Le maire et ses adjoints sont élus par le conseil communal. Le Chef d'arrondissement est lui aussi élu par le conseil communal mais parmi les conseillers élus sur la liste de l'arrondissement concerné. Enfin le conseiller de village / quartier de ville élit le chef de village / quartier de ville. Seule la commune dispose d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. Les niveaux infra-communaux que sont les arrondissements et les villages / quartiers de ville restent de simples unités administratives. La réforme prévoit un seul niveau de déconcentration à travers le département dirigé par un préfet. Ce dernier a le pouvoir de coordonner les services déconcentrés de l'État. Il est l'unique autorité de tutelle de la commune et représente l'État. Il est censé jouer un rôle d'assistance et de conseil auprès des communes.

Le Budget de l'État et les budgets des communes sont séparés. Il y a un système de péréquation / solidarité financière entre les communes et l'État. Les prestations de l'État, dans le cadre de ce système ont un caractère onéreux pour les communes qui doivent payer ces services; elles peuvent aussi être gratuites. Quant aux cadres administratifs de l'État mis à la disposition des communes, ils sont détachés de l'administration centrale et se retrouvent sous l'autorité du Maire. Une somme d'argent qui correspond à une subvention salariale compensatrice de l'État peut être versée à la commune. (Dossou, 2002) Pour ce qui est du découpage territorial, celui-ci est entré dans les faits au lendemain des élections communales de 2002-2003. ⁽³²⁾Le pays est subdivisé en 12 départements. Le département n'a pas de statut de collectivité territoriale. Le tableau ci-dessous esquisse le portrait de l'administration territoriale béninoise.

TABLEAU 4 - 1 : DÉCOUPAGE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE BÉNINOISE

Cadres territoriaux / Mars 2003	Autorités	Nombre
Département	Préfet	12
Commune	Maire & Conseil communal	77
Arrondissement	Chef d'arrondissement & Conseil d'arrondissement	546
Village / Quartier de ville	Chef de village / quartier & Conseil de village / quartier	3828 (chiffre de 1993)

Source : Dossou, (2002, p. 11)

Ci-dessous, à la page suivante, une carte du Bénin et de ses 12 départements.

³² En fait, les premières élections communales et municipales ont lieu le 15 décembre 2002. Mais, les premiers conseils communaux et municipaux sont installés dès mars 2003. Le mois de mars 2003 est donc le mois de la création des communes béninoises. (MDGLAAT, 2005)

Carte # 4 - 2 : Carte administrative du Bénin



Source : Christophe Megbedji. (2008). Présentation de la commune de Klouékanmè.

4.2.3 La commune, une nouvelle collectivité territoriale : aperçu de ses compétences

La commune de Klouékanmè, à l'instar des autres communes du Bénin, est une collectivité territoriale dotée d'une personnalité juridique. Elle jouit d'une autonomie financière. En d'autres mots, elle a des droits et des obligations. Gérée par le Maire et le Conseil communal (ses organes élus), elle dispose de ressources propres, un patrimoine pour assurer son fonctionnement au quotidien. Son autonomie lui permet aussi de créer ses propres services et d'assurer le développement de son territoire.

En matière des compétences, Klouékanmè comme les autres communes ordinaires, a acquis des compétences par bloc des compétences. C'est l'approche de décentralisation adoptée par le Bénin. L'on distingue ainsi les compétences propres aux communes, les compétences partagées et les compétences déléguées aux communes par l'État. Nous n'entrerons pas ici dans la complexité de ces compétences de manière détaillée. Nous retiendrons les compétences fondamentales pour illustrer notre propos. En effet, les communes ont reçu des compétences relatives au développement local, à l'aménagement, à l'habitat et à l'urbanisme (compétences propres). À ce titre, elles élaborent différentes planifications sectorielles couvrant ces matières alors que l'État se réserve le plan national de développement, la législation foncière, la politique de l'habitat et celle de l'urbanisme. (Articles 84-86, loi no 97-029 du 15 janvier 1999)

S'agissant de l'enseignement primaire et maternel (compétence partagée), la commune s'occupe de la construction, de l'équipement et de la réparation des établissements publics, assure leur entretien et prend des mesures de nature à favoriser et promouvoir l'éducation de la jeunesse. Selon la loi, l'État transfère des ressources nécessaires et élabore la politique nationale en matière de l'éducation. En matière de santé, de l'action sociale et culturelle, une autre compétence partagée, la commune est habilitée à

procéder à la réalisation, à l'équipement, à la réparation et l'entretien des centres publics de santé, de promotion sociale et des infrastructures publiques culturelles. L'État transfère des ressources et conçoit les politiques nationales relatives à tous ces domaines; il prend en charge la formation du personnel soignant, la construction et la gestion des centres hospitaliers départementaux et universitaires. En ce qui concerne les compétences déléguées, il s'agit des compétences exercées par les communes au nom de l'État et notamment, l'état civil, la police administrative et judiciaire, la protection civile, la publication des lois et règlements etc. Ceci dit, au niveau communal, la responsabilité tombe sur les épaules du Maire. Examinons dans la section suivante la question de ses pouvoirs et ses moyens d'action en prenant le cas du Maire de Klouékanmè.

4.3 Réformes de la fonction publique nationale : promotion de la gestion par résultats et de l'éthique publique

Au Bénin comme dans d'autres pays africains subsahariens, la fonction publique nationale expérimente la nouvelle gestion publique et se laisse aussi influencer par ses principes. Si cependant on parle de nouvelle gestion publique, c'est qu'il y a eu une autre façon de conduire les affaires publiques. L'ancienne façon de mener les affaires publiques est celle qui caractérise traditionnellement l'administration publique. Son fondement se trouve dans le modèle wébérien. C'est une gestion publique où l'on privilégie la hiérarchie, les règles et règlements; le principe de l'ancienneté etc. Par contre, la nouvelle façon de traiter les affaires de l'État est celle que préconise la nouvelle gestion publique (NGP). Nous en avons vu les principes avec des auteurs tels que Borins (2011) dans la première partie de cette thèse. La NGP fait rentrer les valeurs marchandes dans la sphère étatique. Sont mis en exergue des thèmes tels que la performance, le rendement, les résultats, l'évaluation, la qualité du service etc. Il y a tout un débat sur le plan empirique ayant trait à l'usage de ces deux modèles.

Ceci dit, les administrations publiques font le choix selon le contexte. Au Bénin, l'État a fait le choix du nouveau modèle de gestion publique; il préconise pour l'administration publique l'adoption de la gestion axée sur les résultats, l'adoption des notions telles que la notion de performance, la notion de l'efficacité, la poursuite des objectifs préalablement définis. Ainsi, le langage est celui des résultats des processus administratifs. Les sessions de formation et de renforcement des capacités organisées par les agences internationales de coopération tant bilatérale que multilatérales insistent sur ces notions. La haute fonction publique béninoise en fait son crédo. L'encadré 4-1 ci-dessous donne une idée du nouveau langage de la fonction publique béninoise.

ENCADRÉ 4-1 : LE NOUVEAU LANGAGE DE LA FONCTION PUBLIQUE BÉNINOISE

L'état des lieux de la Fonction Publique affiche aujourd'hui un bilan mitigé en ce qui concerne le pilotage des réformes. En effet, les forces qu'on peut reconnaître à l'actif de la Fonction Publique sont : un cadre institutionnel en place, une bonne maîtrise des concepts et théories relatifs à la Gestion Axée sur les Résultats, une masse critique de cadres formés, une perception générale de la nécessité de changement. Ces atouts sont renforcés par le fait que la réforme de la Fonction Publique est devenue une priorité gouvernementale fortement favorisée par le calendrier politique. [Quelques termes pertinents]: **Gouvernance:** Terme qui désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. **Bonne Gouvernance:** Gestion responsable et transparente de ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue d'un développement humain durable. **Performance:** Niveau ou degré d'atteinte des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacités socio-économique, de qualité de service, d'efficience et de pertinence de la gestion

Source : SGRFP. (2013), p. xi - xii

Dans la plupart des pays africains au Sud du Sahara, les réformes actuelles de l'administration publique s'inspirent des axiomes de la nouvelle gestion publique. Mais, avant de traiter des emprunts faits à la NGP, il s'avère nécessaire de saisir

quelques aspects du cadre sur lequel se fonde l'administration publique traditionnelle. Les traits caractéristiques du modèle bureaucratique qui constituent une sorte de référence en la matière se retrouvent sous la plume de Max Weber (2013) lorsqu'il analyse la domination bureaucratique.

Pour cet auteur, le mode de fonctionnement spécifique du fonctionnariat moderne est fondé sur un certain nombre des règles. La première règle mise en vigueur est le principe des compétences d'autorité. Ces compétences sont définies et surtout ordonnées en général par des lois ou des règlements administratifs. Est en vigueur, en second lieu, le principe de la hiérarchie des fonctions et donc de l'échelle des institutions. Il s'agit ici d'un système conçu de sorte que l'échelle inférieure soit sous le contrôle de l'échelle supérieure. En troisième lieu, la gestion administrative moderne, se base sur des documents écrits ou des actes; on en conserve les originaux ou des copies. Quatrièmement, l'activité administrative ou tout au moins toute activité administrative spécialisée- c'est cette dernière qui est spécifiquement moderne-, présuppose une formation spécialisée approfondie et de longue durée. Cinquièmement, lorsque l'appareil administratif est pleinement développé, le travail administratif stricto sensu accapare toute la force du travail du fonctionnaire. Sixième principe : La gestion de l'administration par les fonctionnaires se fait dans la conformité à des règles qui peuvent être apprises. « Ces règles sont plus ou moins définies et plus ou moins exhaustives. Il est clair que pour un fonctionnaire, connaître ces règles équivaut par la suite à détenir un savoir-faire particulier. » (Weber, 2013, p. 63-66) ⁽³³⁾ Comme on

³³ Ce qu'il convient d'ajouter c'est ce que Weber (2013 : 66 – 72) dit de la position personnelle du fonctionnaire : « Pour la position intérieure et extérieure des fonctionnaires, il en résulte les conséquences suivantes : I. La fonction est une « profession » (une vocation). Ceci se traduit en premier lieu dans l'obligation de suivre un cursus de formation bien défini [...] et de se soumettre à des examens spécialisés, faisant l'objet d'une réglementation générale, comme condition préalable à l'embauche. II. La position personnelle du fonctionnaire revêt pour sa part la forme suivante : 1) Même le fonctionnaire moderne, qu'il soit public ou privé, aspire toujours à une certaine considération sociale, à des égards spécifiques pour le niveau élevé de son « statut », et, le plus souvent, il jouit d'une telle considération auprès des dominés. 2) Le type pur du fonctionnaire bureaucratique est nommé par une instance à laquelle il est subordonné. Un fonctionnaire élu par les dominés n'est plus une figure purement

peut le voir, ces principes forment le socle de l'univers bureaucratique classique. Il s'agit d'un modèle composé des règles ou règlements administratifs qui définissent le cadre de travail du fonctionnaire, un univers bien hiérarchisé, règlementé et prévisible.

C'est justement cet univers que vient bouleverser les réformes de l'État axées sur la nouvelle gestion publique. En effet, celle-ci est évoquée dans le cadre des réformes contemporaines de l'administration publique. Borins (1995, p. 122) voit à travers la NGP une « ré-conceptualisation normative de l'administration publique. » Cette ré-conceptualisation présente plusieurs dimensions selon cet auteur : un gouvernement qui fournit des services de qualité, appréciés par les citoyens; l'autonomie des fonctionnaires – gestionnaires; l'évaluation et les récompenses axées sur l'atteinte des objectifs; l'octroi des ressources tant humaines que technologiques aux fonctionnaires. Il n'est pas question d'un cadre wébérien rigide et encadré par des règles.

D'autres auteurs considèrent la NGP comme un phénomène à deux niveaux. En effet, « au niveau supérieur, la NGP est une théorie, voire une doctrine générale selon laquelle le secteur public ne peut être amélioré qu'à travers l'importation de concepts, de techniques et de valeurs du secteur privé. » (Pollitt, 2007, p. 110) En revanche, au niveau le plus banal, la NGP s'avère être « un faisceau de concepts spécifiques et pratiques. » Ces derniers renvoient aux éléments suivants :

bureaucratique. Bien entendu, l'existence d'un vote ne signifie pas, en soi, que celui-ci ne dissimule pas une nomination : dans un État, notamment, elle peut émaner des chefs de parti. 3) Dans les structures bureaucratiques publiques et celles qui sont proches de la fonction publique, les postes sont normalement occupés à vie [...]. 4) Le fonctionnaire reçoit en règle générale un dédommagement pécuniaire qui revêt la forme d'un salaire normalement fixe et d'une assurance pour la vieillesse (retraite). En principe, le salaire n'est pas évalué proportionnellement au rendement, comme l'est une rétribution ; il est bien plutôt conforme au statut du fonctionnaire (son rang) et le cas échéant tributaire de la durée de la carrière. 5) Étant donné l'ordre hiérarchique des autorités, la "carrière" du fonctionnaire va des postes inférieurs, moins importants et moins bien payés, aux postes supérieurs. »

Une plus grande importance accordée à la notion de performance, notamment par la mesure des résultats; une préférence pour les formes organisationnelles de petite taille ou des unités spécialisées et ce à la place de grandes structures multifonctionnelles. Les concepts spécifiques et pratiques de la NGP comprennent aussi une injection de mécanismes de marché : salaires liés au rendement et non au rendement ou à l'ancienneté dans un poste; des appels d'offres concurrentiels et enfin, l'accent mis sur le traitement des usagers ayant besoin de services publics comme "clients". (*Ibid.*, 2007, p. 110-111)

Si nous prenons le cas du Bénin, certaines municipalités ont tenté de s'inspirer de ces principes de la nouvelle gestion publique. Comme l'État le préconise, certaines ont adopté la gestion par résultats et étoffé leurs administrations locales. De telles expériences méritent d'être étudiées et évaluées pour servir d'exemple. Ceci dit, les municipalités, toujours dans le cas du Bénin en Afrique de l'Ouest francophone, parlent aussi du comportement éthique que devraient afficher leurs agents en contact avec les populations. Cependant sur le plan théorique et même au point de vue empirique, des confusions sont faites entre les valeurs et l'éthique.

Selon Tait (1996) – dans le contexte de l'administration publique canadienne-, les valeurs sont les croyances profondément ancrées dans une personne et qui influencent ses actions et ses choix. Les actions et choix ont un impact sur l'attitude de la personne en ce qui a trait au bien ou mal. En rapport avec les services publics, « les valeurs liées à l'éthique sont des valeurs de la fonction publique incarnées dans l'action; ce sont des valeurs opérationnelles qui prennent corps là où il y a des choix à faire entre ce qui est bien ou mal. » (*Ibid.*, 1996, p. 4-5). Ces valeurs interviennent, pour un gestionnaire, dans le processus de prise de décision.

Mais pour ce même auteur, opérer un choix entre des valeurs n'équivaut pas toujours à choisir entre le bien ou le mal sur le plan moral. En guise d'exemple, une personne peut opter pour une carrière partisane ou non partisane. Choisir l'un ou l'autre n'est

nullement choisir entre un bien ou un mal; c'est simplement reconnaître qu'une forme peut être plus indiquée pour la bonne conduite des affaires publiques que l'autre. Fondamentalement, « les questions qui relèvent de l'éthique sont, par leur nature même, des questions de conscience et en conséquence des questions où l'on peut dire que tel choix qui se présente n'est pas conforme à la morale, ou l'est moins que les autres. » (*Ibidem*.p.5) Dans les administrations publiques, qu'il s'agisse de celles du Nord ou celles du Sud, les agents de l'État sont placés dans des contextes où les exigences de leur travail, les obligent à puiser dans les valeurs morales pour agir. Il y a aussi la culture politico-administrative qui influence les conduites.

En ce qui concerne les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest et, on l'a vu un peu plus haut, Olivier de Sardan (2004) trace un portrait très peu brillant de leurs administrations publiques. À en croire cet auteur, les populations dans ces pays font face à des administrations publiques qui entretiennent le clientélisme à tous les niveaux sans compter le mépris de l'usager anonyme et l'échange généralisé des faveurs comme modes opératoires au quotidien. Dans un tel contexte, on peut comprendre la valeur que revêt la référence à l'éthique dans le discours officiel des acteurs publics de certaines municipalités.

Ajoutons que dans les structures gouvernementales au Nord, il existe « des cadres et des mécanismes administratifs et/ou quasi judiciaires qui favorisent les règles aux niveaux tant des municipalités que des autres paliers du gouvernement. L'ensemble de ces mécanismes constitue l'infrastructure éthique. » (Marchand, 2011, p. 76) L'objectif de cette infrastructure éthique est bien connu : prévenir et réguler les conflits des agents publics. Mais l'éthique n'est pas la seule normativité à l'œuvre dans cette infrastructure. On compte d'autres instruments tels que les règles de déontologie, la rationalité politique ainsi que divers autres modes de régulation administrative. (Marchand, 2011)

Dans le cas des municipalités béninoises, il existe un cadre juridique et des mécanismes administratifs qui prévoient le respect de règles à suivre. La référence gouvernementale est le Code des Valeurs et d'Éthique de la Fonction Publique (CVEFP) adopté en 2008. Ce code traite de l'éthique et aborde la question de la transparence, du professionnalisme et de l'intégrité dans la fonction publique béninoise. Il fait suite à l'acceptation par le Bénin de la Charte de la Fonction Publique en Afrique adoptée par la troisième Conférence Biennale Panafricaine des Ministres de la Fonction Publique tenue à Windhoek en Namibie en 2001.

L'encadré 4 – 2 ci-dessous nous en donne un aperçu.

ENCADRÉ 4-2 : LE CODE DES VALEURS ET D'ÉTHIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE BÉNINOISE

Le CVEFP est un condensé des droits fondamentaux des citoyens, des principes fondamentaux du service public, des dispositions du Statut Général des Agents Permanents de l'État notamment les droits et devoirs des agents publics, ainsi que des éléments déterminants d'une bonne gouvernance. L'essentiel [des maux dans la fonction publique béninoise] relève du comportement des hommes, des mauvaises pratiques des agents publics, de la faible disponibilité de ceux-ci à impulser et contribuer aux changements qualitatifs, de l'ignorance des usagers du service public qui cautionnent ces déviances, etc., toutes choses replaçant la nécessité d'une bonne gouvernance comme la clé d'un développement réel, global et durable.

Au chapitre 2, il rappelle les principes universels qui régissent le service public à savoir le principe d'égalité des citoyens et des usagers ; le principe de neutralité ; le principe de légalité et le principe de continuité. Le chapitre 3 a trait aux valeurs de la Fonction publique que sont l'accessibilité du service public ; la participation, la délégation et la gestion des conflits ; la qualité, l'efficacité, l'efficience, la célérité et l'évaluation des services et la transparence. Au chapitre 4, le Code a abordé les valeurs et règles de conduite des agents répartis en quatre (04) catégories : les valeurs démocratiques ; les valeurs professionnelles les valeurs liées à l'éthique et celles liées aux personnes

Source : ATTOLOU, Léontine et HOUESSIU, Jérôme. (2010). L'éthique, la transparence, la responsabilité, le professionnalisme et l'intégrité dans la Fonction publique en Afrique: Mise en œuvre de la Charte de la Fonction Publique en Afrique– Cas du Bénin. *PNUD*. Atelier, 2010. Cotonou. <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/autres-organisations-africaines/Afrique-Charte-fonction-publique-Africaine.pdf>

Ce code ne semble pas avoir d'équivalent à l'échelle locale au Bénin, mais il constitue le point central de repère en matière d'éthique et ce sont ses dispositions auxquelles on fait allusion lorsqu'est évoquée la conduite éthique à tenir au quotidien pour les agents de l'État. Mais pour clore ces considérations, il nous semble important de faire le point sur les différences entre les caractéristiques fondamentales qui discriminent les trois approches de gestion publique. Saisir ces caractéristiques permet de comprendre les raisons qui poussent certaines municipalités à recourir à l'une ou l'autre de ces approches. Le tableau 4-2 ci-dessous les synthétise.

TABLEAU 4 - 2 : QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DES APPROCHES DE GESTION PUBLIQUE

	Administration publique traditionnelle	Nouveau management public / Nouvelle gestion publique (NMP / NGP)	Modèle de gestion de la valeur publique
Objectifs clés	Apports fournis par la politique; Services surveillés par la supervision bureaucratique.	Gérer les intrants et les produits d'une manière qui assure l'économie et la réponse aux consommateurs	Atteindre la valeur publique, ceci implique une plus grande efficacité dans la lutte contre les problèmes dont le public se soucie le plus; de la prestation de services à la maintenance du système
Rôle des gestionnaires	Veiller à ce que les règles et les procédures appropriées soient respectées	Aider à définir et à atteindre les objectifs de performance convenus	Jouer un rôle actif dans la gestion des réseaux relationnels et maintenir la capacité globale du système
Définition de l'intérêt public	Par des politiciens ou des experts;	L'agrégation des préférences	Les préférences individuelles et

	peu de la part du public	individuelles, en pratique, recueillies par les hauts responsables politiques	publiques produites par un processus complexe d'interaction impliquant une réflexion délibérative sur les intrants et les coûts d'opportunité
Système privilégié pour la prestation de services	Service hiérarchique ou autorégulé de métier	Le secteur privé ou un organisme public étroitement défini.	Menu des alternatives sélectionnées de manière pragmatique et approche réflexive des mécanismes d'intervention pour obtenir des résultats
Approche de l'éthique du service public	Le secteur public a le monopole de l'éthique du service et tous les organismes publics l'ont	Sceptique de l'éthique du secteur public (entraîne l'inefficacité et la construction d'empires par des bureaucrates); favorise le service à la clientèle	Aucun secteur ne détient le monopole de l'éthique de la fonction publique. Maintenir les relations à travers des valeurs partagées est considérée comme essentielle

Adapté de Kelly and Muers (2002) repris par Stoker (2006, p. 44)

Les trois approches dont les caractéristiques sont résumées dans le tableau ci-dessus constituent des références pour la gestion de l'administration publique. Le modèle de gestion de la valeur publique est qualifié de « new kid on the bloc » ne s'apparente pas à un nouveau paradigme selon Stoker (2006). Il n'y a rien de nouveau sous le soleil, ce nouveau modèle contient des éléments des deux autres approches. Pour cet auteur, « les relations entre ces approches sont beaucoup plus confuses et complexes ». Tout ce que l'on peut dire est que le modèle de gestion de la valeur publique ressemble à l'administration publique traditionnelle et à la nouvelle gestion publique, dans la compréhension de l'intérêt public, dans sa définition de l'offre de services aux citoyens

et dans son attachement à l'éthique publique. Pour le reste c'est-à-dire, l'objectif poursuivi et le rôle de gestionnaires publics, cette approche s'écarte des deux autres. *(Ibidem)*

Un certain nombre d'auteurs (Moore, 1994; O'Fynn, 2007; Stoker, 2006) sont d'avis que l'un des aspects le plus importants du modèle de gestion de la valeur publique est l'importance accordée aux acteurs politiques ou de manière générale à la politique. Alors que pour l'administration publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique, la politique n'intervient que dans la phase initiale du processus, dans le modèle de gestion de la valeur publique, elle est omniprésente tout au long du processus. Pour Stoker, (2006, p. 47), « la politique est valorisée, elle constitue un mécanisme de coordination sociale. » En effet, elle permet aux gens de se mettre ensemble, de réunir des intérêts, de coopérer et de créer des partenariats.

Dans le cadre de leurs politiques de coopération au développement, les organismes internationaux entretiennent des rapports étroits avec le Bénin. Ces organismes ont mis en place des programmes dont l'un des objectifs est la modernisation de l'administration publique. La commune de Klouékanmè dont certains élus ont suivi des formations en gestion publique donnée par des partenaires au développement, semble s'inspirer des aspects que présentent les théories de la nouvelle gestion publique tout en appliquant les orientations nationales en matière des réformes de la fonction publique. Voyons comment les élus de Klouékanmè font concrètement usage de leurs nouvelles compétences et expérimentent la nouvelle gestion publique dans certaines de leurs initiatives locales.

4.4 Le Maire de Klouékanmè : son influence sur l'action publique

Le maire de Klouékanmè est parmi les rares maires qui ont fait plus de deux mandats à la tête de leurs communes et qui ont marqué l'administration communale de leurs collectivités territoriales. Nous proposons d'abord un bref aperçu de ses prérogatives dans le cadre de la décentralisation. Ensuite, nous présentons les services communaux créés à Klouékanmè et commentons deux d'entre eux qui clarifient l'action personnelle du maire et notamment, le "service du développement local, de la coopération décentralisée et des initiatives communautaires" ainsi que "le service de l'information, de la communication, des archives et de la documentation". Enfin, nous traitons du cas pratique des emprunts faits par le maire des principes de la nouvelle gestion publique (NGP) / nouveau management public (NMP).

4.4.1 Prérogatives accordées aux maires par la décentralisation : bref aperçu

Le maire de Klouékanmè, comme ses collègues à la tête des communes ordinaires, représente la commune. Élu d'abord sur une liste de candidats comme simple conseiller par le Conseil communal au titre de maire, il exécute au cours de son mandat les décisions du Conseil communal, gère les affaires locales et agit au nom de l'État, usant alors les compétences déléguées. Il est de droit président du Conseil communal. Ses adjoints, conseillers communaux, sont eux aussi élus par le Conseil communal.

En termes de prérogatives, le maire porte une double casquette. Il représente l'État à l'échelle locale et assume des responsabilités d'officier d'état civil; il assure la police administrative, la tranquillité, l'aide publique et la salubrité. Enfin, il publie les lois et les règlements de l'État. (Articles 69-71, loi no 97-029 du 15 janvier 1999) La seconde casquette que porte le maire est celle qui l'amène à exercer ses fonctions comme organe exécutif de l'administration locale. À ce titre, il est chargé notamment de l'établissement de l'ordre du jour des séances du conseil communal, de la coordination

des activités du conseil, de la rentrée des impôts et taxes ainsi que des droits communaux. Les responsabilités de représentation de la commune et la passation des contrats relèvent aussi de ses compétences. (Dossou, 2002) Considérons à présent comment, en ce qui concerne la commune de Klouékanmè, le maire a utilisé ses prérogatives, en particulier dans la création des services communaux.

4.4.2 Les services communaux et la touche personnelle du maire de Klouékanmè

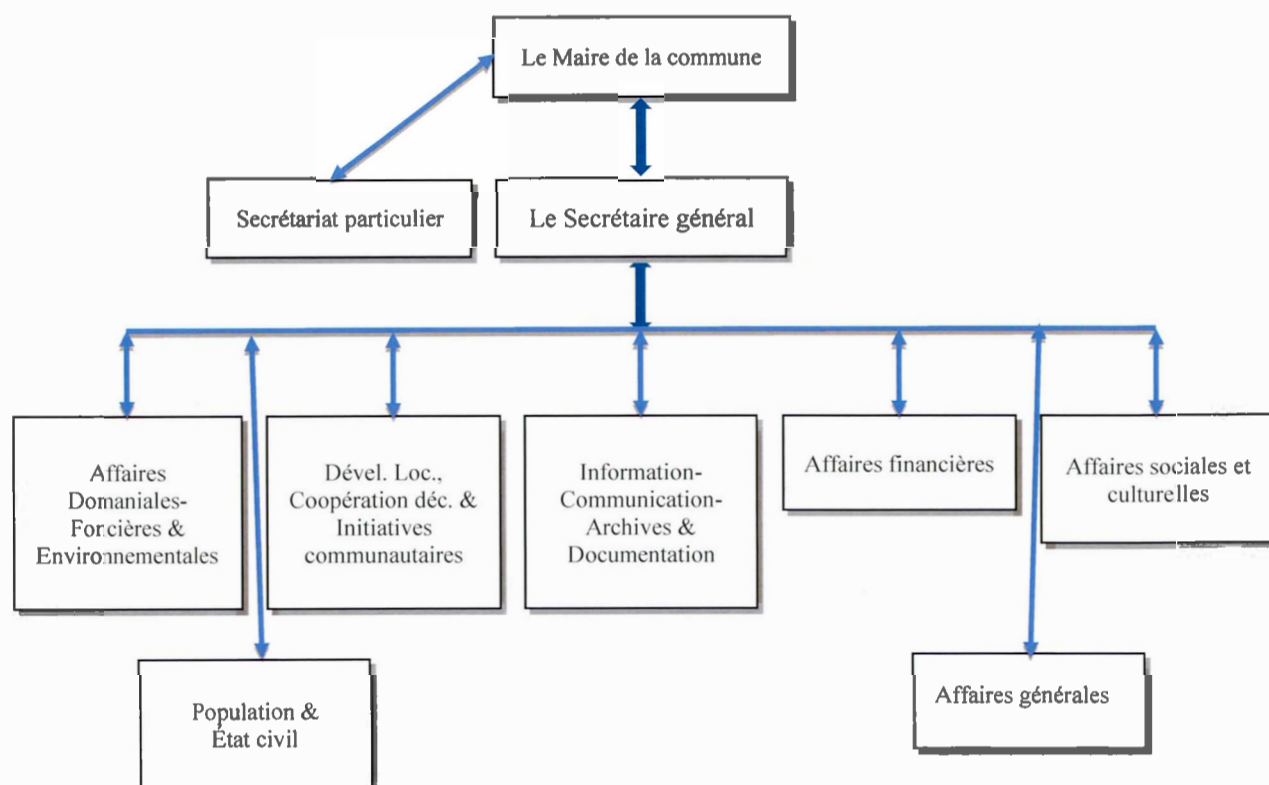
De manière générale, le maire et son conseil communal ont besoin des services communaux. Et en principe, la commune tient compte de ses capacités financières et de ses besoins pour créer autant des services qu'elle juge nécessaires afin de servir l'intérêt général. On discrimine traditionnellement deux groupes de services : les services administratifs et financiers (exemple, le secrétariat général, l'état-civil, les affaires financières) ainsi que les services techniques (exemple, la planification, l'urbanisme, la voirie). (Dossou, 2002)

À Klouékanmè de mars 2003 à mars 2016, sous le leadership du maire (administrateur civil et ancien haut fonctionnaire), sept services sont créés et obtiennent des appellations qui en disent long sur leur mission et fonction au service de l'intérêt général. Considérons l'organigramme de la commune avant de commenter les deux services communaux "phares" de la commune notamment le service du développement local, de la coopération décentralisée et des initiatives communautaires et le service de l'information, de la communication, des archives et de la documentation.

Comme mentionné dans l'introduction de cette section sur le maire de Klouékanmè, l'articulation de ces différents services comporte une façon de faire particulière du maire de Klouékanmè. Il semble que pour lui, l'appellation d'un service ou d'une

planification doit refléter la mission poursuivie. La même approche est appliquée dans les appellations de services communaux. Le premier qui symbolise cette approche est le « service de développement local, de la coopération décentralisée et des initiatives communautaires ». (Voir ci-dessous l'organigramme de la mairie de Klouékanmè)

FIGURE # 4 -1 : SERVICES COMMUNAUX DE LA COMMUNE DE KLOUÉKANMÈ



En effet, ce service, comme les autres, tombe sous la supervision du secrétaire général de la commune, un cadre universitaire ayant plusieurs années d'expérience de gestion de projets. Le service est d'abord un service de "développement local" pour affirmer que le développement du territoire de Klouékanmè part des atouts du territoire. Aussi le document de planification de ce développement, appelé dans d'autres communes

“plan de développement communal”, est nommé ici « plan communal de développement »

Le service est aussi dénommé « service de coopération décentralisée ». La commune insiste sur la dimension “coopération” pour parler des rapports entre elle et les autres communes du département pour développer des projets communs, organiser des services communs et attirer des investissements vers un grand ensemble. Mais la coopération décentralisée contient aussi un autre volet, celui des relations de jumelage que la commune peut tisser avec une autre commune hors des frontières nationales. Enfin, le service de développement local, de la coopération décentralisée est aussi appelé “service des initiatives communautaires”. Il s’agit d’un service qui visiblement reflète l’implication des acteurs de la société civile locale et ceux des organisations associatives et communautaires locales dans l’action publique de la commune. À ce propos, un responsable d’une ONG locale que nous avons croisé plus d’une fois dans les locaux de la commune, lors de notre dernier séjour sur le site de Klouékanmè, nous a déclaré sans détour : « Vous risquez de me voir presque chaque jour ici à la mairie durant votre séjour. Le maire nous a demandé de commenter l’actuelle mouture du plan directeur d’urbanisme. Nous ne sommes pas experts en la matière, mais nous participons ». ⁽³⁴⁾ Ce témoignage en dit long.

Un autre service phare de Klouékanmè créé par le maire est le “service de l’information, de la communication, des archives et de la documentation”. Il s’agit d’un service pour lequel à la demande du maire, SNV Bénin, la coopération hollandaise, s’est impliquée pour réorganiser et former le personnel. Du coup, de nouvelles méthodes de classification d’information, de communication inter services et d’archivage ont été mises sur pied. Et la coopération hollandaise nous l’a confirmé

³⁴ Acteur de la société civile # 1

sans équivoque : « Nous avons aidé le service de l'information de la commune de Klouékanmè à se retrouver dans ses documents et planifications. Nous les avons aidés à définir les priorités et à organiser leur documentation ». ⁽³⁵⁾

Sur ce même registre, des initiatives ont vu le jour. Ainsi le maire a commencé à utiliser systématiquement les radios locales pour communiquer sa politique à la population en langues locales. La commune a créé un cadre de concertation qui réunit les acteurs locaux et les partenaires non-étatiques présents sur le territoire de la commune. Mais une autre initiative qui marque l'action personnelle du maire de Klouékanmè est l'emprunt de quelques principes de gestion par résultats, s'inspirant ainsi du nouveau management public / nouvelle gestion publique (NMP/MGP). En effet, la commune de Klouékanmè a cherché à revoir ses processus administratifs et fonctionnels. Cette volonté de réorganisation a abouti à l'installation d'un système de performance de l'administration publique (SPAC). Nous parlerons de cet instrument plus tard de manière d'abord brève dans ce chapitre et de manière plus profonde dans la partie analytique de cette thèse. Pour l'instant, notons les étapes qui ont conduit à l'élaboration de cet instrument et la démarche inspirée de la NGP adoptée par les acteurs publics de la commune. C'est l'objet de la sous-section suivante.

4.4.3 L'emprunt de l'approche de la NGP à Klouékanmè : itinéraire d'une démarche de modernisation des processus administratifs d'une commune

Le maire de Klouékanmè a décidé de revoir les façons de faire au niveau de son administration locale; il a mis en place dès 2005 le système de performance de l'administration communale (SPAC) afin de changer le fonctionnement de l'appareil administratif de la commune. L'idée est de recourir aux prescriptions de la nouvelle gestion publique (NGP). Mais sur le plan théorique, à en croire Pollitt (2007), l'emprunt

³⁵ Bailleur de fonds international # 3

n'équivaut pas à une copie de l'original. En effet, lorsque les idées de la nouvelle gestion publique traversent les frontières nationales ou même sectorielles, elles adoptent la couleur du langage local.

Ces traductions ne peuvent être considérées comme marginales, minces et ce dans la mesure où elles impliquent souvent non seulement la fabrique d'énoncés et des propositions standard, mais aussi la soustraction de significations originales et l'ajout de nouvelles. Ainsi, le nouveau management public peut dans un contexte, décrire un processus qui libère les gestionnaires individuels afin qu'ils deviennent professionnels; dans un autre contexte, l'accent est mis sur le service au citoyen-client; et dans un autre contexte encore, il s'agit de la réduction des dépenses et de la baisse d'impôts. Ce qu'il faut dire est que ces différentes priorités permettent de discriminer et de hiérarchiser les diverses pratiques, voire même d'engendrer des attentes différentes à l'égard desquelles les résultats des réformes sont jugés. (*Ibid.*, p. 111) ⁽³⁶⁾

En termes du passage des mots aux actes, et donc d'adoption de la nouvelle gestion publique / nouveau management public (NGP / NMP), le même auteur souligne quatre étapes : le parler, la décision, la pratique et les résultats. Rapprochons ces étapes de ce qui s'est réalisé sur le plan empirique à Klouékanmè avec l'adoption du SPAC, un instrument qui puise son fondement dans la nouvelle gestion publique. ⁽³⁷⁾ Nous suivrons les suggestions de Pollitt (2007, p. 111-112).

³⁶ « These translations are not a minor matter, since they frequently involve not merely the editing of standard statements and propositions, but also the subtraction of old meanings and the addition of new ones. Thus in one place the NPM may be portrayed as being mainly about freeing individual managers to be 'professional' and 'modern' while in another it may be all about serving the citizen-customer and in a third it might be about cutting expenditure and lowering taxes [...]. The differing emphases may help to select and prioritize different practices and, equally, may engender different expectations against which the results of the reforms are judged. » (Pollitt, 2007. P. 111)

³⁷ Source : Dossier « Bonne Gouvernance : Le système de performance de l'administration communale (SPAC) », Propos du Maire de Klouékanmè au Quotidien « Échos des communes » de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) / Travaux financés par la Coopération allemande au développement / http://www.ancb-benin.org/Document_pdf/PLAKETCAPIT_Klou

Concernant l'étape 1, "Parler", « une approche ou une technique particulière est discutée dans des ateliers, des rencontres; elle est en "l'air". » (Pollitt, 2007, p. 111) À Klouékanmè, les autorités municipales constatent que certains fonctionnaires et élus ne produisent pas des résultats que l'on attend d'eux par rapport aux compétences de leurs postes et que l'administration accuse des retards énormes dans le traitement des dossiers. Elles lancent alors une réflexion pour réformer l'administration communale. Des séances d'information sur le projet sont organisées au cours du premier trimestre de 2005.

À l'étape 2, celle de la "Décision", selon Pollitt (2007, p. 111), « les décisions formelles prises par les gestionnaires ou les politiciens (ou les deux) sont faites pour avoir telle technique ou telle forme organisationnelle. » Dans le concret, à Klouékanmè, les autorités municipales (le Maire, le Secrétaire général de la mairie et les différents chefs de services) rentrent en contact avec SNV-Bénin (la coopération hollandaise) et décident de rationaliser le fonctionnement de l'administration communale et d'adopter la gestion par résultats avant la fin de l'année 2005.

À l'étape 3, celle de la "Pratique", « la nouvelle forme / technique est adoptée; elle devient la nouvelle procédure standard de gestion dans les domaines organisationnels pertinents. » (Pollitt, 2007, p. 112) À Klouékanmè, le système de performance de l'administration communale est adopté; il devient l'instrument par lequel le travail des fonctionnaires est désormais jugé à partir de décembre 2005.

À l'étape 4, celle des "Résultats", théoriquement, « la nouvelle technique commence à générer des résultats. » (*Ibid.*, 2007, p. 111-112)

À Klouékanmè, l'évaluation du SPAC a eu lieu en décembre 2006. Elle a permis de révéler le niveau d'accomplissement des tâches dévolues aux fonctionnaires et aux élus locaux et d'ajuster les moyens d'action de la commune. Dès lors que le SPAC est adopté, la commune qui avait déjà revu ses méthodes de collectes de taxes sur les routes et marchés locaux, a pensé à une politique de développement agricole pour son territoire. On a ainsi trois dispositifs qui caractérisent la commune : la stratégie d'accumulation des ressources endogènes (Opération Marbre), le système de performance de l'administration communale (SPAC) et la stratégie de développement de la filière tomate. Les chapitres analytiques portent sur ces trois dispositifs.

Tentons de faire un bref aperçu sur les défis que rencontrent non seulement la commune de Klouékanmè, mais aussi l'ensemble des communes ordinaires. Ce détour nous permet de mieux saisir le contexte dans lequel des communes comme Klouékanmè se munissent de leurs propres dispositifs afin de jouer leur rôle d'acteur du développement local. Nous nous penchons sur l'un des défis et notamment, le défi de l'absence des ressources lequel entraîne des négociations permanentes entre les élus municipaux et l'État.

4.5 Les défis dans la marche vers le développement local : bref aperçu

Pour les communes béninoises, emprunter le chemin du développement local, rôle prévu dans les textes relatifs à la décentralisation, n'est pas un chemin aisé. En particulier, l'État béninois ne semble pas jouer pleinement le jeu en matière de transfert des ressources aux communes. Les communes font face à plusieurs défis qu'il faut relever pour démarrer le développement de leurs territoires notamment, le défi de gouvernance locale, le défi d'insuffisance d'un personnel qualifié et le défi d'absence des ressources équivalentes aux responsabilités reçues du pouvoir central. Cependant, en guise d'illustration, dans cette section, nous tentons d'esquisser sommairement le défi d'absence des ressources à l'échelle locale en décortiquant brièvement le

mécanisme installé par l'État afin d'assurer théoriquement le transfert des ressources aux communes.

4.5.1 L'absence des ressources à l'échelle locale

L'absence des ressources dans les communes au Bénin est un sujet qui a fait l'objet d'une multitude des rencontres entre les acteurs publics locaux, les coopérations bilatérales et multilatérales, l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) et les différents gouvernements qui se sont succédés à la tête du pays depuis 1990. L'enveloppe allouée aux communes ne semble pas connaître d'augmentations significatives. Ce constat a été fait d'année en année par l'ANCB. Celle-ci plaide pour l'amélioration des transferts aux communes, auprès du gouvernement et, en particulier, auprès du Fonds d'appui au développement des communes (FADeC). Lors des cérémonies marquant les dix ans de la décentralisation en 2013, le bulletin d'information de l'ANCB a relevé les commentaires critiques de tous les partenaires au développement qui collaborent avec le gouvernement central et les gouvernements locaux.

Ainsi, selon le représentant de l'Union Européenne au Bénin, il faut, au nombre des défis à relever procéder à la consolidation des collectivités territoriales, de leurs compétences, de leurs capacités tant financières qu'humaines. (*Échos des communes*, spécial 10 ans, 2013) S'agissant du mécanisme créé pour piloter les transferts, le Fonds d'appui au développement des communes (FADeC), ce dernier a été salué par tous les bailleurs de fonds internationaux et tous les partenaires au développement du Bénin. Mais dans son fonctionnement, le gouvernement béninois ne joue pas le jeu et sa participation semble laisser trop à désirer. Dans ce contexte, des acteurs du milieu de la coopération multilatérale et bilatérale constatent que ce mécanisme est « essentiellement financé par les bailleurs de fonds internationaux. » (*Ibid.*, 2013, p.

11) Sa création en mai 2008 n'a pas apporté des changements importants. L'encadré 4-3 ci-dessous parle sommairement de la création du FADeC.

Encadré (4-3) : Création du FADeC

Au nombre des recettes des communes figurant entre autres, les subventions ou dotations de fonctionnement accordées par l'État ou toutes autres personnes physiques ou morales et les produits des subventions ou dotations d'investissement et d'équipement allouées par l'État. Ces subventions étaient accordées aux communes sans un véritable contrôle et sans esprit d'équité, surtout au niveau des partenaires qui privilégiaient les communes de leurs zones d'intervention. Des constats ont été faits, des études ont été réalisées avec des recommandations à l'appui. [...]. Les choses ayant évolué, l'État a décidé, pour plus d'efficacité, de mettre en place cet unique instrument national dénommé FADeC.

Il est destiné au transfert de ressources au profit des communes et a pour objet de mobiliser des ressources nécessaires à leur développement et à celui des structures intercommunales; de concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation; de transférer des ressources additionnelles nécessaires aux communes pour exercer leurs compétences; de financer des actions de renforcement institutionnel des communes; d'harmoniser les procédures de leur financement.

SOURCE : Publication « CONAFIL INFO Octobre- Novembre – Décembre 2013 »

D'autre part, on peut se poser des questions sur les critères de péréquation retenus par le FADeC. Relevons d'abord que ce mécanisme censé être pourvu en ressources par l'État et par les partenaires au développement, ne l'est, dans les faits que par ces derniers. L'État intervient peu et diminue son apport d'une année à l'autre. Ensuite, les critères de péréquation soulèvent des points d'interrogation. Et par exemple, comment arrive-t-on à calculer le taux de pauvreté dans un contexte où les statistiques ne sont même pas produites régulièrement? Comment obtient-on le nombre de la population par commune dans ce contexte? Il semble que baser toute une politique de péréquation sur de tels critères rend difficilement crédible l'engagement vis-à-vis du processus de décentralisation. L'encadré 4-4 ci-dessous explique le financement du mécanisme FADeC et les critères de péréquation mis en place par cet organisme.

Encadré (4 - 4) : Financement du FADeC et critères de péréquation ⁽³⁸⁾

Le FADeC est alimenté par les ressources de l'État béninois et les ressources extérieures provenant des bailleurs de fonds internationaux. Il est matérialisé par des lignes inscrites dans le budget général de l'État chaque année, aux fins de financer les investissements et le fonctionnement. De manière opérationnelle, les ministères sectoriels identifiés comme ayant des compétences en lien avec les communes ou ayant des compétences à partager avec elles (du fait de la loi sur la décentralisation) doivent inscrire dans leurs budgets une ligne dont les ressources sont destinées à être transférées aux communes pour la réalisation, l'entretien ou la réhabilitation des investissements de leur secteur de compétence.

Maintenant pour ce qui est des critères de péréquation, nous en avons quatre au début: le nombre d'arrondissements, la population, la pauvreté et la superficie de la commune. De ces critères, celui relatif à la "superficie" a souvent été remis en cause par les maires dont les communes s'étendent sur un petit territoire. C'est tout à fait normal, chacun prêche pour sa paroisse. La CONAFIL en a tenu compte. Lors de sa première session cette année, elle a réduit le poids de ce critère dans la formule. Avant c'était 20%, dorénavant c'est seulement 15%. Dans le temps, la CONAFIL a supprimé le critère "nombre d'arrondissements" car son poids dans la formule a toujours été insignifiant, autour de 2% seulement. Nous avons donc aujourd'hui une formule assez simple. En dehors de la dotation identique qui est de 30 millions pour chaque commune, nous avons 3 critères de péréquation : la population et la pauvreté qui interviennent chacune pour 35%, et la superficie qui a un poids de 15%. Comme d'ailleurs les performances de gestion de la commune qui comptent aussi pour 15 % dans la formule. Cela fait les 100%

Globalement, au point de vue du transfert provenant de l'État, la situation a peu ou très peu évolué dans le sens d'une prise en compte du poids des responsabilités assumées par les communes dans le cadre de la décentralisation. Il semble que les budgets de l'État d'une année à l'autre ne témoignent pas d'une volonté politique ferme de changer le pourcentage des ressources destinées aux communes. Dans les faits, l'État béninois ne paraît pas vraiment décidé à augmenter les ressources au profit des collectivités locales alors que les bailleurs de fonds internationaux dans le cadre des coopérations bilatérales et multilatérales l'y invitent depuis des années. L'État béninois, en la matière ne respecte pas non plus ses engagements pris au niveau communautaire de l'Afrique

³⁸ SOURCE : Publication « CONAFIL INFO Octobre - Novembre - Décembre 2013 »

de l'Ouest et en particulier, vis-à-vis de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui exige de transférer au moins 20 % du budget national à l'échelle locale. À l'instar des bailleurs de fonds internationaux et de la CDEAO, l'Association nationale des communes du Benin (ANCB) se préoccupe de la diminution des ressources provenant de l'État béninois. L'encadré 4-5 ci-dessous résume les commentaires de l'ANCB sur la réduction du financement des communes dans le budget 2017.

Encadré (4-5): BUDGET GENERAL DE L'ETAT 2017: OBJECTIONS DE L'ANCB

La prise en compte de l'ANCB dans le budget général de l'État, exercice 2017, préoccupe le bureau de l'ANCB. Ainsi, ses membres ont planché le vendredi 4 novembre 2016 devant la commission budgétaire de l'Assemblée Nationale. Ils ont fait part de leurs observations aux membres de cette commission. Ces observations concernent trois grands points : les mesures de la loi de finances et leurs incidences sur le budget et le développement communal ; les prévisions de la loi de finances au profit des communes et les suggestions.

L'ANCB a attiré l'attention des Députés sur la non prise en compte par le projet de loi de finances 2017, de deux mesures fiscales antérieures qui induisent d'énormes manques à gagner aux communes. L'ANCB observe que d'importants crédits ont été revus à la baisse ou annulés par rapport aux prévisions de 2016. Elle a souligné que la part des prévisions de dotations du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) est très faible par rapport à l'ensemble des crédits ouverts au budget général de l'État. De même, l'ANCB s'inquiète de ce que le montant total des crédits destinés à la décentralisation par rapport à l'ensemble des crédits ouverts au budget général de l'État est loin de combler les attentes des communes.

SOURCE : *Les Échos des communes*, Publication: mercredi 9 novembre 2016

Comme on peut le voir, il ne semble pas y avoir une volonté politique de l'État béninois de concrétiser ses engagements envers la réforme institutionnelle de décentralisation. Celle-ci entre dans sa deuxième décennie; les communes censées être des institutions qui offrent les services de base aux populations, continuent à négocier le transfert des ressources afin de répondre à leurs responsabilités. Si l'on en croit Franck Kinninvo

(2016), un des observateurs critiques de la réforme institutionnelle béninoise, les communes ont géré, dans les faits, une infime portion des ressources de l'État.

Prenant comme point de référence l'année 2008, l'auteur constate que sur un budget général de l'État de plus de 1 000 milliards annoncés de francs CFA, les communes ont à peine reçu 3,53 % des ressources. Et si l'on met à part les trois communes à statut particulier (Cotonou, Parakou et Porto-Novo), le transfert aux communes représente environ 1,95% du budget. ⁽³⁹⁾ Aujourd'hui, lorsque on considère le budget 2016 – 2017, on s'aperçoit que la tendance se maintient dans le sens d'une diminution des transferts aux communes. Sur ce même registre, l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) porte une fois de plus ses inquiétudes sur la place publique. Les ministères sectoriels qui semblent ne pas jouer à fond le jeu de la décentralisation pour transférer les ressources à l'échelle locale s'occupent pourtant des secteurs sensibles. Ces ministères sont tous partenaires nationaux du FADeC et on peut donc comprendre pourquoi cette institution ne remplit pas pleinement son mandat. ⁽⁴⁰⁾ Dans un contexte de minceur continuelle des transferts des ressources de l'État, il devient aisé de comprendre pourquoi des mécanismes comme celui d'accumulation des ressources endogènes mis en place par la commune de Klouékanmè se révèle comme une innovation et un élément de changement significatif à l'échelle locale. En effet, cette commune s'est distinguée des autres par le lancement des trois dispositifs : la stratégie d'accumulation des ressources endogènes, le système de performance de

³⁹ Source : Kinninvo, Franck S. 2016 « Le Transfert des compétences et des ressources aux communes pour une décentralisation véritable! », Fondation Le Municipal. / 1 CAD = 462,675 Franc CFA
<http://lemunicipal.net/le-transfert-des-competences-et-des-ressources-aux-communes-pour-une-decentralisation-veritable/>

⁴⁰ Il s'agit des ministères suivants : Le Ministère des finances, le Ministère du Plan et les ministères sectoriels : Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, Ministère de la Formation technique et professionnelle, Ministère de la Reconversion et de l'Insertion des jeunes, Ministère de la Santé, Ministère de l'Énergie, des Recherches Pétrolières et Minières, Ministère de l'Eau et du Développement des Énergies renouvelables, Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche.

l'administration communale (SPAC) et la stratégie de développement de la filière tomate. L'encadré 4-6 ci-dessous décrit la situation en chiffre de la diminution de l'apport de l'État au mécanisme FADEC pour l'exercice 2017

Encadré (4-6): Abattement de l'allocation FADEC pour l'exercice budgétaire 2017

Les prévisions du FADEC étaient estimées à 40 milliards 625 millions de F CFA en 2016. Mais pour le compte du collectif budgétaire 2017, ce fonds a été arrêté à 29 milliards 520 millions. Le FADEC en l'état, représente donc 1,74% du budget général de l'État, exercice 2017 (estimé à plus de 2010 milliards). Selon, les responsables de l'ANCB, il y a eu une cure de réductions et d'annulations de certaines rubriques de cette ligne budgétaire, annuellement allouée aux communes. En exemple, le FADEC non affecté-investissement et les prévisions au titre de 2017, ont chuté de 55%. Le FADEC affecté, les crédits destinés aux entretiens et réparations d'infrastructures communautaires dans le secteur de l'éducation et plusieurs autres crédits, ont connu un taux de réduction de 5,4%. Les crédits du FADEC affectés pour le compte du secteur de la santé, ont également connu une baisse de 42,16%.

Et naturellement, cette situation n'a pas laissé indifférente l'ANCB, qui, en audience publique au parlement national dans le cadre de la session budgétaire en cours, a déploré la baisse de ce fonds alloué aux communes. Par la même occasion, l'Association des communes du Bénin a fait des suggestions. Entre autres, elle voudrait que le gouvernement affecte aux communes une partie des impôts versés par les opérateurs GSM, ceci, en raison des pylônes installés sur les territoires des collectivités locales.

SOURCE : Site Bénin Monde Info: <http://beninmondeinfos.com/index.php/benin/19-politique/4082-benin-budget-2017-l-ancb-deploire-l-abattement-de-l-allocation-fadec>

CONCLUSION

Ce chapitre 4 nous a permis de présenter la commune de Klouékanmè et ainsi d'exposer le contexte dans lequel a lieu sa gestion comme collectivité publique. Il a brièvement abordé la situation géographique de la commune; les éléments relatifs à sa démographie, son économie, son agriculture, son foncier et le cadre politico-administratif. Se saisir de l'évolution de Klouékanmè du statut de circonscription administrative (sous-préfecture) à celui de commune laisse entrevoir des éléments de

la réforme de l'administration territoriale; en filigrane se dessine un portrait des rapports entre l'État et les communes qui explique le découpage territorial qui s'en suit.

Comme collectivité publique, la commune de Klouékanmè est censée s'aligner sur les politiques nationales dans sa démarche vers la réalisation du développement local. En matière des réformes de la fonction publique, le pouvoir central promeut la gestion axée sur les résultats et l'adoption du code des valeurs et de l'éthique publique. La commune de Klouékanmè s'inspire de ces dispositifs nationaux pour lancer sa réforme de l'administration locale, étoffer son appareil administratif, revoir son fonctionnement au quotidien et faire le choix de ses partenaires. Les résultats de ces initiatives communales se traduisent par l'existence de trois stratégies dont nous allons faire l'analyse dans les trois prochains chapitres : la stratégie d'accumulation des ressources endogènes (Opération Marbre), le système de performance de l'administration communale (SPAC), la stratégie de développement de la filière tomate.

CHAPITRE V

LA STRATÉGIE D'ACCUMULATION DE RESSOURCES ENDOGÈNES : STRATÉGIE D'AMÉLIORATION DES RESSOURCES LOCALES

Les textes portant sur la décentralisation au Bénin comme ailleurs en Afrique subsaharienne, accordent aux communes le privilège d'autonomie financière. Dès lors, il appartient à ces collectivités publiques que sont les communes de se doter des ressources afin de réaliser le développement de leurs territoires. La stratégie d'accumulation des ressources endogènes baptisée à Klouékanmè « Opération Marbre », nom d'une pierre précieuse locale, tente de répondre à cette préoccupation.

Ce chapitre se subdivise en sept étapes. La première étape relate brièvement l'historique de la stratégie d'accumulation des ressources propres à Klouékanmè. La deuxième démontre que l'Opération Marbre résulte de la réforme institutionnelle de décentralisation.

La troisième examine l'Opération Marbre comme dispositif qui se met en place en faisant appel à la gouvernance locale. La quatrième présente la stratégie d'accumulation des ressources propres comme un outil de développement communal. L'étape cinq porte sur l'accumulation des ressources propres de Klouékanmè analysée du point de vue des principes de la nouvelle gestion publique. La sixième clôture l'analyse en posant que le dispositif d'accumulation des ressources locales procède du leadership administratif. La conclusion du chapitre résume nos résultats et revient sur nos questions et nos hypothèses de recherche.

5.1 Historique de l'Opération Marbre ⁽⁴¹⁾

Klouékanmè, à l'instar d'autres communes du Bénin, a reçu la responsabilité d'assurer le développement économique, social et culturel de son territoire. En principe, le financement du développement local provient de deux sources à savoir, les ressources endogènes générées par différentes taxes communales et par d'autres sources déterminées par la loi, et les ressources exogènes, c'est-à-dire les subventions de l'État et celles des partenaires au développement. De ces deux sources, les ressources endogènes jouent un rôle pivot à double titre. En effet, dans un premier temps, ces ressources constituent l'épine dorsale des moyens financiers et matériels de la commune; c'est un rôle vital pour cette dernière. Et dans un deuxième temps, elles constituent une sorte de référence tant pour l'État central que pour les bailleurs de fonds internationaux.

Ces deux groupes d'acteurs tiennent compte des capacités propres d'accumulation des ressources qu'une commune arrive à démontrer, et ce en vue de matérialiser leurs interventions. En d'autres mots, pour l'État et les bailleurs de fonds internationaux, la mobilisation des ressources locales est un bon indicatif. Il rend compte de la valorisation des potentialités locales et de la gouvernance mise en place.

C'est à partir de ce type de réflexions que le Conseil communal de Klouékanmè, après les élections communales de 2003, ayant remarqué la faiblesse des recettes en provenance des marchés de la commune, a décidé de mettre en place, un système de collecte des taxes et de contrôle de leurs perceptions à la source. Pour le Conseil communal, cette stratégie devrait permettre de limiter la fuite des capitaux et le

⁴¹ SOURCE : Mairie de Klouékanmè : Opération Marbre. Présentation de 2013 par le Maire.

détournement des fonds générés par les marchés. L'Opération Marbre voit ainsi le jour en 2004.

Les acteurs impliqués dans l'Opération Marbre viennent de plusieurs horizons. Ils jouent tous le rôle d'agent collecteur. Les agents collecteurs, dans le cadre de l'Opération Marbre, reçoivent leur mandat du Conseil communal présidé par le maire. Le nombre d'agents nécessaires pour une descente est à la discrétion du responsable qui dirige l'équipe, il est fonction de l'importance du site et des besoins. En général, ce nombre varie entre six et dix personnes sous la direction d'un chef d'équipe. La descente sur des sites cibles peut avoir pour but la collecte des taxes ou un simple suivi et contrôle des agents collecteurs traditionnels.

En termes des acteurs, ceux-ci proviennent de plusieurs horizons tel que le résume le tableau ci-dessous.

TABLEAU 5-1 : LES ACTEURS DE L'OPÉRATION MARBRE

TYPE D'ACTEURS	RÔLE
ACTEURS PUBLICS DE LA COMMUNE	
Le Maire	Initiateur de la stratégie et son animateur principal. Prise de décision en matière de collecte des taxes et de composition des équipes de collecteurs ad hoc.
Autres membres du Conseil communal	Agents collecteurs ou chef d'équipe de collecteurs
Agents de la commune	Agents collecteurs
Acteurs publics des services déconcentrés de l'État	Agents collecteurs

Autres acteurs publics : chefs de village / quartier de ville	Agents collecteurs
ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : ONG Communication de développement, ONG Congrégation VODOU, Plan International-Bénin, Social Watch, Union communale des producteurs (UCP), ONG Réseau des femmes pour le développement, ONG Regroupement communal des femmes	
Responsables des ONG locales	Sensibilisation et encadrement de la population dans les villages et quartiers de ville & Éducation en matière de paiement d'impôts
Personnes de bonne moralité: Enseignants à la retraite choisis par le Maire de la commune	Agents collecteurs
Jeunes de bonne volonté: Jeunes adultes choisis par les ONGs locales ou les personnes de bonne moralité	Agents collecteurs

Pour opérationnaliser la stratégie d'accumulation des ressources locales, il a fallu entreprendre un certain nombre d'étapes spécifiques. Tout a commencé avec la sensibilisation de nouveaux collecteurs ad hoc (les représentants des ONG locales, les hommes de bonne moralité et les jeunes de bonne volonté). Ensuite, la commune est passée à l'organisation des campagnes de sensibilisation des usagers de marchés de même que les conducteurs de taxi. La commune a touché l'ensemble de la population; l'idée était que tout le monde prenne conscience. En ce sens, le maire de la commune et les acteurs locaux, ont tenu des émissions radiophoniques interactives sur les différentes stations de radios locales. La photo 5-1 ci-dessous montre le maire de Klouékanmè conduisant une équipe des collecteurs des taxes sur un site.

PHOTO 5 - 1 : PHOTO D'UNE DESCENTE INOPINÉE SUR LE TERRAIN
CONDUITE PAR LE MAIRE



Source : Mairie de Klouékanmè, Opération Marbre : présentation de mai 2013 par le Maire de la commune, p. 20.

Sur le plan pratique, l'Opération Marbre a créé une certaine concurrence entre les collecteurs traditionnels de la mairie et les acteurs de l'Opération Marbre. Au point de vue résultats, selon les autorités communales, l'Opération marbre a entraîné une augmentation sensible du niveau de recettes. ⁽⁴²⁾ Dans ce domaine, Klouékanmè est

⁴² Selon le maire de Klouékanmè, « pour le seul marché central, avant la décentralisation et avant l'opération marbre, les recettes variaient entre 32 000 et 80 000 Francs CFA par jour. Après la décentralisation et la mise en place de l'opération marbre, les recettes du marché central varient entre

devenue une référence. La commune a reçu des visites initiées par d'autres communes du pays, en quête de bonnes expériences en matière d'innovation fiscale. Ajoutons que l'expérience de Klouékanmè a été partagée au niveau de la région de l'Afrique de l'Ouest lors des journées de Bobo Dioulasso, au Burkina Faso en 2010.

Précisons que la stratégie d'accumulation des ressources endogènes tire son origine du contenu des textes de la réforme de décentralisation qui donne aux communes les compétences pour mobiliser des ressources à l'échelle locale. Examinons maintenant comment le dispositif mis en place par la commune de Klouékanmè résulte effectivement de la décentralisation.

5.2 L'Opération Marbre : dispositif résultant de la décentralisation

Dans cette première section du chapitre, nous tentons de comprendre comment cette stratégie d'accumulation des ressources endogènes baptisée "Opération Marbre" par la commune de Klouékanmè, constitue une conséquence de la décentralisation. Dans la mesure où il s'agit d'un phénomène vécu par des acteurs impliqués dans l'action collective de cette collectivité territoriale, l'exercice d'analyse consiste à examiner le sens profond qu'ils en donnent.

Ainsi, nous saisissons les perceptions des acteurs sur les compétences qui fondent la création de cette stratégie au niveau communale. Puis, nous examinons comment la commune de Klouékanmè remplit sa responsabilité en matière de ressources. Ce sont ces dernières qui lui permettent de jouer son rôle de développeur à l'échelle territoriale.

5.2.1 L'Opération Marbre et les compétences pour sa mise en œuvre : un acquis de la décentralisation

La stratégie d'accumulation des ressources endogènes imaginée par les autorités communales de Klouékanmè tire son origine de la loi. Celle-ci insiste sur l'offre des services de base, le développement du territoire et la promotion de l'économie locale. Faire face à ces nouvelles responsabilités implique la recherche des ressources propres. « La loi a fait des nous, des collecteurs des recettes fiscales » clame un élu de Klouékanmè qui est en même temps, un gestionnaire de la commune. ⁽⁴³⁾

Il semble que concevoir l'Opération Marbre à Klouékanmè a exigé d'investir dans les ressources humaines de la commune pour les former, les mettre à niveau et les conscientiser sur les différents projets de la commune qui ne peuvent se réaliser sans ressources. Il n'est pas facile de changer les habitudes et le regard des gens sur les dépenses et les recettes d'une commune qui veut du développement.

Oui, la loi dit que la commune doit offrir des services de base à la population et mobiliser les ressources au niveau local. L'opération Marbre est une réponse à cette prescription légale. À Klouékanmè, ceci nous a amenés à investir dans la formation des acteurs, c'est-à-dire les agents communaux, les conseillers municipaux, les membres de la société civile et les agents collecteurs traditionnels. ⁽⁴⁴⁾

Une stratégie de valorisation des ressources locales telle que l'Opération Marbre semble une technique appropriée pour revoir les processus fiscaux locaux et améliorer l'autonomie financière d'une collectivité territoriale. C'est dans ce sens que le comprend, au niveau national, les acteurs de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) qui, même s'ils ne sont pas sur le terrain, sensibilisent les autres

⁴³ Acteur public de la commune # 6

⁴⁴ Acteur public de la commune # 4

communes et divulguent l'expérience de Klouékanmè, faisant ainsi la promotion de bonnes pratiques.

L'acteur public au niveau national, le # 7 l'avoue : « L'ANCB n'a pas joué un rôle sur le plan de l'élaboration ni celui de la mise en œuvre de cette initiative communale. Cependant, elle a contribué à la documentation de la stratégie et à la vulgarisation de l'initiative auprès des autres collectivités décentralisées ». Mais, l'Opération Marbre s'est aussi réalisée avec l'implication des acteurs de la société civile locale. Ces acteurs reconnaissent au maire la paternité de la stratégie d'accumulation des ressources endogènes à Klouékanmè. Ils avancent que le maire ne fait qu'utiliser les nouvelles compétences acquises grâce à la décentralisation.

Parmi ces acteurs locaux issus de la société civile, certains sont membres du syndicat local des producteurs; ces acteurs regardent leurs intérêts. Leur appui semble intéressé. En effet, la commune peut répondre aux besoins des producteurs en construisant des infrastructures marchandes ou en réfectionnant des routes. Les commentaires qui suivent en disent long. Pour l'acteur de la société civile # 1, « La mairie a été l'initiateur de ce projet, les autres acteurs ont suivi ». Quant à son collègue, l'acteur de la société civile #5, son discours est sans équivoque :

L'opération Marbre a été initiée par la mairie pour renflouer ses caisses, ce qui est normal. Je ne suis pas en mesure de donner des détails sur les différents partenaires qui y ont participé. Mais, tout ce que je peux dire est que nous producteurs, on a pris conscience. Si nous voulons que des routes soient réfectionnées, il faut donner des moyens à la mairie. Nous avons donc produit intensivement; nous avons acheminé la production sur les différents marchés de la commune; nous avons payé nos taxes. Et la mairie a pu avoir des ressources propres qu'elle a affectées aux différents secteurs. C'est du donnant-donnant.

Ainsi on s'aperçoit que les acteurs participent à la stratégie d'accumulation des ressources à l'invitation des autorités communales. Cependant, tout le monde n'a pas la même lecture de cette initiative. Les acteurs regardent leurs intérêts propres. Dit autrement, les acteurs participent, mais, certains attendent un retour d'ascenseur de la part de la mairie. Ceci est aussi discernable à travers les propos de l'acteur de la société civile # 3 ci-dessous :

La mairie a conçu le projet étant donné que les recettes étaient à un niveau inacceptable en dépit des atouts de la commune, c'est l'une de ses compétences Il faut considérer les besoins des gens. Pour la société civile, il faut des ressources pour la commune, il faut des moyens qui lui permettent de réaliser des projets sociaux. Les producteurs attendent des initiatives de l'État. Les écoles sollicitent la mairie pour leurs élèves.

Ainsi, la société civile de Klouékanmè semble justifier la création de cet outil d'accumulation des ressources locales par d'autres considérations. Cette opération paraît légitimée par l'origine légale de la démarche du maire qui exerce les nouvelles compétences en matière financière. De plus, elle est acceptable dans la mesure où l'opinion connaît le manque de ressources des collectivités territoriales en général. Il n'en reste pas moins que le crédit revient au maire qui a pris l'initiative d'exercer ses responsabilités et tirer profit de la loi. Ce qui nous amène à notre deuxième sous-section pour aborder la responsabilité communale en matière d'accumulation des ressources.

5.2.2 L'Opération Marbre et la question des ressources : la faiblesse de la réforme de décentralisation

La réforme de décentralisation au Bénin semble achevée au niveau de la législation, mais son handicap réside au niveau des ressources qui peinent à être transférées à l'échelle locale. Le même son de cloche revient chez tous les acteurs impliqués dans

l'action collective dans les collectivités territoriales : le problème n'est pas dans les textes, il se situe dans l'absence de volonté politique du pouvoir central. L'Opération Marbre apparaît comme l'une de ces expériences uniques grâce auxquelles les autorités locales se comportent en acteurs proactifs. Les difficultés au niveau de transfert des ressources sont réelles. Considérons ici les perceptions des acteurs et sur la réforme elle-même et sur la question des ressources.

Selon l'acteur public de la commune # 1 qui s'est longtemps occupé des projets de développement de la commune, la décentralisation a octroyé des compétences et des responsabilités énormes. Mais là où le bât blesse, c'est au niveau du transfert des ressources. « Le pouvoir central traîne les pieds. Les sous-préfectures ne faisaient qu'exécuter les politiques nationales; nous aujourd'hui, nous les concevons en tenant compte des besoins de nos populations; comment peut-on agir sans ressources? ». Similairement, son collègue, l'acteur public de la commune # 3, les yeux et les oreilles du conseil communal, trouve que même les bailleurs de fonds internationaux ne jouent pas vraiment le jeu de transfert des ressources. Et pourtant, martèle-t-il :

La déclaration de Paris dit qu'il faut aller vers l'alignement; chaque État doit être dans le "Driving Seat" du développement. Les partenaires doivent suivre les orientations nationales et donc financer. L'audit peut avoir lieu après; le contrôle de ce qui a été fait de financement peut être exercé. Nous souhaitons que l'on aille vers le plein transfert des ressources.

En ce qui concerne les acteurs de la société civile, la question des ressources justifie leur soutien à l'Opération Marbre, mais il y a aussi le sentiment qu'il faut appuyer l'initiative car la gestion administrative présente une nouvelle image de l'État. L'État local à Klouékanmè fait participer la société civile aux initiatives publiques, il reste à l'écoute. Ainsi, l'acteur de la société civile # 1 ne mâche pas ses mots : « nous supportons l'Opération Marbre et nous participons car ce projet qui sert d'abord les

caisses de la mairie, nous paraît fiable et puis l'administration de la mairie pratique la transparence. Nous l'appuyons donc pour lui permettre de trouver les moyens financiers ». Quant à son collègue, l'acteur de la société civile # 10, il affirme : « on n'a pas été associé à cette initiative, mais nous avons demandé aux femmes qui produisent de payer les taxes de la commune. Il convient de préciser qu'il faut qu'il y ait production pour que l'on parle d'accumulation des ressources locales au niveau de la commune ».

Comme on peut le lire, pour les acteurs de la société civile, la stratégie d'accumulation des ressources endogènes à Klouékanmè, se conçoit indubitablement dans un environnement multi-acteurs et dans un processus de gouvernance locale. Celle-ci semble reconnue et appréciée par ces acteurs de la société qui mentionnent la démarche inclusive de la commune. Voyons maintenant comment s'articule cette gouvernance locale.

5.3 L'Opération Marbre : dispositif mis en œuvre dans un processus de gouvernance locale

La stratégie d'accumulation des ressources endogènes mise en place par la commune de Klouékanmè est une initiative des autorités communales. Comme la liste des acteurs exposée au début de ce chapitre le confirme, sur le plan pratique, des acteurs d'horizons différents, de niveaux différents d'éducation, ayant des intérêts différents, voire leur propre lecture du dispositif communal, ont apporté leur contribution.

5.3.1 Les acteurs de l'Opération Marbre : une action collective orientée par les textes

Dans la section précédente, les acteurs impliqués dans la stratégie d'accumulation des ressources ont tous indiqué que cette stratégie matérialise bel et bien une des dispositions de la législation sur la décentralisation. Cette disposition accorde à la commune la responsabilité de veiller à son autonomie financière. Mais, en même temps, la loi s'attend à ce que la commune quitte la sphère étatique pour s'associer à d'autres acteurs afin de conjuguer des actions collectives et soutenir son développement territorial. La même loi encourage la commune à entrer en relation avec d'autres collectivités territoriales locales ou étrangères, ou d'autres organismes de coopération afin de réaliser des projets de développement. L'action collective envisagée à travers l'Opération Marbre semble ainsi orientée par les textes. La commune de Klouékanmè applique ces dispositions légales. « Nous avons des rapports de coopération avec la commune de Lanta en France, avec la commune d'Ittre en Belgique, avec la Communauté d'agglomération de Saint-Omer, (Pas-de-Calais, France). Nous sommes ouverts au monde communal du Nord ». ⁽⁴⁵⁾

Revenons à l'articulation de l'Opération Marbre et tentons d'examiner les apports de différents acteurs. Les acteurs des services déconcentrés de l'État et notamment, les services qui apportent leur expertise à la commune en matière agricole et encadrent les producteurs agricoles, sans surestimer leur contribution, la situent au niveau logistique. C'est à travers l'encadrement des producteurs en vue de booster leur production, taxable par la commune dans le circuit de distribution qu'ils participent à l'augmentation des recettes communales. « Nous intervenons en amont. Comme on le

⁴⁵ Acteur public de la commune # 6

sait l'augmentation de la production a un impact positif sur l'augmentation des recettes fiscales de la commune. Notre contribution est indirecte ». ⁽⁴⁶⁾

Par ailleurs, un acteur public de la commune reconnaît la contribution substantielle des acteurs de la société civile. ⁽⁴⁷⁾ En effet, ces derniers préparent le terrain pour un meilleur accueil des politiques communales surtout pour celles telle que l'Opération Marbre qui exige un effort financier de la population. Cette contribution de la société civile aboutit aussi à la crédibilisation de l'autorité de l'État à l'échelle locale car les populations qui se sentent abandonnées par l'État central, ont perdu confiance en tout ce qui est étatique.

Certes, on peut parler du rôle du maire « qui se considère comme le premier collecteur des recettes » dit l'acteur public de la commune # 4. Mais, « on ne peut pas ignorer l'apport de la société civile qui, à travers les cellules de participation citoyenne, a parcouru les arrondissements et les villages pour sensibiliser les personnes non instruites et leur donner des informations utiles sur ce que la commune cherche à accomplir ». L'acteur public de la commune, le # 5 abonde dans le même sens, mais relève un détail important pour le futur de la stratégie d'accumulation des ressources. Cette initiative est le bébé de l'actuel chef de l'administration communale : de quoi sera fait le futur? Ici se pose en filigrane la question de la pérennité d'une politique municipale, de la durée d'une impulsion qui emballe les acteurs publics à un moment ou un autre. Nous reviendrons sur cette question lorsque nous traiterons du leadership

⁴⁶ Acteur public des services déconcentrés de l'État # 2

⁴⁷ L'ONG Réseau des femmes pour le développement (REFED), l'ONG Communication et développement ainsi que l'Union communale des producteurs (UCP) ont fait des campagnes d'information et de formation auprès des populations dans les arrondissements et villages pour parler de la fiscalité communale.

Social Watch et Plan International Bénin ont organisé des séances dite "d'éveil citoyen" pour convaincre les transporteurs et les commerçantes de l'importance de payer les taxes à l'État.

administratif. Force est de constater qu'à propos de l'Opération Marbre, le support apparaît cependant variable. C'est en cela que consiste les commentaires de cet acteur public de la commune :

Il y a plusieurs acteurs qui ont nous ont accompagnés et qui ont collaboré avec la mairie pour la mise en œuvre de la stratégie « Marbre ». On peut citer les élus locaux, les chefs de village, les producteurs. Il convient de remarquer que l'engagement n'est plus le même qu'au début de cette stratégie. Il faut dire que le renouvellement des élus lors des élections communales tous les 5 ans ne facilite pas les choses. Ainsi par exemple, les élus municipaux à la deuxième mandature ne sont pas les mêmes que ceux de la première mandature et il n'y a donc plus le même engouement. ⁽⁴⁸⁾

Du côté de la société civile, les acteurs semblent interpréter l'Opération Marbre en termes de leur propre agenda. Ce dernier est axé sur les besoins de différentes communautés qui n'ont pas eu de voix avant la décentralisation, lorsque Klouékanmè était une sous-préfecture gérée par un haut fonctionnaire nommé par l'État central. Les ressources de la commune sont aujourd'hui censées servir des projets qui répondent aux aspirations de la population « à la base ». La société civile veille à ce que cet aspect ne soit pas négligé et que l'on ne se limite qu'aux mots. Ainsi, sa participation n'apparaît pas comme un abandon des préoccupations populaires, mais une opportunité de peser aussi sur l'utilisation ultérieures des ressources récoltées.

L'Opération Marbre cherche à remplir les caisses de l'État, c'est normal. Mais, nous de notre côté, nous souhaitons que cette stratégie ait aussi comme but de traiter des besoins de nos communautés. Les producteurs veulent l'entretien des routes pour écouler leurs produits. Nous aimerions voir la commune financer des projets sociaux. Les écoles ne peuvent attendre l'État central, il y a des urgences au niveau des élèves. Il faut donc des moyens à la commune pour qu'elle intervienne effectivement. ⁽⁴⁹⁾

⁴⁸ Acteur public de la commune # 5

⁴⁹ Acteur de la société civile # 3

Dans la même veine, l'acteur de la société civile # 10 ajoute : « comme organisme, on a sensibilisé les femmes entrepreneures et vendeuses pour payer les taxes. En revanche, notre travail c'est de nous rassurer que les fonds alimentent effectivement les caisses de l'État et que des projets communautaires soient financés ». Comme ces commentaires le laissent voir, les différents types d'acteurs ont leurs attentes spécifiques. Les acteurs publics voient dans l'Opération Marbre un instrument de récolte des ressources locales, un moyen d'assurer l'indépendance financière de la commune. En revanche, les acteurs de la société civile, très présents sur le terrain, regardent cette stratégie comme une opportunité de voir la commune financer des projets sociaux et d'impacter le processus décisionnel relatif à l'affectation des ressources.

Mais lorsque l'on observe la mise en œuvre de l'Opération Marbre, on s'aperçoit que ni les acteurs publics ni ceux de la société civile ne se posent la question en ce qui concerne le public "contribuable" visé par cette stratégie. En effet, le public-taxé de l'Opération Marbre est principalement composé des vendeuses de produits agricoles et des transporteurs routiers (ces derniers sont taxés chaque fois qu'ils empruntent les routes communales). Certes, la commune a le droit de se chercher des ressources, mais, aucun des acteurs ne parle du niveau de taxation, ni des effets secondaires susceptibles de se produire du fait que l'on taxe uniquement deux catégories de contribuables. Les effets sont pourtant prévisibles : les transporteurs peuvent éviter les routes communales, ne pas alimenter suffisamment les marchés de Klouékanmè. Les vendeuses quant à elles peuvent se rendre sur les marchés des communes voisines qui sont probablement peu regardantes. Ces effets peuvent diminuer sensiblement la production sur les marchés de Klouékanmè, ce qui par ricochet, peut impacter l'assiette d'imposition de la commune.

Il nous apparaît que la décision d'implanter, de cette manière, l'Opération Marbre, en taxant les transporteurs qui, presque tous viennent d'ailleurs et ne sont pas basés à Klouékanmè, en faisant payer les vendeuses et les usagers de gares routières de la commune, ne relève pas d'un calcul des coûts et bénéfices des conséquences d'une telle politique. Une telle méthode d'évaluation de politique publique aurait certainement sa pertinence dans ce cas ici.

En effet, Klouékanmè ne semble pas mesurer les conséquences de cette politique, - elle qui se targue pourtant de s'inspirer du nouveau management public / nouvelle gestion publique. Elle ne base pas son action sur le prévisible. On se serait attendu à une décision discutée, évaluée avant sa mise en œuvre. Ce qui paraît plus préoccuper les gestionnaires publics de la commune est le niveau des recettes générées par les marchés et les gares routières de la commune. Il semble donc difficile de soutenir que la décision d'implanter l'Opération Marbre provient d'une planification et d'un examen de ses effets. Dans le même temps, ce qui est aussi en cause est le type de collaboration institué entre tous ces acteurs, par la commune de Klouékanmè. Il semble que la question de modes de collaboration utilisés dans l'Opération Marbre se pose, comme nous allons maintenant l'aborder.

5.3.2 Modes de collaboration entre les acteurs de l'Opération Marbre : l'usage du formel et de l'informel dans les rapports entre les acteurs

Les acteurs de l'Opération Marbre se limitent, on l'a vu un peu plus haut, d'un côté, aux acteurs provenant des institutions publiques de l'État (la commune et ses institutions annexes ainsi que les services déconcentrés de l'État) et, de l'autre côté, les acteurs de la société civile. Ces acteurs ont tous établi que l'Opération Marbre est essentiellement une initiative de la mairie de Klouékanmè.

Ainsi en termes de modes de collaboration entre les acteurs, les rapports entre les acteurs en provenance des institutions de l'État sont des rapports basés sur la hiérarchie. Le mode de collaboration est donc formel. L'impulsion vient du maire. Il a d'un côté, le conseil communal qu'il préside, et de l'autre, les chefs de services communaux et les agents communaux qui dépendent de lui. Ces rapports hiérarchiques, reconnus et admis par tous ces acteurs publics de la commune, se maintiennent dans l'exécution de la stratégie d'accumulation des ressources endogènes. Pour apprécier cette dimension, il suffit de regarder comment les acteurs publics de la commune eux-mêmes présentent l'Opération Marbre et définissent leur méthode de collaboration.

Pour l'acteur public de la commune, le # 1, « la stratégie Marbre a rendu tous les acteurs publics de la commune, des collecteurs ad hoc des recettes fiscales; ceci se réalise dans le respect de la hiérarchie ». Ainsi, les rapports hiérarchiques sont maintenus dans la composition d'équipes de contrôle sur le terrain. Cependant, en termes de mécanisme de collaboration, l'informel et le formel s'entrecroisent. Selon l'acteur public de la commune, le # 3 est, on ne peut s'empêcher de recourir à l'informel si on veut que la cueillette des taxes soit une réussite. Cet acteur affirme :

C'est le recouvrement, on a formalisé les choses. Les gens avaient des badges pour se faire identifier et prouver l'origine de leur pouvoir. Mais, on a eu aussi recours à l'informel pour mieux couvrir les marchés et tous les espaces. Il y avait des agents qui devaient passer inaperçu, un peu comme cela se passe dans des filatures de police.

Il faut dire que le recours à ces deux modes de collaboration est justifié par les élus et gestionnaires de la commune en termes d'efficacité. Le public n'accepte pas de payer les impôts et c'est pour cette raison que la société civile a joué un grand rôle dans la justification de l'Opération Marbre et la dissémination des idées sur les bonnes pratiques au sein de la population. Mais, à Klouékanmè, l'approche consistant à utiliser

deux types de collaboration semble avoir une autre signification et viser le passage, *in fine*, d'un mode à un autre, particulièrement le passage de l'informel au formel.

Selon l'acteur public de la commune # 6, qui est un élu et un gestionnaire, pièce maîtresse de la stratégie de gestion communale, l'usage de l'informel est temporaire. Commentant la pratique actuelle adoptée par la commune dans le cadre de l'Opération Marbre, il affirme :

On a collaboré dans un cadre formel. On a, en effet, délivré des mandats aux gens pour procéder à la récolte des recettes sur les marchés. On est en train d'aller vers l'adoption du statut d'agent contractuel. (50) Il faut dire que l'Opération Marbre a inclus des jeunes de bonne volonté qui nous sont recommandés par des représentants des ONG locales et certains par des hommes de bonne moralité (des enseignants à la retraite). Ces jeunes gens sont pour la plupart diplômés; leur rendement sur le terrain a souvent été meilleur que le rendement des collecteurs professionnels. Il faut donc des contrats de travail pour ces jeunes; ils le méritent. On tend vers cela. On ne peut toujours évoluer dans l'informel.

En ce qui concerne les acteurs de la société civile, ils reconnaissent les deux modes de collaboration. Pour l'acteur de la société civile # 3 : « on a travaillé dans le formel ». Par contre, un autre acteur de la société civile, le # 7 : « les deux modes, le formel et l'informel ont été d'usage. On est, après tout, dans un univers politique ».

Comme on peut s'en apercevoir, le formel et l'informel sont acceptés comme des modes de collaboration viables par les deux groupes d'acteurs dans le cadre de l'Opération Marbre. Mais la stratégie de recruter des agents communaux, appelés ici "jeunes de bonne volonté" à partir des recommandations des gens dites de "bonne moralité" semble questionnable. On peut, en effet, se demander si les qualificatifs de

⁵⁰ Le dictionnaire Le Robert illustré 2017, entend par « agent contractuel », un agent non fonctionnaire coopérant à un service public.

« bonne volonté » et de « bonne moralité » sont des critères en usage dans le domaine de gestion des ressources humaines? S'agit-il vraiment d'une pratique conforme au Code des valeurs et d'éthique de la fonction publique béninoise? Car si comme le soutient, l'un des élus de la commune, ces jeunes sont des diplômés susceptibles d'être embauchés par des procédures régulières, pourquoi fait-on de leur participation à l'Opération Marbre une sorte de période d'approbation en vue d'embauche? Et à partir de quoi soutient-on qu'un enseignant de l'école primaire ou secondaire à la retraite est nécessairement « un homme de bonne moralité » en mesure de recommander « des jeunes de bonne volonté » à la commune? Aux yeux des acteurs de l'Opération Marbre, ce genre de questions sont loin de leurs préoccupations; malgré tout, elles nous semblent pertinentes. Voyons à présent comment se fait le partage des responsabilités entre les acteurs publics et les acteurs de la société civile dans le cadre de l'Opération Marbre.

5.3.3 Partage des responsabilités entre les acteurs de l'Opération Marbre : hétérogénéité des approches

Les acteurs impliqués dans la stratégie communale d'accumulation des ressources locales à Klouékanmè abordent leur implication de manière non homogène. Certains agents des services déconcentrés de l'État ont joué le rôle de collecteur des taxes à la demande de la commune. Ceux qui n'ont pas fait partie des équipes de contrôle disent avoir cependant contribué indirectement à l'Opération Marbre. En effet, en encadrant les producteurs agricoles, ils participent à l'augmentation de la production sur laquelle les taxes sont prélevées. Pour ces fonctionnaires : « l'augmentation de la production a un impact positif sur l'augmentation des recettes fiscales de la commune. Nous

agissons ainsi en amont et contribuons indirectement à l'accumulation des ressources communales ». ⁽⁵¹⁾

Pour les acteurs publics de la commune, l'approche vis-à-vis de l'Opération Marbre est fonctionnelle. Leur statut détermine leur implication. Ils sont tous collecteurs des taxes. Les gestionnaires et les chefs de services dirigent les équipes de contrôle qui font des missions sur le terrain. C'est ce que laisse entendre l'acteur public de la commune, l'un des gestionnaires importants, le # 6 : « les acteurs qui viennent en premier lieu sont les conseillers municipaux et le maire; nous sommes les premiers agents collecteurs des recettes fiscales de par nos fonctions ».

En ce qui concerne les acteurs de la société civile, il faut faire une distinction entre les représentants des ONG locales et les acteurs de « bonne moralité » ainsi que ceux de « bonne volonté ». Ces deux derniers groupes d'acteurs accompagnent les acteurs publics de la commune dans des missions de contrôle. Par contre, les représentants des ONG locales participent indirectement à l'Opération Marbre : ils jouent un rôle sur le terrain conformément à leur mission traditionnelle. Ainsi, les acteurs de l'ONG Social Watch, sans faire partie des équipes de collecteurs, contribuent à l'Opération Marbre en éduquant les populations à l'importance de payer ses impôts et taxes ainsi qu'à l'utilité de participer aux activités de leur collectivité territoriale. Les syndicalistes de l'Union communale des producteurs (UCP) travaillent auprès des producteurs, organisent des sessions d'information sur les bénéfices qu'ils peuvent tirer de l'Opération Marbre.

Ceci dit, les acteurs de la société civile comptent sur la commune pour changer le territoire, admettent qu'il faut donc réunir des ressources. Pour l'acteur de la société

⁵¹ Acteur public des services déconcentrés de l'État # 2

civile #3, « il faut que la mairie ait les moyens pour intervenir et assumer les responsabilités qui sont les siennes auprès de la population. Nous l'assistons en travaillant au changement de la mentalité des gens ». L'acteur de la société civile # 8 résume la pensée d'un grand nombre d'acteurs qui, sans être des collecteurs sur le terrain, contribuent pourtant à faciliter le recouvrement des taxes:

Nous avons sensibilisé les producteurs pour qu'ils prennent conscience et payent leurs taxes sur la production; c'est dans leur intérêt. C'est aussi notre façon de participer au développement de la commune. Sans agriculture, on ne peut pas parler de développement dans ce pays. Nous sommes une sorte des fonctionnaires de l'État "Agriculture", nous faisons vivre ce pays.

Comme on peut le voir, l'Opération Marbre a réuni deux types de groupes, dont l'un est homogène, constitué des acteurs publics et un deuxième groupe hétéroclite, celui des acteurs de la société civile, composé des acteurs traditionnels de ce secteur et des acteurs qualifiés les uns "de bonne moralité" et les autres "de bonne volonté". On l'a relevé un peu plus haut, ces derniers acteurs constituent de potentiels agents contractuels de la commune et leur participation à l'Opération Marbre paraît être un moyen subtil de procéder à leur recrutement. Et dans la mesure où il s'agit des gens "recommandés" par des hommes et des femmes de "bonne moralité", n'assiste-t-on pas ici à un mécanisme qui relève du clientélisme dont on accuse l'administration publique africaine au sud du Sahara?

D'autre part, le maintien des rapports hiérarchiques dans le fonctionnement des équipes de contrôle sur le terrain et l'incorporation d'autres agents dans ces équipes, se fait-elle vraiment sur une base volontaire? L'Opération Marbre elle-même telle qu'elle se décline n'a pas la faveur des agents collecteurs professionnels qui la considèrent comme une stratégie pour méconnaître leur rôle. On peut se demander s'il ne s'agit pas d'un certain opportunisme du maire qui veut se créer une sorte de capital politique

autour de ce projet? Une autre question est relative à la société civile. En effet, la présence des acteurs de la société civile sur le terrain, à la demande du maire, ne ressemble -t- elle pas à une tentative de les utiliser pour augmenter sa crédibilité?

Mais la grande question est probablement celle du pouvoir et de la légitimité qui se pose à la gouvernance locale qui s'installe autour de l'Opération Marbre. D'abord, au niveau des rapports entre la commune et l'État, la gouvernance locale semble évacuer la question du pouvoir dans le transfert des compétences au nom desquelles l'Opération Marbre se conçoit. Pourtant, la question de pouvoir est au cœur de cet exercice. C'est le pouvoir du Centre qui tranche et décide du transfert des ressources à l'échelle locale; c'est encore ce pouvoir qui installe le contrôle de légalité des actes de cette échelle. À cet égard, l'État central reste un acteur incontournable au niveau infranational.

Dans le même ordre d'idées, la question de pouvoir se pose dans le partage des responsabilités entre les acteurs réunis dans l'Opération Marbre et ce au niveau du choix d'acteurs devant être parties prenantes. En effet, les élus et gestionnaires de la commune, au nom du pouvoir et de la légitimité populaire qu'ils détiennent, déterminent quel acteur de la société civile fait partie de l'Opération Marbre.

Il faut dire que c'est au nom de ce pouvoir qu'ils créent *ex nihilo* une catégorie d'acteurs de la société civile, baptisée « jeunes de bonne volonté ». On sait qu'il s'agit en fait d'une cohorte à partir de laquelle la commune sélectionne ses futurs employés. La question du pouvoir reste donc omniprésente dans l'Opération Marbre. Toutes ces questions, on est en droit de les poser dans la mesure où la présence de certains acteurs, la finalité de la présence des autres, entachent la sérénité de cette initiative communale. En dépit de ces critiques, cette stratégie d'accumulation des ressources locales constitue une étape vers la réalisation progressive du développement communal qui ne peut s'amorcer sans ressources.

5.4 L'Opération Marbre : étape vers la réalisation progressive du développement communal

La stratégie d'accumulation des ressources locales va dans le sens du renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales. À ce titre, cette stratégie constitue une étape cruciale vers la réalisation du développement communal. L'analyse démontre que l'Opération Marbre est essentiellement un projet qui met en valeur les ressources locales. Elle peut aussi se lire comme une initiative des élus locaux qui veulent mobiliser des ressources à l'interne et choisir un type de développement pour leur territoire.

5.4.1 L'Opération Marbre : un projet de valorisation des ressources locales pour le développement communal

La stratégie d'accumulation des ressources endogènes apparaît comme un projet qui valorise l'exploitation des ressources locales, celles qui proviennent du territoire et qu'il convient de mettre à profit afin d'aller vers la transformation de ce territoire. Ainsi, les acteurs à l'échelle locale réorganisent leur fiscalité et se donnent des instruments appropriés afin de remplir leur rôle de développeur. C'est ce que révèle un acteur public de Klouékanmè :

À l'époque de la sous-préfecture, on se contentait d'exécuter les politiques nationales. Aujourd'hui, nous sommes une collectivité territoriale, nous avons des responsabilités en matière de développement et de transformation du territoire. Les ressources manquent et il nous faut de l'imagination car ces responsabilités sont énormes. ⁽⁵²⁾

⁵² Acteur public de la commune # 3

Un acteur public de la commune, le # 6 commente : « il n’y a pas suffisamment des ressources ajustées aux compétences ». Il prend un exemple précis et ajoute : « parmi le volet relatif à la promotion du développement local, c’est un fourre-tout (aménagement du territoire, environnement, etc.). On nous balance tout et on retient les ressources. L’Opération Marbre doit être une stratégie sans faille de cueillette des ressources ».

L’avis critique des acteurs publics locaux sur un transfert des compétences qui se traduit en un transfert des charges est explicite. Le but de la réforme est de cheminer vers le développement communal. L’idée pour les acteurs de Klouékanmè, en adoptant l’Opération Marbre est de valoriser les ressources fiscales du territoire et ne pas sombrer dans l’attente passive des subventions du pouvoir central. Klouékanmè a une autre préoccupation, celle de relever le niveau de ses recettes fiscales afin d’attirer d’autres acteurs, avec des ressources et de les impliquer dans des projets de la commune. L’Opération Marbre est enfin une stratégie qui démontre que la commune connaît ses potentialités en matière fiscales et qu’elle s’organise de manière proactive. Cette idée apparaît dans les propos de l’acteur public de la commune # 1 :

L’Opération Marbre est un projet bien pensé. Nos ressources sont maigres et nous en sommes conscients. Il faut mobiliser tout ce que nous pouvons à commencer par notre fiscalité locale et ce pour nous rendre crédibles auprès de nos partenaires extérieurs. Vous savez, nous on n’est pas comme la commune de Bohicon, juste à côté de nous. Ce voisin dispose d’un registre foncier urbain (RFU), un logiciel qui permet de récolter facilement les ressources foncières bâties et non bâties.

Dans la même perspective, les acteurs de la société civile appuient la commune dans son effort de lancer une politique qui fait la promotion du potentiel dont elle dispose et que l’on évoque à peine en public. En plus des campagnes d’explication et d’information relatives au financement des projets entamées par la commune, la société

civile abonde dans le même sens pour convaincre une large portion de la population. Les acteurs de la société civile semblent bien conscients de l'enjeu du manque des ressources. Ainsi, pour l'acteur de la société civile # 3, « cette stratégie crédibilise la mairie auprès des autres partenaires. Avant de tendre la main, il faut être capable de démontrer ce que l'on possède soi-même. Nous sommes avec la mairie, mais nous nous rassurons qu'effectivement cet argent alimente les caisses de l'État ». Un autre acteur de la société civile, le # 8, explique le sens de l'engagement de leur organisme dans l'Opération Marbre :

Dans la mesure où l'Opération Marbre permet à la mairie d'avoir un peu plus des ressources qui sont investies localement afin d'améliorer notre situation, nous l'appuyons; c'est le développement de notre commune qui est un enjeu. C'est dans ce sens que nous avons construit notre discours de sensibilisation auprès de nos collègues agriculteurs.

Mais, une autre façon d'analyser l'Opération Marbre est de la considérer comme une initiative communale à laquelle les élus et les gestionnaires de Klouékanmè invitent la société civile. Telle est le contenu de notre sous-section ci-dessous.

5.4.2. L'Opération Marbre : une initiative des autorités communales de Klouékanmè

La stratégie d'accumulation des ressources locales apparaît comme une initiative des autorités communales. Les acteurs de la société civile, traditionnellement très critiques de la gestion publique, reconnaissent le mérite de cette initiative. « Le maire est l'initiateur de ce projet de revoir la fiscalité locale et d'associer les acteurs qui ne sont pas fonctionnaires à sa mise en place. Nous, on a fait que suivre ». ⁽⁵³⁾ Un autre acteur de la société civile, l'acteur # 8 ajoute : « la mairie a pris l'initiative dans la mesure où

⁵³ Acteur de la société civile # 1

les recettes fiscales étaient à un niveau inacceptable malgré les atouts que possède Klouékanmè ». Et son collègue, l'acteur de la société civile # 7 commente la procédure adoptée par le maire : « le maire a utilisé les moyens publics; il s'est rendu dans différents arrondissements et villages pour parler aux gens; leur faire comprendre l'importance de s'acquitter des taxes sur la production ».

Ainsi l'initiative des autorités communales est saluée par la société civile. Du côté des acteurs publics de la commune, on entend le même son de cloche. La paternité de l'initiative est reconnue aux élus et gestionnaires de la commune. Pour l'acteur public de la commune # 1, « la stratégie "Marbre" est une initiative du conseil communal qui a permis d'améliorer les recettes fiscales et l'amélioration des ressources au niveau de différents marchés de la commune. Cette stratégie combat la fraude et l'incivisme fiscal ».

Abondant dans le même sens, l'acteur public de la commune, l'acteur # 3, un proche collaborateur du conseil communal, soutient que :

La stratégie d'accumulation des ressources propres est un actif du maire. Pour cette stratégie, nous n'avons rien demandé aux bailleurs de fonds. Le conseil communal s'est impliqué, nos agents se sont impliqués. Nous avons obtenu la collaboration de la société civile locale notamment l'apport du Plan International Bénin et de celui de Social Watch pour ne citer que ces deux organismes.

On peut dire que de manière générale, le rôle primordial que jouent le maire et son conseil communal dans la prise de cette initiative (l'Opération Marbre), ne souffre d'aucune contestation. Et les acteurs de la société civile et les acteurs publics de la commune le reconnaissent. Le maire et les membres du conseil communal se donnent le titre de "collecteurs en chef des recettes". Mais il n'en reste pas moins que cette initiative suscite des questions. En effet, la mise en place de l'Opération Marbre semble révéler une sorte de coercition latente exercée d'abord sur les agents de la commune

auxquels on demande de se porter “volontaires” pour participer; ensuite sur les anciens collecteurs des taxes qui peuvent vivre mal la compétition que leur font “les jeunes de bonne volonté”. Il y a là un climat propice aux conflits internes entre agents que semblent ignorer par les promoteurs de l’Opération Marbre.

Ceci dit, cette stratégie vise la performance du mécanisme de collecte des impôts et taxes; ses promoteurs puisent dans les préceptes de la nouvelle gestion publique.

5.5 L’Opération Marbre : un dispositif interpellant la nouvelle gestion publique / nouveau management public/ (NGP/NMP)

La réforme de l’administration territoriale au Bénin demande aux gestionnaires publics de revoir leurs façons de faire et d’innover leurs processus de fonctionnement. L’Association nationale des communes du Bénin (ANCB), dans ses nombreuses publications, encourage les collectivités territoriales à adopter le langage et les axiomes de la nouvelle gestion publique. La commune de Klouékanmè semble suivre la tendance ainsi proclamée.

5.5.1 L’Opération Marbre et la recherche de la performance : des résultats visés via le principe d’utilisateur – payeur

L’Opération marbre, on l’a vu dans l’historique tout au début de ce chapitre, cherche à mettre fin à la faiblesse du niveau des recettes fiscales prélevées sur les routes et les marchés de la commune de Klouékanmè. Nous avons, dans les précédentes sections, présenté les commentaires et les interprétations de cette stratégie fournis en particulier par les acteurs publics de la commune. À leurs yeux, l’Opération Marbre se définit comme un système de cueillette des ressources locales « sans faille ». Au-delà de ces

interprétations, l'enjeu est la performance du système de captage des taxes locales. Le leitmotiv du dispositif mis en place est l'amélioration des recettes et ceci semble la préoccupation majeure des élus et gestionnaires de la commune, promoteurs de l'Opération Marbre. Pour l'acteur public de la commune # 1, il n'y a aucun doute : « la stratégie d'accumulation des ressources locales est le meilleur moyen pour augmenter nos recettes. Elle est aussi un moyen de mettre fin à la fraude fiscale et à l'incivisme fiscal ». Dans le même ordre d'idées, l'acteur public de la commune # 3 précise la pensée des acteurs publics de la commune : « l'Opération Marbre est une stratégie qui consiste à mobiliser "sans faille" les ressources propres. Elle permet de combattre l'inconscience de ceux qui utilisent nos marchés, nos gares et nos routes. Ces gens doivent payer leurs taxes ».

À partir de ces commentaires, on comprend l'idée qui est derrière la démarche des élus et gestionnaires publics de la commune de Klouékanmè : l'application pure et simple du principe d'utilisateur – payeur. Dans le cas d'espèce, ce principe veut que les transporteurs routiers, les vendeuses des produits agricoles exerçant leurs activités lucratives sur le territoire de la commune, assument les coûts liés à l'utilisation qu'ils font des routes ou des marchés de la commune.

L'intention du maire de la commune de Klouékanmè et de ses gestionnaires semble d'avoir des services de collecte des taxes performants, donnant des résultats de loin au-dessus du niveau actuel des recettes. La gestion publique de la commune prend des accents de la gestion privée. Ce qui motive les gestionnaires publics semble le fait qu'en justifiant l'Opération Marbre, l'opinion publique finit par comprendre que cette stratégie est conçue dans l'intérêt de gens et qu'à la fin de la journée, elle sert les communautés. À ce propos, un des gestionnaires principaux de la commune est explicite :

La stratégie ‘‘Marbre’’ est une stratégie de collecte des taxes sans faille, sans fraude. On fait payer ceux qui utilisent nos routes, nos gares et nos marchés. Ces infrastructures doivent être entretenues, rénovées voire reconstruites. La question qui m’a été posée est celle de savoir comment on peut demander les suffrages de gens et le lendemain, leur demander de payer des impôts et taxes. Ma réponse est que cela est possible si on démontre aux gens comment leur argent a été investi. Si les gens voient les résultats; s’ils voient à quoi a servi leur argent, la question ne se posera plus. ⁽⁵⁴⁾

Ainsi l’application du principe d’utilisateur-payeur est clair aux yeux des acteurs publics de la commune de Klouékanmè. Ils portent un grand intérêt au rendement du mécanisme. Mais ce principe suscite des questions évoquées plus haut. À vouloir faire payer les transporteurs routiers, ne les pousse-t-on pas à emprunter d’autres routes et à écouler la production sur des communes voisines, privant Klouékanmè d’une partie de sa base de taxation? Pourrait-on encore parler de performance si les marchés de la commune perdent une part significative des produits vendus? Voyons à présent comment Klouékanmè s’en est pris pour installer une politique de récompenses et des primes destinée aux collecteurs performants.

5.5.2 L’Opération Marbre et la politique communale des primes : la récompense liée au rendement du collecteur

À Klouékanmè, l’Opération Marbre s’est accompagnée de l’adoption d’un système communal de récompenses accordées aux agents collecteurs. Les acteurs publics de la commune justifient ainsi le bien-fondé de cette politique : « les primes et récompenses mettent fin aux pratiques de certains agents qui font de petits détournements au lieu de verser la totalité des sommes perçues dans les caisses de l’État ». ⁽⁵⁵⁾ Son collègue,

⁵⁴ Acteur public de la commune # 6.

⁵⁵ Acteur public de la commune # 1

l'acteur public de la commune # 3 explique la réaction de contestation en chaîne qu'il y a eu impliquant les collecteurs professionnels et les transporteurs :

On a eu des difficultés beaucoup plus avec les agents collecteurs traditionnels qui ont toujours été sur le terrain. Leur mode opératoire les servait et donc ils étaient mécontents qu'il y ait tout d'un coup un changement. Il y a eu aussi les transporteurs qui n'étaient pas heureux car ils étaient de mèche avec les collecteurs inciviques. Les primes et récompenses sont des encouragements pour les agents qui affichent une bonne attitude.

Lorsqu'on parle de la politique des primes aux acteurs de la société civile qui sont des parties prenantes dans cette Opération Marbre, force est de constater que ces derniers suivent à distance l'application matérielle de cette politique. On peut penser que les acteurs de la société civile n'ont pas les moyens de connaître le vrai rendement des collecteurs pour se prononcer sur la question. Le commentaire laconique de l'acteur de la société civile # 3 semble limpide : « Nous ne savons pas évaluer ce qui se passe à l'interne à propos de l'Opération Marbre ».

Ceci dit, la poursuite de la politique des primes et récompenses est liée à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs et en particulier, l'augmentation significative du niveau des recettes provenant des routes, gares et marchés de la commune. Pour l'acteur public de la commune # 5, « l'Opération Marbre a pour objectif l'amélioration de la capacité d'autofinancement de la commune engendrée par l'élévation du niveau des recettes provenant de nos routes, nos marchés et nos gares ». Quant à l'acteur public de la commune # 6, l'un des gestionnaires importants et un élu de la commune, il donne les chiffres relatifs à l'évolution des recettes sur un seul marché sur les quatre, le marché central : « Avant la décentralisation, les recettes journalières varient entre 32 000 Francs CFA et 80 000 Francs CFA (soit entre 70 \$ CAD et 175 \$ CAD). Après la

décentralisation, ces recettes sont dans la fourchette de 120 000 Francs CFA et 800 000 Francs CFA par jour (soit entre 263 \$ CAD et 1,750 \$ CAD) ».

Ces chiffres démontrent bien qu'il y a une nette amélioration de l'accumulation des recettes au niveau du marché central. On peut s'attendre à ce que toute chose restant égale par ailleurs, on connaisse la même situation sur les autres marchés et les gares routières. Ceci justifie amplement, à en croire les acteurs publics de la commune, l'existence d'une politique des primes et récompenses pour les agents collecteurs méritants. Clairement, on peut penser que l'on parle de l'Opération Marbre à Klouékanmè parce qu'il s'exerce dans cette commune un certain leadership administratif.

5.6 L'Opération Marbre : un produit du leadership administratif

Lorsqu' on analyse minutieusement les interprétations et les commentaires des acteurs publics de la commune et ceux des acteurs de la société civile, sur l'élaboration et la mise en place de l'Opération Marbre à Klouékanmè, la palme d'or revient au maire de la commune.

Aux yeux de ces acteurs, l'Opération Marbre, dispositif communal de valorisation des ressources endogènes apparaît comme un produit du leadership administratif exercé par le maire. C'est lui qui a impulsé cette politique; c'est encore lui qui a sollicité l'implication de la société civile et imaginé une politique des récompenses pour les collecteurs qui le méritent.

5.6.1 L'Opération Marbre et l'influence du maire : l'influence due à ses qualités personnelles

L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie d'accumulation des ressources locales à Klouékanmè s'effectuent sous le pilotage du maire. On peut s'en apercevoir à partir de la manière dont les différents acteurs impliqués dans cette stratégie l'appréhendent. Ainsi pour les acteurs publics de la commune, le leadership du maire lui vient d'abord des textes de lois qui demandent que les communes prennent le dessus en matière de développement local et du fonctionnement de l'administration communale. Ensuite, son influence sur les activités de la commune est liée à ses qualités personnelles. C'est dans ce sens que pour l'acteur public de la commune # 3, le maire, à travers l'Opération Marbre a prouvé à tous ses collaborateurs qu'il est un meneur d'hommes et que l'exemple va venir de lui : « le leadership c'est prêcher par l'exemple. Dans le cadre de l'Opération Marbre, le maire a joué ce rôle en commençant par convaincre ses proches d'adopter une nouvelle attitude vis-à-vis de la chose publique, de payer leurs impôts. Le leadership c'est servir de modèle ».

Il semble que le leadership administratif tel qu'on le perçoit dans cette commune a beaucoup à voir avec les qualités personnelles du maire. Il s'est entouré d'une équipe de gestionnaires, a distribué les rôles et s'appuie sur cette équipe pour faire faire des choses. Il y a une sorte de subtilité dans sa gestion de la commune de sorte que son style de leadership se fait facilement accepté. Si on peut parler d'un leadership qui vient de la loi, tous les maires ne l'exercent pas, ce n'est pas automatique. On peut aussi évoquer des dispositions prévues dans la loi comme la délégation des pouvoirs aux collaborateurs, mais tous les maires ne le font pas. Il y a donc autre chose et probablement des valeurs qui font que la gestion soit perçue comme une gestion influencée par la personne du leader. C'est ce qu'on retrouve dans ce commentaire élogieux de l'acteur public de la commune # 5 qui dit:

Pour moi, le leadership, c'est l'autorité de notre maire; sa manière d'exécuter et de mettre en place son pouvoir. C'est ça qui a beaucoup marqué. Les gens ont adhéré à son style au point qu'en son absence, on ne sent pas qu'il est absent. Il a passé ses valeurs de meneur d'hommes au secrétaire général de la mairie et il y a des retombées sur les chefs de service. Lorsque l'on va dans d'autres communes, on voit que nous, on est différent de nos collègues. Ce sont ces qualités qui ont convaincu les gens pour adopter l'Opération Marbre.

Mais le leadership administratif de Klouékanmè semble prendre racine dans la formation du maire. Diplômé de l'École nationale d'administration publique, administrateur civil, le maire est un haut fonctionnaire qui, dans son parcours, a assumé des responsabilités de gestion dans une entreprise privée. Par contre, un bon nombre des maires n'ont pas un bagage suffisant pour mener les affaires publiques et faire face à leur complexité. La question du niveau de formation pour être maire se pose sur le plan pratique et les textes officiels n'aident pas beaucoup pour y répondre. Selon les textes, pour être maire, il faut juste savoir lire et écrire. On s'aperçoit de plus en plus que ce minimum légal ne suffit pas pour assurer la gestion quotidienne d'une commune. Ainsi, l'acteur public au niveau national, le # 8 parlant de la pertinence de l'Opération Marbre, lie son succès à la formation du maire et tient ce commentaire :

Le maire de Klouékanmè est un commis de l'État qui a été formé pour gérer une administration publique. Je ne suis pas étonné qu'il lance l'Opération Marbre. Il connaît les textes, il connaît les normes et il essaie de faire les choses selon les textes et les normes. Voilà le fondement de ce leadership. En effet, la loi dit que pour être maire, il faut savoir écrire et lire. Or, la commune est une république en miniature et donc, il faut tout de même un bon niveau pour gérer. Pour penser à renflouer les caisses de l'État en comptant sur ses propres ressources demande une réflexion. C'est facile de tendre la main.

Similairement, les acteurs de la société civile partagent la même opinion que les acteurs publics de la commune. D'une part, ils situent l'origine de ce leadership dans la loi. Celle-ci demande expressément aux acteurs opérant à l'échelle locale de faire preuve

de leadership en envisageant le développement de leurs territoires. Mais, d'autre part, les acteurs de la société civile attribuent le leadership du maire à ses qualités personnelles. Dès lors, « le leadership, c'est le maire » soutient l'acteur de la société civile # 4. Cependant, un autre acteur de la société civile #3 soutient que « le leadership, pour une autorité communale ou préfectorale est une façon d'impliquer les gens, de dire des choses, une façon qui fait que les gens écoutent et suivent. C'est ça qui fait le succès de l'Opération Marbre ». L'acteur de la société civile #5 a sa propre définition de ce leadership démontré dans le cadre de l'Opération Marbre. Ce leadership est dû à la longévité du maire à la tête de la commune : « Un maire a du leadership lorsqu'il se fait élire trois fois consécutives et gagne des prix pour la gestion de sa commune. On le suit facilement lorsqu'il nous dit qu'il faut réunir nos moyens propres, l'Opération Marbre doit réussir ».

Les acteurs de la société civile qui travaillent dans plusieurs communes remarquent ce qui se passe et se font une opinion du leadership administratif; eux aussi ont une opinion positive du leadership de Klouékanmè. On peut le découvrir dans ce commentaire d'une représentante d'une ONG internationale qui considère l'Opération Marbre lancée par le maire de Klouékanmè fait de lui un maire exemplaire.

Le leadership, c'est faire montre d'écoute, d'attention, de disponibilité en collaborant avec les autres. Notre ONG travaille dans les 6 communes du département de Couffo et on sait voir la différence en termes de leadership entre toutes ces communes. Nous avons conscientisé les gens pour payer leurs taxes et appuyer l'Opération Marbre, car nous pensons que le maire va, comme premier citoyen de la commune dans la bonne direction. ⁽⁵⁶⁾

⁵⁶ Acteur de la société civile # 6

Comme on peut le voir, pour tous les acteurs quelle que soit leur sphère d'origine, l'influence du maire est synonyme de leadership et vice versa. Mais ce leadership qui se trouve louangé n'est-il tout de même lié à la légitimité populaire de laquelle le maire tire son mandat? En effet, ne devrait-on peut-être mettre un bémol à cette adulation du maire? Il y a probablement des femmes et des hommes d'influence parmi les acteurs de la commune et parmi les acteurs de la société civile, mais ces derniers ne bénéficient pas d'un espace territorial aussi vaste que celui du maire pour se faire valoir. Ceci dit, ce qui constitue le leadership du maire dans ce cas peut être sa vision, le regard qu'il porte sur les responsabilités de la commune en matière d'autonomie financière.

5.6.2 L'Opération Marbre et la vision du maire : le rôle de la vision du Maire

La vision du Maire a joué un grand rôle dans l'adoption de l'Opération Marbre au niveau de la commune et dans l'ensemble de la population. Celle-ci, encadrée et éduquée par la société civile, a compris le sens des efforts qui sont faits par les autorités communales. Ainsi, selon l'acteur public de la commune # 1, la vision du Maire se reflète au niveau de l'exercice de ses fonctions : « le maire que nous avons ici est un leader au sens plein du mot; il a une vision pour la commune et les politiques communales, les planifications sectorielles sont empreintes de cette vision; elles contiennent des objectifs ». On peut s'apercevoir qu'à Klouèkanmè, le leadership s'exprime à travers une vision, une direction dans laquelle on opère, un sens profond que l'on donne aux actions et aussi des objectifs clairs que l'on fixe pour les collaborateurs et l'institution. En ce sens, le commentaire de l'acteur public de la commune # 4 révèle le contenu de la vision affichée par les élus de la commune laquelle vision fonde l'adhésion des gens. En effet, cet acteur soutient que « à travers l'Opération Marbre, la vision c'est assurer notre indépendance financière. Le but : attirer des investisseurs; eux là regardent d'abord vos moyens propres avant d'intervenir ». L'acteur public de l'Association nationale des communes du Bénin, le

7, élargit son commentaire : « Klouékanmè illustre le cas d'une mairie qui articule une vision qui impacte toutes ses politiques communales, Et c'est pour cela que l'on parle de cette commune ».

Il semble que nous nous trouvons dans le cas de Klouékanmè avec une vision qui provient du leadership administratif fort, qui fait le choix des instruments de développement territorial et qui exploite les capacités d'action qu'offre la loi. Ainsi du côté de la société civile, ce que les acteurs retiennent de la vision de la mairie, c'est l'expression de la volonté de faire de Klouékanmè une "commune de référence" et un "carrefour d'excellence".

Et ce qui plait à l'acteur de la société civile # 1, ce sont les valeurs qui se dégagent. Car nous sommes en face d'une « vision globale qui consiste à faire de la commune une collectivité désenclavée, grenier du département de Couffo et un carrefour de l'excellence pour le bien-être social ».

Mais cette vision du maire qui aboutit à doter sa commune d'un instrument de récolte des taxes, n'est pas acceptée par tous. Les acteurs de la société civile semblent mieux comprendre cet aspect : la politique reprend le terrain. « Oui, la vision du maire n'est sûrement pas partagée par tous; ceux qui ne sont pas de son bord politique n'acceptent pas ses propositions ». ⁽⁵⁷⁾ Un autre acteur de la société civile, conclut sur un ton particulier : « la vision du maire? Et bien je dirais, le Monsieur fait de son mieux; il n'est pas trop bon, il n'est pas trop mal non plus. Il fait des choses telles que l'Opération Marbre. Il faut le féliciter ». ⁽⁵⁸⁾

⁵⁷ Acteur de la société civile # 7

⁵⁸ Acteur de la société civile # 8

CONCLUSION

Ce premier chapitre analytique a traité de la première stratégie lancée par la commune de Klouékanmè, en l'occurrence, la stratégie d'accumulation des ressources endogènes baptisée Opération Marbre. Cette stratégie communale réunit deux groupes d'acteurs : un groupe homogène d'acteurs composé d'agents locaux de l'État, et un groupe hétéroclite d'acteurs de la société civile. Elle s'avère essentiellement un dispositif de cueillette des taxes sur les routes, les gares routières et les marchés de la commune. Comme dispositif mis en œuvre par une instance publique décentralisée, l'Opération Marbre résulte de la réforme institutionnelle de décentralisation. Celle-ci lui dresse le cadre du processus de gouvernance locale comme modèle de collaboration en demandant aux acteurs publics de sortir de leur zone traditionnelle et de collaborer avec des partenaires non-étatiques. À Klouékanmè, la stratégie d'accumulation des ressources locales est impulsée par les gestionnaires et élus de la commune.

Ceci dit, répond-elle à notre question de recherche centrale ainsi qu'aux questions spécifiques qui la sous-tendent? En guise de rappel, notre question centrale de recherche posée au chapitre 1 se libelle ainsi : ***Dans un contexte de décentralisation où les ressources sont limitées, comment une municipalité ouest-africaine de taille moyenne, peut-elle jouer un rôle d'acteur du développement local ?*** La clarification de cette question principale de recherche s'est faite au chapitre 2 à travers trois questions spécifiques de recherche et trois réponses provisoires. Reprenons ici ces questions spécifiques. La première se demande : dans quelle mesure la réforme institutionnelle de décentralisation offre-t-elle aux municipalités une opportunité et les moyens d'agir sur le développement local ?

La deuxième : comment les municipalités peuvent-elles assumer ces nouvelles compétences pour favoriser leur développement local ? Enfin, vient la troisième :

comment les municipalités assurent-elles la mobilisation des acteurs et des ressources pour réaliser le développement local?

L'examen de l'Opération Marbre et l'interprétation des expériences des acteurs qui l'ont animée permettent de soutenir que celle-ci répond à toutes nos trois questions de recherche à de degrés divers.

En effet, répondant à la première question spécifique et confirmant partiellement notre première hypothèse, l'analyse établit que la stratégie d'accumulation des ressources endogènes (Opération Marbre) est l'une des conséquences de l'usage de nouvelles compétences acquises grâce à la décentralisation. Ces nouvelles compétences donnent aux communes la responsabilité d'organiser les instruments de leur fiscalité locale (c'est en vertu de l'autonomie financière issue de la décentralisation que l'on élabore l'Opération Marbre). De plus, l'Opération Marbre se réalise avec la contribution des acteurs non-étatiques, entraîne la création d'un regroupement ad hoc des partenaires qui se partagent des responsabilités dans la cueillette des ressources sur le terrain et collaborent de manière tant formelle qu'informelle (présence de la société civile, des hommes de bonne moralité et des jeunes de bonne volonté). Mais, ce dispositif ne prévoit pas un rôle contractuel spécifique pour les agents des services déconcentrés de l'État assumant des fonctions actuellement sur le territoire de la commune. Ceux d'entre eux qui se sont impliqués dans l'Opération Marbre l'ont fait sur une base volontaire. Il y a ainsi lieu de soutenir que la première hypothèse est en partie vérifiée.

En réponse à la deuxième question spécifique de recherche, l'Opération Marbre entraîne la commune de Klouékanmè à s'associer à un groupe d'acteurs locaux, en particulier des acteurs de la société civile locale, ce qui matérialise comme on l'a vu ci-haut, un processus de gouvernance locale. En même temps, l'Opération Marbre amène la commune à rechercher la performance en matière de cueillette des taxes,

s'inspirant des principes du nouveau management public / nouvelle gestion publique (en fait, la commune met en doute le rendement des collecteurs professionnels, ses propres agents et vante la performance de jeunes de bonne volonté, ses futurs employés éventuels). Dès lors, on peut poser que la deuxième hypothèse est confirmée.

Enfin, s'agissant de notre troisième question spécifique de recherche, il convient de considérer les faits. En effet, la commune, en lançant l'Opération Marbre fait montre de son leadership dans la coordination des acteurs qui ont chacun des responsabilités bien spécifiques lors de l'opérationnalisation du dispositif (les élus et gestionnaires, les agents et "les hommes de bonne moralité" ainsi que "les jeunes de bonne volonté" sont dans des équipes de contrôle; les représentants de la société civile sont sur le terrain faisant de la persuasion auprès de la population).

Au passage, la mobilisation des acteurs publics de la commune semble relever d'un leadership coercitif du maire : un certain nombre d'agents de la commune et les collecteurs professionnels contestent leur participation à l'Opération Marbre; on peut penser que la vision des élus n'est pas partagée par tous. Il n'en demeure pas moins que la stratégie d'accumulation des ressources locales, comme dispositif, constitue une étape vers la réalisation progressive du développement communal, et une preuve de l'existence d'une vision de développement. La troisième hypothèse semble ainsi elle aussi, confirmée.

CHAPITRE VI

LE SYSTÈME DE PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE (SPAC) DE KLOUÉKANMÈ : DISPOSITIF DE TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE

Le système de performance de l'administration communale (SPAC) de Klouékanmè se présente comme un instrument de gestion de l'administration locale. Selon les élus et gestionnaires de cette commune, le SPAC installée depuis 2005, a produit une nette amélioration des façons de faire des acteurs publics de la collectivité territoriale et ce, suite à l'introduction de la gestion axée sur les résultats.

6.1 Historique du système de performance de l'administration communale (SPAC) de Klouékanmè ⁽⁵⁹⁾

La municipalité de Klouékanmè a reçu, au lendemain de la décentralisation, un personnel administratif sans niveau académique élevé; un personnel non préparé à assumer les tâches liées aux nouvelles responsabilités transférées aux communes, notamment, celles d'assurer le développement économique, social et culturel du territoire. Ce personnel a probablement été bon, à l'époque de la sous-préfecture, où il était juste un personnel exécutant assistant alors le sous-préfet.

Les nouvelles compétences qu'assument les communes dans le cadre de la décentralisation, supposent des agents capables de comprendre la portée des fonctions de développement et de concevoir des politiques municipales appropriées. C'est ce type d'enjeu qui a poussé les autorités municipales élues en 2003 à mettre en place une

⁵⁹ Source : ANCB, *Échos des communes*, (2012), « Gouvernance locale : Klouékanmè, l'exemple d'une administration communale performante ».

politique de recrutement des cadres administratifs de niveau supérieur afin d'étoffer l'administration locale de la ville. À Klouékanmè, les réflexions ont été menées par les élus communaux, de concert avec les membres de la société civile et les partenaires au développement. Elles ont abouti à l'embauche progressive de onze cadres universitaires (placés à la tête des services communaux) et à la mise en œuvre, en 2005, du système de performance de l'administration communale (SPAC).

Les processus d'élaboration et de mise en œuvre du SPAC à Klouékanmè ont été encadrés par l'organisation néerlandaise de développement au Bénin (SNV- Bénin) avec l'implication des autorités communales, le Conseil communal et les chefs de différents services de la commune. Le SPAC est fondé sur le respect d'un cahier des charges et le suivi d'un programme d'activités individuelles par un agent. Il implique la signature par ce dernier, des documents de base lors d'une cérémonie officielle solennelle. Ceci constitue la preuve de l'adoption personnelle du SPAC comme instrument de référence. En effet, la signature publique du contrat de performance par un agent ou un cadre administratif, oblige le signataire au respect de sa signature dans l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées. Les cahiers de charges sont confectionnés de manière à décrire le poste concerné et les activités devant être menées sur une période donnée.

Le SPAC à Klouékanmè matérialise l'adoption progressive, par la commune, de la gestion par résultats. Entrent dans les mœurs gestionnaires, l'usage des facteurs de motivation liés à la performance, notamment, la reconnaissance et la récompense accordées au personnel méritant. Les performances du personnel sont mesurées tous les six mois ou une fois l'an. C'est ainsi qu'à l'issue de la première évaluation des performances, les autorités communales ont dû procéder à un redéploiement des agents administratifs, en tenant compte de leurs prestations et leurs profils. Des primes ont été accordées aux agents méritants et performants; il y a eu des cas où des simples agents

ont bénéficiés des primes plus élevées que celles de leurs supérieurs hiérarchiques. Ceci démontre que le système fonctionne; il est juste.

Concernant les acteurs du SPAC, deux groupes d'acteurs sont impliqués : d'une part, les acteurs publics de la commune (le maire de la commune, le secrétaire général de la commune et les agents et cadres de la commune) et d'autre part, les partenaires techniques et financiers (PTF) appelés aussi bailleurs de fonds internationaux. En l'occurrence, il s'agit de l'organisme SNV Bénin, une représentation de la coopération multilatérale hollandaise. Les responsabilités de ces acteurs vis-à-vis du SPAC se déclinent de la manière décrite dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU 6 - 1 : ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LE SPAC DE KLOUÉKANMÈ

ACTEUR	RÔLE
Le Maire	Superviser les actions de l'administration municipale et donner le ton à la gestion quotidienne de la ville
Le secrétaire général	Définir ou redéfinir des outils du SPAC et notamment, les cahiers de charges et les contrats de performance
Agents et cadres de la commune	Exécuter le SPAC & Livrer des services aux usagers-clients de la mairie

Bailleur de fonds international : SNV Bénin	Appui technique et financier à la municipalité
--	--

Le SPAC de Klouékanmè a été reconnu et loué d'abord par les paires, ensuite par le gouvernement central et par les autres partenaires techniques et financiers. Cette reconnaissance, dans le domaine de la performance de l'administration communale, a été matérialisée par l'obtention de plusieurs prix. ⁽⁶⁰⁾

6.2 Le SPAC : dispositif résultant de la décentralisation

Les réflexions menées par les élus et gestionnaires de la commune de Klouékanmè ainsi que leurs partenaires prennent racine dans un mouvement de réformes de la fonction publique béninoise. Ce mouvement de réformes est symbolisé par les textes relatifs à la décentralisation qui accorde aux communes leur autonomie juridique; il est aussi représenté par toutes les réformes de la fonction publique au niveau national dont

⁶⁰ Source: Nato, Gaétan, ?, « Développement local et démocratie à la base : Klouékanmè sort la tête », Actubenin.com.

- En 2004, 2005 et 2007 : prix du concours « Meilleure commune », concours organisé par la Journée Mensuelle pour un Environnement Sain (JMES) ;

- 2008 et 2011 : Meilleure commune dans le cadre de l'Autoévaluation de Gouvernance Locale (AEGL) ;

- 2011 : Premier prix du concours "ECOCITOYEN" organisé par Millenium Challenge Account (MCA) en association avec le gouvernement béninois dans le cadre de l'Environnement ; ce prix était composé d'un tracteur plus remorque, des matériels d'hygiène et d'assainissement.

- 2013 : Prix de "Bonne Gouvernance Locale axée sur les résultats", décerné par le Réseau Bénin Espoir ;

- 2009 et 2012 : Prix dans la catégorie « Meilleure Initiative de Bonne Gouvernance », octroyé par la Fondation Le Municipal et le Ministère de la Décentralisation dans le cadre du concours "Les Trophées de la Décentralisation".

l'un des documents phares est la stratégie globale de réformes de la fonction publique (SGRFP), dans sa version de 2013-2016.

6.2.1 Le SPAC, résultante de la décentralisation : un effet de l'autonomie juridique de la commune de Klouékanmè

Le système de performance de l'administration communale de Klouékanmè est conçu non seulement pour améliorer la gestion et le fonctionnement de la commune, mais aussi pour changer des pratiques en termes de l'offre de services aux citoyens-clients de la mairie. Mais en même temps, en tant qu'instrument de gestion, le SPAC apparaît, aux yeux des gestionnaires et élus, comme un canevas d'évaluation du travail des agents de la commune.

Quoi qu'il en soit, l'adoption du SPAC à Klouékanmè n'est pas fonction que de la bonne volonté des élus. En effet, la modernisation de la fonction publique, objectif de ce dispositif, tire son origine dans le principe de l'autonomie juridique de la commune, reconnue par la loi. Celle-ci accorde à la commune des droits et notamment, celui de disposer de son propre personnel et de le gérer comme elle l'entend. C'est en vertu de cette prérogative que le SPAC est conçu et mis en place. C'est ce que laisse entendre l'un des élus de Klouékanmè qui est aussi l'un des gestionnaires importants de la commune :

Précisons d'abord que comme collectivité territoriale, nous avons le droit d'avoir nos propres ressources humaines et de les gérer librement. Le SPAC a été initié après une longue discussion avec au Conseil communal. Cela nous a pris deux ans de réflexions. Ont été invités les cadres de différents services et quelques agents qui avaient un certain nombre d'années d'expériences de travail. Nous étions tous préoccupés par la performance de nos agents et les plaintes des usagers. ⁽⁶¹⁾

⁶¹ Acteur public de la commune # 6

Sur ce même registre, le SPAC offre à la commune de Klouékanmè une double opportunité, celle de faire appel à des partenaires extérieurs qui ont des ressources pour moderniser son administration et celle de rendre systématique le renforcement des capacités à l'attention de son personnel. Et même s'il est difficile de le démontrer, les responsables de la commune affirment que cette réorganisation interne de l'appareil administratif permet d'influencer la manière d'offrir des services aux citoyens. Un acteur public de la commune, proche collaborateur du Maire abonde dans ce sens :

L'initiative d'instaurer le SPAC à la commune de Klouékanmè a été prise par le maire. Nous sommes appuyés sur l'expérience et l'expertise de la SNV-Bénin, l'organisation néerlandaise de coopération. Nous utilisons notre personnalité juridique pour étoffer notre administration locale. Faire des formations périodiques pour nos agents, leur apprendre de nouvelles pratiques de gestion et finalement les rendre capables de mieux servir la population. C'est le but de cette réforme. ⁽⁶²⁾

Ceci dit, l'action publique est en mutation à l'échelle locale avec l'acquisition de nouvelles compétences confiées aux communes. On voit bien dans le cas du SPAC que l'intervention de la SNV-Bénin, ne se limite pas à l'apport technique. Il englobe d'autres aspects et s'élargit à d'autres domaines : l'évaluation des politiques communales, la conception et l'élaboration des projets sans oublier le changement organisationnel. Le bailleur de fonds international # 3 commente ainsi l'intervention de leur organisme dans le cadre du SPAC de Klouékanmè :

La commune s'est rapprochée de notre organisme pour avoir son appui technique. Nous avons accepté de collaborer, de l'aider à réfléchir sur le SPAC et d'en dessiner le contenu. Cette collaboration s'est élargie, nous avons assisté leur « service de développement local, coopération décentralisée et initiatives communautaires ». C'est un service communal important pour Klouékanmè. Ce service n'était pas en mesure de

⁶² Acteur public de la commune # 3

se retrouver au niveau des planifications, de leur priorité et de l'ordre d'exécution des politiques communales. Nous avons assisté le chef de ce service, nous l'avons aidé à s'organiser, à changer les modes opératoires de ce service pour le rendre efficace.

Mais les politiques publiques à l'échelle locale constituent aussi des interprétations et des adaptations des politiques publiques au niveau national. Klouékanmè en lançant le SPAC s'aligne sur la stratégie globale de réformes de la fonction publique (SGRFP), 2013-2016, élaborée par le Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP).

6.2.2 Le SPAC et la modernisation de l'administration communale : interprétation communale de la SGRFP

Le système de performance de l'administration communale (SPAC) de Klouékanmè est également la conséquence de l'interprétation par la commune de la stratégie ministérielle en matière des réformes de l'administration publique. L'idée est que l'administration publique, quelle qu'en soit l'échelle, ne peut plus se contenter de représenter l'État, mais elle doit incorporer le développement dans sa mission. Ce qui suppose entre autres la prise en compte de la qualité du personnel; la recherche de la performance individuelle des agents publics et de manière générale, le renforcement des capacités de ressources humaines afin de répondre aux besoins de la population. Klouékanmè s'aligne sur ces recommandations en menant à bout le projet du SPAC. À propos, l'un des gestionnaires et élus de cette commune s'explique en ces termes :

Pour nous, le SPAC est une innovation majeure. Nous ne sommes plus dans un cadre où on se contente d'assurer juste la continuité de l'État. Il nous faut faire du développement et donc des hommes et des femmes bien outillés. L'époque où on pouvait se contenter d'un personnel qui ne fait qu'exécuter des tâches est révolue. Il faut aujourd'hui des gens qui réfléchissent à ce qu'ils font, qui ne sont pas là pour dire

simplement « oui chef » à tout moment. Moi, je préfère travailler avec des gens qui peuvent me dire « non » et justifier raisonnablement leur réponse. C'est tout. ⁽⁶³⁾

Cependant ce commentaire de l'un des élus, qui est aussi un gestionnaire important de la commune doit être situé dans le contexte. Klouékanmè comme les autres collectivités locales, est une ancienne sous-préfecture qui avait un personnel pléthorique et d'un niveau peu élevé. La sous-préfecture dirigée par un représentant du pouvoir central, n'a pas de rôle de développement à jouer. La commune, par contre, a beaucoup de compétences et doit mener une lutte sur plusieurs fronts pour transformer son territoire pour le bien-être de sa population. Le commentaire ci-dessus est fait au moment de la campagne présidentielle de 2016 et au moment où la problématique du statut des agents de la fonction publique territoriale se pose. Les communes sont appelées à moderniser leurs administrations et s'aligner sur les politiques nationales en matière de ressources humaines publiques pendant que l'on débat la question du statut de la fonction publique territoriale.

Pour les gestionnaires communaux et les élus, il faut beaucoup d'imagination pour aller dans le sens des recommandations et entreprendre des réformes locales de leurs administrations. Ainsi, l'acteur public de la commune # 4, gestionnaire d'un service communal de Klouékanmè, situe les contextes de l'origine de la réforme qui se met en place avec l'avènement du SPAC :

Le SPAC est une réforme incontournable. On parle de la modernisation de la fonction publique pratiquement depuis la conférence des Forces Vives de la nation de 1990 et donc depuis la fin de la dictature militaire. Je passe sous silence les différentes assises de l'administration publique au niveau national notamment celles de 2000 et 2013; elles ont tourné autour de l'adoption de nouveaux instruments de gestion. Le SPAC reflète les dispositions de ces assises. ⁽⁶⁴⁾

⁶³ Acteur public de la commune # 6.

⁶⁴ Acteur public de la commune # 4.

Et comme gestionnaire de l'un des services communaux, le même acteur public de la commune commente la portée et les résultats de la réforme ainsi :

Je considère pour ma part que le SPAC est un outil de changement organisationnel et fonctionnel important pour les gestionnaires de cette commune. Il nous permet de rendre prévisible la progression de nos agents. On revoit les activités, les postes, le contenu de leurs tâches et on voit où porter des modifications. Les résultats : meilleurs services à la population et meilleures capacités d'anticiper les choses. Il y a aussi l'esprit d'équipe s'est installé au niveau des agents et cadres administratifs avec l'adoption de la gestion par résultats. Nous réfléchissons tous en termes collectifs.

Le SPAC ainsi commenté, se met en place dans un processus de gouvernance locale, comme nous allons l'analyser ci-dessous. En effet, on peut voir que la commune de Klouékanmè, avant de penser à une réforme de son administration, pense d'abord à la situation de ses finances. Et ayant tenu compte des manquements de son personnel, elle lance sa réforme interne de l'administration communale et s'associe à d'autres partenaires, installant ainsi un cadre de gouvernance.

6.3 Le SPAC : dispositif mis en œuvre dans un processus de gouvernance

Pour installer le SPAC, les acteurs publics de la commune de Klouékanmè se sont associés à un bailleur de fonds international, la SNV-Bénin. Ainsi, une gouvernance locale a démarré, ayant comme objectif la mise en place d'un instrument de modernisation de l'administration publique communale puisant dans la gestion axée sur les résultats.

6.3.1 Les acteurs du SPAC : un regroupement entre les acteurs publics de la commune et les acteurs de la coopération multilatérale

Pour instaurer le SPAC à Klouékanmè, les élus et gestionnaires de la commune partent du constat que le fonctionnement de l'administration publique locale ne répond pas aux exigences du développement territoire, domaine qui désormais fait partie du champ de leurs compétences en tant que collectivité territoriale. Les réflexions internes ont abouti au choix de la SNV-Bénin comme partenaire. Le dispositif est ainsi porté par les acteurs publics de la commune d'un côté, et par les acteurs de la coopération internationale appelés encore, partenaires techniques et financiers (PTF), de l'autre. L'acteur public de la commune qui a mené le processus et orienté le choix de ce partenaire affirme : « La commune est rentrée en contact avec de SNV - Bénin, pour avoir son appui technique. Cette collaboration s'est étendue à d'autres domaines d'intervention notamment l'encadrement de nos chefs de services et l'organisation des séminaires sur le leadership ». ⁽⁶⁵⁾ Et son collaborateur, l'acteur public de la commune # 3 explique le contenu du SPAC et décrit les processus mis en place :

La mairie a assumé un rôle le leadership du processus. La réforme administrative s'est faite avec la participation des agents communaux qui se sont engagés individuellement vis-à-vis du maire. Il y a des cahiers de charge, des contrats de performance individuels et la signature individuelle des contrats de performance (ceci nous permet d'évaluer l'efficacité à la fin de la période). L'agent est pourvu des moyens et des outils qui doivent lui permettre de remplir ses fonctions (ceci permet d'évaluer l'efficience à la fin de la période).

Dans le cadre du SPAC, la collaboration entre la commune et l'organisme de coopération SNV-Bénin, s'est transformée en une collaboration plurisectorielle,

⁶⁵ Acteur public de la commune # 6.

incluant d'autres domaines selon les besoins exprimés par les acteurs publics de la commune. Le représentant de cet organisme souligne cette dimension de leur implication dans l'action publique de la commune de Klouékanmè.

La collaboration entre la commune de Klouékanmè et nous s'est élargie, nous avons encadré l'un de leurs services communaux importants, le « service de développement local, coopération décentralisée et initiatives communautaires ». Ce service n'était pas en mesure de se retrouver au niveau des planifications, de leur priorité et de l'ordre d'exécution des politiques communales. Nous avons fait du changement organisationnel en passant en revue le fonctionnement de différents services; nous avons modifié les modes opératoires de ces services. Nous avons organisé des sessions de formation spécialisée en leadership et en gestion de projets. ⁽⁶⁶⁾

Comme on peut bien le voir, la mise en place du SPAC s'accompagne, en filigrane, d'un partage subtil des responsabilités entre les acteurs.

6.3.2 Le SPAC et le partage des responsabilités entre les acteurs : un partage des responsabilités basé sur le pouvoir et la détention des ressources

L'examen du SPAC nous révèle un subtil partage des responsabilités entre les deux groupes d'acteurs en présence. D'un côté, le SPAC est animé par les agents de la commune qui exécutent des tâches, le secrétaire général de la mairie qui supervise les différents services communaux et enfin, le maire de la commune, pièce maîtresse de l'administration communale et détenteur du pouvoir issue de sa légitimité populaire. De l'autre côté, le SPAC est animé et supporté techniquement et financièrement par la coopération hollandaise. Celle-ci est forte de son pouvoir financier et de son expertise plurisectorielle qui permet de s'impliquer dans les politiques publiques municipales, leur évaluation et leur implantation.

⁶⁶ Bailleur de fonds international # 3.

Le partage des responsabilités entre ces deux groupes d'acteurs n'est pas formel, il se dessine sur base des apports des uns et des autres dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du SPAC. L'acteur public de la commune qui est parmi les responsables commente ce partage des responsabilités et la pertinence du système implanté commente : « alors que notre partenaire SNV – Bénin a apporté des ressources techniques et financières, j'ai mis sur la table les planifications des activités de la commune. Il y aussi les agents de la commune, ils sont les premiers utilisateurs du SPAC, et ses premiers bénéficiaires ». ⁽⁶⁷⁾ Et son collaborateur, l'acteur public de la commune # 4 ajoute : « Il est vrai que les moyens techniques et financiers nous sont venus de SNV-Bénin ; la commune a amené comme ressources, du matériel et des fournitures de bureau, les planifications et ses ressources humaines ».

De son côté, le seul bailleur de fonds international, SNV – Bénin expose ce qu'il a apporté aux acteurs locaux dans le cadre du SPAC : son soutien technique et financier. C'est ce que nous révèle le commentaire ci-dessous fourni par son représentant :

La commune a amené ses ressources humaines. Il faut savoir qu'il s'agit fondamentalement d'un processus de changement et il y a des étapes qu'un changement soit accepté. Mais, je dirais que la commune a apporté aussi les planifications des activités qui ont facilité la révision des tâches des agents. De plus, la commune a fait ce travail important de vendre le projet aux agents. Notre organisme a contribué avec des moyens techniques, mais aussi des moyens financiers dont je ne peux vous donner l'estimation pour des raisons de confidentialité. ⁽⁶⁸⁾

Mais, ce que cette subtilité de partage des responsabilités ne montre pas, c'est la question du pouvoir. Cette question est concomitante avec celle de la détention des ressources. En effet, gouvernance locale qui s'installe lors de la mise sur pied du SPAC,

⁶⁷ Acteur public de la commune # 6.

⁶⁸ Bailleur de fonds international # 3.

évacue, en apparence la question du pouvoir qui pèse sur le développement de ce dispositif et le climat de collaboration qui s'en suit. Dans les faits, l'intervention de ce partenaire extérieur ne se limite pas au SPAC. Elle aboutit à l'adoption du cadre de la gestion axée sur les résultats par la commune de Klouékanmè.

Le pouvoir d'influence peut être jaugé par ses éléments. Dans le cas de l'implantation du SPAC de Klouékanmè, les acteurs publics de la commune détiennent le pouvoir politico-administratif issu de leur légitimité populaire. Mais pour réaliser leur objectif de doter la commune d'un outil de gestion et de modernisation administrative, ils ont besoin d'un détenteur des ressources. SNV – Bénin, détient ces ressources qui sont des ressources techniques et financières c'est-à-dire les ressources techniques, informationnelles et financières. Ces ressources leur donnent une certaine ascendance sur les acteurs publics de la commune. C'est cette asymétrie dans la relation entre la coopération hollandaise et la commune qui fait en sorte que l'intervention au niveau du SPAC crée d'autres types d'intervention, instaurent de nouvelles pratiques de gestion publique.

Cependant, revenons sur l'articulation du SPAC comme dispositif de transformation de l'appareil administratif communal. Un certain nombre de questions se posent. Est-il possible d'installer une réforme de l'administration publique communale sans que l'on ait les moyens d'évaluer et de ne compter que sur l'aide extérieure? A-t-on suffisamment tenu compte de la culture administrative locale et notamment de la manière dont les agents considèrent leur service?

En effet, depuis sa création en 2005, le SPAC n'a été évalué qu'une seule fois. Comment peut-on alors s'assurer que les objectifs fixés pour les agents sont réalisés? Entre temps, comment mesure-t-on les résultats pour pouvoir les ajuster aux attentes? Quelle approche les promoteurs publics de la commune adoptent-ils pour s'assurer que

les agents adhèrent ou continuent à adhérer aux exigences de la réforme? Peut - on affirmer que les agents comprennent ce que la commune cherche à réaliser dans le cadre du SPAC plus d'une décennie après son implantation? Les réponses à ces questions ne sont pas évidentes, mais il est difficile d'admettre, *in extenso*, les commentaires des acteurs publics de Klouékanmè qui lient le SPAC aux réussites constatées dans d'autres domaines sans avancer des faits et en l'absence d'une quelconque évaluation du dispositif.

Ceci dit, le SPAC comme réforme de l'appareil administratif, se révèle un pas vers la réalisation progressive du développement communal. La quatrième section de ce chapitre aborde cette dimension.

6.4 Le SPAC sous le double angle des ressources humaines et des ressources techniques : cheminement vers le développement communal

Le système de performance de l'administration communale (SPAC) de Klouékanmè apparaît comme un instrument de transformation et de modernisation de l'appareil administratif de la commune. À ce titre, il constitue un pas vers le développement du territoire.

6.4.1 Le SPAC : étape vers la réalisation progressive du développement communal

Lorsqu'on évoque la question des ressources, il y a lieu de discriminer d'une part, les ressources humaines et d'autre part, les ressources techniques, informationnelles et financières qui ont permis l'instauration du SPAC.

Lorsqu'on parle des ressources humaines, il s'agit des hommes et femmes au service de l'administration communale. Celle-ci a dès le lendemain de la décentralisation, incorporé les anciens agents de l'État qui travaillaient dans l'administration de la sous-préfecture. La raison invoquée pour l'avènement du SPAC est que ces agents n'ont pas le niveau d'éducation nécessaire pour accomplir les tâches d'une administration dont l'objectif est de réaliser le développement du territoire. Ainsi, il a donc fallu pour les nouveaux élus, procéder au renforcement des capacités, recruter de cadres universitaires pour diriger les services de la commune. Le SPAC intervient comme un dispositif qui permet de donner un nouveau souffle à cette administration communale, de former des agents à la gestion par objectifs et *in fine*, à en faire des agents ouverts à la thématique de développement local. Ainsi, les séances de formation incluent des formations pointues en matière de leadership et ces dernières ont même été étendues aux acteurs de la société civile.

Mais le deuxième type des ressources que l'on évoque dans le cadre du SPAC est constitué par les ressources qui ont été cruciales pour la mise sur pieds du dispositif : les ressources techniques, informationnelles et financières apportées par les partenaires de la coopération multilatérale hollandaise. Ces ressources ont donné un pouvoir d'influence qui a impacté l'orientation du changement opéré à la commune. Sont adoptés non seulement le changement de l'appareil administratif, mais des interventions organisationnelles dans des services et pour conclure, le cadre de la gestion axée sur les résultats.

L'acteur public de la commune souligne cet effort qui est fait pour donner aux agents les outils dont ils ont besoin pour faire face aux défis du développement du territoire et servir la population. Il commente en ce sens :

La mairie a investi dans des séances de formation du personnel et dans l'acquisition des habiletés appropriées. Les ressources humaines de la commune sont les premiers utilisateurs du SPAC, et ses premiers bénéficiaires. Il ne faut pas oublier que le SPAC est construit de manière participative et que les agents ont leur mot à dire. Ce n'est pas une réforme qui s'impose d'en haut. ⁽⁶⁹⁾

Ajoutons que dans l'élaboration du SPAC comme dispositif visant les agents de la commune, l'accent est mis sur l'articulation des processus et donc sur le travail au quotidien des agents. Ce sont ces processus qui sont évalués, théoriquement afin de déterminer si les objectifs sont atteints. L'acteur public de la commune # 4 qui gère tout un service communal et qui supervise l'application du SPAC commente de la manière suivante : « concrètement, les agents de la commune expérimentent le SPAC. Ce dernier constitue un cadre de référence pour eux. Les cahiers de charge contiennent des exigences personnalisées qui correspondent au poste ».

Si le SPAC concerne le fonctionnement de l'appareil administratif communal, nécessitant des ressources, il peut aussi être saisi comme une initiative des élus et gestionnaires de la commune. C'est effectivement un trait qui est reconnu par tous les acteurs impliqués dans l'élaboration du SPAC à commencer par les acteurs non-étatiques, extérieurs à la commune. Le représentant de bailleur de fonds international affirme : « le SPAC est une initiative du maire de la commune, nous n'avons fait que répondre à cette initiative ». Le même commentaire est repris par l'acteur public de la commune # 3 qui ajoute : « L'initiative d'instaurer le SPAC à la commune de Klouékanmè a été prise par le maire avec l'appui technique de SNV-Bénin ».

Il reste que ce qui est recherché à travers le SPAC, c'est installer un dispositif de fonctionnement communal ayant l'atteinte des résultats comme finalité. Le contenu des

⁶⁹ Acteur public de la commune # 6.

exigences dresse pratiquement les voies à suivre pour atteindre les objectifs. C'est cela que l'on retient comme fond de pensée de l'acteur public de la commune # 4 qui décrit les exigences et leur portée ainsi :

On a eu des cahiers de charges, on a eu une liste des valeurs et des normes à suivre. L'agent adhère à ces valeurs et normes; participe dans la conception du programme des activités à mener; il ou elle détermine ainsi sa performance. Les critères d'évaluation ont fait l'objet d'un consensus. Donc l'agent qui connaît la grille d'évaluation, sait d'avance la note qu'il va avoir à la fin du processus.

Quoi qu'il en soit, cette initiative prise le maire et qui est saluée par tous les acteurs impliqués dans sa concrétisation ne manque pas de susciter quelques questions. Comme on peut le remarquer en analysant le dernier commentaire de l'acteur public de la commune, l'initiative de mise en œuvre du SPAC décrit les exigences contenues dans les cahiers de charge signés par les agents. Pour les élus et gestionnaires, la signature individuelle d'un agent constitue une sorte de contrat d'adhésion de ce dernier à la nouvelle politique communale. Mais lorsque les élus et gestionnaires décrivent ces exigences, rien n'est dit sur le temps que les agents ont eu pour maîtriser le nouvel outil?

D'autre part, compte tenu du rapport de subordination qu'il y a entre le maire et les agents, cette signature de cahier de charges ne s'apparente-t-elle pas à la simple signature d'un contrat d'adhésion sans possibilité de contestation? Ceci dit, le SPAC, tel qu'il apparaît, interpelle la nouvelle gestion publique.

6.5 Le système de performance de l'administration communale (SPAC) : dispositif interpellant la nouvelle gestion publique (NGP)

Comme on l'a vu à la section précédente, le SPAC est une initiative du maire de la commune de Klouékanmè. Force est de constater qu'en prenant cette initiative, il se comporte comme un gestionnaire d'une entreprise privée; il recherche la performance de ses processus productifs. Il s'attend à ce que les agents de la commune, collectivité territoriale en charge du développement territorial, atteignent des objectifs préétablis et produisent des résultats. C'est dans ce sens que le SPAC interpelle la nouvelle gestion publique (NGP).

6.5.1 Le SPAC et l'atteinte des résultats : SPAC, instrument de la nouvelle gestion publique

Le système de performance de l'administration communale de Klouékanmè est considéré par ses promoteurs comme un instrument de gestion qui permet de suivre le travail des ressources humaines de la commune. Toute la rhétorique communale en faveur de l'adoption de la gestion axée sur les résultats abonde dans ce sens. Les résultats sont à prendre comme la réalisation des objectifs assignés à tout agent de la commune dans l'exercice de ses fonctions. Mais dans les faits, les responsables parlent plutôt des résultats au niveau des comportements individuels des agents, des effets du dispositif sur l'ensemble des agents ainsi que de l'impact du SPAC sur d'autres politiques communales. L'acteur public de la commune # 6, un élu déclare :

Nous avons observé un réel changement au niveau du travail quotidien des agents communaux et on l'a vu lors des séances pour la stratégie d'accumulation des ressources endogènes. On a remarqué le degré de conscience des agents surtout ceux appelés à travailler avec les agriculteurs dans le cadre du développement de la tomate.

L'adoption de la gestion par résultats est une entreprise qui s'échelonne dans le temps ; il faut changer nos pratiques et ça les gens le comprennent.

Quant à son collaborateur, l'acteur public de la commune # 3, son commentaire concerne la tendance générale des résultats obtenus : « le fonctionnement de l'administration communale s'est beaucoup amélioré. Relevons quelques constats : des prestations de qualité offertes aux citoyens; grande célérité dans l'accomplissement des tâches; accroissement des demandes de services ».

Dans le même ordre d'idées, on peut s'apercevoir que pour les gestionnaires, l'analyse des résultats – probablement dans ce contexte d'absence d'évaluation proprement dite -, s'effectue en considérant les changements survenus dans les modes opératoires de différents services de la commune. Mais, beaucoup plus intéressant pour les gestionnaires qui supervisent les services communaux, c'est l'usage qu'eux-mêmes font du dispositif. Ainsi pour l'acteur public de la commune # 4 : « le SPAC rend mon travail de supervision aisé et prévisible. Plus facilement qu'avant son adoption, je revois les activités, les postes, le contenu des tâches et sur quoi porter les modifications ». Son collègue l'acteur public de la commune # 5 ajoute :

Le SPAC me permet d'anticiper les choses mais globalement, nous avons tous changé nos façons de faire et de voir le travail et je pense ici non seulement aux cadres mais aussi aux agents. L'esprit d'équipe, on le sent; les résultats ça compte individuellement mais collectivement aussi. Il y a un peu de compétition entre les services, tout le monde voudrait bénéficier des primes; être reconnue publiquement, c'est important. On se sent valorisé.

Cependant, lorsque on parle de résultat, on parle implicitement de performance. Celle-ci dans le secteur public se mesure en termes d'atteinte des objectifs, de la réalisation des résultats tels que l'amélioration des services aux citoyens. Tentons de décortiquer

l'expérience de cette quête de performance dans le cadre du SPAC de Klouékanmè dans la sous-section suivante.

6.5.2 Le SPAC et la recherche de la performance : performance à travers l'atteinte des objectifs

Les élus et gestionnaires de la commune de Klouékanmè se mettent donc à "l'école du privé" et recherchent, eux aussi, la performance de leurs processus administratifs. Mais la performance dans le secteur privé est essentiellement d'ordre financier et comptable. Il se traduit par le chiffre au bas du bilan à la fin de l'exercice comptable. Dans le secteur public, la rationalisation des ressources et des processus se conçoit dans un cadre qui a ses propres impératifs qui n'ont rien avoir avec ceux du secteur privé. Ici, la performance est difficile à mesurer et théoriquement, on regarde en général l'atteinte des objectifs, la réalisation des résultats telle que l'amélioration de l'offre de services aux citoyens.

Ainsi à Klouékanmè, la performance se mesure à travers l'atteinte des objectifs de gestion par les agents communaux. Elle est donc évaluée par rapport aux résultats internes à l'administration communale. Pour les élus et gestionnaires de la commune, promoteurs du SPAC, l'amélioration du travail des agents a un impact sur l'offre de services aux citoyens. Ceci paraît clair dans l'esprit de l'acteur public de la commune # 6, un élu et gestionnaire de Klouékanmè qui commente sur les résultats produits par le SPAC :

Le SPAC a un impact sur l'engagement des agents dans d'autres politiques sectorielles telle que la stratégie d'accumulation des ressources propres - les gens sont un peu plus motivés qu'avant- ; le SPAC influence également l'offre de services aux citoyens. Ainsi par exemple, on enregistre moins de plaintes à l'état civil, au service domanial etc.

Ceci semble également une évidence pour son collaborateur, l'acteur public de la commune # 3 qui ajoute :

Le fonctionnement de l'administration communale s'est beaucoup amélioré grâce à la mise en œuvre du SPAC. Plusieurs constats ont été faits. En effet, on s'est aperçu que les prestations offertes aux citoyens sont de qualité; il y a une grande célérité dans l'accomplissement des tâches et ceci a un impact positif sur la demande des services par les citoyens.

Ce que l'on peut dire est qu'aux yeux des élus et gestionnaires de Klouékanmè, les objectifs à atteindre pour les agents sont ceux qui sont individuellement impartis lors de la signature du contrat d'adhésion au SPAC entre l'agent et le maire. La politique des primes est basée sur cette perception de la performance. Cette politique selon les promoteurs du SPAC introduit une certaine justice car elle reconnaît les agents méritants.

Les primes motivent et encouragent les autres à mieux faire. Il y a l'équité dans cette politique : tout le monde part d'un même pied et la récompense va aux meilleurs du groupe, la promotion et la reconnaissance aussi. Nous avons eu des agents qui ont eu des primes très élevées et performé mieux que leurs supérieurs hiérarchiques. ⁽⁷⁰⁾

Quelques questions se posent quant à la conception du SPAC telle qu'elle transparaît à travers les commentaires qu'en font ses promoteurs. En premier lieu, concentrons-nous sur l'atteinte des résultats et donc la réalisation de la performance. Comment les promoteurs du SPAC arrivent à mesurer les résultats dans l'absence de toute évaluation? L'atteinte ou non des résultats ne semble-t-il pas un argument utilisé par les gestionnaires de la commune pour restructurer l'administration et recruter un nouvel personnel communal? En deuxième lieu, l'articulation du SPAC à Klouékanmè semble

⁷⁰ Acteur public de la commune # 4

axée sur une révision du fonctionnement interne de l'administration communale. Comment mesure-t-on alors la satisfaction des clients-usagers à partir des critères qui n'évaluent que le travail interne des agents? Peut-on considérer littéralement les commentaires des élus et gestionnaires de Klouékanmè lorsqu'ils font un lien un peu trop facile entre le SPAC et la satisfaction des besoins des usagers de Klouékanmè alors que ce qui est mesuré est le rendement des agents et l'atteinte des objectifs administratifs?

Mais l'existence du SPAC à Klouékanmè comme dispositif de gestion de l'administration communale prouve au moins une chose, c'est qu'il y a un leadership qui s'exerce à la tête de la commune; un leadership qui a une vision et la volonté d'entreprendre des transformations de ce territoire.

6.6 Le SPAC : un produit du leadership administratif de Klouékanmè

Lorsqu'on suit les étapes de conception, d'élaboration et de mise en œuvre du SPAC, lorsqu'on examine le type d'acteurs impliqués, on s'aperçoit que ce dispositif est bel et bien un produit du leadership administratif. Ce qui semble se lire dans ce contexte est que le maire a une vision du fonctionnement de la commune et qu'autour de cette vision, il se dessine un large consensus. En fait, il se crée avec le temps une sorte de front commun entre les acteurs autour de la réforme administrative locale.

6.6.1 Le SPAC et la vision du maire : une vision de transformation de la fonction publique communale

Lorsqu'on parcourt l'historique du SPAC et qu'on saisit les réflexions des élus publics de la commune, on s'aperçoit que l'initiative du maire de réformer la fonction publique

communale, traduit sa vision. Celle-ci consiste à couper avec le type d'administration publique qui a prévalu à l'époque de la sous-préfecture, une fonction publique locale d'exécution. L'idée est ainsi de doter la commune d'une administration capable de faire face aux défis du développement, un personnel qui a le sens aigu du service public.

Le SPAC a été initié par les élus à la tête de la commune. Nous étions tous préoccupés par la performance de nos agents et les plaintes des usagers. D'autre part, nous manquions des agents qui maîtrisent la logique des projets de développement. On peut bien sûr former des gens mais, il faut aussi que les gestionnaires qui sont à la tête des services soient en mesure de former leurs agents de manière continue. Le SPAC est donc une innovation pour le développement de la commune. ⁽⁷¹⁾

Concrètement, la réforme concerne et les agents ainsi que le personnel cadre de la mairie. Le personnel cadre est censé être en mesure d'évaluer les processus et de former en continue les agents subalternes. Le SPAC constitue ainsi pour la mairie, une opportunité pour qu'elle procède au recrutement des cadres universitaires afin de gérer les services communaux. Klouékanmè s'est donnée à cet exercice et onze cadres universitaires ont été embauchés entre 2004 et 2013. L'acteur public de la commune, le # 3 affirme :

L'idée est d'organiser l'administration communale et d'évoluer vers la gouvernance locale. Et c'est un droit que nous avons acquis qui vient du fait que nous jouissons de la personnalité juridique comme collectivité territoriale. D'autre part, le SPAC nous a obligés d'embaucher des chefs de service qui ont des compétences et qui sont suffisamment armés pour comprendre la problématique du développement territorial.

Mais dans un contexte où les rapports entre les acteurs sont hiérarchiques, on peut se poser la question de savoir si la vision qu'épale le maire est partagé par les acteurs publics de la commune? Il semble que cette vision est acceptée par la plupart des

⁷¹ Acteur public de la commune # 6.

acteurs publics de la commune. Son succès est probablement dû au fait qu'il s'agit d'une réorganisation qui amène de nouvelles pratiques de fonctionnement; elle constitue aussi une occasion, pour les agents, de se débarrasser de l'image négative que traîne l'administration communale depuis l'époque de la sous-préfecture. Pour l'acteur public de la commune, le # 4, « il s'agit d'un changement de notre culture administrative poussiéreuse ». Et son collègue, l'acteur public de la commune # 5 ajoute :

La vision affichée par le maire qui consiste à étoffer l'administration locale, à faire en sorte que chaque agent soit à la place qu'il faut et que l'on tienne compte des compétences des uns et des autres sans discrimination de toute sorte, sans favoritisme et sans esprit clientéliste, a été accepté par tous. C'est par mérite que l'on progresse et non par sentimentalisme. Ce que le maire veut c'est la qualité de nos agents et de nos cadres d'encadrement. Qui peut s'opposer à un tel changement d'autant plus que tout se fait dans la transparence.

6.6.2 Le SPAC et le consensus entre les acteurs publics de la commune: front commun des acteurs publics de la commune pour la réforme administrative

L'analyse des commentaires faits par les acteurs impliqués dans le système de performance de l'administration communale de Klouékanmè révèle une sorte de front commun des acteurs publics de la commune autour de la réforme administrative. Ce qui est unanimement visé par ces acteurs, c'est la modification du fonctionnement de la commune, la performance des agents communaux chargés d'offrir des services aux citoyens. Le maire prend l'initiative des réformes car la loi lui en donne le privilège. Le chemin pour réaliser le développement communal passe par la qualité des hommes et des femmes responsables des processus administratifs. C'est l'entendement que projette l'acteur public de la commune # 6, un des promoteurs du SPAC qui pense que : « c'est à la commune de se doter des moyens pour développer son territoire. Il faut commencer par disposer d'une administration locale responsable, qui donne des

résultats et satisfait les besoins de la population. Ce sont là les éléments qui fondent le consensus autour du SPAC ».

Pour l'acteur public de la commune # 3, « au niveau des élus, gestionnaires et chefs de service, le consensus est établi au sujet du SPAC. Il nous faut des agents qui comprennent aujourd'hui les défis du développement communal et capables demain de comprendre ceux de l'intercommunalité ». Une preuve de ce consensus est donnée par l'absence des controverses autour de l'implantation de la réforme. C'est ce que reconnaissent aussi bien les acteurs publics de la commune que le bailleur de fonds international, partie prenante extérieure et qui commente sur le consensus et la vision du maire :

Le maire de Klouékanmè a une vision pour sa commune. Il y a un consensus et tout le monde est d'accord sur l'utilité et l'importance de la réforme administrative. Ce leadership est visionnaire, mais selon moi, le problème n'est dans l'articulation de cette vision, le problème me semble le fait qu'il s'agit d'un leadership personnel. Pour une administration il faut un leadership collectif qui dépasse l'individu du maire et qui est porté par l'ensemble du personnel. Que deviendra la commune après le départ de l'actuel maire? ⁽⁷²⁾

Ce commentaire de l'acteur représentant l'un des bailleurs de fonds internationaux rejoint celui fait par l'acteur public de la commune # 4 sur les qualités personnelles du maire : « Le maire que nous avons ici est un homme charismatique, il anticipe les choses et on peut le voir. Au niveau du département, il est le seul qui parle des projets d'intercommunalité ».

Comme on peut s'en apercevoir, les deux derniers commentaires s'étendent à la personne du maire. Ceci nous amène à nous poser une question sur ce leadership du maire. En effet, certains acteurs qualifient le leadership administratif démontré ici

⁷² Bailleur de fonds international # 3.

tantôt de charismatique, tantôt de visionnaire. Mais dans les faits, n'a-t-on pas affaire à un leadership coercitif? Comment les agents ont-ils été amenés à signer le protocole pour appliquer le SPAC?

CONCLUSION

Ce chapitre s'est consacré exclusivement à l'analyse du système de performance de l'administration communale (SPAC) de Klouékanmè. Comme stratégie communale, le SPAC est la conséquence de nouvelles prérogatives reçues par les collectivités territoriales. Elle est l'expression des emprunts faits à la nouvelle gestion publique et doit sa mise en œuvre au leadership administratif exercé par les élus et gestionnaires de la commune de Klouékanmè.

Cependant, l'analyse de cette stratégie communale permet-elle de répondre à nos questions de recherche et de valider ou invalider les hypothèses avancées au chapitre 2 de cette thèse? Reprenons ici ces questions spécifiques. 1) Dans quelle mesure la réforme institutionnelle de décentralisation offre-t-elle aux municipalités une opportunité et les moyens d'agir sur le développement local? 2) Comment les municipalités peuvent-elles assumer ces nouvelles compétences pour favoriser leur développement local? 3) Comment les municipalités assurent-elles la mobilisation des acteurs et des ressources pour réaliser le développement local?

On peut dire que l'analyse du SPAC a répondu à ces trois questions en validant nos hypothèses à de degrés divers. En effet, en réponse à la première question spécifique de recherche, on peut s'apercevoir que la commune a mis à profit des capacités d'actions reçues de la décentralisation (l'autonomie juridique lui permet de faire des réformes locales) et de la stratégie globale de réformes de la fonction publique (SGRFP) (la SGRFP encourage l'implantation de nouvelles pratiques) pour implanter

un dispositif de transformation de l'administration locale. Elle a également utilisé ses nouvelles compétences pour entrer en relation avec des partenaires extérieurs à la sphère étatique. Mais, elle a exclu les agents des services déconcentrés de l'État qui, actuellement, remplissent leurs missions sur le territoire de la commune; ces agents déconcentrés ne sont pas parties prenantes du SPAC. Dès lors, il y a lieu de soutenir que la première hypothèse est en partie confirmée.

En réponse à la deuxième question spécifique, la commune de Klouékanmè, en instaurant le SPAC, s'inspirant de la nouvelle gestion publique, rationalise ses processus administratifs (recherche de la performance, objectifs figurant dans le cahier des charges des agents, atteinte des objectifs et des résultats) et ce, avec le concours d'autres acteurs qui détiennent des ressources tant techniques, informationnelles que financières (recours aux bailleurs de fonds internationaux). La deuxième hypothèse se trouve ainsi intégralement vérifiée.

S'agissant de notre troisième question spécifique de recherche, l'examen critique du dispositif révèle qu'il répond à cette question. En effet, la commune de Klouékanmè, à travers le SPAC, mobilise des acteurs qui ont des ressources pour lancer sa réforme (recours aux bailleurs de fonds internationaux) et assure son leadership dans la coordination des acteurs impliqués. Les acteurs publics de la commune remplissent leurs rôles respectifs, préparent l'environnement pour le SPAC alors que les partenaires extérieurs appuient le dispositif avec leurs ressources financières et techniques. Ce leadership apparaît dans la vision du développement recherché : un développement communal supporté par une fonction publique qui développe un certain savoir et qui est acquis au changement (renforcement des capacités des agents communaux grâce aux formations ad hoc organisées par les bailleurs de fonds internationaux). À cet égard, la troisième hypothèse de cette thèse est intégralement vérifiée. Mais, si nos hypothèses sont vérifiées, elles le sont du point de vue des processus. En effet, le

système de performance de l'administration communale (SPAC) n'a été évaluée qu'une seule fois depuis sa mise en place en 2005. Les hypothèses ne sont donc pas vérifiées du point de vue des objectifs qui ont été fixés au mécanisme de performance de l'administration communale.

CHAPITRE VII

LE DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE TOMATE : POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT PAR FILIÈRE

La stratégie de développement de la filière tomate de Klouékanmè constitue une politique communale de développement axée sur le potentiel agricole et naturel de cette collectivité territoriale. Elle est conçue dans un contexte où la culture du coton décline à la suite de la chute des prix sur le marché international. Elle illustre la volonté des élus communaux d'axer le développement de leur territoire sur un produit dont la technique de production et le circuit de commercialisation sont maîtrisés par les populations.

7.1 Historique de la stratégie de développement de la filière tomate et ses acteurs

Les agriculteurs de Klouékanmè ont toujours pratiqué la culture de la tomate depuis la nuit de temps. Les conditions naturelles de la région favorisent cette culture. La municipalité est, dans son ensemble, située sur un relief topographique plane. Sa partie nord est dominée par les collines de Lanta (137 m et 221m) et disséquée par les affluents du fleuve Couffo. Un autre milieu caractérise la municipalité, c'est celui de la vallée du fleuve Couffo. Historiquement, le coton est la principale culture de rente qui constitue l'activité de la plupart des groupements villageois de producteurs représentés par l'Union communale des producteurs (UCP). Cette activité subit les aléas de la mondialisation et de l'environnement international. En effet, à partir de 2002, le marché international du coton se détériore dramatiquement et les prix payés aux producteurs subissent une baisse très importante. À l'interne, les retards dans le paiement des achats aux producteurs locaux s'accumulent ; les impayés de ristournes et autres prestations sur vente du coton prennent de l'importance. Il y a un malaise généralisé dans le secteur qui décourage les opérateurs. C'est dans ces circonstances

que l'Union communale de producteurs (UCP) de Klouékanmè décide de réorienter ses activités. Elle jette alors son dévolu sur la production de la tomate pour en faire sa principale filière génératrice de revenus. Pour passer à l'acte, elle se rapproche de la mairie de Klouékanmè, participe à la planification de la stratégie de développement de la filière tomate (PSDFT) pour la période de 2006 – 2010. ⁽⁷³⁾

Concrètement, deux visions se sont croisées : la vision de l'UCP et celle de la municipalité de Klouékanmè. Pour l'UCP, « Klouékanmè est en 2015 une commune « phare » pour la production intensive de la tomate et le centre régional de sa transformation industrielle. » (Megbedji, 2010, p. 20) Cette vision ainsi articulée découle en fait de celle exprimée dans le Plan communal de développement (PCD) de Klouékanmè. Selon le PCD, « Klouékanmè sera à l'horizon 2018, une commune désenclavée et assainie, grenier du Couffo, à économie forte et le carrefour de l'excellence pour le bien-être social. » (*Ibidem*) Ainsi la stratégie de développement de la filière tomate est le fruit de cette coalition de visions. La municipalité de Klouékanmè, dans un partenariat public-privé avec l'UCP, a joué un rôle déterminant en se portant comme une caution de celle-ci vis-à-vis des partenaires extérieurs, en encadrant les producteurs avec des formations pointues appropriées, en leur facilitant l'accès au crédit et en les introduisant auprès des partenaires techniques et financiers.

Au point de vue production, commercialisation et transformation, la production de la tomate à Klouékanmè est essentiellement une production pluviale ; elle est tributaire des conditions climatiques. Jusqu'alors, les producteurs utilisent des outils de travail rudimentaires. Mais la municipalité dispose aujourd'hui des engins mécaniques modernes (tracteurs) et certains producteurs en profitent pour agrandir leur espace de

⁷³ Source : Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Secrétariat Général du Ministère, Direction de la Programmation et de la Prospective, (2012), « Capitalisation des expériences de promotion de la filière tomate dans la commune de Klouékanmè. Rapport définitif », Agence Belge de Développement, Septembre 2012.

production. En fait, la plupart des exploitations sont familiales ou individuelles et n'ont pas une grande importance au point de vue commercial. Certains agriculteurs, encadrés par les services agricoles déconcentrés de l'État, ou par les bailleurs de fonds internationaux, ont adopté la culture des variétés améliorées de tomates. Les superficies de production atteignent environ 1500 hectares pour un rendement moyen estimé à sept tonnes l'hectare. (MAEP, 2012).

En ce qui concerne la transformation de la tomate, elle n'a pas encore pris d'envergure. Mais elle est vivement encouragée. En effet, des formations sont données et organisées par les services agricoles déconcentrés de l'État au niveau des groupements de femmes et d'autres groupes pour disséminer des techniques de conservation et de transformation. À ce propos, les partenaires techniques et financiers ont donné une grande contribution. Ainsi par exemple, il y a lieu de mentionner le rôle de la Coopération technique belge. Celle-ci a encadré et soutenu matériellement une entreprise locale de transformation de la tomate en purée.

En matière de commercialisation, les circuits de distribution de la production s'organisaient avant 2004, à partir des zones de production. Après 2004, la municipalité a investi dans la construction des infrastructures marchandes, dans la réfection des routes et dans l'organisation des points de vente. La commercialisation se fait ainsi à partir de ces points de vente, au niveau du marché central et des marchés secondaires de la commune.

En termes de stratégie de développement de la filière tomate, la municipalité de Klouékanmè articule ses orientations en matière de développement local, en se conformant aux politiques nationales. Ainsi, l'objectif global de la stratégie de développement de la filière tomate est-il, avant tout, de diminuer sensiblement l'extrême pauvreté sur l'étendue du territoire de la commune.

Pour clore les considérations historiques, examinons quelles sont les parties prenantes de la stratégie de développement de la filière tomate de Klouékanmè. Les acteurs de cette stratégie ne se limitent pas à la commune et à l'Union communale des producteurs (UCP), d'autres parties prenantes sont présentes et notamment, des acteurs de la coopération multilatérale et d'autres acteurs de la société civile locale. Le tableau ci-dessous reprend la liste des acteurs et leurs rôles respectifs. ⁽⁷⁴⁾

TABLEAU 7 - 1 : ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE TOMATE

ACTEURS	RÔLES
MAIRIE DE KLOUÉKANMÈ	Promotion de la filière tomate & Caution morale de l'UCP
SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT	Représenter les structures de l'État en charge de la politique agricole & Conseil et appui des politiques agricoles communales
UNION COMMUNALE DES PRODUCTEURS (UCP)	Représenter le réseau des partenaires dans le domaine agricole (Les Groupements Villageois; Union communale des maraîchers)
ACTEURS PRIVÉS: Producteurs locaux	Production et commercialisation de la tomate
SOCIÉTÉ CIVILE LOCALE :	

⁷⁴ Source : SNV-Bénin, (2006), « Plan stratégique de développement de la filière tomate, 2006 – 2010 ».

ONG Communication et développement, ONG Association des volontaires pour l'assainissement; ONG Congrégation VODOU, Plan International-Bénin, Social Watch, ONG Réseau des femmes pour le développement (REFED)	Encadrement & défense des droits des producteurs et productrices
COOPÉRATION MULTILATÉRALE: SNV-Bénin, Coopération technique belge (CTB)	Appuis technique, informationnel et financier & Renforcement des capacités

Comme ce tableau l'indique, les acteurs de la mairie de Klouékanmè sont les acteurs publics de la commune. Les services déconcentrés de l'État sont des acteurs travaillant principalement au service d'encadrement régional agricole pour le compte du ministère de l'agriculture. Les acteurs de la société civile sont détaillés dans la note de bas de page ci-dessous.

7.2 Le développement de la filière tomate : dispositif résultant de la décentralisation

La stratégie de développement de la filière tomate résulte de la décentralisation. En effet, c'est la décentralisation qui accorde aux communes des compétences en matière de développement local.

7.2.1 Le développement de la filière tomate et la question des compétences : les prérogatives reçues de la décentralisation

La commune de Klouékanmè, en élaborant sa stratégie de développement de la filière tomate, utilise les compétences acquises grâce à la décentralisation. Le choix d'un type de développement donné, dans les textes de la décentralisation béninoise fait partie du bloc des compétences propres des communes. C'est au nom de ces prérogatives que la commune établit ses planifications sectorielles, conçoit son plan communal de développement. L'acteur public de la commune, le # 3 l'affirme : « alors que les sous-préfectures ne faisaient qu'exécuter des lois, nous, en tant que collectivité territoriale, tenons compte des besoins locaux et concevons nos propres politiques communales ».

Il faut admettre que rendre la commune 'maître d'ouvrage' en matière de développement est l'un des avantages de la décentralisation. Les acteurs privés de Klouékanmè qui ont eu des rapports avec l'ancienne administration et qui traitent avec les acteurs communaux dans le nouveau contexte perçoivent la différence entre les deux administrations. Ces acteurs apprécient les nouvelles responsabilités de la commune et la richesse des rapports de proximité qu'ils entretiennent avec les nouveaux acteurs publics. Ainsi, un acteur du secteur privé souligne : « Moi je suis heureuse et fière de travailler avec la commune. C'est elle qui m'a mis en contact avec la coopération technique belge (CTB). C'est ainsi que j'ai pu démarrer les activités de transformation de la tomate en purée ». ⁽⁷⁵⁾

Cependant, les avantages de la décentralisation sont diversement interprétés. On le voit ici à partir des réactions des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie de développement de la filière tomate. Certains apprécient le fait que les rapports de

⁷⁵ Acteur du secteur privé # 2

proximité entre eux et la commune les amènent à l'ouverture d'autres portes; c'est le cas de l'entrepreneur qui donne son commentaire ci-dessus. Mais, d'autres acteurs du secteur privé et associatif de Klouékanmè dénoncent un peu cette nouvelle donne qui consiste selon eux, à passer par la commune, avant de rentrer en contact avec des partenaires extérieurs. Pour l'acteur de société civile # 10, son jugement sur la décentralisation et la nouvelle procédure s'articule ainsi :

La décentralisation nous gêne un peu (je parle en tant que présidente des regroupements des femmes). Nous, on est des paysannes et non des intellectuelles ou des fonctionnaires. Nous, on vit des revenus de nos productions. Avant on travaillait directement avec le centre d'action régionale pour le développement rural (CARDER), une structure du ministère de l'agriculture au niveau communal. Avec la décentralisation, le CARDER s'est mis au service de la mairie et donc les priorités ont changé. On n'a plus accès direct à l'encadrement de cette structure et son expertise. Les choses se sont améliorées maintenant comme la mairie a commencé à nous soutenir en nous introduisant auprès des bailleurs de fonds internationaux.

Comme on peut le comprendre, la réforme de décentralisation a certainement donné des responsabilités aux communes notamment en matière de développement. Mais, elle a introduit des nouvelles centralités à l'échelle locale, ce qui demande de la part des acteurs impliqués dans l'action publique communale de nouveaux ajustements. Ainsi, la plupart des acteurs s'accommodent de ces nouvelles réalités. « La coopération technique belge a accompagné Klouékanmè avant la décentralisation. Elle suit les nouvelles directives en matière d'aide et intervient à la demande de la commune. Elle continue à être présente dans l'action publique de la commune ». ⁽⁷⁶⁾ Sur le même registre, les acteurs des services déconcentrés de l'État, suivent les nouvelles procédures pour répondre aux attentes des acteurs privés. Dans le cadre du développement de la filière tomate, l'acteur public des services déconcentrés décrit l'intervention de leur service dans son commentaire qui suit :

⁷⁶ Bailleur de fonds international # 1

Nous avons amené notre expertise à la commune. Nous avons mis à la disposition des autorités communales les informations sur la production de la tomate. Dans la mesure où l'on veut en faire une filière, nous avons fourni : les statistiques de production, l'état de lieux, le rendement, le niveau actuel de production et les éléments qui peuvent fonder techniquement l'organisation d'une filière. ⁽⁷⁷⁾

Ceci dit, les textes relatifs à la décentralisation parlent aussi des ressources sans lesquelles il n'est pas possible d'envisager un quelconque projet de développement. Le développement de la filière tomate à Klouékanmè constitue une politique qui vise, en dernier ressort, la valorisation des ressources locales.

7.2.2 Le développement de la filière tomate et la question des ressources : la valorisation des ressources endogènes

Une deuxième raison articulée à la première (l'usage des compétences reçues de la décentralisation) milite en faveur de la stratégie de développement de la filière tomate à Klouékanmè. C'est celle de la valorisation des ressources locales. Le choix de faire de la tomate une filière de production n'est pas dû au hasard. En effet, les élus locaux souhaitent disposer des politiques qui viennent renforcer l'autonomie financière de la commune. Ceci s'accomplit avec l'exploitation des potentialités naturelles du territoire. À Klouékanmè, l'action publique s'est consacrée à la recherche des ressources locales comme nous le rappelle l'un des acteurs publics de la commune :

Nous avons travaillé à la mobilisation des financements afin d'élaborer le plan stratégique de développement de la filière tomate. Nous avons aussi joué un rôle fédérateur de différents acteurs autour de la filière; nous avons contribué à définir les grandes orientations et les stratégies; nous avons accompagné les producteurs dans le

⁷⁷ Acteur public des services déconcentrés de l'État # 2

montage des dossiers de demande des ressources et la mobilisation des sources d'investissement dans la filière tomate. ⁽⁷⁸⁾

Dans la même veine, l'action publique de la commune de Klouékanmè s'est aussi illustrée par la recherche des détenteurs de ressources. L'acteur public de la commune # 4 soutient que : « la commune, à travers le service communal de développement agricole a assisté les producteurs dans l'élaboration des projets finançables ». Un élu de la commune et un des gestionnaires est un peu plus clair à ce sujet. Il abonde ainsi :

On a investi des ressources intellectuelles en contribuant à l'élaboration du plan de développement de la filière et à sa mise en œuvre avec un partenaire technique et financier, la SNV-Bénin. Nous avons contribué avec des ressources matérielles : des engins de la commune sont à la disposition des producteurs. D'autre part, nous nous sommes impliqués dans plusieurs projets pour amener les gens à gagner des financements et aussi aider certains producteurs à obtenir des crédits afin de financer les activités maraichères. ⁽⁷⁹⁾

Ceci dit, sur ces deux volets, le volet des "compétences" et celui des "ressources", des observations peuvent être faites. Dans la législation béninoise, le bloc des compétences propres donne des attributions colossales aux communes qui, désormais, s'occupent du développement local, de l'aménagement, de l'habitat et de l'urbanisme. Cependant, l'exercice de ces compétences se fait selon les lignes directives nationales dans ces domaines et sous le contrôle du représentant de l'État, le préfet du département. De plus, ces compétences ne sont pas suffisamment claires pour qu'elles soient interprétées facilement à l'échelle locale. Un acteur public de la commune de Klouékanmè observe que : « lorsqu'on prend par exemple la promotion du développement local, c'est un véritablement fourretout! Il y a l'aménagement du

⁷⁸ Acteur public de la commune # 1

⁷⁹ Acteur public de la commune # 6

territoire, l'urbanisme, l'environnement, etc. Or, il n'y a pas des ressources transférées pour aller vers ça ». ⁽⁸⁰⁾

En ce qui concerne le volet ressources, la réalité à laquelle font face les communes – telle qu'elle est décrite par l'acteur public de la commune ci-dessus-, est qu'il n'y a suffisamment pas des ressources ajustées aux compétences transférées. Mais, d'autre part, l'État central feint d'ignorer que la recherche des ressources et l'implantation des politiques locales exigent des capacités et le savoir-faire que n'ont pas nécessairement la plupart des élus locaux. Dans la mesure où les acteurs publics de la commune font appel aux autres acteurs qui ont des ressources pour construire l'action collective, tournons-nous dans la section suivante à la gouvernance locale qui s'installe à cette échelle locale.

7.3 Le développement de la filière tomate : dispositif mis en œuvre dans un processus de gouvernance locale

La stratégie de développement de la filière tomate a vu le jour grâce à la contribution de plusieurs acteurs. Les acteurs publics de la commune se sont associés avec des acteurs du secteur privé, ceux du secteur associatif et communautaire, des acteurs des services déconcentrés de l'État et finalement, les acteurs de la coopération multilatérale notamment la SNV – Bénin (coopération hollandaise) et la coopération technique belge (CTB). Les acteurs de la coopération multilatérale apparaissent dans cette gouvernance comme ceux qui détiennent les ressources techniques, informationnelles et financières.

⁸⁰ Acteur public de la commune # 3

7.3.1 Le développement de la filière tomate et ses acteurs : un processus multi-acteurs

Lorsqu'on analyse les étapes d'élaboration de la stratégie de développement de la filière tomate à Klouékanmè, on constate que trois groupes d'acteurs ont joué un rôle fondamental : les acteurs publics de la commune, initiateurs du projet; les acteurs de la société civile et en l'occurrence, l'Union communale des producteurs, représentante des producteurs locaux et enfin, deux acteurs de la coopération multilatérale : la hollandaise, SNV -Bénin et la belge, CTB (coopération technique belge). À ces trois groupes s'ajoutent les acteurs privés de la commune opérant dans la transformation et l'emballage de la tomate ainsi que des acteurs des services déconcentrés de l'État. Ce qui fait de cette gouvernance locale de Klouékanmè un processus éminemment multi-acteurs.

Ainsi dès l'origine, la stratégie de développement de la filière tomate est une entreprise qui mobilise des acteurs de différents horizons et concrétise la co-construction d'une politique communale de développement. L'acteur public de la commune, qui était en charge des projets, en rappelle les étapes :

Nous avons collaboré avec la coopération technique belge (CTB) pour monter la stratégie de développement de la tomate au moment où le pouvoir central encourageait la culture du coton. Ensuite, nous avons sollicité le concours de l'Union communale des producteurs (UCP) pour avoir ses membres avec nous. Nous avons fait recours aux services déconcentrés de l'État pour la planification. ⁽⁸¹⁾

Son collègue, l'acteur public de la commune # 1 ajoute : « les réflexions ont d'abord été menées à l'interne, puis étendues aux producteurs locaux et aux services

⁸¹ Acteur public de la commune # 3.

déconcentrés de l'État avant de toucher les acteurs externes, ceux en particulier de la coopération belge qui ont une expertise pointue en matière agricole ».

Du côté de la société civile, ce que l'on reconnaît est que « les responsabilités se sont partagées entre la mairie, les bailleurs de fonds internationaux, les producteurs, nous, la société civile. C'est ensemble que nous avons rédigé le projet de développement de la filière tomate ». ⁽⁸²⁾ Ainsi, on s'aperçoit que la stratégie de développement de la filière tomate est, *in fine*, un processus multi-acteurs visant à ériger une filière de production agricole. Cernons maintenant comment les différents acteurs collaborent entre eux pour concrétiser cette action collective.

7.3.2 Le développement de la filière tomate et le mode de collaboration entre les acteurs : la pratique du couple formel – informel

Dans l'articulation de la stratégie de développement de la filière tomate, les acteurs publics de la commune, initiateurs du projet, font usage de deux modes de collaboration : le formel et l'informel. Le formel semble un fonctionnement opératoire que ces acteurs utilisent lorsqu'ils traitent avec les acteurs de la coopération multilatérale. En revanche, lorsque les mêmes acteurs publics de la commune, dans le cadre du développement de la filière tomate, interagissent avec les acteurs locaux, ils tombent dans l'informel.

Ainsi, le partenariat public-privé entre les acteurs publics de Klouékanmè avec l'Union communale des producteurs est essentiellement une entente axée sur la confiance et la bonne foi entre les deux parties. C'est aussi cette entente non-écrite qui fait que la mairie se présente comme une caution morale des producteurs auprès des instances

⁸² Acteur de la société civile # 3.

financières locales ou des bailleurs de fonds internationaux intervenant dans des projets sur le territoire communal. Un acteur membre de l'UCP parle ainsi de cette entente : « L'UCP est le carrefour de partage d'information et d'idées pour les producteurs. L'entente que nous avons avec la commune est un accord entre les gens de bonne volonté ayant des intérêts communs. Elle est basée sur le respect et la confiance ». ⁽⁸³⁾

Il faut dire que les acteurs publics de la commune fonctionnent avec deux modes de collaboration. Pour l'acteur public de la commune # 1, « Le formel a caractérisé les rapports entre la commune et les bailleurs de fonds internationaux, mais il a aussi caractérisé les rapports entre ces derniers et les producteurs ». Et son collègue, l'acteur public de la commune # 3 détaille : « Il y a eu les deux, le formel et l'informel. Avec les bailleurs de fonds internationaux, tout se fait dans le formel. Avec les producteurs locaux, il n'y a pas des contrats et nous travaillions dans l'informel pour rendre nos rapports un peu plus faciles ».

S'agissant des acteurs de la coopération multilatérale, c'est le mode de collaboration formel qui est le plus privilégié. Ainsi pour le bailleur de fonds international # 1, « au niveau de l'élaboration de la stratégie du développement de la filière tomate, il y a un accord de partenariat entre la commune et nous. Le reste, c'est la mise en œuvre et la commune s'en charge ». Il y a ainsi un partage des responsabilités entre les acteurs.

7.3.3 Le développement de la filière tomate et le partage des responsabilités entre les acteurs : l'influence du pouvoir et de la détention des ressources

L'un des traits de la stratégie de développement de la filière tomate à Klouékanmè est qu'il se caractérise par un partage des responsabilités entre les différents partenaires.

⁸³ Acteur de la société civile # 8.

Mais ce partage révèle que tous les intervenants ne sont pas logés à la même enseigne; le pouvoir (politique, économique etc.) des uns et des autres, la détention des ressources (techniques, financières) sont autant des facteurs qui semblent peser sur le partage des responsabilités.

Dans les faits, un premier partage des responsabilités paraît avoir lieu entre la commune et l'Union communale des producteurs (UCP). Les élus locaux, forts de leur pouvoir politique et de leur légitimité populaire constituent une caution morale pour les producteurs de la commune. Ils les représentent auprès des institutions financières locales ou auprès des bailleurs de fonds internationaux. L'acteur public de la commune # 1 l'exprime clairement en soutenant : « Nous avons accompagné les producteurs, individuellement ou collectivement, dans le montage des dossiers de demande des ressources. Nous avons sélectionné des producteurs pour les présenter aux bailleurs de fonds internationaux ». Pour l'acteur public de la commune # 6, le rôle que joue la mairie au nom des producteurs entre dans le cadre de la promotion de l'économie locale, l'une des prérogatives reconnues aux collectivités territoriales par la décentralisation. Ainsi il explique : « En ce sens, nous pensons que l'on ne peut assurer la promotion de l'économie locale sans concrètement s'occuper de l'activité principale des populations. Par ailleurs, nous sommes en train de réfléchir au développement de la filière orange ».

Un autre partage des responsabilités semble opérationnel entre les acteurs publics de la commune et les bailleurs de fonds internationaux en l'occurrence la SNV – Bénin et la coopération technique belge (CTB); il est coloré par la détention des ressources. En effet, ces deux acteurs de la coopération multilatérale ont une certaine ascendance dans les rapports qu'ils entretiennent avec les acteurs publics de la commune. Ce sont eux qui forment les cadres et les agents de la commune aux nouvelles méthodes de gestion publique. Ce sont eux aussi qui supportent les projets communaux et qui encadrent les

producteurs locaux dont la liste est confectionnée par la commune. Par ailleurs, ils organisent des sessions de formation en matière de technique et de production agricoles. Enfin, la coopération multilatérale finance les producteurs locaux. Ainsi, détentrice des ressources techniques, informationnelles et financières, la coopération multilatérale agit de manière importante sur les acteurs publics de la commune et sur les acteurs du secteur privé.

Cette ascendance de la coopération multilatérale sur certains acteurs privés, en particulier, ceux qui se lancent dans les activités de transformation, implique aussi l'adoption des normes de fabrication du Nord. Or le pouvoir d'achat des populations locales est très faible, si bien que certains transformateurs, qui appliquent ces normes en matière de fabrication et d'emballage, ont du mal à maintenir leurs marges bénéficiaires lorsqu'ils incorporent le coût de fabrication dans leurs prix de vente. L'un d'eux explique : « C'est grâce au support de la coopération technique belge que j'ai démarré mes activités de transformation de la tomate en purée. Mais l'emballage selon les normes européennes fait que mon prix de vente est jugé exorbitant par les clients locaux, il me faut exporter vers des pays voisins ». ⁽⁸⁴⁾

Ainsi, dans les rapports entre les acteurs publics de la commune et la coopération multilatérale, la détention des ressources jouent en faveur de cette dernière. On s'aperçoit qu'elle dépasse presque toujours son mandat initial pour étendre son intervention à d'autres domaines. Appelée pour l'élaboration de la stratégie de développement de la filière tomate, SNV-Bénin s'est retrouvée à faire le renforcement des capacités, la gestion des projets et le changement organisationnel. C'est aussi dans ce contexte que s'est faite l'adoption de la gestion axée sur les résultats. Le bailleur de

⁸⁴ Acteur du secteur privé # 2.

fonds international # 3 donne un aperçu de l'étendue de leur intervention auprès des élus et gestionnaires de la commune de Klouékanmè :

Avec le maire, la question était de renforcer ses capacités en termes de leadership, de reddition de compte à la population. Avec le secrétaire général de la commune, il s'agissait d'un travail de coordination des affaires de la mairie. Au niveau du service de planification, on voulait saisir comment avoir une visibilité claire dans les priorités de la commune. En effet, il y a plusieurs documents de référence : le plan communal de développement, le plan annuel de développement, le budget participatif. Il peut y avoir confusion de sorte que l'on ne sait pas quel document de planification est en vigueur pour telle ou telle année. On a ainsi aidé ce service à s'organiser pour y voir un peu plus clair et avoir une idée précise de ce à quoi on fait allusion en termes de document de référence.

Cependant, quelques défis se posent sur la route de cette gouvernance locale construite autour de la stratégie de développement de la filière tomate à Klouékanmè. L'utilisation de l'informel tel qu'il se fait est-elle adaptée dans toutes les situations? Concernant le développement de la filière tomate, certains acteurs soutiennent que le maire est à l'origine de l'initiative; d'autres avancent que ce sont les producteurs du coton convertis en producteurs de tomate qui en sont à l'origine. Il semble qu'un contrat formel aurait eu au moins le mérite de clarifier les responsabilités des uns et des autres et de contenir tout au moins un calendrier des activités à venir. Peut-on dire que l'informel permet d'avoir une grande prévisibilité? Il semble que ceci ne soit pas toujours évident. Certes, il peut arriver que, dans certaines circonstances, les acteurs fassent usage de l'informel au début de leur collaboration. Mais, il est important de fixer les termes de l'entente de manière formelle afin de mieux situer les responsabilités et d'avoir une certaine maîtrise de l'avenir.

Ajoutons que dans le cadre de cette stratégie de développement agricole, les acteurs d'horizons divers se sont mis ensemble pour réfléchir sur la réalisation d'une politique communale de production de la tomate (c'est cela la co-construction d'une politique

publique). Mais sur le plan pratique, les producteurs semblent se plaindre du processus de la nouvelle gouvernance communale. Alors qu'avant, ils pouvaient traiter directement avec les services techniques déconcentrés de l'État, ils sont aujourd'hui obligés de passer par la mairie. Alors qu'avant ils pouvaient traiter directement avec les organismes d'aide, ils sont aujourd'hui obligés de passer par la mairie. Cette nouvelle centralité à l'échelle locale ne risque de mener au phénomène de captage de la décentralisation par l'élite administrative locale.

Malgré tout, le développement de la filière tomate, en donnant aux acteurs locaux l'opportunité de valoriser les potentialités locales, constitue une étape vers l'avènement du développement local.

7.4 Le développement de la filière tomate : étape vers la réalisation progressive du développement local

Au moment où le pouvoir central pousse les communes à produire le coton, Klouékanmè choisit de développer la tomate. Elle montre que le développement de son territoire passe par une culture dont sa population détient une certaine maîtrise en termes de production et de commercialisation. Cette section analyse essentiellement l'initiative prise par les élus locaux de cette commune de faire du développement de la tomate, une politique de développement de son territoire.

7.4.1 Le développement de la filière tomate et l'initiative communale : une initiative dont la paternité revient au maire de la commune

La stratégie de développement de la filière tomate à Klouékanmè semble une initiative de la commune. Celle-ci, pour se choisir cette voie, a tenu compte du contexte : les

difficultés du marché international du coton et leur impact sur les productions locales; la similarité des vues entre elle et l'Union communale des producteurs (UCP) relativement à l'avenir du secteur maraîcher. C'est pour cela que selon certains producteurs locaux, la paternité de l'initiative revient à l'UCP. Ceci dit, la stratégie de développement de la filière tomate est essentiellement une politique communale de développement dont l'élaboration, comme on l'a vu dans la section précédente, a nécessité la présence d'autres parties prenantes. L'acteur public de la commune # 3, en charge des projets, à l'époque s'en souvient encore :

Au début, on a travaillé avec la coopération hollandaise (SNV- Bénin). Les Hollandais nous ont accordé l'appui technique et financier pour l'élaboration du plan stratégique de développement de la filière tomate. D'autres acteurs nous ont appuyés et notamment, la société civile et les services déconcentrés de l'État.

Les acteurs du secteur privé indiquent pour leur part que l'initiative revient à la mairie qui a su organiser les contacts et tracer le calendrier des activités. Pour l'acteur du secteur privé, propriétaire d'une unité industrielle de transformation de la tomate, le rôle de la mairie a été crucial. En effet:

À tout seigneur, tout honneur, la commune a joué un grand rôle dans ce projet en prenant l'initiative; en se rapprochant des partenaires techniques et financiers (bailleurs de fonds internationaux). Les producteurs et les transformateurs comme nous, on a participé à faire notre travail. Les commerçants se sont impliqués au niveau du transport et des achats. ⁽⁸⁵⁾

Il faut dire que, n'en déplaise à certains producteurs qui réclament la paternité de l'initiative du développement de la tomate, la stratégie est publique. Il suffit de voir la chronologie des événements pour s'en apercevoir et surtout il convient de considérer

⁸⁵ Acteur du secteur privé # 2, une entrepreneure locale.

les planifications sectorielles qui ont accompagné l'initiative. La commune a lancé des réflexions sur la production spécifique de la tomate sur son territoire et du coup, a associé SNV – Bénin et la coopération belge (CTB) tout en s'appuyant sur le service régional d'encadrement agricole, un service déconcentré de l'État sur le territoire. Ces étapes démontrent une préparation minutieuse d'une politique municipale de développement. Les commentaires de l'acteur public de la commune sont suffisamment limpides sur ce cheminement :

Nous avons travaillé avec SNV – Bénin afin d'élaborer notre plan stratégique de développement de la filière tomate. C'est d'ailleurs sur ce plan que s'est basé le rapport de capitalisation de 2013 fait par le ministère de l'agriculture. Nous avons utilisé le service déconcentré de l'État qui s'occupe du domaine agricole sur le territoire de la commune afin d'avoir des informations pointues sur le secteur. Nous avons aussi joué un rôle fédérateur de différents acteurs autour de la filière. Nous avons contribué à définir les grandes orientations et les stratégies; nous avons accompagné les producteurs dans le montage des dossiers de demande des ressources financières.

Dans la même veine, un acteur de la société civile reconnaît que l'initiative de la stratégie de développement de la filière tomate est une entreprise du maire. Celui-ci a impliqué les services déconcentrés de l'État, mais en même temps, l'apport des élus de la commune aux producteurs locaux de Klouékanmè a été substantiel. Ces commentaires traduisent les impressions de cet acteur : « les producteurs et en particulier leur faitière (l'union communale des producteurs) ont été sensibilisés, formés, encadrés, soutenus dans leurs projets ». ⁽⁸⁶⁾

⁸⁶ Acteur de la société civile # 7.

7.4.2 Le développement de la filière tomate comme projet : un projet précurseur d'autres projets maraîchers

La tomate n'est pas le seul produit maraîcher dont les habitants de Klouékanmè maîtrisent la culture. L'orange est aussi abondante sur les marchés de la commune. Le projet de la tomate est considéré comme projet avant-coureur et d'autres projets notamment, celui de la filière orange est dans les têtes d'un certain nombre de producteurs de cet agrume. Selon l'acteur public de la commune # 1 : « Nous soutenons la filière tomate aujourd'hui en accord avec nos amis de l'Union communale des producteurs. Ce projet nous permet d'acquérir une expérience utile pour demain. Nous pensons entre temps au développement de la filière orange ».

En effet, il semble que les réflexions sur la filière orange sont entamées. La période du développement de la filière constitue aux yeux de plusieurs, un temps d'apprentissage. Un acteur privé local qui est actif au sein de l'UCP est un peu plus précis dans son commentaire :

Le service technique du Ministère de l'agriculture, - un service déconcentré de l'État attaché à la commune-, nous a fourni des chiffres sur la production de l'orange pour les dix dernières années. Nous avons eu des discussions entre nous les producteurs. C'est clair que l'orange est notre deuxième projet; tout le monde y croit. ⁽⁸⁷⁾

Ceci dit, une autre réalité qu'il importe de ne pas occulter est le fait que le choix de la filière tomate est fonction des appuis provenant des acteurs de la coopération bilatérale qui avaient déjà commencé l'encadrement de certains producteurs avant la décentralisation. C'est probablement la présence antérieure de ces acteurs qui a plaidé

⁸⁷ Acteur privé # 2

en faveur de la tomate au détriment de l'orange. C'est aussi ce qui ressort des propos que tient l'acteur public de la commune # 4 :

C'est le leadership de la mairie qui a convaincu les différents producteurs (ceux de la tomate et ceux de l'orange); on part du constat que les partenaires techniques et financiers assistent déjà certains producteurs de la tomate. Il faut donc arrêter toute polémique à ce sujet donner la chance à la tomate. L'orange va suivre; c'est une évolution normale.

L'acteur privé # 8, un producteur et membre de l'Union communale des producteurs (UCP) apporte son éclairage sur cette question :

Il faut ajouter que nous avons fourni à la mairie des informations sur les amis qui produisent l'orange. Comme vous avez pu le constater, l'orange pilule sur les marchés de la commune. Un projet démarre et un autre vient, il faut penser à la diversification de nos filières de production maraîchères. La tomate annonce donc la venue d'autres projets. On sent que nos partenaires publics ont la volonté pour transformer cette commune, nous leur faisons confiance et nous allons travailler la main dans la main.

Par ailleurs, la stratégie de développement de la filière tomate, initiée par le maire de Klouékanmè, interpelle la nouvelle gestion publique (NGP). Ce qui est visé, c'est indéniablement la performance des activités économiques sur le territoire communal.

7.5 Le développement de la filière tomate : politique communale interpellant la nouvelle gestion publique / nouveau management public / (NGP/NMP)

Le développement et l'essor des activités économiques sur un territoire communal constitue l'un des rêves de tout gestionnaire soucieux du bien-être collectif. Le soutien

que les gestionnaires publics apportent à ces activités vise leur performance, créatrice, *in fine*, de la richesse.

7.5.1 Le développement de la filière tomate et la quête de la performance : la performance pour créer la richesse locale

Les acteurs publics de la commune de Klouékanmè semblent soutenir de manière proactive les producteurs locaux de leur territoire. On s'en aperçoit à partir de leurs actions entreprises dans le cadre de la stratégie de développement de la filière tomate : réflexions faites de concert avec l'Union communale des producteurs (UPC), recherche de financement auprès des bailleurs de fonds internationaux et sessions de formation ad hoc pour soutenir producteurs locaux qui prennent des risques.

L'idée de ce dispositif mis en place par les élus est de multiplier les opportunités de création de richesses en intervenant en amont avant d'appliquer les taxes à la fin du processus. L'objectif visé est la performance des activités économiques ayant lieu sur le territoire de la commune. Celle-ci fait sa part en apprêtant les planifications et se présentant, on l'a vu, comme une caution morale des entrepreneurs locaux auprès des détenteurs des ressources. Un acteur public de la commune explicite la nouvelle approche de la mairie en ce qui concerne son intervention au profit des entrepreneurs locaux et de l'économie locale :

Avant les communes (les sous-préfectures) n'interviennent pas dans l'économie locale; elles n'éprouvent pas le besoin de créer des filières. Lorsque les taxes sont prélevées sur le kilo de tomate, on ne se soucie pas de la manière dont cette tomate est produite. Lorsque les producteurs rencontrent des difficultés, les ressources provenant de ce secteur baissent. Nous, on a changé de logique grâce à la décentralisation, nous nous

sommes intéressés à ce qui se passe en amont car la tomate représente 30% de nos recettes communales. ⁽⁸⁸⁾

Il faut ajouter que cette préoccupation de créer la richesse localement est inscrite dans les textes qui reconnaissent aux communes le privilège de jouir de leur autonomie financière et d'imaginer les opportunités permettant de stimuler l'économie locale. Ceci passe par la construction des rapports étroits avec les partenaires locaux. À Klouékanmè, les acteurs publics semblent à l'écoute de leurs partenaires locaux et réagissent en fonction des besoins. Les commentaires de l'un des acteurs publics de la commune nous paraissent limpides sur ce point :

Les associations de producteurs ont joué un grand rôle en sensibilisant leurs membres sur la nécessité d'organiser et de promouvoir la filière tomate. Elles ont coordonné des actions. Ainsi par exemple, on a eu ce cas où un pont était déficient alors que de l'autre côté de ce pont il y avait un grand projet agricole. Lors des assemblées générales de producteurs, le cas a été évoqué, la commune a été mise au courant et celle-ci a réagi en reconstruisant le pont à la satisfaction de tous.

À Klouékanmè, les acteurs de la société civile semblent en accord avec les acteurs publics en ce qui concerne l'importance de créer la richesse au niveau local. L'avènement du développement de la filière tomate se fait sans controverses majeures, même si les discussions chaudes ont eu lieu sur le choix entre la tomate ou l'orange.

Ce que l'on sait aussi est que « la mairie a l'information sur la production par village et par ferme. Chacun veut cependant voir sa culture avantagée par rapport aux autres. On démarre avec la tomate et si on réussit, on entame d'autres produits; il y a eu consensus sur ce point ». ⁽⁸⁹⁾ Il est le fruit d'un leadership au niveau des acteurs locaux.

⁸⁸ Acteur public de la commune # 1.

⁸⁹ Acteur du secteur privé # 4, propriétaire d'une ferme.

7.6 Le développement de la filière tomate : produit du leadership administratif

Avec la décentralisation béninoise, toutes les communes ordinaires, à l'instar de Klouékanmè, jouissent des mêmes droits et privilèges. Mais toutes ne se sont pas nécessairement dotées de politiques publiques de développement. Toutes ne sont pas entrées dans des rapports de partenariat avec des acteurs non-étatiques. À cet égard, la stratégie de développement de la filière tomate apparaît comme un produit du leadership administratif.

7.6.1 Le développement de la filière tomate et la vision communale du développement : une vision personnalisée par le maire

Dès son premier mandat en 2003, le maire de la commune de Klouékanmè communique sa vision dans le premier document de planification qu'est le plan communal de développement (PCD). Pour le maire, Klouékanmè doit être en 2018, le grenier du département, un carrefour de l'excellence pour le bien-être social de sa population. Ainsi, « Klouékanmè illustre le cas d'une mairie qui articule une vision qui impacte toutes ses politiques communales, Et c'est pour cela que l'on parle de cette commune. Ici, le maire a réussi à partager sa vision avec son entourage ». ⁽⁹⁰⁾

Pour sa part, un acteur public de la commune compare la vision du maire en rapport avec les politiques communales. « À travers l'Opération Marbre, la vision c'est assurer

⁹⁰ Acteur public de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) # 7.

notre autonomie financière. Avec le développement de la filière, la vision, c'est assurer notre crédibilité matérielle et attirer les investisseurs dans l'économie locale ». (⁹¹)

Mais cette vision semble personnifiée par le maire. C'est lui qui affirme dès le départ qu'il faut organiser le secteur; c'est lui qui remarque que la tomate est cultivée sur toute l'étendue de la commune et que l'on peut en faire une filière, que l'on peut concevoir toute une politique communale autour de la tomate. Tout ce qui est fait dans cette commune a un seul point d'encrage : concrétiser la vision du maire.

Le bailleur de fonds international # 1 soutient que « la vision du maire consiste à développer la filière tomate, c'est l'une des productions importantes de la commune ». Son collègue, le bailleur de fonds international # 3 remarque que la ligne suivie est ainsi claire: « budget participatif, nouvelle gestion axée sur les objectifs, excellence administrative. Et cette vision exprimée par le maire est partagée par tous. Lorsque l'on circule sur la commune, on ne sent pas l'existence d'opposition à la ligne adoptée par le maire ». À en croire ces bailleurs de fonds internationaux, il semble que la vision du maire ne souffre pas d'opposition, bien au contraire, cette vision est partagée par les acteurs publics de la mairie, la société civile et les acteurs privés. Pour l'acteur de la société civile # 3, « la mairie s'est donnée une vision, l'a divulguée et le maire s'est impliqué comme un responsable et si les choses commencent par le maire, tout le monde suit ». À ceci, un acteur privé # 4, prêchant pour sa chapelle, ajoute : « : Il n'y a pas des tensions ni des tiraillements autour de la vision du maire. Ce que nous les producteurs nous voulons, c'est avoir une forte production et des acheteurs en grand nombre. On devrait aussi penser à la transformation de la tomate ».

⁹¹ Acteur public de la commune # 4.

Mais un autre acteur public, qui est en même temps un gestionnaire de premier plan de la commune, explique les raisons qui fondent cette vision :

Ce sont les actes du maire qui font que sa vision se bâtit sur du roc. Il y a une perception généralisée du fait que la gestion du maire est efficace, convaincante. Le maire a utilisé les acteurs de la coopération multilatérale pour donner des formations aux agents, aux cadres voire à certains représentants de la société civile. Le maire est lui-même convaincu que les gens jugent sur base des résultats et c'est là une façon de voir le travail administratif que l'on avait avant lui. ⁽⁹²⁾

Et des exemples palpables qui traduisent la vision ne manquent pas, ajoute son collègue : « l'implication de la population avec le budget participatif; la reddition de comptes comme exercice de transparence dans la gestion de la chose publique; des cadres municipaux et des acteurs locaux formés au leadership pour le changement ». ⁽⁹³⁾ Cette unanimité des vues autour de la vision du maire est un signe de son influence.

7.6.2 Le développement de la filière tomate et l'influence du maire : une preuve de son leadership

Le développement de la filière tomate à Klouékanmè semble marquée de manière indélébile par l'influence du maire de la commune. En effet, l'articulation de cette stratégie de développement tomate, la quête des financements pour les producteurs locaux et le choix des acteurs de la coopération multilatérale sont autant des processus impulsés personnellement par le maire. Ils constituent les preuves de son influence sur la gestion administrative de la commune.

⁹² Acteur public de la commune # 5.

⁹³ Acteur public de la commune # 4

En fait, cette influence apparaît dans le processus d'élaboration conduisant au choix d'une politique de développement communal. Au lieu du coton, culture pourvoyeuse des devises aux agriculteurs, le maire opte pour la tomate. Dès son premier mandat, le maire explique que le développement est d'abord communal; dès lors le document de planification du développement se nomme non pas "plan de développement communal"(PDC) comme ailleurs dans d'autres communes, mais plutôt "plan communal de développement" (PCD). Ce n'est pas une question de sémantique, mais de l'accent qui doit être avant tout mis sur la dimension territoriale.

Mais comme pour l'expression de sa vision, ce sont apparemment les réalisations du maire au niveau administratif qui démontrent son influence. Un acteur public de la commune qui travaille depuis plus d'une décennie relate des faits marquants dans lesquels le maire s'est personnellement impliqué :

Le premier semble l'organisation des séances à l'interne, elles sont empreintes de professionnalisme. Le deuxième est sa volonté de mesurer systématiquement l'adhésion de la population aux politiques communales. Pour cela, des séances publiques d'explication sont organisées dans les quartiers et arrondissements. Ce sont là des pratiques de gestion administratives qui sont des innovations apportées par le maire. ⁽⁹⁴⁾

Dans la même veine, les bailleurs de fonds internationaux attachent l'influence personnelle du maire à ses traits de personnalité. « Le maire de Klouékanmè a un don de mettre tout le monde de son côté, et il le fait avec une aisance époustouflante ». ⁽⁹⁵⁾ Son collègue rajoute :

Le maire a une capacité extraordinaire à mobiliser les cadres administratifs et à faire travailler tout le monde. Le défi pour l'équipe de Klouékanmè est d'institutionnaliser

⁹⁴ Acteur public de la commune # 1.

⁹⁵ Bailleur de fonds international # 1.

cette pratique, ce mode de travail afin que l'on passe d'un leadership axé sur la personne du maire qui est là, à un leadership inséré dans le quotidien administratif de la commune. ⁽⁹⁶⁾

On sent le même son de cloche chez les acteurs de la société civile. Pour eux, l'influence du maire se mesure par rapport à l'expression de sa vision; la manière dont il la partage et le futur qu'il fait entrevoir avec l'avènement d'une autre filière qui accompagnerait alors celle de la tomate existante. Pour l'acteur de la société civile # 3 : « la mairie s'est donnée une vision, l'a divulguée et le maire s'est impliqué comme un responsable et si les choses commencent par le maire; tout le monde suit ». En revanche, pour son collègue, l'acteur de la société civile # 8, l'influence est induite par la crédibilité que le maire a réussi à installer dans ses rapports avec les gens : « Le maire prend beaucoup d'initiatives. Il organise le budget participatif; il écoute les gens; il promet de nous amener une seconde filière en plus de la tomate, ce sera l'orange. On lui fait confiance ».

Ceci dit, au-delà de cette influence et l'expression de la vision, soutenir comme le font certains que le leadership du maire relève du don ou du charisme, n'est-il pas tomber un peu dans du fanatisme relationnel? En construisant tout sur sa personne au point de maintenir ses rapports avec les acteurs locaux dans l'informel, alors que ceux avec les partenaires de la coopération multilatérale sont formels, n'est-ce pas pour le maire une manière de bâtir son propre capital politique?

CONCLUSION

Ce chapitre nous a permis d'examiner la stratégie de développement de la filière tomate ou simplement 'le développement de la filière tomate', une politique communale de

⁹⁶ Bailleur de fonds international # 3.

la commune de Klouékanmè. L'analyse révèle que cette stratégie communale est, au fond, une résultante de la décentralisation; sa mise en œuvre se réalise dans un processus de gouvernance et elle constitue une étape vers la réalisation progressive du développement de cette commune. Par ailleurs, cette stratégie interpelle la nouvelle gestion publique et apparaît comme un produit du leadership des élus et gestionnaires publics de Klouékanmè.

Mais, dès lors que le développement de la filière locale est décortiqué sous différents angles, il reste à démontrer que cette analyse répond à nos trois questions spécifiques. Reprenons ici ces questions spécifiques. La première: dans quelle mesure la réforme institutionnelle de décentralisation offre-t-elle aux municipalités une opportunité et les moyens d'agir sur le développement local ? La deuxième : comment les municipalités peuvent-elles assumer ces nouvelles compétences pour favoriser leur développement local ? La troisième: comment les municipalités assurent-elles la mobilisation des acteurs et des ressources pour réaliser le développement local?

En réponse à la première question de recherche, il y a lieu de soutenir d'abord que la décentralisation accorde des compétences aux communes en matière de développement local. C'est en vertu de ces compétences qu'est lancée, à Klouékanmè, la stratégie de développement de la filière tomate. En deuxième lieu, cette commune utilise les prérogatives octroyées par la réforme de décentralisation pour rechercher de nouveaux partenaires non-étatiques, en l'occurrence l'Union communale des producteurs (UCP), la SNV – Bénin ainsi que la coopération technique belge (CTB). En troisième lieu, les services déconcentrés de l'État présents sur le territoire de la commune, contrairement à notre hypothèse, ne jouissent pas d'un contrat ad hoc, mais interviennent dans le développement de la filière tomate dans le cadre de leur assistance technique traditionnelle aux communes. On peut donc soutenir que notre première hypothèse est en partie validée.

En ce qui concerne notre deuxième question de recherche, on peut relever qu'un processus de gouvernance locale est mis sur pied : la commune de Klouékanmè fait appel aux acteurs extérieurs pour démarrer sa stratégie communale de développement. Les acteurs locaux privés de l'UCP, les services déconcentrés de l'État, la SNV – Bénin sont associés aux réflexions qui sont menées. La coopération technique belge est sollicitée dans l'élaboration de la stratégie par la suite. De plus, la commune de Klouékanmè qui a déjà rationalisé ses processus administratifs avec sa réforme de l'administration locale s'inspirant de la NGP, continue le même exercice en recherchant la performance des activités économiques ayant lieu sur son territoire. Les moyens utilisés sont divers dans le cadre de sa stratégie de développement communal : elle joue le rôle de caution morale pour les entrepreneurs locaux à la recherche des financements auprès des institutions financières locales; elle introduit les producteurs de la commune auprès des instances de la coopération multilatérale. L'idée est que le soutien aux activités économiques est générateur des richesses pour la commune. À cet égard, la deuxième hypothèse est validée.

Enfin, en réponse à notre troisième question de recherche, la commune de Klouékanmè mobilise aussi bien les acteurs que les ressources dont elle a besoin pour le développement de son territoire en assumant le leadership d'abord dans la coordination d'acteurs. En effet, les acteurs impliqués dans l'action publique de cette commune ont chacun leur note de musique à jouer. La société civile locale parcourt les arrondissements et les quartiers pour encadrer la population, apprendre aux producteurs agricoles qu'ils ont des droits et des obligations et que soutenir le développement de la filière tomate va dans le sens de leurs intérêts. Les acteurs de la coopération multilatérale, détenteurs des ressources techniques et financières encadrent les producteurs et financent des projets. Les services déconcentrés de l'État apportent leur expertise en matière agricole; l'UCP informe les producteurs membres sur le

développement de la filière tomate et la mairie, pièce maîtresse de la stratégie coordonne les différentes activités et assure la gestion administrative. De plus, la commune de Klouékanmè assure le leadership dans la vision du développement : un développement axé sur les cultures locales ayant pour objectif de faire de la commune, le grenier du département à économie forte en 2018. Ainsi la troisième hypothèse est confirmée par l'analyse de la stratégie du développement de la filière tomate.

CHAPITRE VIII

SYNTHÈSE ET DISCUSSION : SIMILITUDES ET DIFFÉRENCES ENTRE LES TROIS STRATÉGIES

La commune de Klouékanmè, collectivité territoriale, s'est illustrée parmi les communes béninoises depuis plus d'une décennie, par l'élaboration et la mise en œuvre de trois stratégies de développement de son territoire : l'Opération Marbre, le SPAC et le développement de la filière tomate. Ce chapitre 8 se subdivise en deux grandes parties. La première compare ces trois stratégies au regard de nos cinq concepts : la décentralisation, la gouvernance locale, le développement communal, la nouvelle gestion publique et le leadership administratif. Il s'agit de relever les similitudes et différences entre les trois stratégies par rapport à ces concepts. La deuxième compare les résultats fournis par l'analyse de ces stratégies communales en fonction de nos trois questions et hypothèses de recherche.

8.1 Synthèse des trois stratégies de la commune de Klouékanmè en fonction de nos cinq principaux concepts

Les trois stratégies mis en place par la commune de Klouékanmè présentent non seulement des ressemblances, mais aussi des différences par rapport à nos cinq principaux concepts. Ainsi, relever ces similitudes et ces différences permet de mieux expliquer les résultats de nos analyses.

8.1.1 Trois stratégies résultant de la décentralisation : nouvelles capacités d'action pour le développement communal

La commune de Klouékanmè, usant de son statut de collectivité territoriale, a élaboré trois stratégies de développement communal. Celles-ci ont des aspects communs. Le

premier aspect se situe dans l'origine identique de ces stratégies. En effet, l'Opération Marbre, le SPAC et le développement de la filière tomate sont rendues possibles par l'existence préalable du cadre institutionnel de la décentralisation. Ce cadre octroie aux collectivités locales des compétences en matière d'organisation de la fiscalité, de réforme d'appareil administratif local et de choix de type de développement. (Poulin, 2004; Ribot, 1999; Ouédraogo, 2003) Ces trois stratégies sont conçues soit sur la base des textes promulgués par le pouvoir central, dans les cas de l'Opération Marbre et de la stratégie de développement de la filière tomate, soit sur celle d'un texte stratégique ministériel dans le cas du SPAC.

Une deuxième caractéristique de ces trois stratégies par rapport à la décentralisation est la question des ressources. Certes, les réformes de décentralisation sont contextuelles, mais en principe, elles traduisent un transfert des compétences et des responsabilités ainsi que des ressources, de l'État central à l'échelle locale. (Piveteau, 2005) Ici, le droit de rechercher des ressources locales a permis l'avènement de l'Opération Marbre; celle-ci apparaît comme la dimension fiscale de la décentralisation. Par contre, la responsabilité d'assurer son autonomie juridique a incité la commune de Klouékanmè à tenter une réforme de son administration locale en s'inspirant de la nouvelle gestion publique. Les agents communaux participent à l'accumulation des ressources locales via la collecte des taxes. Enfin, la mise en place de la stratégie de développement de la filière tomate valorise les ressources du territoire, base des taxes et des impôts locaux. De plus, le développement de la tomate constitue une tentative réussie de développement organisé par des gens qui en sont à la fois acteurs et bénéficiaires. Nous sommes en présence d'un processus qui s'alimente des ressources tant à l'interne qu'à l'externe. (Pecqueur, 2000; Vachon, 1993) Mais les trois stratégies ont leurs traits particuliers.

En effet, l'Opération Marbre illustre le déficit de la décentralisation qui ne s'accompagne pas d'un transfert des ressources équivalentes aux responsabilités transférées. S'agissant du SPAC, force est de constater que la réforme de l'administration communale mise en place constitue une sorte d'alignement de la commune sur la politique nationale qui conseille l'adoption de la gestion axée sur les résultats sans que soit prévu le renforcement des capacités appropriées afin de maîtriser ce type d'instrument. Quant au développement de la filière tomate, il illustre le recours des acteurs locaux aux financements externes de projets et une tentative d'échapper au contrôle administratif du représentant de l'État. On sait que lorsque les ressources proviennent de l'État central seul, ce contrôle administratif est susceptible de limiter la marge de manœuvres des acteurs publics locaux. (Thede, 2010; Bardhan, 2002, Ouédraogo, 2003)

8.1.2 Trois stratégies mises en œuvre dans un processus de gouvernance locale : le contexte multi-acteurs de construction des politiques communales

L'analyse des conditions de la mise en œuvre de l'Opération Marbre, du SPAC et de la stratégie de développement de la filière tomate révèle deux caractéristiques qui rapprochent les trois stratégies et une caractéristique qui caractérise seulement deux d'entre elles.

En effet, l'Opération Marbre, le SPAC et le développement de la filière tomate se forgent dans une gouvernance locale qui est faite des activités de différents acteurs. Il faut dire que dans toutes ces trois stratégies communales interviennent des acteurs qui se rattachent à des horizons différents. Se retrouvent des acteurs publics de la commune, des acteurs des services déconcentrés de l'État, des acteurs privés locaux, des acteurs de la sphère associative et communautaire ainsi que des bailleurs de fonds internationaux. La gouvernance locale décrit ainsi une double situation : « celle d'une

coopération non purement hiérarchique et celle d'un brouillage des frontières traditionnelles et de porosité croissante entre les secteurs, les niveaux territoriaux et les différents espaces de rattachement de l'activité professionnelle. » (Simoulin, 2007, p. 17) C'est dire que quelle que soit la forme que revêt l'association des acteurs, les trois stratégies communales de Klouékanmè prennent forme dans un environnement multi-acteurs. C'est la première caractéristique.

Le deuxième point commun est le partage des responsabilités. Ce partage démontre que cette gouvernance locale n'est pas exempte de la question du pouvoir soit entre le pouvoir central et la commune, soit entre la commune et les acteurs locaux qu'ils soient privés ou de la société civile, ou encore entre la commune et les acteurs de la coopération multilatérale. Les normes instituées par la gouvernance dans l'élaboration et la mise en place de ces trois stratégies sont déterminées par les relations de pouvoir. Il importe de tenir compte des rapports de forces entre les acteurs. En effet, « l'humain, bien que conscient des avantages qu'il peut avoir à coopérer avec ses semblables, cherche toujours à se ménager des espaces de pouvoir, de privilège, d'autonomie qui répondent à ses intérêts particuliers [...] en dépit de ses partenaires. » (Letourneau, 1999, p. 49)

Entre la commune et l'État existe un pouvoir asymétrique en faveur de ce dernier. En effet, c'est l'État qui détermine l'étendue et la portée des compétences transférées aux communes; c'est lui qui approuve les projets et les initiatives provenant des communes à travers le contrôle administratif qu'il exerce. Enfin, l'État reste un acteur incontournable qui fixe le niveau des ressources transférées à l'échelle locale par sa politique de péréquation. (Thede, 2010). Mais, la question de pouvoir se pose aussi entre les acteurs impliqués dans la production de l'action collective à l'échelle infranationale.

Considérons d'abord l'Opération Marbre. Les élus et gestionnaires publics usent de leur légitimité populaire pour conduire l'exécution de la stratégie sur le terrain. Ils accordent à cet effet, des rôles différents aux acteurs de la société civile : simples collecteurs dont on surveille le rendement pour un recrutement éventuel ou alors encadrement de la population dans des quartiers pour que celle-ci adhère aux politiques communales.

Avec le SPAC, les bailleurs de fonds internationaux, usent de leur pouvoir en tant que détenteurs des ressources pour dresser le contenu des formations destinées aux agents de la commune et déterminer les critères d'évaluation du système. Leur influence entraîne l'adoption par la commune de la gestion axée sur les résultats. Enfin, dans le cadre du développement de la filière tomate, les détenteurs des ressources font adopter aux transformateurs de la tomate en purée, des standards internationaux de production. Il est clair que s'agissant du partage des responsabilités, tous les acteurs ne sont pas logés à la même enseigne. Le pouvoir (politique ou économique) des uns et des autres pèse sur les rapports entre les différents acteurs impliqués dans ces trois stratégies.

Dans un registre différent, l'Opération Marbre et le développement de la filière tomate se différencient d'avec le SPAC : les acteurs impliqués dans ces deux stratégies entretiennent un mode de collaboration qui concilie le formel et l'informel. Dans le cas du développement de la filière tomate, le partenariat public-privé entre la commune et les producteurs est un arrangement qui organise en silence leurs actions et limitent leurs responsabilités. Ce qui importe semble le partage d'un certain nombre de valeurs entre les acteurs. Théoriquement, « dans le cas des partenariats qui mettent en relation des acteurs provenant de sphères d'activités et professionnelles différentes, [l'une des conditions de leur réussite] réside dans l'adhésion et l'implication de différents individus, » (Giaque, 2005, p. 18) Klouékanmè scelle cependant des contrats usuels avec les partenaires non-étatiques hors de son territoire.

8.1.3 Trois stratégies vers la réalisation progressive du développement communal : l'appropriation communale du développement local

Les trois stratégies étudiées constituent des étapes prises par la commune de Klouékanmè pour tenter d'emprunter le difficile chemin du développement de son territoire. Elles présentent des points de convergence dans la manière dont elles constituent chacun un pas vers cet objectif.

Le premier point de convergence réside dans le fait que toutes les trois stratégies sont des initiatives des élus et gestionnaires et en particulier, du maire de la commune et ce, même si chacune de ces initiatives, a son propre sous-bassement. En effet, le déclenchement de l'Opération Marbre part du constat que la minceur des ressources locales constitue un élément de blocage des projets communaux. On ne peut pas sans ressources propres parler d'un quelconque démarrage du développement endogène ou "agropolitain". (Planque, 1994) Dès lors, l'idée de mettre l'accent sur le potentiel fiscal local et en la matière, le potentiel existe à Klouékanmè. Une simple visite des gares routières et des marchés de la commune permet de s'en rendre compte. Selon le maire de Klouékanmè, « le potentiel peut être visible dans les marchés de la commune, [ces marchés regorgent de] la volaille, la tomate, de l'orange, du piment, de haricot, du maïs, de l'arachide, etc. » (Megbedji, 2010, p. 6-7)

Dans le même registre, l'initiative de réformer l'administration communale répond au besoin du développement du territoire. Cette initiative met en exergue l'importance des ressources pour une administration publique en charge du développement local. En effet, ce sont les stratégies développées par les acteurs, à l'échelle locale, qui enclenchent le développement local. (Pecqueur, 2000). Mais de plus, c'est la mise en

valeur des ressources locales, à commencer par les ressources humaines, associées à la population qui permet de formuler des réponses aux besoins de la communauté. (Aydalot, 1984). Le SPAC, en cherchant à outiller et mettre en valeur les ressources humaines de la commune, se révèle un pas vers la réalisation progressive du développement local.

En ce qui concerne le développement de la filière tomate, elle constitue aussi une initiative et un projet du maire de la commune. Mais à l'analyse, cette stratégie symbolise la complexité des relations synergiques qui se tissent entre les acteurs publics et les autres acteurs non-étatiques impliqués dans cette démarche du développement local. La relation entre les acteurs publics de la commune et les autres acteurs non-étatiques n'est pas une relation conventionnelle de complémentarité dans laquelle le public apporte sa part alors que les autres parties prenantes du privé apportent la leur. Ici il s'agit des relations synergiques, "enracinées" qui relient les acteurs publics aux acteurs non-publiques pour boucher le fossé public-privé. (Evans, 1996)

Le deuxième point de convergence qui relie les trois stratégies, réside dans leur dimension de projet. Ces trois stratégies sont des projets miroirs de la commune. La première, l'Opération tomate, est un projet de valorisation des ressources fiscales locales. En effet, la décentralisation a amené toute une panoplie des responsabilités sans transférer des ressources équivalentes. À l'échelle locale, les acteurs organisent leur fiscalité et se donnent des instruments appropriés qui leur permettent de remplir leur rôle de développeur.

Dans la même veine, le SPAC et le développement de la filière tomate, représentent également des projets communaux de valorisation des ressources; mais il s'agit dans le

premier cas des ressources humaines, mieux de la qualité de ces ressources et dans le deuxième cas, des ressources naturelles locales.

Quant au projet de développement de la filière tomate, on peut dire qu'il tente d'accomplir, même si le contexte est différent, la troisième dimension du "développement économique communautaire". (Comeau et Favreau, 1999) En effet, la valorisation des ressources naturelles locales se fait dans une approche de partenariat public-privé avec des acteurs locaux. Et comme projet, le développement de la filière tomate semble remplir "la dimension communautaire" que l'on trouve dans le "développement économique communautaire" en ce sens qu'il part des besoins de la communauté des producteurs et notamment, organiser la filière tomate; et revient aux besoins de la même communauté laquelle envisage aussi les activités transformatrices.

8.1.4 Trois outils de développement interpellant la nouvelle gestion publique (NGP)

Interpellant la nouvelle gestion publique / nouveau management public (NGP / NMP), l'Opération marbre, le SPAC et le développement de la filière tomate paraissent toutes les trois en quête de performance. Par cette dernière, on entend la réalisation des objectifs et l'atteinte des résultats. C'est le premier point de convergence entre les trois stratégies.

En effet, avec l'Opération Marbre, qualifié par les acteurs publics de la commune de "système de cueillette des recettes sans faille", l'enjeu est le captage des taxes locales sur les routes, les gares et les marchés de la commune. L'astuce consiste à appliquer le principe de l'utilisateur-payeur. Le but : faire payer ceux qui exercent des activités lucratives sur l'étendue de la commune; ces derniers ont à assumer les coûts liés à

l'utilisation des routes, des gares, des marchés publics et d'autres infrastructures publiques. C'est la voie pour diminuer la faiblesse du niveau des recettes publiques. Mais fondamentalement, l'Opération Marbre permet à la commune de renforcer son autonomie financière et ceci justifie la quête de la performance. De plus, cette stratégie constitue un moyen de faire face aux contraintes budgétaires. En effet comme collectivité locale, la commune doit fournir des services à la population, répondre à ses besoins avec le peu des ressources à sa disposition; il lui faut de meilleurs résultats. (OCDE, 2004)

Dans le même registre, la recherche de la performance caractérise le SPAC. En effet, le système de performance de l'administration communale de Klouékanmè est considéré par ses promoteurs comme un instrument de gestion qui permet de suivre le travail des ressources humaines de la commune. Toute la rhétorique communale en faveur de l'adoption de la gestion axée sur les résultats abonde dans ce sens. Les résultats sont à prendre comme la réalisation des objectifs assignés à tout agent de la commune dans l'exercice de ses fonctions. Dans ces deux cas (l'Opération Marbre et le SPAC), le secteur public adapte ainsi les règles du secteur privé et se préoccupe du rendement de ses processus. Le SPAC en particulier met la commune en interaction avec les partenaires de la coopération internationale. On connaît la logique de ces agences de développement international. Selon ces agences, « les pratiques de gestion efficaces jouent un rôle essentiel dans la création de conditions favorables aux investisseurs étrangers. » (Samaratunge et al., 2008, p. 29)

La recherche de la performance est aussi recherchée dans le cadre du développement de la filière tomate mais avec ses propres caractéristiques. Les acteurs publics de la commune de Klouékanmè semblent soutenir de manière proactive les producteurs locaux de leur territoire. On s'en aperçoit à partir de leurs actions entreprises dans le cadre de la stratégie de développement de la filière tomate : réflexions faites de concert

avec l'Union communale des producteurs (UPC), recherche de financement auprès des bailleurs de fonds internationaux et organisation des sessions de formation ad hoc pour soutenir producteurs locaux qui prennent des risques. L'idée de tout ce dispositif mis en place par les élus de Klouékanmè est de multiplier les opportunités de création de richesses en intervenant en amont, et donc avant d'appliquer les taxes à la fin du processus.

Ceci dit, dans le cadre de la stratégie de développement de la filière tomate, les actions menées par les acteurs publics de la commune semblent poursuivre un objectif qui différencie cette stratégie des deux autres : la complexification de la gouvernance locale avec la "création de la valeur publique". (Moore, 1994) Théoriquement, celle-ci se réalise lorsqu'en plus d'atteindre les objectifs de performance, les acteurs publics gèrent des réseaux, créent et maintiennent la confiance des partenaires, répondent aux préférences collectives de citoyens et de clients. (O'Flynn, 2007)

8.1.5 Trois stratégies, produits du leadership administratif de Klouékanmè : la vision et l'influence du maire de Klouékanmè

Prises ensemble comme un tout, les trois stratégies communales de Klouékanmè traduisent la vision et dégagent l'influence du maire de la commune. Examinons ici comment ces deux éléments convergent dans les trois stratégies individuellement.

Considérons le cas de l'Opération Marbre, la vision du maire se dessine à travers le choix même de l'instrument de captage des recettes fiscales locales. Le maire se concentre sur le présent et regarde l'autonomie financière de la commune à court terme; il s'interroge sur les procédures en usage et opte pour un changement susceptible d'affecter de manière significative la collecte des taxes et le travail des collecteurs eux-mêmes. On peut déceler les traits d'un leader dans ce contexte. Théoriquement, « les

leaders sont tournés vers l'avenir, sont engagés dans une vision et tiennent compte, dans leur vision, de l'environnement social au sens large. » (Kits de Vries, 2006, p. 220-221)

Ceci dit en matière d'influence, le maire se présente comme, - et aux yeux de la plupart des acteurs publics de la commune, il semble l'être -, le premier collecteur des taxes. Sa personne pèse sur le déroulement du processus. Il a ainsi convaincu les élus du conseil communal, de porter eux aussi cette casquette de ''premiers agents collecteurs'' des taxes. Le leadership exprimé dans ce cas est un processus de persuasion piloté par le maire. Le contexte de Klouékanmè détermine probablement ce leadership ainsi que les moyens dont le maire se sert pour coordonner l'Opération Marbre. En principe, le leadership n'est possible que si un objectif commun permet d'orienter le processus d'influence. » (Lainey, 2008, p. 16)

Prenons le cas du système de performance de l'administration communale (SPAC), il traduit la vision du maire, celle de soutenir les ressources humaines de la commune au point de vue logistique, d'optimiser leur travail au quotidien en leur fournissant un cadre de référence qu'ils ont eux-mêmes approuvé au préalable. Ainsi grâce à la déclinaison de cette vision, il se construit un processus de soutien et d'encouragement des agents communaux qui produit des résultats.

Au point de vue influence, le maire réussit à impacter les processus. En effet, il joue comme gestionnaire, un premier rôle en matière de changement organisationnel et tente d'exercer ce que l'on attend des élus gestionnaires à l'échelle locale : innover les processus de gestion. (Maltais et al., 2007) De plus, pour avoir de l'influence, il est nécessaire de comprendre l'environnement, penser et agir de façon stratégique. C'est ce qui semble avoir lieu dans le contexte de Klouékanmè.

En ce qui concerne le développement de la filière tomate à Klouékanmè, la vision du maire s'exprime par sa volonté d'aligner le projet de développement de la commune sur son environnement. En fait, la vision du maire se démontre à travers tout une série des choix mis en branle : le choix du type de développement, le choix des partenaires de la coopération bilatérale qui ont des ressources pour mener à bien le projet et le choix du partenariat avec les acteurs du terrain notamment, l'Union communale des producteurs et enfin, son insistance sur l'exploitation des ressources du territoire. Toutes ces actions configurent les fonctions de son leadership. On peut dire que ces actions correspondent aux fonctions qu'un leader dans une communauté locale assume selon (Prévost, 1998), même si le contexte de son étude n'est pas similaire au contexte africain. Parmi ces fonctions, citons : « mobiliser la population, inspirer une vision, donner un sens aux événements, instaurer un climat et des modes de fonctionnement [...] ». » (*Ibidem*, 1998, p. 290)

8.2 Trois stratégies en fonction de nos questions et hypothèses de recherche

L'analyse de trois stratégies mises en œuvre par la commune de Klouékanmè nous a révélé que celles-ci répondent à nos questions de recherche et confirment nos hypothèses de recherche à des degrés divers.

8.2.1 Synthèse des réponses à nos questions spécifiques et hypothèses de recherche

Il importe de rappeler de prime abord, le contenu de notre question centrale de recherche posée au chapitre 1 : *Dans un contexte de décentralisation où les ressources sont limitées, comment une municipalité ouest-africaine de taille moyenne, peut-elle jouer un rôle d'acteur du développement local ?* Afin de clarifier cette question principale de recherche, trois questions spécifiques de recherche et trois réponses provisoires ont été formulées au chapitre 2.

La première question spécifique est la suivante: dans quelle mesure la réforme institutionnelle de décentralisation offre-t-elle aux municipalités une opportunité et les moyens d’agir sur le développement local ? À cette question correspond notre première hypothèse qui est la suivante : la décentralisation permet aux municipalités d’une part, d’acquérir de nouvelles compétences et d’autre part, de rechercher d’autres capacités d’action notamment la capacité d’entrer en relation avec des partenaires non-étatiques extérieurs et la capacité de négocier des mandats ad hoc pour les agents des services déconcentrés de l’État qui, actuellement assument des fonctions au niveau des municipalités. Voyons comment les trois stratégies communales répondent à cette première question spécifique et confirment ou non l’hypothèse avancée ci-dessus.

L’analyse des toutes les trois stratégies communales montre que celles-ci sont toutes des conséquences directes des compétences acquises par la commune à travers la réforme institutionnelle de décentralisation. Toutes les trois stratégies prennent racine dans les textes de lois. Ceux-ci permettent aux collectivités territoriales d’utiliser leurs nouvelles compétences, de multiplier des nouvelles capacités d’action et notamment de s’associer à des partenaires non-étatiques pour développer leurs territoires. La commune de Klouékanmè a mis à profit ces nouveaux moyens d’action pour revoir ses processus de captage de ressources financières, réformer son appareil administratif et se doter d’une stratégie de développement agricole, valorisant ainsi les ressources endogènes. Mais, contrairement à notre hypothèse de départ, la commune, en déclinant ces trois stratégies, n’a pas offert des contrats ad hoc aux agents des services déconcentrés de l’État. Ces derniers remplissent leur fonction sur le territoire de la commune et s’impliquent dans les stratégies à la demande expresse des acteurs publics de la commune et donc au cas par cas. Quoi qu’il en soit, l’analyse de l’action collective menée permet de soutenir que la première hypothèse est à moitié vérifiée.

La deuxième question spécifique se libelle ainsi : comment les municipalités peuvent-elles assumer ces nouvelles compétences pour favoriser leur développement local ? La seconde hypothèse y répond en avançant ceci : les municipalités assument leurs nouvelles compétences pour favoriser le développement de leurs communes, en rationalisant leurs processus administratifs, s'inspirant ainsi de la NGP et, en s'associant à d'autres acteurs dans un processus de gouvernance. L'examen de la stratégie d'accumulation des ressources endogènes, du SPAC et de la stratégie de développement de la filière tomate nous apprend que ces trois dispositifs suivent la même trame dans leur mise en œuvre respective : les acteurs publics de la commune s'unissent aux acteurs qui ont des ressources, à ceux du monde associatif et communautaire, construisent des réseaux d'acteurs pour favoriser le développement de leur municipalité. De plus, les élus et gestionnaires publics, portant de nouveaux habits d'entrepreneur, mènent des réformes locales et changent leurs façons de considérer les activités économiques de leur territoire. Celles-ci sont censées créer de la richesse, de là l'idée de rechercher la performance. Partant de l'articulation de cette action publique communale, il y a lieu de soutenir que la deuxième hypothèse est intégralement vérifiée.

La troisième et dernière question spécifique se lit ainsi : : comment les municipalités assurent-elles la mobilisation des acteurs et des ressources pour réaliser le développement local? La troisième hypothèse répond à cette dernière question : les municipalités assurent la mobilisation aussi bien des acteurs que des ressources dont elles ont besoin pour le développement local, en assumant leur leadership dans la coordination des acteurs et dans la vision du développement local. Cette hypothèse est validée par toutes les trois stratégies communales de Klouékanmè. En effet, le maire, en lançant successivement l'Opération Marbre, le SPAC et le développement de la filière tomate, assume son leadership : il spécifie les responsabilités et le rôle de chaque groupe d'acteurs, fait le choix du type d'acteurs à impliquer dans l'action publique, et

enfin, se dote d'une vision de développement axé sur le potentiel naturel et agricole du territoire. À cet égard, la troisième hypothèse avancée au début de cette thèse est intégralement validée.

CONCLUSION

Ce chapitre nous a permis de mener une analyse comparative de trois stratégies développées par la commune de Klouékanmè et de faire ressortir des similarités et des différences par rapport à nos cinq concepts. Il nous a également permis d'examiner nos résultats en fonction de nos questions spécifiques et hypothèses de recherche.

Par rapport à la décentralisation, à la gouvernance locale et au développement local, les trois stratégies (l'Opération Marbre, le SPAC et le développement de la filière tomate) présentent des ressemblances : elles sont toutes les trois des résultantes des textes officiels, elles sont mises en œuvre avec l'apport des acteurs non-étatiques et enfin, elles s'articulent toutes dans un environnement multi-acteurs et valorisent les ressources locales. On peut toutefois relever quelques différences et notamment, deux d'entre elles, l'Opération Marbre et le développement de la filière tomate, acceptent l'usage du binôme "formel-informel" comme mode de collaboration entre acteurs.

Lorsqu'on rapproche ces trois stratégies de la nouvelle gestion publique / nouveau management public, on s'aperçoit que la commune, portant des habits d'entrepreneur privé, recherche la performance de ses processus administratifs ainsi que celle des activités économiques de son territoire. Enfin, ces stratégies sont mises sur pied dans une période courte entre 2004 et 2006; elles ont toutes les trois un peu plus d'une décennie de pratique comme stratégies communales. Ceci démontre un sens de

leadership administratif qui s'exerce et qui rend les acteurs locaux, des acteurs proactifs, capables d'imaginer le futur de leur territoire.

Enfin, par rapport à nos questions spécifiques et hypothèses de recherche, l'analyse de ces trois stratégies communales valide toutes les trois hypothèses avancées au début de notre recherche. Cependant, ce sont les processus qui sont validés et non la performance de ces trois dispositifs de développement communal.

En effet, s'agissant de l'Opération Marbre, les acteurs publics de la commune soutiennent que ce dispositif a eu un impact positif sur le niveau des recettes. Mais, cette information date de la première année de mise en œuvre de la stratégie. L'étude de rendement du dispositif n'a pas été continue pour que l'on se positionne sur sa performance. Similairement, le SPAC n'a été évalué qu'une seule fois en 2006. Sans évaluation systématique, il est difficile d'aborder la question de l'atteinte des résultats. Enfin, en ce qui concerne le développement de la filière tomate, la commune n'a procédé à aucune étude de son efficacité comme stratégie de développement. Ceci dit, l'examen de la performance de ces stratégies n'est pas l'objet de notre travail de recherche.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Depuis la fin de la guerre froide dans les années 1990, la plupart des pays en Afrique subsaharienne ont mis fin aux dictatures civiles et militaires, organisé des assises nationales appelées conférences nationales souveraines, élaboré de nouvelles constitutions ou amendé de manière significative les existantes et amorcé un processus de démocratisation. La décentralisation est inscrite dans les lois fondamentales d'un grand nombre de ces pays. Il s'agit d'une réforme majeure qui a caractérisé la sphère publique dans cette région du monde.

Au Bénin comme ailleurs en Afrique subsaharienne, la décentralisation a suscité beaucoup d'espoir. En réalité, on s'aperçoit que la réforme transfère des compétences et responsabilités aux communes (collectivités territoriales) sans pour autant transférer des ressources équivalentes. Le défi pour ces nouvelles instances à l'échelle locale est de rassembler des moyens afin d'assumer leurs nouvelles responsabilités. Notre question de recherche principale fait écho de la situation que connaissent les villes moyennes en Afrique subsaharienne : comment dans un contexte de décentralisation où les ressources sont limitées, une municipalité ouest-africaine de taille moyenne peut-elle jouer son rôle d'acteur du développement local?

Afin de clarifier la question principale ci-dessus, nous avons posé trois questions spécifiques de recherche. Dans quelle mesure la décentralisation offre-t-elle à la commune de Klouékanmè une opportunité et les moyens d'agir sur le développement local? Comment Klouékanmè assume-t-elle les nouvelles compétences pour favoriser le développement de son territoire? Comment cette commune de Klouékanmè assure-t-elle la mobilisation aussi bien des acteurs que des ressources dont elle a besoin pour le développement local?

Notre méthodologie repose sur une étude de cas, celui de la commune de Klouékanmè, une ville moyenne du Bénin. Nous cherchons à décortiquer la gouvernance qu'installe cette commune dans un environnement général où l'État béninois décentralise certaines de ses responsabilités et où cette commune s'associe à d'autres acteurs pour mener des politiques locales axées sur les besoins de sa population.

Nous avons conduit 21 entretiens semi-dirigés avec des représentants des acteurs qui se sont impliqués depuis plus d'une décennie dans les politiques communales de Klouékanmè. La plupart de nos données proviennent de ces entretiens. Mais ceux-ci sont complétés par des données provenant des documents officiels de la commune, ceux du gouvernement central, ceux tirés des journaux locaux ainsi que des publications de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB).

Rares sont les études portant sur la gouvernance des villes moyennes béninoises dans le contexte de décentralisation où les ressources manquent. Nous l'avons mentionné un peu plus haut, notre question de recherche principale reflète cette situation. Les données recueillies à l'occasion de cette étude constituent une contribution substantielle à la recherche urbaine en Afrique subsaharienne. Un autre apport se fait à travers l'élaboration de notre cadre d'analyse axé d'une part, sur trois concepts de base (décentralisation, gouvernance et développement local) et d'autre part, sur deux concepts qui permettent d'interpréter des modalités d'action des municipalités dans leur fonctionnement au quotidien : la nouvelle gestion publique / nouveau management public (NGP / NMP) et le leadership administratif.

Il faut dire que dans la littérature, nombreux sont les cadres analytiques qui étudient séparément soit la décentralisation, soit la gouvernance soit le développement local; le nôtre combine les trois concepts et s'enrichit avec deux autres. Ce cadre nous l'avons utilisé pour lire les processus de la gouvernance locale installée par la commune de

Klouékanmè et ce, à travers les trois stratégies mises en place (la stratégie d'accumulation des ressources endogènes - Opération Marbre -, le système de performance de l'administration communale (SPAC) et la stratégie de développement de la filière tomate.

Force est de constater que le modèle de gouvernance locale de Klouékanmè se complexifie d'une stratégie à l'autre. Avec l'Opération Marbre, la gouvernance locale est entretenue par les acteurs publics de la commune associés à quelques représentants de la société civile sous le leadership administratif du maire. Dans l'élaboration et la mise en œuvre du SPAC, le maire recourt à un bailleur de fonds international. Le dispositif met en présence deux groupes d'acteurs : les acteurs publics de la commune et un acteur de la coopération multilatérale. En revanche, en lançant la politique de développement de la filière tomate, le maire élargit la gouvernance locale, met sur pied des arrangements organisationnels informels et formels et diversifie ainsi le cercle des parties prenantes.

Revenons aux questions et aux hypothèses de recherche présentées au chapitre 2. Dans la première question spécifique, il s'agissait plus précisément de savoir dans quelle mesure la décentralisation offre-t-elle à la commune de Klouékanmè une opportunité et les moyens d'agir sur le développement local? Notre hypothèse avançait alors que : la décentralisation permet à Klouékanmè d'une part, d'acquérir de nouvelles compétences et d'autre part, de rechercher d'autres capacités d'action notamment la capacité d'entrer en relation avec des partenaires non-étatiques extérieurs et la capacité de négocier des mandats ad hoc pour les agents des services déconcentrés de l'État qui, actuellement assument des fonctions sur son territoire. En considérant les résultats fournis par les trois études de cas aux chapitre 5, 6 et 7 et tels que synthétisés au chapitre 8, on peut constater que la première hypothèse est vérifiée en partie.

En effet, dans toutes les trois stratégies analysées, la commune de Klouékanmè utilise ses nouvelles compétences en créant des instruments pour assurer son autonomie financière, étoffer son administration, et concevoir une politique de développement basée sur les ressources naturelles de son territoire. Elle fait usage de ses nouvelles capacités d'action en élargissant progressivement le rayon des acteurs impliqués dans l'action publique communale. Mais, ses rapports avec les agents des services déconcentrés de l'État qui remplissent actuellement des fonctions sur son territoire, ne sont pas contractuels. Ces agents qui dépendent du pouvoir central, assistent simplement la commune sur le plan technique et interviennent dans les domaines où celle-ci manque d'expertise.

La deuxième question spécifique de recherche se lisait ainsi: comment la commune de Klouékanmè peut-elle assumer ses nouvelles compétences pour favoriser le développement local? Et l'hypothèse posait que : Klouékanmè assume ses nouvelles compétences pour favoriser le développement de son territoire, en rationalisant ses processus administratifs, s'inspirant ainsi de la NGP et, en s'associant à d'autres acteurs dans un processus de gouvernance. L'analyse de toutes les trois stratégies de Klouékanmè permet de confirmer intégralement cette hypothèse.

En effet, la commune de Klouékanmè qui a déjà rationalisé son appareil administratif en adoptant des principes de la nouvelle gestion publique, en donnant des objectifs à ses agents et en faisant de la gestion axée sur les résultats, s'associe à d'autres acteurs pour produire ses planifications communales et lancer des politiques communales. À propos, on s'aperçoit même que s'agissant de la stratégie de développement de la filière tomate, Klouékanmè va loin et ce, en recherchant en plus de la performance, la création de la "valeur publique". À cet effet, elle tente d'évoluer vers une gouvernance en réseau : elle multiplie des interactions avec différents acteurs; crée des réseaux

d'acteurs autour du projet; discute des préférences des groupes d'acteurs et installe un climat de confiance et de respect.

En ce qui concerne, la troisième question spécifique, elle se libellait comme suit : comment Klouékanmè assure -t-elle la mobilisation des acteurs et des ressources pour réaliser le développement local? Et l'hypothèse suivante y répondait : Klouékanmè assure la mobilisation aussi bien des acteurs que des ressources dont elle a besoin pour le développement local, en assumant son leadership dans la coordination des acteurs et dans la vision du développement local. Dans ce cas aussi, l'analyse de toutes les trois stratégies mises en œuvre par la commune permet de soutenir que cette dernière hypothèse est confirmée.

Klouékanmè à travers les trois stratégies mises en œuvre, a fait montre de son leadership administratif dans la coordination des acteurs avec lesquels elle travaille. Ainsi, dans le cadre de l'Opération Marbre, elle a ciblé quelques représentants de la société civile auxquels elle a attribué des rôles spécifiques. Dans le SPAC, elle s'est associée juste à un bailleur de fonds international pour son expertise en gestion des ressources humaines et en changement organisationnel. Cet acteur s'est impliqué dans le SPAC par rapport à ces deux dimensions. Dans le développement de la filière tomate, la commune de Klouékanmè a multiplié le nombre des parties prenantes, citons : les bailleurs de fonds internationaux, détenteurs des capitaux; l'Union communale des producteurs (UCP) laquelle a de l'influence sur les producteurs; la société civile qui a des racines tant dans les arrondissements que dans les villages / quartiers; les acteurs privés, producteurs de la tomate et les acteurs communautaires, proches de la population à la base. Quant au choix de la filière tomate, la commune en a exprimé la vision et le consensus s'est fait tant à l'interne avec les acteurs publics de la commune qu'à l'externe avec les autres parties prenantes.

Mais en dépit de ces résultats positifs dans la mesure où, *in fine*, ils valident les hypothèses retenues à des degrés divers, il nous semble qu'il y a lieu de revenir sur notre cadre d'analyse. Deux concepts en particulier doivent être revus en ce qui a trait à leur compréhension par les acteurs : le concept de décentralisation et celui de développement local. Les questions sur le concept de décentralisation sont apparues difficiles pour un certain nombre d'interviewés lors de nos entretiens semi-dirigés. Le concept semble comporter de la confusion : il est perçu simplement comme un système de gouvernement et non comme processus. Les gens font la litanie des compétences transférées par le pouvoir central; les compétences que la commune acquiert par négociation ne leur viennent pas à l'esprit; celles-ci ne sont pas dues à la réforme, mais aux capacités personnelles du négociateur.

En ce qui concerne le concept de développement local, les gens préfèrent que l'on parle du développement communal dans la mesure où le document qui fait état de la planification de Klouékanmè en matière de développement est appelé plan communal de développement (PCD). Aux yeux de la plupart, le concept de développement local est lié à une démarche administrative. Il ne comprend pas le projet du secteur privé ou même du secteur associatif.

Cela dit, l'absence d'autres études sur les villes moyennes du département qui en compte six au total, constitue une limite de notre recherche. Il est difficile de procéder à une quelconque comparaison pour évaluer les capacités d'action offertes par la décentralisation à toutes ces villes moyennes.

Cependant, le cadre analytique esquissé pour cette recherche ne manque pas de robustesse. Sur le plan théorique, le concept de nouvelle gestion publique / nouveau management public couplé avec celui de leadership administratif et combiné avec le trio décentralisation, gouvernance et développement local constituent un cadre

conceptuel novateur compte tenu qu'il permet d'éclairer la réalité du fonctionnement de la plupart des communes. Ces communes gèrent leurs administrations dans un contexte particulier de décentralisation; elles ont besoin d'installer une sorte de gouvernance locale car les ressources manquent ou ne suffisent pas pour leur permettre de jouer leur rôle de développeur. Ces communes ont besoin de travailler au développement de leur territoire, c'est l'une de leurs responsabilités comme collectivité territoriale. Elles peuvent difficilement se contenter de continuer à fonctionner comme à l'époque de la sous-préfecture sans modifier leurs processus administratifs; on leur demande de produire des résultats, d'être performant. Enfin, il faut du leadership pour faire des choix et mener les hommes et les femmes qui, désormais sont appelés à être des acteurs du développement de leur territoire.

Quoi qu'il en soit, à travers les résultats qui sortent de l'analyse de trois stratégies de la commune de Klouékanmè, notre thèse a tenté de montrer que la décentralisation a du potentiel et que celui-ci n'est probablement pas encore mis à profit par la plupart des communes béninoises. Certes, le Bénin n'est pas le seul, un grand nombre de pays subsahariens ont introduit des réformes de décentralisation sans s'assurer des ressources équivalentes à l'échelle réceptrice de nouvelles responsabilités. Mais, fondamentalement, ces réformes regorgent de capacités d'action non encore suffisamment exploitées. Dit autrement, il y a des conditions à l'utilisation de ce potentiel. Les acteurs en charge de la réforme à l'échelle locale doivent être proactifs et disposer des ressources humaines compétentes. De plus, ces acteurs doivent avoir la capacité d'envisager la diversification des ressources et de négocier avec d'autres acteurs.

Somme toute, sans nier la difficulté de traiter d'un sujet qui est absent dans les écrits scientifiques en Afrique subsaharienne et en particulier au Bénin, notre thèse tire sa pertinence dans sa contribution à la recherche urbaine de cette région. En effet, sur le

plan des connaissances, notre thèse apporte une information pointue sur les capacités d'action qu'offre la décentralisation aux instances publiques infranationales et en l'occurrence, les villes de taille moyenne et ce, en examinant comment s'articulent la décentralisation, la gouvernance et le développement communal à l'échelle locale. Ainsi, sur le plan empirique, notre étude constitue, en études urbaines africaines, un cas d'analyse d'une ville de taille moyenne en lien avec la réforme de l'administration publique béninoise.

Sur le plan méthodologique, comme étude de cas, sa pertinence tient aussi à sa transférabilité. Il s'agit de l'application éventuelle de nos résultats à d'autres contextes. Théoriquement, cette "transférabilité analytique des résultats" dépend des similitudes entre le contexte du départ et le contexte d'arrivée. Nous avons suffisamment décrit le contexte de Klouékanmè pour rendre judicieux les jugements de similarité. (Lincoln et Guba, 1985). Ce qui semble transférable, c'est le fait que des communes en Afrique subsaharienne et en particulier en Afrique de l'Ouest francophone, prennent des initiatives en matière de développement territorial et innove des aspects de leur fonctionnement bureaucratique. Ce qui peut également servir dans d'autres contextes, il s'agit ici de la "transférabilité procédurale", c'est le fait que l'État et les bailleurs de fonds internationaux conçoivent des mécanismes d'intervention ad hoc à l'attention des communes. Sur le plan sociétal, notre thèse en tentant de fournir une meilleure compréhension de la manière dont on peut réunir des ressources et mener des actions collectives à l'échelle locale, contribue à tirer des enseignements en matière d'action publique lesquels pourraient être intéressants pour d'autres communes. En termes des suites possibles à notre recherche, nous espérons que cette étude - qui se situe dans le prolongement des études sur les villes africaines au Sud du Sahara-, suscite de nouvelles études sur les villes de taille moyenne, comme entités décentralisées, sous le double angle de la gouvernance urbaine et de développement territoriale.

ANNEXE 1 : GUIDE D'ENTRETIEN

ACTEURS PUBLICS LOCAUX ET ACTEURS DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES COMMUNES DU BÉNIN (ANCB)	
THÈME (I)	RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE DÉCENTRALISATION
<u>QUESTION PRINCIPALE</u>	<i>POUVEZ-VOUS ME RAPPELER ENCORE VOTRE FONCTION ? ET CE DEPUIS COMBIEN DE TEMPS</i>
<i>Questions complémentaires, Questions de Relance et Questions de clarification</i>	<i>Klouékanmè est depuis 2003 une collectivité publique décentralisée avec un conseil municipal élu, quels ont été les grands apports de la décentralisation ? ou Quels sont les nouvelles compétences qui ont été attribuées à la commune ?</i> <i>• Quelles sont les compétences ou responsabilités que vous avez négociées ou récupérées par négociation ?</i> <i>• Est-ce que les négociations se sont passées en harmonie ? Y'a-t-il eu des difficultés ?</i> <i>• Est-ce qu'il y a suffisamment des ressources ajustées à ces compétences ?</i> <i>• Pouvez-vous me donner des exemples prouvant qu'il n'y a pas assez des ressources ?</i> <i>• Est-ce que les ressources ont-été décentralisées ou faut-il négocier à chaque fois avec des ministères sectoriels ?</i> <i>• Actuellement, avec quel type d'acteurs vous travaillez dans le cadre de la décentralisation ?</i>

ACTEURS PUBLICS LOCAUX ET ACTEURS DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES COMMUNES DU BÉNIN (ANCB)	
THÈME (II)	<i>COLLABORATION ENTRE ACTEURS / DÉVELOPPEMENT LOCAL ET NOUVELLE GESTION PUBLIQUE (NMP)</i>
<i>Question principale en lien avec le développement de la filière tomate</i>	<i>Avec quels acteurs avez-vous collaboré dans le cadre du développement de la filière « tomate » ?</i>
Questions complémentaires	• <i>Pouvez-vous me dire quel a été votre propre rôle en lien avec le projet de développement de la filière «tomate» ?</i> • <i>Est-ce que ce rôle est relié à de nouvelles compétences issues de la décentralisation ?</i> • <i>Quelles ressources avez-vous investies dans ce projet ? D'où proviennent-elles ?</i> • <i>Avez-vous eu des difficultés, des conflits ou des controverses dans vos rapports avec les autres acteurs ?</i> • <i>Quel rôle les autres acteurs ont joué dans ce projet en termes de responsabilités et des ressources ?</i>
<i>Question principale en lien avec l'accumulation des ressources endogènes et leur réinvestissement dans les infrastructures</i>	<i>Avec qui êtes-vous entrés en collaboration dans le cadre de la stratégie « marbre », initiative qui vous a permis de récolter les ressources endogènes et de les réinvestir dans les infrastructures marchandes de la commune ?</i>

Questions complémentaires	• <i>Quel a été votre propre rôle en lien avec l'initiative d'accumulation des ressources locales et leur réinvestissement dans les infrastructures marchandes ?</i> • <i>Est-ce que ce rôle est relié à de nouvelles compétences issues de la décentralisation ?</i> • <i>Quelles ressources avez-vous investies dans ce projet ? D'où proviennent-elles ?</i> • <i>Avez-vous eu des difficultés, des conflits ou des controverses dans vos rapports avec les autres acteurs ?</i> • <i>Quel rôle les autres acteurs ont joué dans ce projet en termes de responsabilité et des ressources ?</i>
---------------------------	---

ACTEURS PUBLICS LOCAUX ET ACTEURS DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES COMMUNES DU BÉNIN (ANCB)	
THÈME (III)	LE LEADERSHIP ADMINISTRATIF
Question principale en lien avec le développement de la filière tomate	<i>Pour vous, c'est quoi le leadership ?</i>
Questions complémentaires	• <i>Qui a assumé le leadership dans le projet de développement de la « filière tomate » ?</i> • <i>Dans quelle mesure la municipalité de Klouékanmè a fait preuve de leadership dans la promotion et le développement de la filière « tomate » ?</i> • <i>Ce leadership a-t-il un lien avec de nouvelles compétences issues de la décentralisation ?</i> • <i>La vision affichée par la commune de Klouékanmè est-elle partagée par tous les acteurs concernés ?</i> • <i>Comment a-t-elle été diffusée ?</i> • <i>Cette vision était-elle accompagnée de nouvelles ressources investies dans ce projet ?</i> • <i>Si oui, d'où provenaient ces ressources ?</i>

	• <i>Cette vision a-t-elle dégagée un consensus ? a-t-il fallu des arbitrages ou de compromis ?</i> • <i>Comment cette vision a influencé les autres acteurs ?</i> • <i>Quelles sont les valeurs mises en avant ? D'où émergent-elles ? Sont-elles partagées par tous les acteurs concernés</i>
Question principale en lien avec la collecte des ressources endogènes et leur réinvestissement dans les infrastructures	<i>Dans quelle mesure la municipalité a exercé son leadership dans le lancement de « l'opération marbre » et le réinvestissement de des ressources endogènes dans les infrastructures marchandes ?</i>
Questions complémentaires	• <i>Ce leadership a-t-il un lien avec de nouvelles compétences issues de la décentralisation ?</i> • <i>La vision affichée par la commune de Klouékanmè est-elle partagée par tous les acteurs concernés ?</i> • <i>Comment a-t-elle été diffusée ?</i> • <i>Cette vision était-elle accompagnée de nouvelles ressources investies dans ce projet ?</i> • <i>Si oui, d'où provenaient ces ressources ?</i> • <i>Cette vision a-t-elle dégagé un consensus ? a-t-il fallu des arbitrages ou de compromis ?</i> • <i>Comment cette vision a influencé les autres acteurs ?</i> • <i>Quelles sont les valeurs qui sont mises en avant ? D'où émergent-elles ? Sont-elles partagées par tous les acteurs concernés ?</i>

ACTEURS PRIVÉS LOCAUX ET ACTEURS LOCAUX DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	
THÈME (I)	RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE DÉCENTRALISATION
Entrée en matière	<i>Pouvez-vous me rappeler vos fonctions et depuis combien de temps vous les assumez ?</i>

Question principale	<i>Comment la réforme institutionnelle de décentralisation vous a affectés comme acteur ? Est-ce que cette réforme a joué un rôle sur vos activités?</i>
Questions complémentaires Questions de clarification	• <i>D'après votre expérience, est-ce que la décentralisation vous a apporté de nouveaux interlocuteurs ? De nouveaux services ?</i> • <i>Selon vous, cette réforme a-t-elle amené des ressources et de nouveaux pouvoirs à l'échelle locale ?</i>

ACTEURS PRIVÉS LOCAUX ET ACTEURS LOCAUX DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	
THÈMES (II)	<i>COLLABORATION ENTRE ACTEURS / DÉVELOPPEMENT LOCAL / NOUVELLE GESTION PUBLIQUE (NMP)</i>
Question principale en lien avec le développement de la filière tomate	<i>Comment se sont partagées les responsabilités entre acteurs en lien avec le projet de développement de la filière « tomate » à Klouékanmè ?</i>
Questions complémentaires	• <i>Quelles ont été les responsabilités de chacun des acteurs dans ce projet ?</i> • <i>Quelles ressources chacun des acteurs a-t-il investies dans ce projet ?</i> • <i>Quel rôle votre organisme a-t-il joué dans ce projet ?</i> • <i>Quels ont été les intérêts de différents acteurs, y compris vous-mêmes dans le cadre de ce projet?</i> • <i>Comment ont-été vos rapports les uns aux autres dans le cadre de ce projet?</i> (SI NON, DEMANDER LE RÔLE, LES RESPONSABILITÉS ET LES RESSOURCES DE LA MUNICIPALITÉ) • <i>Quel a été le rôle de la municipalité dans ce projet ?</i> • <i>Quelles ont été ses responsabilités ?</i> • <i>Quelles ressources a-t-elle apporté à ce projet ?</i>
Question principale en lien avec la collecte des ressources endogènes et leur réinvestissement dans les infrastructures	<i>Comment se sont partagées les responsabilités en lien avec le processus d'accumulation des ressources endogènes et leur affectation au développement des infrastructures marchandes sur le territoire de la commune ?</i>

Questions complémentaires	• <i>Quelles ont été les responsabilités de chacun des acteurs dans ce projet ?</i> • <i>Quelles ressources chacun des acteurs a-t-il investies dans ce projet ?</i> • <i>Quel rôle votre organisme a-t-il joué dans ce projet ?</i> • <i>Quels ont été les intérêts de différents acteurs, y compris vous-mêmes dans le cadre de ce projet?</i> • <i>Comment ont-été vos rapports les uns aux autres dans le cadre du projet d'accumulation des ressources locales et leur réinvestissement dans les infrastructures marchandes?</i> <i>(SI NON, DEMANDER LE RÔLE, LES RESPONSABILITÉS ET LES RESSOURCES DE LA MUNICIPALITÉ)</i> • <i>Quel a été le rôle de la municipalité dans ce projet ?</i> • <i>Quelles ont été ses responsabilités ?</i> • <i>Quelles ressources a-t-elle apporté à ce projet ?</i>
----------------------------------	--

ACTEURS PRIVÉS LOCAUX ET ACTEURS LOCAUX DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	
THÈME (III)	LEADERSHIP ADMINISTRATIF
Question principale en lien avec le développement de la filière tomate	Pour vous, le leadership c'est quoi ?
Questions complémentaires	• Qui a assumé le leadership dans le cadre du projet de développement de la filière tomate à Klouékanmè ? (SI LA RÉPONSE EST LA MUNICIPALITÉ, PASSEZ DIRECTEMENT À LA QUESTION 4, SI NON ALLER À LA QUESTION 3) • Quelle vision ? Quelle valeur ? Quelle adhésion ? Quelles ressources accompagnent cette vision ? Quel impact sur l'action des acteurs ? • Selon vous, dans quelle mesure la mairie de Klouékanmè a exercé son leadership par rapport au développement de la filière « tomate » ? • Quelle vision la commune de Klouékanmè a-t-elle projetée dans ce projet ? • Quelles sont les valeurs qui ont été mises en avant dans ce projet ? • Partagez-vous ces valeurs ? • Y-a-t-il eu des tensions, des tiraillements ou des oppositions autour de cette vision et de ces valeurs ?
Question principale en lien avec la collecte des ressources locales et leur réinvestissement dans les infrastructures	D'après vous, comment la mairie de Klouékanmè a assumé son leadership en lien avec l'accumulation des ressources locales et leur réinvestissement au développement des infrastructures ?

Questions complémentaires	• Quelle vision la commune de Klouékanmè a-t-elle projetée dans ce projet ? • Quelles ressources a-t-elle investies en lien avec cette vision ? • Quelles sont les valeurs qui ont été mises en avant dans ce projet ? • Partagez-vous ces valeurs ? • Y-a-t-il eu des tensions, des tiraillements ou des oppositions autour de cette vision et de ces valeurs ? • Quel impact ce leadership a eu sur l'action des autres acteurs ?
---------------------------	--

ACTEURS INTERNATIONAUX / BAILLEURS DE FONDS INTERNATIONAUX (COOPÉRATION HOLLANDAISE, COOPÉRATION ALLEMANDE ET COOPÉRATION TECHNIQUE BELGE)	
THÈME (I)	RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE DÉCENTRALISATION
<u>Question principale</u>	<i>Dans quelle mesure la décentralisation a eu d'impact sur votre action au Bénin et, en particulier, à l'échelle de la commune de Klouékanmè ?</i>
Questions complémentaires	• <i>Avec quel acteur avez-vous collaboré dans le cadre de vos activités d'appui à la décentralisation à l'échelle de la commune de Klouékanmè ?</i> • <i>Selon vous, dans quelle mesure les communes au Bénin et en particulier, la commune de Klouékanmè se sont-elles vu offrir de nouvelles compétences et de nouvelles ressources dans le cadre de cette réforme de décentralisation ?</i> • <i>Dans quelle mesure ont-elles négocié de nouvelles responsabilités et de nouvelles ressources ?</i>

ACTEURS INTERNATIONAUX / BAILLEURS DE FONDS INTERNATIONAUX (COOPÉRATION HOLLANDAISE, COOPÉRATION ALLEMANDE ET COOPÉRATION TECHNIQUE BELGE)	
THÈMES (II)	<u>COLLABORATION ENTRE ACTEURS /</u> <u>DÉVELOPPEMENT LOCAL / NOUVELLE GESTION</u> <u>PUBLIQUE (NMP)</u>
Question principale sur le projet de développement de la "filière tomate"	Depuis combien de temps êtes-vous impliqués dans l'action publique de la commune de Klouékanmè ?
Questions complémentaires	• Quelle a été votre rôle en tant qu'acteur international et quel a été le rôle des autres acteurs en lien avec le développement de la filière « tomate » à Klouékanmè ? • Quels ont été les rapports entre les différents acteurs impliqués dans ce projet ? • Quels ont été vos responsabilités ? vos intérêts ? et ceux des autres acteurs dans ce projet ? • Avez-vous eu des divergences ou des convergences dans vos rapports avec les autres acteurs dans le cadre de ce projet ? <i>(SINON DEMANDER LE RÔLE, LES RESPONSABILITÉS DE LA MAIRIE AINSI QUE LES RESSOURCES QU'ELLE A AMENÉES DANS CE PROJET)</i> • <i>Quel a été le rôle de la municipalité dans ce projet ?</i> • <i>Quelles ont été ses responsabilités ?</i> • <i>Quelles ressources a-t-elle apporté à ce projet ? D'où émergent-elles ?</i>
Question principale en lien avec l'accumulation des ressources locales et leur réinvestissement	Quelle a été votre rôle en tant qu'acteur international et quel a été le rôle des autres acteurs en lien avec le réinvestissement par cette municipalité des ressources endogènes dans les infrastructures marchandes ?

Questions complémentaires	• Quels ont été les rapports entre les différents acteurs impliqués dans ce projet? • Quelles ont été vos responsabilités ? Quels ont été vos intérêts ? et ceux des autres acteurs dans ce projet? • Avez-vous eu des divergences ou des convergences dans vos rapports avec les autres acteurs dans le cadre de ce projet ? <i>(SINON DEMANDER LE RÔLE, LES RESPONSABILITÉS DE LA MAIRIE AINSI QUE LES RESSOURCES QU'ELLE A AMENÉES DANS CE PROJET)</i> • <i>Quel a été le rôle de la municipalité dans ce projet ?</i> • <i>Quelles ont été ses responsabilités ?</i> • <i>Quelles ressources a-t-elle apporté à ce projet ? D'où émergent-elles ?</i>
---------------------------	--

ACTEURS INTERNATIONAUX / BAILLEURS DE FONDS INTERNATIONAUX (COOPÉRATION HOLLANDAISE, COOPÉRATION ALLEMANDE ET COOPÉRATION TECHNIQUE BELGE)	
THÈME (III)	LEADERSHIP ADMINISTRATIF
Question principale en lien avec le développement de la "filière tomate"	Pour vous, c'est quoi le leadership ?
Questions complémentaires	• Qui a assumé le leadership du projet de développement de la filière tomate à Klouékanmè ? • Quelle est la vision et quelles sont les valeurs qui ont été adoptées par cette commune ? • Sont-elles partagées par tous ? • Quel impact cette vision et ces valeurs ont eu sur l'action des acteurs ? • D'après vous, y-a-t-il eu consensus autour de ces valeurs ou des rapports de conflits ? <i>(SI LA MUNICIPALITÉ N'EST PAS MENTIONNÉE COMME AYANT ASSUMÉ LE LEADERSHIP DANS</i>

	CE PROJET, SITUER SON RÔLE, SES RESPONSABILITÉS, LES RESSOURCES APPORTÉES) • Comment la municipalité a-t-elle exercé son leadership en lien avec ce projet ? • Quelle est la vision ou quelles sont les valeurs qui ont été mises en avant ? • Quelles sont les ressources qui ont été amenées pour soutenir ce projet ? D'où émergent-elles ?
Question principale en lien avec le projet d'accumulation des ressources endogènes et leur réinvestissement dans les infrastructures	Qui a assumé le leadership du projet d'accumulation des ressources locales et leur réinvestissement dans les infrastructures à Klouékanmè ?
Questions complémentaires	• Quelle est la vision et quelles sont les valeurs qui ont été adoptées par cette commune ? • Sont-elles partagées par tous ? • Quel impact cette vision et ces valeurs ont eu sur l'action des acteurs ? • D'après vous, y-a-t-il eu consensus autour de ces valeurs ou des rapports de conflits ? (SI LA MUNICIPALITÉ N'EST PAS MENTIONNÉE COMME AYANT ASSUMÉ LE LEADERSHIP DANS CE PROJET, SITUER SON RÔLE, SES RESPONSABILITÉS, LES RESSOURCES APPORTÉES) • Comment la municipalité a-t-elle exercé son leadership en lien avec ce projet ? • Quelle est la vision ou quelles sont les valeurs qui ont été mises en avant ? • Quelles sont les ressources qui ont été amenées pour soutenir ce projet ? D'où émergent-elles ?

ACTEURS PUBLICS DE LA COMMUNE / ACTEURS PRIVÉS LOCAUX & SOCIÉTÉ CIVILE LOCALE & LE SYSTÈME DE PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE (SPAC)	
Question principale à propos du Système de performance de l'administration communale (SPAC)	En quoi consiste le système de performance de l'administration communale (SPAC) ?
Questions complémentaires	• Qui a pris l'initiative du SPAC? • Quel a été le rôle de votre organisme dans la réforme administrative qui se fait avec le SPAC? • Est-ce que le rôle que la commune a joué en installant le SPAC est relié à de nouvelles compétences provenant de la décentralisation ? • Quelles ressources avez-vous engagé dans l'implantation du SPAC dans l'administration communale? • Avec quel acteur avez-vous travaillé afin d'implanter le SPAC? • Comment les acteurs ont-ils été amenés à collaborer dans le cadre du SPAC? • Avez-vous eu des difficultés, conflits, controverses dans vos rapports avec les autres acteurs à propos du SPAC? • Quel impact le SPAC a-t-il eu sur l'administration de la commune et sur la population? • Y'a-t-il eu consensus autour de l'implantation de cet outil dans l'administration communale?

ANNEXE 2 : VUES PARTIELLES DE L'USINE DE TRANSFORMATION DE LA
TOMATE EN PURÉE -USINE PÉLAGIE

ANNEXE 2 / 1 APPAREIL D'APERTISATION



ANNEXE 2 / 2 : SALLE DE SERTISSAGE



ANNEXE 2 / 3 : SALLE DE CONCENTRATION # 1



ANNEXE 2 / 4: SALLE DE CONCENTRATION # 2



ANNEXE 2 / 5 : PURÉE DE TOMATE À LA SORTIE DE L'USINE

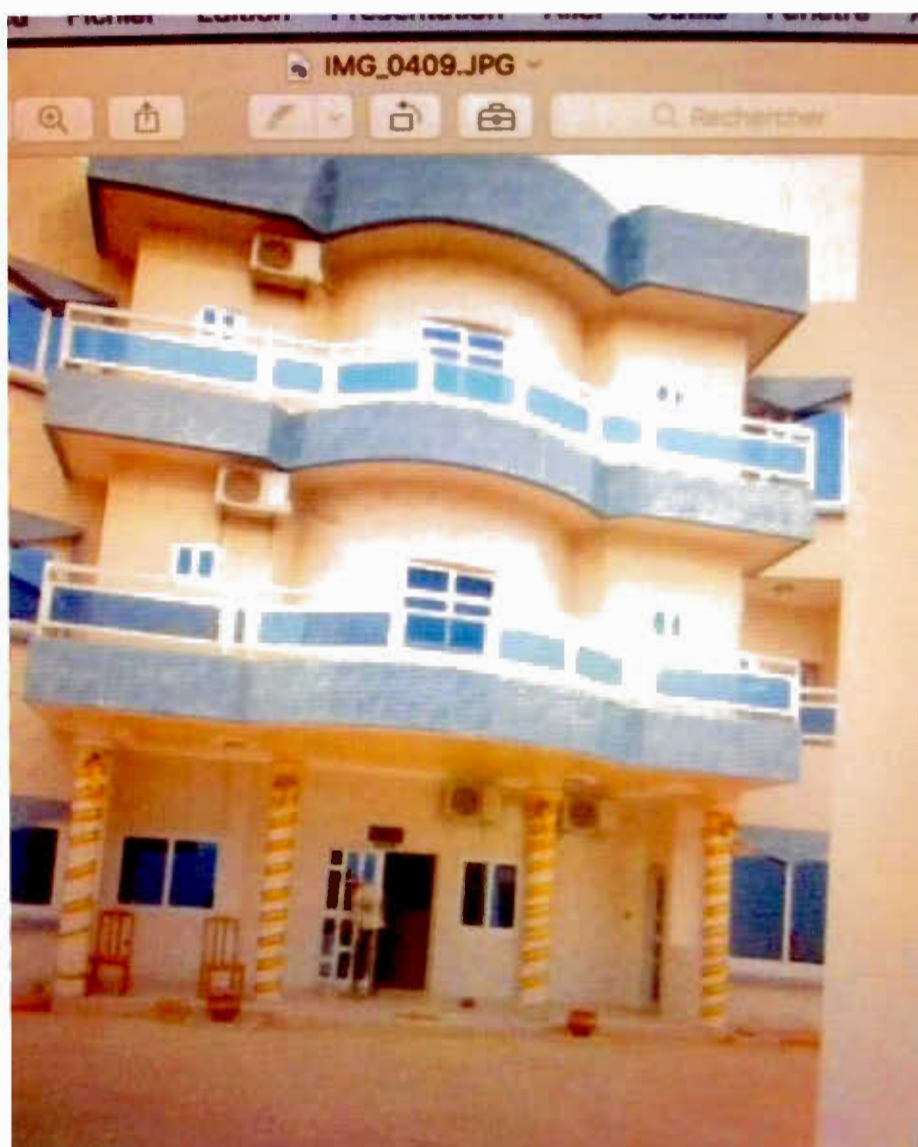


ANNEXE 2 / 6 : PURÉE DE TOMATE EXPOSÉE DEVANT L'USINE



ANNEXE 3 : L'HÔTEL YESU LEME

L'HÔTEL OÙ L'AUTEUR DE LA THÈSE A LOGÉ LORS DE SES SÉJOURS DE
RECHERCHE SUR LE TERRAIN



BIBLIOGRAPHIE

Adokpo Migan, S. (2016). *Partenariats public-privé novateurs au service de la durabilité de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural – Étude de cas*. WSP / IFC. Groupe Banque mondiale.

AFRICAPOLIS, (s.d.). *Dynamiques de l'urbanisation, 1950 – 2020 : Approche géostatistique / Afrique de l'Ouest*. Fiches documentaires par pays
http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/autres-publications/BT/Africapolis_fiches_pays.pdf / Consultée le 13 mai 2016

Akobi, Innocent K. (2009). *Comment promouvoir le développement local dans le contexte de la décentralisation au Bénin. La problématique d'articulation des dynamiques institutionnelle et sociale*. Éditions Ruisseaux d'Afrique.

Akuete, Coffi David. (2012). *Décentralisation et politiques sportives locales au Bénin (2003-2008), thèse de doctorat de l'Université de Toulouse*. Toulouse
 [En ligne] École Doctorale CLESCO : Performance motrice, adaptation et sports
<http://thesesups.ups-tlse.fr/1742/1/2012TOU30129.pdf> / Consultée le 15 Février 2017

Amar, Anne et Berthier, Ludovic. (2006). *Le nouveau management public : avantages et limites*.
https://www.researchgate.net/publication/299344413_Le_Nouveau_Management_Public_Avantages_et_Limites / Consultée le 20 Septembre 2014

Ascher, François. (2010). *Métropolis ou l'avenir des villes*, ODILE JACOB Éditeur

Association nationale des communes du Bénin (ANCB). (2016). *Déclaration du Conseil national sur la plateforme revendicative de l'ANCB*. 8 Décembre 2016.
www.ancb-benin.org/ / Page consultée le 2 Janvier 2017

Attolou, L., Houessou, J. (2010). *L'éthique, la transparence, la responsabilité, le professionnalisme et l'intégrité dans la fonction publique : mise en œuvre de la Charte de la Fonction publique en Afrique - Cas du Bénin*. African Management Development Institutes Network. Cotonou, 12 au 16 Avril 2010
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan039278.pdf>
 Consultée le 3 Mars 2017

- Aydalot, Philippe. (1984). *Économie régionale et urbaine*. Economica, Paris.
- Baguenard, Jacques. (1980). *La décentralisation territoriale. Que Sais-Je ?* Presses Universitaires de France
- Bayart, Jean-François. (2008). *L'État en Afrique : la politique du ventre*. Fayard. Paris.
- Bako-Arifari, N., Laurent, P.-J. (1998). La décentralisation comme ambition multiple. *Bulletin de l'A.P.A.D.*, (15) 1998 / <http://apad.revues.org/552> / Consultée le 29 Mai 2015, p. 1-8.
- Bako-Arifari, N. (2001). La corruption au port de Cotonou : douaniers et intermédiaires. *Politique africaine*, no 8, p. 38 - 58
- Banque africaine de développement (BAD), Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2016). *Perspectives économiques en Afrique. Villes durables et transformation structurelle*. <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2016-fr> / Consultée le 12 octobre 2016
- Banque mondiale. (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>
f
Consultée le 08 Avril 2014
- Banque mondiale. (1997). *L'État dans un monde en mutation*. Résumé, III – 17. [www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2005/11/04/00001182320051104170618/Rendered/PDF/341310french.pdf](http://wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2005/11/04/00001182320051104170618/Rendered/PDF/341310french.pdf)
Consultée le 16 Avril 2016
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*. Volume 16 (4), 185- 205
<http://people.bu.edu/dilipm/ec722/papers/28-s05bardhan.pdf> / Consultée le 04/08/2014
- Beaud, J.-P. (2010). L'échantillonnage. Dans Benoît Gauthier (dir.) : *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*. Presses de l'Université du Québec. 251-283.

Belhocine, N., Facal, J. & Mazouz, B. (2005). Les partenariats public-privé : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui. *Télescope*, Vol.12, no., p. 2-14.

Bertoncin, Marina; Faggi, Pierpaolo et Quatrida, Daria. (2009). À la recherche du développement local dans la vallée du Sénégal. Réflexions sur le Ngalenka et la genèse d'un territoire. *Géo carrefour* [En ligne], Vol. 84 / 1-2, p. 65-72.

<http://geocarrefour.revues.org/7233>

Consulté, le 14 Février

2017

Bertrand, Nathalie; Moquay, Patrick. (2004). La gouvernance locale, un retour. *Économie rurale. Proximité et territoires*. No 280, p. 77-95

http://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_num_280_1_5474

/ Consulté le 19

Février 2017

Blakely, Edward J., Leigh, Nancey Green. (2010). *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, 4th Edition. SAGE Publications, Inc., California.

Blundo, G. (2002). Éditorial. La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique. *Bulletin de l'APAD*. p. 1-13. <http://apad.revues.org/129>

/ Consultée le 5 Juin 2015

Bonnal, Jean. (1995). Participation et risques d'exclusion – Réflexions à partir de quelques exemples sahéliens. *Archives de Documents de la FAO, 1995, Rome*.

<http://www.fao.org/docrep/003/V5370F/v5370f02.htm>

/ Consultée le 12

Février 2017

Borins, Sandford. (1995). The New Public Management is here to stay. *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 38(1), 122 - 132

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1754-7121.1995.tb01133.x/abstract>

/ Consultée le 6 Novembre 2014

Bouquet, Christian, (2009). L'État en Afrique. Géographie politique de la maîtrise des territoires. *L'Espace Politique* [En ligne], <http://espacepolitique.revues.org/1224>

Consultée le 13 septembre 2016

Cardinal, Linda et Andrew Caroline. (1999). La démocratie à l'épreuve de la gouvernance. Introduction : autour de Gilles Paquet. Dans Linda Cardinal et Caroline Andrew (dir.) : *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Les presses de l'Université d'Ottawa, Collection gouvernance, p.9-41.

Chevalier, Jacques. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? *Revue française d'administration publique*/ No 105 – 106, 203-213

Chevalier, Jacques. (2004). *L'État post-moderne*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), Paris, France.

Chevalier, Jacques. (1999), *L'État*. Dalloz, Paris

Clark, David. (2005). Les partenariats public-privé au Royaume-Uni. *Télescope*, Vol. 12 no 1, 31-40

Comeau, Yvan; Favreau, Louis. (1999). Développement économique communautaire : une synthèse de l'expérience québécoise. *UQAM / Centre de recherche pour les innovations sociales*, 1-19 / https://crises.uqam.ca/upload/files/publications/etude-de-cas-entreprise/CRISES_ES9909.pdf / Consultée le 15 Mars 2015

Commune de Klouékanmè, Bénin. (2016). *Plan Directeur d'Urbanisme de la zone agglomérée de Klouékanmè Centre : 2015 – 2025. Rapport provisoir*. Cabinet Multi Expertise – Bénin

Conyers, Diana. (2007). Decentralization and service delivery: lessons from sub-Saharan Africa. *IDS Bulletin*. (38), p.18-32 No 1. Consultée le 31 Décembre 2016.

Coopération Technique Belge au développement (CTB). (2006). *Évaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale ». Étape 2 : Études de terrain. Le Bénin*. (Mbacké, Cissé Falilou ; Van Eynde, Karla). www.oecd.org/derec/belgium/40826034.pdf Consultée le 15 Janvier 2015

Copans, Jean. (2001). Afrique noire: un État sans fonctionnaires? *Autrepart*. (20), 11 – 26
http://horizon.documentation.ird.fr/exldoc/pleins_textes/pleins_textes_7/autrepart1/010027868.pdf / Consultée le 12 Janvier 2017

Côté, Louis. (2005). Éditorial. *Télescope*. Vol. 12, no1, III-VI.

Creswell, John W. (2014) *Research Design, Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sages Publications, California.

Darbon, Dominique. (2003). Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle. *Revue française d'administration publique*, 2003/1 No, 105-106, p.135 -152.

Darbon, Dominique. (1990). L'État prédateur. *Politique africaine*, n° 39, septembre 1990, 37-45.

Deberre, Jean-Christophe. (2007). Décentralisation et développement local. *Afrique Contemporaine*. 2007/1, 45-54

<http://www.cairn.info.proxy.bibliotheques.uqam.ca:2048/revue-afrique-contemporaine-2007-1.htm>

Consultée le 4 Novembre 2014

De Leener, Philippe ; Debuyst, Freddy ; Peemans Jean-Philippe et Bichara Khader. (2001). Offre et demande de gouvernances locales : pratiques des acteurs. *Colloque UCL/ENDA TM/CERESIS/EF*, 27-28 mars 2001, 1-17
http://www.inter-mondes.org/IMG/pdf/Gouvernance_historique.pdf

Consultée le 13 Mai 2016

Demazière, Christophe. (2000). Développement économique local, villes et quartiers : les convergences possibles. *Les Cahiers du DSU* –Septembre 2000, 6-8.

www.crdsu.org/f610_Developpement_economique_local_villes_et_quar / Consultée le 1^{er} Juin 2015

Demazière, Christophe ; Serrano, José et Vye Didier. (2012). Introduction. Les villes petites et moyennes et leurs acteurs : regards de chercheurs. *NOROIS. Environnement, aménagement, société*, 223 / 2012, 7-12

<http://noris.revues.org/4177>

Consultée le 10 mai

2016

Dion, Michel. (2005). *Le leadership éthique et la transformation des organisations. Une autre lecture de Marcel Proust, de Martin Heidegger et XIVe Dalai-Lama*. Éditions G.G.C. Itée

Dossou, Camille. (2002). Décentralisation. Déconcentration. Découpage territorial: Ce qu'il faut savoir – Réforme de l'administration territoriale en République du Bénin. *Service allemande développement*. Cotonou, Bénin.

Dubresson, Alain et Jaglin, Sylvie. (2005). Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés : Approches et méthodes. Approches et méthode. *Horizon.Documentation.Ird.fr.*, 337-352

http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers10-07/010035259.pdf

/ Consultée le 18 Octobre 2013

Dubresson, Alain et Fauré, Yves-André. (2005). Décentralisation et développement local : un lien à repenser », *Revue Tiers Monde* 2005/1 (n° 181), 95-118.

<http://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2005-1-page-7.htm> / Consultée le 5 Juin 2015

Échos des Communes, Association nationale des communes du Bénin (ANCB). (2010-2013). *Bulletin d'information, d'Éducation et de Promotion/ Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)*, www.ancb-benin.org
Consultée le 10 Juin 2014

Échos des communes, Association nationale des communes du Bénin. (2014). *Système de Performance de l'Administration Communale (SPAC). Coopération allemande au développement - Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC)*.
http://www.ancb-benin.org/Document_pdf/PLAKETCAPIT_Klou / Consultée le 14
Juin 2016

Échos des communes, Association nationale des communes du Bénin, no 26. (2014). *Statut des agents des collectivités territoriales. Pour la sécurisation de l'emploi communal. Bulletin d'information, d'éducation et de promotion de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB)*.

Échos des Communes, ANCB, Septembre 2016

Épargne Sans Frontières (ÉSF), Les Techniques financières au service du développement (TDF). (2010). Vol.100. www.epargnesansfrontieres.org / Consultée le 19 Septembre 2016

ESSONO OVONO, Alexis. (S.d.) *L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'ivoire, du Gabon et du Sénégal*. CERDIP. Libreville.

Evans, Peter. (1996). Government actions, social capital and development: retrieving the evidence on synergy. *World Development*. Vol. 24/ No 6, p. 178-209

Falquet, Jules. (2003). *Genre et développement : une analyse critique des politiques des institutions internationales depuis la Conférence de Pékin. Les colloques genre de l'IUED. Genève : Direction du développement et de la coopération, Commission Suisse pour l'UNESCO. Institut universitaire d'études du développement Reysoo, Fenneke; Verschuur, Mondialisation, pouvoirs et rapports de genre*.
http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/genre/shared/Genre_docs/2886_Actes2003/05_pouvoirs-j.falquet.pdf
Consultée le 10 septembre 2014

Favreau, Louis ; Fréchette, Lucie. (2001). *Économie sociale, développement local et mondialisation dans une perspective Nord-Sud. Université du Québec en Outaouais (UQO)*, 1-19

<http://www.ciriec.uqam.ca/pdf/esdlem.pdf>

/ Consultée le 9 Mars 2015

Fisette, Jacques ; Raffinot, Marc. (2010). Introduction générale : Entre modèles importés, confiscation sociale et appropriation locale des politiques de développement. Dans Jacques Fisette et Marc Raffinot (dir.) : *Gouvernance et appropriation locale du développement. Au-delà des modèles importés*. Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 1-32.

Fortin, Marie-Fabienne. (2010). *Fondements et étapes du processus de recherche. Méthodes quantitatives et qualitatives*, 2^{ème} édition, Chenelière Éducation Inc.

Friedberg, Erhard. (1997). Les repositionnements induits par la décentralisation et le développement des partenariats : approche par la sociologie de l'action organisée. Dans Olivier Favreau (dir.) : *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination et problèmes de coordination, les principaux cadres d'analyse*. Paris, Montréal Harmattan, p. 57-68.

Friedmann, John; Weaver, Clyde. (1979). *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*. University of California Press.

Gaudin, Jean-Pierre. (2002). *Pourquoi la gouvernance?* Éditions Presses de Sciences Po., Paris-France.

Giauque, David. (2005). Les partenariats, une affaire d'adhésion et de valeurs. Contribution théorique à l'élaboration d'une problématique. *Télescope*, Vol. 12 (1), 16-30.

Hammerschmid, Gerhard. (2005). Le pénible parcours des partenariats public-privé en Autriche. *Télescope*. Vol. 12 (1), 65-79.

Hauss, Michael et Klaussen, Jan Erling. (2011). Urban Leadership and Community involvement: ingredients for Good Governance? *Urban Affairs Review*. (47), 256-279.

Hillenkamp, Isabelle. (2007). La gouvernance urbaine. Dans Hufty, M. et al. (Dir.) : *Jeux de gouvernance : Regards et réflexions sur un concept*. Éditions KARTHALA.

Hounmenou, Bernard G. (2002). Nouveaux modes de coordination des acteurs dans le développement local : cas des zones rurales au Bénin. *Développement durable et territoires*. Dossier 2/2002 : Gouvernance locale et développement durable, 1-24.
<http://developpementdurable.revues.org/1094> Consultée le 18 janvier 2015

Huberman, Michael A. et Miles, Mathew B. (1991). *Analyse des données qualitatives. Recueil de nouvelles méthodes*. De Boeck Wesmael, S.A., Bruxelles

Humphreys, Peter C., Orla O'Donnell. (2007). Le leadership au sein d'une fonction publique décentralisée : quelques enseignements venus d'Irlande. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2007/1, Vol.73, 69-85
<https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2007-1-page-69.htm> / Consultée le 10 Mai 2016

Institut Nationale de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE), Bénin. (2015), *RGPH4 : Que retenir des effectifs de la population en 2013?* Direction des Études Démographiques
www.insae-bj.org/?file=files/publications/RGPH4/Plaquette_RGPH4_fomat%20A5...
 Consultée le 25 Mai 2016

Institut Royal des Tropiques (KIT) / Amsterdam. 2005. Les premiers pas des communes au Bénin : Enseignements du processus de la décentralisation. Série : Décentralisation et gouvernance locale. Langley P., Fadé B., Mandjangani A., Gbedo J.E., Adamou Z.B., Alidou M. *Bulletin* 371, 1-79.
http://www.kit.nl/sed/wpcontent/uploads/publications/877_Bull%20371%20light%20version.pdf / Consultée le 20 Mai 2014

JEAN, Bruno. (1989). *Le développement régional à l'heure du développement local: le temps des incertitudes*. *Revue canadienne des sciences régionales* 12 (1), 1989, pp. 9-24

Jacquier, Claude. (2008). La gouvernance urbaine : entre complications et complexités, comment s'orienter ? Communication présentée pour le colloque « *Vers une Nouvelle Gouvernance des Territoires* » organisé le 15 septembre 2008 par l'intergroupe du Parlement européen Urban-Logement. 1-10.
http://urbact.eu/sites/default/files/import/corporate/pdf/news/080915_Communication_Reims.doc
 Consultée le 20 Juin 2015

Jessop, Bob. (2003). Governance and metagovernance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. *On-Line Papers published by the Department of sociology*, 1-12. Lancaster University, UK,
<http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/jessop-governance-and-metagovernance.pdf> / Consultée le 20 Mai 2015

Jouve, Bernard, Lefèvre, Christian. (1999). De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe. *Revue française de science politique*. Vol.49 (6), 835-854.

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1999_num_49_6_395422)

[2950_1999_num_49_6_395422](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1999_num_49_6_395422)

/ Consultée le 19 Mai

2015

Juillet, Luc. (1999). Pouvoir, démocratie et gouvernance en réseaux. Commentaires sur la « gouvernance en tant que manière de voir » de Gilles Paquet. Dans Linda cardinal et Caroline Andrew (Dir.) : *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Les presses de l'Université d'Ottawa, p. 103-116.

Kets de Vries, Manfred. (2006). *La face cachée du leadership*, Pearson Education France, Paris.

Klein, Juan-Luis. (2012). Le leadership partagé : une condition pour le développement local. Paru dans le livre *L'État du Québec 2012*, publié par l'INM, Boréal.

http://recitsrecettes.org/sites/default/files/juan_luis_klein_leadership_et_gouvernance_edq_2012.pdf

Consulté le 16

juin 2015

Kinninvo, Franck S. (2012). Le transfert des compétences et des ressources aux communes pour une décentralisation véritable. *Commentaires* [En ligne- 15 Novembre 2012], <http://franckkinninvo.unblog.fr/2012/11/15/le-transfert-des-competences-et-des-ressources-aux-communes-pour-une-decentralisation-veritable/>

Kirkpatrick, Shelly A. et Locke, Edwin A. (1991). Leadership: Do traits matter? *The Executive*, May 1991, Vol.5 (2), 48-60.

Lainey, Pierre. (2008). *Le leadership organisationnel. De la théorie à la pratique*. Les Éditions de la Chenelière Inc., Montréal.

Laleye, Oladé Okunlola Moïse. (2003). *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*. L'Harmattan.

Lardon, Sylvie; Tonneau, Jean-Philippe; Richard Raymond; Eduardo Chia et Coran, Patrick. (2008). Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture. Analyse de trois situations en France et au Brésil. *Norois*, no 209/4

<http://norois.revues.org/2606>

Consultée le 17 Février 2017

Le Bris, Émile ; Paulais, Thierry. (2007). Introduction thématique. Décentralisations et développements », *Afrique contemporaine* 2007/1 (n° 221), 21-44.

<http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2007-1-page-21.htm> Consultée le 5 Juin 2015

Le Galès, Patrick. (1995). Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science politique*, Vol. 45 (1), 57-95.

[www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1995_num_45_1_403502)

[2950_1995_num_45_1_403502](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1995_num_45_1_403502)

/

Consultée le 10 Février 2014

Leloup Fabienne, Moyart, Laurence et Pecqueur, Bernard, (2003). Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? *Mondes en développement*, 4(124), 95-112 <http://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2003-4-page-95.htm> /Consultée le 20 Février 2015

Lemarchand, René. (1998). La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social. *Bulletin de l'APAD*, [En ligne], 16 //1998, 1-10.

<http://apad.revues-org/522>

/

Consultée le 10 Mai 2016

Lemieux, Vincent. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Les presses de l'Université de Montréal, Montréal.

Lenoble, Jacques. (2004). Méthode ouverte de coordination et théorie de la gouvernance réflexive. *Les Carnets de philosophie du droit*. No 110, 2-18. Louvain-La-Neuve

<http://sites-final.uclouvain.be/cpdr/docTravail/carnet110.pdf>

Consultée le 13 Mai

2016

Leo, Pierre-Yves, Jean Philippe. (2006). Les villes moyennes face à la tertiarisation de l'économie. *Programme lieux, flux, réseaux dans la ville des services*. 1-108. CERCAM-GREPI, Université Paul Cézanne Aix Marseille III.

<http://urbamet.documentation.developpementdurable.gouv.fr/documents/Urbamet/0288/Urbamet-0288665/pcaouv00002350.pdf>

/

Consultée le 13 Mai

2016

Letourneau, Jocelyn. (1999). La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif. Commentaires sur un texte de Gilles Paquet. Dans Linda Cardinal et Caroline Andrew (dir.) : *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Les presses de l'Université d'Ottawa, p. 45-55.

Litvack, Jennie, Ahmad, Junaid et Bird, Richard. (1998). Rethinking Decentralization in Developing Countries. *The World Bank Washington, D.C.*

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Rethinking%20Decentralization.pdf>

/

Consultée le 17 Février 2015

Marchand, Nicole. 2011. L'éthique, la déontologie et la politique dans les réformes éthiques municipales : la concurrence des normativités. *Éthique publique*. [En ligne] Vol. 13, no 1, 75-94.
<http://ethiquepublique.revues.org/387>

M.A.E.P / Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs. (2008). *Rapport d'Évaluation pays: Bénin*. No. 6, 1-19.
http://www.afriMAP.org/english/images/report/AfriMAP_APRM_Benin_FR.pdf /
 Consultée le 14 Mars 2013

Maltais, Daniel ; Leclerc, Michel et Rinfret, Nathalie. (2007). Le « Leadership administratif » comme concept utile à la modernisation de l'administration publique. *Revue française d'administration publique*. Vol.3 (123), 423-441.
www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2007-3-page-423.htm /
 Consultée le 7 Aout 2014

Mamdani, Mahmoud. (2004). *Citoyen et sujet. L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*. Éditions Karthala, Paris.

Marie, Jérôme et Idelman Éric. (2010). La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? *Écho Géo* [En ligne], p. 1-15.
<http://echogeo.revues.org/12001> / Consultée le 3 Mai 2016

Megbedji, Christophe. (2010). Le rendement actuel et potentiel de la fiscalité des communes : le cas de la commune de Klouékanmè », *CIFAL – Ouagadougou*
www.cifal-ouaga.org/For_CIFAL_ANCB/Klouekanme.pdf Consultée le 30 Avril 2016

Melmoth, Sébastien. (2007). République Démocratique du Congo : décentralisation et sortie de conflit. *Afrique Contemporaine, Afrique et développement*, 2007-1 / 221, 75-85. Éditions de Boeck Université.

Mérini, Corinne. (2001). Enjeux et limites d'une formation au partenariat. *Laboratoire "Processus d'Action des Enseignants Déterminants et Impacts"*. IUFM de Clermont-Ferrand
cercle.lu/download/partenariats/enjeuxformationpartenariats.pdf /
 Consultée le 17 Février 2017

Merriam, Sharan B. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Ministère des affaires étrangères, France. Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats. (2012). *Appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique. Rapport* (Novembre 2012).

Ministère du Travail et de la Fonction Publique, République du Bénin (MTFP). (2013). *Document Stratégie Globale de Réformes de la Fonction Publique (SGRFP), version finale, 2013 – 2016.*

[www.travail.gouv.bj/images/publication/SGRFP avril%202013-1.docx](http://www.travail.gouv.bj/images/publication/SGRFP_avril%202013-1.docx)

Consultée le 16 Mai 2016

Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), République du Bénin. (1999). *Politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC)*

www.decentralisation-benin.org

/ Consultée le 10 Mai

2014

Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), Secrétariat Général du Ministère, Direction de la Programmation et de la Prospective. (2012). *Capitalisation des expériences de promotion de la filière tomate dans la commune de Klouékanmè. Rapport définitif.* Agence Belge de Développement. Consultée le 20 Mai 2016

www.ctb-benin.org/FR/images/pdf/projets/.../capitalisation_tomate_klouekanme.pdf

Mongeau, Pierre. (2011). *Réaliser son mémoire ou sa thèse. Côté Jeans & Côté Tenue de soirée.* Presses de l'Université du Québec, Québec.

Moore, Michael. (1989). The fruits and fallacies of neoliberalism: the case of irrigation. *World Development*. Vol. 17/ No 11, p. 1733-1750

Moore, Mark H. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*. Vol.53, No. 3, p. 296 – 303.

Mukamurera, J., Lacourse, F. & Couturier, Y. (2006). Des avancées en analyse qualitative : pour une transparence et une systématisation des pratiques. *Recherches Qualitatives*, Vol. 26 (1), 110-138

Nato, G. (sd). Développement local et démocratie à la base : Klouékanmè sort la tête. Actubenin.com / Site web d'information et portail sur le Bénin, Br. Mono – Couffo. <http://www.actubenin.com/?> Développement-local-et-démocratie

Nodem, J., Mimche, H. (2013). Le développement local en question. Réalités africaines, politiques et enjeux. *Appel à contribution, Calenda*, (sp).

<http://calenda.org/243408>

Consultée le 14 Février 2017

O'Flynn, Janine. (2007). From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implication. *The Australian Journal of Public Administration*. Vol. 66. No.3, p. 353-366.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (2009). Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest », [Working Paper], 1-56. *Afrique : pouvoir et politique*.
<http://www.institutions-africa.org/filestream/20091130-appp-working-paper-no-4-nov-2009-jean-pierre-olivier-de-sardan-les-huit-modes-de-gouvernance-locale-en-afrique-de-l-ouest> / Consultée le 13 novembre 2013

Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (2007). Pouvoirs locaux, gouvernance et décentralisation en Afrique. *Les journées de TAM DAO*, 97-102.
<http://www.tamdaoconf.com/tamdao/wp-content/uploads/2007/07/Tam-Dao-2007-FR-SP5-Olivier-de-Sardan.pdf> / Consultée le 3 Mai 2016

Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (2004). État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique. *Politique africaine*, 4 (96), p. 139-162.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (1998). Quelques réflexions autour de la décentralisation comme objet de recherche. *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 16, p.165-171 / <http://apad.revues.org/547> Consultée le 10 Juin 2015

Olowu, Bamindele. (2003). Local and political structures and processes: recent experience in Africa. *Public Administration and Development*, (23), p. 41-52.
www.interscience.wiley.com / Consultée le 18 Janvier 2015

Olowu, Bamidele. (1999). Redesigning African civil service reforms. *Journal of modern african studies*. Vol. 37,1- 23.
http://journals.cambridge.org/abstract_S0022278X99002743 Consultée le 22 Avril 2016

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). (2005). *Moderniser l'État : la route à suivre*. Éditions OCDE.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). (2004). Public Sector Modernization. *Public Policy Brief*, 1-8.

Osmont, Annick. (1998). La gouvernance: un concept mou, politique ferme. *Les Annales de la Recherche Urbaine* n°80-81, 19-26.

http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr/IMG/pdf/Osmont_ARU-80-81.pdf

Consultée le 10 November 2013

Ouédraogo, Hubert M. G. (2003) Decentralization and local governance: Experiences from Francophone West Africa. *Public Administration and Development*, 23, p. 97–103
www.interscience.wiley.com / Consultée le 12 Janvier 2015

Paillé, Pierre et Mucchielli, Alex. (2003). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Armand Colin. Paris.

Paquet, Gilles. (1999). La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif. Dans Linda cardinal et Caroline Andrew (dir.) : *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Les presses de l'Université d'Ottawa, p. 9-41.

Pecqueur, Bernard. (2000). *Le développement local*. Édition Syros (2^{ème} édition revue et augmentée), France.

Peretti, M.-P. (2004). Quelques réflexions sur la notion d'autonomie financière locale en Europe, et plus particulièrement en sur l'autonomie fiscale locale. Dans H. Pauliat (dir.) *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe, une source potentielle de conflits?* Éditeur : Limoges : Pulim, p. 165-169.

Pinson, Gilles. (2010). La gouvernance des villes françaises. *Métropoles* [En ligne], 7, 2-17. <http://metropoles.revues.org/4276> Consultée le 29 Mai 2015

Piveteau, Alain. (2005). Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique. *Revue Tiers Monde* 1/ 2005 (n° 181), 71-93.
<http://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2005-1-page-71.htm>
Consultée le 18 Février 2015

Planque, Bernard. (1984). Technologies nouvelles et réorganisation spatiale. Dans Aydalot, Philippe, (dir.), *Crise & espace*, ECONOMICA, 75015 Paris.

Poirier, Christian et Andrew, Caroline. (2004). Décision et consultation au niveau local : dynamiques et tensions entre la démocratie représentative et la démocratie consultative à la ville d'Ottawa. Dans Robert Le Duff et Jean-Jacques Rigal (dir.) : *Démocratie et management local. 1ères Rencontres Internationales*. Dalloz, p. 35-51.

Pollitt, Christopher. (1995). Justification by words or by faith? Evaluating the New public management. *Evaluation*, Vol.1 (2), 133-154.

- Pollitt, Christopher. (2007). The new public management: an overview of its current status. *Administrative Science Management Public*, 8/2007, 110-115.
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.536.2400&rep=rep1&type=pdf> / Consultée le 5 Novembre 2016
- Poulin, Yves. (2004). La décentralisation administrative en Afrique subsaharienne. *Télescope - Observatoire de l'administration publique*, Vol. 11 (3), 2-6.
[http://www.cifal-ouaga.org/Decentralisation Afrique/Télescope dec adm Afrique.pdf](http://www.cifal-ouaga.org/Decentralisation%20Afrique/Télescope%20dec%20adm%20Afrique.pdf)
 Consultée le 02/08/2014
- Prévost, Paul. (1993). Entrepreneurship et développement local. Quand la population se prend en mains. Les Éditions TRANSCONTINENTALES Inc., Montréal
- (1998). Le leadership local et le développement. Quelques réflexions. Dans Marc-Urbain, Proulx, (Dir), *Territoires et Développement économique*. L'Harmattan Inc. Montréal, QC., p. 285-305.
- Proulx, Jacques. (2006). *Avant-Propos. Pour une décentralisation démocratique. Ouvrage collectif et plaidoyer de Solidarité rurale du Québec*. Les Presses de l'Université Laval.
- PRUD'HOMME, Rémy. (2003). Fiscal decentralization in Africa: a framework for considering reform. *Public administration and development*. Vol. 23, 17-27.
www.interscience.wiley.com / Consultée le 1er Mars 2015
- Raffinot, M., Roubaud, Fr. (2001). Introduction. Recherche fonctionnaires désespérément ! *Autrepart*. Vol. 9 (20), 5-10.
- Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Éducation (ROCARE). (2012). *Décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre : Apprendre des expériences locales et intersectorielles – Éducation, Eau, Santé*. Éditions universitaires de Côte d'Ivoire, <http://www.rocare.org/decentralisation/Ouvrage-decentralisation-afrique-ROCARE.pdf> / Consultée le 1^{er} Février 2017
- Ribot, Jesse C. (1999). Decentralization, Participation and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-Administrative Control. *Africa AU*. Vol. 69 (1), 23-65.
<http://escholarship.org/uc/item/8037h8wk> / Consultée le 9 Mars 2015
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. Vol. XLIV, 652- 667 / Consultée le 4 Août 2014

Robinson, Mark. 2007. Introduction: decentralizing service delivery? Evidence and Policy implications. *IDS Bulletin*. Vol. 38 (1), 1-6.

Samaratunge, Ramanie ; Alam, Quamrul et Teicher, Julian. (2008). Les réformes du nouveau management public en Asie : comparaison entre plusieurs pays d'Asie du Sud et du Sud-Est. *Revue Internationale des Sciences Administratives*. Vol.74 (1), 27-50.
<http://www.cairn-info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2008-1-page-27.htm> / Consultée le 13 Mai 2016

Sanogo, Youssouf. (2004). Développement local et économie sociale au Mali. Dans Abdou Salam Fall, Louis Favreau et Gérald Larose (dir.) : *Le Sud...et le Nord dans la mondialisation. Quelles alternatives. Le renouvellement des modèles de développement*. Presses de l'Université du Québec & Les éditions Karthala, Paris. p. 227-244.

Santamaria, Frédéric. (2012). Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers des nouvelles perspectives ? *NOROIS. Environnement, aménagement, société*. Vol. 223 (2), 13-30. <http://norois-revues.org/> / Consultée le 30 mars 2016

Sauviat, A. (2004). L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales en Europe. Approche théorique. Dans H. Pauliat (dir.) *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe, une source potentielle de conflits?* Éditeur : Limoges : Pulim, p. 171-178.

Savoie-Zajc, Lorraine. (2010). L'entrevue semi-dirigée. Dans Benoît Gauthier (dir.) : *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*. Presses de l'Université du Québec, p. 337-360.

Simoulin, Vincent. (2007). *La gouvernance territoriale: dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles*. Dans Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Droit & Société. L.G.D.J, Paris, p. 15-32.

Smoke, Paul. (2003). Decentralization in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. *Public administration and development*. Vol. 23 (1), 7-16.
www.interscience.wiley.com Consultée le 10 Février 2015

SNV – Bénin / Bureau Conseils de Dogbo. (2006). Plan stratégique de développement de la filière tomate, 2006 – 2010. *Union communale des producteurs, Commune de Klouékanmè /*

http://api.ning.com/files/gbgPQMVMtraFmiPXwSV*pgo3H*kgDY1-8VSQsdzjzY*erZj75vSU492z6owH*jE05ojRgx7iqPM1wS5cfm*bDFXb1TlDEWj8/PlanStratiquetomateKloukanm.pdf / Consultée le 10 Juin 2016

Steffensen, Jesper et Trollegaard, Svend. 2000. Fiscal decentralization and sub-national government finance in relation to infrastructure and service provision. *Synthesis Report on 6 sub-Saharan countries*. The World Bank, 2000, 1-245.

Stoker, Gerry. (1998). Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue Internationale des Sciences Sociales*. Vol. 155, 19-30.

(2006). Public value management. A new narrative for networked governance? *American Journal of Public Administration*. Vol. 36. No. 1, p. 41- 57.

Stone, Clarence N. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946 – 1988*. University Press of Kansas, Lawrence, Kansas, 66045.

Stöhr, Walter B.; Taylor, Fraser D.R. (1981). *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. Edited by Walter B. Stöhr and D.R. Fraser Taylor.

Quinn, Mills D. (2005). Leadership. How to lead, How to live. D.QUINN MILLS Editor. <http://www.mindedgepress.com/PDFs/pom.pdf> / Consultée le 15 Septembre 2014

Tait, John C. 1996. De solides assises : rapport du groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. *Centre canadien de gestion*.

Thomas, Olivier. (2002). Démocratie participative et gouvernance urbaine : la permanence d'un mythe. <http://no.logos.free.fr/bib/thomasCR2002-3.PDF>
Consultée le 19 Octobre 2016

Thede, Nancy. (2010). Réforme de l'État, décentralisation et appropriation en Afrique. Dans Jacques Fisette et Marc Raffinot (dir.) : *Gouvernance et appropriation locale du développement: Au-delà des modèles importés*. Les Presses de l'Université d'Ottawa, p.137-157

Tesson, Frédéric. (2012). Se reconnaître et se revendiquer comme « ville moyenne » : postures d'acteurs locaux en France, en Espagne et au Portugal dans le cadre du programme INTERREG « ATI ». Vol. 223, 31-42. <http://norois.revues.org/4193>
Consultée le 31 Mai 2015

Tossavi, Joseph. (2013). Dix ans de décentralisation au Bénin : Quels bilan et perspectives? *International Urban Development Association (ANTI)*. / http://www.intaaiivn.org/images/cc/Africa/LES_DIX_ANS_DE_DECENTRALISATION_AU_BENIN.pdf / Consultée le 17 Février 2015

Tremblay, Diane-Gabrielle; Klein, Juan-Luis et Pierre Fontan. (2009). *Initiatives locales et développement socio-territorial*. Québec : Télé-Université.

Troupin, Steve, Koen, Verhoest et Jan Rommel. (2010). Décentralisation fonctionnelle ? Leçons d'expériences internationales. 1-39. Université Catholique de Louvain. http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO03060028_Troupin_2010_decentralisation%20fonctionnelle.pdf

Uzunidis, Dimitri. (2001). Les pays en développement face au « consensus de Washington. Histoire et avenir ». *Diplomatie*. Gouvernement Français. 2001/ 865-879. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/62_865-879.pdf / Consulté le 13 Mai 2016

Vachon, Bernard. (1993). *Le développement local. Théorie et pratique. Réintroduire l'humain dans la logique de développement*. Gaëtan Morin éditeur, Boucherville, Québec.

Vaillancourt, Y., Ducharme, Marie-Noëlle, Aubry, F. & Grenier, S. (2016). AccèsLogis Québec (1997-2015) : les hauts et les bas de la co-construction d'une politique publique. *Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)*, p. 1-66. / https://crises.uqam.ca/upload/files/publications/etudes-theoriques/CRISES_ET1601.pdf / Consultée le 9 février 2017

Van Wart, Montgomery. (2003). Public-sector leadership theory: an assessment. *Public Administration Review*. Vol 63/2, p. 214-228

Vergne, Clémence. (2009). Décentralisation en Afrique Francophone : Réflexions sur la Réforme de la Fonction Publique Territoriale. *Forum d'Action pour la Gouvernance Local en Afrique Francophone*. http://www.faglaf.info/private/upload/file_80.pdf Consultée le 10 Mars 2015

Verron, Jean-Bernard. (2007). Éditorial. *Afrique Contemporaine. Afrique et développement*. Vol.1(221), 5-7. Éditions de Boeck Université.

Wade, Robert. (1990). *Governing the market : economic theory and the role of government in Taiwan's industrialization*. Princeton, NJ., Princeton University Press.

Weber, Max. (2013). *La domination*. Édition La Découverte, Paris, France

Wescott, Clay. (1991). Guiding principles on civil service reforms in Africa: an empirical review. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 12 (2), 145-170. <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/09513559910263471>
Consultée le 22 Avril 2016

Wilkin, Luc et Benoît, Bernard. (2009). Introduction. Les réformes de l'administration vues d'en bas. *Pyramides, [En ligne]*, 18, 9-12.
<http://pyramides.revues.org/622> / Consultée le 22 Avril 2016

White, Stacey. (2011). Government decentralization in the 21st Century. A literature review. 1-17. *Center for strategic & International studies (CSIS)*. Washington DC.
www.csis.org / Consultée 15 Janvier 2015

Yin, R.K. (2002). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, California