

INTA



Ministre de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire

République du Bénin

MDGLAAT

OGOLD

Observatoire de la gouvernance locale et de la décentralisation



PROSPECTIVES URBAINE ET TERRITORIALE

Quelle gouvernance pour un projet urbain intégré dans le cadre de la décentralisation ?

Quels outils pour un tourisme durable, levier du développement local et régional dans les départements de l'Atacora et de la Donga ?

Un Panel et un séminaire de l'INTA à Natitingou, Bénin, 1-7 mai 2009

INTA - Association Internationale de Développement Urbain, Toussaintkade 71, 2513 CL La Haye, Pays-Bas

intainfo@inta-net.org - www.inta-aivn.org

REPUBLIQUE DU BENIN

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

PROSPECTIVES URBAINE & TERRITORIALE

Quelle gouvernance pour un projet
urbain intégré dans le cadre de la
décentralisation ?

Quels outils pour un tourisme durable,
levier de développement
local et régional dans les départements
de l'Atacora et de la Donga ?

Natitingou
les 1
2
3
4
5
N° 1
MAI
2009

LE PANGLOSS EXPERTS



INTA

Association internationale
de développement urbain

OGOLD

Observatoire de la Gouvernance
Locale et de la Décentralisation

Table des matières

Introduction, précautions de méthode.....	4	Natitingou, lecture urbanistique : pistes et suggestions.....	29
Le processus de décentralisation au Bénin. Outil de mise en place d'une démocratie locale ?.....	6	Secteur central (nord).....	31
Préambule : la stratégie de politique de décentralisation et déconcentration dans les pays en développement.....	6	Secteur « de transition ».....	34
But et pertinence de la gouvernance locale.....	6	Secteur de nouvelle extension (sud).....	35
Stratégie de promotion de l'économie locale.....	8	Généralisation et transversalité : le rôle de l'OGOLD.....	36
Cadre et outils de promotion de l'économie locale.....	8	Appui à la maîtrise d'ouvrage du projet local.....	36
Le développement de la maîtrise d'ouvrage et de l'expertise locale.....	9	Un centre de ressources pour la gouvernance de projet au niveau national.....	36
Quelques éléments pour construire une gouvernance locale légitime.....	9	Annexes.....	39
Deux réflexions préalables sur l'enjeu de la décentralisation :.....	9	Remerciements.....	39
La vision dynamique du développement du Bénin à long terme entravée par les limites de la pratique locale de la gouvernance et de la décentralisation	11	Le panel de l'INTA.....	39
Le contexte territorial.....	11	Les auditions.....	41
La réforme de l'aménagement du territoire.....	11	Références.....	41
La réforme de la gouvernance territoriale.....	11	Exemple de grille d'analyse.....	42
Une vision de développement à long terme avec des niveaux échelonnés et intégrés dans l'Ouest africain.....	12		
Le modèle français : un exemple à mesurer.....	12		
Une gouvernance locale performante pour renforcer et pérenniser la démocratie locale.....	17		
Les rôles des acteurs.....	18		
L'Etat.....	19		
Les communes.....	19		
La société civile et les opérateurs économiques.....	20		
Les partenaires techniques et financiers.....	20		
Le projet intégré décentralisé comme appui au développement local.....	22		
Conduite d'un projet décentralisé.....	22		
La maîtrise d'ouvrage conduit le projet.....	22		
La maîtrise d'œuvre doit répondre à un appel d'offre.....	23		
Désignation d'un chef directeur du projet.....	23		
Qualification de tous les acteurs.....	24		
Le tourisme levier du développement des départements de l'Atacora et de la Donga.....	25		
La dimension socio-culturelle d'un développement touristique intégré.....	25		
Transformer l'occasion en vocation.....	28		
Du tourisme intégré ou de la nécessaire prise en compte du fait urbain.....	29		

Introduction, précautions de méthode

Le travail du Panel et la production de ce rapport doivent être vus dans leur contexte. C'est un travail partiel, limité dans le temps et dans l'acquisition des informations.

Les experts du Panel ont toutefois acquis des impressions enrichies par la qualité et la sincérité des acteurs locaux rencontrés et se sont soumis à tout rejet de toute forme d'acculturation, de transfert de modèles ou d'appropriation.

L'enjeu était de confronter des certitudes et d'acquiescer une vision partagée. Ce n'était donc pas un exercice complet de *prospective territoriale* mais une *grille de lecture* des conditions de réussite d'un projet de développement territorial.

Un Panel pour réfléchir sur ce qui est et permettre aux acteurs de se persuader de la validité de leurs choix

Le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire a demandé à l'INTA :

- d'apporter un éclairage sur l'opérationnalité des politiques de développement territorial intégré ;
- d'explorer la contribution du tourisme au développement des départements de l'Atacora et de la Donga ;
- d'approfondir le contenu des missions de l'OGOLD – Observatoire de la gouvernance locale et de la décentralisation.

Dans ce contexte, le groupe d'experts a échangé et partagé autour de deux interrogations :

- Quelle gouvernance pour un projet territorial intégré et décentralisé? Peut-on concevoir autrement les fondamentaux et le chemin critique du développement durable ?
- Quels outils pour un tourisme durable? Positiver la tension entre le national et local, entre grand et micro espaces.

La question de la méthode et de l'approche thématique s'est alors posée. Comment aborder ces questions difficiles qui renvoient simultanément à l'organisation administrative du pays, à l'aménagement du territoire, au développement économique, à la gestion de projet, à la prospective, etc.

Le groupe d'experts composant le Panel a donc tenté tout d'abord
de rappeler les fondements de l'action publique située dans le cadre de la décentralisation et les mécanismes de l'action ;
d'esquisser un schéma de mise en œuvre au travers des opportunités et facteurs de facilitation, des contraintes et des perspectives
de placer l'action sur une double échelle de temps.

Dans le court terme
en renforçant l'opérationnalité des projets de territoire, notamment les EDP – Espaces de développement partagé,
en travaillant sur l'effectivité des instruments financiers,
en favorisant la synergie entre les acteurs, le partage et le dialogue sur des problématiques communes.

À moyen terme, l'enjeu est plus orienté sur
l'approfondissement des outils de gouvernance,
le transfert de compétences et des ressources publiques ainsi que la transparence et le rendu des comptes et actions locales
l'amélioration de la performance des politiques publiques déjà transférées : santé, éducation, développement.

Le groupe a choisi une politique sectorielle, le **tourisme**, prioritaire et transversale comme levier d'application; secteur abordé par l'entrée de la gouvernance de façon à adapter l'outil de suivi et d'appui que sera l'**Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation - OGoLD**.

Le processus de décentralisation au Bénin. Outil de mise en place d'une démocratie locale ?

« Le Bénin émergent s'est doté des moyens d'un développement harmonieux impliquant toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional »

Préambule : la stratégie de politique de décentralisation et déconcentration dans les pays en développement.

But et pertinence de la gouvernance locale

L'appui à la gouvernance locale se fonde sur le renforcement du pouvoir des acteurs locaux, la promotion de l'économie locale et l'amélioration de la gouvernance sociale locale incluant l'accès des pauvres aux services de base à savoir : santé, eau, éducation de base etc.

La mise en place progressive et l'exercice de la gouvernance locale sollicitent l'utilisation de nombreux instruments conceptuels et opérationnels dont la maîtrise et l'appropriation par les acteurs des collectivités locales, en particulier les élus et les cadres techniques desdites collectivités et dans la moindre mesure les cadres des services déconcentrés communaux, devraient être une priorité pour toute intervention extérieure voulant apporter un appui à ces acteurs locaux.

Née dans un contexte de transformations géopolitiques et idéologiques, soit mondialisation, néo-libéralisme, ouverture d'un monde multipolaire et crises environnementales, la gouvernance s'est affirmée comme nouveau paradigme fondateur de la fin du 20^e siècle. Au niveau local, la notion de gouvernance introduite par les agences d'aide internationale au début des années 90 fut présentée comme un nouveau modèle de distribution des pouvoirs et des responsabilités et un outil de démocratisation locale. Quels en sont les enjeux et comment s'est réalisée son appropriation ?

Des expériences de gouvernance locale réalisées dans d'autres contextes de décentralisation ou de réformes administratives, il ressort que la gouvernance loin d'opérer comme un simple instrument de gestion se révèle une résultante institutionnelle et organisationnelle façonnant l'action collective et composée de valeurs et comportements multiples. Nous parlons de fabrication d'une gouvernance urbaine parce qu'elle se situe au centre de transitions socio-économique et démocratique, de dynamiques endogène et exogène, d'émergence de nouveaux acteurs, de construction de nouvelles règles et contrats pour le vivre ensemble, de création d'identité collective. S'y impriment des mouvements de résistance et de rejet, des intérêts divergents et conflictuels, des phases de développement et de régression, des routines paralysantes, toutes forces largement sous-estimées dans les projets de promotion de gouvernance. Une nouvelle culture de participation et une responsabilité démocratique s'enracinent dans les structures claniques ou politiques centralistes préexistantes, dans les systèmes de pouvoir locaux en place, dans les mécanismes clientélistes de partage social, dans les discriminations contre les minorités.

Dans sa dimension gouvernance, la décentralisation vise à renforcer l'exercice d'une politique locale plus globale, enracinée dans un territoire et portée par les acteurs locaux. La gouvernance doit être considérée comme un processus complexe de prise de décision au-delà du simple gouvernement concernant la légitimité et la constitution de l'espace public, la répartition du pouvoir entre gouvernants et gouvernés, les négociations entre acteurs sociaux, la décentralisation de l'autorité et de ses fonctions. C'est promouvoir un véritable partenariat public-privé-citoyen sans encadrement ni contrôle qui englobe les réseaux d'intervenants locaux dans une stratégie concertée de développement économique, solidarité sociale et participation politique.

Le transfert de modèles externes conçus à d'autres niveaux constitue un piège fréquent à éviter dans le souci de chaque contexte particulier local. Cependant une gouvernance idéale devrait s'orienter, en correspondance avec les spécificités locales, selon deux dominantes occidentales, démocratie et durabilité. En effet, les règles démocratiques définissent l'intérêt général et le renégocient constamment dans de nouveaux compromis, et le développement durable, nouvelle démarche globalisante, guide nos systèmes de production et de consommation.

C'est prendre en compte les enjeux complexes et contradictoires de la gouvernance pour mettre en cohérence la diversité des intérêts et des acteurs dans un projet unifié, les tendances lourdes et les urgences, les conflits des défis économiques et écologiques, les rapports de force dans un jeu à somme positive (win win game).

C'est aussi considérer la participation démocratique non comme une simple mobilisation populaire limitée dans le cadre d'un projet mais comme une redistribution des pouvoirs au sein d'une communauté locale. « La participation démocratique renvoie à une interrogation sur l'existence du contrat politique » entre élus et citoyens, sur la valeur de la notion d'intérêt public ainsi que sur le critère de partage des ressources locales.

C'est encore valoriser la sphère du politique pour éviter les tendances de réduire les mécanismes de gouvernance à la seule efficacité économique et administrative. Ainsi loin d'être figée et imposée, la gouvernance au contraire se construit en permanence par la responsabilisation des acteurs et la transparence de ses règles, en correspondance avec les codes politiques, sociaux, et culturels locaux.

Stratégie de promotion de l'économie locale

Elle peut se définir en cinq étapes et vise à :

- 1/ Évaluer les potentialités économiques de la zone d'intervention ;
- 2/ Élaborer une stratégie pour la promotion de l'économie locale dans chacune des communes en vue d'élargir les possibilités et d'augmentation des opportunités économiques ;
- 3/ Améliorer les conditions de vie des populations ;
- 4/ Faire une promotion des opérateurs économiques locaux capables de créer et de distribuer les richesses au niveau local et enfin;
- 5/ Appuyer les communes dans leurs efforts de promotion des ressources économiques locales.

Cadre et outils de promotion de l'économie locale

Il s'agit de faciliter l'accès de toutes les communes du pays au fonds de développement pour leur permettre d'investir dans les infrastructures publiques, communautaires et économiques à travers des structures appropriées.

Le développement de la maîtrise d'ouvrage et de l'expertise locale

Elle comporte essentiellement sept phases qui sont :

- 1/ L'instauration d'un cadre de collaboration ;
- 2/ L'identification des actions à partir du programme annuel d'investissement ;
- 3/ La programmation desdites actions ;
- 4/ La formulation du projet ;
- 5/ Le suivi des actions engagées ;
- 6/ Leur évaluation
- 7/ L'exploitation et la gestion des réalisations.

Quelques éléments pour construire une gouvernance locale légitime.

Du coup, la gouvernance locale devient un port dont l'atteinte est conditionnée par la fixation de méthodes, d'outils et de procédures claires, avec comme principes de référence, la responsabilité, la transparence, la subsidiarité et la pluralité, et avec comme résultats attendus, la participation active des citoyens aux affaires locales, une plus grande efficacité de l'action publique locale, les capacités affirmées des élus et de la population à l'exercice de la citoyenneté locale et une meilleure insertion de chaque territoire dans son contexte local.

Deux réflexions préalables sur l'enjeu de la décentralisation :

En général, tout le travail guidant le panel part du postulat selon lequel la décentralisation est en soi un bien puisqu'il rapproche la décision de la volonté du citoyen.

Ce postulat n'est pas exempt de conditions :

- *Parce que la démocratie représentative ne saurait se défaire de toutes ses responsabilités sur la démocratie participative ;*
- *Parce qu'on n'est pas à l'abri d'un jacobinisme régional ou même local – ne serait-ce que par mimétisme de l'Etat – excluant toute forme d'association des citoyens à la préparation des décisions. La décentralisation n'est pas en soi le garant d'une véritable démocratie de proximité.*

Dans **le cas de l'Afrique de l'Ouest**, la décentralisation représente un enjeu supplémentaire: elle est un moyen de s'opposer au démembrement des Etats du fait de la revendication d'autonomie de certains territoires, liée le plus souvent à une histoire antérieure à la création des Etats, et d'autant plus opérante que les frontières sont mal définies. Seule la décentralisation permet à l'Etat de garder ces territoires dans son giron, en confortant leur légitimité.

La vision dynamique du développement du Bénin à long terme entravée par les limites de la pratique locale de la gouvernance et de la décentralisation

Le contexte territorial

Le Bénin bénéficie d'une organisation territoriale simplifiée mais de collectivités démunies de moyens malgré une multiplication d'intervenants nationaux et internationaux et des études et travaux d'aménagement de grande qualité. Le projet de développement béninois vise l'intégration et l'équilibre en restant attentif à la spécificité territoriale du Bénin, prenant en compte les territoires de pratiques avec de fortes perméabilités entre rural et urbain.

CARTE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE DU BÉNIN



La réforme de l'aménagement du territoire

Plusieurs textes organisent une réforme en profondeur de la structure administrative du pays :

- Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes
- 2002: Déclaration de Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire avec trois grandes Orientations:
 - la promotion de la planification territoriale et la gestion rationnelle des ressources ;
 - la promotion de la décentralisation et de la déconcentration ;
 - le renforcement du niveau d'équipement à l'échelle locale.
- 2004: Création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT): organe de mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire
 - 2006: Stratégie opérationnelle de mise en œuvre de la politique d'Aménagement du Territoire

La réforme de la gouvernance territoriale

Celle-ci correspond à une forme interactive d'organisation des pouvoirs dans laquelle acteurs privés, publics et population prennent part à la prise de décision.

Elle repose sur la décentralisation et la déconcentration avec la volonté d'une intégration régionale et transfrontalière. L'aménagement du territoire apparaît alors comme un instrument de promotion de la décentralisation et de la déconcentration.

Une vision de développement à long terme avec des niveaux échelonnés et intégrés dans l'Ouest africain

Le processus de décentralisation au Bénin aujourd'hui dresse le constat suivant :

Tout d'abord, les motivations de l'Etat peuvent être dues, à l'origine, à la contrainte de se conformer au modèle prescrit par les bailleurs de fonds (dont l'UE).

La gouvernance béninoise attend donc l'épreuve (les preuves) des faits, et les faits ne sont pas au rendez-vous. On constate un décalage entre textes et réalité.

Ensuite, quoi qu'il en soit l'Etat a ouvert la « boîte de Pandore » et il apparaît aujourd'hui nécessaire de se saisir de cette réflexion sur la politique menée au Bénin en matière de gouvernance locale et de décentralisation.

Enfin, la question que nous nous posons est de savoir comment permettre à l'Etat béninois de conserver sa légitimité et son autorité sans remettre en cause des valeurs positives de la décentralisation. Quel mode de contrôle – ou plutôt de maîtrise – ou plutôt de gouvernance – lui suggérer ?

Le modèle français : un exemple à mesurer

L'exemple de l'instauration en 1982 de la décentralisation en France peut-il être utile au Bénin ?

Plusieurs éléments viennent alimenter cette question :

Les communes et les départements en France étaient au moment de la décentralisation des collectivités de plein exercice, avec un fonctionnement pluriséculaire sur une base électorale : rien à voir avec le caractère très récent des communes au Bénin.

Toutefois, pour se plier à la volonté politique d'instaurer la décentralisation portée par la majorité arrivant au pouvoir en 1981, l'Etat a dû « concéder un deal » : il transférait les services déconcentrés aux collectivités, en gardant les fonctions centrales.

Un tel processus peut-être proposé : il peut apporter une première solution au besoin crucial de compétences aux côtés des élus, souligné au cours du panel.

La force de la décentralisation de 1982 en France venait des textes mêmes. L'absence de décrets d'application au Bénin, doit être corrigée.

Les interrogations actuelles sur la mise en question de la décentralisation par l'Etat en France peuvent-elles servir de mise en garde pour le Bénin ?

Le fond de la controverse en France peut se définir en deux axes majeurs :

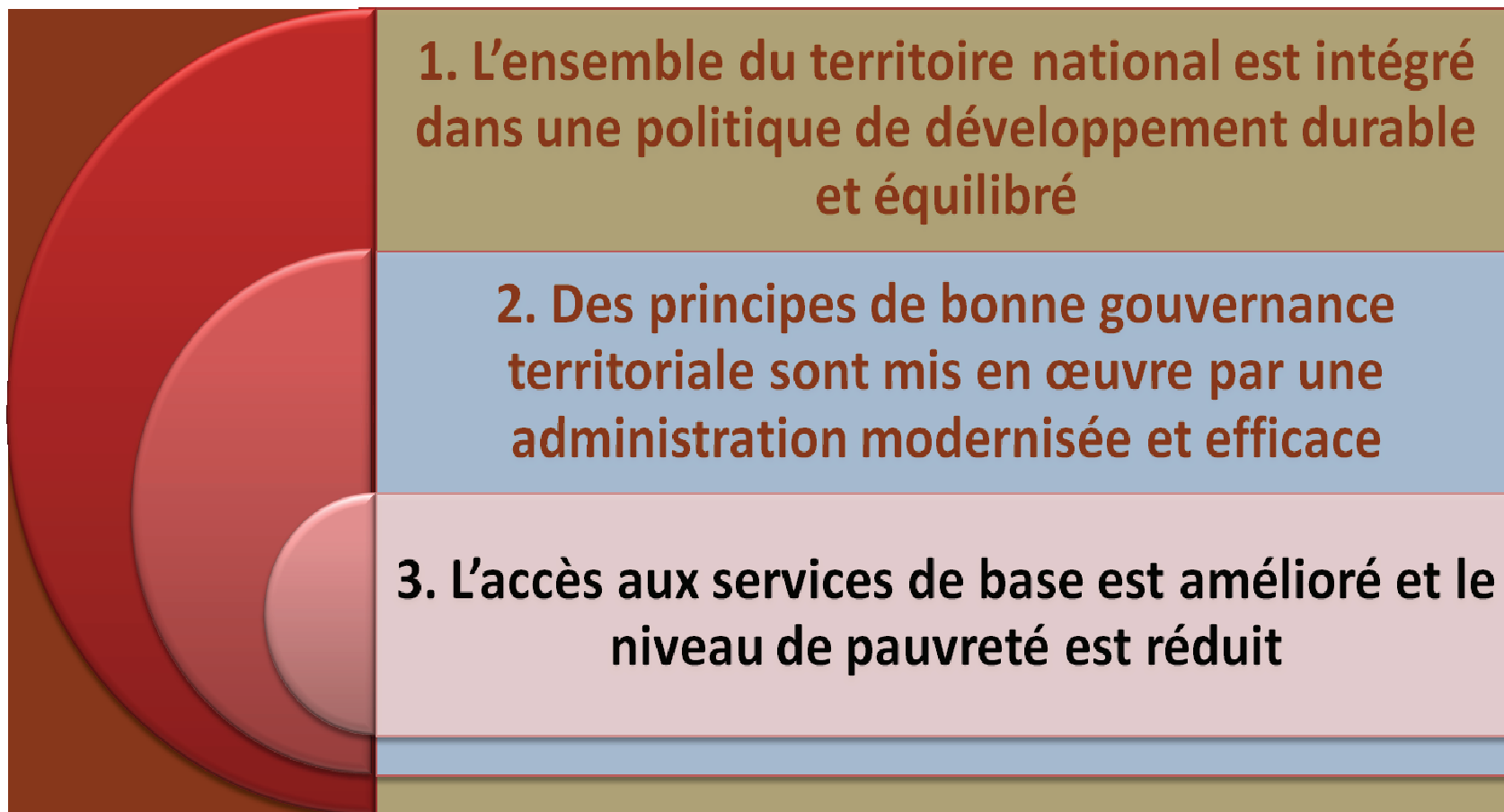
- La décentralisation est en marche et est inéluctable. Cette assertion est corroborée par le désengagement financier croissant de l'Etat et par son effacement complet des procédures d'aménagement aux niveaux communal et intercommunal.
- La décentralisation est soumise à un mouvement de balancier.

Toutefois, de nombreux signes de « recentralisation » sont constatés aujourd'hui en France :

- L'Etat a toujours cherché à ne pas accorder aux collectivités les moyens d'exercer les compétences qu'il leur délégait. Cette constante s'aggrave aujourd'hui sous le prétexte de la réduction des moyens financiers (déficit de l'Etat plus crise économique).
- L'Etat s'emploie aujourd'hui à récupérer les compétences stratégiques pour le développement - recherche-innovation, équipements structurants, pôles de compétitivité, politique des métropoles – pour laisser aux collectivités les tâches de proximité, les plus lourdes en termes de gestion et en termes financiers – toujours sans leur en apporter les moyens.

L'Etat tend à « verrouiller » l'exercice des compétences des collectivités par une surcharge réglementaire sans souci de leur praticabilité en termes de gouvernance locale – cf Grenelle de l'Environnement. La mise en place de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) est harmonisée avec ce regain de contrôle.

Trois objectifs stratégiques de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration



Cinq orientations pour atteindre ces trois objectifs



Certains grands organismes financiers comme la Caisse des Dépôts et Consignations, démembrés de l'Etat, sont orientés vers une fonction de fonds souverains au détriment de leurs actions de soutien aux projets des collectivités.

La décentralisation a pour effet pervers de laisser les collectivités en situation de faiblesse pour maîtriser leurs politiques d'aménagement face aux projets portés soit par le supranational soit par de grands groupes économiques étrangers. Simultanément s'affirment des stratégies d'alliance au niveau de l'Etat avec ces groupes d'intérêt.

Dans le cadre de la décentralisation territoriale du Bénin, les communes naissantes ont été élues pour la première fois en 2003 comme nouveau cadre d'organisation socio-politique mais aussi comme tissu de gouvernance locale.

Comment les communes sauront-elles définir des politiques appropriées servant le bien public ? Comment cette gouvernance locale va-t-elle devenir l'affaire des habitants ? Comment se réalisera l'appropriation sociale de la commune ?

Une gouvernance locale performante pour renforcer et pérenniser la démocratie locale

Les travaux du Panel se sont centrés sur une question simple : qu'est-ce la gouvernance au Bénin et que devrait être la gouvernance ?

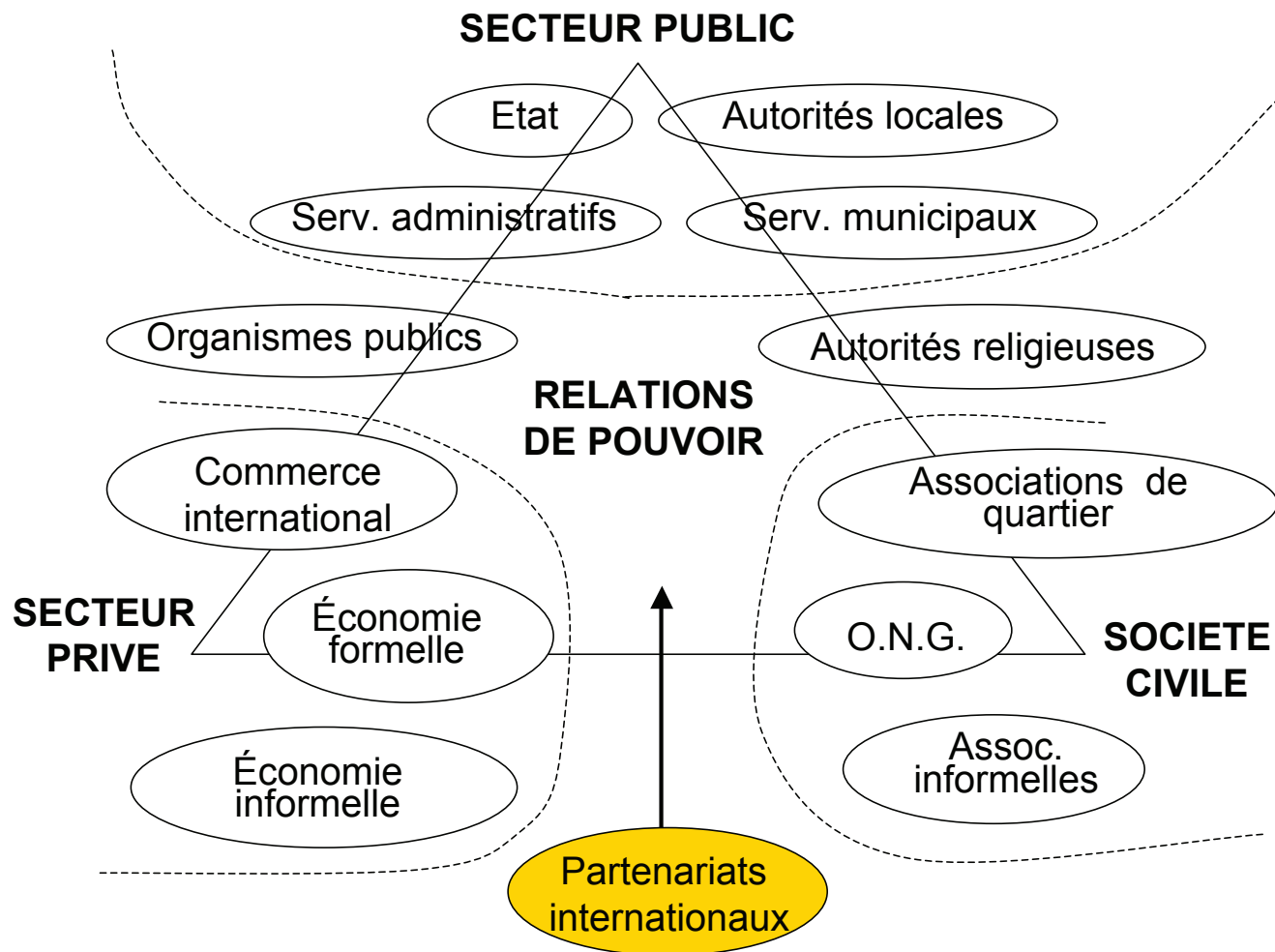
Il a semblé pertinent de l'analyser par rapport aux différents acteurs en jeu, soit au niveau national - l'Etat, au niveau local - les communes, les opérateurs économiques et la société civile, et au niveau plus large - les partenaires techniques et financiers. Une analyse a alors été réalisée dans une double dimension des fondamentaux et des recommandations.

La méthodologie adoptée par le Panel fut d'analyser le thème de travail, en discerner les dimensions politiques, économiques, financières, administratives et territoriales. Ensuite, il a été souhaité avoir une approche par acteurs pour établir une grille de lecture exhaustive quant aux rôles actuels et futurs des acteurs de la gouvernance locale et de la décentralisation au Bénin, pour enfin être en capacité de souligner quelques fondamentaux et proposer des recommandations.

La gouvernance urbaine implique un jeu triangulaire d'acteurs représentant le secteur public, le secteur privé, la société civile. Pieterse (2000) la définit comme un processus planificateur des mécanismes de décision et de leur mise en œuvre pour coordonner les efforts spécifiques du gouvernement local, des organisations de la société civile et du secteur privé en vue d'un développement durable et d'une démocratie locale. C'est promouvoir un partenariat public-privé-citoyen, au-delà d'une idéologie consensuelle simpliste, qui englobe les réseaux d'intervenants locaux dans une stratégie concertée de développement économique, solidarité sociale et participation politique.

Les rôles des acteurs

ACTEURS DE LA GOUVERNANCE LOCALE



L'Etat

Aujourd'hui l'Etat doit poursuivre la construction de l'Etat de droit, définir la politique nationale, mettre en place des mécanismes de régulation et de contrôle et définir un cadre, des mécanismes et des outils de gestion administrative et financière.

Recommandations

- Rendre effectif le transfert intégral des compétences et des ressources aux communes
- Impliquer davantage les élus locaux et les autres acteurs dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques
- Renforcer les capacités des acteurs : services centraux et déconcentrés, élus et agents communaux, société civile / opérateurs économiques
- Améliorer l'appui conseil des services de l'Etat aux communes
- Capitaliser les pratiques locales de bonne gouvernance
- Mettre en place dès que possible les EPD pour une utilisation optimale des ressources
- Développer les incitations à la bonne gouvernance
- Promouvoir une dynamique d'intégration économique sous-régionale
- Développer harmonieusement le partenariat public-privé
- Veiller à un développement spatial et équilibré du territoire
- Développer les incitations à la bonne gouvernance

Les communes

Les communes ont comme prérogatives de bénéficier de leur libre administration, de promouvoir la démocratie locale et les partenariats multi-acteurs, de respecter des normes et procédures de gestion administrative et financière, d'être garant du fonctionnement régulier des organes démocratiques, et d'être maître d'ouvrage du développement local.

Recommandations

- Se donner une vision partagée du développement du territoire
- Identifier et valoriser les ressources et les savoir-faire locaux

- S'approprier leurs rôles et responsabilités
- Exploiter les opportunités économiques régionales et transfrontalières
- Améliorer la qualité des services de base aux populations
- Veiller au respect strict des normes et procédures dans l'attribution des marchés publics
- Promouvoir la transparence dans la gestion administrative et financière: reddition des comptes, débats publics, espace d'interpellation communal
- Innover en matière de démocratie participative
- Développer des initiatives en matière de budget participatif
- Veiller à développer le civisme fiscal
- Veiller à mobiliser tous les acteurs autour de projets fédérateurs

La société civile et les opérateurs économiques

Recommandations

- Constituer une force de proposition dans la définition des politiques publiques par le lobbying et le plaidoyer
- Développer la mobilisation, la concertation et la médiation entre les acteurs
- Développer une fonction de veille démocratique
- Encourager la participation active des populations
- Veiller à intégrer la dimension culturelle du territoire porteuse d'identité locale dans le développement économique
- Veiller à mobiliser tous les acteurs autour de projets fédérateurs

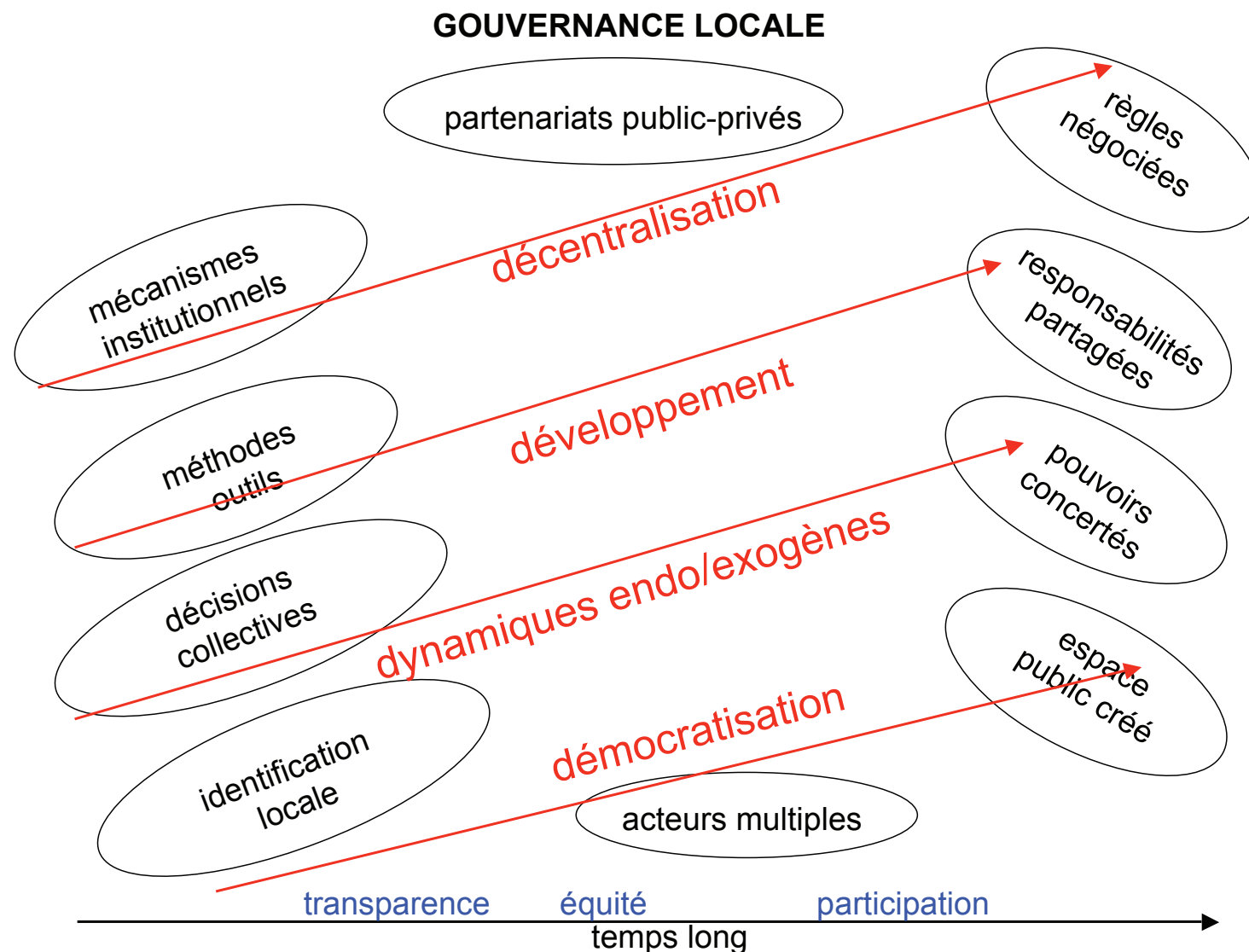
Les partenaires techniques et financiers

Recommandations

- Soutenir les politiques nationales
- Harmoniser leurs démarches avec celles de l'Etat
- Accompagner la définition et la mise en œuvre des politiques et programmes
- Promouvoir la coopération bilatérale multilatérale et décentralisée

Dans ce schéma de visualisation, la gouvernance comme processus est construit par un certain nombre de vecteurs qui portent la gouvernance. Celle-ci est traversée par 4 dynamiques transversales (les 4D). Le processus est accompagné de 3 dimensions : transparence, équité, participation, et il se déroule dans le temps long des transformations socio-culturelles et de l'adaptation des mentalités.

La gouvernance devrait faciliter une stratégie concertée de développement économique, de solidarité sociale et de participation politique. Celle-ci doit aussi se retrouver dans les actions de développement local et être totalement intégrée à tout projet de développement local.



Le projet intégré décentralisé comme appui au développement local

Conduite d'un projet décentralisé

Le projet décentralisé est entendu comme projet global de développement économique, social, culturel etc. et urbanistique. L'échelon géographique qui paraît le plus pertinent est l'échelon local à savoir les communes et les EDP (espaces de développement partagés).

Les phases critiques du projet s'organisent selon les étapes suivantes :

- La formulation du projet
- L'instauration d'un cadre de collaboration
- L'identification des actions à partir du programme annuel d'investissement
- La programmation des actions
- Le suivi des actions engagées
- Leur évaluation
- L'exploitation et la gestion des réalisations

La maîtrise d'ouvrage conduit le projet.

Ainsi, se pose la question de l'identification du chef de projet, du coordonnateur, de la maîtrise d'ouvrage ou de l'assistance à maîtrise d'ouvrage le cas échéant, des prestataires et des personnes associées.

À cette question, le Panel énonce plusieurs préconisations.

Recommandations

- Transfert de la compétence et des moyens de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage du projet à la commune.
- Nota : Dans le cas d'une délégation de la maîtrise d'ouvrage, l'opérateur est à désigner par la commune.

- La commune doit être l'acteur qui mandate une maîtrise d'ouvrage déléguée et/ou une assistance à maîtrise d'ouvrage (et non l'Etat ou le bailleur de fonds).
- Susciter des outils publics ou para-publics types agences ou SEM (sociétés d'économie mixte) de développement et d'aménagement à majorité de capitaux publics dont les collectivités doivent être parties prenantes pour assurer le rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage plutôt que de recourir au privé

La maîtrise d'œuvre doit répondre à un appel d'offre.

Elle est un organe de l'ingénierie du développement tels que des bureaux d'études, en n'excluant pas les SEM ou les agences d'urbanisme.

Les programmes et les cahiers des charges de la consultation sont à élaborer par la maîtrise d'ouvrage.

Recommandation

Pour ce faire, l'Etat pourrait fournir un cahier des charges type transcrivant notamment le respect des lois , normes, documents nationaux... constituant un cadre de référence.

Désignation d'un chef directeur du projet

La conduite du projet doit compter avec la désignation d'un **directeur du projet** ; l'animation du processus d'étude et de développement du projet ; la définition des objectifs qui devront être proposés à la validation de l'ensemble des acteurs impliqués dans le projet.

Les engagements opérationnels doivent être déclinés et une fois le montage financier réalisé, le recueil des engagements des cofinanceurs est nécessaire et indispensable.

Dans ce cadre, une évaluation en continu est nécessaire, et l'attribution du rôle de l'évaluateur est déterminant dans la valorisation et la capitalisation attendue de l'évaluation. Les acteurs impliqués dans le projet doivent connaître les modalités d'association et d'intervention définies par la commune.

Recommandation

Création d'un comité consultatif et/ou groupe de pilotage à vocation et pouvoir bien défini, commissions, réunions publiques, globales ou thématiques.

Dans ce contexte, l'engagement des acteurs quant à leur participation concrète au projet est indispensable.

Qualification de tous les acteurs

De plus, la qualification de TOUS les acteurs doit être une priorité afin de mener à bien le projet.

Recommandations

Formation/qualification de tous les acteurs :

- pour les maires :
 - o vision politique des projets et respect des documents politiques nationaux
 - o savoir mobiliser des compétences (notamment en matière de MOD ou AMO, de services municipaux et d'assistances conseils diverses)
- pour les services municipaux :
 - o moyens humains renforcés
 - o amélioration des compétences
 - o travail en transversalité

Ces préconisations, très générales, ont pour objet de souligner l'importance d'un travail de méthode en amont pour conduire un projet le plus efficacement possible. Elles peuvent s'appliquer à des exemples concrets tel que nous allons le voir ci-après dans le cas d'un projet de développement touristique.



Le tourisme levier du développement des départements de l'Atacora et de la Donga

Il est à noter que le développement d'une politique touristique intégrée est un choix prioritaire de l'Etat pour stimuler un des leviers de développement dans la région.

L'exemple d'un projet de développement touristique dans les départements de l'Atacora et de la Donga a donc une valeur démonstrative pour une politique intégrée.

Dans ce contexte, quel intérêt les maires ont à porter un projet touristique ?

Le projet pourrait leur apporter des créations d'emplois, un accroissement des ressources communales, ainsi qu'une mise en valeur du patrimoine naturel et culturel et enfin permettre de désenclaver le cas échéant leur territoire dans le cadre de l'amélioration des infrastructures de transport.



La dimension socio-culturelle d'un développement touristique intégré

La présentation et la visite par les membres du Panel de deux sites naturels (cascades) visaient à introduire la problématique touristique dans le cadre du Plan de développement communal de Natitingou et du Plan du futur plan du Département de l'Atacora. Elles nous entraînent dans quelques réflexions de base.

Paradoxes :

- Le concept de parc naturel qui nous a été présenté comme base du développement touristique est un concept urbain, c'est-à-dire un concept exogène dans cette société à dominante rurale ;
- La pratique des loisirs impliquée par le tourisme est inexistante pour une majorité de la population locale ;
- Dans les principes des Espaces de développement partagé (EDP), le diagnostic présente le fort potentiel touristique comme un atout. Ce potentiel touristique représenté par des sites naturels est une donnée brute non valorisée, mais le potentiel touristique de valorisation des valeurs paysagères et environnementales présente de grandes faiblesses : enclavement et déféctuosité des pistes d'accès, insuffisance dans la création d'emplois touristiques, la formation et une culture de services, faible niveau de sensibilisation de la population.



Caractéristiques :

Il nous semble important de relever quelques caractéristiques spécifiques à une implantation touristique dans le Département de l'Atacora.

Nous avons constaté un fort décalage économique, social et culturel entre une population locale rurale et une population touristique principalement urbaine, béninoise et étrangère, dans les conditions de vie, les comportements et les valeurs ; ainsi qu'une différence de perception d'un milieu naturel entre des visiteurs externes concernés par la préservation environnementale à long terme et une population locale qui vit des ressources naturelles (bois etc.) et qui entretient des relations sacrées, religieuses, symboliques fondamentales avec son milieu.

Décalage aussi entre une pratique des loisirs caractéristique de la société urbaine plus axée sur une consommation touristique de biens naturels et culturels, et l'inexpérience de la société locale où les loisirs ne sont pas une spécialisation de la vie socio économique rurale traditionnelle.

De plus, l'aura illusoire qu'affiche le tourisme comme mythe de développement importe des schémas stéréotypés et simplificateurs d'un développement touristique. La population exprime de fortes attentes en emplois porteurs d'argent pour améliorer les conditions de vie locales et elle risque d'être désillusionnée et démotivée par l'insuffisance et la lenteur des initiatives.

Enfin, l'intégration d'un projet d'inspiration exogène dans une vraie vision endogène liée à un projet de société, à l'appartenance à un territoire et à l'identité d'une communauté peut s'avérer difficile.

Recommandations :

- Concevoir un développement touristique intégré dans la vision d'un projet de développement local équilibré et durable comme une composante du projet de société pour le futur.
- Concevoir un développement touristique dans un double concept de protection des ressources naturelles et de protection des ressources culturelles (traditions, danses etc.) dans le sens qu'elles se déroulent et prennent leur signification dans un milieu donné.
- Outre le développement des infrastructures et de logistique touristique, développer la fonction de services qui est très étrangère à la culture locale traditionnelle.

- Pour un développement touristique construit sur des potentialités locales, promouvoir une politique intensive double de formation des acteurs de services (accueil, restauration, guides etc.) et de sensibilisation de la population aux conditions et aux valeurs impliquées par les activités de loisir et de consommation touristique sous différentes formes et dès les écoles.
- Veiller à l'appropriation de cette nouvelle composante touristique par les acteurs locaux, des élus aux acteurs économiques et sociaux et à la population.
- Tenir compte de la dimension du temps : l'implantation des activités touristiques ne se limite pas à des actions courtes et discontinues (construction d'un refuge, etc.) mais doit s'inscrire dans un temps long de transformation des mentalités et d'une culture locale qui s'ouvre sur un monde plus large (Bénin, pays africains etc.).

Les conditions techniques de réussite du projet :

- Un état des lieux préalable -acteurs, projets, vocations
- Décider une politique locale d'investissements productifs
- Mobiliser, transférer, créer des ressources locales
- Revoir la gestion des taxes touristiques
- Créer des partenariats appropriés
- Formation aux métiers et culture de services pour combler la pénurie de professionnels
- Normes de qualité et labellisation des produits et de l'offre touristique
- Implication des populations, esprit d'entreprise et de gestion
- Recherche d'une spécificité identitaire - *les merveilles de la terre*
- Diversifier et combiner les dynamiques économiques :
 - Tourisme conventionnel où le marché façonne la demande - une démarche opportuniste
 - Tourisme solidaire où le territoire définit l'offre - une vocation territoriale
 - Tourisme local fondé sur l'adhésion et la consommation locale
- Adaptation aux évolutions de la demande mondiale du tourisme
 - Eco-mode
 - Concurrence entre destinations -compétitivité
 - Coûts et temps des déplacements
 - Modes de consommation -culture, animation, image valorisante
 - Minimisation des risques sanitaires, sécuritaires, écologiques, etc.

Transformer l'occasion en vocation

Afin de valoriser le potentiel, il faudra donc savoir **transformer l'occasion en vocation**. Pour ce faire, il est nécessaire d'inscrire les actions locales dans les options nationales et de prendre en compte les insuffisances des actions passées et actuelles. On prendra compte en annexe d'une grille d'analyse donnée à titre d'exemple pour la mise en application d'un projet intégré.

Certaines actions peuvent être envisagées, à titre d'exemple, sur les départements de l'Atacora et de la Donga :

- Recherche documentaire permanente - milieux naturels, archéologie, histoire, sociologie, arts, etc.
- Festivals : Fêtes de la chasse, Fêtes initiatiques, etc.
- Valorisation des arts culinaires, architecturaux, vestimentaires et thérapeutiques
- Musée d'art et de la créativité des enfants
-



Du tourisme intégré ou de la nécessaire prise en compte du fait urbain

Le mandat du panel concernant la mise en application d'un projet de développement touristique comme levier de développement local dans les départements de l'Atacora et de la Donga a toutefois questionné les experts sur l'intégration de cette politique touristique dans son territoire.

De fait, il a été très rapidement évident qu'un projet de tourisme intégré doit prendre en considération l'environnement dans lequel il s'insère. Dans notre cas, Natitingou, principale commune du Nord Ouest du pays est un cœur de ville mais aussi une municipalité à majorité d'habitat rural diffus.

Il nous a donc semblé indispensable de penser le territoire urbain de Natitingou et son articulation avec ses districts ruraux pour une meilleure intégration des projets de développement futurs, touristiques ou autres.

La réflexion n'exprime pas une volonté de proposer des solutions figées et définitives : les solutions doivent être en étroite relation avec les intérêts des populations et des pouvoirs publics locaux et nationaux. Plusieurs autres projets de services aux habitants sont actuellement en cours comme le projet de ramassage des déchets en coopération décentralisée avec la commune de Rillieux-la-Pape.

Natitingou, chef-lieu des départements de l'Atacora et de la Donga est une ville moyenne dans un contexte d'une municipalité à dominante d'habitat rural et diffus. Son paysage apparaît très caractéristique et très séduisant, mais comporte cependant certaines contraintes par sa morphologie.

Natitingou, lecture urbanistique : pistes et suggestions

La route inter-Etat (RNIE 3) traverse la ville (8 km) dans son espace central. La route a influencé le développement de la ville, mais l'on constate qu'au-delà des effets positifs de cet axe structurant, celui-ci génère plusieurs éléments négatifs.

D'une part la taille de cet axe implique une forte dangerosité de cette route notamment due à la circulation (densité et vitesse), associée à une forte fréquentation piétonne. Les effets de la guerre en Côte d'Ivoire se font aussi sentir sur le trafic de la route nationale renforçant le passage par Natitingou.

D'autre part, cet axe de desserte régionale crée une forte coupure physique entre les quartiers est et ouest de la ville et ne permet pas, du fait de la linéarité de l'organisation physique du territoire d'identifier une réelle centralité.

Il nous semble donc nécessaire de transformer cette route en espace apaisé et de grande qualité paysagère afin de permettre la création d'une centralité et augmenter l'attractivité de la commune pour ses habitants et pour les touristes.

Certes, la gestion et l'aménagement de la voirie nationale est une compétence de l'Etat, toutefois la commune pourrait être force de proposition en suggérant un plan d'aménagement concerté pour l'amélioration de cet axe urbain structurant.

Recommandations

Un premier objectif serait de souligner le caractère de centre et pôle régional d'enseignement, d'administration, de services (hôpitaux, banque, poste), de lieux de culte, de commerces et de polarisation et de diffusion touristique (musée, office du tourisme...).

La ville pourrait renforcer et valoriser ainsi son rôle de chef-lieu intégré et « moteur » des départements de l'Atacora et de la Donga.

Un second objectif serait d'offrir une image renouvelée à la commune en soulignant ses valeurs identitaires et traditionnelles et ses capacités volontaristes à se moderniser.

Un troisième point serait de travailler à l'insertion urbaine de la route nationale en la convertissant en « avenue », au moins en partie, avec des secteurs adaptés à des fonctions propres.

Ces objectifs s'accompagnent d'actions connexes essentielles pour une lecture globale du territoire de Natitingou :

- Aménagement (ouverture) d'autres voies transversales
- Nécessité de créer une gare routière : bus transport inter-urbain et international. (Localisation à envisager : ancien site des casernes des sapeurs-pompiers près du marché)
- Valorisation du ruisseau (garantir les canaux de drainage, défense des espaces publics et privés, lancer un corridor écologique dûment récupéré et intégré au réseau écologique régional protégé)
- Amélioration du système de signalétique urbaine et mise en valeur les équipements et sites touristiques (hôtels, restaurants, Musée...)

- Relocalisation de la décharge en dehors de la ville
- Un projet de réalisation d'un « plan touristique » de la ville de Natitingou

L'analyse de « l'espace urbain » a mis en exergue 3 secteurs identifiables : le secteur central (au nord), le secteur de transition et le secteur d'expansion nouvelles (sud).

Secteur central (nord)

Ce secteur comprend, dans un rayon de 1,5km de nombreux équipements :

Préfecture, Mairie, Commissariat de Police, Tribunal (en travaux), Hôpital, Musée, Bibliothèque, Cathédrale, Grande mosquée, hôtels (Tata Somba, le Bourgogne, le Belle Vue,...) et auberges, haltes des bus, marché central et Yara, Monument de l'Indépendance, Stade, établissement scolaires (primaires, collèges , ...), et de nombreux petits commerces et services.

De plus, ce secteur regroupe les fonctions administratives (à portée territoriale large), le « centre historique » et des symboles traditionnels. Or l'axe structurant de ce secteur est une route rectiligne, sans repère et soumis au trafic lourd.

Recommandations :

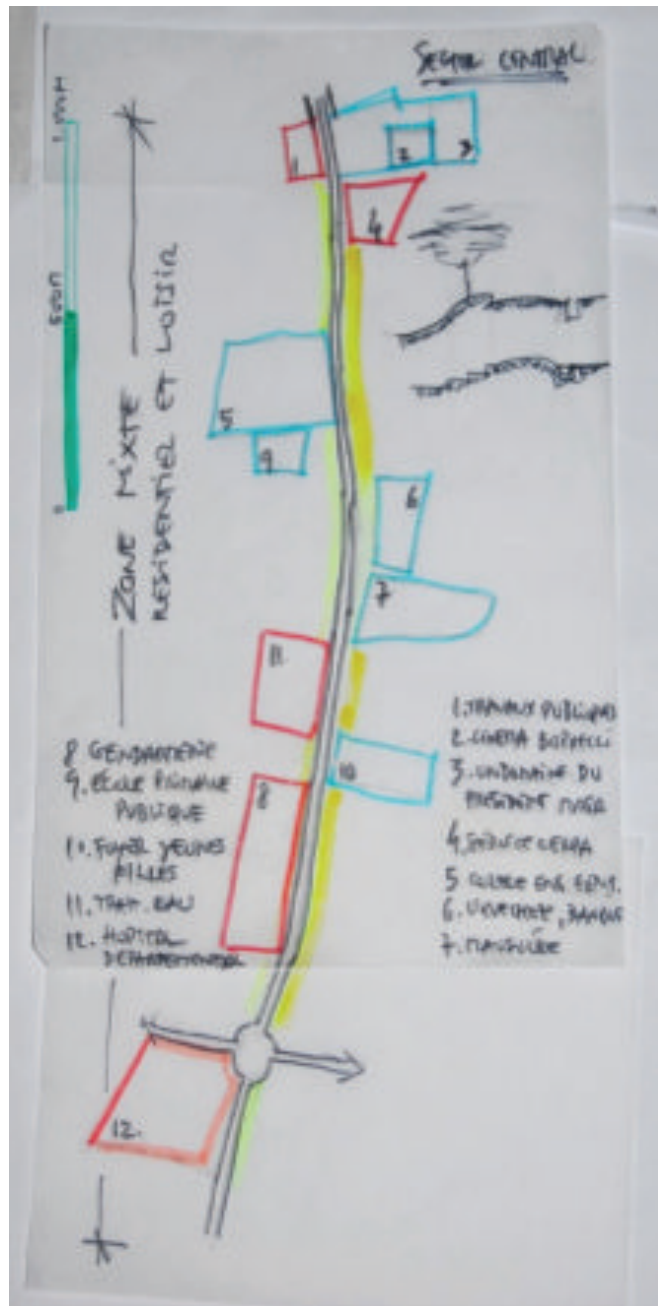
- Réduire la vitesse par l'implantation de carrefours giratoires
- Améliorer la trame viaire avec des rues (pavées) enrichies par des œuvres d'art local
- Adapter le mobilier urbain inspiré de l'architecture locale
- Ce secteur se prête à la création d'un espace public et de rencontre de toute la population, du à la proximité de services, commerces, restaurants et buvettes (les places suggérées ont des situations géographiques favorables et pourraient être conçues à un niveau inférieur à celui de la voie).

Secteur central (Nord)



Marquer les axes





Secteur « de transition »

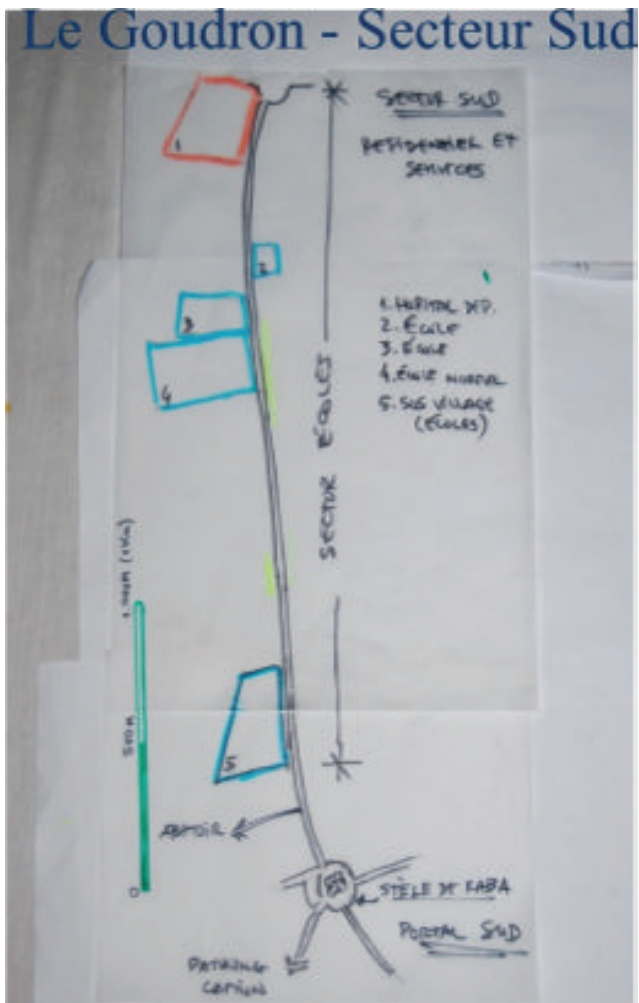
Dans ce secteur qui s'étend sur plus de 2km le long de la RNIE3 nous comptons de nombreux équipements : Gendarmerie, Brigade routière, ancien cinéma, Évêché, maison des jeunes, TV 5, Maison des maires (ACAD), Foyer de jeunes filles, La Brèche, Cybercafés....

Cette zone représente un secteur mixte et de qualité avec des zones résidentielles, des commerces et des services et infrastructures (sécurité, culturels, culturels), des lieux récréatifs et de loisirs...

Recommandation:

Traitement en profondeur de l'axe, aménagement d'un rond-point près de l'hôpital et d'une chicane pour ralentir le trafic au droit des commerces.





Secteur de nouvelle extension (sud)

Les équipements de ce secteur sont également nombreux : Hôpital départemental, Village SOS, Ecole Normale, St Augustin, Abattoir, (parking camions), Monument Stèle de Kaba (véritable signal d'entrée dans la ville)

On y compte donc principalement les grandes infrastructures (avec un rayonnement territorial vaste) consommatrices d'espace, et la morphologie de la voirie en fait une zone propice à la vitesse et à l'accélération au lieu de signifier une véritable entrée de ville.

Recommandations :

Compléter l'avenue avec arbres d'alignement, et pistes mixtes piétons bicyclettes, mobilier urbain, point d'attraction.

Cette succession de propositions ne constitue pas un plan d'aménagement défini, mais décrit la réflexion menée par le Panel sur les potentialités de l'axe central de Natitingou et de l'importance de prendre en compte cette vision dans tout projet de développement intégré, notamment touristique. La valorisation touristique de la ville devrait en effet comporter une révision du plan, réservant les emplacements pour les nouveaux équipements nécessaires.



Généralisation et transversalité : le rôle de l'OGOLD

Appui à la maîtrise d'ouvrage du projet local

L'objectif est de concrétiser la politique de décentralisation voulue et définie par l'Etat.

Préalable : toutes les préconisations exprimées ci-après n'ont de valeur que dans la mesure où les collectivités communales (et leurs intercommunalités), sont dotées des moyens, financiers et humains, de remplir réellement leur rôle de maîtres d'ouvrage du projet de développement local.

L'objet des orientations formulées ci-dessous porte sur l'outil et le dispositif de nature assurer l'exercice efficace de la conduite de projet par les collectivités, avec l'appui de l'Etat.

Un centre de ressources pour la gouvernance de projet au niveau national

L'Etat a d'abord besoin d'un outil lui permettant une vision globale, au niveau de l'ensemble du Bénin, du déroulement de la mise en place de la décentralisation, des questions récurrentes qu'elle soulève, afin d'apporter des suggestions méthodologiques répondant aux préoccupations opérationnelles d'une majorité d'acteurs, les maires comme les administrations centrale et locale qui ont pour mission de les soutenir dans leur prise de responsabilité.

Action prioritaire mise en place d'un dispositif de centralisation et de diffusion des données relatives au développement territorial, conçu comme un **outil d'aide à la décision** pour les dirigeants locaux.

En effet, la phase d'initialisation de la décentralisation a donné lieu à de nombreux textes et études, souvent très approfondis. Cependant, leur disponibilité au niveau local est incertaine et manque de cohérence.

Le dispositif en perspective devra donc assurer :

- Une **collecte complète et homogène** des données, de différentes origines, utiles au processus opérationnel de la décentralisation et leur capitalisation;
- L'**actualisation** régulière des données ;
- l'**inventaire** daté des financements et des réalisations (et leur durée) et l'inventaire des partenaires contributeurs étrangers – nature, date, durée et montant des actions
- L'**accessibilité des données** à l'ensemble des acteurs locaux, dans une exigence de lisibilité et d'utilisabilité par ces acteurs.

Ces objectifs impliquent la création d'un outil informatisé, et de sa mise en réseau avec les différentes sources d'information.

L'élaboration d'orientations méthodologiques visant à la qualification des acteurs locaux dans leur tâche d'élaboration et de management du projet local. La teneur de ces orientations devra permettre de les utiliser pour l'élaboration des cahiers des charges des actions correspondantes On peut – de façon non limitative – désigner trois domaines importants :

- La formation - selon des modalités distinctes - des élus et techniciens locaux, y compris les cadres de l'Etat qui auront à encadrer les responsables de collectivités dans le management global de projet.
- Les compétences techniques des cadres communaux et les modes d'organisation préférentiels sur lesquels les élus auront à s'appuyer dans le management de leur projet ;
- Les principes de délégation à des opérateurs pour la mise en œuvre de certaines composantes du projet, et la répartition des rôles entre les services techniques et ces structures.

L'**évaluation** des actions et dispositifs mis en œuvre dans les domaines évoqués ci-dessus ;

Le lancement et la conduite d'**études** dans les domaines où l'ensemble des expériences montre la nécessité d'un

approfondissement ou de démarches comparatives avec les expériences extérieures.

En tant que de besoin, le centre de ressources pourra être associé à certaines **démarches opérationnelles pilotes** ; ce type d'implication lui permettra de qualifier sa capacité de préconisation et d'évaluation. Il pourra notamment accompagner les démarches de projet liées à des grands projets structurants.

Enfin, le centre de ressources pourra jouer un rôle de **lieu d'écoute** pour des acteurs, élus ou cadres d'état, confrontés à la complexité de leur conduite de projet.

Un tel dispositif est porteur d'une forte dimension innovante : il est de nature à assurer la diffusion de la culture de projet de développement, à mutualiser les expériences et à orienter les axes de qualification des acteurs dans la meilleure osmose entre l'Etat, promoteur de la démarche de décentralisation, et les élus qui auront la responsabilité de sa réussite devant les citoyens.

Annexes

Remerciements

Alassane Seïdou, ministre de la Décentralisation, MDGLAAT

Gervais N'Dah Sekou, préfet de l'Atacora et de la Donga

Joseph Tossavi, chargé du suivi de l'opérationnalisation de l'Observatoire de la Gouvernance locale et la décentralisation, OGoLD

Les **collaborateurs** de l'OGoLD

Les **partenaires** et **intervenants** béninois qui ont apporté leur contribution au panel et au séminaire organisé par l'OGoLD et l'INTA

L'Union Européenne pour son appui au panel

Le panel de l'INTA

L'INTA est une association à but non-lucratif, dédiée à l'évolution du développement urbain, à l'enrichissement des politiques publiques et privées et au renouvellement de la qualité du débat international sur le devenir de l'urbain.

L'INTA rassemble plus de 2000 membres, associés et partenaires dans près de 60 pays, qu'ils soient élus, décideurs ou professionnels du champ urbain représentant les pouvoirs publics, les collectivités territoriales, des entreprises publiques et privées, des associations professionnelles et des universités. En donnant la priorité à un développement urbain maîtrisé et équitable, l'INTA par ses activités permet aux décideurs et acteurs des politiques urbaines d'acquérir les outils et méthodes pour atteindre un équilibre entre efficacité économique et amélioration des conditions sociales.

Fonctionnement et composition du Panel

Un Panel est un service d'aide à la décision réservé aux décideurs membres de l'INTA qui ont besoin, soit de se conforter à une vision extérieure avant la formalisation de leurs choix stratégiques et prospectifs sur le développement de leur territoire, soit, une fois la décision d'aménagement prise, de recommandations sur la mise en œuvre opérationnelle.

Grâce au volontariat de ses membres, l'INTA réunit des panels de 10 à 15 praticiens internationaux choisis au sein de son réseau mondial, rompus aux thématiques abordées.

Le panel en pratique

Un travail amont qui constitue un acte de management interne fort et qui, en faisant appel aux différents services, décloisonne leurs pratiques.

Une semaine de présence sur le terrain comprenant visite technique, évaluation du projet en auditionnant les acteurs locaux, travail en groupe offrant un espace de créativité opérationnelle.

Un séminaire comparatif précédant la restitution qui propose une vision décalée du sujet.

Le présent rapport s'insère dans le suivi du Panel afin d'avoir un document cadre regroupant les éléments élaborés et présentés à l'issue du Panel.

Composition du panel

Sikirou Adam, Bénin
Oumar Agtelfi, Mali
Illyasou Assouma, Bénin
Marcel Baglo, Bénin
Obaré Bagodo, Bénin
Jean Berrewaerts, Bénin
Raffaele Cattedra, Italie
Manuel Costa Lobo, Portugal
Bréhima Coulibaly, Mali
Lola Davidson, INTA
André Géry, France
Françoise Lieberherr, Suisse
Issa D. Moko, Bénin
Roch Mongbo, Bénin
Francis Neher, France
Branca Neves, Portugal
Léon Okioh, Bénin

Robert Orou- Yorouba, Bénin
Philippe Serizier, France
Adama Sissouma, Mali
Michel Sudarskis, INTA
Joseph Tossavi, Bénin
Alain Vanderputten, Belgique
Félix Zossou, Bénin

In absentia

Mohamed Mbarki, ancien ministre, préfet, président honoraire de l'INTA, directeur général de l'agence de développement des Provinces du Nord, Maroc
Henry Chabert, ancien député, ancien adjoint au maire de Lyon, président honoraire de l'INTA, conseiller en stratégie de développement urbain, France
Stéphane Bienvenue, géographe, Cabinet du maire de Vaulx-en-Velin, France

Les auditions

Alassane Seïdou, ministre de la décentralisation, MDGLAAT

Gervais N'Dah Sekou, préfet de l'Atacora et de la Donga

Joseph Tossavi, chargé du suivi de l'opérationnalisation de l'Observatoire de la Gouvernance locale et la décentralisation, OGoLD

Inoussa Zoumarou, directeur départemental de l'artisanat et du tourisme, Bénin

Moussa-Fils Djibril, délégation à l'aménagement du territoire, Bénin

Marcel Baglo, secrétaire permanent de la Commission nationale des frontières du Bénin

Références

Orientations stratégiques de développement du Bénin, 2006

Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, 2006

Programme d'actions prioritaires de la SCRP, 2007

Tableau de bord social des départements de l'Atacora et de la Donga, 2008

Manuel de procédures du Fonds d'appui au développement des communes, 2008

Exemple de grille d'analyse d'un projet intégré

Opération Beauséjour – Matrice des interventions

Légende :

Objectifs

Chef de file

Partenariat « critique »

Partenariat

Partenariat technique

1. PLANIFICATION STRATEGIQUE

THEMES ET SOUS-THEMES	INTERVENANTS						
	Commune	CINOR	Département	Région	Etat	Autres	Opérateur
Procédures générales							
SAR Solidarité territoriale Armature Urbanisme de la mobilité				Beauséjour pôle secondaire : indiquer interaction avec extension du cœur d'agglomération Nord			
SCOT		Développer notion de cœur d'agglomération ; double niveau de centralité de Beauséjour;					
PLU	Intégrer principe pôle de développement Est de l'aggl (PADD)					ADEME : appui AEU	
Procédures sectorielles							
PDU	*	Remise en chantier prévue 2009 ; cohérence tram-train-centralités	AOT départementale	Intermodalité tram-train – AOT régionale	*	Villes Saint Denis – Sainte Suzanne	
PLH	Politique peuplement commune/politique peuplement aggl	En cours révision ; fonction résidentielle-centralité de Beauséjour à intégrer	Compétence logement social			Autres communes ; OLS	*

2. MOBILITE – TRANSPORTS

THEMES ET SOUS-THEMES Développement durable		INTERVENANTS						
		Commune	CINOR	Département	Région	Etat	Autres	Amineur
Accessibilité – Choix modal	<ul style="list-style-type: none"> - Maximisation offre TC intermodale affirmée dès le début de l'opération; - Timing offre TC adaptée au développement de la ZAC Mobilité interne – modes doux 	<ul style="list-style-type: none"> - Phasage ZAC adapté à l'objectif de mobilité - Interaction mobilité-centralité - Centralité : « hub mi-pente » à Beauséjour. 	<ul style="list-style-type: none"> - Révision partenariale PDU : - A court terme application DOG (SCOT) - Coordination des AOT - Centralité : « hub mi-pente » à Beauséjour 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordination des AOT 	<ul style="list-style-type: none"> - Echéance extension tram-train à Ste Marie ville. - Coordination des AOT 		<ul style="list-style-type: none"> - Opérateur transport urbain 	<ul style="list-style-type: none"> - Phasage ZAC contribuant à l'objectif de mobilité
Mobilité interne – « Modes doux »	<ul style="list-style-type: none"> - Maximisation déplacement à pied, vélo, TC - Aménagement et gestion incitatifs de ces pratiques 	<ul style="list-style-type: none"> Politique communale volontariste de TC 	*					<ul style="list-style-type: none"> Avec maîtrise d'œuvre : plan global d'aménagement déterminant.
Stationnement	<ul style="list-style-type: none"> - Mutualisation (identification, gestion volontariste, tarification, etc. ...) 						<ul style="list-style-type: none"> Appui méthodologique ADEME – CAUE – AGORAH 	<ul style="list-style-type: none"> Avec maîtrise d'œuvre : choix de gestion déterminants sur choix formes urbaines

3. ENVIRONNEMENT

THEMES ET SOUS THEMES Développement durable (suite)		INTERVENANTS						
		Commune	CINOR	Département	Région	Etat	Autres	Aménageur
Cycle de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Réutilisation « autonome » eaux pluviales-eaux usées ; - Procédure pilote traitement dossier loi sur l'eau (cf. Comité technique de l'eau) 	*	*			- DIREN - DAF : procédure pilote CTE		<ul style="list-style-type: none"> - Station d'épuration spécifique à la ZAC (« biosphères » ; - Opération pilote.
Énergie	<ul style="list-style-type: none"> - Dispositif intégré d'économie énergétique aménagement constructions transports 	Adaptation charte communale d'éclairage public			Opération exemplaire PRERURE		Appui méthodologique ARER - ADEME - CAUE Lancement études techniques ? (cf programme LABO 21)	<ul style="list-style-type: none"> Avec maîtrise d'œuvre urbaine - Plan global d'aménagement (HQ2R) ; - Exemplarité éclairage public - Conception des bâtiments ; - Gestion urbaine (charte)

4. DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

THEMES ET SOUS THEMES Développement durable (suite)		INTERVENANTS						
		Commune	CINOR	Département	Région	Etat	Autres	Aménageur
Activités de proximité	<ul style="list-style-type: none"> - Fonctions résidentielles innovantes/activités innovantes (service-artisanat) - Insertion par l'économique 	Programmation de la ZAC		- Insertion par l'économique			- Chambres consulaires : nouveaux projets entrepreneuriaux	- Programmation – gestion de la ZAC
Activités induites du pôle techno-aéroportuaire	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusion du potentiel d'activités de centralité de Beauséjour dans les réflexions stratégiques futur pôle techno-aéroportuaire 	*	- Cahier des charges extensions aéroportuaires lancé fin 2008 ; démarche partenariale souhaitable		- Relance zone aéroportuaire + projet hôtelier - Activités induites lycée technologique Beauséjour (spécialisation à définir)			- Programmation /phasage de la ZAC (« montée en régime » centralité)
Fonction résidentielle/futures implantations économiques	<ul style="list-style-type: none"> - Optimisation des relations domicile-travail/collaboration ZA existantes/anticipation futurs emplois extensions techno-aéroportuaires 	Prise en compte fonction résidentielle communale au PLH	PLH				AGORAH : développement démarche PDE (cf La Mare)	Phasage ZAC

5. SOCIAL – SOCIÉTAL

THEMES ET SOUS THEMES Développement durable (suite)		INTERVENANTS						
		Commune	CINOR	Département	Région	État	Autres	Aménageur
Logement social	<ul style="list-style-type: none"> - 30 à 40 % de logements sociaux - Mixité sociale à « maille de proximité » - Compatibilité villes/CINOR - Compatibilité social/environnemental 	Opération exemplaire de développement durable	PLH	Compétence institutionnelle Habitat/développement social Financement complémentaire ?		Politiques de peuplement Priorité LBU ?	ARMOS OLS	Maîtrise de l'économie de la charge foncière (« soutenabilité » OLS)
Cadre de vie-espaces publics	<ul style="list-style-type: none"> - Mixité sociale et fonctionnelle « durable » - Appropriation des espaces publics : expérience pilote de « gestion par les usages » 	<ul style="list-style-type: none"> - Compétence services/gestion de proximité - définition centralité 	-				ADEME – DIREN	<ul style="list-style-type: none"> - Programmation ZAC : - Modèle expérimental de gestion urbaine
Éducation, culture, sport, loisir	<ul style="list-style-type: none"> - « marque » éducative d'excellence de Beauséjour 	<ul style="list-style-type: none"> - Définition centralité 	Corrélation développement techno-aéroportuaire	Complémentarité collège	Vocation technologique du lycée de Beauséjour – « ouverture sur la ville »			<ul style="list-style-type: none"> - Programmation/gestion ZAC

6. GESTION URBAINE

THEMES ET SOUS-THEMES Développement durable (suite)		INTERVENANTS						
		Commune	CINOR	Département	Région	État	Autres	Aménageur
Gestion des espaces publics	<ul style="list-style-type: none"> - Fonctionnement et gestion intégrée espaces publics/espaces privés/espaces « mixtes » 	Modèle social de proximité					Syndics de copropriétaires Associations de résidents	- Maintenance/médiation/prévention environnementale
Gestion de l'évolutivité du projet	<ul style="list-style-type: none"> - Dimension essentielle du développement durable - Homogénéité architecturale dans le temps - Implantation des services au public « sur-anticipée » - Définition par les usages des espaces publics (inscrite en planification de la ZAC) 	- Définition « en continu » de la fonction de centralité de Beauséjour.	*					- Mise en place d'une MOUS.
Interactivité qualité de gestion et environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Modèle intégré de gestion comme déterminant des formes urbaines - modèle expérimental de « nouvelle économie de l'aménagement » - Recherche d'économies (échelle globale du partenariat) 	*					Population, associations, acteurs économiques, OLS	Démarche anticipatrice gestion/conduite de l'aménagement/rémunération de l'aménageur
Gestion financière	- Sécurisation de la conduite de projet à long terme	Programmation équipements communaux	Phasage dans le long terme des investissements d'intérêt communautaire		Programmation Lycée		Promoteurs sociaux et privés	*

7. GOUVERNANCE

THEMES ET SOUS-THEMES Développement durable (suite)		INTERVENANTS						
		Commune	CINOR	Département	Région	État	Autres	Aménageur
Maîtrise d'ouvrage	Mise en place d'une organisation projet mutualisant conventionnellement les compétences sous le contrôle de la ville. Trois objectifs : - Assurer dans le temps la fonction de contrôle de Beauvilliers - Contribuer à la constitution du pôle de développement régional Nord - Exemplaire pour la construction de la ville rénovée durable	Constitution d'une cellule de maîtrise d'ouvrage ; Proposition d'une convention de projet	Maîtrise des démarches stratégiques complémentaires : - P.H - PDU - Programmation zones techno-aéroportuaires	Mobilisation des moyens relatifs au logement et à l'économie sociale	- Cohérence tran-train ; - Valorisation Lycée ; - Politique « pôles intermodaux du tran-train »	Mobilisation programme GERRI	Outils et dispositifs d'appui au projet (ADEME, CAUE, AGORAH, SR21)	Adaptation de ses modes opératoires à la conduite de projet
Aménageur	- Nouvelle compétence de capacité d'ensemble - Innovation économique (nouveaux outils/nouvelles recettes/nouvelles performances) - Innovation dans la fonction de gestion	*	*	*	*	*	Mission d'appui au projet	- Mise en place d'une fonction de chef de projet - Gestion dans le temps des financements croisés
Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale	Nouvelles dimensions techniques - « croiser » au niveau opérationnel les différents enjeux de développement durable	- Coordination stratégique (cf. partenaires techniques) - Responsabilité d'accompagnement et social fort				Services DIREN, DAF, DCE	ADEME CAUE AGORAH	Intégration de la MOUS dans la gestion globale du projet
Population	- Enjeu d'anticipation sur la sociologie et le vécu d'une population encore jeune - Mise en place d'un processus participatif - Création progressive d'une communauté solidaire et identitaire	Dispositif de « démocratie participative »					Associations locales Grand public MCUR CAUE	Intégration dans la gestion globale du projet