

REPUBLICQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
FORMATION PROFESSIONNELLE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)

MEMOIRE
DE FIN DE FORMATION AU
CYCLE II

OPTION : MANAGEMENT

FILIERE : MANAGEMENT DES SERVICES PUBLICS

THEME :

REFORME DE L'ADMINISTRATION
TERRITORIALE : GESTION DES
CONTRAINTE A LA MISE EN ŒUVRE
DE LA DECENTRALISATION AU BENIN

Présenté par :

Lucien Hindéhoué ATCHADE

Sous la Direction de :

Jules AHODEKON

Secrétaire Général du Ministère
Chargé de la Planification et du
Développement
Chargé des cours à l'ENAM

Année Académique 2005-2006

Avril 2006

***L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX
OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE
CONSIDEREES COMME PROPRES À LEURS AUTEURS.***

TABLE DES MATIERES

	Pages
DEDICACE.....	iv
REMERCIEMENTS.....	v
INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : REPERES D'ETAPES DE LA DECENTRALISATION AU BENIN.....	4
<u>CHAPITRE 1</u> : CADRE THEORIQUE	5
<u>Section I</u> : Problématique et intérêt de l'étude.....	5
<u>Section II</u> : Objectifs de la recherche et hypothèses	7
<u>Section III</u> : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....	8
<u>CHAPITRE II</u> : CONTEXTE POLITIQUE, ENJEUX ET CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA EFORME.....	14
<u>Section I</u> : contexte politique.....	14
<u>Section III</u> : Cadre juridique et institutionnel de la Réforme de l'Administration territoriale.....	23
DEUXIEME PARTIE : ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION.....	31
CHAPITRE I : ENTRAVES A L'ATTEINTE DES ENJEUX DE LA DECENTRALISATION.....	32
<u>Section I</u> : Difficultés et contraintes liées à la mise en œuvre de la décentralisation.....	33

<u>Section II</u> : Causes des difficultés et contraintes liées à la mise en œuvre de la décentralisation.....	53
<u>CHAPITRE II</u> : CONTRIBUTIONS POUR UNE CONSOLIDATION DE LA DECENTRALISATION AU BENIN.....	69
<u>Section I</u> : Suggestions aux acteurs locaux.....	69
<u>Section II</u> : Suggestions à l'Etat et aux partenaires au développement	74
CONCLUSION.....	81
BIBLIOGRAPHIE	85
ANNEXES.....	87
TABLE DES MATIERES.....	94

DEDICACE

- ♥ Au CREATEUR, le Tout-Puissant,
Pour la protection et les inspirations dont j'ai toujours bénéficié ;
- ♥ A mon feu-Père,
Pour qui, ma réussite était la vision d'existence,
Et afin que son Ame reçoive, ici, l'expression infinie de ma gratitude ;
- ♥ A ma mère,
Qui m'a toujours soutenu par ses prières quotidiennes et tous ses biens ;
DIEU daigne combler ses attentes et lui prolonger la vie ;
- ♥ A mes Frère et Sœurs,
Pour leurs affections à mon égard ;
- ♥ A Claire A. OGOUSSAN,
Pour les soins dont j'ai été entouré au cours de ma formation ;
- ♥ A Geneviève A. AGBOTON,
Pour les sacrifices de tous les jours dans le souci de me voir surmonter
cette épreuve ;
- ♥ A mes enfants,
A qui je voudrais que ce travail serve de preuve que seuls la volonté et
le courage paient ;
- ♥ A Monsieur Pierre BANKOLE et sa famille,
A qui je dois mes études universitaires ;
- ♥ A Monsieur Désiré FALOLOU,
Pour son attachement, sa disponibilité et son soutien moral ;
- ♥ A tous mes amis et autres parents,
Pour leurs sympathies et soutiens divers ;

Je dédie cette œuvre.

REMERCIEMENTS

Ce travail n'aurait pu aboutir sans l'acceptation des multiples sollicitudes de certaines personnes à qui je tiens à dire ma profonde gratitude. Qu'elles daignent l'accepter, malgré l'expression laconique de mes sentiments réels, expression imposée par les contraintes de limitation du volume de ce travail. Je voudrais particulièrement m'adresser à :

- Mon Maître de mémoire, **Monsieur Jules AHODEKON**, dont les occupations du Secrétariat Général du Ministère Chargé de la Planification et du Développement ne laissaient présager son accord et sa disponibilité pour encadrer ce travail avec tant de souci pour sa qualité de fond et de forme ;

- **Monsieur Roger DOSSOU-YOVO**, Professeur à l'ENAM, Coordonnateur des Etudes en MANAGEMENT au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM II) ;

- tous les **Chargés de cours et le Personnel administratif** de l'ENAM, pour avoir sacrifié leur temps précieux au profit de ma formation ;

- aux **Conseillers communaux et municipaux, agents du fisc et ceux des Collectivités Locales**, pour la disponibilité et la compréhension dont ils ont fait preuve au cours de mes entretiens ;

- tous les **contribuables** qui, à leurs domiciles, au marché, dans les ateliers ou Entreprises, ont accepté de se prêter à mes questions ;

- tous les **cadres de l'Administration publique** de Cotonou, Porto-Novo, Parakou et d'ailleurs, pour leur disponibilité constante et leurs conseils.

Je ne saurais oublier tous les **Amis** de filière et de promotion pour les appréhensions, peines et joies partagées.

Que le TOUT-PUISSANT les comble de Bonheur !

INTRODUCTION

La grave crise politique et économique qui a secoué le régime du Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB) vers la fin des années 1980 a contraint les autorités centrales à organiser la Conférence des forces vives de la nation en février 1990. Cet événement, dont l'écho a retenti en Afrique et dans le monde, a donné lieu à des recommandations visant des réformes institutionnelles au Bénin.

Au nombre de celles-ci figure la réforme de l'administration territoriale ayant pour visée la décentralisation territoriale qui est essentiellement la création, par l'Etat et sous son contrôle, d'une personne morale de droit public à l'échelon inférieur, suivie d'un transfert et d'un partage de pouvoir entre les autorités nationales et les autorités communales. Cette revendication de la Conférence des forces vives de la nation béninoise est traduite dans certaines dispositions de la Constitution du 11 décembre 1990.

Dès lors, la nécessité et l'urgence de la création des collectivités décentralisées sont invariablement inscrites dans les préoccupations des citoyens béninois en matière de développement national et local.

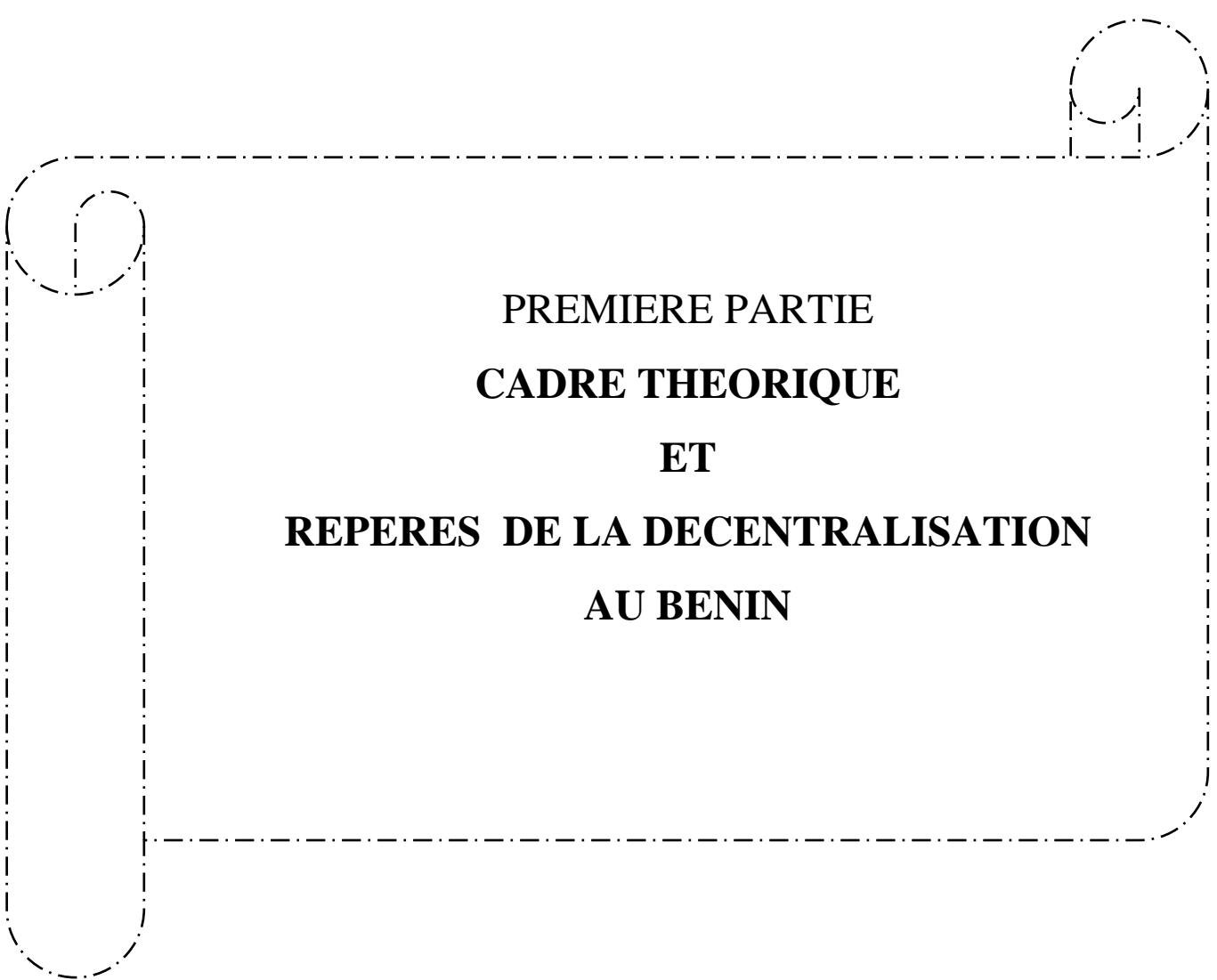
Le Bénin doit ainsi rompre avec la centralisation à outrance qui est, d'une part, un frein au développement économique durable ; d'autre part, un goulot d'étranglement majeur à la responsabilisation des collectivités locales et la libération des énergies endogènes dans l'organisation et la conduite du développement des communes.

Dans le souci de se conformer aux dispositions de la Constitution que le peuple s'est donnée, les différentes étapes de la réforme ont été franchies pour aboutir à l'organisation des élections communales et municipales, puis à l'installation des conseils élus.

La décentralisation une fois devenue réalité entraîne simultanément de nouvelles charges, de nouvelles responsabilités liées au partage du pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales.

La population doit espérer de ses élus locaux une amélioration de ses conditions de vie. A l'inverse, les autorités locales doivent attendre de voir la population participer au développement de sa localité. Les différents acteurs de la décentralisation territoriale en ont-ils la même compréhension ? L'ensemble des droits et obligations des parties est-il bien compris d'elles ? Ces questions suscitent certaines craintes sur l'avenir de la décentralisation au Bénin, surtout lorsqu'on vit les difficultés des communes et les pratiques des acteurs locaux depuis plus de trois ans. Ces appréhensions ne méritent-elles pas de conduire les décideurs et acteurs à divers niveaux à envisager des mesures adéquates pour contourner les facteurs qui pourraient amener la décentralisation à laisser des effets insignifiants voire pervers et contraires aux objectifs visés ? Face à ces craintes et risques, le Bénin, qui a pratiqué sous une forme ou une autre la centralisation du pouvoir administratif et financier depuis le temps colonial jusqu'en décembre 2002, sans jamais atteindre les objectifs de ses plans et programmes de développement, n'est-il pas fondé à faire ce choix de la décentralisation territoriale ? Quelles sont les contraintes réelles à la mise en œuvre de cette réforme et à l'application des dispositions légales qui la sous-tendent ? Comment maîtriser ces entraves ?

Ce sont ces interrogations qui imposent une réflexion critique et plus approfondie sur la gestion des contraintes et difficultés liées à la mise en œuvre de la décentralisation territoriale au Bénin, et ce, dans la perspective du court, moyen et long termes. Pour aborder ces préoccupations, le présent document sera présenté en deux grandes parties. La première partie abordera le cadre théorique de l'étude (chapitre premier) et les repères de la décentralisation territoriale au Bénin (chapitre deuxième). La deuxième partie fera l'état des lieux de la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin. Sous cette rubrique, les entraves à l'atteinte des enjeux de la décentralisation (chapitre premier) et les contributions pour une consolidation de la décentralisation au Bénin (chapitre deuxième) seront développées.



PREMIERE PARTIE
CADRE THEORIQUE
ET
REPERES DE LA DECENTRALISATION
AU BENIN

CHAPITRE 1 : CADRE THEORIQUE

La nature du travail à aborder dans ce document appelle la précision de certains concepts. Cette exigence sera prise en compte à travers les rubriques que sont :

- la problématique et l'intérêt de l'étude (section I) ;
- les objectifs de la recherche et les hypothèses (section II) ;
- et la méthodologie (section III).

Section I : Problématique et intérêt de l'étude

Le 15 décembre 2002, le Bénin a véritablement organisé pour la première fois les élections communales et municipales. Les résultats ont été proclamés et les élus locaux sont officiellement installés en février et mars 2003. Ce faisant, le gouvernement s'est résolument engagé dans le processus de décentralisation de l'administration territoriale qui confère une personnalité juridique et une autonomie financière aux communes. Les collectivités locales, assure-t-on, sont plus proches des populations que les ministères implantés à Cotonou et Porto-Novo ; elles permettent un fonctionnement plus souple et plus attentif aux besoins des citoyens. A cette phase, l'Etat va-t-il se désengager ? Comment les nouvelles autorités communales et municipales vont-elles s'y prendre pour assurer ces nouvelles responsabilités ?

La décentralisation, pour être efficace, doit s'appuyer sur un dialogue des élus locaux avec leurs populations. Cette démarche est-elle possible et aisée en l'absence des moyens et du savoir-faire pour assurer la circulation de l'information ? Quelles peuvent être les conséquences de l'absence du dialogue entre les acteurs locaux ?

Ce nouveau mode de gestion des affaires publiques locales reconnaît aux conseillers élus la possibilité d'accès aux ressources qui leur permettent de remplir leur engagement ou la capacité de mobiliser eux mêmes des ressources et de les gérer ¹(confer loi n° 98-007). Cette autonomie financière demeure une préoccupation majeure quant à l'application de cette disposition légale. Dans la réalité, à quelles ressources les nouvelles autorités locales ont-elles accès ? De quelles capacités managériales disposent-elles pour mobiliser et gérer les ressources locales disponibles ou potentielles ?

La gestion libre et transparente des ressources locales par les dirigeants légitimes n'est pas une fin en soi. L'enjeu majeur de la décentralisation est le développement local. Cet enjeu est également et surtout un défi. Car, avec la gestion centralisée des choix, des décisions et des moyens inhérents au développement économique et social du pays, les populations sont peu préparées aux initiatives collectives, à la responsabilisation devant les affaires publiques, à la conception et à la mise en œuvre des plans et programmes de développement. Dans un tel contexte, comment la nouvelle réforme de l'administration territoriale pourra-t-elle promouvoir le développement des communes ? Sur quelles dispositions légales, sur quelles ressources locales et sur quelles capacités institutionnelles devront s'appuyer les communes pour amorcer le développement escompté ? Les nouvelles autorités locales ont-elles conscience des responsabilités et des enjeux de la décentralisation ?

La réforme de l'administration territoriale en cours au Bénin est un processus global portant sur la déconcentration au niveau des départements et sur la décentralisation au niveau des communes. A ce titre, les élus locaux exercent leurs attributions et compétences sous le contrôle et la tutelle du préfet. Or, les élus locaux tiennent leur légitimité des populations et le préfet tient la sienne de sa

1) Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

nomination par le Gouvernement. Les missions reçues de leurs mandants sont-elles convergentes ? Au cas où elles ne le seraient pas, ne devra-t-on pas craindre des conflits ou tensions d'intérêt ou de leadership entre élus locaux et autorités de tutelle ? Quel impact peut avoir une mauvaise collaboration entre les deux catégories d'autorité sur le développement communal ?

Ces questions ont aussi conduit cette étude à analyser les prérogatives dévolues aux collectivités locales par les lois et les capacités réelles de ces dernières à les assumer pour promouvoir un développement local. Elle a esquissé quelques actions afin de renforcer les capacités et surmonter les entraves qui pourraient engendrer un dysfonctionnement desdites collectivités.

Pour y parvenir, il a été nécessaire de déterminer les objectifs et les hypothèses de la présente étude.

Section II : Objectifs de la recherche et hypothèses

A – Objectifs

Ils visent, en général à apprécier les capacités de conception et de pilotage de la réforme de l'administration territoriale au Bénin pour assurer la compréhension, l'implication, l'adhésion, l'efficacité et la durabilité de ce processus et de façon spécifique à :

- identifier et analyser les obstacles à la réussite de la décentralisation ;
- réfléchir sur les voies et moyens susceptibles de promouvoir une bonne gouvernance et d'améliorer la culture politique et administrative ;
- esquisser une stratégie et des actions de renforcement des

capacités managériale des collectivités locales pour la réussite de la décentralisation.

B – Hypothèses

1. L'ignorance et la mauvaise compréhension des implications de la décentralisation réduisent la participation des populations aux actions de développement local.
2. L'insuffisance des ressources nécessaires et adéquates a des conséquences sur le niveau du développement des collectivités locales.
3. La mauvaise gouvernance empêche la mise en place des services publics locaux.

Pour apporter des réponses concrètes aux diverses préoccupations de cette recherche, il est important de mettre en place des stratégies appropriées aux fins de recueillir des informations utiles et nécessaires à l'analyse.

Section III : Méthodologie de recherche

Dans le cadre de cette étude, les étapes suivantes ont été franchies. Il s'agit de l'échantillonnage, des investigations, du traitement et de l'analyse des données.

A – L'échantillonnage

1. La population d'enquête

L'univers d'enquête est relatif à ceux qui prennent une part active dans les questions de la décentralisation au Bénin. Il s'agit notamment des :

- Conseillers communaux et municipaux (Maires, Adjointes aux maires,

- Chefs d'arrondissements) ;
- Députés ;
- Receveurs-percepteurs ;
- Contribuables (exerçant différentes professions) ;
- Agents des collectivités locales ;
- Cadres de l'Administration centrale ;
- Responsables d'organisations non gouvernementales, d'associations et de groupements.

2. Justification du choix de la population d'enquête

Ces populations enquêtées sont regroupées en quatre (04) grandes catégories que sont :

- le conseil communal (Conseillers communaux et municipaux, Maires, Adjoints aux maires, Chefs d'arrondissements) ;
- les administrations fiscale et financière (Receveurs-percepteurs, Receveurs auxiliaires des Impôts) ;
- les contribuables ;
- les personnes ressources (Cadres de l'administration centrale, responsables d'organisations non gouvernementales, d'associations et de groupements, agents des collectivités locales, Députés).

a) Le conseil communal est ciblé parce qu'il est le mandataire à qui la loi a confié la gestion des communes. Acteur principal, il est l'une des institutions les mieux indiquées pour fournir des informations fiables sur la vie des communautés ; il vit les réalités presque au quotidien, dans le cadre de la mission que la loi et les populations lui ont confiée.

b) L'administration fiscale est identifiée pour fournir des informations relatives aux opérations de recensement, de recouvrement et aux difficultés y afférentes. L'administration financière qu'est la recette-perception assure la comptabilité de la commune et la gestion comptable (encaissement et paiement) des impôts et taxes recouverts. Ce service permet de connaître la santé financière des communes, la manière dont les fonds sont gérés ainsi que la destination des ressources financières.

c) Les contribuables : pour apprécier leur part dans le développement local, leurs appréciations de la nouvelle réforme, des élus locaux, puis identifier leurs besoins et recueillir leurs suggestions.

d) Les autres cibles enquêtées sont les personnes ressources dont la participation au développement aux côtés des élus locaux ou de la collectivité locale est un atout. Leurs observations peuvent être objectives pour corriger les insuffisances notées dans la conduite du développement local.

3. Echantillon

La taille de l'échantillon de notre étude est de cent quatre vingt dix sept (197) sujets. Elle a été ainsi fixée à cause des problèmes liés à l'accessibilité des zones, au délai accordé à la réalisation de ce travail, à la disponibilité des personnes ciblées et à la durée d'interview.

Cet échantillon se répartie comme suit :

REPARTITION DES ENQUETES PAR DEPARTEMENT CIBLES ⁽¹⁾

CATEGORIES D'ENQUETES	EFFECTIFS PAR DEPARTEMENT CIBLE							TOTAL
	LITTORAL	BORGOU	COUFFO	MONO	OUEME	PLATEAU	ZOU	
Conseillers communaux et municipaux	2	3	5	4	7	4	2	27
Maires	1	2	2	4	2	1	1	13
Adjointes aux maires	1	1	2	3	1	1	-	9
Chefs d'arrondissements	2	2	3	2	4	2	1	16
Députés	-	1	-	-	2	-	-	3
Receveurs-percepteurs	1	2	2	2	2	1	1	11
Receveurs auxiliaires des impôts	1	1	2	1	1	1	1	8
Contribuables	20	9	15	7	10	6	5	72
Agents des collectivités locales	3	1	4	3	5	2	2	20
Cadres de l'administration centrale	2	-	-	2	2	-	-	6
Responsables d'ONG et d'associations	2	1	3	2	3	-	1	12
TOTAL	35	23	38	30	39	18	14	197

(1) Ce tableau ne prend en compte que les Départements parcourus au cours des enquêtes. Les autres Départements n'ont pas été visités à cause de l'accessibilité, des moyens et le délai relativement court pour la réalisation de ce document. Les données inscrites ici ne tiennent compte d'aucune représentativité statistique des enquêtés.

B – Investigations

Elles ont consisté en observations, recherches documentaires, investigations de terrain et en entretiens semi structurés.

1. Observations

Elles ont permis de faire appel à nos sens d'observation, nos facultés d'analyse des situations et des faits. Dans la pratique, cet outil a permis de capter les problèmes vécus dans les localités parcourues et de formuler notre problématique.

2. Recherches documentaires

Elles ont consisté à consulter des documents relatifs à la décentralisation au Bénin et dans quelques pays voisins Ghana, Burkina Faso. Elles ont permis de collecter des données grâce à quelques rapports d'études concernant la réforme de l'administration territoriale au Bénin.

3. Investigations de terrain

Elles ont eu lieu dans dix huit (18) communes de droit commun et les trois (3) communes à statut particulier retenues dans sept Départements ; à savoir : le Littoral (Cotonou), le Borgou (Tchaourou, Parakou), le Couffo (Dogbo, Aplahoué, Klouékanmè), le Mono (Lokossa, Houéyogbé, Bopa), l'Ouémé (Avrankou, Dangbo, Porto-Novo, Sèmè-Podji), le Plateau (Sakété, Adja-Ouèrè, Kétou) et le Zou (Bohicon, Zangnanado). Celles-ci ont permis de discuter avec les autorités locales, les agents du fisc, les agents des collectivités locales et de recueillir les perceptions des populations (attentes, craintes) par rapport au processus de décentralisation.

4. Entretien semi-structurés :

Ils sont organisés pour discuter des textes de loi, des ressources et du développement local avec des personnalités et des personnes ressources en matière de décentralisation. A cet effet, des guides d'entretien ont été élaborés.

C – Traitement et analyse des données

Cette phase a permis de sélectionner les informations suivant les objectifs de l'étude afin de faire des observations conséquentes.

D - Difficultés

Il est incontestable que les documents sur la décentralisation sont nombreux ; mais ils sont d'intérêt limité parce que n'allant pas plus loin, les uns que les autres, dans la présentation et l'analyse de l'aspect de la réforme de l'administration territoriale abordé. Une autre difficulté a été le faible niveau d'information des populations à la base sur les réels enjeux et défis de la décentralisation.

Somme toute, l'esprit coopératif des uns et des autres a permis de dégager progressivement, mais avec peine, les principaux éléments de la problématique « Réforme de l'Administration territoriale et gestion des contraintes à la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin ».

Pour cerner le contour du choix de la nouvelle option du développement au Bénin, il convient de recourir aux contexte politique, enjeux et cadre juridique et institutionnel de la nouvelle réforme de l'administration territoriale.

CHAPITRE II : REPERES DE LA DECENTRALISATION AU BENIN

Depuis les années 1990, de nombreux gouvernements africains se sont engagés dans des processus de décentralisation en donnant de plus en plus de pouvoirs aux régions et aux communes. Le Bénin est l'un des tout premiers à opter promptement pour ce changement à cause de certaines contraintes conjoncturelles. Conformément à la constitution, des lois ont été votées et promulguées avant la mise en œuvre de cette nouvelle option politique de développement. Il convient d'approfondir cette rubrique en abordant dans un premier temps, le contexte politique; dans un second temps, les enjeux de la décentralisation territoriale, et en dernier lieu, le cadre juridique et institutionnel de la réforme de l'administration territoriale.

SECTION I : CONTEXTE POLITIQUE

Le changement d'option politique et d'orientation de développement au Bénin ne s'est pas produit sans raison. Il trouve ses fondements aux plans international, régional et national.

A – Au plan international

Une succession de faits politico-économiques a été enregistrée. Elle a eu comme conséquence, l'accession des pays autrefois socialistes à la démocratie dont :

- *premièrement*, la chute du mur de Berlin en 1989, avec pour effet, l'unification de l'Allemagne et son alignement sur les pays du bloc capitaliste. Cet événement a créé un déséquilibre financier dans les pays du bloc socialiste. Les aides aux pays en voie de développement sont devenues insuffisantes et rares. Pour sortir de cette situation, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International ont été sollicités pour accorder des prêts. Dans ces circonstances, ces institutions financières internationales ont imposé des conditions et des mesures

draconiennes à leurs partenaires. Ces institutions ont mis en place, dans les pays en difficulté financière qui ont sollicité des emprunts, des programmes d'ajustement structurel répartis en phases, avec la présence et l'implication de leurs experts délégués dans la gestion économique, financière et même politique des pays débiteurs.

- *deuxièmement*, le 20 juin 1990, dans son discours de la Baule, le Président français François MITTERAND déclarait que le vent de la liberté qui a soufflé à l'Est devra inévitablement souffler un jour en direction du Sud. Il a ajouté qu'il n'y a pas de développement sans démocratie et il n'y a pas de démocratie sans développement. Le même discours subordonnait l'aide économique de la France à la démocratisation.

Ainsi, les pays qui pratiquaient la centralisation comme mode de gestion des affaires publiques ont été invités à opter pour une gestion participative en vue d'une gestion réelle des affaires locales par les populations. Ce fut désormais la condition sine qua non pour bénéficier d'aides significatives et accéder plus facilement à des prêts.

B – Au plan régional

Certaines institutions régionales de l'Afrique de l'Ouest au nombre desquelles la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) étaient confrontées, au cours des années 90, à des difficultés de fonctionnement qui hypothéquaient l'atteinte des objectifs de la communauté. Les pays membres étaient essouffés par des difficultés d'ordre politique, économique et social. Cette situation, menaçante à l'intérieur des Etats membres, a suscité une importante rencontre en vue d'y remédier.

Dès lors, pour dynamiser le processus d'intégration sous-régionale, les pays membres de la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont adopté en 1991 à Abuja (Nigeria), la déclaration des

principes politiques de leur institution. Cette déclaration prévoit le respect, par tous les Etats membres, des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme. Selon la CEDEAO, le changement pour la démocratie est une étape nécessaire dans le processus de transformation de l'économie et de la société de l'Afrique de l'Ouest. La réussite d'une telle transformation dépend de plusieurs autres facteurs parmi lesquels il faut citer, en premier lieu, les ressources matérielles et humaines et l'enrichissement de la culture démocratique ; en deuxième lieu, la transparence, la probité, une bonne gestion, la primauté du droit, le respect scrupuleux de la liberté de presse, d'association et des droits de l'homme qui sont les caractéristiques d'une société démocratique appelée à se mettre progressivement en place dans la sous-région pour promouvoir un développement harmonieux.

C - Au plan national

L'indépendance du Bénin depuis le 1^{er} août 1960 donne aux différents gouvernements qui se succèdent, l'opportunité d'initier et de mettre en œuvre des politiques et stratégies qu'ils estiment capables d'insuffler une dynamique au développement national selon les exigences économiques, politiques, sociales, culturelles et environnementales de leurs époques.

Mais, force est de constater que, malgré la volonté affichée par les autorités au sommet de l'Etat, les politiques et stratégies mises en œuvre se sont tour à tour soldées par l'échec ou la désillusion, en raison du mode de gestion des affaires publiques fortement marqué par la centralisation excessive des pouvoirs de décision administrative et financière entre leurs seules mains.

Les conséquences de cette situation sont :

- l'insuffisante prise en compte des spécificités régionales et locales dans les différents plans et programmes de développement conçus et mis en œuvre à partir de la capitale ;

- le manque d'emprise des projets nationaux sur leur environnement immédiat ;
- la mauvaise répartition des actions publiques sur l'étendue du territoire national ;
- la persistance, voire l'aggravation des disparités régionales ;
- la non-participation des populations aux prises de décisions ;
- l'évasion des ressources financières destinées au développement national.

Ainsi, le Bénin s'est trouvé confronté à des difficultés économiques et financières de plus en plus graves qui ont engendré un ralentissement sensible de la croissance économique, une baisse importante du revenu par habitant, une dégradation progressive des infrastructures économiques et sociales et l'aggravation des déséquilibres internes et externes. La cessation du paiement des salaires, pendant des mois, a provoqué des tensions et des pressions sociales.

Pour sortir de la crise qui agitait le pays, le gouvernement révolutionnaire était contraint, en décembre 1989, de mettre fin à l'option marxiste-léniniste, de séparer le "PARTI" de l'Etat et d'organiser une conférence nationale.

Cette conférence nationale a regroupé les forces vives de la nation du 19 au 28 février 1990. Elle a fait le bilan de trente (30) années de gestion du développement au Bénin. Face au résultat totalement négatif présenté par ce bilan, elle a fortement recommandé, entre autres, une réforme de l'administration territoriale dont les éléments-clés sont les suivants :

- rapprocher l'administration de l'administré ;
- associer les populations à la résolution de leurs propres problèmes ;
- assurer une décentralisation effective ;
- reconnaître aux régions et localités une plus grande autonomie de gestion de l'espace ;

- assurer l'équilibre inter-régional en matière du développement économique et social.

Pour rendre obligatoires ces recommandations, la Constitution du 11 décembre 1990 a eu le mérite de les inscrire dans quatre de ses dispositions. Mais il a fallu attendre douze (12) ans (après la conférence nationale des forces vives), pour voir se concrétiser la réforme de l'administration territoriale et surtout la décentralisation, en raison des enjeux importants dont cette dernière est porteuse.

SECTION II : ENJEUX DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE

Les enjeux, dans le domaine de la décentralisation, dépendent généralement du niveau de développement et du modèle d'organisation du pays, mais aussi et surtout, de sa durée d'expérience dans le processus.

Au Bénin, la réforme engagée institue un seul niveau de décentralisation, concrétisé par une seule catégorie de collectivité locale : la commune.

Les enjeux de la décentralisation territoriale au Bénin sont alors à la taille de la jeunesse du processus démocratique en cours. En tant que tel, il est possible de classer, au Bénin, les enjeux de la décentralisation en trois grandes catégories, à savoir :

- enjeux politiques et administratifs,
- enjeux économiques et financiers,
- enjeux sociologiques et socio-culturels.

A – Enjeux politiques et administratifs

1. Les enjeux politiques

La politique étant l'art de gérer des affaires de la cité, la décentralisation, de ce point de vue, comporte des gains politiques appréciables dans la mesure où le

contrôle de l'appareil de l'Etat est le principal objet de rivalités sur le champ politique.

Au Bénin, les enjeux politiques de la décentralisation peuvent se résumer à :

- la décrispation du jeu politique par la participation du plus grand nombre de citoyens aux débats politiques et la réduction des influences partisans dans le choix des élus de la base, la levée des hypothèques pesant sur le développement en raison de l'implication directe des élus à la prise des décisions ;

- la démultiplication des niveaux de décision par le *partage du pouvoir et de responsabilités* entre l'Etat et les collectivités locales : du niveau central, l'exercice du pouvoir et le sens de responsabilité descendent vers les populations qui sont beaucoup plus concernées par la gestion de leurs propres affaires ;

- la préparation de la relève : ici, l'exercice du pouvoir à la base est une excellente *école de gestion des affaires publiques*. Il autorise ceux qui en ont la chance, de mettre en pratique leurs idées à des échelles restreintes et de se rendre aptes pour exercer, avec une forte probabilité de réussite, des responsabilités plus grandes au niveau national.

- et la préservation de la paix sociale : c'est dans cet espace local, nécessairement réduit, que se déroule l'essentiel du jeu politique. Car, la paix dans le pays doit partir du niveau local. L'Afrique du Sud et l'Ouganda méritent d'être cités en exemples. Les études révèlent que dans ces deux pays africains, après les violentes et longues luttes de libération, la décentralisation a ouvert la voie à l'unité nationale.

2. Les enjeux administratifs

Une véritable décentralisation comporte un enjeu national qui découle de la nature même de l'Etat, c'est-à-dire celle de la réforme de l'Etat ou de

l'organisation générale des pouvoirs publics. La décentralisation au Bénin permet :

- une réforme de l'appareil d'Etat ;
- un transfert de pouvoir et la complémentarité structurelle qui en résulte pour renforcer l'efficacité de l'administration centrale et l'obliger à se mettre davantage à l'écoute des populations ;
- un transfert de ressources humaines, matérielles et financières ;
- une recherche d'harmonie et d'équilibre ;
- une meilleure connaissance, par les élus locaux, des problèmes de leurs sphères territoriales que les responsables nationaux.

B - Enjeux économiques et financiers

Pour cerner le concept de développement local, il importe de faire état, ici, de deux définitions respectivement données par un spécialiste et une institution réputée. En effet, ¹«le développement local est un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies. Il sera donc le produit des efforts de sa population. Il mettra en cause l'existence d'un projet de développement intégrant ses composantes économiques, sociales et culturelles.

Il fera, d'un espace de contiguïté, un espace de solidarité ». Selon le Conseil Economique et Social Français, dans l'un de ses rapports, le développement local « peut être envisagé comme une démarche de développement territorial, global, c'est-à-dire incluant des activités économiques, socio-culturelles, politiques, favorisant le développement endogène, mobilisant l'ensemble des moyens humains et financiers qui y concourent en assurant leur convergence».

(1) Xavier Greffe

Cette territorialité a rarement été prise en compte par les différents plans économiques mis en œuvre au Bénin parce qu'ils ont été élaborés loin des cadres locaux de référence et sans la participation des populations.

Or, au plan économique, le principal enjeu de la décentralisation est le développement local.

1. Les enjeux économiques

Ils vont instaurer :

- le développement local qui se réalisera à travers l'intégration de la complémentarité communautaire et la planification locale,
- la solidarité intercommunale,
- la coopération décentralisée,
- l'équilibre régional,
- et la prise en compte des stratégies nationales dans la planification locale.

2. les enjeux financiers

En raison du fait qu'elles possèdent la personnalité juridique et des budgets autonomes, les collectivités locales peuvent :

- traiter directement, sous certaines conditions, avec de nouveaux acteurs financiers (partenaires au développement de l'Etat) ;
- Déterminer la qualité et l'importance des ressources à transférer par l'Etat ;
- apprécier la compatibilité des appuis de l'Etat avec les compétences transférées aux communes, le respect des engagements légaux de l'Etat ainsi que le respect des délais de mise à disposition des ressources financières pour la promotion d'un développement réel à la base.

C – Les enjeux sociologiques et socio-culturels

1 - *Les enjeux sociologiques*

Les principaux enjeux sociologiques de la décentralisation sont :

- la coexistence pacifique des différentes communautés et ethnies : la coexistence pacifique des groupes ethniques est l'expression apaisée des différences.
- le renforcement de l'unité de la nation : une ethnie majoritaire élira dans une localité le plus grand nombre possible de conseillers. Mais, en raison du mode de scrutin qui est proportionnel, aucun groupe ethnique ne peut disposer, sauf exception, de la totalité des élus locaux dans une circonscription électorale. Ce mode de scrutin fait aussi une place aux groupes minoritaires qui pourront élire des conseillers communaux et municipaux, même s'ils sont en moins grand nombre, ils participeront directement à la gestion de la localité.

2. *Les enjeux socio-culturels*

Le rôle des communes en matière sociale et culturelle peut être diversifié. Mais la forme et le contenu de ce rôle sont liés au niveau de développement général atteint par le pays.

Les enjeux socio-culturels se traduisent par :

- la protection sociale des citoyens et de la culture ;
- la réalisation des infrastructures socio-culturelles de proximité ;
- l'émergence et la consolidation des potentialités culturelles afin de résorber notre trop grande dépendance culturelle de l'extérieur.

La réalisation de ces enjeux ne sera possible que grâce au cadre juridique et institutionnel dont le gouvernement et le législateur doteront les institutions de pilotage pour atteindre les enjeux.

SECTION III : CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Ce cadre a été préparé par l'historique conférence des forces vives de la nation dans les recommandations comme : «faire de la décentralisation une exigence constitutionnelle», «rendre difficiles l'arbitraire dans la création et la suppression des Collectivités locales».

Au lendemain de cette conférence, les recommandations ont été traduites dans les dispositions constitutionnelles et légales pour donner des repères juridiques à la décentralisation au Bénin.

A – Dispositions constitutionnelles

Les revendications de la conférence des forces vives de la nation de février 1990 ont été prises en compte et traduites dans les quatre articles de la Constitution du 11 décembre 1990 ci-après :

Article 150 : «Les collectivités territoriales de la République sont créées par la loi» ;

Article 151 : «Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi» ;

Article 152 : «Aucune dépense de souveraineté de l'Etat ne saurait être imputée à leur budget» ;

Article 153 : «L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional».

D'après l'article 150 de la Constitution, la décentralisation relève du domaine de la loi. C'est donc en droite ligne de cette orientation légale que tous les grands principes de la réforme sont élaborés.

B – Dispositions législatives

L'importance de cette étude requiert l'exposé de quelques axes essentiels des dispositions légales pour mieux appréhender la quintessence de la décentralisation. Le contenu des textes sur la décentralisation sera analysé successivement à travers les points suivants :

1. la synthèse des lois sur la décentralisation,
2. le découpage territorial,
3. le régime électoral et municipal,
4. les compétences des communes,
5. les ressources des communes,
6. le rôle et les responsabilités de l'Etat.

1 – La synthèse des lois sur la décentralisation

Pour l'avènement et le succès de la décentralisation les cinq lois dont la teneur suit ont été votées et promulguées.

Il s'agit de :

- la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ;
- la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- la loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ;

- la loi 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ;
- la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

Pour connaître l'ampleur et la portée de la décentralisation voulue par les initiateurs de la réforme et le législateur béninois, il faut examiner les principales dispositions des lois ci-dessus votées en 1997 et 1998 et promulguées en 1999 et en 2000.

L'essentiel de ces lois sur la décentralisation repose sur neuf principes cardinaux :

Le premier grand principe de la réforme est le couplage de la décentralisation avec la déconcentration.

En effet, aux termes des lois, l'administration territoriale de la République du Bénin est assurée par les autorités et services déconcentrés de l'Etat et par les Collectivités Territoriales. Les circonscriptions administratives de la République sont les Départements. Il est créé une collectivité décentralisée dénommée Commune. Ainsi, il a été retenu un seul niveau de décentralisation (la commune) et un seul niveau de déconcentration (le département).

Le couplage de la décentralisation avec la déconcentration vise à créer une synergie entre le pouvoir central et le pouvoir local.

Le deuxième principe établit que les collectivités décentralisées s'administrent librement par les conseils élus, dans les conditions prévues par la loi.

Le troisième principe met en place deux catégories de communes : les communes de droit commun (communes ordinaires) et les communes à statut particulier (Porto-Novo, Parakou et Cotonou).

Selon le *quatrième* principe, la commune dispose de compétences propres,

de compétences partagées et de compétences déléguées.

Le cinquième principe prévoit que la commune dispose d'un budget propre dont l'élaboration requiert du Maire (organe exécutif) le respect strict des règles fondamentales du droit budgétaire. Ce budget doit être voté par le conseil communal ou municipal (organes délibérants) en équilibre réel des ressources et des charges.

Le sixième principe affirme que le rôle de la tutelle administrative comporte deux aspects essentiels : le contrôle de la légalité (des actes du Maire, des délibérations du conseil communal et l'approbation de budget communal), d'une part ; l'assistance-conseil aux Communes, d'autre part.

Le septième principe concerne l'existence du soutien de l'Etat aux Collectivités Locales à travers divers mécanismes et dans différents domaines (ressources humaines, matérielles et financières).

Le huitième principe est relatif à la nécessité d'organiser la solidarité intercommunale pour accroître ou relever les capacités et moyens d'intervention des Communes en matière d'équipement et d'investissement.

Le neuvième principe est la nécessité d'assurer le développement local par un accroissement des recettes provenant des richesses potentielles ou avérées des communes, ou des relations avec les partenaires et organismes nationaux ou internationaux.

2 – Le découpage territorial

Les **Départements** sont les seules circonscriptions administratives et les anciennes circonscriptions administratives secondaires qu'étaient les Sous-Préfectures ou Circonscriptions Urbaines sont transformées en **Communes** avec des subdivisions infra communales que sont les **Arrondissements** regroupant un certain nombre de **villages ou quartiers de ville**.

3 – Le régime électoral

La commune s'administre librement par un conseil élu par la population. Les organes de la commune sont le conseil communal ou municipal et le maire. Le maire et ses adjoints sont élus par le conseil communal en son sein.

Le nombre d'adjoints au maire est fixé à deux dans les communes ordinaires et au nombre d'arrondissements augmenté de trois dans les communes à statut particulier.

4 – Les compétences des communes

Les charges afférentes à l'exercice des compétences propres ou déléguées reconnues aux communes sont supportées par leurs budgets. Toutefois, l'Etat doit transférer aux communes les ressources nécessaires à l'exécution des tâches relatives à l'enseignement, l'action sociale et culturelle ainsi qu'à la santé en raison de ce que, conformément aux dispositions de la Constitution, ces missions lui incombent.

D'une manière générale, toutes les compétences des communes doivent s'exercer dans le respect des lois et orientations de la République et tenir compte de l'intérêt national. En outre, le ressort territorial de chaque commune sera le champ d'exercice de ces compétences ; autrement dit, aucune commune ne pourra prendre des décisions ayant des implications sur d'autres communes.

5 – Les ressources des communes

Elles sont d'ordre humain, matériel et financier. Les ressources humaines de la commune seront constituées des élus locaux, du personnel de la mairie et des arrondissements et de tous les habitants de la commune. C'est la principale force de la commune, autrement dit, le levier de son développement.

Pour l'accomplissement de ses missions, la commune a besoin des bâtiments pour abriter ses services, des écoles, des centres de santé, des centres

d'alphabétisation, des centres de lecture publique ; de forer des puits, de construire des terrains de sport, des routes, des pistes, des marchés, des cimetières, etc. Il lui faudra aussi certains moyens matériels pour exécuter ses tâches administratives (machines à écrire, photocopieurs, micro-ordinateurs, téléphone, meuble, fournitures de bureau etc.) et ses tâches d'entretien (camions, brouettes, pelles, houes, râteliers, poubelles, gangs, bottes, etc.)

C'est à cet effet que la loi lui a conféré la jouissance de l'autonomie financière, c'est-à-dire le droit d'avoir des ressources financières propres qu'elle gère librement. Ces ressources financières qui sont exclusivement réservées à la couverture des dépenses de la commune seront constituées par :

- les produits des impôts et taxes en vigueur,
- certains impôts et taxes nationaux qui doivent être partiellement ou entièrement rétrocédés aux collectivités locales,
- les subventions ou dotations de fonctionnement allouées par l'Etat,
- les recettes de la location ou vente de certains de ses biens,
- les recettes des prestations de services comme l'enlèvement des ordures ou les redevances versées à ce titre,
- les dons et legs,
- les aides des partenaires au développement,
- les emprunts pour financer les infrastructures et les équipements.

6 - Le rôle et les responsabilités de l'Etat

L'autonomie accordée aux communes ne signifie pas l'indépendance de celles-ci, ni la disparition de l'Etat. Bien au contraire, l'Etat restera essentiel et indispensable.

L'Etat a pour tâche principale d'assurer la tutelle des communes.

Ce pouvoir de tutelle est confié au préfet du département. Il comporte deux aspects :

- contrôle de la légalité et contrôle budgétaire,
- assistance-conseil aux communes, soutien de leurs actions et harmonisation de celles-ci avec celle de l'Etat.

En dehors de la tutelle, l'Etat a l'obligation de soutenir les collectivités locales. En outre, pendant une période de trois ans à compter de la mise en place des organes des communes, l'Etat assure leur bon fonctionnement en octroyant des subventions et des crédits spéciaux aux communes dont les ressources financières se révéleront insuffisantes pour l'équilibre de leur budget de fonctionnement.

L'application, dans la lettre et l'esprit, de ces textes, peut être une garantie de succès de la décentralisation. Mais, ceux qui sont chargés d'appliquer ces dispositions légales pour conduire la réforme de l'administration territoriale au Bénin peuvent être différents de leurs concepteurs. Dans cette hypothèse, ils n'auront pas les mêmes ambitions, les mêmes compréhensions, les mêmes volontés que ces concepteurs. Une telle situation aura de répercussions sur les attentes de la réforme envisagée. C'est pourquoi, il est nécessaire de faire un état des lieux qui permettra d'analyser les difficultés et contraintes après la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale au Bénin et ses conséquences sur le développement du pays.



DEUXIEME PARTIE

**ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA
DECENTRALISATION AU BENIN**

CHAPITRE I: ENTRAVES A L'ATTEINTE DES ENJEUX DE LA DECENTRALISATION

La mise en place du cadre juridique et institutionnel ne suffit pas pour rendre effective la décentralisation. L'opérationnalisation est une étape essentielle pour apprécier les difficultés, l'efficacité et la durabilité de la réforme, le but visé étant l'atteinte des enjeux. En effet, l'enjeu majeur de la réforme de l'administration territoriale au Bénin est le développement local qui appelle des ressources d'origines locales, nationales et étrangères ainsi que la prise en main de la gestion des affaires locales par les communautés à la base.

Depuis l'élection et l'installation des conseils communaux et municipaux respectivement en 2002 et 2003 précédées de la promulgation des lois, le découpage territorial et la dénomination des départements et communes, le Gouvernement, les partenaires au développement et les concepteurs de la réforme de l'administration territoriale sont en droit de se réjouir d'avoir accompli leur mission. Mais, dans le cas de la décentralisation, certaines missions démarrent là où finissent les précédentes, pendant que d'autres restent en attente. En d'autres termes, l'exécution, l'appropriation, les moyens, l'organisation et le suivi-évaluation du projet mis en œuvre deviennent de nouvelles préoccupations pour les acteurs et les bénéficiaires, tandis que les décideurs, quant à eux se mettent dans la logique d'attendre des résultats pour apprécier l'opportunité, l'efficacité et la durabilité de l'initiative.

Cette réforme est, d'abord et avant tout, politique, entant qu'elle consacre le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Dans ce cadre et pour gérer les affaires locales, des conseillers communaux et municipaux sont élus et installés.

L'expérience de trois ans est certes courte pour faire une évaluation de cette réforme, mais dans la pratique, des entraves de tous ordres interpellent, de façon persistante, tout citoyen soucieux de la réussite de la décentralisation pour le développement de la République du Bénin.

Dans le cadre de l'identification de ces entraves auxquelles les collectivités locales sont confrontées, les renseignements obtenus et leur analyse feront ressortir les difficultés et contraintes de la mise en œuvre de la décentralisation dont il convient d'examiner les causes.

Section I : DIFFICULTES ET CONTRAINTES LIEES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION

Pour apprécier un projet, il faut le rendre opérationnel. Ainsi, le démarrage de la décentralisation depuis l'installation des élus locaux en février 2003 a permis d'enregistrer, au cours de cette étude, certains faits qui seront analysés et présentés sous les rubriques telles que :

- les graves entraves à la promotion de la démocratie à la base,
- les facteurs hypothéquant le développement local.

A – GRAVES ENTRAVES A LA PROMOTION DE LA DEMOCRATIE A LA BASE

La décentralisation est annoncée aux populations au début des années 90, au lendemain de la conférence nationale des forces vives. Douze (12) années se sont écoulées avant que cette réforme devienne réalité. Cette longue durée de préparation pouvait permettre à tous les acteurs de mieux en cerner les enjeux. Malheureusement, à l'issue des différents entretiens sur le terrain, la décentralisation est apparue comme un phénomène à plusieurs faces et chaque acteur la saisit par rapport à sa position. Par ailleurs, l'application de certaines lois révèle des imperfections.

1 - Compréhensions divergentes des acteurs en ce qui concerne les enjeux de la décentralisation

Selon les groupes cibles interviewés, la compréhension de la décentralisation semble encore confuse. Il a été noté que :

a - **pour les partenaires au développement**, la décentralisation est une nécessité pour responsabiliser les populations à la base et les amener à prendre en charge leurs propres affaires. C'est aussi une condition pour la visibilité et la transparence des interventions publiques.

b - **pour les partis politiques**, la décentralisation est une opération d'étiquetage ou d'identification des fiefs électoraux à travers laquelle chaque formation politique doit prouver ou confirmer son ancrage territorial par la conquête et le contrôle administratif des différentes localités ;

c - **pour la plupart des ONG** (essentiellement nationales), la décentralisation ouvre de nouvelles perspectives d'activités, car il s'agira de se substituer à l'administration centrale pour assurer les intermédiations, les maîtrises d'œuvre et les maîtrises d'ouvrage déléguées auprès des nouvelles collectivités locales ;

d - **pour la plupart du personnel** actuel de l'administration territoriale et les observateurs sceptiques, c'est une aventure ; c'est la mort des « petites » communes ; c'est une démission de l'Etat qui laisse les populations à elles-mêmes ; c'est l'institutionnalisation du régionalisme ;

e - **pour les populations**, c'est la libération, l'indépendance par rapport au niveau central, le pouvoir aux fils de la commune, une chance pour le développement de la commune.

Cet amalgame de perceptions des différents acteurs sur la décentralisation est

inquiétant, car, il y a non seulement des divergences dans les attentes, mais aussi l'absence quasi-totale d'allusion au rôle des populations locales dans la promotion du développement de leurs localités. En conséquence, la participation des populations à la gestion de leurs propres affaires apparaît encore précaire. Car, les acteurs ne semblent ni avoir la même compréhension du processus, ni en partager les mêmes enjeux.

2 –Imperfections des lois de la décentralisation

Les principaux acteurs du développement local demeurent les populations. Ces populations se reconnaissent souvent à travers des leaders (chefs traditionnels, intellectuels communautaires, etc.) sans lesquels leur mobilisation serait difficile. Cependant, les véritables acteurs qui animent le développement local suivant les différentes lois de la décentralisation sont essentiellement les acteurs institutionnels dont le rôle est de corriger une mauvaise interprétation des lois sur décentralisation. Pour éviter toute compréhension erronée des textes de la décentralisation, ce qui pourrait avoir des conséquences néfastes sur la vie des communes, les lois ont prévu les acteurs institutionnels ci-après :

a - Au niveau du département

Le département est administré par un Préfet nommé par le Gouvernement. Le Préfet est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département et l'unique représentant du Gouvernement et de chacun des ministres. Il coordonne les services déconcentrés de l'Etat. Les responsables de ces services forment autour du Préfet la Conférence Administrative Départementale (CAD).

La mission des membres de la Conférence administrative départementale consiste essentiellement à exécuter ou à veiller à la prise en compte des stratégies nationales dans l'exécution des programmes régionaux et locaux. Ils apportent leur assistance-conseil aux Préfets et aux Maires.

Il est également institué, au niveau du Département, le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) qui regroupe autour du Préfet :

- Les Maires de commune et leurs adjoints ;
- un représentant de l'Union Départementale des Producteurs (UDP) ;
- un représentant de la chambre consulaire départementale ;
- un représentant de la Fédération Départementale des Associations des Parents d'Elèves (FD/APE).

Ce comité est compétent pour délibérer sur les questions cruciales de développement du département, telles que :

- le schéma directeur d'aménagement du territoire et les projets de développement ;
- la politique de création et d'utilisation d'équipements collectifs d'intérêt départemental ;
- etc.

b - Au niveau de la Commune

La Commune est administrée par un conseil élu dénommé Conseil Communal pour les communes ordinaires et Conseil Municipal pour les communes à statut particulier. Ce conseil élit l'organe exécutif qui se réduit au maire de commune. Il est assisté des adjoints.

c - Au niveau infra communal

La commune est subdivisée en unités administratives locales sans personnalité juridique, ni autonomie financière. Ces unités sont dotées d'organes infra communaux dont les membres sont également élus. Leurs niveaux de rayonnement territorial sont les suivants :

*** l'Arrondissement**

Le chef d'arrondissement est entouré d'un conseil d'arrondissement composé des chefs de villages et de quartiers de ville. Pour l'instant, les chefs de villages et de quartiers de ville ne sont pas encore élus.

*** le village et quartier de ville**

Le village ou le quartier de ville constitue l'unité de base où s'organise la vie des populations. Il est administré par un chef de village ou de quartier de ville assisté d'un conseil de village ou d'un conseil de quartier de ville dont les membres doivent être aussi élus par la population. Au moment où nous faisons cette recherche, l'élection du conseil de village ou de quartier de ville n'est pas encore organisée au Bénin. Cette élection rendra complet le processus de participation de la population à la démocratie à la base.

En principe, l'institution de ces organes délibérants ou consultatifs vise à assurer la participation des populations à la gestion des affaires de leurs localités. Malheureusement, le caractère éminemment politique des élections locales ne permet pas l'émergence, par voie d'urnes, des leaders d'opinion, des intellectuels communautaires, des personnes ressources locales bien avisées des questions de développement.

Dans les structures ci-dessus présentées, seul le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination comporte trois (03) représentants de la société civile. Au niveau de la commune, "lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales", comme au niveau de l'arrondissement et du village ou du quartier de ville qui constituent les unités de base pour l'organisation de la vie communautaire, aucune représentation de la société civile n'est prévue par les lois. Ce faisant, la mise en œuvre de la décentralisation se prive des moyens de capitaliser les multiples capacités de gestion de développement qui se sont constituées progressivement sur le terrain à

travers les organisations de la société civile, telles que les ONG, les Associations locales de développement, les chefferies traditionnelles, les associations de femmes, de jeunes, etc. Il s'agit-là d'une insuffisance qui limite au plan de la qualité, la contribution de la société au pilotage et à l'animation du développement local.

En outre, depuis quelques années, les politiques et stratégies nationales accordent une place de choix à la protection et la promotion de la femme. Dans ce cadre, le Gouvernement déploie des efforts avec l'appui des partenaires au développement et de la société civile pour améliorer les conditions de vie de cette catégorie défavorisée de citoyens. Mais force est de constater que les actions menées jusqu'ici sont insuffisantes et touchent peu de femmes, surtout en zone rurale. Les normes socio-culturelles (la coutume, la tradition) ont introduit une différenciation sociale entre les sexes, et les femmes ont un statut social inférieur. Leurs activités sont peu valorisées et leurs revenus très limités. Marginalisées, elles ne participent pas aux prises de décision dans la société. Ces conditions sont entretenues par un fort pouvoir traditionnel qui ne favorise pas l'épanouissement des femmes. Au sein des 77 maires qui dirigent les communes en République du Bénin, il n'y a que deux femmes, soit à peine 2,6 % de participation féministe pour 51 % de la population nationale. Cependant, l'examen des différents textes de lois relatifs à la décentralisation montre qu'aucune distinction n'est faite entre les sexes. Les citoyens sont traités à égalité, indépendamment de leur sexe. Dans un contexte où les pesanteurs socio-culturelles défavorables aux femmes sont encore fortes, l'absence dans les lois de dispositions explicites de discrimination positive pour les femmes contribue en définitive à renforcer les inégalités entre les sexes. Il est à craindre, au regard du faible niveau de militantisme et par conséquent du poids des femmes dans les partis politiques, que la décentralisation n'offre une nouvelle occasion de marginalisation des femmes dans la gestion des affaires publiques communales.

B – FACTEURS HYPOTHEQUANT LE DEVELOPPEMENT LOCAL

Le développement local est la finalité des enjeux de la décentralisation. Il n'est possible que lorsque certaines conditions et certains facteurs sont réunis. Ces préalables concernent les ressources humaines, financières et matérielles, d'une part, l'adhésion des populations aux nouvelles contraintes de la décentralisation, d'autre part, et enfin la capacité managériale des organes exécutifs.

1 - Les ressources communales

a – Ressources humaines

Le principal facteur de développement dont dispose une commune est sa population. Une population se distingue par sa jeunesse, son dynamisme et son esprit d'initiative. Ce précieux capital humain est inégalement disponible par commune. Le développement inégal des communes renforce ce déséquilibre au niveau de la répartition spatiale des populations et il se constitue un réel cercle vicieux. En effet, les bras valides et les têtes bien faites et pensantes désertent les localités déshéritées en renfort des zones mieux loties. Cette mobilité des populations est illustrée par les données sur l'échantillon des communes présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau illustratif

Départements	Communes	1979	1992		2002	
		Effectifs	Effectifs	TAI (%)	Effectifs	TAI (%)
Alibori	Malanville (-)	36442	67387	4,84	100830	4,11
Atacora	Boukoubé (-)	47049	58196	1,65	60617	0,41
Atlantique	Abomey-calavi (+)	60786	126507	5,80	311672	9,44
	Kpomassè (-)	41454	50059	1,46	57639	1,42
Borgou	Tchaourou (+)	34852	66382	5,08	106661	4,86
Collines	Glazoué (+)	37860	59405	3,53	90504	4,30
Couffo	Aplahoué (+)	52122	77491	3,10	116791	4,19
	Toviklin (-)	31299	50805	3,80	60908	1,83
Donga	Ouaké (+)	30475	32515	0,50	47710	3,46
Littoral	Cotonou (+)	320332	536827	4,05	658572	2,07
Mono	Athiémé (-)	26316	32995	1,76	39251	1,75
	Lokossa (+)	35026	54260	3,42	77216	3,59
Ouémé	Adjohoun (-)	41564	51301	1,63	56296	0,93
	Sèmè-kpodji (+)	37220	65016	438	116772	6,03
Plateau	Kétou (+)	39353	63079	3,70	100215	4,74
Zou	Bohicon (+)	50819	81890	3,74	112460	3,22
	Zagnanando (-)	26455	34363	2,03	36738	0,67

Source : INSAE : RGPH3, mars 2002.

Légende :

(+) accroissement rapide de la population, supérieur au taux d'accroissement national moyen

(-) faible accroissement de la population, inférieur au taux d'accroissement national moyen

TAI : Taux d'accroissement Intercensitaire

La tendance générale de l'évolution des effectifs de la population dans les communes est caractérisée par l'existence de pôles régionaux qui drainent les populations des communes environnantes. C'est le cas des pôles constitués par les communes de Malanville, Glazoué, Aplahoué, Lokossa, etc. Les accroissements spectaculaires de Tchaourou, de Sèmè-Podji et d'Abomey-Calavi traduisent tout simplement leur conurbation avec les agglomérations urbaines de Parakou, de Porto-Novo et surtout de Cotonou. C'est aussi l'illustration du phénomène de l'exode rural.

D'une manière générale, ces mouvements contribuent à renforcer le peuplement et l'économie des communes d'attraction et à accélérer l'appauvrissement des communes d'origine. Il est possible qu'à long terme les communes de destination s'essouffent et ne parviennent plus à assurer l'offre nécessaire d'emploi, de services sociaux, d'habitat etc. Si, par le fait de la décentralisation, les inégalités régionales s'accroissent, le développement local durable sera compromis à terme pour les communes riches.

En outre, l'analphabétisme concerne encore plus de 61 % de la population d'après les données du troisième recensement général de la population et de l'habitation. Ce taux peut être plus ou moins élevé d'une commune à une autre. L'agriculture qui demeure la base de l'économie et la source principale de revenus pour les populations utilise encore des outils rudimentaires. Ces réalités constituent des freins au décollage économique rapide des communes qui ont plus besoin de ressources financières pour couvrir leurs diverses charges.

b – *Les ressources naturelles*

Certaines communes sont dotées de potentialités en ressources naturelles susceptibles de générer des capacités de promotion d'un développement local durable. Il a été noté qu'en dehors des vastes et riches terres agricoles sous exploitées, et de nombreux sites touristiques non valorisés, certains sous-sols regorgent d'importants gisements miniers quasi inexploités ; ce sont le calcaire,

le marbre, le gravier, l'argile, le silice, le kaolin, le phosphate, des pierres ornementales, des métaux ferreux, l'or, le chrome, le nickel, le titane, le diamant, l'étain etc.

La commune a certes des avantages à tirer sur l'exploitation des ressources naturelles du ressort de son territoire. Cependant, les modalités de leur transfert restent à déterminer. Par ailleurs, la mise en valeur effective de ces ressources se heurte, à la fois, aux faibles capacités techniques et financières des communes et à l'absence de stratégies et mécanismes qui définissent le rôle des autres acteurs comme le secteur privé.

L'exploitation de certaines de ces potentialités ne contribue pas, pour le moment, au financement réel du développement des communes sur les territoires desquelles se retrouvent ces ressources naturelles. Il existe également des organes informels qui perçoivent directement une bonne part des revenus. Cette situation engendre parfois des conflits entre les riverains, les collectivités locales, l'autorité de tutelle et l'Etat. Dans la pratique, la personnalité juridique et l'autonomie financière des communes connaissent de sérieuses limites en matière de gestion des ressources naturelles. Ainsi, les communes ne tirent presque rien de l'exploitation des ressources naturelles de leurs territoires.

C'est le cas de l'exploitation :

- de l'eau minérale de Possotomè (BOPA) ;
- du ciment d'Onigbolo (Pobè) ;
- de la carrière du sable marin de Sèmè-Podji ;
- de l'or de Perma (Natitingou) ;
- du gravier de Houeyogbé ou de Dogbo ;
- etc.

Cette situation engendre des conflits entre les collectivités locales, l'autorité de tutelle et l'Etat. Dans la pratique, la personnalité juridique et l'autonomie financière des communes connaissent de sérieuses limites en

matière de gestion des ressources naturelles.

Trois ans après la mise en œuvre de la décentralisation, les communes béninoises doivent toujours compter sur les gisements fiscaux dont elles disposent.

c – Ressources fiscales

«La décentralisation, c'est la prise en charge par les populations du développement de leurs localités». Cette phrase est la réponse sans équivoque enregistrée dans les sondages d'opinion sur la décentralisation ; mais presque toujours, les réponses ont été moins claires face à des questions plus précises, telles que :

- «que signifie "la prise en charge par les populations du développement de leurs localités" ?»
- «comment se fera cette prise en charge du développement local par les populations ? ».

Les dispositions légales, même si elles fournissent des éléments de réponse à ces préoccupations, n'éclairent pas davantage sur les implications réelles de la décentralisation pour la promotion du développement local au regard des réalités actuelles des communes. En effet, définie à l'article 1^{er} de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 comme une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, la commune est qualifiée dans l'article 2 de la même loi comme "le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales". L'article 82 dispose qu'elle «concourt avec l'Etat et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie». De façon spécifique, les articles 84 à 127 de la loi n° 97-029 et les articles 19 et 20 de la loi n° 98-005 définissent les modalités d'exercice de ces compétences déléguées aux

communes dans les différents domaines, y compris la question du patrimoine communal.

Les ressources des communes proviennent en grande partie de la fiscalité locale et des subventions de l'état. Les communes ont certes les potentialités en ce qui concerne la mobilisation des ressources par voie fiscale, cependant, l'assiette fiscale communale est encore difficile à appréhender. D'une part, dans la majorité des communes, le patrimoine local imposable reste du domaine de l'économie non structurée. D'autre part, la loi comporte une obligation explicite de transférer une partie des impôts aux communes et de garantir leur bon fonctionnement à travers le principe de péréquation. En effet, une taxe de développement local a été instituée en complément des impôts directs locaux et des ristournes sur la fiscalité de l'Etat. L'assiette de la taxe de développement local repose sur les richesses locales découlant des potentialités et des spécificités socio-économiques de chaque commune.

Eu égard au contexte socio-économique et politique du Bénin, les opérations de recensement et de recouvrement des ressources fiscales connaissent de sérieuses entraves.

2 - Difficultés liées aux opérations de recensement et de recouvrement fiscaux

Au niveau local, les ressources financières manquent en ce qui concerne les produits des impôts directs tels que la taxe de développement local, les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties (dans les centres urbains). Il en est de même pour les impôts indirects, à savoir, les taxes sur les spectacles, jeux et divertissements, la taxe sur la publicité, la taxe sur les affiches, les manifestations bruyantes etc.

Les appuis financiers de l'Etat sont insignifiants et inadéquats par rapport aux besoins des citoyens notamment pour faire face à la dégradation des pistes existantes, l'insuffisance des voies et des centres de santé, la vétusté et

l'insuffisance de bâtiments administratifs dans les centres de santé, l'inexistence ou la couverture insuffisante du réseau téléphonique de Bénin Télécom s.A, le manque d'eau potable, les dépôts anarchiques d'ordures ménagères, l'électrification insuffisante, le manque ou la vétusté des salles de classe, les problèmes de construction des centres d'alphabétisation, la construction des centres de loisirs, le paiement des salaires aux agents. Or, la satisfaction de tous ces besoins appelle la mobilisation des ressources financières tant au niveau local que national.

Malheureusement, en ce qui concerne les ressources financières, leur mobilisation rencontre également d'énormes obstacles. Pour en savoir davantage, des receveurs-percepteurs, des receveurs auxiliaires des impôts, des administrés, des élus locaux ainsi que des délégués du contrôleur financier ont été interviewés. Il ressort invariablement de leurs réponses que tant au recensement qu'au recouvrement des matières imposables, les contribuables posent des actes d'incivisme. A ce sujet, les receveurs-percepteurs approchés à Avrankou et à Allada nous ont tous confié que les agents du fisc sont confrontés à d'énormes difficultés. A la phase du recensement, confie le contrôleur : «Les contribuables ne sont pas tous coopératifs ; ils profèrent des menaces contre nous...». En effet, les contribuables refusent de fournir les renseignements aux agents ou tentent de les agresser. Cette hostilité avérée place les agents dans une situation d'insécurité et les empêche d'accomplir correctement leur mission. A ce propos, voici une anecdote racontée par le receveur : «Un jour, une dame a refusé de me vendre un produit que j'allais acheter chez-elle, au motif que j'étais venu inspecter ses marchandises».

Par ailleurs, certains contribuables communiquent de faux renseignements ou n'aiment pas déclarer leurs biens. Ce qui ne permet pas d'appréhender la matière imposable.

De l'avis d'un receveur auxiliaire des impôts, les propriétaires s'abstiennent d'apposer les plaques sur les parcelles. L'exemple en est que des

parcelles existent mais les propriétaires sont introuvables.

D'autres citoyens fournissent des renseignements erronés pour éviter d'être imposés, ou pour minorer leurs taxes ou impôts. A l'occasion des opérations de recensement et de recouvrement de patentes foraines, les services de recouvrement des impôts et taxes enregistrent des actes d'incivisme qui se manifestent par le déguisement, la fermeture circonstancielle des lieux, les disparitions temporaires de certains contribuables, les oppositions avec voies de fait. Lors des recouvrements, les agents du fisc sont aussi exposés à la corruption. L'administration fiscale fait aussi l'objet de pressions des hommes politiques ou de hautes personnalités. En effet, dès qu'ils reçoivent des avis d'imposition, les contribuables recherchent une autorité, une personnalité, un ami ou un parent qui pourrait intervenir en leur faveur pour annuler ce qu'ils doivent payer.

A la question de savoir les raisons qui expliquent l'attitude des contribuables, la réponse du receveur des impôts est tout simple : «Le contribuable ne sait à quoi les impôts et taxes qu'il paie sont destinés. Pour d'autres, «l'Etat ne leur fait rien et pourquoi doit-il leur réclamer de l'argent ? ». Les promesses électorales non tenues des hommes politiques sont également une source de déception.

Par ailleurs, les contributions perçues sur les fonciers bâtis et non bâtis sont particulièrement difficiles à recouvrer. La raison en est que les propriétaires ne conçoivent pas qu'on leur demande de payer encore un impôt sur un bien qu'ils ont acquis par eux-mêmes, et qui, par surcroît, n'est pas générateur de revenu. Les difficultés de mobilisation des ressources financières sont parfois aggravées par les interventions des maires, soit pour faire suspendre des avis d'imposition, soit pour les faire annuler.

Quelques contribuables se sont aussi plaints des agents du fisc et surtout de leur complicité avec d'autres contribuables indécents à qui la valeur réelle des impôts ou taxes est minorée, «pour ceux qui savent faire le jeu». C'est-à-dire verser une part indue aux agents.

Profitant de l'analphabétisme de nombre de contribuables, les agents percepteurs inscrivent parfois un montant inférieur à celui perçu.

Parfois, des maires font imposer arbitrairement certaines personnes à qui ils ont des comptes à régler ou qu'ils veulent obliger à adhérer à une option ou vision personnelle.

Dans le cadre de la mobilisation des ressources, des fuites de recettes (en ce qui concerne les taxes) sont souvent enregistrées. A cette situation préjudiciable au décollage des communes, s'ajoutent les nombreux prestiges et faveurs accordés aux proches et autres relations des autorités à divers niveaux.

Des résultats obtenus de nos investigations, il est apparu que 53 contribuables enquêtés ignorent à quoi sont destinés les impôts perçus par les Communes. Ceux-ci estiment que ces fonds recouverts vont dans les poches des agents du fisc. Seulement 05 sur les 72 interviewés ont pu dire précisément la vraie destination des impôts : ils servent à la réalisation des projets de développement de la Commune.

Dans le même ordre d'idées, 14 ont estimé que les impôts perçus au titre de la Commune servent à payer les agents permanents de l'Etat tels que les enseignants, les forces de l'ordre, les agents de santé. En réalité, ce sont plutôt les impôts perçus au profit du budget général de l'Etat qui sont destinés à couvrir ces dépenses.

Au niveau communal, les patentes, les licences, les contributions foncières sur les propriétés bâties et non bâties servent au développement de la Commune ainsi qu'au paiement des salaires du personnel de la mairie.

Pareillement, à la question de savoir «quelles sont vos recommandations à l'endroit du Maire ?», un contribuable répond : «Que les receveurs cessent de nous bousculer ; que le maire aille trouver des moyens auprès des Blancs et de l'Etat pour développer la commune».

Deux autres administrés suggèrent respectivement que «les agents percepteurs cessent de voler l'Etat, et la commune sera riche», «les maires et les chefs d'arrondissements ne veulent laisser aucune occasion de s'enrichir. Ce que nous donnons va à plus de 70 % dans les poches du maire et des chefs d'arrondissements et personne ne les inquiète».

A l'analyse de la première réponse, il est aisé de comprendre que les citoyens pensent, comme au temps jadis, être exemptés de toutes participations financières aux actions de développement de leurs localités. En réalité, c'est plutôt une manière indirecte d'exprimer une désapprobation des taxes, droits et impôts locaux. D'une manière générale, les contribuables enquêtés considèrent les redevances locales comme une escroquerie ou un rançonnement des administrés par les pouvoirs publics.

3 - Participation financière insuffisante pour le développement local

De sources concordantes, la participation financière de la population aux actions de développement local rencontre beaucoup d'obstacles qu'on peut attribuer à plusieurs phénomènes ; à savoir :

a – la mauvaise compréhension de l'importance des taxes, droits et impôts à payer et leurs utilisations concrètes par les communes.

b - la culture séculaire de l'Etat providence auquel le colonisateur français a habitué ses administrés en prenant en charge toutes les dépenses publiques afin de se faire accepter et s'imposer au peuple colonisé. Ce qui a inculqué aux populations béninoises une mentalité de dépendance de l'Etat. Cela explique chez les populations, les difficultés de collaboration ou le refus d'accepter le paiement des taxes, droits et impôts au profit des communes.

c - le souci d'accumuler des ressources monétaires et matérielles

qui se traduit par les nombreux cas de vols enregistrés dans les administrations publiques. Ces actes sont souvent dénoncés et relayés par les mass média. Malheureusement, les sanctions sont très peu perceptibles à l'égard de ces cadres indécents.

d - la forte pression politique qui empêche les élus locaux de prendre des mesures coercitives conséquentes.

Pour la population, la gestion des affaires publiques locales par les fils du milieu ne peut être contraignante ou coercitive.

4 – Inadéquation des ressources humaines de l'administration communale

La situation est aussi déplorable en ce qui concerne les ressources humaines requises pour l'administration communale. L'analyse des différentes caractéristiques du personnel des communes révèle une situation de pénurie, de sous-qualification, de vieillissement et de précarité croissante des emplois.

En effet, outre les tâches ordinaires de l'administration locale, les agents des mairies doivent instruire pour le compte des Maires et des Conseils Communaux/Municipaux des dossiers techniques relatifs à :

- la planification du développement local ;
- l'élaboration d'un plan d'urbanisme, du plan d'action environnemental ;
- la maîtrise d'ouvrage ;
- aux négociations et le suivi des partenariats dans le cadre de la coopération décentralisée ;
- l'élaboration des outils d'aide à la décision ;
- etc.

Mais, dans un environnement d'analphabétisme généralisé où il n'est exigé des maire et de leurs adjoints que de « savoir lire et écrire le

français » (article 38 de la loi n° 97-029 du 25 janvier 1999), la question des ressources humaines inadéquates, renforcée par l'insuffisance des ressources financières, fait du développement local, un véritable défi pour la décentralisation. L'importance de ce défi varie d'une commune à une autre.

En outre, la plupart des maires n'ont pas le profil requis pour conduire le développement communal ou municipal. Il leur manque, d'une part, des pré-requis en administration publique ; d'autre part, des aptitudes à conduire le développement communautaire ; et enfin, des prédispositions à gérer les hommes.

Les communes dirigées par les anciens sous-préfets ou "maires" ne sentent pas un réel changement dans la conduite des affaires locales. Ces maires gèrent de façon autoritaire les affaires communales et manquent d'initiatives. Ils attendent les inspirations d'un supérieur hiérarchique et les moyens financiers de l'Etat pour des actions de développement local. Ils ont tendance à se suppléer au conseil communal dans la prise de décisions.

Certains maires, qui ont été d'anciens cadres supérieurs de l'administration publique ou privée, s'affirment mieux que les intellectuels sans expérience en gestion. Malheureusement, cette catégorie de maires ne représente que 12,98 % au plan national.

Les fonctions de maire, d'adjoint au maire ou de chef d'arrondissement sont considérées par les uns, comme une fin en soi pour le développement local, et par les autres, comme un luxe.

Il faudra du temps et une réelle prise de conscience pour que les uns et les autres se départissent de ces considérations et mentalités afin de se consacrer aux tâches de développement qui leur incombent. Par ailleurs, la périodicité des élections contraint les élus locaux soucieux de toujours bénéficier du soutien de leurs électeurs, à être réticents, prudents ou indécis dans la prise des décisions d'éclat.

Pour surmonter les nombreuses lacunes qui gênent encore le décollage du développement local après la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin, la présente étude s'est préoccupée de rechercher les causes essentielles des difficultés et contraintes sus-évoquées.

SECTION II : CAUSES DES DIFFICULTES ET CONTRAINTES LIEES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION

Ces causes doivent être recherchées au plan exogène et endogène en vue d'améliorer ce processus de réforme.

A – CAUSES EXOGENES OU CONCEPTUELLES

Ce sont celles qui surviennent indépendamment des collectivités locales, et ce, suite à la mise en œuvre de la décentralisation.

A la question de savoir quelles sont les causes des difficultés et contraintes de la décentralisation, les réponses sont dans l'ordre :

- l'environnement socio-politique ;
- l'élaboration ou la conception de la réforme ;
- la mise en œuvre et le suivi de la décentralisation.

1 - L'ENVIRONNEMENT SOCIO-POLITIQUE

Les influences subies par la décentralisation au Bénin résultent :

- des pressions du discours de la Baule,
- la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin,

- des injonctions de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO),
- du besoin de l'appui des partenaires au développement,
- de la concurrence que se livraient les Etats ouest africains entre eux dans la mise en place de la démocratie et de ses implications,
- de la généralisation de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara.

Ces influences ont imposé au gouvernement du Bénin, l'obligation morale et politique d'honorer ses engagements vis-à-vis de ses partenaires afin de mériter leur confiance et de bénéficier, en retour, de leurs soutiens.

Pour rester dans certains délais et prendre en compte les exigences des partenaires au développement, la conception des textes de base de la décentralisation s'était inspirée des modèles existant ailleurs. Ce faisant, les réalités nationales ont été extrapolées. Ce phénomène a été noté au cours de la mise en oeuvre de la décentralisation.

2 - L'ELABORATION DE LA REFORME

Si la décentralisation a rencontré d'énormes difficultés, c'est parce que la phase d'élaboration a connu des lacunes que la mise en oeuvre de la réforme de l'administration territoriale au Bénin en 2002 a permis d'identifier. La conception de la réforme n'a pas tenu compte de certaines réalités politiques, économiques et socio-culturelles du Bénin.

Il a été noté que :

- a - les textes de lois n'ont pas tenu compte, d'une part, du faible niveau d'instruction exigé des candidats à l'article 38 alinéa 2 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 ; d'autre part, du contexte d'analphabétisme qui caractérise la population béninoise. Ce qui rend difficile la compréhension, l'application et le respect du contenu des lois sur la décentralisation. Cet état de choses ne garantit pas un bon fonctionnement de l'administration publique locale régie par le droit administratif qui suit des principes et impose des responsabilités importantes en matière de la prise et de la signature des actes administratifs ; et enfin, les exigences en ce qui concerne les échanges de correspondances, la gestion des deniers publics et des relations avec les partenaires au développement, etc.
- b - la non prise en compte des acquis positifs (taxes de construction nationale...) du régime marxiste léniniste par la conférence des forces vives de la nation bien qu'ayant opté pour la décentralisation territoriale. Notamment la forte mobilisation résultant de la mise en application du mot d'ordre : «comptons d'abord sur nos propres forces» avait conduit la population à participer à la réalisation des tâches et projets de développement local. Ce qui avait inculqué la notion de patriotisme ou de civisme à la population. Cette observance avait permis de construire et de réhabiliter nombre d'écoles, de centres de santé, de pistes, de marchés, de centres des loisirs, d'alphabétisation... et même de sauvegarder et de protéger les biens publics. Aujourd'hui, les communes en ont sérieusement besoin pour la promotion du développement à la base.

- c - les concepteurs n'ont fixé aucun échéancier pour la mise en œuvre de la réforme. Ainsi, seule la volonté politique du gouvernement compte. En conséquence, on enregistre la lenteur dans le transfert des compétences à cause du manque de clarification sur le contenu réel des compétences à transférer. Cette situation engendre par ailleurs des mécontentements entre les élus locaux et leurs autorités de tutelle ou le Gouvernement. C'est le cas dans le conflit qui oppose la commune et la préfecture de Cotonou et même le ministère de l'intérieur au sujet de la gestion du marché DANTOKPA. Il en est de même du processus de la décentralisation où certaines étapes sont conduites avec une grande lenteur : élections des conseillers de villages et de quartiers de villes ainsi que le choix des chefs-lieux des nouveaux départements etc.
- d - la réforme n'a pas tenu compte du niveau des ressources de chaque commune afin de déterminer les aides, les subventions et autres appuis nécessaires au démarrage de la décentralisation et éventuellement des conditions particulières d'érection d'une sous-préfecture déshéritée en commune.
- e - la distinction de deux catégories de communes qui ne saurait favoriser une unité d'action et une entente entre les communes pour la défense de certains intérêts catégoriels. Ainsi, les communes de droit commun, qui sont pour la plupart déshéritées, risquent de végéter dans la pauvreté, la mendicité et de se voir obligées de fusionner après le délai de mise en observation prévu par la loi. Les communes ordinaires doivent avoir un cercle de réflexion pour la défense de leurs intérêts catégoriels.

- f - les lois n'ont pas prévu la prise en compte de la configuration des sensibilités et compétences disponibles au sein des conseils pour l'élection du maire et de ses adjoints, des chefs d'arrondissements et des responsables de commissions. Cela aurait permis d'impliquer la société civile et les compétences disponibles dans les groupes politiques non majoritaires.
- g - l'article 187 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 est une source de tensions et de conflits socio-politiques potentiels si l'on devrait réellement l'appliquer. En effet, cet article dispose que : «toute commune qui, deux ans après la suppression de la subvention de l'Etat, n'est pas en mesure de disposer de ressources financières propres pour son fonctionnement, peut faire l'objet d'une fusion, conformément aux dispositions de la présente loi.»
- Cette loi reste cependant muette sur la configuration qu'aurait l'organe exécutif communal, le sort des agents, l'organisation et le fonctionnement pratiques des services déconcentrés implantés sur le territoire de la nouvelle commune issue de la fusion.
- h - certaines compétences sont reconnues, de façon sélective, aux communes. L'article 82 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin définit les domaines de compétence des collectivités locales tandis que l'article 12 de la loi 98-005 du 15 janvier 1999 déclare les communes ordinaires incompétentes dans les domaines de :
- * l'enseignement secondaire et des centres publics de formation professionnelle ;
 - * les transports urbains et les feux de circulation ;
 - * la sécurité (la lutte contre la délinquance et le grand banditisme) ;
 - * et la communication.

Ces restrictions semblent contraires au souci du gouvernement d'accorder certaines compétences aux communes. Car, bien des communes ordinaires abritent des centres publics de formation professionnelle, notamment :

- le collège d'enseignement technique agricole Médji de SEKOU (dans la commune d'Allada),
- le collège d'enseignement technique agricole d'Adja-Ouèrè,
- le collège d'enseignement technique de Pobè.....

Les compétences reconnues exclusivement aux communes à statut particulier par l'article 12 de la loi 98-005 du 15 janvier 1999 ne se justifient pas. En effet, toutes les communes ordinaires disposent d'établissements d'enseignement secondaire général. Ainsi, la limitation concernant ces domaines de compétence sus-cités ne peut permettre de résoudre, avec une certaine efficacité et efficience, des problèmes qui se poseront dans ces secteurs d'activité.

En outre, la conception du processus de décentralisation au Bénin expose des lacunes, notamment en ce qui concerne :

- * la non participation massive de la population aux choix et aux séances de sensibilisation sur les enjeux de la réforme,
- * la non clarification de certains rôles et compétences entre l'Etat et les entités décentralisées,
- * le niveau de l'intervention de l'Etat,
- * l'autonomie réelle des communes eu égard aux faibles moyens humains matériels et financiers dont disposent la plupart des communes,
- * l'absence de dispositions régissant la planification, la réalisation et la gestion des biens publics intercommunaux.

Ces insuffisances conceptuelles peuvent être les résultantes de certaines influences extérieures.

3 – LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DE LA DECENTRALISATION

Les propos recueillis dans le cadre de la mobilisation des ressources financières, les difficultés rencontrées dans la gestion des affaires locales, les conflits entre les autorités de tutelle et les élus locaux sont les conséquences de l'insuffisance d'information et de sensibilisation de la population en général, et des autorités locales en particulier.

a - Insuffisance d'information et de sensibilisation des populations

Deux raisons fondamentales pourraient expliquer cet état de choses : le mauvais choix de la pédagogie d'information et de sensibilisation des populations ; pédagogie qui a consisté à éviter d'éclairer ces dernières sur ce que la décentralisation pourrait impliquer comme coûts en matière de prise en charge du développement. Cette rétention d'information avait pour objectif d'éviter que les populations se retournent éventuellement contre cette réforme. Une telle stratégie a aujourd'hui des conséquences qui compromettent les chances de mobilisation des ressources locales pour réaliser les programmes publics de développement local. Principales actrices, les populations ne maîtrisent ni leurs obligations, ni leurs droits. En clair, elles ne sont pas conscientes du rôle qui leur incombe dans la mise en œuvre de cette réforme. Elles ne savent pas que leurs participations financières et même en nature doivent permettre aux communes de :

- se doter de salles de classe, de centres de santé ;
- fournir l'eau et l'électricité ;
- ouvrir, entretenir et réhabiliter les pistes ;
- construire des centres de la culture, de la jeunesse et des loisirs ;

- installer et étendre le réseau électrique ;
 - réaliser et entretenir les hangars dans les marchés ;
 - mettre en place des latrines publiques ;
- assurer la sécurité des personnes et des biens ;
etc....

L'information et la sensibilisation des populations étaient certes médiatisées et des séances publiques étaient tenues dans chaque chef-lieu. Mais ces méthodes n'ont pas permis d'atteindre la grande masse des populations des villes et des campagnes. Elles durent peu de temps et ne peuvent permettre de comprendre tous les enjeux de la décentralisation.

b – non respect de la recommandation des états généraux de la réforme de l'administration territoriale en ce qui concerne la mise en œuvre progressive de la décentralisation. Cette stratégie aurait permis de prendre en compte les difficultés de chaque commune et de prévoir des mesures et moyens pour une décentralisation au cas par cas.

c - politisation à outrance de la mise en œuvre de la décentralisation

L'adoption d'un multipartisme intégral a donné naissance à plus de cent vingt (120) partis qui animent la vie politique nationale. Face aux enjeux de la décentralisation, ces partis exerçaient des pressions sur l'Etat ; il en était de même de la part de la société civile et des partenaires au développement. Les préoccupations de ces acteurs ayant rejoint la volonté politique du gouvernement de diriger dans la paix et la concorde nationale d'une part, et son souci de s'arroger la paternité de ce projet, d'autre part, ont certainement motivé la mise en œuvre en bloc de la décentralisation au Bénin.

d – En outre, le maintien à un niveau fixe de la subvention salariale de l'Etat et de la subvention de substitution à la taxe civique, la lenteur dans le transfert des ressources et des compétences, ainsi que les difficultés de partage

du pouvoir allument et activent des conflits entre autorités locales, la tutelle ou le gouvernement autant qu'ils ne permettent pas aux communes de faire face efficacement aux charges qui leur incombent.

Enfin, la non-délimitation des communes, l'absence de dispositions légales relatives aux opérations de lotissement, la quasi-inexistence de suivi des élus locaux au cours de leur mandat constituent des entraves à la paix, à la mobilisation et à la cohésion sociales.

Il se pose alors des problèmes d'information, d'éducation et de communication pour un changement de comportement des populations. Dans ces conditions, les besoins primaires de la population à savoir la santé, l'éducation, l'eau, l'électricité, le téléphone et les pistes... ne pourraient être promptement satisfaits. En conséquence, la déception, la frustration et la désapprobation des citoyens seraient toujours plus grandes et plus aiguës vis-à-vis des autorités communales.

B : CAUSES ENDOGENES

Il s'agit des mobiles qui proviennent des actes et attitudes des élus locaux et des contribuables.

1- Interprétation partisane des lois de la décentralisation

Conformément à l'alinéa deux de l'article premier de la loi 97-029 du 15 Janvier 1999, 1189 Conseillers communaux et municipaux ont été directement élus par les populations. Les 1189 élus locaux ont procédé, par commune, et en leur sein, à l'élection de 77 maires, 176 adjoints aux maires 546 Chefs d'arrondissements.

Ce sont ces élus qui devraient gérer, dans l'harmonie et le respect des lois, les 77 Communes, 546 arrondissements composés de 3828 villages et quartiers de villes repartis dans les douze départements du Bénin.

Alors que l'article 38, paragraphe premier de la même loi dispose que «**Le Maire et ses adjoints sont élus par le conseil communal en son sein, au scrutin uninominal secret et à la majorité absolue**», les résultats sur le terrain mentionnent que les membres de l'organe exécutif sont plutôt issus des partis ou groupes politiques ayant obtenu plus de conseillers communaux ou municipaux aux élections concernées. Or, pour respecter l'esprit et la lettre de l'article 38 sus-cité et éviter la politisation de la gestion des affaires publiques locales, le gouvernement et le législateur ont autorisé les candidatures indépendantes aux élections communales et municipales afin de faire participer la société civile à la prise de décisions et à la gestion des affaires publiques au niveau local.

Malheureusement, les maires, les adjoints aux maires, les chefs d'arrondissements et même les présidents de commissions sont issus des partis politiques. Ce qui expose la gestion des affaires locales aux pesanteurs politiques ; toutes choses qui ne semblent pas garantir le respect de l'esprit de la loi 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et la préoccupation commune du gouvernement et du législateur en autorisant les candidatures indépendantes aux élections communales et municipales.

Cette émergence politique de certains partis pourrait avoir pour conséquences, le choix de responsables communaux sans un profil de poste préétabli qui prendrait en compte des critères de moralité, de compétences managériales, de niveau intellectuel voire des considérations élitistes ou de vision réelle du développement local.

L'appartenance politique ayant été presque le seul critère qui a guidé les positionnements aux postes de responsabilité, un grand nombre d'élus, aux compétences incontestables, mais issu des partis adverses ou de la société civile minoritaire, risque d'être éliminé lors des "votes".

Cette situation politique s'est d'ailleurs traduite par l'empêchement des adversaires politiques d'occuper les postes qui devaient leur revenir de droit. Ainsi, il a été noté :

a - l'imposition de chefs d'arrondissements à certaines localités dont ils ne sont pas originaires, tandis que les élus de ces localités n'occupent aucun poste de responsabilité au sein de l'organe exécutif ;

b - le cumul, dans certaines communes, des fonctions de maire ou d'adjoint au maire avec les occupations de chef d'arrondissement, de président de commission et même de chef de service, par une seule et même personne. Il en est ainsi dans de les Communes de Bonou (où le premier adjoint au maire est Chef d'arrondissement de Damè-Wogon bien que la localité aie un élu au sein du conseil communal). Ce phénomène justifierait :

- les démissions de certains conseillers communaux ou municipaux qui n'ont pu supporter les injustices ou les humiliations auxquelles les soumettaient leurs adversaires politiques ;

- la haine politique, la méfiance, le climat d'exclusion, de suspicion, de coups bas, de règlement de compte, de recherche et de montage des stratégies d'évincement, de collaboration sur «pieds de guerre» au sein des Conseils communaux ou municipaux qui aboutissent parfois à l'instabilité des organes exécutifs ;

- les tensions sociales, la haine ethnique, la démobilisation des populations, le sabotage ou le boycottage des décisions mises en œuvre dans le cadre de la promotion du développement local.

Ces pratiques et situations ne sauraient créer une collaboration franche et une entente réelle entre les élus locaux en vue de l'adhésion indispensable des populations aux décisions du conseil communal ou municipal.

2 - Politisation à outrance de la gestion des affaires communales et mauvaise gouvernance

La méconnaissance des règles de l'administration publique et la politisation de la gestion des affaires publiques communales demeurent un autre handicap à l'exercice de la démocratie à la base et au développement communal ou municipal.

Ces phénomènes se manifestent par :

- une gestion des affaires locales caractérisée par le traitement discriminatoire des citoyens et partenaires au développement ;
- la mauvaise collaboration entre les agents des structures déconcentrées et les maires ;
- le recrutement et le licenciement abusifs d'agents dans les mairies;
- des affectations et mutations arbitraires des agents des collectivités locales ;
- l'emploi sélectif des agents,
- la gestion opaque des fonds publics en vue de l'enrichissement illicite à travers :
 - * l'édition de tickets parallèles ;
 - * l'attribution arbitraire de marchés publics locaux ;
 - * la production de fausses factures pour la justification de certaines dépenses ;

- la gestion clandestine, malsaine et mafieuse des terres lors des opérations de lotissement (ce qui aboutit souvent aux plaintes, aux soulèvements et à l'opposition parfois sanglante à cette opération pourtant nécessaire au développement des communes).
Cette gestion foncière ne se fonde pas souvent sur un plan de développement qui préserve des zones de production agricole et animale. Or, la base de l'économie nationale demeure l'agriculture. Elle occupe encore près de 70 % de la population.
- la création de faux frais à certains citoyens ;
- la falsification des signatures de certains anciens sous-préfets ;
- le trafic d'influence ;
- les détournements unilatéraux de projets ou des investissements de leurs destinations initiales au profit des zones favorables aux formations politiques des maires ;
- la lenteur dans le traitement de certains dossiers ;
- l'accueil désinvolte des partenaires au développement ;
- l'élaboration de budgets ambitieux qui ne cadrent pas toujours avec les capacités financières des communes. Même avec l'avènement des plans du développement communal (PDC), les maires n'hésitent pas à doubler, tripler, quadrupler et voire quintupler les seuils habituels de leurs budgets. Ces pratiques ne sauraient garantir la réalisation des projets programmés.

3 - Incivisme fiscal

Les citoyens ne comprennent pas toujours à quoi sont destinés les impôts et taxes qu'ils payent aux communes. Cette sous-information les conduit à ne pas honorer promptement leurs obligations fiscales.

4 - Instabilité des organes exécutifs des conseils communaux ou municipaux

La politisation à outrance des conseils communaux, le goût du pouvoir, la mauvaise gouvernance locale, les insuffisances des lois de la décentralisation et bien d'autres raisons ont conduit aux relèvements des Maires de certaines communes (Natitingou, Kalalé, Sinendé, Parakou, Bantè, Covè, ...) par les autres élus locaux. Ce phénomène de relèvement de l'organe exécutif, qui tend à prendre d'ampleur, a des effets néfastes sur le décollage économique des collectivités locales : les pertes de temps, la recherche de soi (hésitation), les reprises d'activités, les querelles politiques (lutttes d'intérêt)...

5- Non- participation des populations aux sessions des conseils communaux ou municipaux

Les citoyens n'assistent presque pas aux rencontres de travail (sessions) des conseils communaux ou municipaux. Ce qui ne facilite pas la circulation de l'information entre citoyens et Elus locaux. En effet, la plupart des citoyens semblent ignorer cette opportunité que le législateur leur a offerte. Ils manifestent un désintérêt à ces séances qui sont pourtant publiques. La plupart des communes espèrent tout de l'Etat ou des partenaires au développement.

6 - Ignorance ou inexploitation des gisements fiscaux et des sites touristiques

Le manque d'initiative, les pressions politiques, l'insuffisance ou les difficultés de mobilisation des ressources financières, l'inexistence des infrastructures touristiques freinent le décollage économique des communes au Bénin. Les institutions en charge de la décentralisation n'ont pas suffisamment mis d'accent sur le renforcement des capacités des Maires pour les inciter à agir en matière de promotion du développement local.

7- Faible capacité de gestion des maires

Le faible niveau d'instruction requis pour être conseiller communal ou municipal agit certainement sur la conduite du processus de développement local par les maires au Bénin. La gestion d'une administration publique obéit à des principes qui ne peuvent être forcément maîtrisés par des personnes non averties.

Tous ces phénomènes, qui tendent à dénaturer les principes de la décentralisation, ont des répercussions négatives sur le développement local. Ainsi, la décentralisation ne sera pas un processus magique qui va engendrer automatiquement le développement au niveau des communes. En effet, le développement local, œuvre de tous les acteurs locaux, ne sera possible que lorsque les populations ont une compréhension claire et précise des principales implications de la décentralisation et y adhèrent.

CHAPITRE II : CONTRIBUTIONS POUR UNE CONSOLIDATION DE LA DECENTRALISATION AU BENIN

Les contributions seront faites à tous les acteurs en raison des problèmes qui minent la décentralisation au Bénin.

Section I : Suggestions aux acteurs locaux

Elles seront adressées aux élus locaux et à la population ainsi qu'aux agents des collectivités locales.

A – Les élus locaux

Les problèmes sont nombreux et variés et il importe que les suggestions puissent aider à surmonter les obstacles que vivent au quotidien les acteurs locaux. C'est pourquoi, il est souhaitable de mettre l'accent sur :

- 1 - l'information et la sensibilisation des citoyens à travers la création des services d'information et de documentation pour les usagers de l'administration locale ;
- 2 - l'ouverture des séances du conseil communal et municipal au public (article 30 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin) et, le cas échéant, la retransmission des débats par le biais des radios de proximité ou des haut-parleurs ;
- 3 - la rencontre périodique du maire ou des conseillers avec les populations ou certaines corporations et groupes professionnels, dans les maisons de jeunes ou tous autres lieux publics ;
- 4 - la propagande de proximité sur les radios communautaires ;
- 5 - l'affichage des lois, règlements et actes du gouvernement ;
- 6 - l'édition périodique d'un bulletin d'information communal ;

- 7 - l'élaboration et le vote d'un budget communal réaliste ;
- 8 - la mise en œuvre et le suivi du plan du développement communal ;
- 9 - l'affichage du budget communal ou municipal et des plans d'urbanisme ;
- 10 - la consultation des populations par des enquêtes publiques sur des questions concernant la vie de la commune ; notamment : le lotissement, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'environnement,
- 11- la consultation préalable des populations avant la prise d'une décision qui les engage ou les concerne directement ;
- 12 - *l'amélioration du fonctionnement du conseil communal ou municipal par :*
 - a - l'organisation des formations périodiques et des voyages d'échange d'expériences en faveur des élus locaux,
 - b - la création et le maintien d'une bonne ambiance de collaboration entre les élus locaux pour susciter l'adhésion des populations aux programmes de développement local.
- 13 – la prévision d'un niveau de taxe locale qui permette de promouvoir le développement communal : la réduction du montant des taxes pour attirer des investisseurs ;
- 14 - la recherche de l'efficacité dans l'action en général, et dans la mise en œuvre des politiques adoptées en particulier, pour l'exécution des plans de développement communal ;

15 - l'adoption et la mise en œuvre d'un mécanisme de gestion transparente :
la bonne gouvernance locale ;

l'amélioration de l'administration communale par :

- a – le respect des règles et principes de la gestion de la chose publique (intérêt général, continuité, réduction la politisation à outrance de la gestion communale...),
- b - le traitement équitable des collaborateurs et des citoyens,
- c - la lutte contre la corruption, le trafic d'influence, la concussion, le détournement, le vol, le favoritisme,
- d - la mise en place d'une administration de service, c'est-à-dire une administration au service et à l'écoute des citoyens,
- e - la promotion de l'accueil des citoyens,
- f - le recrutement progressif des agents qualifiés et compétents,
- g - la mise en place d'un mécanisme de récompense (positive ou négative) des agents méritants,
- h - la rigueur dans la gestion du temps,
- i - la mise à contribution de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature pour la formation, le perfectionnement et le recyclage périodiques du personnel de la fonction publique territoriale afin de relever les niveaux de qualification des agents des collectivités,
- j - l'instauration des mécanismes de motivation appropriée pour drainer les agents qualifiés de l'Administration centrale vers les périphéries,

- 16 - l'adhésion au processus d'intercommunalité pour y tirer des avantages comparatifs en vue de la promotion du développement local.

B – La population

Il importe que les citoyens retiennent qu'aucune culture, qu'aucune habitude, qu'aucun comportement ou situation n'est figé ou immuable et qu'ils doivent apprendre à s'adapter aux situations nouvelles. A cet effet, ils doivent s'accommoder des nouvelles mutations sociales, économiques, culturelles, politiques liées aux exigences environnementales et à l'évolution du temps et du monde.

Ainsi, leurs participations doivent se baser sur :

- 1 - la constitution de comités consultatifs communaux avec des ONG, des groupes socio-professionnels, des personnes ressources, des sages, des représentants du pouvoir traditionnel ;
- 2 - le paiement régulier des droits, taxes et impôts communaux ou municipaux ;
- 3 - la dénonciation de toute malversation des agents du fisc aux élus locaux ;
- 4 - la réclamation des pièces tenant lieu de paiement ou de versement des taxes, droits et impôts aux agents des collectivités ;
- 5 - la soumission aux élus locaux des problèmes rencontrés afin qu'ils puissent les défendre en session du conseil communal : curage de caniveaux, remblai des rues, ramassage de sable qui risque de dégrader les voies, l'arrosage des rues pendant la sécheresse pour lutter contre la poussière et les maladies pulmonaires, la dénonciation des immeubles menaçant ruine ;

- 6 - la participation aux sessions du conseil communal ou municipal ;
- 7 - la dénonciation des tentatives d'incitation à la corruption.

C - Les agents des collectivités locales

La garantie des salaires et des emplois est subordonnée aux recettes provenant des diverses prestations de services.

Pour ce faire, les agents doivent opter pour :

- 1 - les prestations des services de qualité ;
- 2 - le bon accueil des citoyens ;
- 3 - l'exécution dans le délai des services demandés ;
- 4 - le classement efficace des documents et des dossiers ;
- 5 - la lutte contre la paresse, le bavardage inutile, le rançonnement et le gaspillage du temps.

SECTION II : SUGGESTIONS A L'ETAT ET AUX PARTENAIRES **AU DEVELOPPEMENT**

A - L'Etat :

La volonté politique du gouvernement central de voir pérenniser une décentralisation véritable pour assurer le développement du pays doit s'affirmer à travers :

- 1 - l'association des conseillers communaux à tous les niveaux de prise de décision ;
- 2 - des séminaires d'explication des lois sur la décentralisation aux élus locaux ;

- 3 - la prise des dispositions pour mettre l'ensemble des 1189 élus locaux dans des conditions qui leur permettraient de se consacrer à leurs missions pendant leur mandat, et ce, à l'instar des députés et des membres d'autres institutions de la République ;
- 4 - l'interdiction (à travers l'initiative d'une loi) du cumul des fonctions de maire avec celles de chef d'arrondissement ; et le suivi des cas de cumul de deux mandats électifs (dans la commune de Kpomassè) ;
- 5 - le vote d'une loi sur la nécessité d'élire le maire et ses adjoints en tenant compte de la configuration du conseil communal ou municipal ;
- 6 - le vote d'une loi sur la nécessité de désigner les chefs d'arrondissements suivant la configuration des conseils communaux ou municipaux, et si possible, parmi les élus de chaque localité à pourvoir ;
- 7 - l'organisation à court terme des élections des conseillers de villages et quartiers de ville ;
- 8 - la mise en valeur planifiée des potentialités du pays en vue d'accompagner les communes dans la réalisation des projets de grande envergure ;
- 9 - la révision à la hausse du profil des candidats aux élections communales et municipales est nécessaire pour permettre aux conseils de mener des débats de qualité et d'animer valablement l'administration communale et de faciliter les échanges et négociations avec les partenaires au développement et la société civile. Le niveau minimum de la classe de terminale est souhaitable.

Quant aux candidats aux conseils de villages et de quartiers de ville, le niveau minimum de fin du premier cycle de l'enseignement secondaire est indiqué ;

- 10 - la mise sur pied d'un appareil judiciaire efficace, efficient et dynamique, appuyé d'un système d'information et de sensibilisation pour freiner le goût à l'enrichissement illicite et à l'emploi abusif des ressources financières et matérielles des communes ;
- 11 - l'augmentation de la subvention salariale au fur et à mesure de l'accroissement des besoins en ressources humaines des collectivités locales à faibles ressources ;
- 12 - l'amélioration du niveau de la ristourne des taxes sur valeur ajoutée (TVA) tenant compte d'un taux conséquent pouvant permettre aux communes béninoises d'être à l'abri de la mendicité ou de la dépendance financière vis-à-vis de l'Etat ;
- 13 - la moralisation des agents de fisc et le renforcement du contrôle de gestion ;
- 14 - le contrôle et le suivi de la gestion des maires et de leurs collaborateurs ;
- 15 - la prise des textes réglementaires sur la gestion foncière et surtout en ce qui concerne les opérations de lotissement. Ici, il s'agit de fixer le pourcentage de réduction, le prix de vente du mètre carré, les différentes formalités administratives et, si nécessaire, la fourchette de leurs coûts respectifs ;

- 16 - l'organisation d'une formation continue au profit de l'ensemble des élus locaux. C'est une nécessité qui se justifie par le fait qu'un maire occupe un poste essentiellement précaire. Ainsi, tous les conseillers communaux et municipaux seront préparés à contrôler et savoir l'essentiel de la gestion des affaires locales. Cette disposition n'exclut pas des formations spécifiques aux maires. Elle vise à réduire les coûts de formation en cas d'éviction d'un maire, en même temps qu'elle évite de paralyser l'administration locale le cas échéant ;
- 17 - la reconnaissance des mêmes compétences aux communes dans les secteurs visés à l'article 19 de la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, en accordant les assistances spécifiques requises ;
- 18 - le vote des budgets Communaux et Municipaux avant le vote du budget général de l'Etat en vue d'intégrer les besoins réels des collectivités locales à ceux de l'Etat ;
- 19 - la révision progressive à la hausse des subventions de l'Etat aux collectivités locales selon une périodicité de 2 ou 3 ans suivant l'augmentation de la population en âge de payer la taxe civique et l'évolution de l'effectif du personnel d'une Mairie ;
- 20 - la clarification des ressources transférables aux collectivités locales afin de mettre fin aux conflits qui vicient la bonne collaboration qui devait exister entre élus locaux et autorités de tutelle ;

- 21 - l'enseignement du civisme, dès l'âge de compréhension de la vie publique (écoles primaires) jusqu'à la majorité, par une information permanente ; la mise à disposition du journal officiel dans toutes les écoles, les entreprises et les administrations ainsi que l'encouragement de la participation des citoyens aux institutions ; Il n'y a pas d'égalité devant la loi sans le respect des citoyens.
- 22 - la création d'une représentation des élus locaux à l'Assemblée Nationale et dans les autres institutions de la République. Ce faisant, les préoccupations des populations à la base en général, et celles des collectivités locales seront mieux prises en compte par l'Assemblée et les autres institutions. Cette initiative établira une synergie, entre les différentes institutions et administrations, de la base au sommet ;
- 23 - le placement des services déconcentrés implantés sur le territoire d'une commune sous l'autorité du conseil communal et gérés par le maire. Dans ces conditions, le contrôle de l'Etat se limiterait à une supervision générale, et le contrôle de la légalité des décisions locales peut être directement du ressort de la chambre administrative de la Cour Suprême ;
- 24 - la prise des dispositions visant à maîtriser les résistances au changement (lesquelles risquent d'entraver la réussite de la décentralisation). Car, les conflits (les luttes d'intérêt, l'insubordination des élus locaux, les tensions sociales, la course au leadership politique...), entre les élus locaux et autorités de tutelle ou pouvoir central peuvent conduire à l'échec de la décentralisation au Bénin ;

- 25 - l'incitation des élus locaux à œuvrer dans un cercle plus élargi afin de donner une chance de décollage à leurs communes respectives. Ceci passe nécessairement par l'application des grands principes économiques pour le développement local. En conséquence, l'intercommunalité doit être promue et entretenue. Les principes de base de cette initiative doivent être très bien étudiés et élaborés dans un cadre qui regroupe des compétences avérées autour des élus locaux et l'Etat. Dans l'immédiat et si possible en prélude à ce processus d'intercommunalité, des voyages d'échange d'expériences dans ce domaine méritent d'être organisés par l'Etat au profit des élus locaux avec des conditions de participation mieux étudiées ;
- 26 - la prise des actes qui garantissent l'autonomie réelle des collectivités locales ;
- 27 - la poursuite de la volonté de l'Etat de voir s'enraciner la démocratie à la base tout en assurant la promotion de la production et de la consommation locales pour garantir aux communes des sources stables de revenus auprès des citoyens ;
- 28 - l'adaptation des lois de la décentralisation au contexte politique, économique et socio-culturel du Bénin. Cette action appelle la révision de certaines lois sur la décentralisation.
- 29 - la fusion d'une commune déshéritée à une autre plus riche (article 187 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999) ;

Les actions du gouvernement seront appuyées par celles des partenaires au développement.

B – Les partenaires au développement de la commune

Il s'agit de la société civile ou associations et organisations non gouvernementales poursuivant des intérêts communs ou communautaires non politiques, ainsi que les ambassades, agences de coopération et autres organisations internationales.

- La société civile ou les organisations non gouvernementales et associations doivent poursuivre des intérêts communs ou communautaires non politiques par :

- la fourniture aux élus locaux des informations fiables sur les populations à la base ;
- la transmission de l'information des élus locaux aux populations ;
- la mobilisation des populations pour l'accomplissement des tâches d'intérêt communautaire.

Il importe que la société civile joue son rôle, de participation à la promotion de la démocratie (formation, sensibilisation, éducation des communautés) à la base, sans visée politique.

- Pour aider la réforme de l'administration territoriale en cours au Bénin, il est souhaitable que les ambassades, agences de coopération et autres organisations internationales contribuent par :

- leurs appuis en ingénierie, organisation administrative, planification, ... ;
- leur soutien au financement des micro-projets de développement ;
- l'exercice du rôle de lobby pour les communes auprès du gouvernement ;
- l'organisation des journées portes ouvertes sur les opportunités que leurs pays ou leurs sièges peuvent offrir aux communes béninoises ;

- l'orientation de leurs appuis financiers ou matériels vers les communautés qui en ont réellement besoin afin de contribuer au décollage économique local et au bien-être des populations à la base ;
- l'aide à l'établissement des liens d'amitié par les jumelages ;
- l'appui à l'établissement des échanges culturels entre communes.



CONCLUSION

Aux termes de cette réflexion sur la réforme de l'administration territoriale, il serait prétentieux et impossible à une étude comme celle-ci de chercher à répondre à toutes les interrogations.

L'on ne peut cependant nier la force et la qualité de l'inspiration que peuvent susciter les enseignements relevés et qui expliquent pourquoi ils constituent la base sur laquelle a été faite l'analyse la réforme de l'administration territoriale à travers la gestion des contraintes liées à la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin. Il apparaît évident que la mise en œuvre du processus de décentralisation résulte de la volonté politique du Gouvernement et de son souci de respecter les recommandations de la Conférence des Forces vives de la Nation, des recommandations des états généraux, des dispositions constitutionnelles et législatives, ainsi que les conditionnalités d'appui des partenaires étrangers au développement du Bénin.

Cette réforme, comme tant d'autres, rencontre d'importants obstacles d'ordre politique, économique, social, culturel et psychologique que cette étude a pu aborder grâce à l'analyse du processus de décentralisation.

Il est à reconnaître que les succès parfois remarquables ne parviennent pas à masquer en règle générale, les problèmes sérieux auxquels une réforme est confrontée. En effet, le caractère éminemment politique des élections locales n'a pas permis l'émergence, par voie d'urne, des leaders d'opinion, des intellectuels communautaires, des personnes ressources locales bien avisées des questions du développement.

De même, la nouvelle réforme de l'administration territoriale a donné lieu aux règlements de comptes nés des préjugés ethniques, des querelles de leadership et d'un souci de contrôle partisan des ressources financières.

La question du transfert des responsabilités vers les niveaux périphériques et celle de l'amélioration de la gestion des affaires locales sont une préoccupation majeure. Sur certains plans, l'action marque le pas ; sur d'autres, les craintes et les appréhensions sont sérieuses.

Jusqu'à présent, l'information et la sensibilisation des populations semblent insuffisantes. Or, la décentralisation, pour être efficace, doit s'appuyer sur un dialogue avec les populations locales. C'est une démarche encore difficile, parce que la plupart des institutions locales ne disposent ni des moyens, ni du savoir-faire pour assurer la circulation de l'information et il n'existe que de rares journaux locaux et de radios communautaires. En conséquence, les mesures de décentralisation sont très mal perçues et sont considérées comme des actions répressives en ce qui concerne la mobilisation des ressources financières locales.

Par ailleurs, l'exposé des enjeux de la décentralisation a permis de faire ressortir les goulots d'étranglement qui sont les indices de résistance au changement.

Toutefois, la réforme est acceptée par tout le peuple béninois. Cette volonté s'est traduite par sa participation effective aux élections communales et municipales, malgré son bas niveau d'information, de sensibilisation et de compréhension, sans ignorer les contraintes politiques, économiques et socio-culturelles qui justifient sa résistance à participer et à exercer la démocratie à la base. La mise en œuvre des recommandations de cette étude pourra juguler quelque peu les crises actuelles et potentielles à divers niveaux.

Force est de souligner que si les aspects politique et financier de la décentralisation ont été, jusqu'ici, l'objet d'une grande attention, la portée de la décentralisation pour la libéralisation économique et le développement des localités n'est pas encore suffisamment exploitée, de même, aucune stratégie appropriée n'est élaborée. Le constat demeure que la décentralisation est encore

une réforme qui suscite beaucoup d'appréhension et de crainte. Au stade actuel, elle exige encore, dans notre pays, un appui consistant de l'Etat et des partenaires au développement. Ainsi, le retrait de l'appui de l'Etat aux Communes mérite d'être fait de manière progressive et lente.

Doit-on proclamer l'incapacité du Bénin à décentraliser son administration territoriale ? Non ! Avec les contributions ici données, leur mise en application, la volonté des différents acteurs et décideurs, les apports des uns et des autres, la prise de conscience des élus locaux et des populations, sans oublier la volonté de l'Etat, il est possible que ce processus de décentralisation connaisse un succès.

BIBLIOGRAPHIE

- ADJAHO R.** Décentralisation au Bénin en Afrique et ailleurs dans le monde, état sommaire et enjeux. Cotonou (2002), CODEP. 194 p.
- AHODEKON J.** Décentralisation et Financement du Développement Humain au Bénin ; Programme d'Appui à la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté. Cotonou (2002), 52 p.
- AKOTO C.** Le comportement des contribuables dans le contexte de la décentralisation territoriale : cas de la circonscription urbaine de Cotonou Mémoire de fin du 1^{er} cycle. Abomey-Calavi (2000), ENA. 65 p.
- BENIN.** Synthèse des recommandations, Conférence Economique Nationale, Cotonou (1997), 47 p.
- BENIN et COOPERATION FRANÇAISE.** Voter est un droit, un devoir civique à accomplir en toute responsabilité, spécial « Dynamique Locales ». Cotonou (2002), 30 p.
- BENIN et SYSTEME DES NATIONS UNIES.** Premier rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, Cotonou (2003), 28 p.
- DOSSOU C.** Décentralisation, Déconcentration, Découpage territorial. Ce qu'il faut savoir, Brochure d'information sur le contenu de la Réforme de l'Administration Territoriale au Bénin. Cotonou (2000), 33 p.
- DUSART A. et BUJOC S.** Technique Economiques et Commerciales, Connaissance des Institutions Publiques. Paris (1973), 104 p.
- FONDATION FRIEDRICH NAUMANN.** Constitutions et textes constitutionnels de la République du Bénin depuis les origines Dahoméennes. Cotonou (1997), 328 p.
- FOSTING J.B.** Le pouvoir fiscal en Afrique : essai sur la légitimité fiscale dans les Etats d'Afrique noire francophone. LGDJ, Paris (1995), 327 p.
- LALEYE M.** Cellule d'Analyse de politique Economique, Capacités d'élaboration et de conduite des Réformes au Bénin. Cotonou (2000), 136 p.

- MISD.** Le guide du Maire. (2003), 150 p.
- MISD.** Le guide du Vulgarisateur (2002), 14 p.
- MISD.** Présentation des Communes (2003), 119 p.
- MISD.** Recueil des lois sur la décentralisation (2002), 172 p.
- OGOUNDELE O. M.** les chances de réussite du processus de Décentralisation dans la Commune d'ALLADA, INJEPS, Mémoire de fin de 4^{ème} Année. Porto-Novo (2004), 63 p.
- OLOU M.** Contribution à la mise en œuvre de la décentralisation pour un développement humain durable : cas de la Commune de Savè , INJEPS. Mémoire de fin de 4^{ème} année Universitaire. Porto-Novo, (2001). 56 p.
- SEGNI B.** Contribution à l'amélioration de la mobilisation des ressources fiscales des budgets des collectivités locales : Cas de Cotonou. ENA. Mémoire de fin de 1^{er} cycle. Abomey-Calavi, (2000). 72 p.
- TCHOKONA C.** Problématique de l'incivisme fiscal au Bénin ENA. Mémoire de fin de 1^{er} cycle. Abomey-Calavi, (2000). 69 p.

ANNEXES

GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES CITOYENS

Ce guide d'entretien est élaboré dans le cadre de la rédaction d'un mémoire de fin de formation au cycle 2 de l'ENAM dont le thème est : «Réforme de l'Administration Territoriale et gestion des contraintes à la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin».

1 – Quelle est votre profession ?

.....
.....

2 – Depuis environ trois ans, le Gouvernement a mis en œuvre la décentralisation au Bénin :

- Que savez-vous de ce nouveau système de gestion ?

.....
.....

- Quels avantages notez-vous dans la mise en œuvre de la décentralisation chez-vous ?

.....

- Quels inconvénients engendre la décentralisation dans votre commune ?.....

.....

- Quelles insuffisances avez-vous enregistrées dans la mise en œuvre de ce système de gestion ?

.....

.....

- Participez-vous aux actions de développement dans votre

localité ? Oui Non

Si oui, comment ?

..... Sinon,
pourquoi ?

.....

3 - Est-il nécessaire de payer les impôts locaux ?

Oui

Non

4 – Qui doit payer les impôts ?.....

.....

.....

5 – Quand et comment doit-on les payer ?

.....

.....

6 – Que faut-il réaliser pour le développement de votre commune ?

.....

.....

.....7 - Pouvez-vous citer
quelques réalisations faites par votre Conseil Communal depuis son
installation ?

.....

.....

8 – D’après vous, où le conseil a-t-il trouvé les moyens pour le faire ?

.....

.....

9 – Quel est le rôle de votre Maire ?.....

.....

10 – Que pensez-vous du temps où l’Etat décidait de tout et d’aujourd’hui où la
commune est dirigée par les élus locaux ?

.....

.....

.....
11 - Avez-vous quelques craintes pour le développement des Communes ?

.....

Lesquelles ?.....

.....Pourquoi ?.....

.....

12 - Que souhaitez-vous pour le décollage de votre commune ?

.....

.....

13- Qu'avez-vous aimé au temps des sous-Préfets ?

.....

.....

14 - Qu'avez-vous détesté au temps des sous-Préfets ?

.....

.....

15 - Comment appréciez-vous vos élus dans leur combat pour le développement ?.....

.....

16 - Quelles sont vos recommandations pour le développement de votre commune ?.....

.....

.....

Annexe 2

GUIDE D'ENTRETIEN AVEC L'ADMINISTRATION FISCALE LOCALE
(Le Receveur-Percepteur)

Ce guide d'entretien est élaboré dans le cadre de la rédaction d'un mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM dont le thème est : « Réforme de l'Administration Territoriale et gestion des contraintes à la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin ».

1 – Quelles sont les différentes sources de recettes d'une Commune ?

.....
.....

2 – Les ressources recouvrées permettent-elles de couvrir les dépenses
annuelles prévues au budget communal ?.....

3– Quel est le niveau de recouvrement général par rapport aux potentialités de la commune ?

.....
Pourquoi ?.....

4 – Comment appréciez-vous votre collaboration avec le Maire ?

.....
.....

5 – Quelles difficultés rencontrez-vous avec les contribuables ?

.....
.....

6 – Comment appréciez-vous la mise en œuvre de la décentralisation par rapport aux réalités
du terrain ?.....

.....
7 – Quelles chances entrevoyez-vous pour la commune ?

.....
8 – Quelles sont les pratiques des autorités locales qui peuvent endiguer la réussite de la
décentralisation ?

.....
.....

GUIDE D'ENTRETIEN AVEC L'ADMINISTRATION FISCALE COMMUNALE

(Le Receveur auxiliaire des impôts)

Ce guide d'entretien est élaboré dans le cadre de la rédaction d'un mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM dont le thème est : « Réforme de l'Administration Territoriale et gestion des contraintes à la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin ».

Vous êtes chargé de recenser et de recouvrer les impôts de la commune :

1 – Comment le faites-vous ?

.....

2 – Quelles difficultés rencontrez-vous dans ces rôles ?.....

.....

.....

3 – Etes-vous satisfait du niveau de collaboration des citoyens ?.....

4 – Qu'est-ce qui explique certaines attitudes désobligeantes des contribuables ?.....

.....

5 – Comment appréciez-vous la mise en œuvre de la décentralisation par rapport aux réalités du terrain ?

une bonne e ?
 inopportune ?

6 – Entrevoyez-vous des chances de développement pour votre Commune ?

..... Que doit-on faire pour y parvenir ?

.....

.....

GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES ELUS LOCAUX

Ce guide d'entretien est élaboré dans le cadre de la rédaction d'un mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM dont le thème est : « Réforme de l'Administration Territoriale et gestion des contraintes à la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin ».

1 – quels sont vos rôles à la tête de la Commune ?

.....
.....

2 – Depuis votre installation, qu'est-ce que le Conseil a déjà fait pour le développement de la Commune ?

.....

3 – De quoi et de qui avez-vous besoin pour accomplir avec succès votre mission ?.....

.....

4 – Quel est la qualité de la collaboration existe entre vous, les conseillers, et le Maires et ses adjoints ?

.....
.....

5 – Que faites-vous pour faire participer la population aux tâches de développement et promouvoir la démocratie à la base ?

.....
.....

6 – La décentralisation est-elle une bonne chose ?

Pourquoi ?.....

7 – Entrevoyez-vous des chances de développement pour votre Commune ?..... Que doit-on faire pour y parvenir ?

.....

TABLE DES MATIERES

	Pages
DEDICACE.....	iv
REMERCIEMENTS.....	v
INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE ET REPERES DE LA DECENTRALISATION AU BENIN	4
<u>CHAPITRE 1 : CADRE THEORIQUE</u>	5
<u>Section I</u> : Problématique et intérêt de l'étude.....	5
<u>Section II</u> : Objectifs de la recherche et hypothèses	7
A – Objectifs	7
B – Hypothèses.....	8
<u>Section III</u> : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....	8
A - L'échantillonnage... ..	8
1 - Population d'enquête.....	8
2 - Justification du choix de la population d'enquête.....	9
3 - Echantillon.....	10
B - Investigations.....	12
1 - observations	12
2 - recherches documentaires	12
3 - investigations de terrain	12
4 - entretiens semi-structurés	13
C - traitement et analyse des données.....	13

D - Difficultés	13
-----------------	----

CHAPITRE II : REPERES DE LA DECENTRALISATION AU BENIN

	14
<u>Section I</u> : contexte politique.....	14
A - Au niveau international.....	14
B – Au niveau régional.....	15
C – Au niveau national.....	16
<u>Section II</u> : Enjeux de la décentralisation territoriale.....	18
A - Enjeux politiques et administratifs.....	19
1 - les enjeux politiques.....	18
2 - les enjeux administratifs.....	19
B - Enjeux économiques et financiers.....	20
1 - les enjeux économiques.....	21
2 - les enjeux financiers.....	21
C - Enjeux sociologiques et socio-culturels.....	22
1 - les enjeux sociologiques.....	22
2 - les enjeux socio-culturels.....	22
<u>Section III</u> : Cadre juridique et institutionnel de la Réforme de l'Administration territoriale.....	23
A - Dispositions constitutionnelles.....	23
B - Dispositions législatives.....	24
1 - La synthèse des lois sur la décentralisation.....	24
2 - Le découpage territorial.....	26
3 - Le régime électoral.....	27

4 - Les compétences des communes.....	27
5 - Les ressources des communes.....	27
6 - Le rôle et les responsabilités de l'Etat.....	28
DEUXIEME PARTIE : ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION.....	30
CHAPITRE I : ENTRAVERES A L'ATTEINTE DES ENJEUX DE LA DECNTRALISATION.....	31
<u>Section I</u> : Difficultés et contraintes liées à la mise en œuvre de la décentralisation.....	32
A – Graves entraves à la promotion de la décentralisation à la base..	32
1 – Compréhensions divergentes des acteurs en ce qui concerne les enjeux de la décentralisation.....	33
2 – Imperfections des lois de la décentralisation.....	34
B – Facteurs hypothéquant le développement local.....	38
1 - Ressources communales.....	38
2 - Difficultés liées aux opérations de recensement et de recouvrement fiscaux	43
3 - Participation financière insuffisante de la population au développement local.....	47
4 – Inadéquation des ressources humaines de l'administration communale....	48
<u>Section II</u> : Causes des difficultés et contraintes liées à la mise en œuvre de la décentralisation.....	50
A - Causes exogènes ou conceptuelles	50
1 – L'environnement socio-politique.....	50
2 - L'élaboration de la réforme.....	51

3 - La mise en œuvre et le suivi de la décentralisation	56
B – Causes endogènes.....	58
<u>CHAPITRE II : CONTRIBUTIONS POUR UNE CONSOLIDATION DE LA DECENTRALISATION AU BENIN</u>	65
<u>Section I</u> : Suggestions aux acteurs locaux.....	65
A –Les élus locaux.....	65
B – La population.....	68
C – Les agents des collectivités locales.....	69
<u>Section II</u> : Suggestions à l’Etat et aux partenaires au développement	69
A – L’Etat.....	69
B – Les partenaires au développement de la commune	75
CONCLUSION	77
BIBLIOGRAPHIE	81
ANNEXES	83
TABLE DES MATIERES	90