

# **Territorialisation du développement, subsidiarité et réforme de l'action publique locale au Bénin**

## **Lecture analytique du programme 2026-2033 de Romuald WADAGNI**

**Par Franck S. KINNINVO**

**Expert en Communication et en Gouvernance Locale**

### **Résumé**

Cet article propose une lecture analytique du programme 2026-2033 de Romuald WADAGNI à partir des doctrines contemporaines de la décentralisation, du développement territorial et de la gouvernance multiniveau. Il soutient que l'intérêt principal de ce programme réside dans sa tentative de déplacer le centre de gravité de l'action publique béninoise, en passant d'une logique prioritairement macro-nationale à une logique de territorialisation du développement. Cette orientation s'inscrit dans le prolongement des objectifs affichés par la Politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC), qui faisait déjà du développement territorial le cœur des politiques publiques, ainsi que dans le cadre juridique rénové du Code de l'administration territoriale de 2021. Toutefois, l'effectivité d'un tel tournant dépendra de plusieurs conditions : clarification institutionnelle de l'échelon territorial pertinent, financement soutenable, renforcement des capacités locales, encadrement de la participation citoyenne et mise en place de dispositifs robustes d'évaluation de l'action publique, telle que promis par le candidat Romuald WADAGNI.

**Mots-clés :** décentralisation, développement territorial, subsidiarité, gouvernance multiniveau, Bénin, participation citoyenne.

### **Introduction**

Le débat sur le développement au Bénin ne peut plus être abordé sous le seul angle de la croissance nationale soutenue. Il implique désormais une interrogation plus structurante : comment transformer les gains macroéconomiques, les réformes institutionnelles et les investissements publics en trajectoires différenciées de développement à l'échelle des territoires ? C'est précisément sur ce terrain que le programme 2026-2033 de Romuald WADAGNI se singularise. Le projet de société officiel annonce explicitement le passage « d'une croissance nationale forte au développement de chaque territoire », à travers la mise en place progressive de six pôles de développement territorial et le renforcement du rôle des communes dans la transformation économique et sociale.

Cette orientation ne surgit pas de nulle part. Elle intervient après dix ans de performance de l'économie béninoise, dix ans de réalisation d'infrastructures de base pour le développement, dix ans de réforme et dans un pays où la décentralisation est juridiquement consolidée par la loi n° 2021-14 portant Code de l'administration territoriale. Elle intervient aussi dans un contexte macroéconomique relativement favorable : selon la Banque mondiale, la croissance du Bénin a atteint 7,5 % en 2024, et le pays a consolidé sa position de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, classification déjà reconnue officiellement par les autorités béninoises sur la base des données de la Banque mondiale.

L'hypothèse défendue ici est la suivante : **le programme 2026-2033 présente une cohérence théorique réelle avec les doctrines du développement territorial, le principe de subsidiarité et de la gouvernance multiniveau. Cependant, sa réussite dépendra de l'architecture institutionnelle, du montage financier au profit des régions et des communes, du déploiement des ressources humaines et des règles de participation citoyenne mise en place pour l'opérationnaliser.**

## **1. Cadre théorique : développement territorial, subsidiarité et gouvernance multiniveau**

La littérature contemporaine sur la décentralisation converge sur un point essentiel : les effets de la décentralisation sur la démocratie, l'efficacité, la responsabilité publique et le développement local dépendent moins de son existence formelle que de sa conception institutionnelle et de ses modalités de mise en œuvre. L'OCDE rappelle ainsi que la décentralisation est l'une des grandes réformes des cinquante dernières années, mais que ses résultats varient selon l'articulation entre ses dimensions politiques, administratives et fiscales. Cette approche rejoint la doctrine des **place-based policies**, pour laquelle les politiques publiques gagnent en efficacité lorsqu'elles sont spatialement ciblées, sensibles aux conditions locales et articulées entre niveaux de gouvernement. L'OCDE souligne qu'une politique territorialisée vise à répondre à des défaillances de marché spatialement différenciées, à valoriser les actifs locaux et à éviter que certaines parties du pays ne restent durablement à l'écart du développement national. Elle ajoute que ces politiques requièrent une gouvernance multiniveau de haute qualité, une coordination intersectorielle et des capacités renforcées aux niveaux infranationaux.

Le rapport Barca<sup>1</sup> a formalisé cette idée en faisant du **place-based approach** (politiques territoriales, approches territorialisées ou politiques de développement local), une doctrine de cohésion articulant efficacité économique et inclusion sociale. Dans cette perspective, le territoire n'est plus une simple circonscription administrative, mais un espace d'action publique doté de ressources, de contraintes et de trajectoires propres. Les politiques uniformes, indifférentes aux réalités locales, apparaissent alors insuffisantes pour répondre aux disparités spatiales.

---

<sup>1</sup> Le rapport Barca désigne un rapport indépendant rédigé par Fabrizio Barca en 2009, à la demande de Danuta Hübner, alors commissaire européenne chargée de la politique régionale. Son titre complet est : An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations.

Le **principe de subsidiarité** renforce cette lecture. La Charte européenne de l'autonomie locale, souvent citée comme référence internationale en matière de démocratie locale, annonce le gouvernement local comme le premier niveau d'exercice de la démocratie. Ainsi, l'autonomie politique, administrative et financière des collectivités doit être garantie en droit. Appliqué à un État unitaire décentralisé, ce principe suggère que l'échelon central ne devrait intervenir qu'en complément, lorsque l'échelon local ne peut objectivement agir seul.

## **2. Le contexte béninois : continuités et limites du cycle de décentralisation**

Au Bénin, la territorialisation du développement n'est pas une idée totalement nouvelle. L'évaluation de la PONADEC rappelle expressément que sa première orientation était que « le développement territorial soit au cœur des politiques publiques ». La même évaluation souligne que le futur visé par cette politique consistait à faire des collectivités territoriales des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable, dans un cadre fondé sur les potentialités régionales et l'équilibre interrégional.

Cette matrice doctrinale a été renforcée par la réforme du cadre juridique de la décentralisation. La loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021 a codifié l'administration territoriale, et les décrets d'application ultérieurs ont structuré plus finement l'administration communale. Le programme WADAGNI 2026-2033 s'appuie d'ailleurs explicitement sur ces réformes lorsqu'il évoque la séparation des fonctions politiques et techniques dans les communes, la mise à disposition d'agents spécialisés et la montée en puissance de nouveaux instruments de financement et de suivi de la performance locale. Le Fonds d'Investissement Communal (FIC) sera un instrument important dans la régionalisation du développement tel que souhaité par le candidat Romuald WADAGNI.

Cependant, le bilan du cycle béninois de décentralisation reste contrasté. La doctrine internationale rappelle qu'une décentralisation incomplète — politiquement proclamée mais fiscalement ou administrativement limitée — tend à produire des résultats modestes. La Banque mondiale note d'ailleurs que la décentralisation efficace suppose une autonomie suffisante en matière de dépenses, de ressources et de gestion administrative. Autrement dit, le transfert de missions et de compétence sans transfert adéquat de capacités ne produit qu'une autonomie apparente. Le nouveau paradigme de développement porté par le Programme 2026-2033 de Romuald WADAGNI devrait améliorer le transfert des ressources vers les communes.

## **3. Le programme 2026-2033 comme proposition de territorialisation de l'action publique**

L'intérêt analytique majeur du programme réside dans sa proposition de faire émerger six pôles de développement territorial — Borgou-Alibori, Atacora-Donga, Zou-Collines, Mono-Couffo, Atlantique-Littoral et Ouémé-Plateau — autour d'une logique combinant industrie, tourisme, innovation, composante spécifique liée aux atouts du territoire et socle commun d'infrastructures, de capital humain, de promotion des PME et d'incitations à l'investissement privé. Le programme ne présente donc pas le territoire comme simple support passif de l'action de l'État, mais comme un écosystème de production, de services et d'innovation. Cette orientation correspond étroitement aux principes des politiques territorialisées : différenciation spatiale, mobilisation des avantages comparatifs, coordination verticale et horizontale, et

intégration des dimensions économiques, sociales et infrastructurelles. Le programme mentionne, pour le pôle Atlantique-Littoral, une combinaison entre la GDIZ<sup>2</sup>, les unités de transformation, le tourisme patrimonial de Ouidah et de Ganvié, l'économie bleue, ainsi que les infrastructures, et les innovations portées par Sèmè City. D'un point de vue doctrinal, cette logique se rapproche de la spécialisation territoriale intelligente et de la promotion des chaînes de valeurs localisées. Là réside sans doute la principale innovation programmatique : le développement n'est plus pensé uniquement comme une addition de politiques sectorielles nationales, mais comme une architecture territoriale intégrée. La proposition est scientifiquement défendable dans la mesure où elle répond à l'une des limites récurrentes des politiques de développement en Afrique de l'Ouest : l'existence d'indicateurs macroéconomiques positifs sans diffusion suffisamment visible des bénéfices économiques et sociaux à l'échelle infra-nationale.

#### **4. Une régionalisation implicite : vers quel niveau intermédiaire de gouvernance ?**

La cohérence du schéma proposé soulève toutefois une question institutionnelle majeure : quel échelon doit piloter ces pôles ? Le programme prévoit, sur le plan territorial, une **Agence régionale de développement** dans chaque pôle, et, au plan national, une entité de pilotage rattachée à la Présidence. Cette architecture présente un mérite : elle articule coordination locale et cohérence nationale. Mais elle laisse ouverte la question de la légitimité politique de l'échelon intermédiaire. D'un point de vue de droit public territorial, cette question est décisive. Si les pôles deviennent de véritables espaces de planification, de coordination intercommunale, d'aménagement, de développement économique et d'innovation, alors le débat sur un **deuxième niveau de décentralisation** — la région — redevient pertinent. La PONADEC évoquait déjà la nécessité de repenser les échelles d'administration du territoire et d'améliorer la gouvernance territoriale concertée. La doctrine multiniveau montre en outre qu'une politique place-based efficace suppose des institutions intermédiaires stables lorsque les enjeux dépassent la capacité d'action d'une commune isolée.

L'analyse scientifique conduit donc à une formulation prudente : **le programme ne crée pas explicitement une région décentralisée, mais il remet objectivement à l'agenda la question du niveau territorial pertinent entre l'État central et les communes.** C'est l'un de ses effets institutionnels potentiellement les plus importants.

#### **5. Les communes comme acteurs : performance, foncier et participation**

Le second pilier du programme est communal. Le projet de société affirme que chaque commune doit devenir un acteur clé du développement et revendique, parmi les acquis récents, la professionnalisation de la gouvernance locale, la mise à disposition de près de 500 agents spécialisés et le transfert de près de 400 milliards de FCFA aux 77 communes via le FADeC depuis 2016, avant la création du FIC. Dans un texte scientifique, ces éléments doivent être lus comme des indicateurs de montée en capacité, tout en rappelant que, sur le plan financier, des efforts restent à faire pour avoisiner les 10 ou 20% des recettes budgétaires de l'État comme niveau de transfert aux communes. De même, la question des ressources humaines n'est pas

---

<sup>2</sup> Zone économique spéciale de Glo-Djigbé

encore totalement réglée. Il y a toujours pléthore de personnel non employable et manque de cadres utiles à l'ingénierie du développement local.

Trois propositions retiennent particulièrement l'attention.

**Premièrement, les contrats de performance entre l'État et les communes.** Cette mesure s'inscrit dans une logique de décentralisation par résultats : autonomie encadrée, objectifs mesurables, bonus financier. La littérature internationale montre que ce type de mécanisme peut améliorer l'efficacité de la dépense locale, à condition que les indicateurs soient pertinents, que les communes soient comparées équitablement et que les écarts de capacité initiale soient pris en compte. L'OCDE rappelle d'ailleurs que les effets de la décentralisation dépendent fortement de son design institutionnel et fiscal.

**Deuxièmement, le budget participatif obligatoire.** Le programme en fait un mécanisme de démocratie participative destiné à associer citoyens, organisations de la société civile, jeunes, femmes, commerçants, artisans et autorités traditionnelles à l'affectation d'une partie du budget communal. La littérature de la décentralisation est entièrement favorable à cet instrument. Le rapport de la Banque mondiale dirigé par Ghazala Mansuri et Vijayendra Rao montre que les approches participatives peuvent améliorer l'inclusion, la qualité des biens publics et la redevabilité, tout en soulignant des risques réels : capture par les élites locales aux dépens des populations à la base, faible connaissance et prise en compte du contexte local par les élus qui, bien souvent, ne maîtrisent pas ces réalités, et faiblesse des dispositifs de suivi-évaluation. De son côté, l'ouvrage dirigé par Anwar Shah insiste sur le potentiel du budget participatif pour renforcer une gouvernance plus inclusive et responsable.

**Troisièmement, le partage de la plus-value foncière.** Cette proposition relève de la logique du **land value capture**. L'OCDE, le Lincoln Institute of Land Policy et le PKU-Lincoln Institute Center montrent que ces instruments permettent aux pouvoirs publics de capter une partie de l'augmentation de valeur créée par les investissements publics ou les décisions d'urbanisme, afin de financer de nouveaux biens publics. Ils soulignent cependant que le succès de ces outils dépend de la clarté juridique, des capacités cadastrales, de la confiance des propriétaires et des capacités locales de mise en œuvre.

## 6. Conditions de validité et limites d'une telle orientation

L'intérêt doctrinal du programme ne doit pas faire oublier ses conditions d'effectivité. Les politiques territorialisées ne réussissent pas par leur seule élégance conceptuelle. L'OCDE insiste sur la nécessité de disposer de capacités renforcées aux niveaux infranationaux, de mécanismes de coordination, de financement stable et de données spatialisées suffisamment fines pour assurer le pilotage et l'évaluation.

La participation citoyenne elle-même ne doit pas être idéalisée. La Banque mondiale montre que l'ingénierie participative peut échouer lorsqu'elle ignore les rapports de pouvoirs locaux, les asymétries d'information, ou la faiblesse des systèmes d'apprentissage institutionnel. De même, la capture de la plus-value foncière peut devenir conflictuelle ou inefficace lorsque le droit de la propriété, le cadastre, l'information foncière et les capacités administratives sont insuffisants.

Enfin, la territorialisation du développement exige une clarification des frontières entre **pilotage politique, coordination technique et légitimité démocratique**. Confier des missions structurantes à des agences sans ancrage délibératif suffisant peut certes accélérer l'exécution, mais aussi affaiblir la responsabilité politique locale. Inversement, transférer trop rapidement des compétences à des collectivités sans ingénierie ni financement soutenable peut fragiliser la réforme. C'est pourquoi la doctrine de la décentralisation recommande moins une opposition entre centralisation et autonomie qu'une construction progressive de la gouvernance multiniveau.

## Conclusion

L'analyse du programme 2026-2033 de Romuald WADAGNI montre qu'il constitue, sur le plan conceptuel, une tentative cohérente de refondation territoriale de l'action publique béninoise. Son apport principal est de faire du territoire non plus une périphérie administrative du centre, mais une unité stratégique de développement, articulant production, innovation, services, investissement et participation. Cette orientation rejoint la PONADEC, le cadre juridique actuel de l'administration territoriale et les doctrines contemporaines du développement place-based, de la subsidiarité et de la gouvernance multiniveau.

Pour autant, un programme n'est pas encore une politique publique réussie. Si cette orientation devait être mise en œuvre, son succès dépendrait de cinq facteurs : la clarification de l'échelon territorial pertinent, le renforcement durable des capacités locales, la soutenabilité financière du modèle, la qualité des mécanismes participatifs et l'existence d'un système rigoureux de suivi-évaluation. Scientifiquement, on peut donc conclure que le programme n'est pas intéressant parce qu'il promet davantage, mais parce qu'il requalifie le problème du développement béninois en problème de territorialisation de l'action publique. C'est cette requalification qui lui donne sa portée stratégique.

## Références bibliographiques et doctrinales

### Sources primaires et institutionnelles

- République du Bénin, **Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021 portant Code de l'administration territoriale en République du Bénin**.
- République du Bénin, **Décret n° 2024-963 du 22 mai 2024 fixant la structure-type de l'administration des communes en République du Bénin**.
- Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, **PONADEC – Politique nationale de décentralisation et de déconcentration**.
- Gouvernement du Bénin, **Évaluation de la PONADEC**.
- Romuald Wadagni, **Projet de société 2026-2033** ; rubriques « Une nouvelle dynamique d'intervention publique » et « Décentralisation ». ([wadagni.bj](http://wadagni.bj))

### Doctrine et littérature scientifique

- **Barca, F.** (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. ([Parlement Européen](#))
- **Mansuri, G. et Rao, V.** (2013), *Localizing Development: Does Participation Work?*, World Bank. ([Banque Mondiale](#))
- **Oates, W. E.** (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich. ([Google Livres](#))
- **Oates, W. E.** (1999), "An Essay on Fiscal Federalism". ([fiscalfederalism.eu](http://fiscalfederalism.eu))
- **OCDE** (2019), *Making Decentralisation Work*. ([OECD](#))
- **OCDE** (2024), *Place-Based Policies for the Future*. ([OECD](#))
- **OECD / Lincoln Institute of Land Policy / PKU-Lincoln Institute Center** (2022), *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. ([OECD](#))

- **Shah, A.** (dir.) (2007), *Participatory Budgeting*, World Bank. ([Open Knowledge World Bank](#))

**Contexte macroéconomique**

- Banque mondiale, **Benin Macro Poverty Outlook**. ([World Bank Docs](#))
- Banque mondiale, **GDP growth (annual %) – Benin**. ([World Bank Open Data](#))
- Ministère de l'Économie et des Finances du Bénin, **Benin is now a middle income country**. ([Ministère de l'Économie du Bénin](#))