



REPUBLIQUE DU BENIN

=@=@=@=

MINISTRE D'ETAT CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE
LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

=@=@=@=

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)

=@=@=@=



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION : Management

FILIERE : Management des Services Publics

ANNEE ACADEMIQUE : 2013-2014

PROMOTION DE L'INTERCOMMUNALITE AU BENIN : ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

THEME :

Réalisé par :

Daniel Valère SETONNOUGBO

Sous la direction de :

Tuteur de stage

Mouhamadou SONSARE
Directeur de la Coopération Décentralisée
et de l'Intercommunalité

Directrice de mémoire

Rufine Félicité AGBO
Administrateur civil à la retraite,
Chargée de cours à l'ENAM

Juillet 2014

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT :

Edouard AHO

VICE-PRESIDENT :

Véronique ZOCLI

MEMBRE :

**L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION
AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE.
CES OPINIONS DOIVENT ÊTRE
CONSIDÉRÉES COMME PROPRES À LEUR
AUTEUR.**

DEDICACE

A

**MES PARENTS, POUR LEUR SOUTIEN ET LEURS PRIÈRES QUI
ONT GALVANISÉ MON ARDEUR. JE VOUS EN SUIS INFINIMENT
RECONNAISSANT.**

REMERCIEMENTS

Que tous ceux qui ont contribué à l'aboutissement de ce travail trouvent ici l'expression de ma profonde gratitude.

Je pense particulièrement :

- Aux autorités et aux professeurs de l'ENAM pour la qualité de leur formation ;
- A Madame **Rufine AGBO**, ma directrice de mémoire qui, malgré ses multiples occupations, n'a ménagé aucun effort pour l'aboutissement de ce travail ;
- Aux autorités de la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale et particulièrement à Monsieur **SONSARE Mouhamadou**, Directeur de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité pour leur encadrement pendant mon stage ;
- A Madame **Aimée AZON épouse ABOUDOU**, chargée de la promotion de la coopération décentralisée à la DCDI ;
- A Monsieur **Bruno OUNSOUKPOE**, chargé de programme à OGoLD ;
- A Madame **Pauline A. ADIFON épouse ASSOGBA** ;
- A Monsieur **MEDEGAN CODJO Symphorien Sèlovè**
- A ma très chère épouse **Alice AKAKPO** ;
- A mes frères **Augustin et Olive GBAGUIDI** ;
- A tous ceux qui m'ont soutenu de quelque manière que ce soit.

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

- **2KP** : Kérou, Kouandé, Péhunco
- **ACAD** : Association des communes de l'Atacora et de la Donga
- **AFIC** : Agence Forestière Intercommunale
- **AG** : Assemblée Générale
- **AGC** : Assemblée Générale Consultative
- **ANCB** : Association Nationale des Communes du Bénin
- **AR/AD** : Association Régionale et Départementale de communes
- **ASGoL** : Appui Suisse à la Gouvernance Locale
- **AT** : Assistant Technique
- **BE** : Bureau Exécutif
- **BI** : Bureau Intercommunal
- **CDT** : Conseil de Développement Territorial
- **CIC** : Comité intercommunal de concertation
- **CTB** : Coopération Technique Belge
- **CTS** : Commissions Techniques Spécialisées
- **DAT** : Délégation à l'Aménagement du Territoire
- **DCDI** : Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité
- **DGDGL** : Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
- **DGAE** : Direction Générale de l'Administration d'Etat
- **EDP** : Espaces de Développement Partagés
- **EPCI** : Etablissements Publics de Coopération Intercommunale
- **FADeC** : Fonds d'Appui au Développement des Communes
- **FDL** : Fonds de Développement local
- **LARES** : Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale

- **MAEIA** : Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine
- **MCL** : Maison des Collectivités Locales
- **MD** : Mission de Décentralisation
- **MDGLAAT** : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
- **MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances
- **ONG** : Organisation Non Gouvernementale
- **OSC** : Organisation de la Société Civile
- **PA3D** : Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique et local
- **PACTE** : Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
- **PAPDC** : Projet d'Appui à l'Elaboration de Plan de Développement Communal
- **PDC** : Plan de Développement Communal
- **PDDC** : Programme d'Appui au Développement des Communes
- **PNDCC** : Projet National de Développement Conduit par les Communautés
- **PNUD** : Programme des Nations Unies pour le Développement
- **PONADEC** : Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
- **PTF** : Partenaire Technique et Financier
- **RAT** : Réforme de l'Administration Territoriale
- **SAP** : Secrétaire Administratif Permanent
- **SIAC** : Service Intercommunal d'Appui-Conseil
- **SNV** : Organisation Néerlandaise pour le Développement
- **UMAF** : Union des Maires de Forbach

LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau N°1</u> : Montant des budgets de la DGDGL de 2009 à 2014	8
<u>Tableau N°2</u> : Principales sources des normes législatives et réglementaires relatives à l'intercommunalité au Bénin	12
<u>Tableau N°3</u> : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	23
<u>Tableau N°4</u> : Répartition et taux de recouvrement des questionnaires	53
<u>Tableau N°5</u> : Données collectées sur le faible intérêt accordé à la promotion de dynamiques intercommunales par la DGDGL	54
<u>Tableau N°6</u> : Données collectées sur l'inexistence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI	55
<u>Tableau N°7</u> : Données collectées sur la faible articulation entre la DGDGL et les services la tutelle en matière de promotion des dynamiques intercommunales...	56
<u>Tableau N°8</u> : état des crédits alloués à la promotion de l'intercommunalité par la DGDGL	57
<u>Tableau N°9</u> : Effectif du personnel par catégorie et par direction à la DGDGL	57

LISTE DES GRAPHIQUES

<u>Graphique N°1</u> : Présentation des données du tableau N°5.....	55
<u>Graphique N°2</u> : Présentation des données du tableau N°6.....	55
<u>Graphique N°3</u> : Présentation des données du tableau N°7.....	56

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Collectivité territoriale ou collectivité locale : elle désigne toute division administrative au- dessous du niveau de l'Etat à condition que cette division administrative soit dirigée par une assemblée délibérante élue distincte de l'Etat. Autrement dit, c'est une personne morale de droit public, distinctes de l'Etat et qui bénéficie à ce titre d'une autonomie juridique, financière et patrimoniale.

Décentralisation : Système d'administration qui consacre le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les Collectivités Locales ; elle est fondée sur la reconnaissance à ces collectivités d'un territoire propre, de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et de l'élection des autorités locales.

Développement local : c'est une forme alternative de développement, qui consiste à rechercher localement et avec le concours des populations l'amélioration significative de leur situation. Cette démarche passe par un sentiment d'appartenance au territoire et l'émergence d'une dynamique collective, démontrant la capacité d'un groupe à identifier ses ressources et à prendre en main son destin. Le développement local est donc le résultat des initiatives d'une communauté qui cherche ainsi à développer de nouvelles pratiques pour améliorer son quotidien et ses perspectives d'avenir.

Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) : c'est un organisme d'intercommunalité doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, exerçant à la place et pour le compte des communes membres, qui les lui transfèrent, certaines de leurs compétences propres ou de leurs compétences partagées.

Selon la nature des communes qui en sont membres, l'EPCI revêt l'une des formes suivantes :

- communauté d'agglomération ;
- communauté urbaine ;
- communauté de communes.

Communauté d'agglomération : c'est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) comprenant des communes dont au moins une à statut particulier.

Communauté urbaine : c'est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) qui regroupe exclusivement des communes à caractère urbain.

La commune à caractère urbain est celle dont la population urbaine est supérieure à cinquante pour cent (50%) de sa population totale.

Communauté de communes : c'est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) ne comprenant aucune commune à statut particulier mais dont au moins une commune membre ne présente pas de caractère urbain (Décret n° 2012-308 du 28 Août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, P. 2 et 3).

Intercommunale ou coopération intercommunale: relation de partenariat, librement initiée entre plusieurs communes béninoises, appartenant soit à un même département, soit à des départements contigus, et poursuivant au moins l'un des objectifs suivants :

- élaboration et exécution de projets intercommunaux de développement ;
- réalisation et exploitation d'équipements d'utilité intercommunale ;

- création et gestion de services d'intérêt intercommunal (décret n° 2012-308 du 28 Août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, P. 1)

RESUME

L'intercommunalité, est un outil essentiel de promotion du développement local. Elle vise à amener les communes béninoises à mutualiser leurs ressources pour faire face aux multiples défis de développement auxquels elles se trouvent confrontées. Autrement dit, elle permet de combler les besoins des communes dans la lutte contre la pauvreté conformément aux documents de stratégie élaborés à cet effet.

Au Bénin, c'est à la DGDGL, structure étatique, qu'il revient d'assurer la promotion de la coopération intercommunale. Mais dans le contexte actuel, la DGDGL ne dispose pas des capacités humaines et financières requises pour accorder un grand intérêt à la promotion de ce secteur clé de la décentralisation (PS1), encore moins pour définir une stratégie appropriée d'appui à la création des EPCI(PS2). Dans le processus de création et de gestion des EPCI, la tutelle à un rôle important à jouer. Ainsi, il est impossible pour la DGDGL de promouvoir l'intercommunalité sans une articulation forte avec la tutelle. Mais en la matière, il est constaté, une rupture de lien fonctionnel entre la DGDGL et les services de la tutelle, ce qui constitue un véritable handicap pour la promotion de la coopération intercommunale au Bénin (PS3).

Pour résoudre ces problèmes, nous avons fixé des objectifs, à savoir :

- ✓ analyser les facteurs explicatifs du faible intérêt accordé à la promotion de l'intercommunalité à la DGDGL ;
- ✓ identifier les déterminants de l'inexistence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI;
- ✓ analyser les facteurs qui justifient la faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité.

Les hypothèses de recherche utilisées sont :

- ✓ la faiblesse des moyens financiers, matériels et humains mis à la disposition de la DCDI, justifierait le faible intérêt accordé à la promotion des dynamiques intercommunales par la DGDGL ;
- ✓ l'inexistence au sein de la DGDGL d'une stratégie efficace d'appui à la création des EPCI, expliquerait l'absence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI ;
- ✓ la rupture de lien fonctionnel entre la DGDGL et les préfectures en matière d'appui aux communes justifierait la faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité.

Pour vérifier ces hypothèses, nous avons procédé à une enquête auprès des administrations et de certaines personnes ressources.

Les solutions proposées face à ces problèmes sont, entre autres :

- (i) améliorer, de façon subséquente, les ressources humaines et financières de la DGDGL ;
- (ii) mettre en place un mécanisme cohérent d'appui à la création des EPCI au sein du dispositif de la DGDGL ;
- (iii) améliorer la communication entre les acteurs des préfectures et les services de la DGDGL et surtout ceux de la DCDI.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Chapitre premier : De l'état des lieux au cadre théorique de l'étude

Section 1 : Identification du problème

Paragraphe 1 : Observations de stage

Paragraphe 2 : Inventaire des observations de stage

Section 2 : Description du problème

Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'étude

Paragraphe 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche

Chapitre deuxième : De l'analyse des problèmes aux approches de solutions

Section 1 : Enquête de vérification des hypothèses et analyse des données

Paragraphe 1 : Enquête de vérification des hypothèses

Paragraphe 2 : Analyse des données

Section 2 : Approches de solutions et suggestions pour leur mise en œuvre

Paragraphe 1 : Des approches de solutions aux problèmes de l'étude

Paragraphe 2 : Recommandations pour la mise en œuvre des solutions proposées

Conclusion

Références bibliographiques

Annexes

Table des matières

INTRODUCTION

Depuis 2003 et à l'instar de bon nombre de pays africains, le Bénin s'est résolument engagé dans l'expérience de la décentralisation afin d'asseoir à terme un système d'administration qui consacre le partage des pouvoirs, des compétences, des moyens et des responsabilités entre l'Etat et les Collectivités Territoriales. L'installation en février-mars 2003 des premiers conseils municipaux /communaux suite à l'organisation en décembre 2002 et janvier 2003 des élections locales a renforcé les actions dans ce processus.

Pour consolider le processus de décentralisation qui doit devenir à terme, un moyen privilégié de promotion d'un développement local et équilibré, le Gouvernement a, par décret n°2007-448 du 02 octobre 2007 créé le Ministère de la Décentralisation, de l'Administration, de la Gouvernance Locale et de l'Aménagement du Territoire pour élaborer et assurer la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de décentralisation, de la gouvernance locale, d'administration et d'aménagement du territoire.

Dans cette logique, le Ministère s'est doté de structures susceptibles de lui permettre de traduire en termes réels cette ambition. Il en est ainsi de la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) créée en 2009 et qui a, de façon générale, pour missions d'assurer la promotion de la démocratie et du développement à la base conformément aux politiques, stratégies et textes en vigueur.

De façon spécifique, elle a entre autres missions, la promotion de l'économie locale, de la gouvernance locale, de la coopération décentralisée et de l'intercommunalité.

Pour accomplir ces tâches, elle est dotée de trois directions techniques à savoir :

- la Direction des Collectivités Locales (DCL), qui s'occupe entre autres tâches de la promotion de l'économie locale ;
- la Direction de la Gouvernance Locale (DGL), qui a entre autre tâches la promotion de la gouvernance locale ; et

- la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (DCDI), chargée du développement de la coopération décentralisée et de la promotion de l'intercommunalité.

Mais cette expérience du processus de décentralisation amorcé au Bénin, a montré que les communes du Bénin dans leur grande majorité, se caractérisent par leur faible capacité à financer les projets de développement qu'elles initient, toute chose qui constitue un handicap pour le déroulement normal dudit processus.

Pour contribuer à la recherche de solution à cette situation, la loi n° 97-29 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin a fort heureusement prévu en ses articles 176 et 177, la coopération intercommunale. Cette loi a été renforcée par celle 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin.

Il s'agit d'une forme d'organisation qui consiste à mutualiser les moyens et qui devra permettre de mettre fin à la dispersion des énergies ou à l'émiettement des maigres moyens des communes en opérant des choix de développement plus pertinents.

Ce besoin de regroupement comme une solution pour améliorer l'efficacité de la gestion de l'administration territoriale a été fortement ressenti par les communes. Depuis la première mandature des élus locaux, la coopération intercommunale, nonobstant l'absence de textes législatifs et réglementaires subséquents, a pris son essor au Bénin avec l'émergence de différentes formes de regroupements de communes.

Conscient de l'importance que revêt la coopération intercommunale dans l'atteinte des objectifs du développement local, le Gouvernement à travers la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) adoptée en 2009, s'engage, entre autre, à apporter son appui au développement économique local, au niveau des intercommunalités qui seront promues autour d'intercommunalité de projet ou de gestion de services.

Cependant, malgré l'existence de ce cadre institutionnel et juridique, la promotion de ce maillon important de la décentralisation peine à devenir une réalité au Bénin.

En tant qu'élément clé de l'essor du développement à la base, qu'est-ce qui peut donc justifier sa faible promotion au Bénin?

L'Etat n'accorde-t-il pas d'intérêt à la promotion des dynamiques intercommunales? Ou ne joue-t-il pas pleinement son rôle d'appui et d'accompagnement des initiatives intercommunales? Mieux, cet état de chose peut-il encore s'expliquer par la rupture de lien fonctionnel entre les structures étatiques intervenant dans le processus de l'intercommunalité que sont la DGDGL et les services de la tutelle ? Bref, quelles sont les stratégies nécessaires à mettre en œuvre pour une véritable promotion de l'intercommunalité au Bénin?

C'est à ces questions relatives à des problèmes identifiés que nous tenterons d'apporter des réponses à travers notre étude portant sur le thème "***promotion de l'intercommunalité au Bénin: état des lieux et perspectives***"

L'objectif principal est relever les stratégies et conditions nécessaires à la promotion de l'intercommunalité au Bénin. Pour atteindre cet objectif, le développement approfondi des différents aspects de cette étude passe :

- par l'état des lieux du cadre de notre stage, l'inventaire de nos observations de stage et l'exposé du cadre théorique de l'étude (chapitre premier) ; et
- par l'analyse des problèmes, les approches de solutions et la formulation de recommandations en vue de leur mise en œuvre (chapitre second).

CHAPITRE PREMIER
DE L'ETAT DES LIEUX AU CADRE
THEORIQUE DE L'ETUDE

Ce chapitre est consacré à l'état des lieux du cadre de notre stage, aux observations de stage, au ciblage de la problématique et à la méthodologie de l'étude.

Section première : Identification du problème

Cette section aborde d'une part l'état des lieux de la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) et celui de l'intercommunalité au Bénin et d'autre part, la restitution des observations de stage.

Paragraphe 1: Observations de stage

Ce paragraphe sera essentiellement consacré à l'état des lieux de la DGDGL et à celui de la promotion de l'intercommunalité au Bénin.

A/ Les observations liées au fonctionnement de la DGDGL

La DGDGL, dans la recherche de l'efficacité, tient hebdomadairement une réunion de comité de direction sur la planification de ses activités. Cette réunion qui connaît de la présence de tous les directeurs techniques, constitue un excellent cadre de partage d'informations pour les cadres. Mais le bâtiment abritant la Direction Générale est loué et se situe dans une zone peu appropriée aux exigences des structures administratives. Tous les services prévus au niveau des directions ne sont pas fonctionnels; il en est ainsi de la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (DCDI) dont les services principaux sont fermés depuis le redéploiement des agents opérée par le MDGLAAT en novembre 2012 et ayant conduit à la mutation des agents occupant lesdits postes sans pourvoir à leur remplacement. Au niveau de cette direction, les difficultés sont énormes surtout avec le départ à la retraite le 1^{er} avril 2014 du seul cadre qui s'occupait de l'étude des dossiers de création des EPCI. Ce qui fait que la direction est réduite aujourd'hui au directeur et à un seul cadre.

Au niveau de la Direction des Collectivités Locales (DCL), deux services sur quatre sont fonctionnels, faute de personnel, le service des affaires juridiques et celui de la gestion de la base de données sur les finances locales ne sont pas

fonctionnels. Mais depuis le 1^{er} avril 2014, les deux services qui étaient fonctionnels ont été aussi paralysés, à cause du départ à la retraite des deux cadres qui les animent. Il faut aussi mentionner que depuis novembre 2012, cette direction technique très importante de la DGDGL est restée sans directeur.

En ce qui concerne la Direction de la Gouvernance Locale, deux services sur trois étaient fonctionnels au démarrage de notre stage en février 2014. Car, depuis le départ à la retraite en 2011, du titulaire du poste de chef de service des affaires générales et du renforcement des capacités, le poste est resté vacant.

Mais, depuis avril 2014, l'un des titulaires de ces services qui étaient fonctionnels, a été promu à un poste technique dans une autre structure du MDGLAAT. Ce qui vient aggraver les difficultés de cette direction qui finalement se retrouve, en plus du directeur, avec un cadre et une stagiaire recrutée par la Coopération allemande (GiZ) et mise à la disposition de la DGDGL pour une durée d'un an et dont le terme du contrat arrive à expiration en mai 2014.

Malgré ces difficultés, la Direction Générale dispose d'un parc informatique non négligeable. Tous les services sont dotés d'ordinateurs.

Malheureusement, l'inexistence de connexion internet rend difficile la communication et le partage des dossiers.

De même, l'absence de groupe électrogène de relais pour réduire les risques encourus lors des coupures intempestives de l'électricité et la mauvaise qualité des installations électriques exposent toute la Direction Générale à des blocages et parfois même à des incendies qu'elle peine à gérer. Il arrive que la DCDI, lieu spécifique de notre stage, reste des jours, voire des semaines sans lumière.

La DGDGL dispose d'un Plan de Travail Annuel dont la mise en œuvre nécessite le soutien constant des Partenaires Techniques et Financiers notamment la Coopération allemande GIZ, la Coopération belge, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Coopération Suisse, l'UNICEF, etc...car, comme le prouve si bien le tableau ci-dessous, le budget de la DGDGL s'amenuise d'année en année, ce qui ne permet pas d'atteindre un taux acceptable de son exécution.

Tableau n° 1 : Montants des budgets de la DGDGL de 2009 à 2014

Années	Montant alloué à la DGDGL (milliers de francs CFA)	Observations
2009	350 000	Début des activités
2010	276 000	Baisse
2011	199 930	Baisse
2012	199 930	Constant
2013	178 548	Baisse
2014	171 511	Baisse

Source : Rapport Plan Stratégique 2012-2016 du MDGLAAT, rapports d'activités DGDGL et Plan de Travail annuel 2014 de la DGDGL

De l'analyse de ce tableau ci-dessus, il ressort que le budget alloué au secteur de la décentralisation est en constante baisse depuis quelques années malgré l'intérêt des autorités centrales pour le développement local. Les moyens matériels mis à disposition s'en ressentent. Les services manquent régulièrement de fournitures de bureau et des moyens roulants pour les activités de terrain. Cette situation perturbe la mise en œuvre du Plan de Travail Annuel et expose les directions aux exigences des PTF dont la prépondérance dans la réalisation des activités de souveraineté est, de moins en moins, soutenable. La plupart des activités réalisées sur le terrain, en l'occurrence, la vulgarisation de la loi sur l'intercommunalité et le décret d'application, l'élaboration de la Charte Nationale sur la gouvernance locale, la vulgarisation de la Charte Nationale sur la gouvernance locale en République du Bénin l'ont été grâce à l'appui de la coopération allemande.

De manière générale, la DGDGL est confrontée à une insuffisance criarde de ressources humaines et financières doublée du vieillissement du personnel qualifié existant.

En ce qui concerne les directions techniques, les observations spécifiques se présentent comme suit :

- à la Direction des Collectivités Locales, il n'a pas été possible de suivre les communes dans la promotion du développement local, ni dans l'utilisation du Guide méthodologique d'élaboration du PDC, deuxième génération, faute de moyens. Or, une descente sur le terrain permet de recenser les difficultés des communes et de collecter les besoins d'outils dans le cadre de la planification locale. C'est ainsi que l'évaluation de la gestion communale, commencée depuis 2012, ne couvre chaque année qu'une part infime des soixante-dix-sept (77) communes. En effet, par exemple en 2012, seules neuf (9) communes ont pu être couvertes et au mois de juin 2014, il reste plus de 25 communes qui n'ont pas encore été couvertes par cette évaluation.
- à la Direction de la Gouvernance Locale, la situation n'est guère reluisante. L'organisation de la première édition du Mois de la Gouvernance Locale en août 2012, vise un double objectif qui est d'une part, d'apprécier au niveau national l'état de la gouvernance des communes et d'autre part, de célébrer la gestion locale au niveau de chaque commune. Mais malheureusement, il n'a pas été possible pour direction d'aller mesurer la situation de la gouvernance dans les communes, faute de moyens financiers. Ce qui a fait que ce Mois de la Gouvernance Locale n'a accouché que d'une souris. La preuve est que la DGDGL n'a plus été capable de rééditer l'expérience.
- à la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité, lieu de notre stage, les requêtes d'appui des associations des communes ne sont pas satisfaites pour non fonctionnement des services compétents. La situation de la coopération décentralisée est à peine cernée. Au-delà des formes de coopération mises en place par les communes avec leurs partenaires extérieures, il faut noter que, le fonctionnement et la gestion desdits partenariats ne sont pas cernés au niveau de la direction ; les études réalisées à cet effet ne sont nullement exploitées. Notons aussi que la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) tient difficilement une de ses deux sessions ordinaires annuelles depuis sa création. Selon les acteurs,

cette situation est due à l'inexistence d'une ligne budgétaire consacrée à son fonctionnement.

Face à cette situation qui présente déjà la DGDGL comme un colosse au pied d'argile, la présence directe des PTF et d'autres structures dans les communes accentue sa fragilité. C'est le cas de la Direction de Coopération Décentralisée et de l'Action Humanitaire (DICODAH) du ministère en charge des Affaires Etrangères dans le secteur de la coopération décentralisée, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) du MDGLAAT dans le secteur de l'intercommunalité.

B- Etat des lieux de la promotion de l'intercommunalité au Bénin

Les dispositions des articles 176 et 177 de la loi n° 97-29 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ont prévu la coopération intercommunale comme un moyen pour les communes de mutualiser leurs énergies pour relever les défis de développement local. L'article 176 dispose que : « Plusieurs communes peuvent décider de s'associer en vue de la réalisation et de la gestion d'équipements et de la création de services d'intérêts et d'utilité intercommunaux ». L'article 177 quant à lui, dispose que : « ...La création, l'organisation et le fonctionnement de ces organismes intercommunaux sont approuvés par décret pris en Conseil des Ministres et sur proposition du ministre chargé de l'administration territoriale ».

L'intercommunalité en tant que processus devant permettre de mettre fin à la dispersion des énergies ou à l'émiettement des maigres moyens des communes en opérant des choix de développement plus pertinents, a vu son arsenal juridique et réglementaire élargi avec l'adoption en 2009 de la loi 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin et en 2012 du décret d'application y afférent (Décret 2012-308 du 28 août 2012 portant règle de création d'organisation et de gestion des Etablissements Publics de Coopération Intercommunalité).

Un peu plus d'une décennie après la mise en œuvre du processus de décentralisation au Bénin, il est opportun de se demander ce que sont devenues ces dispositions législatives et réglementaire sur l'intercommunalité ? Quel est l'état du cadre institutionnel devant œuvrer pour la promotion de ce processus ? A travers l'état des lieux de la coopération intercommunale au Bénin et suite à nos observations de stage à la DCDI, nous essaierons de faire ressortir le niveau actuel du processus de promotion de l'intercommunalité au Bénin.

Mais il est avant tout, nécessaire de présenter le cadre juridique et réglementaire de l'intercommunalité au Bénin.

1- Cadre juridique de l'intercommunalité au Bénin

Les règles régissant l'intercommunalité au Bénin étaient essentiellement de nature législative jusqu'en mars 2012, date à laquelle sont intervenues les normes réglementaires qui doivent les compléter pour en permettre une meilleure application.

L'ensemble de ces textes sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Tableau N°2 : Principales sources des normes législatives et réglementaires relatives à l'intercommunalité au Bénin

N°	REFERENCES	PORTEE	CONTENU	QUALITE
1	Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes	Loi générale sur la décentralisation	Principes	Appréciable <ul style="list-style-type: none">• Ouverture• clarté relative
2	Loi n°2009-17 du 13 août 2009 portant modalité de l'intercommunalité en République du Bénin	Loi spécifique sur l'intercommunalité	Règles plus détaillées	Non satisfaisant <ul style="list-style-type: none">• Ambiguïtés• silences Incohérences
3	Décret 2012-308 du 28 Août 2012 portant règle de création d'organisation et de gestion des Etablissements Publics de Coopération Intercommunalité	Texte d'application de la loi du 13 août 2009	Règles pratiques	Faciliter l'application de la loi 2009-17

Source : résultat de nos recherches.

Ce tableau met non seulement en exergue les différentes sources des normes législatives et réglementaires de l'intercommunalité au Bénin, mais met aussi l'accent sur la portée, le contenu et la qualité de chacune d'elle.

2- La situation actuelle de l'intercommunalité au Bénin

Abordant la situation de l'intercommunalité au Bénin, nous nous sommes aperçus que deux formes de regroupements communaux cohabitent sur le territoire national : les associations départementales regroupant les communes d'un même département et celles qui peuvent être qualifiées de régionales (regroupement des

communes de deux départements selon le dernier découpage territorial) d'une part, les espaces de développement partagé (EDP), d'autre part.

- **Les associations régionales et départementales (AR/AD) de communes**

Elles se rencontrent à l'échelle d'un ou de deux départements. Elles sont régies par la loi 1901 et se déclarent volontiers associations intercommunales. Au total, quatorze (14) regroupements de cette nature existent actuellement sur le territoire national. Il s'agit :

- de l'Association des communes de l'Atacora et de la Donga (ACAD) ;
- du regroupement des communes de Kérou, Kouandé, Péhunco (2KP) ;
- de l'Association pour le Développement des communes du Borgou (ADeCoB) ;
- de l'Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA) ;
- de l'Association des communes de l'Atlantique et du Littoral (ACAL) ;
- du Centre Intercommunal pour la formation appliquée (CIFA) ;
- de l'Association des communes du Mono et du Couffo (ACMC) ;
- de l'Association des Communes du Couffo (ACC) ;
- du Groupement Intercommunal du Mono (GI-Mono) ;
- du Groupement Intercommunal des Collines (GIC) ;
- de l'Union des communes des Collines (UCC) ;
- Union des communes du Zou (UCoZ) ;
- de la Communauté de communes de l'Ouémé (CCO) ;
- de la Communauté des communes du Plateau (CCP).

- **Espaces de développement partagé.**

La seconde catégorie de regroupements communaux présents sur le territoire est constituée exclusivement d'espaces de développement partagés (EDP). Partant du postulat qu'au regard de leur niveau de ressources humaines et financières d'alors, la majeure partie des communes béninoises étaient individuellement incapables de promouvoir un développement endogène durable, le LARES et plus tard la DAT, ont suggéré « *une dynamique de coopération intercommunale qui exploite au mieux*

les opportunités socioculturelles, géographiques, historiques et économiques, ainsi que les contraintes que deux ou plusieurs communes partagent ensemble ». De cette vision est née la définition de l'espace de développement partagé (EDP) comme une « *entité territoriale, regroupant sur une base consensuelle deux ou plusieurs communes contiguës, dotée d'une forte personnalité géographique, historique, culturelle, économique et porteuse de dynamiques internes* »

On dénombre aujourd'hui dix neuf (19) EDP formellement installés par la DAT sur le territoire national sur les 24 proposés. Parmi les EDP, on distingue des EDP particuliers encore appelés « territoires singuliers » qui constituent des regroupements de communes en vue de la gestion d'une ressource. Les dix neuf (19) EDP sont les suivants :

- 1- Pays Agonli ;
- 2- 2KP ;
- 3- Conseil Intercommunal d'Eco Développement des lagunes côtières (CIED) : territoire singulier ;
- 4- Communauté de la Basse Vallée de l'Ouémé (CBVO) ;
- 5- Communauté Forestière du Moyen Ouémé (CoForMO) : territoire singulier ;
- 6- Communauté d'Intérêt de la Vallée du Niger (CIVN) ;
- 7- Communauté des Communes du Plateau (CCP) ;
- 8- Communauté des Communes du Couffo Nord (3CN) ;
- 9- Conseil Intercommunal d'Eco Développement du Lac Nokoué (CIED) ;
- 10-Territoire de Développement de l'Ouémé Supérieur (TDOS) ;
- 11-Territoire de Développement OLY (TDOLY) ;
- 12-Territoire de Développement Ouénou-Bénou (TDOB) ;
- 13-Territoire de la Pendjari ;
- 14-Territoire des Pays des Montagnes (T-PM) ;
- 15-Territoire des Lacs du Mono ;
- 16-Territoire du Pays des 41 Collines ;
- 17-Territoire du Pays de Tradition et de Culture (T-PTC) ;

18-Territoire du Littoral (Comité de coordination du projet : élaboration de la stratégie de développement urbain de l'agglomération de Cotonou) ;

19-Territoire des Trois Rivières.

Ainsi se présente aujourd'hui, la carte de la coopération intercommunale au Bénin.

Après cet état des lieux de l'intercommunalité, il nous faut à présent procéder à la restitution de nos observations de stage.

Paragraphe 2 : Inventaire des observations de stage

Dans ce paragraphe, il sera procédé à la restitution des observations de stage liées au fonctionnement des différentes structures de la DGDGL à la suite de laquelle, nous ferons part de la conclusion tirée de l'état de l'intercommunalité au Bénin.

A- Inventaire des observations liées à la promotion de l'intercommunalité

Dans le cadre de la promotion de l'intercommunalité, le gouvernement à travers la PONADEC s'engage entre autres, à apporter son appui au développement économique local, au niveau des intercommunalités qui seront promues autour d'intercommunalités "de projet" ou "de gestion de services". C'est dans le souci de contribuer à la réalisation de ce plan d'action prioritaire de la PONADEC, que la DGDGL est chargée de promouvoir la création des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'accompagner et de suivre la mise en œuvre des actions d'intercommunalité.

Cependant, il ressort de nos observations de stage à la DCDI que, la DGDGL n'assure pas encore pleinement cette mission qui lui a été confiée par le décret portant attributions, organisation, et fonctionnement du MDGLAAT.

En effet, il faut noter d'abord que le décret d'application de la loi 2009 sur l'intercommunalité et le statut type des EPCI, n'ont été adoptés qu'en mars 2012, soit plus de deux ans après l'adoption de ladite loi, ensuite le processus de leur vulgarisation qui, difficilement a commencé en juillet 2012 et qui était prévu pour s'achever le 31 août 2013 selon le Plan de Travail Annuel (PTA) 2013 de la

DGDGL peine à aller à son terme faute de moyens financiers. Les départements de l'Atacora-Donga, de l'Alibori et des Collines n'étaient pas, jusqu'au 26 avril 2014, date à laquelle a pris fin notre stage, couverts par cette vulgarisation alors que conformément à l'article 102 du décret 2012-308 portant règles de création, d'organisation et de gestion des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), *les regroupements de communes existants et dont tout ou partie de l'objet correspond à l'intercommunalité telle que définie à l'article 1^{er} ci-dessus, devraient se mettre en conformité avec les dispositions du présent décret au plus tard le 31 décembre 2013.*

De même, conformément à l'article 19 du même décret, l'instruction du dossier de création de l'EPCI et son introduction en Conseil des Ministres, incombent au Ministre chargé de la décentralisation. A cet effet, il a été créé au sein de la DGDGL un comité technique chargé d'étudier les dossiers de création d'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Ce comité technique est composé comme suit :

- **Président**: le Directeur de cabinet du Ministre ;
- **Premier vice-président** : le Directeur Général de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale;
- **Deuxième vice-président** : le Directeur de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité ;
- **Rapporteur** : le chef du Service de la Promotion de l'Intercommunalité ;
- **Membres** :
 - un représentant du Ministère de l'Economie et des Finances (Directeur Général du Budget) ;
 - un représentant de l'Association Nationale des Communes du Bénin ;
 - le Directeur Général de l'Administration d'Etat ;
 - le Conseiller Technique à la Décentralisation ;
 - le Délégué à l'Aménagement du Territoire ;
 - le Directeur de la Gouvernance Locale ;

- le Directeur des Collectivités Locales et
- le Chef du Service de la Promotion de la coopération Décentralisée.

Mais malheureusement, ce comité technique, déjà très lourd, n'a jamais été fonctionnel faute de moyens financiers. Suite au défaut de fonctionnement de ce comité technique, l'étude des dossiers de création des EPCI se fait alors par le cadre qui anime le service chargé de la promotion de l'intercommunalité.

Par rapport aux structures intercommunales existantes, nous avons noté au cours de nos recherches que jusqu'en 2010, sur les 23 associations intercommunales étudiées¹: dix (10) sont jugées fonctionnelles, sept (07) sont jugées faiblement fonctionnelles et sept (06) sont jugées non fonctionnelles. Sur les 23 associations: neuf (09) présentent des résultats visibles (ACAD, APIDA, GIC, GI-Mono, 2KP, CIFA, Agglomération de Cotonou, CIED – lagune côtière, CIVN), les quatorze (14) autres n'ont pas de résultats visibles.

Les principaux facteurs expliquant la fonctionnalité et l'existence ou l'absence de résultats visibles sont :

- l'existence d'un siège physique visible et identifiable ;
- l'existence d'un secrétariat permanent distinct du Bureau exécutif de l'Association et constitué de techniciens et d'administratifs salariés ;
- l'existence d'un plan stratégique décliné en plan d'action ou de travail ;
- la présence de partenaires techniques et financiers engagés auprès de l'association, qu'ils soient nationaux ou étrangers ;
- la présence de projets ;
- le dynamisme et engagement des élus ;
- l'absence de conflits entre élus et entre communes membres ;
- la contribution financière, notamment des cotisations des communes membres et libération de leur part dans le budget d'investissement prévu dans les plans stratégique, les plans d'actions et les plans de travail annuels.

¹ « La stratégie nationale de mise en conformité des structures intercommunales actuelles avec les dispositions de la loi sur l'intercommunalité », étude commanditée par la DGDGL en 2010

De même, seulement onze (11) des 23 regroupements de communes ont un objectif ou une attribution correspondant à l'objet de l'intercommunalité tel que défini par la loi 2009-17 du 13 août 2009 portant modalité de l'intercommunalité en République du Bénin, du moins selon le rapport de l'étude commanditée par la DGDGL en 2010 sur la stratégie de mise en conformité.

Sur les 23 regroupements communaux étudiés, vingt (20) sont des associations de type loi 1901 disposant de statuts et de règlement intérieur; un (1) dispose d'une convention entre les communes membres (2KP) ; un (1) est un centre technique créé dans le cadre d'un projet de développement ; un (1) est un regroupement de fait sans l'existence de textes formels consacrant la création d'une association de communes (agglomération de Cotonou).

De tout ce qui précède, il apparaît clairement, qu'aucun de ces regroupements communaux n'est en conformité avec le cadre légal tracé par la loi 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin rendue exécutoire par la Cour Constitutionnelle et qui fait obligation à tout regroupement de communes existant sous forme d'intercommunalité ou de coopération intercommunale, de créer un EPCI.

L'établissement public de coopération intercommunale est un organisme d'intercommunalité doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, exerçant à la place et pour le compte des communes membres, qui les lui transfèrent, certaines de leurs compétences propres ou de leurs compétences partagées (*Article 2 du Décret 2012-308 du 28 Août 2012 portant règle de création d'organisation et de gestion des Etablissements Publics de Coopération Intercommunalité*). C'est la seule forme légale sous laquelle doivent se présenter les regroupements de communes à qui sont attribuées des dénominations intercommunales.

Au regard des textes législatifs (loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, loi n° 98_007 du 15 janvier 1999 et loi n°2009_17 du 13 août 2009 relative à l'intercommunalité), le Bénin ne comptait jusqu'à une période récente aucun

EPCI. C'est seulement dans le mois juin 2014, que le décret créant le premier EPCI au Bénin à été adopté.

Ainsi, dans le but de promouvoir une intercommunalité de développement et de garantir le respect des dispositions de la loi n°2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin, **l'article 102** du décret n°2012-308 du 28 août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des établissements publics de coopération intercommunale dispose que « *les regroupements de communes existants et dont tout ou partie de l'objet correspond à l'intercommunalité telle que définie à l'article 1^{er} ci-dessus se mettent en conformité avec les dispositions du présent décret au plus tard le 31 décembre 2013. Passé ce délai, à défaut d'avoir au moins introduit auprès de l'autorité de tutelle territorialement compétente le dossier prévu à l'article 17 ci-dessus, ils se verront interdire par arrêté préfectoral l'exercice de leurs activités relevant des dispositions du présent décret.* »

Mais force est de constater qu'au terme de l'échéance prévu par le décret suscitée, aucun EPCI n'a été créé et c'est seulement deux (02) sur les 23 regroupements communaux existants qui se sont officiellement engagés dans un processus de mise en conformité en vue d'une régularisation de leur situation statutaire. Il s'agit des 2kP et de la Communauté Forestière du Moyen Ouémé (CoForMO). Le processus de leur transformation en EPCI est presque à terme, étant donné que les dossiers de leur mutation en EPCI sont introduits en Conseil des Ministres pour approbation depuis septembre 2013. En plus de ces regroupements, il y a aussi les dossiers de l'Union des Communes du Zou (UCoZ), du CIED-lagune côtière et des communes de la Donga dénommé « ANFANI » qui ont été introduit au MDGLAAT, seulement en mars 2014 et qui ont été étudiés et renvoyés vers les communes pour des problèmes de fond et de forme.

Or à terme, les regroupements de communes existants dont tout ou partie de l'objet correspond à l'intercommunalité telle que définie par les textes en vigueur se verront interdire l'exercice de leurs activités relevant des compétences des communes. On note alors une absence d'initiatives au niveau de la plupart des

regroupements communaux qui ne font pratiquement aucune démarche en vue de leur mise en conformité avec la loi 2009-17 malgré que le délai prévu par le décret soit arrivé à son terme.

Cette situation qui s'explique, en grande partie par la non mise à disposition des acteurs à temps des textes législatifs et réglementaires régissant l'intercommunalité et à la non sensibilisation de ces derniers sur les enjeux de l'intercommunalité, est surtout due à l'insuffisance des ressources humaines et à la faiblesse des moyens financiers alloués chaque année par la DGDGL à la promotion de l'intercommunalité.

De ce qui précède, il se pose le **problème du faible intérêt accordé à la promotion des dynamiques intercommunales par la DGDGL.**

Il convient également de noter qu'il n'existe actuellement au sein de la DGDGL, structure chargée de promouvoir l'intercommunalité, aucune politique d'accompagnement des communes dans l'identification des potentialités communes pouvant faire l'objet de coopération intercommunale. Nonobstant le désir de s'informer et de disposer d'une base de données fiable sur les regroupements de communes, la DCDI descend rarement sur le terrain, faute de moyens humains et financiers.

De ce développement, il ressort le problème de **l'inexistence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI.**

L'introduction des EPCI étant une innovation institutionnelle dans le paysage de la décentralisation et du développement local au Bénin, il ressort de nos observations de stage que les communes et les regroupements communaux actuels ne disposent pas encore des compétences nécessaires pour répondre aux exigences techniques liées à la création d'un EPCI. Ils ne disposent pas également de ressources financières suffisantes pour recourir aux services techniques d'un prestataire privé à ce sujet. Ainsi leur seul recours est celui des services de l'Etat central.

Conformément à l'article 18 du décret n°2012-308 du 28 août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des établissements publics de

coopération intercommunale, la pré instruction du dossier de création de l'EPCI incombe à l'autorité de tutelle de l'EPCI (le Préfet) qui doit transmettre le dossier revêtu de son avis motivé au Ministre chargé de la décentralisation au plus tard quinze jours après l'avoir reçu. Cependant, il convient de noter que malgré cette nouvelle attribution conférée à l'autorité de tutelle, le guide de contrôle de légalité jusqu'au 28 mai 2014, n'était pas actualisé afin de pouvoir intégrer la procédure de contrôle relative à l'intercommunalité. De même, aucune formation n'est organisée à l'endroit des agents chargés du contrôle de légalité au niveau des préfectures afin de renforcer leurs capacités pour une bonne pré instruction des dossiers de création d'EPCI. Ce qui fait que, les dossiers de création d'EPCI, qui ont fait l'objet d'étude jusqu'ici par la DCDI, sont pour la grande majorité, retournés aux communes, pour irrégularités de forme et de fond par le MDGLAAT.

De ce développement, il ressort la problématique **de la faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité.**

Synthèse de l'inventaire des éléments de l'état des lieux

- **Inventaires des atouts (Forces)**
 - Existence de matériels informatiques et bureautiques ;
 - Appui des partenaires techniques et financiers à la DGDGL ;
 - Elaboration de la Charte de la gouvernance locale ;
 - Tenues régulières de séances hebdomadaires de planification des tâches ;
 - Dynamisme du personnel ;
 - Suivi de l'évolution des relations de coopération décentralisée par le Secrétariat Permanent de la CNCD ;
 - Appui de la DCDI aux délégations locales dans le cadre de l'organisation des voyages d'échanges,
 - Création d'un comité technique de pilotage des dossiers d'EPCI ;
 - Appui des PTF.

- **Inventaires des problèmes (Faiblesses)**

- Cadre de travail inapproprié aux exigences des structures administratives ;
- Inexistence de connexion internet ;
- Inexistence de groupe électrogène de relais;
- Insuffisance du personnel de la DGDGL ;
- Insuffisance et vieillissement du personnel qualifié ;
- Baisse constante du budget de la DGDGL ;
- Faible maîtrise par plusieurs communes de l'élaboration des projets de coopération décentralisée ;
- Indisponibilité d'une liste exhaustive et détaillée des relations de coopération décentralisée au Bénin ;
- Développement de relations de coopération décentralisée improductives et inactives;
- Inexistence de ressources financières consacrées au fonctionnement de la CNCD;
- faible intérêt accordé à la promotion des dynamiques l'intercommunales par la DGDGL ;
- inexistence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI ;
- Faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité.

B- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et par problématique

Afin de dégager la problématique, objet de notre étude, il nous faut procéder à un regroupement par centre d'intérêt des problèmes identifiés.

Le regroupement des problèmes spécifiques identifiés par centre d'intérêt est consigné dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU n°3 : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et par problématique

Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
La gestion de la logistique	- Cadre de travail peu approprié aux exigences des structures administratives ; -Inexistence de connexion internet et de groupe électrogène de relais;	Mauvaise gestion de la logistique	Problématique de gestion de la logistique à la DGDGL
La gestion des ressources humaines	-Insuffisance du personnel de la DGDGL ; -Vieillesse du personnel qualifié de la DGDGL.	Gestion peu optimale des ressources humaines	Problématique de gestion des ressources humaines
La promotion de l'intercommunalité au Bénin	-Faible intérêt accordé à la promotion des dynamiques intercommunales par la DGDGL; -Inexistence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI ; - Faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité ;	Inexistence de stratégie formelle en matière de promotion de l'intercommunalité au Bénin	Problématique de la promotion de l'intercommunalité au Bénin
La coopération décentralisée au Bénin	-Faible maîtrise par plusieurs communes de l'élaboration des projets de coopération décentralisée ; - Indisponibilité d'une liste exhaustive et détaillée des relations de coopération décentralisée au Bénin ; - Développement de relations de coopération décentralisée improductives et inactives; - Insuffisances des ressources financières consacrées au fonctionnement de la CNCD	Faible appui et suivi des relations de coopération décentralisée	Problématique de l'appui et du suivi des relations de coopération décentralisée

Source: résultats de l'état des lieux

Les résultats de nos observations de stage nous permettent de cibler la problématique de l'étude.

Section 2 : Description du problème

Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'étude

A- Ciblage de la problématique

Il s'agit pour nous dans ce paragraphe, de partir du regroupement des problèmes issus de l'inventaire par centre d'intérêt pour choisir la problématique de l'étude.

1- Choix de la problématique

Toutes les faiblesses initialement énumérées, représentent des problèmes spécifiques regroupés en quatre problématiques à savoir :

- la Problématique de gestion de la logistique à la DGDGL ;
- la problématique de gestion des ressources humaines ;
- la problématique de la promotion de l'intercommunalité au Bénin;
- la problématique de l'appui et du suivi des relations de coopération décentralisée.

La résolution de ces différentes problématiques permettrait à coût sûr d'améliorer sensiblement les efforts de la DGDGL pour accomplir efficacement sa mission fondamentale qu'est la promotion de la démocratie et du développement à la base.

Il faut noter que face à l'insuffisance des ressources, la mutualisation des moyens à travers l'intercommunalité est une possibilité qui s'offre aux communes dans leur effort permanent de promotion du développement local. La promotion de l'intercommunalité étant l'une des attributions fondamentales de la DGDGL, structure d'accueil de notre stage, nous avons choisi de mener nos recherches sur « **la promotion de l'intercommunalité au Bénin : Etat des lieux et perspectives** ». Ce choix se justifie par plusieurs raisons.

2/ Justification du sujet et spécification de la problématique

a- justification du sujet

Avec l'organisation des élections communales et municipales, et l'installation des conseils communaux et municipaux de 2003, le Bénin a posé l'un des principaux actes subséquents aux recommandations issues non seulement des états généraux de la Réforme de l'Administration territoriale (RAT) de janvier 1993 mais aussi, de l'historique conférence des forces vives de la nation de février 1990.

Au cours de ces importantes assises fondatrices de la République en cours, il a été en effet fortement recommandé la réforme de l'Etat et la modernisation de l'administration publique. A cet effet, la décentralisation a été adoptée comme nouveau système de gestion de l'administration territoriale.

Cette option visait non seulement, à rapprocher davantage les citoyens de l'action publique, à leur fournir des services sociaux de base de qualité à moindre coût et répondant à leurs besoins réels, mais aussi, à permettre le renforcement du système de démocratisation par la base.

Malheureusement, il est, de plus en plus convenu que les collectivités territoriales dans leur forme actuelle, manquent de ressources nécessaires susceptibles de leur permettre de faire face au nouveau défi du développement local, surtout avec la complexité de la mise en œuvre de certaines compétences à elles transférées par l'Etat. C'est pourquoi d'ailleurs la loi n° 97-°29 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin, a fort heureusement prévu en ses articles 176 et 177 la coopération intercommunale.

En effet, aux termes des dispositions de l'article 176 : « Plusieurs communes peuvent décider de s'associer en vue de la réalisation et de la gestion d'équipements et de la création de services d'intérêts et d'utilité intercommunaux».

Sur la base de ces dispositions de la loi n° 97-°29 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin, les communes du Bénin,

nonobstant l'absence de textes spécifiques sur l'intercommunalité, ont senti la nécessité de se mettre ensemble. Ainsi, dès l'installation des premiers conseils communaux en 2004, nous avons assisté à la création de plusieurs regroupements communaux.

Il a fallu attendre l'année 2009, pour que la loi n°2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin, en tant que loi spécifique, apporte plus de clarification et de précision à ce nouveau mode d'organisation des territoires que constitue l'intercommunalité. Cette loi a été complétée en mars 2012 par les normes réglementaires devant permettre sa mise en application.²

Conscient de l'importance de cette forme de coopération dans le développement local, le gouvernement du Bénin, à travers la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC), s'est engagé, entre autres, à apporter son appui au développement économique local au niveau des intercommunalités qui seront promues autour "d'intercommunalités de projet" ou "de gestion de services".³

La promotion de ce mode de gestion des affaires publiques locales est encadrée par des dispositions légales et réglementaires qui ont prévu l'accompagnement et la coordination des actions menées par les communes en la matière. C'est pourquoi, il a été créé au sein du MDGLAAT la DGDGL qui a, entre autres missions :

- la promotion de l'intercommunalité et la coopération décentralisée ;
- l'accompagnement et le suivi de la mise en œuvre des actions de coopération décentralisée et d'intercommunalité, etc.

Mais, il faut noter que, malgré ces missions assignées à la DGDGL, la promotion de l'intercommunalité au Bénin peine à devenir une réalité. En effet,

² Décret n°2012-308 du 28 Août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des établissements publics de coopération intercommunale.

³ Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, PONADEC (Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration), document synthèse, version provisoire, mai 2010.

on note un faible intérêt accordé à la promotion des dynamiques intercommunales par la DGDGL, l'inexistence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI, et une faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité.

Face à cette situation et vu l'importance capitale de l'intercommunalité dans la promotion du développement local, nous avons choisi de mettre en évidence les stratégies d'une véritable promotion de l'intercommunalité au Bénin par la DGDGL en fondant notre réflexion sur les conditions nécessaires à mettre en place en vue d'une véritable promotion de l'intercommunale au Bénin à travers le thème « ***la promotion de l'intercommunalité au Bénin : Etat des lieux et perspectives*** ».

Mais cette promotion peut-elle vraiment être une réalité :

- 1- Si la structure technique d'accompagnement et d'encadrement des communes en matière d'intercommunalité à savoir la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) ne développe pas des stratégies de promotion de l'intercommunale ?
- 2- Si la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) ne dispose pas de ressources suffisantes et de qualité pour appuyer la promotion du développement local intégré ?
- 3- Si les autorités du MDGLAAT, ne prennent pas les dispositions idoines en vue d'accompagner les acteurs locaux ou communaux dans les mutations nécessitées par la loi 2009-17 du 13 août 2009 ?

Ce sont autant de questionnements qui ont suscité notre réflexion et qui méritent d'être élucidés, d'où la problématique de l'étude que nous avons choisi de mener.

La problématique de l'étude étant choisie et justifiée, il a été procédé à sa spécification comme ci-après.

b- Spécification de la problématique

L'intercommunalité est une réforme consistant non seulement à arrêter la dispersion des énergies des collectivités territoriales, mais aussi et surtout à mutualiser les moyens pour mettre fin à l'émiettement des moyens des communes en opérant des choix de développement plus judicieux et pertinents.

Malgré cet important rôle de l'intercommunalité dans le développement local, son effectivité pose encore problème au Bénin. Il est donc question pour nous à travers nos réflexions, de mettre en évidence les conditions nécessaires à la promotion de l'intercommunalité au Bénin.

En effet, à travers la PONADEC, le gouvernement s'engage entre autres à apporter son appui au développement économique local, au niveau des intercommunalités qui seront promues autour "d'intercommunalités de projet" ou "de gestion de services".

Il apparaît clairement que l'intercommunalité est un outil important de développement local et par conséquent, un intérêt particulier doit lui être accordé par l'Etat, qui doit mettre en place les moyens humains et financiers nécessaires à sa promotion. Or il ressort de nos observations de stage, qu'un tel intérêt est loin d'être accordé à la coopération intercommunale.

Cette situation, traduit le manque d'intérêt de la DGDGL (structure étatique) pour la promotion de l'intercommunalité. Ce qui nous conduit à aborder premièrement le problème du faible intérêt accordé à la promotion des dynamiques intercommunales par la DGDGL (**centre d'intérêt relatif au problème spécifique N°1**).

De même, la création des EPCI répond à un certain nombre d'exigences techniques particulières telles que l'identification, la formulation et l'analyse de problèmes communs de développement dont la résolution passe nécessairement par la mutualisation par les communes de certains de leurs moyens. Mais, la question qui se pose est de savoir si, les communes et les regroupements communaux actuels, disposent de compétences nécessaires pour répondre

efficacement à ces exigences techniques. La réponse à cette question réside dans l'appui et l'accompagnement de l'Etat, qui s'avèrent indispensables pour une véritable impulsion de l'intercommunalité au Bénin.

Conscient de l'importance de l'appui de l'Etat à la création des EPCI, le gouvernement a prévu à travers la PONADEC dans son troisième volet (R11), que « l'Etat soutiendra les communes qui se lanceront dans des dynamiques intercommunales en mettant en place des outils facilitant leur mission ».

Mais, malheureusement, il ressort de nos constats de stage, que cet appui est loin de combler les attentes. Cet état de chose est en grande partie dû à l'inexistence d'une stratégie efficace d'appui à la création des EPCI au sein de la DGDGL. C'est la raison pour laquelle nous mettrons en deuxième lieu, l'accent sur l'inexistence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI (**centre d'intérêt relatif au problème spécifique N°2**).

Par ailleurs, il apparaît clairement que, plusieurs acteurs interviennent dans le processus de création et d'animation des associations intercommunales au Bénin. Au nombre de ces acteurs figurent principalement : les élus, les services techniques sectoriels déconcentrés, local et la tutelle (Préfecture, Ministère en charge de la décentralisation et Gouvernement). L'introduction des EPCI étant une innovation institutionnelle dans le paysage de la décentralisation au Bénin, le renforcement des capacités des acteurs de la tutelle (au niveau préfectoral) engagés dans l'appui des communes en matière d'intercommunalité est indispensable aux fins de faciliter l'identification des opportunités de coopération intercommunale, la création et le fonctionnement d'EPCI viables, la mise en œuvre, le suivi et un contrôle efficace du processus de ladite coopération au Bénin. Ce qui n'est pas aujourd'hui le cas. Cette situation nous permet alors d'aborder, en dernier lieu, la question de la rupture de lien fonctionnel entre la DGDGL et les préfectures en matière de promotion de l'intercommunalité (**centre d'intérêt relatif au problème spécifique N°3**).

Au regard de ces orientations, nous mettrons principalement en évidence, dans ce travail, les stratégies nécessaires à une véritable promotion de l'intercommunalité au Bénin.

Nos réflexions à travers le thème « **la promotion de l'intercommunalité au Bénin : Etat des lieux et perspectives** » visent à résoudre le problème du manque de stratégie formelle en matière de promotion de l'intercommunalité au Bénin. La complexité de ce problème général est témoignée par la multitude et l'interaction des problèmes identifiés à travers les observations de stage et lors des entretiens avec les différents acteurs.

Ainsi, les problèmes spécifiques suivants sont tous liés à **la faible promotion de l'intercommunalité au Bénin**. Il s'agit de :

- ✓ **Problème spécifique n°1** : faible intérêt accordé à la promotion des dynamiques intercommunales par la DGDGL ;
- ✓ **Problème spécifique n°2** : inexistence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI ;
- ✓ **Problème spécifique n°3** : faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité.

B/ Objectifs et hypothèses de recherche

En considération de ces problèmes, nous retenons les objectifs suivants afin de déterminer les stratégies cohérentes de promotion de l'intercommunalité au Bénin :

1- Objectifs de l'étude

a- **Objectif général** : rechercher les conditions nécessaires en vue d'une promotion efficace de l'intercommunalité au Bénin.

L'atteinte de cet objectif général résultera de celle des objectifs spécifiques:

b- Objectifs spécifiques

Formulés en fonction des problèmes spécifiques retenus, ils sont au nombre de trois (03).

✓ **Objectif spécifique lié au problème spécifique N°1 :**

Analyser les facteurs explicatifs du faible intérêt accordé à la promotion de l'intercommunalité à la DGDGL ;

✓ **Objectif spécifique lié au problème spécifique N°2 :**

Identifier les déterminants de l'inexistence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI;

✓ **Objectif spécifique lié au problème spécifique N°3 :**

Analyser les facteurs qui justifient la faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité.

2- Hypothèses de recherche.

a- Hypothèse générale :

Les difficultés rencontrées dans le cadre de la concrétisation au Bénin de l'intercommunalité au sens de la loi 2009-17 du 13 août 2009, s'expliquent par l'absence de définition des conditions nécessaires à la promotion de celle-ci.

b- Hypothèses spécifiques :

✓ **Hypothèse liée au problème spécifique N°1**

La faiblesse des moyens financiers, matériels et humains mis à la disposition de la DCDI, justifierait le faible intérêt accordé à la promotion des dynamiques intercommunales par la DGDGL.

✓ **Hypothèse liée au problème spécifique N°2**

L'inexistence au sein de la DGDGL d'une stratégie efficace d'appui à la création des EPCI, expliquerait l'absence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI.

✓ **Hypothèse liée au problème spécifique N°3**

La rupture de lien fonctionnel entre la DGDGL et les préfetures en matière d'appui aux communes justifierait la faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité.

Paragraphe 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche

A- Revue de littérature

La revue de littérature a été nécessaire en vue de l'acquisition de données générales et de la maîtrise de certains concepts liés à notre thème. Il s'agit de prendre en compte les connaissances déjà développées dans les ouvrages édités, les productions (mémoires, actes de séminaires et colloques, articles de presses et revues) traitant des questions de l'intercommunalité en général et de sa promotion en particulier.

En matière de réflexions antérieures, les travaux de certains auteurs ont retenu notre attention. Pour ce faire, les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques sont exposés de même que ceux liés à l'intercommunalité.

I- Exposé des contributions antérieures sur l'intercommunalité

L'intercommunalité ou la coopération intercommunale est une dynamique de développement initiée et conduite à l'échelle de plusieurs collectivités. Elle se fonde sur une vision partagée par les autorités communales et les populations qui veulent s'unir et conjuguer leurs efforts aux fins de surmonter des problèmes de développement commun. L'intercommunalité est donc une volonté commune, exprimée librement par les autorités de plusieurs collectivités, afin de mobiliser ensemble les ressources nécessaires pour la satisfaction des problèmes communs rencontrés ou pour la valorisation de potentialités communes, sans que l'une ou l'autre commune perde son identité. Il peut s'agir d'assurer certaines prestations ou d'élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme etc. (MAMA, 2008, pp.53-54)⁴.

En France, l'intercommunalité est apparue depuis plus d'un siècle avec la loi du 22 mars 1890 (123 ans environ). Elle apparaît comme un remède à ce qui

⁴MAMA A. (2008) : «*Contribution au renforcement des capacités techniques et organisationnelles de la communauté des communes du Plateau*» ENAM Abomey-Calavi

a été qualifié « d'émission communal », diverses formes de regroupements de communes ont été proposées dès la fin du XIX siècle.

La loi n°99-586 du 12 juillet 1999, relative à la simplification et au renforcement de coopération intercommunale en France, a engagé la rationalisation des périmètres intercommunaux. La suppression de certaines formules historiques et la création de la communauté d'agglomération ont contribué à clarifier le paysage intercommunal contemporain. Ce paysage est composé de structures intercommunales de gestion, de structures intercommunales de projets et de formules juridiques souples dont la nature juridique les distingue de l'EPCI.

N'obéissant à aucune qualification juridique, le concept d'«intercommunalité de gestion» réunit les formules historiques de coopération intercommunale : le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) et le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM).

Selon Xavier DESJARDINS (septembre 2006), « *les motifs avancés par le législateur français au titre III consacré à la coopération intercommunale de la Loi sur l'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992 sont surtout la recherche de solutions à la crise de la ville et le développement local. (...) Mais les partisans de la liberté locale voient dans toute incitation de l'Etat à la coopération intercommunale une atteinte au libre arbitre des élus locaux sur les formes de coopération qu'ils entendent pratiquer* ».

Au Bénin par contre, l'apparition de l'intercommunalité est récente. Elle est intervenue avec l'avènement de la décentralisation et trouve son fondement juridique dans les dispositions de la loi n°97-29 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin en ses articles 176 et 177 qui prescrivent respectivement : « *Plusieurs communes peuvent décider de s'associer en vue de la réalisation et de la gestion d'équipements et de la création de services d'intérêt et d'utilité intercommunaux. Dans ce cas, une convention détermine les droits et obligations de chacune des parties* » et « *Les organismes créés conformément à l'article 176 ci-dessus peuvent être dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La création, l'organisation et*

le fonctionnement de ces organismes intercommunaux sont approuvés par décret pris en conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé de l'administration territoriale».

En rappelant dans ses grandes lignes les dispositions de la loi n°97-29 du 15 janvier 1999, notamment en ses articles 176 et 177, la loi n° 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin a défini *l'intercommunalité ou la coopération intercommunale comme une forme de coopération entre les communes limitrophes ou proches, fondée sur la volonté de coopérer entre elles, notamment d'élaborer des projets de développement* (article 4).

Cette première définition est précisée dans la suite de l'article 4 et dans l'article 5 qui ramènent le champ de l'intercommunalité à celui d'un *Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)* avec comme conséquence, la dotation de cet organisme, non plus de façon facultative comme cela était possible avec la loi n°97-29, mais de droit, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. (cf. article 2 de la loi 2009-17). Aux termes de cette loi, l'EPCI est un *organisme ayant pour objet l'élaboration et l'exécution de projets communs de développement et la gestion en commun des équipements et des services d'intérêt et d'utilité intercommunaux au sein des périmètres contigus de solidarité* (cf. article 4).

Cette même loi distingue trois catégories d'EPCI: la **communauté de communes, la communauté urbaine, la communauté d'agglomération.**

Pour atteindre les objectifs expressément fixés par le législateur aux structures intercommunales, à savoir la réalisation et la gestion d'équipements d'une part, la création de services d'intérêt et d'utilité communaux, d'autre part (cf. article 3 de la loi 2009-17), les communes membres d'un EPCI doivent lui transférer les compétences nécessaires à l'atteinte des objectifs spécifiquement assignés à l'EPCI ainsi créé. Les compétences transférables par les communes membres d'un EPCI peuvent relever de leurs compétences propres et / ou de leurs compétences partagées (cf. article 10 de la loi n°2009-17). Quant aux compétences

déléguées, elles sont exclues par le législateur du domaine des compétences transférables.

Aux termes des dispositions de l'article 12 de la loi 2009-17 du 13 août 2009, les organes de gestion des EPCI sont du même type et cela, quelle que soit leur envergure territoriale ou la catégorie dans laquelle ils se classent. Il s'agit notamment :

- **d'un organe délibérant, le conseil de communauté**, composé de représentants des conseils communaux membres élus en leur sein, ils prennent le nom de conseillers communautaires ;

- **d'un organe exécutif qui est le président** élu au sein du conseil de communauté par ses pairs.

L'EPCI dispose d'un bureau, composé du président et de trois vice-présidents au maximum.

L'intercommunalité est alors un outil de fédération des territoires communaux et d'organisations du territoire. En conséquence, les communes devraient saisir les opportunités de l'intercommunalité pour se structurer en de véritables espaces de développement communautaire. Ce faisant, ces unités deviendraient des instruments de développement à la base. Dans ce sillage, la DAT s'active autour de la question territoriale pour construire des ensembles régionaux cohérents qui puissent permettre de créer à la base une véritable synergie politique, culturelle et économique. Sur cette base et celle des travaux du LARES (annexe 3, figure N°2 p.79), elle a défini « les aires socioculturelles où les possibilités d'un développement endogène sont encore grandes » p 62. Car comme l'estimait **COULBOIS P. et JUNG⁵**, c'est en s'appuyant sur des formes traditionnelles ou volontaires de régionalisation que les pays développés ont le mieux réussi leur politique de développement à la base.

⁵COULBOIS P. & JUNG, *Aménagement du territoire ; une méthode, les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse. La documentation française, 1994*

Pour F. RANGEON, l'intercommunalité se situe « *au carrefour des politiques d'aménagement du territoire et de développement local, et des politiques contractuelles et partenariales issues de la décentralisation (...)* »⁶, G. GILBERT⁷ quant à lui, en accordant la priorité aux objectifs de développement estime que « *si relation il y a entre intercommunalité et développement local, il s'agit d'abord d'intercommunalité de projet* » et donc d'élaboration de projet de développement communautaire.

Pour **Sarra EL IDRISSEI Nadir MOUFAKKIR Nadir**⁸, inscrite dans un contexte de consolidation du processus de décentralisation administrative et territoriale, l'intercommunalité constitue un cadre d'action impliquant les principaux acteurs : l'Etat, les élus locaux et la population concernée. C'est un cadre d'intervention qui répond à une triple préoccupation :

- le développement économique et social
- l'équilibre spatial et la solidarité territoriale
- le renforcement des moyens et la mutualisation des ressources.

Autrement dit, l'intercommunalité est un cadre de promotion de développement économique et d'amélioration des conditions de base et d'existence de la population dont l'objectif est de rattraper les retards enregistrés en matière des équipements collectifs publics, de créer les conditions de développement économique et combler les insuffisances dans le domaine des prestations sociales.

A cet effet, l'intercommunalité constitue un cadre institutionnel permettant de réaliser :

- les équipements collectifs publics nécessaires à l'activité économique, il s'agit en l'occurrence, des infrastructures et des équipements publics de proximité ;
- les services publics de réseaux : l'assainissement, les transports en commun, l'alimentation et l'accès à l'eau potable, l'électricité, l'entretien de voirie ;

⁶In *Présentation : l'intercommunalité en question*, p.1

⁷In *l'intercommunalité, enjeu du développement local*, p. 197

⁸Sarra EL IDRISSEI Nadir MOUFAKKIR Nadir, « *l'audit interne dans les collectivités territoriales, cas de la commune urbaine de Ribat el Kheir* », Université Sidi Mohammed ben Abdellah Maroc - Licence fondamentale en économie et gestion 2011

- les infrastructures environnementales comme les décharges contrôlées, les stations de traitement des eaux usées, la collecte et le traitement des déchets ménagers ;
- les autres équipements nécessaires comme les abattoirs, les marchés de gros, les gares routières, les parcs de stationnement ;
- de fournir les prestations sociales et les services nouveaux aux habitants des communes concernées.

Il s'agit de contribuer à la satisfaction des demandes sociales exprimées à une échelle plus étendue que l'échelle communale et par conséquent à l'amélioration du niveau de vie des populations du territoire concerné. Cela nécessite de :

- favoriser le déploiement des activités créatrices d'emploi ;
- réduire la pauvreté et la misère des populations ;
- prendre en charge des projets ayant, de par leur nature transversale, l'envergure de leurs prestations ou de leur importance pour la population locale, un impact intercommunal évident.¹⁴

D'une manière générale, estime **Sarra EL IDRISSE Nadir MOUFAKKIR Nadi**, la mutualisation des moyens et des ressources offerte dans le cadre de l'intercommunalité, devrait constituer « *un horizon fondamental de gestion et de bonne gouvernance pour toute assemblée communale, soucieuse de préserver l'intérêt de sa commune* ».

Cette vision est partagée par **BOISGALLAIS, (A. S., 2006)**⁹ pour qui : « *L'intercommunalité, c'est faire ensemble ce que l'on ne peut faire seul* ». **Isabelle DEXPERT**¹⁰, Maire de Pompejac en France, confirmait cette vision en disant que : « *Sans l'intercommunalité, bon nombre de communes seraient dans l'impossibilité d'offrir à leurs habitants le moindre service et se transformeraient en un bureau de l'état civil* ». **Jean Claude COUJARD**¹¹, habitant de la périphérie de TOULOUSE quant à lui, définissait l'intercommunalité comme « *un outil*

⁹ Cité par Gandekpinzoun, B., 2009, *Contribution à la promotion des Territoires de Développement : cas de la Basse Vallée de l'Ouémé, P41*

¹⁰ Isabelle DEXPERT in www.dph-base.com

¹¹ Jean Claude Coujard in www.dph-base.com

puissant pour rassembler les moyens d'agir sur un territoire pertinent. Moyens non seulement financiers mais aussi humains parce qu'elle (l'intercommunalité) rassemble plusieurs personnes qui réfléchissent ensemble ». Nombreux sont les services de base indispensables à la vie collective que les communes ne peuvent individuellement offrir à leurs populations. Pour **Hervé MICHEL**¹², « *Officiellement, l'Etat encourage la coopération intercommunale pour faciliter et améliorer la gestion communale. En fait, il utilise l'intercommunalité comme un outil préparatoire à la rationalisation de la carte communale.* »

(**AWANLAN, A., 2007**)¹³, dans son mémoire de fin de quatrième année renchérisait en disant: « *Comment alors imaginer que les questions d'hygiène et d'environnement puissent se traiter au niveau d'une commune alors que les nuisances en la matière : les microbes, les mouches et les moustiques, ignorent les limites communales.* »

Pour (**KPATINVO, 2006, p.55**)¹⁴, « *L'intercommunalité permet aux communes associées de mobiliser et de mettre ensemble les moyens dont elles disposent pour faire face efficacement à des objectifs de développement qu'ils se sont définis* », car, la lourde mission des collectivités locales reste la promotion du développement économique local. Cette mission reste difficile, dans la mesure où la majorité des communes ne disposent pas suffisamment de ressources propres et croissantes, ce qui a un impact négatif sur la fourniture des services essentiels de base aux populations. Et à **MOKO, D.I, (2004)**¹⁵ d'ajouter que : « *L'importance des compétences transférées aux communes et l'insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières dont disposent la plupart des communes militent en faveur de la mise en place de structures intercommunales qui permettront à plusieurs communes de réaliser des tâches communales que chacune*

¹² Hervé MICHEL, *l'intercommunalité et Gouvernance Locale, l'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Ed, l'Harmattan, Collection « Logique Politique », 1999.

¹³ AWANLAN, A., 2007, *L'intercommunalité comme stratégie de développement local: cas du partenariat entre Cotonou et Abomey Calavi*, 63P

¹⁴L. KPATINVO «*l'intercommunalité comme outil de lutte contre la pauvreté*» in le Matinal 2006, p.55

¹⁵ MOKO, D.I., 2006, *La décentralisation en 10 points*, PRODECOM INFO, n°002, P2

d'elles réaliserait moins bien. L'on peut citer à titre d'exemple l'assainissement, l'aménagement du territoire, les transports interurbains, etc.»

Selon (**KOBO, P.C., 2003**)¹⁶ tous les équipements et services locaux de base peuvent faire l'objet de gestion intercommunale. En réalité, certaines communes trop pauvres ou trop petites, n'arrivent pas à faire face aux responsabilités qui sont les leurs. Face à certaines de leurs missions (urbanisme, transport, environnement et hygiène, équipements, eau, énergie), elles se voient obligées de sortir de leur ressort territorial, du simple fait que ces missions dépassent les limites d'une seule commune.

Le professeur **François RANGEON** de l'Université Jules Verne de Picardie dans sa présentation : *l'intercommunalité en questions*, page 9-10, en s'intéressant aux enjeux de l'intercommunalité, estime qu'elle vise à la fois une nouvelle répartition du pouvoir et une recomposition des territoires sans remettre directement en cause l'autorité du maire sur le territoire de la commune. Selon lui, l'intercommunalité opère une redistribution des compétences, des moyens et des responsabilités. Elle implique ainsi des enjeux matériels et symboliques qui ne sont pas sans incidence sur les modes d'exercice et de légitimation du pouvoir local. Et tout en fondant leur pouvoir sur la position qu'ils occupent à l'intersection des réseaux qui structurent la communauté locale, il fait apparaître les maires comme des médiateurs capables d'élaborer une perception globale des enjeux en présence. C'est pourquoi ceux-ci tiennent à contrôler le développement de l'intercommunalité, les responsabilités exercées à la tête d'une structure intercommunale jouant un rôle croissant dans le déroulement des carrières politiques locales.

Pour **Damien Christiany**¹⁷, le formidable développement de l'intercommunalité, au cours des quinze dernières années, a redessiné les cadres traditionnels de l'administration territoriale. Les acteurs publics locaux et nationaux

¹⁶ KOBO, P. C., 2003, *Décentralisation et problématique de l'intercommunalité en Afrique*, Cotonou, PDM, 111P

¹⁷ **Damien Christiany**, *Pratique du droit de l'intercommunalité*, éd du Moniteur, Collection Action locale, février 2005.P.3

doivent désormais composer avec près de 2 600 structures intercommunales à fiscalité propre, réunissant plus de 90 % des communes pour 53 millions d'habitants. Au cœur de nouveaux bassins de vie qui obéissent davantage aux attentes des populations, la gestion intercommunale des services publics locaux les plus structurants s'impose aujourd'hui comme une évidence. Tandis que le mandat 1995-2001 a été celui de la fondation de l'intercommunalité, le mandat 2001-2008 a représenté celui de la construction de l'intercommunalité. Face aux nouveaux défis de société qui attendent les territoires, dont la raréfaction des ressources publiques représentera certainement l'un des enjeux majeurs des futures politiques de décentralisation, le mandat 2008-2014 constituera le mandat de la confirmation, voire de la consécration de l'intercommunalité.

Au total, l'intercommunalité repose sur un long processus d'apprentissage par lequel les habitants prennent conscience de leur appartenance à un même territoire, les élus prenant pour leur part l'habitude de travailler ensemble, de monter des projets communs et d'ajuster leurs positions et les structures étatiques apportent un appui considérable pour sa promotion.

Ainsi, malgré son importance dans le processus du développement à la base, sa promotion devrait répondre à des exigences bien précises.

II- Exposé des contributions antérieures sur les problèmes spécifiques

Il s'agit dans cette partie de faire le point des connaissances par rapport à chaque problème spécifique de l'étude.

✦ Un grand intérêt accordé par la DGDGL aux dynamiques intercommunales : gage de sa promotion

L'apport fondamental de l'intercommunalité à la décentralisation communale permet d'en améliorer le fonctionnement. Ce qui a un impact favorable sur le développement local et, par ricochet, sur la qualité des prestations fournies aux usagers. L'intercommunalité accroît les responsabilités des communes en matière de développement économique, social et culturel grâce aux perspectives de mutualisation des ressources et des moyens qu'elle produit. Elle permet, également, aux communes qui s'y engagent de rattraper leur retard en matière

d'infrastructures et d'équipements publics, de répondre aux attentes de leurs habitants et de s'inscrire dans une logique prometteuse de solidarité territoriale. A l'heure où les collectivités territoriales s'affirment comme des acteurs clés du développement régional et local, la coopération entre elles, les liens qu'elles peuvent tisser avec d'autres partenaires impliqués dans la généralisation du développement, revêtent une dimension stratégique.

Pour **Martin Vanier de l'Institut de géographie alpine de Grenoble**, d'espérances, il est précisément beaucoup question à travers l'intercommunalité : plus de solidarité et moins de concurrence entre les territoires, plus de rationalité, d'équité et d'efficience et moins d'éparpillement de la dépense publique dans la gestion locale des services, plus de pertinence à l'égard des territoires vécus qui dessineraient partout des bassins de vie naturellement intercommunaux que l'institution n'aurait plus qu'à prendre en compte... autant de valeurs qu'on postule comme inhérentes à l'intercommunalité, surtout depuis que le processus vertueux des années 1990 l'a conduite d'une forme syndicale jugée routinière et sans perspective (intercommunalité dite de gestion) à une forme communautaire fondée sur le projet (concrètement, sur une intégration fiscale décuplée). Ces valeurs aménagistes et développementistes, la solidarité, la rationalité, l'équité, l'efficience, la pertinence et quelques autres encore ont été portées avec une telle foi, qu'il y a de prime abord un peu d'imprudence à poser encore la question des effets de l'intercommunalité. Bel exemple de prédiction autoréalisatrice, l'intercommunalité sert toutes les valeurs territoriales susnommées, puisque c'est en leur nom qu'elle a été inventée¹⁸

Il est alors nécessaire, voire impératif pour l'état d'accorder un intérêt particulier à ce processus clé du développement local.

L'importance, d'un tel intérêt pour la promotion des dynamiques intercommunales, se traduit au Maroc par le souci du décideur marocain

¹⁸*Dans la veine, rare donc précieuse, de la critique acerbe de la prophétie autoréalisatrice : Bourjol M., 1994. Intercommunalité et Union européenne. Paris, LGDJ, en particulier la troisième partie " Mythes et réalités ".*

d'optimiser la gestion de la chose publique. Ce qui est un gage de bonne gouvernance locale et de confiance dans les institutions nationales et locales¹⁹.

Bien évidemment, pour faire jouer à l'intercommunalité un rôle plus étendu sur le plan local, il est fondamental d'explorer le point de vue des acteurs locaux, directement concernés par la question. Et c'est justement l'objectif poursuivi par l'Etat marocain en organisant en janvier 2012 un séminaire à travers lequel, un débat franc et transparent avait été ouvert avec un groupe d'élus locaux représentatif de la carte communale du pays, dans le but de réfléchir ensemble sur les aspects pratiques et théoriques que l'intercommunalité soulève. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'une promotion des dynamiques intercommunales qui, comme au Bénin, demeure le parent pauvre de la décentralisation.

En effet, à titre purement illustratif, les débats au cours de ce séminaire étaient articulés autour des interrogations suivantes :

- Existe-t-il aujourd'hui chez nos élus communaux une volonté d'intercommunalité ?
- Au cas où elle existe effectivement, quels sont les freins et blocages qui empêchent cette volonté de s'exprimer sur le terrain, comme c'est le cas dans de nombreux pays ?
- Au cas où cette volonté n'existe pas, qu'est-ce qu'il y a lieu de faire pour la susciter ou la promouvoir ; autrement dit, quelles sont véritablement les mesures de réforme à entreprendre pour libérer les initiatives dans le domaine de l'intercommunalité ?
- Quelle est la part de responsabilité des acteurs impliqués dans le processus de décentralisation territoriale – autorités centrales, édiles locaux, autorités déconcentrées et partis politiques, dans l'état actuel de l'intercommunalité ?²⁰

Aussi, importe-t-il qu'un mécanisme de promotion de l'intercommunalité permette aux communes d'en saisir les véritables enjeux. Car, des travaux de

¹⁹ « *L'intercommunalité : un facteur de consolidation de la démocratie locale* », article publié par le Centre d'Etudes Internationales le Vendredi 20 Juillet 2012

²⁰ *Séminaire de co-réflexion sur l'intercommunalité entre le groupe d'experts et les élus locaux, janvier 2012*

recherche de **BONI YARA Amidatou** (2009, p.9), dans son mémoire *“L'intercommunalité comme opportunité de développement des communes en République du Bénin : cas des routes dans les 2KP”*, elle évoque le fait que la loi sur l'intercommunalité ne semble pas être bien connue des principaux acteurs, les élus locaux, qui soutiennent ne pas avoir d'information sur son contenu, il ressort que la promotion de l'intercommunalité souffre d'un manque d'intérêt.

La promotion des dynamiques intercommunales apparaît comme une étape très importante, voire incontournable pour la concrétisation de l'intégration régionale, voire continentale. C'est pourquoi, la Conférence Africaine des Ministres de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL), dont la mission est la promotion de la décentralisation et la gouvernance locale en vue de réaliser le développement local en Afrique et contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations et de la démocratie locale, s'est engagée à travailler à la prise en compte de la gouvernance locale et des acteurs locaux pour l'intégration régionale.

Elle va promouvoir la prise en compte des dynamiques intercommunales, transfrontalières et des acteurs pour mieux valoriser l'intégration africaine par le bas, promouvoir la création des espaces de développement partagés et notamment les marchés frontaliers cogérés et plaider pour une compensation des pertes fiscales causés par l'intégration régionale au niveau des recettes des collectivités locales frontalières²¹.

Au niveau national elle se propose d'accompagner ses différents pays membres et les associations nationales d'élus locaux à mieux réussir la mise en œuvre de la Décentralisation et relever le défi du risque de reproduction du système et la culture de mal gouvernance qui a longtemps eu cours au niveau des gouvernements centraux, et qui malheureusement se poursuit encore dans plusieurs pays africains²².

Dans cette même logique, la 5^{ème} édition du colloque des maires de l'espace UEMOA tenue à Niamey au Niger les 04, 05, 06 octobre 2011 a porté sur le

²¹ Document prospectif de Plan d'Actions Stratégiques à Long Terme de la CADDEL (2011-2026)

²² CADDEL, op. cit

thème : « La problématique de l'intercommunalité dans l'espace UEMOA ». Ce colloque a donc pour but, de comprendre la position de chaque pays en matière d'intercommunalité, de s'enrichir mutuellement, de comprendre et d'analyser les difficultés et de faire des propositions à l'UEMOA.

Au total, il faut reconnaître que la place de l'intercommunalité dans le processus de décentralisation, mérite que l'Etat y accorde un intérêt particulier afin qu'elle puisse réellement jouer le rôle clé qui est le sien dans tout processus de développement local. Mais ceci est-il possible sans un appui permanent de l'Etat à la création des EPCI ?

✦ ***L'existence d'appui de la DGDGL à la création des EPCI : conditionnalité d'une intercommunalité promue***

L'intercommunalité est un passage obligé pour créer des pôles locaux de développement. Autrement dit, elle favorise le développement des communes de petite et trop démunies.

Conscient de cette réalité, l'Etat à travers la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (**PONADEC**) à travers son **Résultat 11** énonce clairement que : « *Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture des services aux populations* ». Cette politique prévoit que l'Etat soutiendra les communes qui se lanceront dans des dynamiques intercommunales en mettant en place des outils facilitant leur mission. Il s'en dégage, la volonté du gouvernement béninois d'apporter son appui à l'intercommunalité.

La création des EPCI répond à des exigences techniques et donc l'appui de l'Etat s'avère indispensable. L'importance d'un tel appui a été mentionnée dans le rapport sur **les rencontres des collectivités locales du Royaume du Maroc (2006)**²³ « *Les mesures d'accompagnement sont indispensables, parce qu'il s'agit de faire de l'intercommunalité un levier majeur de développement économique et social sur le plan local* ». En effet, il ne s'agit pas seulement de favoriser ou de

²³ Royaume du Maroc (Direction Générale des Collectivités Locales), *Rapport sur les rencontres des collectivités locales 2006*, 30P

promouvoir l'intercommunalité, mais d'en faire une option stratégique ou une sorte de tendance lourde au sein du système de gouvernance locale. Les pouvoirs publics se doivent d'apporter appui et soutien aux communes pour les aider à identifier les opportunités de collaboration et de coopération. Il arrive souvent que les communes limitrophes ne parviennent pas à s'entendre sur l'utilité de tel ou tel projet, pourtant nécessaire au regard des exigences du développement économique et social de la localité. D'où, l'importance de l'intervention/accompagnement des pouvoirs publics notamment l'intervention des autorités déconcentrées afin d'aider les communes concernées à identifier le(s) projet(s) d'intérêt commun ou de convaincre la partie récalcitrante du caractère intercommunal et d'intérêt commun du projet identifié.

En outre, il est souligné dans le rapport précédemment cité que *« l'Etat pourrait accorder une dotation globale de fonctionnement aux communes qui désirent constituer des groupements pour réaliser des projets ou gérer des services dont l'intérêt social et économique est jugé prioritaire pour la collectivité publique. »*

Dans cette même logique, sa **Majesté le Roi Mohammed VI** dans le Discours du Trône du 30 juillet 2006, a défini le nouveau cadre d'intervention des représentants de l'Etat : *« ...A cet égard , il nous incombe de donner une nouvelle impulsion à la dynamique de décentralisation et de l'intercommunalité, et de veiller à ce que la gestion déconcentrée, indissociable du choix de la décentralisation, devienne une règle de base dans tous les services du secteur public et un instrument indispensable de la bonne gouvernance. »*. Pour la mise en œuvre de la politique de déconcentration dont l'orientation a été fixée par le Discours du Trône susvisé, sa Majesté a instruit le Ministère en charge des collectivités territoriales aux fins d'élaborer un programme détaillé des actions à entreprendre à court et moyen terme²⁴.

Issa Démolé MOKO, pense quant à lui que *« l'Etat devra poursuivre son appui aux 77 communes du Bénin, à l'intercommunalité et à la planification*

²⁴Rapport de la rencontre des collectivités locales, p 10

territoriale en faveur du développement de l'économie locale, soutiendra les activités de renforcement institutionnel et des capacités et assurera, pour une meilleure recevabilité de l'Etat vis-à-vis des Béninois, la diffusion et le suivi des audits des dépenses communales »²⁵

Mais, il ne suffit pas seulement pour l'Etat d'appuyer les communes dans l'identification des opportunités de coopération intercommunale ou dans la création de l'EPCI pour contribuer au développement de l'intercommunalité, encore faut-il qu'il y ait une forte articulation entre les services de la tutelle et la structure du MDGLAAT en charge de la promotion de l'intercommunalité.

✦ ***Une forte articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle : condition nécessaire à la promotion de l'intercommunalité au Bénin***

Dans tout processus de décentralisation, l'Etat doit jouer le rôle d'assistance conseil aux communes à travers le préfet, autorité de tutelle. Sur le plan institutionnel, la DGDGL est la structure du MDGLAAT chargée de la promotion de l'intercommunalité. Mais, une rupture de lien fonctionnel entre la DGDGL et les préfectures en matière d'appui aux communes peut-elle permettre à cette structure d'assurer efficacement cette mission qui lui incombe ? En effet, il a été clairement mentionné dans le **résumé synthèse de la PONADEC** (P.8) que « *l'absence d'une articulation des processus de décentralisation et de déconcentration aboutit (i) à une dualité des mécanismes de programmation avec d'une part les PDC et, d'autre part, la programmation des ministères sectoriels qui ne prend pas en compte ces PDC, et (ii) au maintien du cloisonnement des interventions sectorielles qui restent pour la plupart des secteurs dans une approche verticale et descendante. Cette approche rend difficile la coordination de l'action publique au niveau des départements et l'émergence d'une dynamique de développement territorial. En effet, cette dynamique exige une forte articulation entre l'action des collectivités territoriales et celles des administrations de l'Etat* ».

²⁵ Entretien accordé sur les 10 années de décentralisation à *Echo des communes*, journal de l'ANCB ; p.16

Epiphane SOHOUENOU estime à ce propos que « ‘ les plus grands défis de la décentralisation béninoise ’ concerneraient, non pas la décentralisation comme telle, mais le processus de décentralisation/déconcentration dans son ensemble c'est-à-dire précisément l'articulation entre ces deux volets de la réforme de l'Administration territoriale »²⁶. Dans le même ordre d'idée, **Issa Démolé MOKO** pense qu'il est nécessaire « de renforcer le volet ‘ Déconcentration ’, véritable parent pauvre du processus de décentralisation-déconcentration dans notre pays »²⁷. Et il ajoute « Le Ministère en charge de la décentralisation continuera à impulser l'articulation entre décentralisation et déconcentration ainsi qu'à renforcer le rôle du Comité Interministériel de Pilotage de la PONADEC, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la PONADEC. »²⁸. Il ressort de ces différentes idées, la nécessité de coupler réellement les volets décentralisation et déconcentration pour un véritable développement de collectivités locales.

Pour **François Benchendikh**²⁹, ces dernières années, le droit de la coopération intercommunale a fait l'objet de très nombreuses réformes engendrant une matière complexe. Pour les élus et les fonctionnaires des différentes administrations déconcentrées, de nombreuses questions restent à préciser et à maîtriser notamment en ce qui concerne le fonctionnement fiscal, financier, juridique, les transferts de compétences, etc.

Ainsi, Il apparaît clairement que, la promotion de l'intercommunalité ne peut être une réalité, sans l'existence d'une forte articulation entre la DGDGL et les services des préfectures.

B- Méthodologie de recherche : approche théorique et méthode empirique

Notre méthodologie s'articule autour de deux approches, l'une théorique et l'autre empirique.

I. Approche théorique

²⁶ *Echo des communes*, Op .Cit, p.15

²⁷ *Echo des communes*, Op. Cit, P.16

²⁸ *Echo des communes*, Op . Cit, P.17

²⁹ François Benchendikh, *Guide pratique de l'intercommunalité : création, compétence, fonctionnement, financement*, juin 2013.

Les approches théoriques sont retenues et appuyées par la détermination de seuil de décision pour la validation des hypothèses.

a- Recherche documentaire

L'approche théorique nous a conduit à une recherche documentaire et à une revue documentaire afin de présenter notre revue de littérature. Cette recherche nous a conduit essentiellement à la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), au centre de documentation du MDGLAAT, au centre de documentation de l'Université Africaine de Développement Coopératif (UADC), au centre de documentation de l'Association Nationale des Communes du Bénin et sur internet.

b- Approches théoriques et seuil de décision

- L'approche théorique retenue pour la résolution du problème relatif au faible intérêt accordé par la DGDGL aux dynamiques intercommunales s'appuie sur la mise à disposition de la DGDGL et des préfectures de ressources humaines de qualité et des ressources financières suffisantes.
- L'approche théorique retenue pour la résolution du problème relatif au faible appui de la DGDGL à la création des EPCI réside dans la mise en place au sein de la DGDGL d'un mécanisme en vue d'apporter les accompagnements techniques et financiers nécessaires à la réussite de l'expérience et à sa promotion.
- L'approche théorique retenue en ce qui concerne la résolution du problème relatif à la faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité passe par la mise en place d'un lien fonctionnel entre la DGDGL et les préfectures en matière d'appui aux communes.

Pour ce qui est du seuil de décision, les causes réelles de ces problèmes seront celles qui recevront la majorité des réponses des personnes questionnées.

II- Méthodes empiriques

Pour recueillir les données nécessaires aux analyses, deux types d'outils de collecte ont été utilisés : le guide d'entretien et le questionnaire.

a- L'entretien

Notre guide d'entretien a été appliqué aux différentes autorités concernées par le sujet en étude, à savoir :

- les autorités du MDGLAAT et des différentes autorités des divers programmes en cours dans le secteur de la décentralisation notamment le PDDC, ASGoL, PA3D ;
- certains cadres de la DGAE, DGDGL, DAT, de la CONAFIL ;
- certaines autorités communales et cadres des administrations communales ;
- les responsables de l'ANCB.

b- Le questionnaire

Nous avons retenu le questionnaire dans les enquêtes statistiques. Ce questionnaire est adressé aux personnes directement concernées par la promotion de l'intercommunalité. En référence à nos problèmes spécifiques, nous avons interrogé tous les acteurs à divers niveaux de la décentralisation concernés par l'enquête puisqu'ils présentent des caractéristiques précises en relation avec les objectifs de l'étude. Une population cible a été déterminée en tenant compte des cadres et autorités qui interviennent dans le processus de décentralisation en général et de l'intercommunalité en particulier, sans oublier les acteurs intervenant aussi bien aux niveaux départemental et local.

CHAPITRE DEUXIEME

ANALYSE DES PROBLEMES ET RECOMMANDATIONS

Dans ce chapitre nous aborderons, les enquêtes de vérification des hypothèses, l'analyse des problèmes, les approches de solutions et les recommandations.

Section 1 : *Enquête de vérification des hypothèses et analyse des données*

La vérification des hypothèses formulées et la proposition de solutions nécessitent la réalisation des enquêtes.

Paragraphe 1 : *Enquêtes de vérification des hypothèses*

L'analyse des résultats des enquêtes succèdera ici, à la présentation de ces enquêtes.

A- *préparation des enquêtes*

Cette phase de la recherche s'articule autour de deux points essentiels que sont les étapes des enquêtes effectuées et l'analyse des résultats de ces enquêtes réalisées.

➤ *Préparation de la collecte : identification de la population et échantillonnage*

Pour mieux cerner la problématique en étude, la démarche méthodologique adoptée nous a conduit à nous rapprocher des différents acteurs impliqués dans le processus de promotion de l'intercommunalité.

A cet effet, nous avons élaboré les outils de collecte et défini notre population d'enquête.

▪ *Le guide d'entretien*

Il a été appliqué aux acteurs ci-après :

- ✓ le directeur général de la décentralisation et de la gouvernance locale ;
- ✓ le directeur général de l'administration d'Etat ;
- ✓ le directeur de la coopération décentralisée et de l'intercommunalité ;
- ✓ les autres directeurs techniques de la DGDGL et de la DGAE;
- ✓ le secrétaire permanent de la CONAFIL ;

- ✓ le délégué à l'aménagement du territoire ;
- ✓ des élus communaux et municipaux ;
- ✓ les Secrétaires et Directeurs Exécutifs des regroupements et associations de communes.

▪ **Le questionnaire**

La collecte des données en vue de la vérification de nos hypothèses de recherche nous a amené à administrer un questionnaire.

Dans ce cadre, un échantillon de 100 personnes est identifié au sein de la population cible. Pour la représentativité des groupes ciblés, l'échantillon présente plusieurs degrés selon le critère géographique (hasard stratifié en fonction des départements) et la structure de provenance (grappe de 1 à 2 communes et une préfecture par département). Il est constitué des autorités et agents du MDGLAAT, des préfectures, des communes ainsi que de certains partenaires techniques et financiers.

B- Réalisation de l'enquête et limite des données

➤ *Réalisation de l'enquête*

A cette étape, nous avons procédé à l'exploitation du guide d'entretien et, par la suite, à la distribution du questionnaire afin de mobiliser les données primaires.

Les statistiques relatives aux questionnaires distribués sont présentées dans le tableau se trouvant sur la page suivante. C'est le résultat du dépouillement manuel des questionnaires.

Tableau n°4 : Répartition et taux de recouvrement des questionnaires

N°	Par rapport aux questionnaires	Nombre de questionnaires prévus	Nombre de questionnaires distribués	Nombre de questionnaires remplis		Nombre de questionnaires non remplis	
				Nombre	%	Nombre	%
1	Autorités, cadres et agents du MDGLAAT et responsables de l'ANCB	44	44	33		11	
2	Autorités et cadres des préfectures	12	12	10		2	
3	Autorités et cadres des administrations communales et des structures techniques des regroupements communaux	24	24	19		5	
4	Autorités et cadres des coopérations du secteur décentralisation	15	15	10		5	
5	Autres personnes ressources	5	5	3		2	
	Total	100	100	75	75%	25	25%

Source : Résultat du dépouillement

Ainsi, pour 100 questionnaires prévus et distribués, 75 ont été effectivement remplis, soit un taux de 75%. S'agissant des vingt cinq (25) personnes ciblées pour les entretiens, 22 ont accepté de se prêter à nos questions et de répondre à nos préoccupations, soit un taux de 88% d'exécution du guide d'entretien.

C- Difficultés rencontrées et limite des données

Les difficultés rencontrées sont de plusieurs natures. Il s'agit d'abord du temps de recherche relativement court pour cerner toutes les réalités liées à la problématique de promotion de l'intercommunalité au Bénin. Ensuite, certains cadres et acteurs étaient très mobiles et il était donc difficile d'avoir un contact physique avec eux.

Enfin, d'autres prétextaient qu'ils n'ont pas du tout de temps pendant que d'autres encore étaient carrément réticents à se prononcer sur ces sujets car ils craignent de porter des jugements sur leurs supérieurs hiérarchiques ou de dévoiler quelque secret administratif.

Paragraphe 2 : Du traitement des résultats d'enquête à l'analyse des données et à la vérification des hypothèses

Les données primaires collectées lors des enquêtes ont été traitées ici pour apprécier les problèmes en étude et vérifier les hypothèses formulées.

A- Traitement des résultats d'enquête

La présentation des données issues du dépouillement manuel de l'enquête est faite en trois tableaux en fonction des problèmes spécifiques de l'étude et les résultats de chaque question sont illustrés par un graphique de secteurs.

- ✓ **Problème spécifique n°1** : faible intérêt accordé à la promotion des dynamiques intercommunales par la DGDGL ;
- ✓ **Problème spécifique n°2** : inexistence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI ;
- ✓ **Problème spécifique n°3** : faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité.

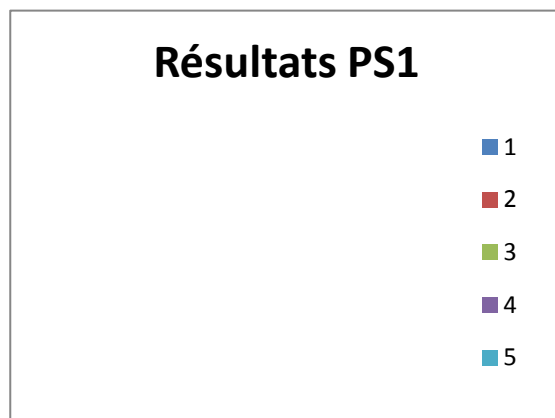
1- Présentation des résultats liés au PSI

Tableau n° 5 : Données sur le faible intérêt accordé à la promotion des dynamiques intercommunales par la DGDGL

N°	Réponses	Effectifs	Pourcentage
1	La faible connaissance des enjeux de l'intercommunalité par les acteurs	15	20
2	Insuffisance de ressources financières et humaines allouées à la DGDGL	41	50
3	la faible acceptation de la mission de la DGDGL par les autorités du MDGLAAT	10	10
4	Le manque de leadership de la part des autorités de la DGDGL	4	5
5	Autres	5	7
	TOTAL	75	100

Source : Résultats de nos enquêtes par questionnaire, juillet 2014

Graphique n° 1 relatif aux données du tableau n°5



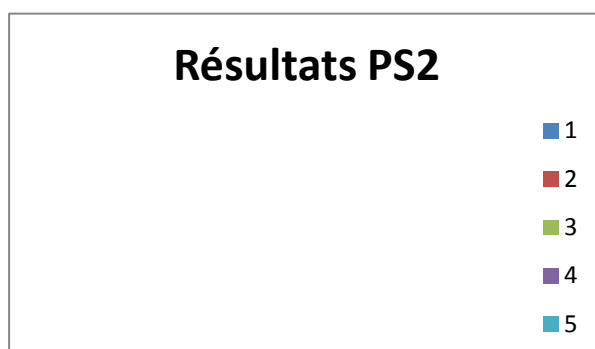
2- Présentation des résultats liés au PS2

Tableau n° 6 : Données relatives à l'inexistence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI

N°	Réponses	Effectifs	Pourcentage
1	Le manque d'outils en matière d'intercommunalité	10	13,33
2	L'inexistence au sein de la DGDGL d'une stratégie efficace d'appui à la création des EPCI	47	62,66
3	Le manque de volonté politique des élus locaux	8	11
4	Le manque de vision prospective dans la démarche des autorités de la DGDGL	6	8
5	Autres :	4	5
	Total	75	100

Source : Résultats de nos enquêtes par questionnaire, décembre 2012

Graphique n° 2 relatif aux données du tableau n° 6



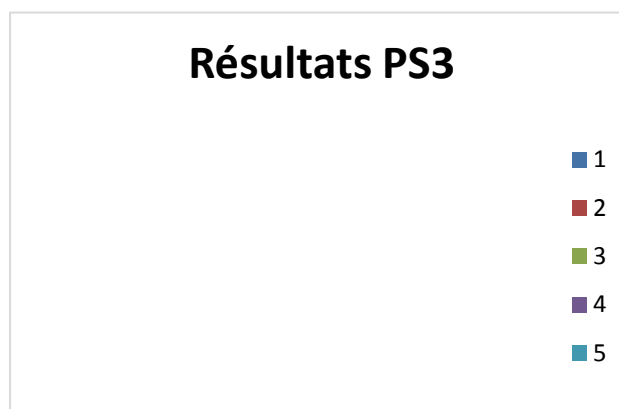
3- Présentation des résultats liés au PS3

Tableau n° 7 : Données collectées sur la faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité

N°	Réponses	Effectifs	Pourcentage
1	L'inexistence d'un cadre technique de pilotage du processus d'intercommunalité	9	12
2	La rupture de lien fonctionnel entre la DGDGL et la préfecture en matière de promotion de l'intercommunalité	39	52
3	Le manque de ressources humaines de qualité au niveau des préfectures	8	11
4	La non connaissance du rôle de la tutelle par la plupart des cadres de la DGDGL	15	20
5	Autres	4	5
	TOTAL	75	100

Source : Résultats de nos enquêtes par questionnaire, décembre 2012

Graphique n° 3 relatif aux données du tableau n°7



B- Analyse des données et vérification des hypothèses

1- Analyse des données liées au PS1 et vérification de l'hypothèse y afférente

Au regard des différents résultats consignés dans le tableau n° 5, le problème lié au faible intérêt accordé à la promotion des dynamiques intercommunales par la

DGDGL a pour origine l'insuffisance des ressources humaines et financières allouées à ce secteur par la DGDGL. Ce qui est confirmé par 54% de personnes enquêtées.

En effet, outre le manque de ressources humaines auquel est confrontée la DCDI, structure technique de la DGDGL à charge de l'intercommunalité, on note chaque année, une diminution des ressources allouées à ce secteur clé du développement local.

Le crédit alloué à l'intercommunalité sur les trois dernières années ainsi que l'état d'effectif de la DGDGL en mai 2014 se présentent dans les tableaux ci-dessous.

Tableau n° 8 : état des crédits alloués à l'intercommunalité

ANNEE	BUDGET/ DGDGL (en millions de CFA)	CREDIT ALLOUE AUX ACTIVITES DE LA DCDI	CREDIT ALLOUE A LA PROMOTION DE L'INTERCOMMUNALITE	OBSERVATIONS
2012	199.930	26.722	1.623	Insignifiant
2013	178.548	12.800	Rien de prévu	Les financements des activités sont à rechercher auprès des PTF
2014	171. 511	11.100	1.900	Insignifiant

Source : PTA DGDGL

Tableau n° 9 : Effectif du personnel par catégorie et par direction à la DGDGL (mai 2014)

N°	Directions techniques DGDGL	Catégorie de personnel	Effectif	Total
1	DCL	A	-	1
2		B	1	
3		C	-	
4	DGL	A	3	3
5		B	-	
6		C	-	
7	DCDI	A	2	3
8		B	-	
9		C	1	
	DGDGL	A	1	1
Total =				8

Source : réalisé à partir de l'état d'effectif de la DGDGL, mai 2014

La ressource humaine est la « première des ressources », dit-on, la qualité de l'action publique étant intimement liée à la qualité des hommes chargés de la concevoir et de la mettre en œuvre.

Ainsi, l'analyse de ces tableaux confirme encore le manque d'intérêt de la DGDGL pour la promotion des dynamiques intercommunales ; car le montant qui est prévu pour la promotion de ce secteur, en termes de ressources humaine et financière est loin de combler les attentes et montre clairement le peu d'intérêt qu'accorde la DGDGL à ce secteur.

En effet, on note que cette direction chargée de la promotion de la décentralisation en général attache plus de crédit à la promotion des autres secteurs et y consacre la grande partie de son budget au détriment de la coopération intercommunale, qui pourtant, est un maillon essentiel du processus de décentralisation. Ce secteur à lui seul, peut permettre la promotion des autres secteurs de la décentralisation à savoir : l'économie locale ; la gouvernance locale et la coopération décentralisée.

2- Analyse des données liées au PS2 et vérification de l'hypothèse y afférente

L'inexistence d'un appui de la DGDGL à la création des EPCI a été confirmée à 47% (Tableau n° 7) et s'expliquerait par l'absence au sein de la DGDGL d'une stratégie efficace d'appui à la création des EPCI.

En effet, a priori, l'intercommunalité tire son intérêt de l'exercice des compétences propres et partagées des communes de nature complexe et coûteuse que les collectivités locales prises individuellement ne pourront mettre en œuvre.

L'analyse des procédures de création de l'EPCI indique que la mise en place de l'intercommunalité, qui est une forme d'organisation des espaces communaux pour jouer un rôle de levier de complémentarité dans la recherche de solutions aux grands défis du développement local, ne peut être aisée au regard de la complexité du droit positif béninois actuel en la matière.

D'abord, une seule forme d'organisation de l'intercommunalité est reconnue par la loi spécifique 2009-17 (l'EPCI).

De même, il n'y a aucun doute que le délai d'approbation non maîtrisé de l'EPCI au regard de la complexité des procédures de sa création rend inopérant la mise en place de ces établissements dont l'utilité dans l'émergence des communes est pourtant évidente.

A titre illustratif, les Départements de l'Atacora, du Borgou ont introduit depuis plusieurs mois pour création, deux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale. Il s'agit des 2KP (Kérou, Kouandé et Péhunko), de la Communauté Forestière du Moyen Ouémé (CoForMO). Mais plus de six mois après les transmissions des statuts, ce n'est qu'en juin 2014 que seul le dossier de création de l'EPCI 2KP, transmis vers la fin de l'année 2013, est adopté par le Conseil des Ministres.

A cette allure, il n'est pas exclu que l'approbation d'un projet d'EPCI s'étende sur une année.

Cet état de chose, qui complique déjà aux élus la situation de création des EPCI, traduit en grande partie, l'absence d'une stratégie efficace d'appui à la création des EPCI au sein de la DGDGL. Ainsi, pour 62% des enquêtés, l'appui à la création des EPCI n'est pas une préoccupation majeure des autorités de la DGDGL, car, il n'existe actuellement au sein de cette structure, aucun document formel dans lequel sont expressément prévues les différentes composantes pratiques de cet appui

Ainsi, l'existence au sein de la DGDGL d'un appui permanent à la création des EPCI, aurait pu éviter par exemple, les aller et retours auxquels sont soumis les dossiers de création de ces organes. Cet appui passe aussi par le suivi permanent de l'évolution des dossiers de création des EPCI au niveau du Secrétariat Général du Gouvernement.

3- Analyse des données liées au PS3 et vérification de l'hypothèse y afférente

La rupture de lien fonctionnel entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité a été confirmée à hauteur de 39%,

comme la cause pouvant justifier la faible articulation entre la DGDGL et la tutelle (Préfecture) en matière de promotion de la coopération intercommunale.

En effet, la mise en place des acteurs locaux de développement a changé l'environnement de l'administration territoriale. D'ailleurs, c'est dans le souci de mieux accompagner cette réforme que des mutations sont intervenues dans le dispositif national de coordination et de suivi de l'administration territoriale.

Cette mutation a d'abord été consacrée par l'avènement d'un ministère dédié spécifiquement à la décentralisation et à la gouvernance locale. Ensuite, la Direction Générale de l'Administration Territoriale a été scindée en deux directions générales :

- la Direction Générale de l'Administration d'Etat (DGAE) qui s'occupe du volet déconcentration ; et
- la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL), chargé du volet décentralisation.

Les réformes institutionnelles ainsi opérées visent une mobilisation et une coalition nationale pour une réforme mieux suivie. Cette nécessité de changement institutionnel implique la modernisation des institutions de la République à différents niveaux afin que celles-ci incarnent au mieux l'intérêt général et les attentes des populations.

Or, l'audit d'analyse de cohérence aux niveaux national et départemental du dispositif d'assistance -conseil aux communes, révèle que « au-delà de tout, la culture dominante du MDGLAAT est encore une culture adaptée à parer au plus pressé, à s'occuper de situations d'urgence. Ce focus sécuritaire induit une culture de commandement, plus forte encore que celle de l'administration territoriale, une culture peu propice à l'administration de développement visée par les réformes et encore moins propice à la propulsion et à l'animation de réformes qui demandent toute une approche facilitatrice, patiente, progressive et s'inscrivant dans la durée ».

Il est vrai que, depuis près de trois années, la DGAE et la DGDGL s'évertuent donc à internaliser les exigences de planification, pour sortir des situations

d'urgence dénuées de prospective, surtout par rapport aux interventions au niveau des Préfectures. Même si au début du processus, des séances ont permis de clarifier les rôles et les missions entre la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) et la Direction Générale de l'Administration d'Etat (DGAE), il est malheureusement constaté un cloisonnement étanche entre les deux structures. Cette situation n'est pas de nature à renforcer la gouvernance locale et l'amélioration de la tutelle, contrairement à l'esprit qui a consacré le couplage de la décentralisation et de la déconcentration.

Dans le cas précis de la promotion de l'intercommunalité, la DGDGL a semblé ignorer l'existence de la tutelle, qui, dans le dispositif de création et d'accompagnement des EPCI au Bénin, a un rôle très important à jouer. D'ailleurs, le cadre structurel du contrôle de tutelle sur la création et la gestion de l'EPCI tel que prévu dans le décret d'application de la loi sur l'intercommunalité en dit long.

3.1- CADRE STRUCTUREL DU CONTROLE DE TUTELLE

L'analyse du cadre structurel du contrôle de tutelle sera faite en deux phases :

- **La phase de création de la structure intercommunale**

Les autorités concernées

- les élus locaux

Ils prennent librement l'initiative de la création de l'EPCI;

- l'autorité de tutelle

Le préfet n'a pas la compétence de l'approbation des documents de création de l'EPCI malgré sa qualité de représentant unique de l'Etat au niveau départemental. Il étudie tout de même à un premier niveau le dossier d'EPCI;

- le Ministère en charge de la décentralisation

Le Ministère examine et apprécie la conformité du dossier de l'EPCI par rapport aux textes en vigueur mais ne prend aucune décision ;

- Le Président de la République en Conseil des Ministres

Le Président de la République approuve par décret pris en Conseil des Ministres en cas de conformité des actes à la légalité.

- **La phase opérationnelle de la structure intercommunale**

Une fois l'EPCI créé et installé par le Préfet, les décisions et actes des organes de l'établissement sont soumis uniquement au contrôle de légalité du Préfet dans les mêmes formes que les actes communaux.

3.2- LE PROCESSUS DU CONTROLE DE LEGALITE DES

ACTES LIES A LA CREATION DE L'EPCI

3.2.1-LES ACTES LIES A LA CREATION DE L'EPCI

Nous avons :

- Le projet de statuts du futur EPCI qui est un document consensuel dans lequel les communes candidates à l'intercommunalité définissent les orientations, opportunité, intérêt, domaines souhaitables de coopération et conditions d'efficacité de leur regroupement ;

- Les délibérations concordantes, actes par lesquelles Les Conseils communaux ou municipaux des communes concernées statuent et adoptent le projet consensuel de Statuts de l'EPCI ;

- La demande d'approbation du projet d'EPCI, ici, le projet de statuts du futur EPCI et copies des délibérations concordantes sont transmis par une demande d'approbation signée de tous les Maires concernés.

3.2.2 - LA PROCEDURE D'APPROBATION DES ACTES LIES A LA CREATION DE L'INTERCOMMUNALITE

3.2.2.1- Rôles des élus locaux

Le Maire désigné par ses pairs transmet à l'autorité de tutelle de l'EPCI le dossier de l'établissement.

3.2.2.2- Rôle de l'Autorité de tutelle

- Le Préfet reçoit le dossier du projet d'EPCI. Il procède à une pré-instruction et achemine le dossier revêtu de son avis motivé au Ministre chargé de la décentralisation **au plus tard quinze jours après l'avoir reçu des communes membres** (Art 18 du décret 20012-308).

- Lorsque le Ministre juge les statuts non conformes aux lois et règlements en vigueur, il retourne au Préfet, le dossier appuyé de ses observations **dans un délai d'un mois au plus tard** (Art 20).
- Le Préfet transmet l'intégralité des documents du Ministre aux communes membres (Art 20).
- Dès la réception du retour du dossier mis en conformité par les maires, **le Préfet dispose de dix jours au plus tard pour le transmettre** à nouveau au Ministre en charge de la décentralisation (ART 20).
- En cas de rejet du dossier de l'EPCI pour non-conformité par le Conseil des Ministres, le Préfet, saisi par le Ministre en charge de la décentralisation fait notification au maire désigné, de la décision motivée du Conseil des Ministres avec ampliation aux autres maires concernés (Art 21).
- Après mise en conformité, la procédure d'approbation est reprise dans les formes prescrites à l'article 17 (art 21) et toutes les étapes précédemment décrites sont encore suivies.
- En cas d'approbation des statuts de l'EPCI par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres, l'EPCI est créé.

3.2.2.3 - Rôle du Ministre en charge de la décentralisation

- Le ministre en charge de la décentralisation procède dans un délai d'un mois à l'instruction du dossier de l'EPCI transmis par l'Autorité de tutelle (article 19).
- En cas de conformité des statuts, le Ministre les soumet sous quinzaine à l'appréciation du Conseil des Ministres pour approbation.
- Mais en cas de non-conformité des Statuts aux lois et règlements en vigueur le Ministre communique, dans le délai légal d'un mois, ses observations à l'Autorité de tutelle de l'EPCI pour transmission aux communes membres.
- Après satisfaction donnée aux motifs de rejet par les Maires, le Ministre reçoit à nouveau le dossier de la même Autorité au plus tard dix jours après sa réception du Maire.

- Le Ministre réintroduit le dossier en Conseil des ministres dans un délai d'un mois pour compter de la date à laquelle les compléments d'informations lui sont communiqués par l'Autorité de tutelle de l'EPCI.
- Si le Conseil des Ministres rejette le dossier, le Ministre le reçoit et le transmet avec la décision motivée du Conseil à l'Autorité de tutelle de l'EPCI qui l'achemine au maire désigné avec ampliation aux autres maires concernés.

Dans ce cas, les communes concernées introduisent un nouveau dossier conformément à la procédure ci-dessus décrite avec le respect des délais là où ils sont prévus.

3.2.2.4 Rôle du Gouvernement

La prépondérance du rôle du Gouvernement s'applique à la création de l'organisme d'intercommunalité. A cet effet, le gouvernement :

- vérifie la conformité des actes constitutifs du dossier de l'EPCI aux lois et règlement de la République ;
- après certification de la conformité des actes, le Président de la République approuve par décret pris en Conseil des Ministres la création de l'EPCI (art 22).

Il en découle, en vertu du principe du parallélisme des formes, que toutes modifications des Statuts et dissolution de l'EPCI soient approuvées par décret pris en Conseil des Ministres et ceci suivant la même procédure de création de l'EPCI (Art 27 et 28 du décret 2012-308).

De tout ce qui précède, il apparaît clairement qu'il ne saurait véritablement avoir de promotion de l'intercommunalité, sans une franche collaboration entre les services de la tutelle et ceux de la DGDGL.

Mais de l'analyse des résultats du tableau N°7, il ressort que, c'est la rupture de lien fonctionnel entre la DGDGL et la tutelle, qui justifie la faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière intercommunale, ce qui est confirmée à 52% par les enquêtés. Cet état de chose porte un grand coup à la

promotion de l'intercommunalité au Bénin et par conséquent au développement à la base.

Les causes réelles des différents problèmes spécifiques étant diagnostiquées, il est judicieux de formuler quelques approches de solutions pour remédier aux difficultés liées à la promotion de l'intercommunalité au Bénin.

Section 2 : Approches de solutions aux problèmes de l'étude et recommandations

L'objectif général de notre étude est d'identifier les conditions nécessaires en vue d'une promotion efficace de l'intercommunalité au Bénin.

Dans ce paragraphe, l'éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques identifiés permettra leur résolution.

Paragraphe 1 : Des approches de solutions aux problèmes de l'étude

Nous nous proposons ici, d'apporter quelques solutions pour tenter de résoudre les problèmes relevés. Ces propositions de solutions seront relatives aux problèmes spécifiques.

A. Des approches de solutions au PS1 : faible intérêt accordé à la promotion des dynamiques intercommunales.

Face à la situation du faible intérêt accordé à la promotion des dynamiques intercommunales par la DGDGL, la mise à disposition de ressources financières conséquentes et de ressources humaines compétentes et suffisante est de nature à améliorer la situation.

En effet, la qualité des prestations de la DGDGL étant liée aux ressources humaines que le MDGLAAT met à sa disposition, un recrutement spécial s'impose pour satisfaire, de façon spécifique, ces besoins actuels.

Les départs successifs à la retraite d'agents ayant accumulé de pertinentes expériences dans le secteur de la décentralisation ont fini de vider la DGDGL de sa substance. D'ailleurs, les perspectives en la matière ne sont guère rassurantes. Si la

tendance actuelle se poursuit, il s'observera inéluctablement une rupture dans la conduite des grands dossiers de la décentralisation en général et ceux de la coopération intercommunale en particulier. Or, la coordination, l'accompagnement, le suivi et le contrôle des actions de coopération intercommunale génèrent assez de ressources informationnelles dont la collecte et la gestion requièrent des aptitudes qu'on retrouve difficilement auprès des agents au début de leur carrière. Un minimum d'expérience est nécessaire pour affiner leur savoir faire et les rendre opérationnels à tous points de vue.

Eu égard à ces spécifications, il serait utile que des ressources humaines ayant des expériences avérées dans le système et celles venant d'obtenir des qualifications de niveau élevé puissent être mises à la disposition de la DGDGL pour une longue durée.

Au-delà de la DGDGL, les autres répondants sur la chaîne de l'administration territoriale, en l'occurrence, les préfectures manquent cruellement d'effectif de qualité. Les besoins s'expriment surtout au niveau des acteurs intervenant directement auprès du préfet, autorité de tutelle, dans les missions de contrôle de légalité et d'assistance-conseil.

Il s'agit principalement des agents des services de la tutelle et de la planification et des autorités dénommées « Chargé de mission du préfet de département ». Ce manque de personnels au niveau des préfectures a conduit au non fonctionnement de certains services.

Sur le plan financier, il est nécessaire qu'une place de choix soit accordée à la promotion de l'intercommunalité. En effet, l'intercommunalité, et il convient de le rappeler une fois encore, est un secteur clé de la décentralisation, qui peut, à elle seule, contribuer à la promotion des autres secteurs de la DGDGL. La promotion de l'intercommunalité est assurément un créneau porteur du développement de la coopération décentralisée, de promotion de l'économie locale et de la gouvernance locale. Un crédit adéquat doit être accordé à la promotion de ce secteur par l'allocation chaque année, et ceci dans le budget annuel de la DGDGL, d'une ligne suffisante de crédit ; car, la réussite de toute mission, nécessite des hommes et des

moyens. Or, en dehors des ressources humaines, l'importance des moyens financiers n'est plus à démontrer. Dans un but de recherche de synergie des activités au sein de la DGDGL, axer toutes les activités de la DGDGL autour de l'intercommunalité, est la meilleure manière d'accorder un grand intérêt à sa promotion. Cette synergie entre les structures techniques de la DGDGL permettra, non seulement la mutualisation des ressources de cette grande direction, mais lui donnera plus de visibilité au près des acteurs locaux. Cette mutualisation des activités autour de l'intercommunalité éviterait à la DGDGL de déboursier des ressources énormes dans des secteurs qui ne rendent ni visible ni lisible ses actions sur le terrain.

B- Des approches de solutions au PS2 : faible appui de la DGDGL à la création des EPCI

Le besoin d'avoir la DGDGL à leurs côtés, dans le cadre de la promotion du développement local, est maintes fois exprimé par tous les acteurs aussi bien au niveau déconcentré que décentralisé.

D'un point de vue positif, les appuis permanents de la DGDGL peuvent permettre aux communes d'améliorer leur capacité en termes de mise en œuvre de leur Plan de Développement Communal (PDC) par des offres de services sociaux de qualité et d'infrastructures adéquates. A cette occasion, en l'absence de la DGDGL, d'importants programmes de renforcement de capacités sont offerts aux acteurs par les PTF, les ONG selon leurs différentes zones d'intervention. Mais la question touchant aux obligations découlant de l'article 153 de la Constitution du 11 décembre 1990 demeure une préoccupation.³⁰

En effet, c'est là tout l'intérêt pour la DGDGL de disposer d'un mécanisme d'appui permanent en direction des collectivités territoriales.

Ainsi, pour un renforcement efficace de l'appui de la DGDGL à la création des EPCI au Bénin, il serait important qu'un programme d'appui au

³⁰« 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 »

développement de l'intercommunalité soit mis en place au niveau de ladite direction.

Mais, quelle que soit l'envergure du programme d'appui suggéré, son efficacité nécessite qu'il soit élaboré de concert avec les acteurs de l'intercommunalité.

En effet, l'intercommunalité doit se faire dans un esprit de confiance avec les élus locaux ; la participation de ceux-ci à l'identification du contenu et à la précision des modalités de fonctionnement du programme d'appui proposé, garantirait la bonne conduite des opérations de création d'EPCI envisagés.

Les mesures d'accompagnement suivantes peuvent être envisagées dans le programme d'appui à élaborer :

- apporter l'appui nécessaire à l'identification des projets d'intérêt commun entre communes proches ou limitrophes ainsi que le soutien financier nécessaire pour la réalisation de ces projets, puisque, souvent les communes désireuses d'aller en intercommunalité ne parviennent pas à s'entendre sur l'utilité de tel ou tel projet ou de telle ou telle compétence à mutualiser. Il s'avère donc nécessaire pour les pouvoirs publics d'appuyer, d'accompagner et d'aider les communes concernées à identifier le(s) projet(s) d'intérêt commun ou de convaincre la partie hésitante du caractère intercommunal et d'intérêt commun du projet identifié.

- aider et appuyer la réalisation de projets d'intercommunalité suffisamment avancés ;
- sensibiliser les élus locaux sur l'importance et les enjeux stratégiques de l'intercommunalité pour le développement économique, social et culturel de leur territoire;
- mettre en place un mécanisme de renforcement des capacités des acteurs qui y sont engagés ;
- aider les porteurs de projets d'intercommunalité dans la recherche de partenariat de coopération décentralisée, du fait que, le développement local doit être ouvert sur toutes les réalités intérieures et extérieures, alors

que la coopération décentralisée est un moyen de dépassement et de réflexion des acteurs du territoire au-delà du local ;

- appuyer les projets d'intercommunalité dans la recherche de financement extérieur auprès des PTF.

De même, l'appui financier de l'Etat est nécessaire pour le succès de l'intercommunalité au Bénin. Dans cette optique, un fonds spécial d'incitation à la création d'EPCI, pourrait être institué au profit des groupements de communes dont l'objet présente un intérêt commun et s'intègre dans le cadre des programmes de développement appuyés par l'Etat.

En outre, une dotation globale de fonctionnement pourrait être accordée par l'Etat aux communes qui désirent aller en intercommunalité pour réaliser des projets ou gérer des services dont l'intérêt social et économique est jugé prioritaire pour la collectivité publique.

C- Des approches de solutions au PS3 : la faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de la coopération intercommunale.

La solution au problème de la faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité, passe par l'existence d'un lien de collaboration permanente entre cette structure et les services des préfectures, dans la mesure où, le succès de tout processus de décentralisation, réside dans le couplage des deux volets que sont : la décentralisation et la déconcentration.

En effet, une décentralisation réussie est indubitablement le signe d'une déconcentration adaptée, pertinente et rationnelle. Or, il ne peut en être ainsi, si les deux structures chargées de conduire ces deux volets ne collaborent pas étroitement en vue de la nécessaire synergie d'actions.

Ainsi, pour cette nécessaire synergie d'action, le renforcement des capacités du personnel en place et ceux à venir s'avère nécessaire pour leur permettre de mieux comprendre et de s'approprier la logique d'intervention de la DGDGL pour les

questions relatives à la promotion de l'intercommunalité. Ce renforcement des capacités est utile aussi bien au niveau départemental que local. A cet effet, un plan de formation qualifiante approprié devra être établi et mis en œuvre par la DGDGL et la Direction des Ressources Humaines du MDGLAAT. Ceci permettra à ces services de la tutelle d'accomplir sans complaisance leur mission d'assistance conseil et de contrôle de légalité des actes relatifs à la création et à la gestion des EPCI.

D'une façon générale, les mesures suivantes peuvent être envisagées pour une véritable articulation entre la DGDGL et la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité :

- instaurer la concertation pour favoriser la communication au sein des personnels des préfectures et de la DGDGL pour plus d'efficacité des actions envers les acteurs décentralisés et déconcentrés ;
- identifier les éléments de synergie pour la mise en œuvre cohérente des plans de travail annuels des préfectures, de la DGAE et de la DGDGL ;
- identifier les éléments de plaidoyer en vue d'un lobbying pour le renforcement des moyens d'actions de la DGAE, de la DGDGL et des structures déconcentrées de l'Etat.

Paragraphe 2 : Recommandations

Les acteurs directs et indirects disposant du pouvoir d'orientation et ceux ayant le pouvoir de mise en œuvre efficace de la coopération intercommunale, dans le secteur de la décentralisation sont interpellés à travers les recommandations suivantes.

De ce point de vue, les mesures à prendre sont structurées à deux niveaux essentiels.

A- Recommandations à l'endroit de l'Etat et de ses services centraux

A.1- Par rapport au PS1

Conformément à l'article 153 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, « 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 ». La coopération intercommunale est l'un des moyens dont dispose l'Etat pour assurer pleinement cette mission. L'intercommunalité ne peut favoriser un développement harmonieux et équilibré que si l'Etat accorde un intérêt particulier à sa promotion.

De ce point de vue, les mesures à prendre sont :

- mettre à la disposition du MDGLAAT et de ses structures sous tutelle des ressources humaines de qualité et en nombre suffisant ;
- assurer le financement du plan de formation qualifiante des ressources humaines de la DGDGL ;
- améliorer, de façon conséquente, les ressources financières mises à la disposition de la DGDGL ;
- consacrer chaque année, une grande partie de ces ressources financières de la DGDGL à la promotion de l'intercommunalité, en focalisant toutes les activités des deux autres directions sur l'intercommunalité, à savoir la promotion de l'économie locale, la gouvernance locale et même le développement de la coopération décentralisée ;
- offrir des opportunités de voyages d'études à l'international aux cadres du secteur de la décentralisation en général et de celui de la direction chargée de l'intercommunalité en particulier, ce qui leur permettra de s'enrichir des expériences des autres pour apporter des changements utiles dans leur direction respective ;
- sensibiliser les cadres, avant tout voyage d'étude international, afin de les amener à s'armer d'ambition en vue de faire changer positivement les choses au sein de leur administration respective dès leur retour desdits voyages ;
- améliorer la démarche de négociation des appuis des PTF du secteur de l'intercommunalité.

A.2- Par rapport au PS2

Ici, les recommandations se présentent ainsi qu'il suit :

- se doter d'un plan stratégique pour son développement institutionnel ;
- mettre en place un mécanisme cohérent d'appui à la création des EPCI au sein du dispositif de la DGDGL ;
- organiser des ateliers de sensibilisation de tous les acteurs locaux sur les enjeux de l'intercommunalité afin de les inciter à aller en intercommunalité;
- mettre réellement en place un mécanisme de soutien financier de l'Etat aux intercommunalités par le biais du FADeC en faisant du guichet intercommunal une réalité ;
- créer un fond d'incitation à l'intercommunalité ;
- mettre en place un dispositif technique d'accompagnement en vue de la consolidation progressive du processus de mise en place d'EPCI viable, composé du MDGLAAT (DGDGL et Préfecture), de l'ANCB et éventuellement du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- développer une coordination et l'interaction entre les différents acteurs pour la fourniture des services de base au niveau des intercommunalités ;
- concevoir et disposer des fiches de suivi harmonisé des activités de chaque projet intercommunal ;
- établir un répertoire exhaustif des EPCI qui seront créés en vue de l'accompagnement et du suivi de leurs actions sur le terrain ;
- prévoir un mécanisme de transfert direct aux EPCI des ressources relatives aux compétences à eux transférées par les communes membres;
- développer des programmes d'incitation des communes à l'intercommunalité ;
- élaborer au sein de la DGDGL un programme national d'appui à la création des EPCI afin de lui permettre de mieux appréhender les actions à mener en terme d'appui à la création des EPCI au Bénin ;

- mettre en application le guide du contrôle de légalité actualisé en prenant en compte l'intercommunalité ;
- mettre effectivement en application les dispositions de l'article 102 du décret 2012-308 qui prescrit la conformité des regroupements de communes actuels qui le désirent aux dispositions de la loi 2009-17, ou tout au moins enclencher les procédures de mise en conformité avant le 31 décembre 2013. Ces associations opèrent aujourd'hui en violation des textes en vigueur. Or, force doit rester à la loi ;
- régler une fois pour toutes la question de l'existence juridique des Espaces de Développement Partagé (EDP) ;
- œuvrer pour que tous les dossiers d'EPCI à jour et en instance au niveau du MDGLAAT et du Secrétariat Général du Gouvernement soient traités et approuvés dans un délai raisonnable en vue de créer un phénomène d'entraînement ;
- penser à une relecture des textes spécifiques régissant l'intercommunalité au Bénin en vue de proposer en plus de l'EPCI des organismes d'intercommunalité dont la création requiert des procédures plus souples ;

A.3- Par rapport au PS3

Par rapport au PS3 il faut :

- améliorer la collaboration de la DGDGL avec la DGAE et les préfectures;
- élaborer et mettre en œuvre un programme d'appui au renforcement de capacités des agents de la tutelle ;
- améliorer la communication entre les acteurs des préfectures et les services de la DGDGL et surtout ceux de la DCDI à travers l'organisation des rencontres périodiques sur les questions relatives à l'intercommunalité ;
- faire fonctionner au niveau des services de la tutelle des préfectures, la division affectée au suivi des intercommunalités en liaison avec la DCDI ;

- susciter et animer des cadres de concertation aux niveaux départemental et local sur des questions de développement local en général et en particulier de l'intercommunalité ;
- favoriser les échanges entre les cadres et mettre en œuvre une stratégie de communication en matière d'intercommunalité adressée aux autres acteurs tels les autres ministères sectoriels, les collectivités territoriales décentralisées, les citoyens, les médias, les organisations de la société civile et les PTF ;
- évaluer annuellement les besoins des intercommunalités par domaine de compétence notamment les services sociaux de base ;
- installer et mettre en œuvre des mécanismes de dialogue fécond et de qualité avec les PTF en matière d'appui aux EPCI.

B- Recommandations à l'endroit des élus locaux

La promotion de l'intercommunalité passe aussi par l'engagement et la détermination des élus locaux, acteurs principaux du développement local, dans la mesure où, l'initiative de création d'EPCI leur est reconnue par la loi. Ainsi, pour que les solutions préconisées contribuent véritablement à la promotion de l'intercommunalité au Bénin, les autorités locales doivent :

- maîtriser les textes relatifs à l'intercommunalité ;
- bien identifier les initiatives de développement qui peuvent faire objet de gestion intercommunale ;
- mettre l'intérêt général au dessus de toute autre considération ;
- faire l'effort de se débarrasser de toute considération politique, culturelle et ethnique qui pourrait entraver la mutualisation des moyens et des énergies en vue de la recherche de solutions communes à un problème commun à plusieurs communes proches ou limitrophes et à l'exploitation de leurs potentialités communes ;

- solliciter le soutien des cadres du MDGLAAT(DCDI) et de la tutelle pour le renforcement de leur capacité de gestion des regroupements communaux ;
- œuvrer pour la mise en place d'EPCI viables et propices à la conception de projets de développement fédérateurs et soutenables ;
- affecter à l'EPCI les ressources nécessaires à son fonctionnement ;
- orienter la coopération décentralisée dans une approche intégrale de mutualisation des moyens et des ressources des communes.

CONCLUSION

L'apport fondamental de l'intercommunalité à la décentralisation permet d'en améliorer l'efficacité. Ce qui a un impact favorable sur le développement local et, par ricochet, sur la qualité des prestations fournies aux usagers. L'intercommunalité accroît les responsabilités des communes en matière de développement économique, social et culturel grâce aux perspectives de mutualisation des ressources et des moyens qu'elle produit. Elle doit être essentiellement fondée sur une volonté affichée des communes de s'engager dans un projet commun dont l'enjeu principal est le développement du territoire de chaque partie prenante. Mais cette volonté des communes doit aussi bénéficier de l'appui et de l'accompagnement technique de l'Etat.

S'il est vrai qu'on peut se féliciter du renforcement progressif de l'arsenal juridique et réglementaire de l'intercommunalité au Bénin malgré les difficultés qui ont conduit à leur mise en place, il est déplorable de constater également que l'engouement des acteurs à aller en intercommunalité n'est pas manifeste. Or, lorsqu'on sait qu'au nombre des objectifs intimement liés à la Réforme de l'Administration Territoriale, on cite naturellement la promotion du développement local dont l'un des piliers essentiels est l'intercommunalité, instrument permettant aux communes, la mutualisation de leurs maigres ressources pour la résolution des problèmes de développement de nos localités. Ainsi, le manque de stratégie de promotion de ce secteur clé du développement local ne permet pas encore à cette forme de coopération de prendre véritablement corps au Bénin et d'améliorer les conditions de vie des populations et les performances des collectivités territoriales.

En outre, il est difficile à la DGDGL de mettre en place les conditions nécessaires de promotion de l'intercommunalité. En effet, l'insuffisance de ressources humaines de qualité et de celle des ressources financières allouées à la promotion de ce secteur, l'inexistence au sein de cette direction générale d'une stratégie d'appui à la création des EPCI et la quasi inexistence d'une articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de

l'intercommunalité ne permettent pas à cette grande direction générale du MDGLAAT d'exercer effectivement cette fonction de promotion. Cette situation explique le fait que, dans le secteur de la décentralisation, les attentes des différents acteurs trouvent rarement satisfaction parce qu'aucune démarche objective n'est entreprise pour faire véritablement de la promotion de la coopération intercommunale dans ce secteur, une opportunité à saisir pour répondre aux prescriptions de l'article 153 de la Constitution du 11 décembre 1990.

Qui plus est, les différents outils et démarches élaborés à cet effet en vue de permettre d'améliorer les capacités et les conditions de performance des acteurs, ont été difficilement mis à la disposition de ces derniers.

De l'étude de notre thème de recherche, il ressort que des actions doivent être menées pour améliorer la qualité des ressources humaines et financières de la DGDGL afin de lui permettre d'entrer dans une nouvelle dynamique pour répondre efficacement aux besoins des divers acteurs. Il s'agit pour l'Etat d'assurer la mise à disposition de la DGDGL des ressources humaines compétentes, le renforcement des capacités de l'existant, des ressources financières subséquentes, la mise en place de cadres de concertation aussi bien au niveau départemental que local.

En effet, les conditions de succès de la promotion de l'intercommunalité dépendent pour une large part, de la volonté des acteurs à assurer un rayonnement à la décentralisation.

C'est pourquoi, à l'étape actuelle de la mise en œuvre de la décentralisation et de l'engouement des PTF à appuyer ce processus, il importe d'élaborer une stratégie efficace de promotion de l'intercommunalité, afin qu'elle puisse véritablement aider les communes à faire face aux nombreux défis de développement de nos localités. Mais, les différentes options de promotion doivent se faire en harmonie avec les documents de politique et de stratégie existants.

Ainsi, l'introduction de la démarche qualité dans la logique de promotion de la DGDGL peut permettre à l'intercommunalité de jouer pleinement ce rôle de pilier du développement local.

Ces différentes suggestions pourront favoriser la promotion de la coopération intercommunale par la DGDGL et garantir l'atteinte des objectifs de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté(SCRIP) dans le secteur de la décentralisation.

La mise en application des recommandations formulées contribuera à redorer l'image de la DGDGL en matière de promotion et de coordination des actions de développement local. C'est à ce prix qu'elle jouera effectivement le rôle de leadership qui lui est dévolu dans le système actuel de décentralisation au Bénin.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGES GENERAUX

- 1- BLANCHET A., GOTMAN A. (1992) : « *L'enquête et ses méthode : l'entretien* », Paris, Nathan.
- 2- BRASSARD, M. J. et C. GAGNON (2000) : « *Quelle gouvernance pour les communautés locales?* » dans M. CARRIER et S. CÔTÉ (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, pp. 171-187.
- 3- CHAPUS, R. (2001) : « *Droit administratif général* », Tome 1. Paris : Montchrestien.
- 4- Claude C.F. DJANKAKI, *la décentralisation au Bénin : l'impasse. Le cas de la commune d'Abomey-Calavi*, Imprimerie AZ, Cotonou, 2006.
- 5- GUILLIEN R., VINCENT J. et al. (2007) : « *Lexique des termes juridiques* », éd. Dalloz, 16^e édition.
- 6- Paul C. DEHOUMON, *la décentralisation entre risques et espoir*, Ed. COPE, Cotonou, 2006.
- 7- Richard ADJAHO, *Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde. Etat sommaire et enjeux*, 1^{ère} Ed. COPE, Cotonou, 2002.

II- OUVRAGES SPECIALISES

- 1- AKOBI, Innocent K (2009) « *Comment promouvoir le développement local dans le contexte de la décentralisation au Bénin? La problématique d'articulation des dynamiques institutionnelle et sociale* », éditions Ruisseaux d'Afrique, 493 pages.
- 2- Bernard BETSCH, *l'intercommunalité Aujourd'hui*, Ed. Mb Formation, 2003.
- 3- DAMIEN, C. « *Pratique du droit de l'intercommunalité* », collection Action locale, Ed. le Moniteur, 457 pages.

- 4- David GUERANGER, *l'intercommunalité en question : problèmes politiques et sociaux* N°951-952, collection « la documentation française », 2008.
- 5- David HUMRON, Jacques SPLINDLER, *Le management public local*, Ed. LGDJ-EJA, Collection « Paris 2003.
- 6- DEGOFFE, M. (2001) : « *Code pratique de l'intercommunalité : compétences, financement, fonctionnement*», Ed. le Moniteur, 458 pages.
- 7- Direction Générale de la Comptabilité Publique (Paris), « *les comptes de l'intercommunalité et des établissements publics locaux* », 2007.
- 8- Direction du Développement et de la Coopération(DDC), *La problématique de l'intercommunalité dans le fonctionnement des communes béninoises*, LARES-2001.
- 9- Elong MBASSI J P, Politiques de décentralisation et projet de développement local. Info.Wordbank.org/docs/library/.../senegal1-3.pdf
- 10-Gérard LOGIE, *l'intercommunalité au service du projet de territoire*, Ed. Syros, 2001.
- 11-GILBERT, G. (1997) :« *L'intercommunalité, enjeu du développement local* », Paris, PUF.
- 12-Hervé MICHEL, *l'Intercommunalité et Gouvernement Locaux, l'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Ed. l'Harmattan, Collection « Logique Politique », 1999.
- 13-Institution de Décentralisation, « *les territoires dans l'Union N°81/II*, juin 2009.
- 14-Jean GIRARDON, *l'intercommunalité*, Ed. Ellipses Marketing, Collection « mise au point », 2008.
- 15-KOBO, PC., (2003) : «*Décentralisation et problématique de l'intercommunalité en Afrique* » Cotonou, PDM, 111P.
- 16-Maryvonne Bernard, *les collectivités territoriales, collection* »les documentations françaises »,2009.
- 17-NEVERS, J_Y (1997) : « *La relance de l'intercommunalité, contextes et stratégies* » ; Université de Toulouse Le Mirail, CERTOP.

18-Paul PREVOST, « *les regroupements municipaux, un mode de gestion et une stratégie de développement ?*, acte de colloque du 18 mai 2000, réalisé par l'Université de Sherbrooke, sous la direction de Jacques GAGNON.

19-RANGEON, F. : « *Présentation : l'intercommunalité en questions* » CURAPP.

20-Rémy LE SAOUT et François MADORE, *les effets de l'Intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, 2004.

III- RAPPORTSET ETUDES

1- Assemblée des Communautés de France (AdCF), *Pour un « agenda 2015 » de l'intercommunalité : Livre blanc de l'Assemblée des Communautés de France*, Projet-octobre 2007.

2- BALTISSERS, G. (2006), « *Les premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation* », Bulletin, Amsterdam KIT Publishers

3- DAT (2001) : « *La problématique de l'intercommunalité dans le fonctionnement des communes béninoises* » LARES ;

4- Direction Générale des Collectivités Locales (Royaume du Maroc ; 2006) : « *Rapport sur les rencontres des collectivités locales* », 30P.

5- *Intercommunalité : entre gestion et projet*, texte tiré des interventions de « Africités », novembre 2003.

6- François Paul YATTA (Partenariat pour le Développement Municipal : PDM), *Gouvernance financière locale*.

7- MDGLAAT (2009) : « *Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC)* ».

8- MDGLAAT (2010) : « *Étude sur une stratégie nationale de mise en conformité des structures intercommunales actuelles avec les dispositions de la loi sur l'intercommunalité* » ; Interface Afrique Sarl, rapport définitif Cotonou.

9- Rapport de l'Atelier de réflexion sur l'intercommunalité comme cadre idéal de production de services publics locaux au Bénin, octobre 2008, PROTOS-PDM.

- 10- Rapport de la mission d'appui technique à la mise en place de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale de Kérou, Kouandé et Péhunco (2KP), rédigé par Epiphane SOHOUEYOU avec le soutien technique et financier de la Coopération Technique Allemande, mars 2010.
- 11- Rapport sur le développement humain au Bénin, 2001, PNUD
- 12- Rapport sur le développement humain au Bénin, 2003, PNUD

IV- COURS

- 1- Jacques GAGNON, Cours sur « *La gestion du développement local et International*, recueil de textes », DESS Démocratie et Gouvernance, UAC, Chaire UNESCO, 2007-2008.
- 2- Koffi AHADZI, Cours sur « *Etat de la démocratie et la gouvernance en Afrique* », DESS Démocratie et Gouvernance, UAC, Chaire UNESCO, 2007-2008.
- 3- Moko Démolé ISSA, Cours sur « *La décentralisation au Bénin* », DESS Démocratie et Gouvernance, UAC, Chaire UNESCO, 2007-2008.

V- MEMOIRES

- 1- AGASSOUNON, C. (2012) : « *Contribution au renforcement de la politique de développement local intégré au Bénin* », ENAM, cycle II, AGT ;
- 2- AWANLAN, A. (2007) : « *L'intercommunalité comme stratégie de développement local : cas du partenariat entre Cotonou et Abomey-Calavi* » Mémoire de fin de formation de quatrième année, INJEPS, Université d'Abomey Calavi, 63P ;
- 3- BONI YARA, A. (2010) : « *L'intercommunalité comme opportunité de développement des communes en République du Bénin : cas des routes dans les 2KP* », ENAM, cycle II, AGT ;
- 4- GANDEKPINZOUN, B. (2009) : « *Contribution à la promotion des territoires de développement : cas de la Basse Vallée de l'Ouémé* », ENAM, cycle I, AGT ;

- 5- MAMA, A. (2008) : « Contribution au renforcement des capacités techniques et organisationnelles de la Communauté des communes du Plateau », ENAM, Cycle I AGT.
- 6- M.Kei KATAGIRI, *l'intercommunalité et la démocratie locale*, mémoire de Master en Administration Publique.
- 7- Pierre AYOUN N'DAH, *la politique de décentralisation et le développement local*, article publié sur le site africanalyse, <http://africanalyse.cerap-inades.org>.

VI- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES ET RECUEILS

- 1- Loi N° 90-032 du 11 décembre 1990 portant *Constitution de la République du Bénin*.
- 2- Loi N° 2009_017 du 13 août 2009 portant *modalités de l'intercommunalité en République du Bénin*;
- 3- Décret N° 2007_448 du 02 octobre 2007 portant *attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Décentralisation, de la gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire*.
- 4- Décret N°2012-308 du 28 Août 2012 portant *règles de création, d'organisation et de gestion des établissements publics de coopération intercommunale*.
- 5- Mission de décentralisation (2005) ; « *Décrets d'application des lois de la décentralisation* »
- 6- Mission de décentralisation (2006) ; « *Recueil des lois sur la décentralisation* ».

VII- REVUE

- KPATINVO, L. (2006) : « *L'intercommunalité comme outil de lutte contre la pauvreté* », *le Matinal*, P.55.

VIII- SITES INTERNETS

- 1- DEXPERT, I. (2006) : « *L'intercommunalité comme solution au développement durable des territoires* », www.dph-base.com.
- 2- « *Qu'est-ce que l'intercommunalité* », www.intercommunalites.com.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Outils de collecte : Guide d'entretien

1. Notion d'intercommunalité.

Relances : Définitions ; étendue ; notions connexes ; volonté politique locale.

2. Intercommunalité au Bénin.

Relances : Cadre juridique ; point des expériences existantes ; état de leur mise en conformité avec la loi 2009-17 du 13 août 2009 ; les tendances ; point des regroupements ayant fait les démarches ; contraintes ; approches de solutions les difficultés ;

3. La Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale

Relances : attribution ; organisation, fonctionnement et compétences en matière de coopération intercommunale.

4. Promotion de la coopération intercommunale

Relances : Bilan ; Conditions nécessaires ; Financement.

5. Intérêt accordé à la promotion des dynamiques intercommunales par la DGDGL

Relance : nécessité ; causes du faible intérêt accordé aux dynamiques intercommunales.

6- Appui de la DGDGL à la création des EPCI.

Relances : bilan; causes de la quasi inexistence de l'appui ; conditions nécessaires; financement ; outils.

7- Articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de coopération intercommunale

Relances : nécessité ; causes de la faible articulation entre la DGDGL et la tutelle en matière d'intercommunalité.

8- Suggestions pour une meilleure promotion de l'intercommunalité au Bénin.

ANNEXE 2 : outil de collecte : Questionnaire d'entretien

Ce questionnaire se situe dans le cadre du travail de recherche pour l'obtention du diplôme du cycle II en Management des Services Publics à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM).

L'objectif est de recueillir vos différentes impressions et appréciations sur la « *Promotion de l'intercommunalité au Bénin : état des lieux et perspectives* ».

Nous vous remercions d'avance de votre disponibilité.

Daniel Valère SETONNOUGBO Tél. 97-23-72-13/ 94-52-51-37 E-mail : vsetonnougbo@yahoo.fr

A- Identification de l'enquêté

Nom et prénoms (facultatifs).....

Profession (fonction) : Localité (Arr.).....

B- Accord d'intérêt à la promotion des dynamiques intercommunales par la DGDGL

Parmi les multiples tâches assignées à la DGDGL figure la promotion de la coopération intercommunale, qu'elle ne peut réellement faire, qu'en accordant un grand intérêt à ce secteur. Mais le constat est que, ce secteur clé du développement à la base, ne revêt pas pour la DGDGL, une importance capitale.

Qu'est-ce qui explique selon vous le faible intérêt de la DGDGL à la promotion des dynamiques intercommunales au Bénin ?

1- Le manque de compétence avérée en intercommunalité

2- L'insuffisance de ressources financières, humaines et matérielles allouées à la DGDGL

3-La faible connaissance des enjeux de l'intercommunalité par les autorités de la DGDGL

3- Le manque de leadership de la part des autorités de la DGDGL

5- Autres éléments

C- Le faible appui de la DGDGL à la création des EPCI au Bénin

L'une des attributions fondamentales de la DGDGL est de promouvoir l'intercommunalité au Bénin à travers son appui à la création des EPCI. Mais force est de constater que cet appui de la DGDGL à la création des EPCI au Bénin est loin de combler les attentes.

Qu'est-ce qui explique selon vous le faible appui de la DGDGL à la création des EPCI au Bénin ?

1. le manque d'outils en matière d'intercommunalité

2. l'inexistence au sein de la DGDGL d'une stratégie efficace d'appui à la création des EPCI

3. le manque de volonté politique des élus locaux

4. le manque de vision prospective dans la démarche des autorités de la DGDGL

Autres éléments.....

D- Faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière de promotion de l'intercommunalité.

Dans tout processus de décentralisation, l'Etat doit jouer le rôle d'assistance conseil aux communes à travers le préfet, autorité de tutelle. Sur le plan institutionnel, la DGDGL est la structure du MDGLAAT chargée de la promotion de l'intercommunalité et cette promotion ne peut être effective sans l'implication des services de la tutelle. Or, dans la réalité, il y a comme une rupture de lien entre la DGDGL et les services de la tutelle en la matière.

Qu'est-ce qui justifie selon vous cette faible articulation entre la DGDGL et les services de la tutelle en matière d'intercommunalité ?

1. l'inexistence d'un cadre technique de pilotage du processus d'intercommunalité

- 2. la rupture de lien fonctionnel entre la DGDGL et les préfectures en matière d'appui aux communes
- 3. le manque de ressources humaines de qualité au niveau des préfectures
- 4. la non connaissance du rôle de la tutelle par les autorités de la DGDGL
- Autres éléments.....

N.B : Cochez la case qui correspond mieux selon vous à chaque question

Merci pour votre franche collaboration.

TABLE DES MATIÈRES

INDENTIFICATION DU JURY	i
ENGAGEMENT	ii
DEDICACE.....	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES graphiques	viii
GLOSSAIRE.....	ix
RESUME.....	xii
SOMMAIRE	xiv
INTRODUCTION.....	1
Chapitre premier : Cadre contextuel et théorique de l'étude	5
Section1 : Cadre contextuel de l'étude	6
Paragraphe1 : Cadre contextuel et état des lieux de l'intercommunalité	6
A- : Présentation du cadre de l'étude	6
B- Etat des lieux de l'intercommunalité au Bénin	10
1- Cadre juridique de l'intercommunalité au Bénin	11
2- Situation actuelle de l'intercommunalité au Bénin	12
Paragraphe 2 : Inventaire des observations de stage.....	15
A- Inventaire des observations liées à la promotion de l'intercommunalité	15
B- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt et par problématique.....	22
Section 2 : Description du problème.....	24
Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'étude	24
A- Ciblage de la problématique	24
B- Objectifs et hypothèses de recherche	30
Paragraphe 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche	32
A- Revue de littérature	32
I- Exposé des contributions antérieures sur l'intercommunalité.....	32
II- Exposé des contributions antérieures sur les problèmes spécifiques	40
B- Méthodologie de recherche: approche théorique et méthode empirique	47
I- Approche théorique	48
II- Méthode empirique	49

Chapitre deuxième : Analyse des problèmes et recommandations.....	50
Section 1 : Enquête de vérification des hypothèses et analyse des données	51
Paragraphe 1 : Enquête de vérification des hypothèses	51
A- Préparation de l'enquête	51
B- Réalisation de l'enquête et limite des données.....	52
C- Difficultés rencontrées	53
Paragraphe 2 : Du traitement des résultats d'enquête à l'analyse des données et à la vérification des hypothèses	54
A- Traitement des résultats d'enquête	54
B- Analyse des données et vérification des hypothèses.....	56
Section 2 : Approches de solutions et recommandations pour leur mise en œuvre	65
Paragraphe 1 : Approches de solutions aux problèmes de l'étude.....	65
A- Des approches de solutions au PS1	65
B- Des approches de solutions au PS2	67
C- Des approches de solutions au PS3	69
Paragraphe 2 : Recommandations.....	70
A- Recommandations à l'endroit de l'Etat et de ses services centraux.....	70
B- Recommandations à l'endroit des élus locaux	74
Conclusion	76
Références bibliographiques	79
Annexes	84
Table des matières	89