



**UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI**

.\_\*.\*.\*.\*.\*.\*.\*.\*.\*.\_



**FACULTE DES LETTRES, ARTS ET SCIENCES HUMAINES**

.\_\*.\*.\*.\*.\*.\*.\*.\*.\*.\_

**DEPARTEMENT D'HISTOIRE ET D'ARCHEOLOGIE**

.\_\*.\*.\*.\*.\*.\*.\*.\*.\*.\_

**LABORATOIRE DE RECHERCHE RETROSPECTIVE-AFRIQUE**

.\_\*.\*.\*.\*.\*.\*.\*.\*.\*.\_

**MÉMOIRE DE MAITRISE**

**Option : Histoire contemporaine**

**Thème :**

**LA GESTION DU POUVOIR LOCAL A L'ERE DE  
LA DECENTRALISATION AU BENIN : Le cas des  
Communes de Covè et de Zagnanado de 2003 à 2013**

**Présenté par :**

**KOSSOUHO K. Landry**

**Sous la direction de :**

**Dr. Rogatien M. TOSSOU**

**Maître-assistant d'Histoire**

**DHA/FLASH/UAC**

*Soutenu le 07/ 10 / 2015*

**Mention : Bien**

## SOMMAIRE

DEDICACE.....	i
REMERCIEMENTS .....	iii
SIGLES ET ABREVIATIONS .....	iv
INTRODUCTION .....	1
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DE LA ZONE DE RECHERCHE ET HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION AU BENIN.....	7
CHAPITRE 1 : PRESENTATION GEOGRAPHIQUE ET HISTORIQUE DE LA ZONE DE RECHERCHE.....	8
CHAPITRE 2 : HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION AU BENIN .....	19
CHAPITRE 3 : STRUCTURES D’APPUI ET AVANTAGES ATTENDUS DE LA DECENTRALISATION.....	27
DEUXIEME PARTIE : GESTION DU POUVOIR LOCAL DANS LES COMMUNES DE COVE ET DE ZAGNANADO.....	32
CHAPITRE 4 : MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION DANS LA COMMUNE DE COVE.....	33
CHAPITRE 5 : MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION DANS LA COMMUNE DE ZAGNANADO.....	40
CHAPITRE 6 : CONTRIBUTION DE L’ETAT ET DES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT LOCAL DE COVE ET DE ZAGNANADO.....	45
TROISIEME PARTIE : BILAN DES ACQUIS ET INSUFFISANCES DE LA GESTION DU POUVOIR LOCAL A COVE ET A ZAGNANADO .....	54
CHAPITRE 7 : SITUATION DANS LA COMMUNE DE COVE.....	55
CHAPITRE 8 : CAS DE LA COMMUNE DE ZAGNANADO.....	64
CHAPITRE 9 : INSUFFISANCES DE LA GESTION DU POUVOIR LOCAL A COVE ET A ZAGNANADO.....	71
CONCLUSION.....	76
SOURCES ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	79
ANNEXES.....	85
Liste des cartes .....	91
Liste des tableaux.....	91
Table des matières .....	92

## **DEDICACE**

A

- mon Feu père Félix D. Kossouho, ton souvenir me guide.
- mes mères Julie Bio Yatopa et Bernadette Sacramento, symboles vivants de générosité.

## REMERCIEMENTS

Ce travail n'aurait pu être mené à terme sans l'appui, les conseils et les apports de certaines personnes que nous tenons à remercier sincèrement.

Nous voudrions donc exprimer nos sincères remerciements au Docteur Rogatien M. Tossou, notre maître de mémoire dont le concours nous a permis de réaliser ce document.

Au Directeur scientifique du LabRA, le Professeur Sylvain C. Anignikin, nous adressons nos sincères remerciements pour sa bienveillance et son attention tout au long de notre formation.

Nos gratitude vont également à l'endroit de tous les enseignants du Département d'Histoire et d'Archéologie (DHA) de l'Université d'Abomey-Calavi pour la qualité de la formation qu'ils nous ont donnée.

Nous remercions très sincèrement le Docteur Karl Nassi Adjakidjè et monsieur Placide O. Kocharé pour nous avoir soutenu et encouragé dans la rédaction de ce travail.

Aux membres du LabRA, nous adressons notre gratitude pour leurs assistances et conseils scientifiques.

Nous adressons aussi nos sincères remerciements aux autorités communales, responsables d'ONG, associations de développement et à tous les agents des mairies de Covè et Zagnanado qui nous ont accueilli durant nos recherches.

Mes sincères remerciements vont à l'endroit de notre épouse Manuela Dakpahossou et de nos enfants Ken-Junior, Kemireth, Fadell et Joris.

A notre sœur aînée Sonia Kossouho, nous disons merci pour son soutien moral.

Nous ne saurions oublier ceux qui nous ont aidés de quelque manière que ce soit dans l'élaboration de ce mémoire, en l'occurrence Bénédicte Akondé, Martin L. Oté, Pierre Ahannon, Claude Adoguin, Cyriaque Hessou et Fiacre Etcho qui ont sacrifié leur quiétude et leur sommeil dans le cadre de ce travail.

Nous remercions enfin nos frères et amis Adolphe D. Dohou, Rodrigue K. Houéha, Ange Yves Kpléli et Gédéon Roland Kiki pour leur soutien de tous les instants.

Que la grâce divine couvre tout un chacun d'eux !

## **SIGLES ET ABREVIATIONS**

<b>ACE</b>	Agent Contractuel de l'Etat
<b>AEF</b>	Afrique Equatoriale Française
<b>AERAMR</b>	Association pour Etude et Réalisation des Aménagements en Milieu Rural
<b>AEV</b>	Adduction d'Eau Villageoise
<b>AIMF</b>	Association Internationale des Maires Francophones
<b>ALCRER</b>	Association de Lutte Contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme
<b>ANCB</b>	Association Nationale des Communes du Bénin
<b>ANJCA</b>	Association Niortaise de Jumelage Covè Atakpamé
<b>AOF</b>	Afrique Occidentale Française
<b>APE</b>	Agent Permanent de l'Etat
<b>BEPC</b>	Brevet d'Etudes du Premier Cycle
<b>BF</b>	Born Fontaine
<b>BPO</b>	Budget Programme par Objectif
<b>CA</b>	Chef d'Arrondissement
<b>CC</b>	Conseil Communal
<b>CCR</b>	Conseil Communal de la Révolution
<b>CEFRAB</b>	Cabinet d'Expertises Financières et de la Réforme de l'Administration du Bénin
<b>CIDOCOL</b>	Centre d'Information et de Documentation sur les Collectivités Locales
<b>CPE</b>	Commune de Plein Exercice
<b>DANIDA</b>	Danish International Development Agency/ Coopération Technique Danoise
<b>DED</b>	Deutsche Entwicklungsdienst /Service Allemand de Développement
<b>DCL</b>	Direction des Collectivités Locales
<b>DGAT</b>	Direction Générale de l'Administration Territoriale
<b>DHA</b>	Département d'Histoire et d'Archéologie
<b>FADeC</b>	Fonds d'Appui au Développement des Communes
<b>FADESP</b>	Faculté de Droit et de Sciences Politiques
<b>FED</b>	Fonds Européen de Développement

<b>FIDESPRA</b>	Forum International pour le Développement de l'Echange de Savoir et de Savoir-faire au Service d'une Promotion Rurale Autoentretenue
<b>FLASH</b>	Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines
<b>FPM</b>	Forage à Pompe Manuelle
<b>GTZ</b>	Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit/ Agence Allemande de Coopération Technique
<b>INFOSEC</b>	Institut de Formation Sociale, Economique et Civique
<b>JA</b>	Jeunesse Ambition
<b>LabRA</b>	Laboratoire de Recherche Rétrospective Afrique
<b>MCL</b>	Maison des Collectivités Locales
<b>MISD</b>	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>OSC</b>	Organisation de la Société Civile
<b>PADeCom-Zou</b>	Projet d'Appui au Développement Communal dans le Zou
<b>PGDP</b>	Programme d'appui à la Gouvernance locale et aux Droits de la Personne
<b>PAGeFCOM</b>	Projet d'Appui à la Gestion des forêts communales
<b>PAI</b>	Plan Annuel d'Investissement
<b>PARVA</b>	Projet d'Appui à la Réalisation des Travaux Urbains de Voirie et d'Assainissement
<b>PDC</b>	Plan de Développement Communal
<b>PEA</b>	Poste d'Eau Autonome
<b>PM</b>	Puits Moderne
<b>PNDCC</b>	Programme National de Développement Conduit par les Communes
<b>PPEA</b>	Projet Pluriannuel Eau et Assainissement
<b>PRODECOM</b>	Programme d'Appui au Démarrage des Communes
<b>RGPH</b>	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
<b>SNV</b>	Schweizerische Normen-Vereinigung/Agence Néerlandaise de Développement
<b>SONEB</b>	Société Nationale des Eaux du Bénin
<b>UNICEF</b>	United Nations International Children's Emergency Fund/ Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

## **Résumé**

En décembre 2002 et janvier 2003, le Bénin s'est lancé dans le processus de la décentralisation avec l'avènement de communes autonomes. Après une décennie de mise en œuvre, les communes de Covè et de Zagnanado ont certainement acquis une expérience non négligeable de la gestion du pouvoir local. A l'issue des enquêtes et analyses, les résultats montrent que depuis la mise en œuvre de la gestion du pouvoir local, Covè et Zagnanado ont réalisé avec les divers partenaires, de nombreuses infrastructures communautaires et économiques. Ces réalisations sont principalement relatives à l'accès à l'eau potable, l'hygiène, l'assainissement, l'éducation et l'amélioration de la prestation des services communaux. Cependant, force est de constater que des insuffisances caractérisent cette nouvelle forme de gouvernance notamment la politisation à outrance des conseils communaux, le non transfert des compétences par l'Etat central.

**Mots clés :** Gestion, Pouvoir local, Décentralisation, Commune.

## **Abstract**

In december 2002 and january 2003 has got involved on the process of decentralization by the advent of autonomous municipalities. After a decade of implementation, the communes of Covè and Zagnanado have certainly gained significant experience in the management of local power. After surveys and analyzes, the results show that since the implementation of the management of local power, Covè and Zagnanado were able to achieve with several partners many community and economic infrastructure. These achievements are related to access to drinking water, hygiene, sanitation, education and improving the delivery of municipal services.

**Keys words:** Management, Local power, Decentralization, Municipality

## INTRODUCTION

---

La vague de transition démocratique des années 1990 en Afrique subsaharienne s'est accompagnée d'une volonté manifeste des populations de participer à la gestion de leur localité. On assiste dès lors à une nouvelle orientation et à un regain d'intérêt pour la décentralisation qui apparaît comme un puissant instrument de gestion de la vie publique pour une grande mobilisation des énergies et une meilleure satisfaction des besoins au plan local. Corollaire de la démocratie, la décentralisation offre un espace géographique et institutionnel de concertation, de dialogue et d'arbitrage pour un développement harmonieux des collectivités locales.<sup>1</sup>

Procédure politique et administrative, la décentralisation est inscrite dans la Constitution béninoise du 11 décembre 1990<sup>2</sup> issue de la transition démocratique pacifique qu'a connue le pays en 1989-1990<sup>3</sup> après dix-sept années de régime militaro-marxiste. Aussi la décentralisation est-elle devenue une option constitutionnelle destinée non seulement à devenir un instrument de gestion administrative efficace mais aussi et surtout un moyen de promotion d'un véritable développement local et régional.<sup>4</sup>

Mais, si tous les acteurs politiques sont unanimes à reconnaître le bien fondé d'un système décentralisé, il n'est pas évident que l'unanimité se fasse autour du concept et les

---

<sup>1</sup> Pascal Iréné Koupaki, ministre du développement, de l'économie et des finances, allocution lors de l'ouverture du forum national des trois premières années de la décentralisation au Bénin, 17 Août 2006.

<sup>2</sup> Article 150 : « Les collectivités territoriales de la République du Bénin sont créées par la loi ».

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

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

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

<sup>3</sup> Il s'agit de l'historique Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990 et qui a donné naissance à la République du Bénin avec le pluralisme politique et le libéralisme économique.

<sup>4</sup> Paul Dehoumon, Aperçu sur le projet de décentralisation en cours au Bénin, Fondation Konrad Adenauer.

enjeux de la décentralisation, encore moins sur les grands défis que doivent surmonter les élus locaux dans leurs nouvelles tâches. Ainsi, il s'avère important de chercher à savoir si les élus locaux de Covè et de Zagnanado comprennent la logique de la décentralisation et si le mode de gouvernance à l'ère de la décentralisation est différent de celui observé pendant la déconcentration.

Au Bénin, le processus de décentralisation est parti de la tenue de la Conférence Nationale des Forces Vives de Février 1990 et l'adoption de la nouvelle Constitution du 11 Décembre 1990. En janvier 1993, les Etats généraux de l'Administration Territoriale en République du Bénin<sup>5</sup> ont jeté les bases d'une nouvelle réforme de l'Administration Territoriale. Cette réforme a prévu un nouveau découpage du territoire national en douze (12) départements subdivisés en soixante-dix-sept (77) communes. Mais la mise en œuvre de la décentralisation est devenue réelle en 2003 suite aux élections communales et municipales de décembre 2002 et janvier 2003. Les conseils communaux<sup>6</sup> nés de ce processus ont pour charge de définir et d'exécuter la politique de développement local.

Bien que la décentralisation ne soit pas *un simple découpage du territoire national*<sup>7</sup>, les communes sont devenues incontournables aujourd'hui dans la promotion du développement local et la décentralisation apparaît comme un processus irréversible aux yeux de biens de citoyens<sup>8</sup>. Après dix ans d'expérience, l'amorce du développement tant voulue par les populations peine à devenir une réalité dans presque toutes les communes du Bénin. Cette situation est due à plusieurs raisons dont la faible mobilisation des ressources, l'inexistence de

---

<sup>5</sup> Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale (MISAT).

<sup>6</sup> Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

<sup>7</sup> Koupaki Pascal Iréné, Rapport Général du forum national d'évaluation des trois premières années de la décentralisation au Bénin, Cotonou Avril 2006, p.5.

<sup>8</sup> Anders Rasmussen, ambassadeur du Danemark près le Bénin, Rapport Général du forum d'évaluation des trois premières années de la décentralisation au Bénin, p.27.

services techniques ou d'équipements techniques efficaces, la mauvaise conception de la démocratie et de la décentralisation par les populations en majorité analphabètes. A cela s'ajoutent le retard dans le transfert des compétences et des ressources, la politisation à outrance, les dissensions politiques et les divergences d'opinions au sein des conseils communaux et municipaux. Cet état de choses a été souligné par Tossou et Akodandé-Honma (2012 : 41) qui ont mis en relief les limites de la décentralisation à travers les insuffisances des réformes administratives de 1999 par rapport à la gestion des communes. Pour ces derniers, *les limites de la décentralisation au Bénin sont entre autres l'interprétation divergente des textes de la décentralisation entraînant le non-respect de l'esprit des lois ; l'inexistence des textes règlementant les rapports entre les autorités locales et les autorités traditionnelles ; la non résolution des questions de transfert de compétences et de ressources.*

L'expérience de la gestion du pouvoir local à Covè et à Zagnanado offre de réelles opportunités pour une analyse approfondie des capacités des acteurs à la mise en œuvre de la décentralisation. C'est dans ce contexte de changement politique pour une dynamique de développement local que nous nous sommes proposé de contribuer à la réflexion sur le thème : « **La gestion du pouvoir local à l'ère de la décentralisation au Bénin : le cas des communes de Covè et de Zagnanado de 2003 à 2013** ».

Cette réflexion vise à amener les dirigeants, les responsables à divers niveaux et les populations à disposer d'une vue d'ensemble sur la situation de la gouvernance locale dans les Communes de Covè et de Zagnanado et à opter pour une bonne gestion favorisant le développement économique de ces deux collectivités territoriales. De façon spécifique, il s'agit de :

- décrire les différentes catégories d'acteurs qui participent au développement et à la gestion du pouvoir local dans les communes de Covè et de Zagnanado ;
- analyser les contraintes liées au développement local dans ces communes voisines ;
- faire le bilan des dix premières années de gestion du pouvoir local dans lesdites communes. Dans ce cadre, un certain nombre d'hypothèses ont été émises :
  - l'insuffisance de cadres de conception et d'exécution a un impact négatif sur la mise en œuvre des programmes de développement ;
  - l'absence de politique participative et la non maîtrise des enjeux de la décentralisation constituent un frein à la gestion du pouvoir local à Covè et à Zagnanado ;
  - le niveau de mobilisation des ressources locales et d'investissement de l'Etat demeure insuffisant face au défi de développement.

Quant aux bornes chronologiques, (2003-2013), les premières élections communales à l'ère du renouveau démocratique sont organisées en décembre 2002/janvier 2003 et l'année 2013 marque la fin de la seconde mandature des conseils communaux et municipaux<sup>9</sup>.

La décentralisation et la gestion du pouvoir local intéressent plusieurs chercheurs. On peut citer les travaux d'éminents chercheurs aussi bien étrangers que nationaux. De l'avis de Billaz (1998), *la décentralisation offre des opportunités de développement*. Sawadogo (2001), se montre plus explicite en affirmant que *la décentralisation est la voie indiquée, sinon la voie obligée. Elle permet la réalisation d'une synthèse sociale et offre un cadre approprié pour une bonne gestion et un partage équilibré des pouvoirs et des ressources économiques*. Agrawal et Ostrom (1999) estiment qu'*un des buts essentiels de la décentralisation est*

---

<sup>9</sup> Nous tenons à préciser que les élections devant consacrer le début de la troisième mandature prévues pour mars 2013 n'auront finalement lieu qu'en 2015 à cause de difficultés liées à leur organisation.

*d'atteindre l'une des aspirations centrales d'une bonne administration politique que constitue la démocratisation. Moko (2002) de son côté a montré que la décentralisation est un système d'administration qui préconise le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales. Akobi (2009) se montre plus spécifique en voyant dans la décentralisation béninoise un processus salvateur capable de favoriser le développement communal mais à condition que la gestion à la base soit saine et prenne en compte les réelles aspirations des communautés concernées.*

Cette recherche est fondée sur une approche méthodologique à trois étapes essentielles que sont la recherche documentaire, les enquêtes auprès des groupes cibles et enfin le dépouillement et l'analyse des données recueillies sur le terrain. La recherche documentaire a été menée dans les centres de documentation publics et privés. Au niveau des sources d'archives, nous avons fait l'inventaire systématique des archives des structures<sup>10</sup> intervenant dans le domaine de la décentralisation et de la bonne gouvernance locale au Bénin. Les sources d'archives consultées et listées brièvement dans la bibliographie se retrouvent dans les centres de documentation de l'UAC : à la FLASH, à la FADESP mais surtout au LabRA, tous à Abomey-Calavi ; de la Fondation Konrad Adenauer, de l'ANCB, du Ministère en charge de la décentralisation, de l'INFOSEC<sup>11</sup>, tous à Cotonou. Les centres de documentation des communes de Covè et de Zagnanado ont été également visités. Les sources d'archives sont complétées par les sources orales et les recherches sur internet. Cette recherche documentaire a été renforcée par des sondages, des entretiens et des observations directs. Le dépouillement et l'analyse des données ont été faits à chaque retour du terrain. Une grille de lecture articulée autour des grandes rubriques établies a facilité le dépouillement des données.

---

<sup>10</sup> Il s'agit de l'Association Nationale des Communes du Bénin, la Fondation Konrad Adenauer, la Fondation Friedrich Ebert Stiftung, la Direction de la décentralisation

<sup>11</sup> INFOSEC : Institut de Formation Sociale, Economique et Civique.

Les données dépouillées ont fait l'objet d'interprétation, de comparaison et de synthèses à travers des critiques internes et externes. Cette phase a permis de vérifier la pertinence et la fiabilité des résultats obtenus en vue de la rédaction de ce mémoire.

Les difficultés rencontrées au cours de cette recherche sont de plusieurs ordres. Certains agents des communes objets de notre recherche se sont montrés réticents à nous fournir certaines informations estimant que la période était sensible<sup>12</sup>. De même au niveau de l'INSAE<sup>13</sup>, nous n'avons pas pu obtenir les résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH 4) de 2013 et avons été obligé de nous contenter des données de 2002. La disponibilité de certains enquêtés a également retenu notre attention. Malgré ces difficultés, nous avons néanmoins pu collecter les informations dont nous avons besoin pour réaliser le présent document qui s'articule autour de trois grandes parties à savoir :

- la première partie présente la zone de recherche et l'historique de la décentralisation au Bénin ;
- la deuxième partie expose la gestion du pouvoir local dans les communes de Covè et de Zagnanado ;
- la troisième partie fait le bilan des acquis et les insuffisances de la gestion du pouvoir local à Covè et à Zagnanado.

---

<sup>12</sup> Nous tenons à préciser que nos enquêtes se sont déroulées à l'approche des dernières élections communales et locales de 2015

<sup>13</sup> INSAE : Institut Nationale de Statistique et d'Analyses Economiques

**PREMIERE PARTIE :**

**PRESENTATION DE LA ZONE DE RECHERCHE ET  
HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION AU BENIN**

## **CHAPITRE 1 : PRESENTATION GEOGRAPHIQUE ET HISTORIQUE DE LA ZONE DE RECHERCHE**

---

Ce chapitre fait un bref aperçu de la situation géographique, la démographie et les potentialités économiques des communes de Covè et de Zagnanado. Il fait également l'historique de la zone de recherche.

### **1-1 Caractéristiques géographiques et socio-économique de Covè et de Zagnanado**

#### **1-1-1 Cadre géographique de la commune de Covè**

La commune de Covè est située dans le département du Zou. Elle couvre une superficie de 525 km<sup>2</sup> avec une population de 34442 habitants<sup>14</sup>.

La commune de Covè compte trente-six (36) villages et quartiers de villes répartis dans huit (08) arrondissements à savoir Adogbé, Gounli, Houin, Houéko, Lanta, Naogon, Soli et Zogba.

A Covè, le climat est de type subéquatorial avec quatre saisons qui se partagent l'année.

D'importants cours d'eau arrosent la commune. Le fleuve Zou avec des affluents à régime permanent comme Koussin, Towé, Laha, Loto, Kètè Wassa, Wantè, Fionzoun, le lac Nacava... constituent les principales sources hydrographiques de cette commune.

Quant à la végétation, une diversité s'observe si l'on part du sud au nord de la commune. Au sud et au centre, des palmeraies naturelles et des forêts galeries constituent le couvert végétal. Par contre, on rencontre sur le reste du territoire de la commune une savane

---

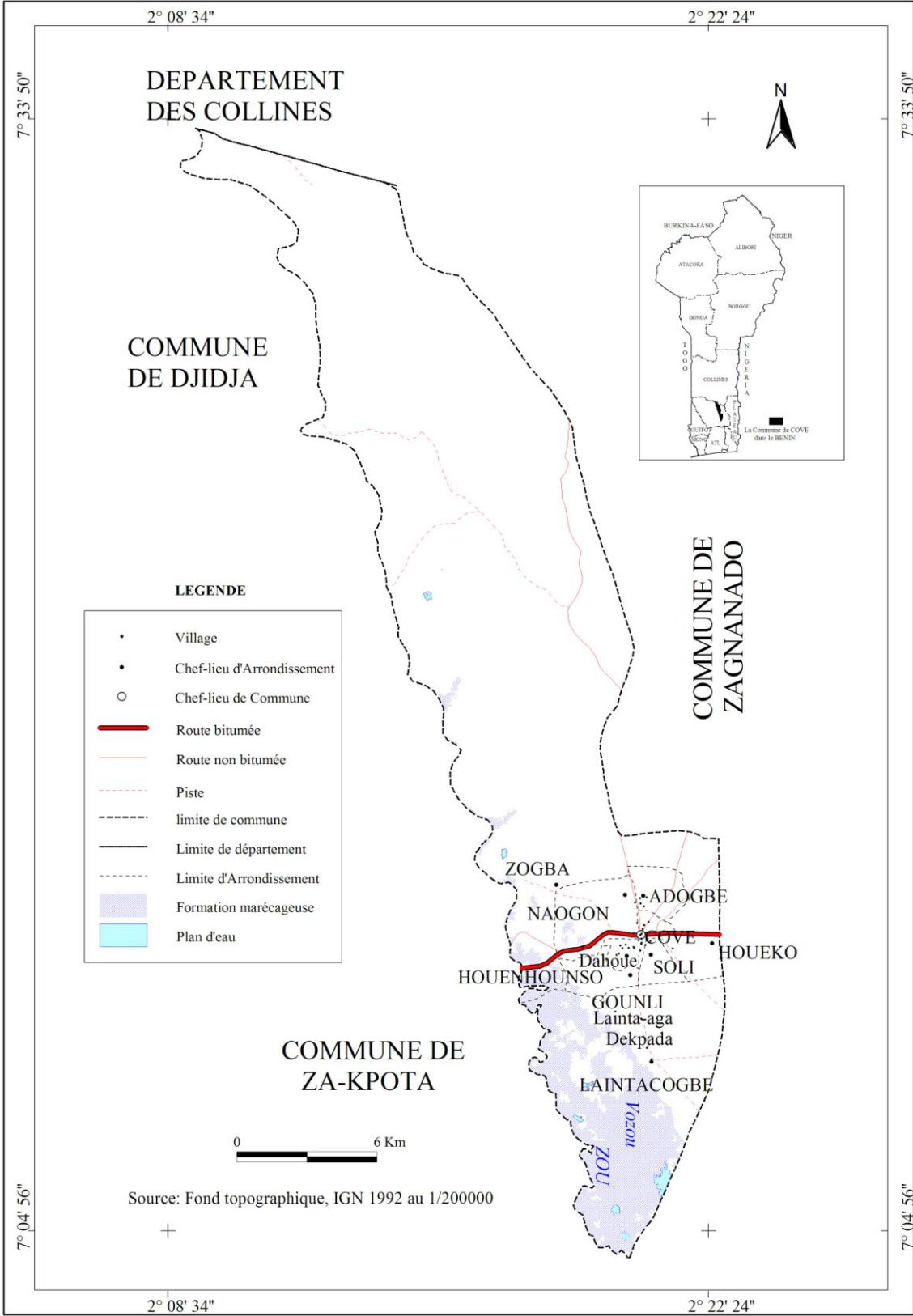
<sup>14</sup> Les données relatives à la population des deux communes sont issues du troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH 3) de 2002 car les résultats du recensement de 2013 n'ont pas été disponibles.

boisée et quelques forêts sacrées qui ont échappé aux effets dévastateurs des feux de végétation. Par endroits aussi on trouve des arbres fruitiers.

S'agissant des sols, on observe deux principaux types de sols à Covè à savoir les sols ferrallitiques et les sols hydromorphes minéraux ou peu humifères.

La carte ci-après présente la situation géographique et administrative de la commune de Covè.

**Carte N°1 : Situation géographique et administrative de la commune de Covè**



Réalisateur : Kossouho, 2015, à partir du fond topographique, IGN 1992.

### **1.1.2 Caractéristiques socio-économiques de la commune de Covè**

Les principales ethnies à Covè sont les Maxi et assimilés, les Adja et les Yoruba. En dehors activités du secteur primaire constituent la base de l'économie de cette localité. Au niveau religieux, en dehors des religions traditionnelles 47,9%, les habitants pratiquent le catholicisme 36%, autres religions chrétiennes 13,6%, l'islam 2% et le protestantisme 0,5%.

Les activités du secteur primaire constituent la base de l'économie de cette commune. Les populations de Covè se consacrent essentiellement à l'agriculture, l'élevage, la pêche et l'artisanat rural. Ces activités occupent une frange importante de la population active et génèrent une grande partie des ressources locales.

Le secteur secondaire occupe une place marginale dans l'économie de Covè. L'industrie est quasi absente alors que la commune regorge de potentialités minières susceptibles d'exploitation comme le granite, le kaolin, les carrières de sables, la latérite.

Le commerce et les transports caractérisent le secteur tertiaire. Le commerce reste très marqué par la transformation et la vente des produits agricoles. Les produits faisant l'objet de transformation sont le palmier à huile, l'arachide, le manioc, le maïs, le soja...

Du côté du transport, la route ABOK<sup>15</sup> constitue la principale voie d'accès à la commune et permet à certains habitants de s'adonner au transport inter urbain. De même malgré leur impraticabilité pour la plupart, les routes secondaires et pistes de dessertes rurales sont investies par les conducteurs de taxis moto plus connus sous l'appellation de 'Zemidjan'

---

<sup>15</sup>Nom communément donné au tronçon Abomey -Bohicon -Kétou qui est une partie de la route Inter-Etat n°2.

## **1.2 Caractéristiques géographique et socio-économique de la commune de Zagnanado**

### **1.2.1 Situation géographique**

Avec une population de 36756 habitants<sup>16</sup>, la commune de Zagnanado s'étend sur une superficie de 750 km<sup>2</sup>. C'est la commune la plus vaste de la région Agonlin. Elle est située dans la partie sud de la République du Bénin et du département du Zou<sup>17</sup>.

Zagnanado compte vingt-sept (27) villages et sept (07) quartiers de ville répartis dans six (06) arrondissements que sont Agonlin-Houégbo, Banamè, Don-Tan, Dovi, Kpédékpo et l'arrondissement de Zagnanado centre.

Le climat dans la commune de Zagnanado est de type intermédiaire entre le climat subéquatorial maritime et le climat soudano-guinéen. Il est caractérisé par quatre saisons à savoir une grande saison pluvieuse de mars à juillet, une petite saison sèche en août, une petite saison pluvieuse de septembre à octobre et une grande saison sèche de novembre à mars.

Trois grandes catégories de sols caractérisent cette commune à savoir les sols ferrugineux, les sols ferralitiques et les sols hydromorphes. Le couvert végétal de cette commune est caractérisé par des savanes boisées, arbustives et herbacées avec des essences comme le corossol sauvage, le kapokier, le santal, l'iroko, le fromager. Ces végétations sont interrompues par les champs et les plantations de palmiers à huile de teck, d'agrumes et autres arbres fruitiers.

Au niveau hydrographique, la commune de Zagnanado est drainée par un nombre important de cours et plans d'eau. En dehors du fleuve Ouémé et son affluent le Zou, on

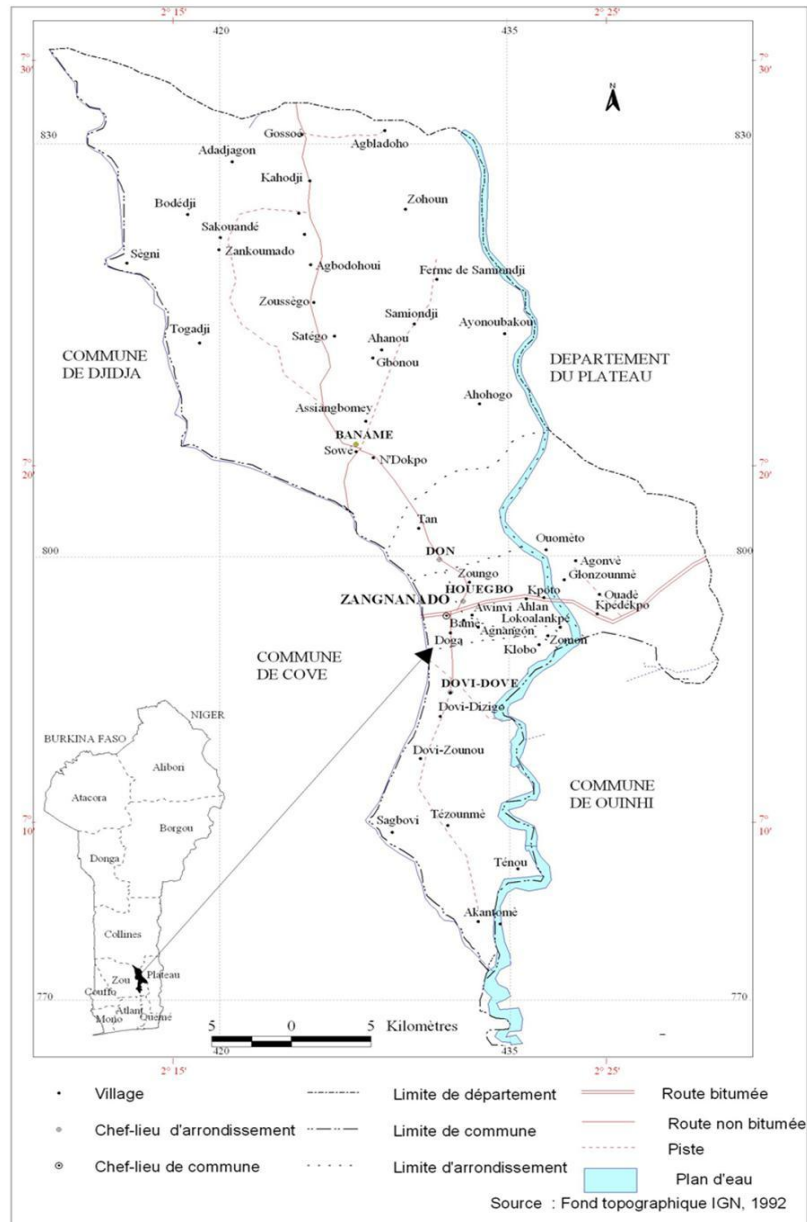
---

<sup>16</sup> République du Bénin, INSAE, RGPH3, 2002.

<sup>17</sup> Voir la carte n°2 à la page 13.

rencontre plus d'une soixantaine de plans d'eau répartis sur l'ensemble du territoire de la commune.

**Carte N°2: Situation géographique et administrative de Zanganado**



Réalisateur : Kossouho, 2015, à partir du fond topographique IGN,1992

### **1.2.2 Caractéristiques socio-économiques de la commune de Zagnanado**

La population de cette commune est dominée par deux grands groupes ethniques. Elle est majoritairement composée des Maxi qui représentent 90,5% et des Yoruba et assimilés qui font 8,1%. On y retrouve trois grandes catégories de religions : les religions chrétiennes 47,2%, les religions traditionnelles 30,5% et l'islam 2,8%.

En matière d'activités, l'agriculture, la pêche, l'élevage et la chasse occupent plus de 80% de la population active suivi de l'artisanat, le commerce et la restauration.

Au niveau du secteur primaire, Zagnanado est une commune essentiellement agricole. L'agriculture pratiquée est de type familial avec pour principales cultures le maïs, l'arachide, le manioc, la tomate et les légumes feuilles. Dans les zones de marécage et de bas-fonds, les populations s'adonnent à la culture du riz et de la canne à sucre. La densité des plans d'eau fait de Zagnanado une zone de pêche par excellence.

Dans le secteur secondaire, l'artisanat et plus précisément la sculpture est d'une importance et d'un niveau de développement remarquable dans cette commune. L'arrondissement de Banamè est le berceau de cette activité qui attire touristes et acheteurs. Les activités industrielles sont presque inexistantes à Zagnanado alors que la commune dispose de ressources minières. Toutefois, il existe deux usines privées de transformation de bois (scierie) et une boulangerie moderne.

Du côté du transport, la voie bitumée traversant la commune facilite le transport interurbain assuré par certains natifs de la commune. Le taxi-moto communément appelé *Zemidjan* est aussi une activité génératrice de revenu pour de nombreux habitants désœuvrés de la commune.

### **1.3 Historique de la région Agonlin et évolution administratif des communes de Covè et de Zagnanado**

#### **1.3.1 Historique de la région Agonlin**

Selon les propos recueillis au palais royal d'Agonlin<sup>18</sup>, lorsque l'on parle de la région Agonlin en République du Bénin, c'est d'abord à Agonlin-Houégbo dans la commune de Zagnanado que l'on songe spontanément avant de se tourner vers les communes de Covè et de Ouinhi.

Les immigrations dans la région Agonlin sont dues à plusieurs causes dont les principales sont la chasse au gibier, les causes politiques et militaires, le goût de l'aventure. Les premiers migrants, le chasseur Yeto n'a pas choisi au hasard le site dominé par des rôniers. C'est probablement au XVIIe siècle que le nommé Yeto, descendant d'Adjahouto, venant de Aoutègoudo (Allada) accompagné de sa femme Tangniga et de ses trois enfants Aglo, Kpossou et Kpossi passant par Hinvidohouga sont venus s'installer à Bamey Covèdji dans l'arrondissement d'Agonlin Houégbo, actuel commune de Zagnanado. Cette famille vivait paisiblement dans leur ferme quand un jour un épervier vint s'accaparer d'un de leurs poussins. Furieux, le chasseur Yeto prit son fusil et sa gibecière et se lança à la poursuite de l'oiseau. L'émérite chasseur réussit à atteindre l'oiseau sur un rônier (agontéguédé) au pied duquel il planta un piquet en ayant soin de prélever un peu de sable de cet endroit à cause de la fertilité du sol. A cet endroit se dressaient seize (16) rôniers. Yeto reprend la direction de son campement plumant l'épervier chemin faisant tout juste pour se servir de ses plumes comme un repère le jour où il retournera à cet endroit. Pendant son parcours, il rencontra un vieux lépreux, rejeté de la société à cause de sa maladie. Il répond au nom de Lanfan mais son origine reste inconnue. Ce dernier vivait seul à Todo, dans une cabane en pleine forêt.

---

<sup>18</sup> Informations extraites de l'interview accordée par le roi Agonlinhossou Yeto Kandji au palais royal d'Agonlin le samedi 30 Octobre 2010 lors des célébrations de ses vingt ans de règne.

L'endroit est aujourd'hui devenu un quartier d'Agonlin -Houégbo. Surpris de le voir seul et tout malheureux, Yeto lui offrit l'oiseau et lui raconta sa mésaventure. Il promit à ce dernier qu'il reviendra le voir très prochainement. Arrivé dans sa ferme Yeto consulta l'oracle à propos du sable prélevé et il lui fut révélé qu'il pourrait habiter librement cet endroit. Quelques jours après, Yeto revient voir le vieux Lanfan de qui il sollicita la permission de s'installer à côté, mais sous le rônier. Lanfan accepta sa demande. Quelques années plus tard, Tangniga, la femme de Yeto mourut. De retour des funérailles, celui-ci construit sa maison sous le rônier où il avait planté le piquet et s'y installe avec ses trois enfants. Il donna à cet endroit le nom « *Agonlin* » qui signifie *sous le rônier*. C'est ce nom qui depuis lors fut donné à toute la région.

Yeto étant le premier à s'installer à cet endroit, siégea ses fétiches Bossikpon et Nouhouayi et permit aux migrants de construire leurs habitations à côté de lui. Ainsi il donna à sa construction le nom *Houégbo* qui signifie grande maison. Depuis lors, Houégbo est ajouté au nom Agonlin, qui devient désormais *Agonlin Houégbo* qui signifie *grande maison sous le rônier*. Yeto est donc le fondateur d'Agonlin.

La région Agonlin regroupe aujourd'hui trois communes<sup>19</sup> parmi lesquelles figurent Covè et Zagnanado qui constituent la zone de recherche.

### **1.3.2 Evolution administrative des communes de Covè et de Zagnanado**

La région Agonlin a subi plusieurs mutations administratives depuis la période coloniale jusqu'à nos jours. En effet, depuis le début du XVIIIe siècle, cette région dépendait du royaume du Danxomè. Sous son règne, le roi Guézo<sup>20</sup> avait fait de cette région le quartier général de son armée au cours de ses Campagnes contre les Yoruba de Kétou et d'Abeokuta.

---

<sup>19</sup> Les trois communes qui constituent la région Agonlin sont Covè, Zagnanado et Ouinhi.

<sup>20</sup> Guézo est le neuvième roi de la dynastie royale du Danxomè et a régné de 1818 à 1858.

Par la suite, Agoli-Agbo<sup>21</sup> devenu roi du Danxomè après la déportation du roi Gbêhanzin renonça au profit des Colons toute autorité sur la région d'Agonlin<sup>22</sup>.

Pendant la période coloniale, Agonlin est resté, une même entité administrative dénommée Cercle de Zagnanado<sup>23</sup>.

Après l'indépendance le 1er Août 1960, de nouvelles structures administratives ont été mises en place. D'abord le décret 292/PCM/MI du 21 octobre 96 changeant de dénomination aux cercles existants sur toute l'étendue du territoire en sous-préfecture. Ensuite, les réformes administratives de 1962 et 1964<sup>24</sup> sont intervenues au Dahomey et ont permis de distinguer trois échelons administratifs locaux à savoir le département, la sous-préfecture et le village. Ainsi, le cercle de Zagnanado qui regroupait les localités de Zagnanado, Covè et Ouinhi est transformé en trois (3) sous-préfectures à savoir Zagnanado, Covè et Ouinhi.

En 1974 interviennent de nouvelles réformes. Ces réformes territoriales transformaient les départements en provinces, les Sous-préfectures en districts et les districts sont divisées en Communes. La nouveauté outre le changement d'appellation, est la création des communes rurales et des communes urbaines. Les différentes communes ainsi créées sont administrées par un conseil communal de la Révolution (CCR) qui élit à sa tête un maire. En approfondissant ces réflexions sur les réformes administratives pendant la période révolutionnaire marxiste-léniniste, Tossou constate que *toutes ces structures administratives ont connu une légère refonte avec la loi organique n°81-009 du 10 octobre 1981 portant création, organisation, attribution et fonctionnement des organes locaux du pouvoir de l'Etat et de leurs organes*

---

<sup>21</sup> Agoli-Agbo, douzième roi du Danxomè de 1894 à 1900.

<sup>22</sup> Acte du 21 juin 1895.

<sup>23</sup> Décret du 22 juin 1894 et arrêté du 22 juin 1896. Les différentes sources consultées (Cornevin, 1981 :410-411 et Tossou, 2010 : 446) n'ont pas précisé les numéros de ces décrets et arrêtés.

<sup>24</sup> Loi 64-17 du 11 août 1964 qui confère à la commune le double statut de collectivité territoriale autonome et de circonscription dirigée par les représentants locaux de l'Etat.

*exécutifs*<sup>25</sup>. Ainsi, la province, le district et la commune deviennent les nouvelles collectivités territoriales décentralisées. Cette réorganisation administrative de 1974 restera en vigueur jusqu'en février 1990, année à laquelle le Bénin va à nouveau changer de régime politique<sup>26</sup>.

A partir de 1990, avec l'avènement de la démocratie, les sous-préfectures, les circonscriptions urbaines, les communes et les villages ou quartiers de ville sont réapparus<sup>27</sup> puis sont transformés avec l'amorce de la décentralisation en 2003, respectivement en des communes, arrondissements et villages ou quartiers de ville. En se basant sur les recommandations de la Conférence Nationale de février 1990, les états généraux de l'administration territoriale de 1993 ont jeté les bases qui devaient régir la nouvelle réforme de l'administration territoriale en République du Bénin. L'administration des anciennes sous-préfectures, une administration de commandement dont la ligne d'action émanait du pouvoir central après plus d'une décennie d'exercice devrait laisser place à une nouvelle, celle qui devrait s'approcher de la population pour lui permettre de mieux gérer son développement.

Depuis 2003 avec la mise en application de la loi n°97-028<sup>28</sup> du 15 janvier 1999 portant organisation de la réforme territoriale en République du Bénin, à travers la tenue des élections et l'installation des Conseils communaux, les sous-préfectures sont devenues de nouvelles communes<sup>29</sup>. Le chapitre suivant présente l'historique de la décentralisation au Bénin.

---

<sup>25</sup> Tossou R, 2010, *Multipartisme, ethnicité et pouvoir politique au Bénin ; 1951-2006*, Thèse de doctorat unique, UAC, Flash, p .449.

<sup>26</sup> L'année 1990 marque au Bénin le début d'une nouvelle ère, celle de la démocratisation du pays avec la tenue d'une conférence Nationale des Forces vives de la Nation et l'adoption d'une nouvelle Constitution qui pose les fondements d'un Etat de droit avec le pluralisme politique et l'alternance au sommet de l'Etat à travers les urnes.

<sup>27</sup> La Loi n°90-008 du 13 Août 1990 portant organisation des circonscriptions administratives pendant la période de transition sera abrogée par la Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin.

<sup>28</sup> Les articles n° 6 et 7 de cette Loi porte mention du nouveau découpage du territoire national en douze départements et soixante-dix-sept communes dont les deux communes objets de notre travail.

<sup>29</sup> Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin stipule en son article 185 que toutes les circonscriptions urbaines et les sous-préfectures sont érigées en communes .

## CHAPITRE 2 : HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION AU BENIN

---

Ce chapitre présente les différentes évolutions qu'a connue la décentralisation depuis la période coloniale jusqu'en 2013. Il aborde aussi les différentes lois et les décrets de mise en application de ce processus.

### 2.1 Origines de la décentralisation

#### 2.1.1 Evolution de la décentralisation

Le processus de la décentralisation au Bénin (ex Dahomey) remonte à la période coloniale et ne concernait que les grandes agglomérations du territoire. En effet, en 1955 la loi<sup>30</sup> institue des communes de plein exercice (CPE) dans les localités de Porto Novo, Cotonou, Ouidah, Abomey et Parakou. Le décret n° 57-461 du 4 avril 1957 autorisait les chefs de territoire à créer par arrêté pris en Conseil de gouvernement et après avis de l'Assemblée Territoriale, des collectivités rurales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Mais à ce niveau, le processus n'a pas été généralisé dans la mesure où seules, les entités disposant de ressources suffisantes pour assurer l'équilibre de leur budget étaient éligibles au rang de commune de plein exercice.

Après l'indépendance en août 1960,<sup>31</sup> cette timide avancée ne sera pas poursuivie.

En 1964, une nouvelle loi<sup>32</sup> confère aux communes le double statut de collectivité territoriale et de circonscription dirigée par des représentants locaux de l'Etat. En 1981 une loi institua trois niveaux d'administration, l'État, la province et le district, mais l'encadrement

---

<sup>30</sup> La loi française n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en AOF, AEF, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

<sup>31</sup> Le Bénin dont l'ancienne appellation était le Dahomey est devenu indépendant le 1<sup>er</sup> Août 1960.

<sup>32</sup> La loi 64-17 du 11 août 1964.

du parti unique<sup>33</sup> empêchait toute décentralisation dans les faits.

Mais, l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1990 consacre le principe de la libre administration des collectivités locales en République du Bénin. Les articles 98, et de 150 à 154 de cette constitution ont évoqué les questions liées à la décentralisation.

Dès 1991, il a été procédé à la création du comité préparatoire des états généraux de l'Administration territoriale et un appel national à contribution. En 1993, le processus de la décentralisation est entré dans sa phase pratique avec la tenue du 07 au 10 janvier 1993 à Cotonou, des états généraux de l'Administration territoriale. Les grandes orientations de la nouvelle Administration sont définies. Le principe d'une décentralisation limitée provisoire à un seul niveau est adopté et un Comité de suivi est recommandé. Celui-ci est chargé de préparer, sous l'autorité du Ministère de l'intérieur, les avant-projets de loi de la décentralisation.

En 1997, le Comité de suivi est transformé en une administration spéciale chargée de la mise en œuvre de la politique de décentralisation avec la création de la Maison des Collectivités Locales et de la Mission de Décentralisation.

En 1998, ces structures ont commencé l'élaboration des différents textes fondamentaux de l'Administration Territoriale béninoise. Les cinq avant projets de lois de la décentralisation issus de leurs travaux et adoptés par l'Assemblée Nationale seront promulgués par le Chef de l'Etat en 2000. D'autres décrets sont venus compléter ces lois en mettant l'accent sur un certain nombre de points précis.

La décentralisation est devenue effective en décembre 2002/janvier 2003 avec les premières élections communales et municipales.

---

<sup>33</sup> PRPB : Parti de la Révolution Populaire du Bénin.

### **2.1.2 La législation**

Le processus de la décentralisation en cours au Bénin est porté par la Constitution du 11 décembre 1990 et plusieurs lois et décrets, notamment :

- la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin. Elle fixe le cadre général en matière d'organisation de l'Administration Territoriale et prévoit deux niveaux de pouvoirs : les collectivités territoriales érigées en soixante-dix-sept (77) communes en charge des affaires locales et douze (12) départements sous l'autorité d'un préfet. Ces niveaux d'organisation du pouvoir relèvent donc respectivement des logiques de décentralisation et de déconcentration de l'Etat. Par ailleurs cette loi prévoit aussi un certain nombre de dispositions portant sur l'organisation même de la commune ou du département, sur le nouveau rôle du préfet. Mais ce sont les quatre (4) autres lois qui définissent précisément le mode de fonctionnement pratique des communes. Ainsi on note :

- la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin. Cette loi porte sur la mission de la commune à savoir ses compétences, la gestion des biens communaux, l'organisation interne de la commune et ses relations avec l'extérieur (liens avec l'Etat, responsabilités, coopération décentralisée) ;

- la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes à statut particulier. Cette loi concerne spécifiquement les trois communes à statut particulier que sont pour le moment Cotonou, Porto-Novo et Parakou ;

- la loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant Régime électoral communal et municipal en République du Bénin. Elle mentionne tous les aspects liés au régime électoral des communes et municipalités ;

- la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin. Elle cadre tous les aspects liés au régime financier communal.

A ces différentes lois, il convient d'ajouter celles relatives aux aspects généraux ou spécifiques propres aux municipalités et communes. Il s'agit en l'occurrence :

- de la loi n° 2001-07 du 09 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage public en République du Bénin ;

- du code général des impôts ;

- de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics en République du Bénin et la loi n°2004-18 du 27 août 2004 qui l'a modifiée ;

- de la loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin ;

- de la loi n°2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin.

Cet arsenal juridique est complété par des décrets d'application qui se présentent comme suit :

- décret n° 2001-409 du 15 octobre 2001 portant composition, attribution et fonctionnement de la Conférence administrative départementale ;

- décret n° 2001-410 du 15 octobre 2001 portant modalités d'application de la loi n° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime communal et municipal ;

- décret n° 2001-411 du 15 octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil départemental de concertation et de coordination et fixant le taux des indemnités de session et des frais de déplacement de ses membres ;

- décret n° 2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du secrétaire général de la mairie ;

- décret n° 2001-413 du 15 octobre 2001 portant modalités d'avances de trésorerie aux

communes de la République du Bénin ;

- décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001 fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil communal ;
- décret n° 2001-415 du 15 octobre 2001 fixant la forme et les couleurs de l'insigne distinctif des membres des conseils communaux et municipaux ;
- décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant fonctionnement de l'administration départementale ;
- décret n°2002-293 du 05 juillet 2002 fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le maire ;
- décret n°2002- 365 portant création de la commission des finances locales ;
- décret n°2002-366 du 22 août 2002 déterminant la somme forfaitaire de frais de campagne électorale allouée par l'Etat aux candidats élus aux élections municipales ou communales ;
- décret n°2002-367 du 22 août 2002 fixant le montant du cautionnement non remboursable à payer par les candidats aux élections communales ou municipales.

A l'analyse, l'on remarque que le cadre juridique béninois en matière de décentralisation est assez fourni. Le territoire béninois est donc divisé en soixante-dix-sept (77) communes représentant le seul niveau d'administration locale. Dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elles sont gérées librement par des organes élus<sup>34</sup> pour un mandat de 5 ans renouvelable, qui s'appuient sur une administration dirigée par le secrétaire général.

---

<sup>34</sup> Selon la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, Titre I, article 3, les organes élus dont il s'agit sont le Conseil Communal et le maire.

## **2.2 Organisation administrative du Bénin**

### **2.2.1 Départements**

L'Administration territoriale de l'Etat s'exerce dans le cadre du département qui est l'unique niveau de déconcentration. Le département est la circonscription administrative de l'Etat en République du Bénin<sup>35</sup>.

Le territoire national est découpé en douze (12) départements. Les départements sont subdivisés en communes. Chaque département est administré par un représentant de l'Etat qui prend le titre de préfet. Le préfet relève hiérarchiquement du ministre chargé de l'Administration Territoriale. Il est nommé par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre dont il relève. Le préfet est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département. En cette qualité, il est l'unique représentant du gouvernement et de chacun des ministres pris individuellement. La loi organique organise la coopération administrative intercommunale d'un même département à travers l'institution du conseil départemental de concertation et de coordination placé sous l'autorité du préfet. Le conseil départemental de concertation et de coordination est obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes et sur la mise en cohérence de ceux-ci avec les programmes nationaux. Ce conseil arbitre les conflits intercommunaux et connaît en outre des fautes lourdes reprochées aux maires et aux conseils communaux.

### **2.2.2 Communes**

Les communes sont des subdivisions territoriales du département. Elles sont des collectivités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie

---

<sup>35</sup> Article 4 et 5, Titre I de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale en République du Bénin.

financière<sup>36</sup>. Au Bénin, la commune est démembrée en unités administratives locales sans personnalité juridique ni autonomie financière. Ces unités administratives locales qui prennent les dénominations d'arrondissements, de villages ou de quartiers de villes sont dotées d'organes infra- communaux dont les membres sont désignés dans conditions fixées par la loi.<sup>37</sup>

Le tableau ci-dessous nous donne un aperçu sur les subdivisions territoriales.

**Tableau I** : Organisation administrative et territoriale du Bénin

Découpage		Collectivité locale	Organes		
Dénomination	Nombre		Délibérant	Exécutif	Tutelle
Département	12	Non	Conseil départemental	Préfet	Ministre
Communal	77	Oui	Conseil communal	Maire	Préfet
Arrondissement	-	Non	Conseil d'arrondissement	Chef d'arrondissement	Conseil communal
Quartier	-	Non	Conseil de quartier	Chef de quartier	Conseil communal
Village	-	Non	Conseil de village	Chef de village	Conseil communal

Réalisateur : Kossouho, 2015, à partir des données du recueil des lois sur la décentralisation, MISD, 2002.

<sup>36</sup> Article 21, Titre II de la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale en République du Bénin.

<sup>37</sup> Article 33, Titre III de la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale en République du Bénin.

L'observation de ce tableau montre que le seul niveau de décentralisation reconnu par la loi est la commune et au Bénin, les communes sont au nombre de soixante-dix-sept (77). Les arrondissements, villages et quartiers de villes sont sous la tutelle du Conseil Communal et ne sont pas des collectivités locales. Le département demeure une structure déconcentrée de l'Etat ayant à sa tête un préfet qui assure la tutelle des communes. Quels sont les structures d'appui et les avantages attendus de ce mode de gouvernance au Bénin ?

## **CHAPITRE 3 : STRUCTURES D'APPUI ET AVANTAGES ATTENDUS DE LA DECENTRALISATION**

---

Ce chapitre présente les institutions et organismes étatiques qui renforcent et accompagnent la décentralisation au Bénin. Il aborde aussi les avantages attendus de ce processus.

### **3.1. Institutions et organismes d'appui à la décentralisation**

Dans le cadre de la bonne préparation et de la mise en œuvre de la décentralisation, un appui institutionnel a été mis en place à travers la mise sur pied d'institutions et d'organismes.

#### **3.1.1 La Direction Générale de l'Administration Territoriale**

La Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT) qui est une structure permanente du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation. Son rôle est de définir la politique générale de l'État en matière d'administration territoriale et de proposer toute réforme nécessaire. Elle dispose d'une branche chargée spécialement des questions de la décentralisation et de l'administration territoriale : la Direction des Collectivités Locales (DCL). Celle-ci est responsable de la mise en œuvre de la tutelle sur les communes, elle est chargée de gérer le volet *décentralisation* c'est-à-dire de suivre et d'encadrer les activités des nouvelles communes. Elle doit à ce titre promouvoir la structuration d'une fonction publique territoriale et promouvoir la coopération intercommunale et la coopération décentralisée.

#### **3.1.2 La Maison des Collectivités Locales**

Créée en 1997<sup>38</sup>, la Maison des Collectivités Locales est un établissement public à caractère administratif. Elle est chargée d'apporter un appui aux collectivités locales par la

---

<sup>38</sup> Décret n° 97-272 du 9 juin 1997

mise au point d'outils d'aide à la décision et l'animation d'un réseau de conseil et d'assistance aux communes. Ses compétences couvrent d'une part, l'organisation des services internes des communes sur les plans administratif, comptable et financier et, d'autre part, la réflexion, la conception et l'exécution des outils de planification, d'aménagement, d'orientation et de programmation au niveau communal. A ce titre, elle œuvre en faveur de la structuration du mouvement municipal en aidant à la mise sur pied d'une association d'élus locaux<sup>39</sup>, à la promotion de la coopération intercommunale, à la coopération décentralisée et l'affiliation des communes béninoises aux organismes internationaux. Elle est également chargée d'éditer une revue trimestrielle consacrée à la vie communale.

### **3.1.3 La Mission de Décentralisation**

La Mission de décentralisation<sup>40</sup> est une structure interministérielle chargée de proposer au gouvernement une stratégie globale de mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale. Dans cette perspective, elle est chargée :

- d'élaborer l'ensemble des textes législatifs et réglementaires permettant d'aboutir à un code administratif des collectivités locales ;
- de proposer au gouvernement toutes les mesures d'accompagnement de la décentralisation ;
- de réaliser toutes les études sectorielles nécessaires à la gestion efficiente des affaires locales ;
- d'assister et conseiller les collectivités décentralisées en ingénierie et en développement local ;
- de contribuer à promouvoir la coopération décentralisée.

---

<sup>39</sup> Il s'agit ici de L'ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin créée en novembre 2003.

<sup>40</sup> Elle est créée par le décret n° 97-254 du 23 mai 1997

### **3.1.4 Le Centre d'Information et de Documentation sur les Collectivités Locales**

Le Centre d'Information et de Documentation sur les Collectivités Locales (CIDOCOL) est une structure rattachée à un projet mené par le gouvernement béninois avec un double partenariat français et allemand. Il centralise les informations (documents, archives) sur la décentralisation et la vie communale. La communication sur les municipalités fait partie de ses attributions. Il s'occupe de la réalisation des études d'estimation au patrimoine des futures municipalités. Ces études visent à évaluer les apports dont ces collectivités auront besoin de la part de l'État. Il s'occupe d'identifier des municipalités en formation et élabore des manuels didactiques.

## **3.2 Avantages attendus de la décentralisation**

### **3.2.1 Promotion de la démocratie à la base**

La décentralisation est un processus qui conduit à une meilleure gestion des affaires locales à travers l'apprentissage à la base de la prise de parole, de la prise de décision et du débat démocratique, fondements de toute politique de développement autocentré. La décentralisation est dans ce cas perçue comme un facteur de renforcement de la vie démocratique locale et la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.<sup>41</sup> Toutes décisions et questions concernant le développement des populations sont prises à la base. Le schéma décisionnel n'évolue plus selon la dynamique verticale (du sommet vers le bas) mais plutôt selon la dynamique ascendante (du bas vers le sommet). Les décideurs sont plus près des problèmes et de l'information, ce qui réduit le temps de réaction. Ainsi, la décentralisation

---

<sup>41</sup> Article 2, Titre I de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

rapproche la prise de décision du lieu où se posent les problèmes et où se trouvent les communautés concernées. Elle offre aux citoyens ou habitants des chances de participation plus accrues et l'intégration des besoins et des intérêts locaux. De là, l'on constate que la décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative ; elle a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques ; elle les accoutume à user de la liberté. Et de l'agglomération de ces libertés locales, actives et sourcilleuses, naît le plus efficace contrepoids aux prétentions du pouvoir central, fuses-elles étayées par l'anonymat de la volonté collective<sup>42</sup>.

### **3.2.2 Développement local**

Du fait des compétences dévolues aux communes par la loi, l'échelle communale est la plus pertinente pour favoriser le développement local. Les autorités communales ont donc l'obligation d'instaurer des modes de gouvernance locale qui permettent de renforcer leur articulation avec les différents groupes socioprofessionnels de leur territoire et d'accompagner leurs prises d'initiatives pour un développement local. La décentralisation favorise le développement local en ce sens qu'elle améliore l'efficacité dans la répartition des ressources en permettant la réduction des inégalités dans l'affectation des ressources aux autorités locales en fonction des besoins de chaque localité. Etant plus proche du peuple que le pouvoir central, les autorités communales ont de meilleures informations sur les préférences locales et les difficultés réelles et quotidiennes de leurs administrés. La décentralisation améliore également l'efficacité de production des autorités locales qui ont des responsabilités en matière de gestion financière et mobilisation des ressources susceptibles de leur permettre de faire face au développement du territoire dont elles ont la charge. Ce développement passe par une amélioration des prestations de service

---

<sup>42</sup> Alexis de Tocqueville

communales, la réalisation d'infrastructures sociocommunitaires en fonction des besoins locaux et l'amélioration des conditions de vie des communautés. La deuxième partie aborde la gestion du pouvoir local dans les communes de Covè et de Zagnanado.

**DEUXIEME PARTIE :**

**GESTION DU POUVOIR LOCAL DANS LES  
COMMUNES DE COVE ET DE ZAGNANADO**

## **CHAPITRE 4 : MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION DANS LA COMMUNE DE COVE**

---

Ce chapitre aborde la gestion du pouvoir local dans cette commune à travers les divers acteurs et leur degré d'implication dans le processus de développement local.

### **4.1. Etat des compétences locales**

#### **4.1.1 Du personnel administratif**

Les enquêtes menées au niveau de la commune de Covè montrent que le personnel de cette mairie est composé en majorité d'agents d'exécution communément appelés 'préposés des services. Ce sont des agents des catégories C et D titulaires du BEPC et d'agents de catégorie inférieures E et F.

Ce personnel hérité en majorité de l'ancienne sous-préfecture a un niveau d'instruction peu élevé. Cela limite leur capacité à prendre des initiatives alors que ce sont eux qui s'occupent de la majeure partie des tâches à exécuter au niveau de la commune. Ces agents sont donc inadaptés aux exigences de la décentralisation et du développement local. Il se pose là déjà un sérieux problème de ressources humaines qualifiées susceptibles d'accompagner la commune dans sa mission de développement.

Au niveau des conditions de travail, le matériel demeure encore dérisoire et ne répond pas aux normes d'une administration moderne soucieuse d'offrir des prestations de qualité aux populations. L'insuffisance de fournitures de bureau, de moyens de communication, d'outils informatiques et de matériel roulant ne permet pas de disposer d'une administration apte aux attentes des populations en matière de développement et d'amélioration de leurs conditions de vie. Les quelques ordinateurs qui équipent certains bureaux de la commune ne

sont pas utilisés parce que souvent en panne faute de maintenance ou inutilisés à cause de la non maîtrise de l'outil informatique.

#### **4.1.2 Du personnel politique**

L'analyse de la situation socioprofessionnelle des élus locaux de la commune de Covè montre que le niveau d'instruction est très variable. Le niveau d'instruction du maire et de certains conseillers se situe bien au-dessus des exigences de la loi qui prescrit comme seule obligation que la première autorité de la commune sache lire, écrire et parler le français. C'est aussi le cas des différents maires qui se sont succédé à la tête de cette commune depuis la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin.

A quelques exceptions près, le personnel politique composé de onze (11) conseillers c'est-à-dire le maire, ses adjoints et les chefs des arrondissements a un niveau d'instruction nettement supérieur à celui du personnel administratif. Avec ce niveau appréciable de la majorité des conseillers doublé de leurs expériences professionnelles, Covè semble disposer de compétences pour conduire à bien les projets de développement pour une gestion efficiente du pouvoir local soucieuse du bien-être des populations concernées. Ce sont des personnes ayant une forte connaissance de leur milieu et une maîtrise de la problématique du développement de leur région. Du point de vue fonctionnement interne, le conseil communal tient périodiquement les différentes sessions règlementaires. Les sessions extraordinaires se tiennent également conformément aux textes. Les procès-verbaux de ces sessions sont soumis comme le veut la loi à la tutelle pour vérification de conformité.

Mais, le niveau d'instruction très variable des conseillers ne facilite guère des débats ouverts, pertinents et constructifs sur des sujets importants au cours des sessions du conseil communal. Ainsi, au lieu de débat francs et sincères, on assiste régulièrement à des

interprétations subjectives ou encore à des conflits de personnes et d'appartenance politique sur des questions essentielles engageant l'avenir de la commune.

Bien qu'on note une harmonie relative après les turbulences des premières années de gestion du pouvoir local<sup>43</sup> et un fonctionnement correct en termes de régularité des réunions et de respect des textes, il n'en demeure pas moins que des problèmes se posent au niveau de la capacité et de la compétence de certains élus locaux.

#### **4.1.3 Des organisations de la société civile**

La société civile selon Boko<sup>44</sup>, « *c'est apprendre à apprendre, à être responsable, à libérer les idées qui font avancer la société afin de vaincre les systèmes de paupérisation généralisée qui s'installe un peu partout en Afrique...* »

A Covè, il existe deux catégories d'organisation de la société civile. Il s'agit des Organisations Non Gouvernementales et les organisations locales regroupant les associations de développement, les groupements de femmes et les groupements villageois.

On totalise de nombreux groupements et associations de développement. Ce sont les associations de production, les associations professionnelles, les associations d'usagers, les associations d'épargne et de prêts, les associations religieuses venant au secours des couches vulnérables. Les ONG locales les plus actives dans la région sont AERAMR, ALCRER...

Toujours selon nos enquêtes, les organisations de la société interviennent dans des domaines prioritaires de développement de la commune à savoir :

- l'environnement, eau et l'assainissement ;

---

<sup>43</sup>Les débuts de gestion du pouvoir local sont marqués par des crises profondes de confiance entre élus locaux et des menaces de destitution dont le premier en date est la destitution le 31 octobre 2003 du maire de Covè Pierre Fanou.

<sup>44</sup> Boko, 2006 : Intervention lors du forum sur les organisations de la société civile de la commune de Houéyogbé.

- l'éducation et l'alphabétisation ;
- la santé ;
- les activités génératrices de revenus à travers les microcrédits ;
- l'agriculture et l'élevage.

De manière générale, les organisations de la société civile jouent un rôle capital dans l'exécution de nombreux projets de développement communal. Malheureusement, il arrive que certaines organisations au lieu de jouer leur partition dans le processus de développement, attendent de la mairie des apports qu'elle n'est souvent pas compétente à leur offrir. D'autres organisations sèment la confusion suite aux divergences politiques alors que l'intérêt des populations devrait être la priorité.

## **4.2 Gestion du pouvoir local à Covè**

### **4.2.1 Niveau d'implication des élus locaux dans le processus de développement communal**

Au Bénin, la commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population. Dans ce cadre, elle élabore les documents de planification nécessaires<sup>45</sup>. En clair, la loi fait obligation à chaque commune de se doter d'un guide pour les actions de développement de la commune. Ce guide connu sous le nom de Plan de Développement Communal (PDC) est un instrument d'orientation stratégique qui contient la vision consensuelle du développement communal ainsi que les programmes et les projets

---

<sup>45</sup> Selon l'article 84, Titre II, Chapitre III, Section 1 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, les documents de planification concernent :

- le schéma directeur d'aménagement du territoire ;
- le plan de développement économique et social ;
- les plans d'urbanisation dans les zones agglomérées ;
- les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols ;
- les règles de détail d'aménagement urbain et de lotissement.

communaux et intercommunaux. Il exprime la volonté et la logique des actions pour un développement progressif et réel. Elaboré avec la collaboration et la participation de la population, des élus, du personnel de la mairie et des services déconcentrés de l'Etat, des personnes ressources, le PDC apparaît comme un véritable contrat de société entre différents acteurs de développement. Prenant la pleine mesure de l'importance du PDC, le conseil communal de Covè a très tôt pris la responsabilité de se doter de cet important instrument de travail grâce à la diligence des partenaires au développement comme la DANIDA, l'expertise du PADeCom-Zou, de la FIDESPRA et l'équipe de facilitateurs et Co-facilitateurs.

L'existence du PDC dans la commune de Covè constitue un atout important dans la gestion locale en ce sens que l'on sait ce que l'on a à faire et la démarche à suivre pour y parvenir.

A travers l'élaboration du PDC, du plan annuel d'investissement (PAI), du plan de communication, du budget et de l'amélioration de la qualité du personnel, le conseil communal de Covè et l'ensemble des élus locaux montrent leur implication dans la gestion du pouvoir local. Mais, de nombreuses contraintes limitent la mise en application effective des projets et programmes notamment le mauvais fonctionnement de l'administration communal du fait de l'insuffisance du personnel et de la faible qualification des agents, le recrutement fantaisiste du personnel, la non transparence dans la gestion des finances locales, les querelles politiques entre les élus, l'ignorance et l'incompréhension persistante des rôles par les élus.

#### **4.2.2 Contribution des organisations de la société civile aux actions de développement**

Selon les résultats de nos enquêtes, toutes les catégories d'organisation de la société civile contribuent, à des degrés divers, aux actions de développement. En effet, les

organisations de la société civile ont particulièrement aidé les communes dans la planification locale notamment lors du processus d'élaboration des PDC et de leur exécution selon leurs domaines de compétence et les ressources dont elles disposent. Elles ont contribué surtout à la phase de diagnostic à travers la collecte de données dans tous les arrondissements et villages, et pris une part active aux différents ateliers au sein de la commune. Elles contribuent également à travers des actions d'intermédiation sociales et de sensibilisation à l'amélioration des problématiques telles que les pratiques nuisibles à la santé des populations, l'éducation et l'alphabétisation, la scolarisation des filles, la protection de l'environnement, la participation des femmes à la gestion des affaires publiques. Ces organisations de la société civile ont toujours répondu favorablement aux invitations dans le cadre de la mise en œuvre de certaines actions communautaires.

De manière générale, la participation des organisations de la société civile aux actions et programmes de développement est significative selon les responsables à divers niveaux de la commune, mais des efforts restent à fournir. A cet effet, les organisations de la société civile doivent développer en leur sein des capacités et des expertises qui leur assurent une connaissance des politiques et programmes de développement et une analyse critique de ceux-ci car pour bien jouer leur rôle dans la gestion du développement local, les OSC doivent se départir de la culture de la recherche de profit facile, pour s'inscrire plutôt dans une logique de sérieux, de franchise et de courage dans leur discours, une logique de bâtisseurs et non de bailleurs, en montrant du respect pour les talents des autres afin de dialoguer en politique et non d'agresser.

Malheureusement, la participation des populations de Covè aux affaires communales paraît très faible alors que la décentralisation vise le rapprochement de l'administration des administrés et la participation des citoyens à la gestion des affaires locales.

A Covè, la population n'est pas assez informée du contenu du Plan de Développement Communal. L'approche genre n'est pas prise en compte et jusqu'en 2006, il n'existait pas un cadre de concertation entre la mairie et les services déconcentrés de l'Etat de sorte que les actions de ces derniers ne sont pas prises en compte dans la planification de la mairie. Comment la décentralisation est-elle mise en œuvre dans la commune de Zagnanado ?

## **CHAPITRE 5 : MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION DANS LA COMMUNE DE ZAGNANADO**

---

Ce chapitre présente les acteurs en présence et leur niveau de participation à la gestion du pouvoir local dans la commune de Zagnanado.

### **5.1 Etat des acteurs en présence**

#### **5.1.1 Du personnel de la mairie**

L'observation et les enquêtes menées au niveau de la commune de Zagnanado montrent que le personnel de la mairie a dans son ensemble un niveau d'instruction bas. Ce sont majoritairement des agents des catégories C et D hérités de l'ancienne sous-préfecture de Zagnanado. Le niveau de qualification de ces agents et leur nombre peu élevé montrent déjà que la mairie n'a pas les ressources humaines capables de l'accompagner dans sa mission de développement.

Au plan des conditions de travail, les matériels de bons nombres de bureaux de la mairie ne répondent pas aux normes d'une administration moderne et le personnel dans sa grande majorité n'a aucune notion de l'outil informatique. Zagnanado est donc confronté à une insuffisance de personnel aussi bien en qualité qu'en quantité et des conditions de travail inadéquates pour cette collectivité locale dans un contexte de décentralisation.

Face à ce déficit du personnel en qualité en nombre pour s'acquitter des tâches en fonction de l'organigramme impressionnant de la commune avec des services sensibles et de haute importance, la mairie souhaite recruter du personnel mieux qualifié pour dynamiser l'administration communale. Il faudrait également que le conseil communal avec l'appui des partenaires financiers et techniques pense à l'organisation de sessions de recyclage et de

formation sur diverses thématiques spécifiques relevant de la gestion de l'administration et des aspects du développement communal.

### **5.1.2 Des élus communaux**

Des onze (11) membres qui forme le conseil communal de Zagnanado, la majorité dont le maire et ses adjoints a un niveau d'instruction qui va nettement au-delà des exigences de la loi qui prescrit comme seule obligation que le maire, première autorité de la commune sache lire, écrire et parler le français. Mais du point de vue genre, l'on constate une absence presque totale de femmes au sein de cet organe important de décision politique au niveau locale. La seule femme présente dans la mandature en cours occupe le poste non moins important de deuxième adjoint au maire. La maîtrise de leur milieu par les conseillers constitue un excellent atout dans la gestion de la problématique du développement de la région.

Du point de vue fonctionnement interne, le conseil communal tient fréquemment les différentes sessions telles que prévues par les dispositions en vigueur. Les sessions extraordinaires et les réunions de municipalités se tiennent également conformément aux textes. Les différents services et commissions fonctionnent plus ou moins bien.

Mais, le niveau d'instruction général des conseillers ne facilitent guère des débats ouverts et pertinents sur des sujets importants lors des sessions du conseil communal. Il arrive régulièrement que des crises d'humeur ou des interprétations trop subjectives prennent le dessus sur les questions essentielles relatives au développement socioéconomiques de la commune. Des conseillers élus cherchent à mettre leurs intérêts personnels ou ceux de leur

formation politique au- dessus de tout créant ainsi des mécontentements qui aboutissent très souvent à des votes de défiance<sup>46</sup>.

### **5.1.3 Des organisations de la société civile**

Une multitude d'organisation de la société civile accompagne les efforts du conseil communal dans l'atteinte des objectifs de développement. Outre les organisations locales que sont les diverses associations de développement, les groupements villageois et de femmes, Zagnanado bénéficie aussi de l'appui des ONG locales comme Jeunesse Ambition, AERAMR, ALCRER qui s'investissent dans divers domaines pour un changement qualitatif et une amélioration des conditions d'existence des populations.

De nos enquêtes, les associations de développement et les groupements villageois sont nombreux. Chaque arrondissement de la commune a son association de développement dans laquelle les ressortissants militent pour une amélioration de leur vie quotidienne. C'est ce que note la Mission de Décentralisation *en effet, chaque arrondissement dispose de son association de développement même si la plupart vivent dans une léthargie sans pareil*. Les organisations de la société civile présentes à Zagnanado interviennent dans les domaines prioritaires de développement notamment l'éducation et l'alphabétisation, la santé de la mère et de l'enfant, l'accès à l'eau potable et l'assainissement du cadre de vie, l'octroi de microcrédits pour promouvoir les activités génératrices de revenus, l'amélioration des pratiques agricoles et pastorales. Le développement à la base qui caractérise la gestion du pouvoir local fait des organisations de la société civile l'un des piliers sur lequel s'appuie le conseil communal pour mener à bien les projets de développement.

---

<sup>46</sup> La destitution du maire Philippe Bognonkpè le 18 juillet 2011 à Zagnanado et son remplacement par Symphorien Misségbétché est une illustration du climat de tension que le conseil communal avait vécu.

## **5.2 Participation des divers acteurs au développement communal**

### **5.2.1 Implication des élus locaux dans le processus de développement**

Les populations attendent des élus locaux en qui ils ont placé leur confiance qu'ils travaillent afin d'assurer un développement économique et social à l'échelle de la commune et inscrivent la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités dans leurs actions de proximité. Prenant la pleine mesure de cela, le conseil communal de Zagnanado s'est très tôt doté d'un Plan de Développement Communal. Le PDC est un guide d'orientation stratégique qui contient la vision consensuelle du développement communal ainsi que les programmes et projets communaux. Il exprime la volonté et les axes pour un développement progressif. Les élus locaux dans leur ensemble se sont tous impliqués dans l'élaboration et l'adoption des divers PDC dont Zagnanado s'est doté depuis la mise en route de la décentralisation. Par ailleurs, les élus locaux à travers le conseil communal s'investissent au quotidien afin de trouver des sources de financement aux différents projets communaux de développement et d'amener des partenaires extérieurs à venir en aide aux populations. Pour une commune aux ressources limitées comme Zagnanado, les élus locaux doivent alors se montrer actifs et faire preuve de diplomatie offensive envers toutes les structures et les partenaires susceptibles de les accompagner dans leur mission d'amélioration des conditions de vie des populations. Les élus locaux sont donc en amont et en aval du développement communal car ayant la responsabilité de trouver les ressources et de les gérer de façon efficiente.

### **5.2.2 Contribution des organisations de la société civile au développement communal**

Des résultats de nos enquêtes, les OSC participent à des degrés divers, aux actions communaux de développement. Elles participent à la planification locale et accompagnent fortement le pouvoir local selon leur domaine de compétence et les ressources dont elles

disposent. Selon le chef de l'arrondissement de Banamè<sup>47</sup>, les organisations de la société civile contribuent à des actions d'intermédiation sociales et de sensibilisation. Elles participent à la prise de conscience par les populations de problématiques telles que les pratiques nuisibles à la santé, la scolarisation des filles, la participation des femmes à la gestion des affaires publiques, l'éducation et l'alphabétisation, la protection de l'environnement. Ces organisations très proches des communautés villageoises sont plus informées des difficultés auxquelles font face les populations des zones rurales. Elles détiennent de ce fait des statistiques très utiles au conseil communal dans le choix des actions à mener. En clair, les OSC aident les élus locaux dans la mise en œuvre sur le terrain des actions de développement. Elles sont à ce titre d'une importance capitale et leur apport essentiel dans l'atteinte des objectifs visés par le conseil communal et les partenaires au développement. Le chapitre qui suit présente la contribution de l'Etat et des partenaires au développement local de Covè et de Zagnanado.

---

<sup>47</sup> Houngbèmé Méthode interrogé dans les locaux de l'arrondissement le 13 novembre 2014.

## **CHAPITRE 6 : CONTRIBUTION DE L'ETAT ET DES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT LOCAL DE COVE ET DE ZAGNANADO**

---

Il est question d'analyser la contribution de l'Etat et les interventions des partenaires que sont les agences de coopération et les ONG internationales au développement local des communes de Covè et de Zagnanado.

### **6-1 Participation de l'Etat dans le développement des communes de Covè et de Zagnanado**

#### **6.1.1 Subventions et interventions de l'Etat dans les communes de Covè et Zagnanado**

Initiateur de la décentralisation, l'Etat apporte un appui quotidien de grande importance à ce processus. A travers la tutelle qu'est la préfecture, l'Etat effectue un contrôle de légalité et l'assistance-conseil. L'assistance-conseil est une forme de la tutelle que l'Etat exerce sur les communes. Elle consiste pour l'Etat de donner des avis et des orientations d'ordre juridique aux maires, à les aider dans la conception technique de leur budget, dans l'élaboration et la réalisation des plans de développement communal.

S'agissant de la participation de l'Etat au développement local, toutes les communes ont hérité des anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines d'un personnel assez important d'environ 4000 agents, constitué d'une pléthore d'agents d'exécution (94%) et d'un nombre très insuffisant de cadre de conception et d'encadrement (6%). Pourtant, ces communes notamment Covè souffrent énormément encore de personnel, en quantité et en qualité.

L'Etat alloue également des subventions aux communes. Il s'agit de compenser le manque à gagner que subissent les collectivités locales du fait de la suppression de certaines ressources fiscales très insuffisamment compensées par les éléments de la nouvelle fiscalité

locale, et ensuite de permettre aux collectivités locales de faire face aux charges nouvelles. Compensation financière des transferts de compétences, les subventions de l'Etat aux collectivités locales s'expliquent par le respect d'une tradition : l'Etat a toujours apporté l'aide aux collectivités locales par ses subventions de fonctionnement ou d'investissement imputées sur le budget de nombreux ministères.

Les subventions de l'Etat sont d'une grande utilité pour ces communes aujourd'hui parce qu'elles représentent une part assez importante de leurs ressources annuelles même si elles viennent souvent à compte goutte et ne tiennent pas souvent compte des réalités en besoins des communes.

Mise à part le volet des subventions, l'Etat, dans le but de faire des communes des pôles de développement, a mis en route des programmes et projets<sup>48</sup>. C'est le cas du PNDCC, du PRODECOM, du FADeC...

Le Projet National de Développement Conduit par les Communes (PNDCC) démarré en 2005 fait de la lutte contre la pauvreté une réalité dans les communes dont Zagnanado et Covè avec la construction d'écoles, des centres de santé, des hangars de marchés, des points d'eau, des pistes de desserte rurale. Ce projet financé par la Banque Mondiale et l'Etat béninois innove par le renforcement des capacités des communautés à la base en faisant d'elles les véritables acteurs de leur propre développement.

Le PRODECOM est un programme de l'Etat béninois ayant bénéficié de l'appui financier de la Commission de l'Union Européenne. Le programme est destiné à renforcer la mise en place d'une administration communale capable d'améliorer le niveau des services

---

<sup>48</sup> Les différentes communes du pays bénéficient des programmes et projets de l'Etat qui est l'initiateur de la décentralisation.

rendus aux populations dans une logique participative ainsi qu'à renforcer les capacités de l'Etat à venir en aide aux soixante-dix-sept communes (77).

Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) vise à promouvoir le développement équilibré et solidaire des communes. Il concourt à améliorer la capacité des communes à assurer leur propre promotion économique et socioculturelle, et ainsi à offrir aux populations à la base des services publics de qualité. A cet effet, le fonds développe une qualité de réponse prompt et durable aux demandes d'appui financier des communes, tout en assurant entre elles une redistribution équitable des ressources, sur la base d'un mécanisme national de péréquation. C'est donc vers ce fonds que convergent toutes les ressources financières de l'Etat à transférer aux communes ainsi que les financements mis en place par les partenaires au développement local. Par ailleurs, la Mission de Décentralisation<sup>49</sup> a joué depuis l'installation des conseils communaux un rôle de structure d'accompagnement et d'appui aux autorités communales et municipales, selon trois axes principaux : la conception et la préparation du tome II du corpus des textes réglementaires d'application des lois de décentralisation; des instruments et outils de facilitation de la gestion communale; les politiques et stratégies liées à la décentralisation et enfin le développement local.

A Covè, l'Etat a accompagné le conseil communal dans la réalisation d'infrastructures scolaires notamment la construction de modules de classes et leur équipement en matériel didactiques, la construction d'équipements marchands, l'aménagement extérieur du bloc administratif annexe de la mairie et l'acquisition de matériels informatiques au profit de l'administration communale.

---

<sup>49</sup> La Mission de Décentralisation est créée par décret n°97-254 du 23 mai 1997.

Du côté de la commune de Zagnanado, on note également un investissement du pouvoir central dans la construction de salles de classes, le financement de la réalisation d'équipement en hydraulique villageoise, l'accompagnement du conseil communal dans la construction d'infrastructures marchandes.

### **6.1.2 Transfert des compétences et des ressources par l'Etat**

La loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin consacre dans son Titre II, sous-section II et chapitre III un transfert de compétences aux communes. Sept domaines de compétences sont transférés aux communes avec précision dans certains cas et un véritable pouvoir de décision et consultatif dans d'autres. Les communes à statut particulier bénéficient de compétences supplémentaires d'enseignement et de formation professionnelle, de transport et circulation, de sécurité et de communication.

Le tableau ci-après résume les différentes compétences concédées aux communes par la loi.

**Tableau II : Répartition des compétences à la commune**

Domaines	Attributions
Développement local, aménagement, habitat et urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élaboration des documents de planification ;</li> <li>- Délivrance des permis de construire et d'habiter ;</li> <li>- Contrôle de conformités des réalisations ;</li> <li>- Promotion immobilière ;</li> <li>- Avis sur les réalisations nationales assises sur son territoire.</li> </ul>
Infrastructures, équipements et transports	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aménagements et gestion des infrastructures, réalisation et entretien des rues et ouvrage d'art , police de la circulation des biens et des personnes ;</li> <li>- Réalisation et entretien des gares routières, embarcadères et parkings à caractère local, réalisation des infrastructures hydrauliques, installation des lignes de télécommunication locales, cabines publiques, centres d'écoute publique radiophonique et/ou audiovisuelle.</li> </ul>
Environnement, hygiène et salubrité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fourniture et distribution d'eau potable , collecte et traitement des déchets autres qu'industriels , réseaux d'assainissement , protection contre les inondations , délimitation des zones non habitables, création et gestion des cimetières et services funèbres ;</li> <li>- Création et entretien des espaces verts, protection des forêts et de la biodiversité, des nappes phréatiques ;</li> <li>- Avis sur l'aménagement de sites miniers se trouvant sur le territoire communal , lutte contre les épidémies, épizooties et endémies et la police de l'assainissement individuel.</li> </ul>
Enseignement primaire et maternel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promotion des langues nationales écrites et orales.</li> </ul>
Alphabétisation et éducation des adultes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction, équipement et entretien des établissements publics d'enseignement primaire et maternel ;</li> <li>- Promotion de l'éducation de la jeunesse.</li> </ul>
Santé, action sociale et culturelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction, équipement et entretien des centres de santé, de promotion sociale, culturelle et sportive.</li> </ul>
Services marchands et investissements économiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction, équipement et entretien des marchés et abattoirs ;</li> <li>- Promotion du tourisme et des investissements.</li> </ul>

Ce tableau résume les différents domaines de compétences à transférer aux communes par l'Etat. Sur les sept domaines de compétences qui leurs sont dévolues par la loi, deux sont encore confisqués par le pouvoir central. Il s'agit de l'enseignement primaire et de la santé. Le transfert des pouvoirs est très souvent partiel dans tous les autres domaines. Les autorités locales perçoivent ces transferts comme une démission avérée ou un désengagement pur et simple de l'Etat car les transferts de ressources, surtout financières n'accompagnent pas celui des compétences. Chaque mairie assume les compétences qui lui sont transférées tant bien que mal avec des ressources propres ou difficilement mobilisées de divers partenaires. En termes clairs, les ressources financières et humaines nécessaires à l'exercice correct de ces compétences font cruellement défaut.

### **6.1.3 Appui de la tutelle et des services techniques déconcentrés**

L'Etat apporte un appui quotidien au processus de la décentralisation en cours. A travers la tutelle qu'est la préfecture, l'Etat effectue un contrôle de légalité et d'assistance-conseil.

L'assistance-conseil est une forme de la tutelle exercée sur les communes. Elle consiste pour l'Etat de donner des avis et des orientations juridiques aux mairies, à les aider dans la conception technique de leur budget, dans l'élaboration et la réalisation des plans de développement communal.

L'une des prérogatives de l'assistance conseil, c'est d'assister et de donner des conseils aux élus locaux pour éviter des erreurs préjudiciables dans la gestion des affaires communales. Ainsi, l'autorité de tutelle à savoir le préfet doit pouvoir aider les communes à prendre des décisions qui restent dans la légalité. L'assistance conseil est le reflet de « *l'unicité de représentation du gouvernement et de l'ensemble des ministères par le préfet* » qui assure en

réalité « *un pouvoir de coordination* » sur les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat. Les communes de Covè et de Zagnanado bénéficient de cet apport du pouvoir central, ce qui a facilité l'élaboration des monographies et PDC de ces deux collectivités locales.

## **6.2 Partenaires d'appui : une opportunité pour les communes de Covè et de Zagnanado**

### **6.2.1 Partenaires en présence dans les deux communes**

Depuis 2002, l'année de la mise en route de la décentralisation au Bénin, les partenaires au développement que sont les Agences de coopération et les ONG internationales sont restés mobilisés autour des projets et programmes de développement des communes. Ainsi, avec l'accompagnement de l'Etat initiateur du processus de décentralisation, les partenaires au développement apportent leurs appuis techniques et financiers aux programmes et projets mis en œuvre au niveau de des communes.

La commune de Covè est accompagnée dans ses efforts de développement par une multitude d'acteurs externes. Covè dispose de plusieurs partenaires étrangers qui appuient le Conseil Communal dans sa quête de doter la commune d'infrastructures sociocommunautaires et d'améliorer le quotidien des populations. La municipalité de Niort en France à travers l'ANJCA (Association Niortaise pour le Jumelage Covè-Atakpamé) a financé la construction d'équipements marchands et le renforcement des capacités des acteurs de l'état civil. Covè jouit également de l'appui de la région de Saint Germain au Mont d'Or en France. La coopération IN'POCO, groupement de jeunes de la Belgique a facilité la construction de bureaux d'arrondissement, d'une école maternelle et d'un module de trois(03) classes. La commune de Covè bénéficie également de l'appui de Tournai en Belgique à

travers le don de matériels informatiques, bureautiques et médicaux. L'AIMF accompagne aussi la commune de Covè.

Covè bénéficie aussi de l'appui d'ONG et organismes internationaux dont l'existence est antérieure au processus de décentralisation en cours au Bénin. Il s'agit notamment de la coopération néerlandaise à travers la SNV-Bénin et le PPEA qui s'est fortement impliquée dans l'amélioration des conditions de vie des populations avec des réalisations dans les secteurs de l'approvisionnement en eau potable, hygiène et assainissement dans de nombreuses localités de la commune de Covè, de la coopération danoise DANIDA, de Borne Fonden, la coopération technique allemande GTZ qui met en œuvre un vaste programme de projets.

Du côté de Zagnanado, outre l'appui de l'AIMF, la commune est en partenariat avec la ville de Vau-sus-sûre de la province belge de Luxembourg qui soutient les efforts du conseil communal dans les domaines de l'éducation et de la santé à travers la construction d'infrastructures et le don d'équipements. Des organismes internationaux apportent aussi leur soutien au processus de gestion du pouvoir local auquel Zagnanado fait face. Il s'agit principalement de la coopération néerlandaise à travers la SNV-Bénin, du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA), de la coopération technique allemande GIZ, de la coopération danoise DANIDA, la Borne Fonden. Tous ces organismes financent de nombreux programmes allant dans le sens de l'amélioration des conditions de vie des populations et du développement de la commune.

### **6.2.2 Contribution des partenaires aux actions de développement local**

Partenaires privilégiés des autorités communales et locales, les organisations internationales participent au développement local à travers le financement total ou partiel de

projets locaux, la formation des ressources humaines des collectivités locales sans oublier leur appui et assistance au renforcement des capacités des associations et ONG locales.

Leur implication dans le processus de développement local est une illustration importante de la coopération décentralisée. Le volume de leur financement dans le développement local des communes de Covè et de Zagnanado ne peut être connu avec exactitude car il n'existe malheureusement pas de mécanisme de suivi et d'évaluation fonctionnel des actions menées dans les deux communes.

Les financements de ces partenaires concernent différents domaines allant de l'éducation à la santé en passant par l'environnement, l'hygiène et l'assainissement. Les objectifs des projets exécutés par ces partenaires sont louables parce qu'ils visent l'amélioration des conditions de vie des populations par la qualité des soins de santé, l'eau potable, la scolarisation, l'alphabétisation et un cadre de vie décent.

La troisième partie fait le bilan des réalisations et les insuffisances en dix années de gestion du pouvoir local dans ces deux communes voisines du département du Zou.

**TROISIEME PARTIE :**

**BILAN DES ACQUIS ET INSUFFISANCES DE LA GESTION  
DU POUVOIR LOCAL A COVE ET A ZAGNANADO**

## **CHAPITRE 7 : SITUATION DANS LA COMMUNE DE COVE**

---

Ce chapitre rend compte des actions menées par le conseil communal de Covè de 2003 à 2013 à travers les réalisations et leurs impacts sur le développement socio-économique des populations de cette localité.

### **7.1 Le secteur de l'éducation**

Le secteur de l'éducation, en l'occurrence les enseignements maternel et primaire constitue une compétence partagée entre l'Etat et les communes ordinaires. L'Etat central a cédé une partie de ses attributions aux nouvelles collectivités décentralisées qui sont plus proches des populations. Ainsi, les volets fonctionnement et investissement de ces écoles dépendent en grande partie des mairies qui reçoivent des appuis budgétaires de l'Etat, des subventions des partenaires techniques et financiers.

Dans la commune de Covè, il existe actuellement 49 écoles dont 42 écoles primaires et 07 écoles maternelles avec 249 classes dont 234 au primaire et 15 à la maternelle. Ces écoles sont réparties en deux zones : zone A et zone B. Elles sont encadrées par 42 directeurs ayant sous eux 67 agents permanents de l'Etat (APE), 182 agents contractuels de l'Etat (ACE), 16 éducateurs et quelques occasionnels.

Au niveau du privé, on dénote 14 écoles primaires et 04 écoles maternelles. Les conditions de travail dans ces écoles ne sont pas des plus reluisantes. Outre le manque de personnel qualifié, les apprenants s'asseyent sur des troncs d'arbres ou des briques en guise de mobiliers. A cette insuffisance de mobiliers s'ajoutent l'inexistence de modules de classes dans de nombreuses écoles maternelles et primaires. Cette situation prévaut surtout dans les zones difficiles d'accès. Pour remédier à cet état de chose qui fait partie des prérogatives

conçédées aux communes par la décentralisation, le conseil communal de Covè a consenti des efforts allant dans le sens de l'amélioration des conditions de travail des apprenants pour de meilleurs résultats et l'augmentation du taux d'alphabetisation. Le tableau n° III ci-après présente les réalisations de ce secteur.

**Tableau III** : Point des réalisations dans le secteur éducatif à Covè

N°	Réalisation		Montant engagé	Taux de réalisation financière	Lieu de réalisation		Source de financement	Critères de choix
	Prévues	Réalisées			Arrondissement	Villages		
01.	Achèvement d'un module de trois classes	Oui	5.000.000	98%	Zogba	EPP Zogba	FADeC	Manque de salle de classes pour les apprenants
02.	Construction de deux modules de classes	Oui	16.110.339	100%	Adogbé	EPP Kinwégo	FDL – PAGEFCOM – Mairie Covè	Insuffisance de salles de classes
03.	Construction d'une classe d'école maternelle	Oui	7.227.191	100%	Naogon	EPP Tokplégbé	ANJCA – Mairie Covè	Inexistence de modules de classes pour les enfants de la maternelle
04.	Construction d'une classe d'école maternelle	Oui	7.227.191	100%	Houen-Hounso	EPP Houen	ANJCA – Mairie Covè	Inexistence de modules de classes pour les enfants de la maternelle
05.	Construction d'une classe d'école maternelle + Latrines VIP ML4	Oui	9.870.848	100%	Gounli	EPP Gounli	FDL – PAGEFCOM – Mairie Covè	Insuffisance de salles de classes
06.	Construction d'une classe d'école maternelle + Latrines VIP ML4	Oui	9.870.848	100%	Naogon	EPP Tokpledji	FDL – PAGEFCOM – Mairie Covè	Insuffisance de salles de classes
07.	Construction d'une classe d'école maternelle + Latrines VIP ML4	Oui	9.956.995	98%	Lanta Cogbé	EPP Lanta Cogbé	FDL – PAGEFCOM – Mairie Covè	Insuffisance de salles de classes
08.	Construction d'une classe d'école maternelle + Latrines VIP ML4	Oui	9.912.299	98%	Houen-Houso	EPP Houen-Houso	FDL – PAGEFCOM – Mairie Covè	Insuffisance de salle de classes pour la maternelle
09.	Réalisation de 660 table-bancs + 44 bureaux de Directeurs	Oui	25.974.026	85%	Tous les Arrondissements	Toutes les EPP	ANJCA – Mairie Covè	Manque de table-bancs dans les écoles
10.	Equipement en matériel didactiques	Oui	5.386.818	75%	Tous les Arrondissements	Toutes les EPP	MEMP	Manque de table-bancs

A l'analyse de ce tableau, l'on se rend compte que le conseil communal s'est beaucoup investi dans la construction d'infrastructures scolaires, la réalisation de mobiliers au profit des apprenants et l'équipement des écoles en matériels didactiques. Malheureusement, l'insuffisance de salles de classe et le manque de matériels didactiques se posent encore dans bon nombre d'écoles maternelles et primaires de la commune.

## **7.2 Le secteur approvisionnement en eau potable, hygiène et assainissement**

Dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable, hygiène et assainissement, les lois de la décentralisation ont conféré aux communes la maîtrise d'ouvrage. Il revient désormais aux nouvelles collectivités décentralisées la responsabilité de la réalisation, de l'utilisation et de la gestion des ouvrages d'eau et d'assainissement par les communautés.

Dans la commune de Covè, le transfert est devenu plus ou moins effectif à partir de 2010 après l'élaboration de la Stratégie Nationale Eau 2005-2015. Ainsi, les acteurs communaux ont reçu plusieurs séries de renforcement des capacités sur la définition des orientations et stratégies, l'exercice de la maîtrise d'ouvrage avec délégation de la gestion des points d'eau au privé appelé fermier avec les Adductions d'Eau Villageoises (AEV) et les délégations communautaires pour les Forages dotés de Pompe Manuelle (FPM), l'expression de planification pluriannuelle appelé Budget Programme par Objectif (BPO). Désormais, les contreparties communautaires sont prises en charge par le budget communal.

L'ONG AERAMR est recrutée pour servir d'intermédiaire entre les communautés, la mairie et la Direction de l'Eau grâce à l'appui financier des Pays Bas à travers la SNV.

Grâce à ces différents appuis, la commune de Covè dispose aujourd'hui de 30 ouvrages tous des FPM. De ces 30 points d'ouvrages, 28 sont fonctionnels, soit un taux de couverture de 98% qui se présente comme suit :

**Tableau IV** : Point des réalisations en approvisionnement en Eau Potable à Covè

N°	Réalisation		Montant prévu	Montant engagé	Lieu de réalisation		Source de financement	Critères de choix
	Prévues	Réalisées			Arrondissement	Villages		
01.	1FPM	Oui	-	40.000.000	Adogbé	Azonmogo	PPEA (Pays Bas)	Manque criard de point d'eau
02.	1FPM	Oui	-		Adogbé	Zounségo	PPEA (Pays Bas)	Manque criard de point d'eau
03.	1FPM	Oui	-		Adogbé	Dohounmè	PPEA (Pays Bas)	Manque criard de point d'eau
04.	1FPM	Oui	-		Adogbé	Mindé-kpankon	PPEA (Pays Bas)	Manque criard de point d'eau
05.	1FPM	Oui	-		Adogbé	Bakpo-kouhoué	PPEA (Pays Bas)	Manque criard de point d'eau
06.	Elaboration du plan communal Eau	Oui	11.000.000	11.000.000	Commune	Commune	SNV - Mairie Covè	Manque de suivi et planification des ouvrages

Réalisateur : Kossouho, 2015, à partir des enquêtes de terrain.

Dans le sous-secteur approvisionnement en eau potable à Covè, le manque criard de point d'eau a conduit le conseil communal avec l'aide du PPEA à la réalisation de plusieurs types de forages. Mais le constat est que beaucoup de localités de la commune manquent toujours d'eau potable et les populations sont exposées à des périls hydro fécales.

Pour ce qui est de l'hygiène et de l'assainissement, la commune de Covè prenant la mesure du manque de suivi et de planification de ce sous-secteur et des risques encourus par les populations, s'est dotée d'un plan communal hygiène et assainissement. Le tableau suivant résume la réalisation de ce plan.

**Tableau V** : Point des réalisations en hygiène et assainissement à Covè

N°	Réalisation		Montant prévu	Montant engagé	Lieu de réalisation		Source de financement
	Prévues	Réalisées			Arrondissement.	Villages	
01.	Elaboration d'un plan communal d'hygiène et assainissement	Oui	11.000.000	11.000.000	Covè	-	SNV-Bénin

Réalisateur : Kossouho, 2015, à partir des enquêtes de terrain.

Le plan communal hygiène et assainissement dont s'est dotée cette commune montre à quel point l'assainissement de la ville et l'hygiène des populations restent une préoccupation du Conseil Communal. Cela participe de la santé des communautés.

### **7. 3 Le secteur marchand**

Le commerce occupe une place non négligeable dans la commune de Covè et est pratiqué en majorité par les femmes. Le chef-lieu de la commune est traversé par une route Inter-Etats, ce qui fait d'elle un véritable carrefour d'échanges des produits vivriers et autres produits manufacturés. La commune dispose de plusieurs marchés dont un marché à céréales, et un marché saisonnier qui constituent le lieu des échanges entre arrondissements et entre communes voisines. La situation géographique de ces marchés constitue un avantage car il attire les commerçants. Mais le marché de Covè trop exigü et vétuste risque de perdre son rayonnement s'il ne propose pas des conditions de modernisation plus adaptées. A cet effet, le conseil communal a donc pensé à la modernisation de ce secteur à travers les réalisations que présente le tableau VI.

**Tableau VI : Point des réalisations dans le secteur marchand à Covè**

N°	Réalisation		Montant engagé	Taux de réalisation financière	Taux de réalisation physique	Lieu de réalisation		Source de financement
	Prévues	Réalisées				Arrondissement	Villages	
01.	Construction de cinq hangars dans le marché central	Oui	13.108.000	100%	Réception provisoire	Gounli	Ahito	-Budget ex.2012 -Appui FADeC ressources non affectées
02.	Construction de deux modules de quatre boutiques dans le marché à céréales	Oui	20.244.045	100%	Réception provisoire	Houéko	Yénawa	-Budget ex.2012 -Appui FADeC ressources non affectées
03.	Réfection des modules de boutiques au marché central de Covè	Oui	6.147.630	98%	Réception provisoire	Houéko	Yénawa	ANJCA

Réalisateur : Kossouho, 2015, à partir des enquêtes de terrain.

La construction de boutiques et hangars dénote de la volonté des autorités communales de viabiliser les lieux d'échanges de la commune. Cela faciliterait les transactions entre acheteurs et vendeurs et permettrait à coup sûr de meilleures entrées de fonds dans les caisses de la commune à travers les impôts et autres taxes à prélever auprès des marchands.

#### **7.4 Le secteur des transports**

La commune de Covè présente une insuffisance de voies d'accès de la périphérie vers le centre. La majorité des voies existantes se trouvent encore dans un état assez dégradé. L'insuffisance et la dégradation des voies font que certaines zones de la commune sont

enclavées et restent inaccessibles en certaines périodes. Ceci rend difficile le transport inter arrondissement en général et le transport des produits agricoles en particulier.

Il est important de noter que certaines artères de la ville de Covè seront aménagées (pavé ou rechargées en terre avec ouvrage de drainage des eaux) dans le cadre du Projet d'Appui à la réalisation des Travaux Urbains de Voirie et d'Assainissement (PARVA) 9<sup>ème</sup> FED. Compte tenu du caractère très onéreux de réalisation des routes ou de leur rechargement, le conseil communal malgré sa volonté peine à faire face à ces lourds investissements. Néanmoins, la mairie essaie de préserver les ouvrages routiers existants à travers l'assainissement et le rechargement des voies urbaines, la confection des chicanes pour la mairie, l'entretien courant classique des pistes rurales (désherbage, curage des dalots et aménagement par la méthode HIMO).

### **7.5 Le secteur administratif**

Le conseil communal de Covè a très tôt compris la nécessité de se doter d'une administration de qualité capable de faire face aux besoins des populations et de conduire à bon terme les projets de développement en mettant l'accent sur l'acquisition de matériels et l'aménagements des locaux de la mairie et de certains arrondissements. Le tableau VII de la page suivante fait le point des réalisations dans ce secteur.

**Tableau VII : Réalisation au niveau administratif à Covè**

Réalisation		Montant engagé	Taux de réalisation financière	Taux de réalisation physique	Lieu de réalisation		Source de financement
Prévues	Réalisées				Arrondissement	Villages	
Aménagement extérieur du bloc administratif annexe de la mairie	Oui	7.250.510	100%	Réception définitive	Adogbé	Mairie	-Budget communal exercice 2012
Acquisition de matériels informatiques	Oui	1.149.329	100%	Réception définitive	Adogbé	Mairie	Appui FADeC

Réalisateur : Kossouho, 2015, à partir des enquêtes de terrain.

Les réalisations au niveau administratif notamment l'aménagement des locaux de la mairie et l'acquisition de matériels informatiques au profit de la mairie et des arrondissements témoignent du désir manifeste du conseil communal d'offrir un cadre de travail approprié et le matériel adéquat pour une amélioration des prestations du personnel communal. Le chapitre qui suit examine les réalisations faites dans la commune de Zagnanado de 2003 à 2013.

## **CHAPITRE 8 : CAS DE LA COMMUNE DE ZAGNANADO**

---

Ce chapitre aborde les réalisations à l'actif du conseil communal dans les domaines de compétences dévolus par les lois décentralisatrices

### **8.1 Dans le domaine de l'éducation**

Le secteur de l'éducation est l'un des secteurs sociaux les plus importants dans le développement de la commune de Zagnanado. Il est classé comme le premier secteur prioritaire dans les ambitions du conseil communal car les autorités communales ont compris l'importance de la formation du capital humain dans tout processus de développement.

Zagnanado compte 84 écoles dont 73 écoles primaires et 11 écoles maternelles. Ces écoles sont réparties en deux zones : zone A et zone B. Les écoles sont dirigées par 84 Directeurs ayant sous leurs ordres 11 agents permanents de l'Etat, 183 agents contractuels de l'Etat et 53 agents communautaires.

Les besoins en construction et en équipement demeurent une réalité. Mais le défi majeur de ce secteur dans la commune reste le faible taux d'achèvement des filles dans le secondaire qui malheureusement ne fait pas partie des prérogatives des communes ordinaires. Les réalisations ont été effectives grâce aux ressources transférées par l'Etat, les subventions des partenaires techniques et financiers et l'appui des ONG internationales telles que Born Fonden.

Au total 09 modules d'une classe plus bureaux et magasins ont été construits dans les écoles maternelles et équipées par Born Fonden. Trois modules de trois classes sont construits dans les écoles primaires publiques et trois écoles primaires publiques sont équipées par la mairie (FADeC) et PADeCom au titre de 2012.

Au titre de 2013, il est prévu la construction de deux modules de trois classes dans les EPP par la mairie, la construction de la Circonscription Scolaire par le Ministère et trois modules d'une classe dans les écoles maternelles par Born Fonden. Le détail des réalisations se trouve dans le tableau qui suit.

**Tableau VIII** : Point des réalisations dans le secteur éducation à Zagnanado

N°	Réalisation		Montant engagé	Taux de réalisation financière	Taux de réalisation physique	Lieu de réalisation		Source de financement
	Prévues	Réalisées				Arrondissement	Villages	
01.	Construction d'un module de 03 classes + bureau et latrines	Oui	24.874.032	90%	Réception Provisoire	Banamè	EPP Agbozoun-Tandji	FADeC
02.	Construction d'un module de 03 classes + bureau et latrines	Oui	20.512.700	80%	Réception Provisoire	Banamè	EPP Massagbo	FADeC
03.	Equipement école primaire publique	Oui	4.212.600	100%	Réception Provisoire	Banamè	EPP Massagbo et Agbozoun-tandji	FADeC
04.	Poursuite de la construction de 02 modules de 03 salles de classes + bureau et latrine	En cours	23.430.679	52%	Inachevé	Banamè et Kpédékpo	Assian-gbomè et Igbo Ola	FADeC

Réalisateur : Kossouho, 2015, à partir des enquêtes de terrain.

A la lecture de ce tableau, l'on constate que le CC de Zagnanado s'investit dans le domaine éducatif même si l'achèvement de certains chantiers pose problèmes. Les besoins en infrastructures scolaires demeurent énormes car une grande partie des 84 écoles (maternelles et primaires) que compte la commune manque toujours de salles de classes devant abriter les

apprenants et de matériels didactiques pour un meilleur suivi. Le Conseil Communal se doit donc de s'investir davantage dans ce domaine puisqu' *après le pain, l'éducation est le premier besoin du peuple*<sup>50</sup>.

## **8.2 Le secteur approvisionnement en eau potable, hygiène et assainissement**

L'approvisionnement en eau potable est une préoccupation majeure et quotidienne des populations de la commune de Zagnanado. Le réseau de la SONEB approvisionne seulement quelques ménages, l'extension dans les villages et la couverture étant très limitées. Seules certaines localités des arrondissements de Zagnanado centre et d'Agonlin-Houégbo sont couvertes. Les principales sources d'approvisionnement en eau de boisson pour les populations sont les marigots, les lacs et les rivières. Conscients des risques encourus par les populations notamment les maladies hydro fécales, le conseil communal de Zagnanado avec l'appui financier des Pays Bas à travers la SNV et l'ONG AERAMR qui sert d'intermédiaire entre les communautés, la Mairie et la Direction de l'eau, s'est investi dans la réalisation de sources d'approvisionnement en eau potable.

Ainsi, avec les différents appuis, la commune de Zagnanado s'est dotée de 110 ouvrages dont 03 AEV, 61 FPM, 42 BF et 04 PEA. De ces 109 points d'eau, 94 sont fonctionnels soit un taux de couverture de 86,23%. Le détail de ces réalisations se trouve dans le tableau n°IX qui suit.

---

<sup>50</sup> Georges Jacques Danton, Discours à l'Assemblée législative française le 13 Août 1793.

**Tableau IX : Point des réalisations en approvisionnement en Eau Potable à Zagnanado**

N°	Réalisation		Montant prévu	Taux de réalisation physique	Lieu de réalisation		Source de financement
	Prévues	Réalisées			Arrondissements	Villages	
01.	1FPM	En cours	-	20%	Kpédékpo	Azakpa (Agonvè)	PPEA (Pays Bas)
02.	1FPM	Non	-	00%	Agonlin Houégbo	Igbo-Akpa (Houégbo Aga)	PPEA (Pays Bas)
03.	1FPM	Non	-	00%	Don-Tan	Gboglodji	PPEA (Pays Bas)
04.	1FPM	Non	-	50%	Zagnanado centre	Zonmon	PPEA (Pays Bas)
05.	1FPM	En cours	-	20%	Zagnanado centre	Doga Alikon	PPEA (Pays Bas)
06.	1FPM	En cours	-	20%	Zagnanado Centre	Doga Kpomè	PPEA (Pays Bas)
07.	1FPM	Oui	-	100%	Dovi	Zagbo-Bokodaho	PPEA (Pays Bas)
08.	1FPM	Oui	-	100%	Kpédékpo	Ahlan	ONG Wicliffe
09.	1FPM	Oui	-	100%	Kpédékpo	Kpoto (Site des déplacés)	PPEA (Pays Bas)
10.	2FPM	En cours	-	20%	Dovi	Zounnou (Site des déplacés de Sagbovi)	Plan Bénin
11.	PEA	Oui	-	100%	Banamè	Gosoué	ONG Jeunesse Ambition
12.	PEA	Oui	-	100%	Kpédékpo	Pont Péage	ONG Jeunesse Ambition
13.	PEA	Oui	-	100%	Agonli Houégbo	Zoungo	ONG Jeunesse Ambition
14.	PEA	Oui	-	100%	Zagnanado centre	Adjido	ONG Jeunesse Ambition
15.	Inter médiation social	Oui	8.200.000	00%	Commune de Zagnanado		PPEA (Pays Bas)
16.	Paiement de la 1 <sup>ère</sup> tranche de la mise en place de la participation financière des AEV /FPM	Oui	1.126.000	100%	Don-Tan et Kpédékpo		Mairie / FADeC

Réalisateur : Kossouho, 2015, à partir des enquêtes de terrain.

L'analyse de ce tableau montre clairement que des ouvrages prévus dans certaines localités n'ont pu être réalisés mettant ainsi ces populations dans des difficultés d'approvisionnement en eau potable. Dans ce domaine donc, le conseil communal doit redoubler d'effort afin de mettre les populations à l'abri des dangers dus à la consommation d'eau inappropriée.

Au niveau de l'hygiène et de l'assainissement, la commune s'est dotée de plusieurs latrines institutionnelles afin d'éviter que les populations fassent leurs besoins en plein air. Les puits d'eau sont traités et on note l'acquisition d'un incinérateur. Le tableau ci-après fait le bilan de ces réalisations observées à Zagnanado.

**Tableau X** : Point des réalisations en Hygiène et Assainissement à Zagnanado

N°	Réalisation		Montant engagé	Taux de réalisation financière	Taux de réalisation physique	Lieux de réalisation		Source de financement
	Prévues	Réalisées				Arrondissements	Villages	
01.	Latrine institutionnelle	Oui	1.300.000	100%	100%	Banamè	EPP Samiondji	PPEA
02.	Latrine institutionnelle	Oui	1.300.000	100%	100%	Banamè	Locaux de l'arrondissement	PPEA
03.	Latrine institutionnelle	Oui	1.300.000	100%	100%	Dovi	CEG Disigo	PPEA
04.	Incinérateur type momphor	Oui	1.500.000	100%	100%	Kpédékpo	CSA Kpédékpo	UNICEF
05.	Traitement des points d'eau	Oui	250.000 x 6 soit 1.500.000	100%	100%	Dans les 06 arrondissements	Tous les villages des arrondissements	DHAB
06.	Sensibilisation sur le lavage des mains	Oui	9.000	100%	100%	Zagnanado	Complexes Scolaires Doga, Zougoudo	UNICEF / PPEA

Réalisateur : Kossouho, 2015, à partir des enquêtes de terrain.

En matière d'hygiène et assainissement à Zagnanado, le tableau ci-dessus nous montre que les réalisations prévues sont exécutées entièrement au profit des populations. Mais des efforts restent à fournir car des localités de la commune ne bénéficient toujours pas d'infrastructures d'hygiène comme les latrines institutionnelles. Dans ces conditions, l'assainissement devient problématique puisque les populations font leurs besoins un peu partout.

### **8.3 Le secteur des transports et communication**

Le secteur des routes et pistes de desserte rurale est l'un des secteurs les plus importants dans tout processus de développement car *la route précède le développement*<sup>51</sup>. Pourtant, dans la commune de Zagnanado, ce secteur est le moins nanti et cause d'énormes préjudices au développement des activités économiques pour les populations. Très peu de routes sont praticables en toute saison dans cette commune. L'investissement étant très lourd dans ce domaine, le conseil communal recharge de temps à autre certaines pistes importantes afin de faciliter la circulation des personnes et des marchandises notamment les produits agricoles. Zagnanado est assez désœuvrée en ce qui concerne l'entretien et la construction de routes internes car la mairie ne dispose d'aucunes machines d'entretien routier.

### **8.4 Le secteur marchand**

Zagnanado dispose de plusieurs marchés servant de lieux d'achat et de vente de toutes sortes de marchandises. Le marché de Kpédékpo dans l'arrondissement de même nom est le plus grand et accueille vendeurs et acheteurs de toute la région Agonlin et des alentours.

Dans le souci de pérenniser ces lieux d'échanges et de les adapter aux exigences de la modernité, le conseil communal a procédé à la construction de plusieurs hangars dans les marchés de Kpédékpo, de Gbonou et Gossoé dans l'arrondissement de Banamè, à Dovi ...

---

<sup>51</sup> Propos de l'ancien chef de l'état ivoirien Félix Houphouët Boigny pour qui la route est en amont et en aval de tout processus de développement

Le chapitre à suivre aborde les insuffisances de la gestion du pouvoir local dans les collectivités locales de Covè et de Zagnanado.

## CHAPITRE 9 : INSUFFISANCES DE LA GESTION DU POUVOIR LOCAL A COVE ET A ZAGNANADO

---

Ce chapitre fait le point de quelques contraintes politiques et socio-économiques qui inhibent une gestion plus efficiente du pouvoir local dans ces deux communes voisines du département du Zou.

### 9.1 Les dissensions politiques au sein des conseils communaux

Les communes de Covè et de Zagnanado, comme c'est le cas de toute la région Agonlin sont fortement politisées sans qu'il n'y ait au niveau des acteurs politiques une attitude tolérante et une culture du dialogue qui concèdent aux uns et aux autres la liberté de pensée et de choix de leurs idéaux. Ainsi, tout se définit comme si tout adversaire politique est un ennemi de la communauté. La politique est perçue comme une fin au lieu qu'elle ne soit un moyen de développement de la communauté. Cette forte politisation de ces communes qui se manifeste de façon outrancière lors des consultations électorales est exacerbée par les querelles partisans qui prévalent et perdurent même après les élections. Cette situation vicie et bloque toute action concertée en faveur du développement local. Elle crée aussi des tensions au sein des conseils communaux<sup>52</sup>.

Dans la commune de Covè, la première et la seconde mandature sont caractérisées par des crises de confiance au sein des membres du conseil communal. C'est d'ailleurs la commune de Covè qui a connu le premier cas de destitution de maire au Bénin<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Les communes de Covè et de Zagnanado ont tous les deux connu des destitutions de maires au cours des dix premières années de décentralisation et de gestion du pouvoir local au Bénin : Pierre Fanou à Covè et Philippe Bognonkpè à Zagnanado.

<sup>53</sup> Il s'agit du maire Pierre Fanou destitué le 31 octobre 2003. Et, par Arrêté n°4/67/PDZ/SG/SAP/ le préfet du Zou constate la destitution du maire de Covè.

Du côté de la commune de Zagnanado, si la première mandature n'a pas connu de tensions majeures, tel n'a pas été le cas de la seconde mandature. En effet, très tôt, des dissensions sont apparues entre le maire élu le 3 juin 2008 et les membres de son conseil communal. Ces divergences d'opinion aboutiront à la destitution du maire<sup>54</sup>.

Un tel contexte est un handicap, d'une part, à la mobilisation des populations pour toute œuvre de développement et, d'autre part pour l'investissement local, qu'il soit de la part des fils de la localité ou des partenaires au développement. En somme, c'est l'intérêt individuel qui prévaut sur les intérêts supérieurs de la communauté, ce qui constitue un sérieux problème au développement socio-économiques des populations à la base dans un contexte où chaque commune est désormais artisan de son propre développement.

## **9.2 La faible mobilisation des ressources**

La prise en charge par les populations elles-mêmes du développement de leurs localités à travers leurs élus locaux constitue l'un des objectifs majeurs de la décentralisation. Cette approche de développement exige que les communautés participent au processus continu de détermination des priorités, de fixation des objectifs, de formulation des stratégies, d'identification et de préparation des projets et programmes, de leur planification, mais surtout de leur financement et exécution.

Les communes de Covè et de Zagnanado éprouvent des difficultés à mobiliser les ressources qui s'avèrent insuffisantes par rapport aux attentes des populations. A Covè, le budget de la commune repose essentiellement sur les recettes propres, les dotations de l'Etat et la contribution des ONG et partenaires au développement. Les recettes propres concernent les impôts directs qui proviennent des patentes, des licences et les contributions des propriétés

---

<sup>54</sup> Il s'agit du maire Philippe Bognonkpè déchu le 18 juillet 2011 après 3ans, 1 mois et 13 jours passés à la tête de la mairie de Zagnanado.

bâties et non bâties et les taxes communales provenant de l'exploitation des domaines des communes ainsi que des services rendus (actes de naissance, taxes de droit de place sur marché, taxe sur les gares...)

Dans la commune de Zagnanado, le constat est le même. Les recettes propres de la commune qui proviennent de diverses taxes demeurent faibles. Une grande partie des ressources budgétaires de la commune provient de l'aide de l'Etat et des partenaires au développement.

On constate dans ces deux communes, une faible mobilisation des ressources endogènes, un faible engagement des opérateurs économiques de la région dans le financement du développement local, un faible dynamisme des mairies dans les relations avec le secteur privé et la léthargie du cadre de concertation de tous les acteurs potentiels du développement de ces communes. Cela est dû à l'incivisme des populations qui ne comprennent pas l'importance et le rôle des taxes dans le développement local de leur région. Plus les populations paient correctement les taxes et impôts, plus la mairie se dote de moyens pour la réalisation des services envers les populations. En effet, les taxes comme les impôts continuent d'être mal perçus par les populations dans la mesure où celles-ci connaissent peu ou pas du tout la destination de leur contribution. De plus, il existe un problème de confiance quant à l'utilisation des ressources générées par ces taxes pour le développement de la commune. Il se pose alors la question de la bonne gouvernance des collectivités locales par les élus locaux et la sensibilisation des communautés s'avèrent nécessaire.

### **9.3 Le niveau intellectuel des élus locaux**

Selon les dispositions de la loi, il est exigé uniquement du maire de savoir lire et écrire le français. Des autres élus, conseillers locaux, délégués, chefs quartier, chefs d'arrondissement ou encore simple élu communal, il n'y a pas d'exigence en cela. C'est dire

ou croire que le niveau intellectuel importe très peu dans la conquête et la gestion du pouvoir local.

Si à Covè, le maire et ses adjoints ont un niveau intellectuel appréciable, tel n'est pas le cas de nombreux élus qui siègent au conseil communal.

Du côté de Zagnanado, la situation est identique avec des conseillers élus ayant un faible niveau intellectuel.

Le faible niveau intellectuel de bon nombre d'élus locaux constitue un handicap pour l'essor de ces communes. On constate, malgré les outils mis à la disposition des élus de ces localités, le PDC par exemple, que ces derniers fonctionnent comme s'ils étaient sans directives ou parfois interprètent très maladroitement les outils, ce qui a des conséquences sur le développement local.

Après plus d'une décennie de pratique de la décentralisation, on note de la part de ces élus ayant un faible niveau intellectuel, un manque de connaissances dans plusieurs domaines indispensables pour la gestion des affaires locales tels que les compétences en matière juridique et judiciaire ; la prise et la gestion des décisions pour l'intérêt de la communauté ; la gestion de l'autorité et de la responsabilité.

Ces méconnaissances ont pour corollaire des antagonismes politiques et des conflits d'intérêt de toute nature, le sous-développement accentué, l'absence de visions prospectives, l'interprétation à tort et à travers des différents textes.

Il faudrait penser à une redéfinition du profil des élus locaux. Cela passe par une relecture des aspects de la loi qui ont pénalisé la mise en œuvre de la décentralisation<sup>55</sup> où à défaut par une nouvelle proposition de loi à l'Assemblée Nationale afin de sanctionner le

---

<sup>55</sup> Cyriaque Agonkphoun, Neuf ans de décentralisation. Que faut-il améliorer, in l Fraternité du 23 Janvier 2012.

déficit intellectuel. La qualité des élus s'avèrent donc déterminant dans la bonne conduite des projets communaux de développement.

#### **9.4 La question du transfert des compétences et des ressources**

Depuis dix années que la décentralisation est entrée dans sa phase active au Bénin, le transfert des compétences et des ressources fait problème. Bien que cela soit une exigence de la loi, l'Etat central est toujours jaloux de ses prérogatives, arguant que les collectivités n'auraient pas les ressources humaines de qualité ou la maturité nécessaire pour accomplir toutes les missions dévolues par le législateur. La volonté de l'Etat n'est donc pas marquée à ce niveau de transfert des compétences.

Les communes qui ont la charge des principaux services de base aux populations, n'ont gérées qu'une infirme partie des ressources publiques. Par exemple, en 2008, selon les statistiques budgétaires compilées par le journal *Le Municipal*, sur un budget de plus de 1000 milliards annoncé, les communes n'ont eu pour ressources financières que 35 389 181 666 de nos francs soit 3,53% des ressources annoncées de l'Etat. Dans ces conditions de manque de ressources financières à cause de la faible volonté du pouvoir central, la gestion du pouvoir local notamment la mise sur pied et l'exécution des projets de développement deviennent problématique. Il va falloir que l'Etat fasse un peu plus confiance aux autorités locales élues et respecte les dispositions règlementaires afin que les responsabilités soient mieux situées quant à ce qui est du développement des collectivités locales dont Covè et Zagnanado.

## CONCLUSION

---

La décentralisation est un outil de lutte contre la pauvreté si elle stimule à la fois une croissance économique juste et un changement social et politique. Elle institue une nouvelle conception de la population qui ne doit plus être perçue comme bénéficiaire de services conçus en dehors d'elle mais une population qui entreprend et qui décide de ce qui la concerne<sup>56</sup>. Nouvelle approche de développement, la décentralisation fait des populations qui élisent leurs dirigeants des partisans de leur propre développement. Elle favorise la participation du citoyen à la gestion de la chose publique locale. Elle permet de rapprocher l'administration du citoyen et renforce la prise en charge des populations à la base de leurs propres affaires. Par ailleurs, elle contribue à la mise en valeur des potentialités économiques des collectivités locales grâce à l'exercice du pouvoir de décision par les populations à la base à travers leurs représentants élus.

La gestion du pouvoir local passe donc par une implication des populations dans le processus de développement de leur région. Elle permet de croire en la capacité des communautés à la base à identifier leurs besoins, à les prioriser et à les hiérarchiser. Cela suppose une participation effective des populations autour des tâches communautaires.

A travers ce travail, on a ainsi vu comment la gestion du pouvoir local implique différents acteurs notamment les communautés concernées, les élus communaux, l'Etat et les partenaires au développement. Ces acteurs s'investissent chacun en ce qui le concerne pour une gestion soucieuse des difficultés des populations et les moyens à mettre en œuvre pour

---

<sup>56</sup>Propos de Joseph Tossavi, assistant technique de la coopération belge auprès de la Commission Nationale des Finances Locales.

une amélioration des conditions de vie des populations des communes de Covè et de Zagnanado.

A voir les dispositions règlementaires et le fonctionnement des communes de Covè et de Zagnanado, d'une part, et d'autre part les réalisations faites en dix années d'exercice du pouvoir local dans ces deux collectivités territoriales voisines, l'on constate que la décentralisation est effective. Le pouvoir local à travers les populations joue sa partition pour un réel développement socio-économique à la base. Le pouvoir local s'exerce alors sur des populations ayant dorénavant une position active et responsable. Il assure un développement économique et social à l'échelle du territoire en inscrivant la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans ses actions de proximité.

Au-delà de ces aspects positifs, certains comportements des populations et de leurs élus locaux et certaines insuffisances de la décentralisation ont un impact négatif sur la gestion efficiente du pouvoir local. Les populations doivent se rendre à l'évidence que leurs contributions financières mais aussi leur participation physique à la réalisation de petites infrastructures sociocommunautaires (pistes de dessertes rurales, écoles, centres de santé, forage d'eau...) sont indispensables dans la dynamique du développement de leur localité. A cet effet, les populations doivent faire preuve de civisme et de patriotisme en payant leurs impôts et diverses taxes à temps afin de permettre aux élus locaux de disposer de ressources financières suffisantes pour faire face aux besoins de développement.

Les leaders politiques doivent se rendre à l'évidence que le développement local n'est plus une affaire de politique partisane et que le choix des hommes et femmes pour les élections communales doit suivre une certaine objectivité. Ce choix permettrait aux populations d'élire les personnes en mesure de les accompagner dans leur ambition légitime de développement et de dynamiser leur conseil communal, lieu de prise de décisions

engageant l'avenir de leur commune. Les élus locaux doivent faire preuve de bonne gestion et d'ouverture d'esprit. A cette fin, il ne doit plus avoir dans chacune des communes de minorité qui a toujours tort et qui est frustrée ni de majorité qui est forte et qui a toujours raison. Il doit plutôt y avoir un consensus qui va éviter les crises de confiance constatées dans ces communes, un consensus qui vivifie et qui porte l'action décidée.

Il est désormais impérieux aussi que l'Etat béninois, dans le but de rendre la décentralisation plus active, revoit certaines dispositions de la loi et opère un transfert effectif et entier des compétences pour une gestion locale plus aisée. A ce titre il faudrait que les dispositions de la loi qui stipulent qu'il faut juste savoir lire et écrire pour être élu maire soient revues et que l'Etat transfère effectivement les compétences qu'il continue de garder par devers lui car de nombreuses communes à l'image de Covè et de Zagnanado souffrent du manque de ressources financières et cela impacte négativement sur la gestion du pouvoir local. Cependant, une gestion saine des ressources des communes de Covè et de Zagnanado, sans le transfert des compétences et une bonne implication des populations peuvent permettre le développement tant souhaité par les populations.

## SOURCES ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### 1-SOURCES

#### 1-1 Sources orales : liste sélective des informateurs

N°	Noms et Prénoms	Année de naissance	Fonction	Date et lieu de l'entretien	Substance des informations
01.	Adangnihoun Néry	Non précisée	Chef service Planification et Développement local de la mairie de Covè	13 novembre 2014 (dans son bureau dans les locaux de la mairie)	L'apport de la coopération décentralisée et des partenaires au développement dans la gestion locale
02.	Adoguin Victor	Vers 1967	Commerçant, cultivateur	23 août 2013 (dans sa maison à Banamè)	Participation des groupements villageois à la gestion du pouvoir local
03.	Ahouandjinou Antoine	04 Janvier 1987	Professeur du secondaire à Zagnanado	15 mars 2013(dans sa maison à Zagnanado)	Le fonctionnement du conseil communal et ses implications
04.	Ahouanvoedo Blaise	10 Janvier 1988	Etudiant, natif de Covè	19 mars 2014(dans sa maison familiale à Adogbé)	Impact des émissions radiophoniques sur la connaissance par les populations des enjeux de la décentralisation
05.	Aimihouè C. Rodrigue	10 Septembre 1977	Enseignant, natif de Covè	04 avril 2014 (dans sa maison à Zogba à Covè)	Implication des organisations de la société civile dans la gestion du pouvoir local
06.	Alabi Idrissou	Vers 1975	Agent de développement Rural	27 décembre 2014 (dans sa maison familiale à Bohicon quartier Zakpo)	Implication des organisations paysannes dans les décisions concernant les acteurs du monde rural
07.	Ayihounton Pélagie	Non précisée	Deuxième adjoint au Maire de Zagnanado	22 avril 2015 (dans son bureau à la mairie)	La faible représentativité des femmes au sein du conseil communal et les actions du conseil communal en faveur des femmes
08.	Ayitondji Honoré	Vers 1974 à Zagnanado	Enseignant, Surveillant	24 novembre 2014	Les impacts de la gestion à la base sur le

			Général du CEG Banamè	(dans son bureau au collège)	système éducatif de la commune
09.	Dansi Anatole	15 Août 1985	Infirmier	05 avril 2013(dans les locaux du centre communal de santé de Covè)	Les actions du conseil communal dans le domaine de la santé
10.	Démagbo T. Ulrich	22 Octobre 1976	Doctorant en Science de l'Education à Kent University aux Etats Unis, originaire de la région.	27 août 2014 (Dans sa maison familiale au quartier Hezonho à Bohicon)	La non connaissance par bon nombre de populations des enjeux de la décentralisation et les implications sur le processus de développement à la base.
11.	Gnacadjà Luc	Non précisée	Professeur à la retraite, Ancien premier Adjoint au maire de Zagnanado	24 octobre 2015 (dans sa résidence au quartier Agbadjagon à Bohicon)	Les insuffisances du processus de décentralisation et les implications sur la gestion du pouvoir local
12.	Houngbèmè Méthode	Vers 1994	Chef de l'arrondissement de Banamè	13 novembre 2014 (dans les locaux de l'arrondissement )	Les réalisations du CC de Zagnanado au cours de la deuxième mandature
13.	Hounsou Alain	Non précisée	Secrétaire Général de la mairie de Zagnanado	19 février 2015 (dans les locaux de la mairie)	Echanges sur quelques réalisations du conseil communal
14.	Kossouho Cyrille	En 1983	Journaliste Animateur à Radio Tonassé à Covè	24 novembre 2014 (dans sa maison familiale au quartier Gbatèzounmè à Banamè)	Le rôle de la radio communautaire dans la vulgarisation des actions menées par les élus locaux
15.	Kouthon Brigitte	Non précisée	Sociologue, Animatrice	18 novembre 2014( dans sa maison au quartier Naogon à Covè)	L'ignorance par les populations analphabètes des enjeux de la décentralisation et les conséquences sur la gestion du pouvoir local
16.	Misségbétché Symphorien	Non précisée	Enseignant, maire de la commune de Zagnanado	Dans les locaux de la mairie	Il détient beaucoup d'informations sur la décentralisation et la

					gestion du pouvoir local
17.	Salifou Sakari	05 Sept. 1974 à Covè	Animateur d'Action Sociale	18 avril 2015 (à son domicile au quartier Hounli à Covè)	Les actions du CC de Covè dans les secteurs eau potable et assainissement
18.	Sewanoudé Barthélémy	En 1971	Agent de développement Rural intervenant dans la région Agonlin	17 avril 2015 (dans sa maison au quartier Zakpo à Bohicon)	La participation des OSC aux actions de développement
19.	Togandé C. Yves	24 Avril 1979	Enseignant originaire de la commune de Covè	14 avril 2013(dans sa maison au quartier Zogba à Covè)	Participation des populations à la gestion de la cité dans le contexte de la décentralisation
20.	Tohounta Alexis	Vers 1969	Enseignant du secondaire, natif de Zagnanado	08 Mars 2015 (à son domicile à Bohicon Zakpo)	Echange sur certaines insuffisances des lois de la décentralisation notamment le niveau intellectuel des élus

## 1-2 Sources imprimés :

1- République du Bénin, loi n°90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, Cotonou, Djelmo, 62p.

2- République du Bénin, MISAT, 1993, *Etats généraux de l'administration territoriale au Bénin*, Cotonou, 208p.

3- République du Bénin, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale, Mission de décentralisation, 2002, *Recueil des lois sur la décentralisation*, 176p.

4- République du Bénin, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale, Mission de Décentralisation, 2003, *le guide du conseiller communal ou municipal*, 63p.

5- République du Bénin, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale, Mission de décentralisation 2006, *Monographie de la commune de Covè*, Afrique Conseil, 29p.

6- République du Bénin, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale, Mission de décentralisation 2006, *Monographie de la commune de Zagnanado*, Afrique conseil, 31p.

7- République du Bénin, INSAE, RGPH, 2002, *Principaux indicateurs sociodémographiques*, Cotonou, Direction des Etudes Démographiques, 50p.

8- République du Bénin, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, Département du Zou et des Collines, 2012, *Plan de Développement Communal (PDC) de Zagnanado, Tome 1 : Bilan diagnostique et problématique de développement*, Alpha Oméga Consultants, 68p.

## **2- Ouvrages généraux et spécifiques**

1- Akobi I., 2009, *Comment promouvoir le développement local dans le contexte de la décentralisation ?*, Cotonou, Ruisseaux d'Afrique ,493p.

2 - Fondation Konrad Adenauer, 1995, *Décentralisation et Démocratisation*, Cotonou, C.A.C.I., 45p.

3- Fondation Konrad Adenauer et projet GTZ, 1999, Actes du Séminaire sur : *Décentralisation et chefferie traditionnelle au Bénin*, ENI, Natitingou, 66p

4- Fondation Konrad Adenauer, 2005, *Société civile, esprit citoyen et contrôle social*, Actes du Séminaire tenu à Ouagadougou du 26 au 30 juillet 2004, Cotonou, COPEF, 118p.

5- Gaulejac V., 2005, *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement*, Paris, Seuil, 375p.

- 6- GTZ, 2002 projet bénino-franco –allemand d'appui à la décentralisation /Déconcentration, *Décentralisation, Déconcentration, Découpage territorial-Ce qu'il faut savoir-Réforme de l'administration territoriale en République du Bénin*, décembre, 73p.
- 7- Houngnon J.K., 2002, *La décentralisation béninoise dans un langage du peuple*, fascicule n°2, 54p.
- 8- Houngnon J.K., 2004, *La décentralisation béninoise au service de la cité : quels défis pour les élus locaux, le personnel communal, les agents des services déconcentrés de l'Etat et les syndicats ?*, Tome III, 88p.
- 9- Kanmadozo P., 2003, *La Conférence nationale des forces vives de février 1990 et ses répercussions au Bénin et en Afrique*, Mémoire de Maîtrise en Histoire, Abomey-Calavi, UAC/FLASH, 110p.
- 10- Kpognon K. S., 2002, *Décentralisation et exigences éthiques*, Cotonou, 68p.
- 11- Le Municipal, 2006, *Le bilan de trois ans de vie des communes*, Cotonou, 71p.
- 12- Le Municipal, 2009, *Deuxième mandature communale, Cap sur la participation citoyenne et la bonne gouvernance locale*, Cotonou, 63 p.
- 13- Loko G., 2006, *Trois premières années de la décentralisation au Bénin*, Infosec, Cotonou, 84p.
- 14- Oladé O.M.L., 2003, *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*, Paris, l'Harmattan, 327p.
- 15- Perrot C. H., (dir.), *Les autorités traditionnelles et l'Etat en Afrique contemporaine*, in « le retour des rois », Paris, Karthala, 568p.

16- PGDP, Danida, 2007, Rapport sur l'élaboration d'un *code d'éthique et de déontologie pour les élus locaux*, CEFRAB, 54p.

17- Tokin S. M. et Senou C.C., 2009, *Problématique de mobilisation de ressources propres au niveau des budgets des communes béninoises : cas de la commune de Zagnanado*, Mémoire de Maitrise en Sciences Economiques, UAC/FASEG, 79p.

18- Tossou R., 2010, *Multipartisme, ethnicité et pouvoir politique au Bénin : 1956-2006*, Thèse de Doctorat unique en Histoire, Abomey-Calavi, UAC/FLASH, 668 p.

19- Tossou R. et Akodandé-Honma R., 2012, Etat central et décentralisation au Bénin : *impact* du processus sur le développement local, 1990-2008 (une approche historique). In « *Actes du troisième colloque des Sciences, Cultures et Techniques, vol.1, Lettres et Sciences Humaines, section Education et Lettres, Histoire et Philosophie, Sociologie* », UAC-Bénin, du 6 au 10 juin 2010, pp : 401-417.

20- Tote R., Dahou T. et al , 2003, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, Paris, Karthala, 403p

### **3- Sites Web**

[www.ancb-benin.org](http://www.ancb-benin.org) consulté le 24 octobre 2013 à 18h 30'

[www.ambafrance-bj.org](http://www.ambafrance-bj.org) consulté le 8 décembre 2013 à 21h.

[www.alphaomega.name](http://www.alphaomega.name) consulté le 16 avril 2014 à 20h.

[www.decentralisation-benin.org](http://www.decentralisation-benin.org) consulté le 25 avril 2014 à 16h.

[www.gouv.bj](http://www.gouv.bj) consulté le 17 mars 2014 à 22h.

[www.offebenin.org](http://www.offebenin.org) consulté le 14 mai 2014 à 21h.

[www.inta-aivn.org](http://www.inta-aivn.org) consulté le 20 juin 2015 à 22h.

# **ANNEXES**

**Annexe 1 : Questionnaire d'enquête adressé aux citoyens et acteurs de la société civile**

Dans le cadre des recherches que je conduis sur mon mémoire de maîtrise en Histoire intitulé : *La gestion du pouvoir local à l'ère de la décentralisation au Bénin : le cas des communes de Covè et de Zagnanado de 2003 à 2013*, je voudrais vous soumettre un questionnaire.

**Identification**

**Nom et prénoms :**

**Date et lieu de naissance :**

**Commune et arrondissement d'origine :**

**Profession :**

**Ethnie :**

**Date et lieu de l'entretien :**

1-Selon vous, qu'est-ce que la décentralisation ?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2- Quels sont les domaines d'intervention des élus locaux à l'ère de la décentralisation ?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

3- Quelle appréciation faites-vous de la gestion du pouvoir local à l'ère de la décentralisation?

a°) de 2003 à 2008

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

b°) de 2008 à 2013

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

4- Etes-vous satisfaits de la manière dont les élus locaux gèrent le pouvoir dans votre commune ?

Oui / Non

- Justifiez votre réponse.

.....  
.....  
.....  
.....

5- Quel est le rôle de la population locale dans le processus de développement de la commune ?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

6- La population locale joue-t-elle effectivement sa partition dans le processus de développement communal ?

Oui / Non

- Si non, pourquoi ?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

7- Quelle (s) proposition (s) faites-vous pour une meilleure gestion du pouvoir local dans votre commune.

.....  
.....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Merci de votre disponibilité.

**Annexe 2 : Guide d'entretien adressé aux élus locaux et aux responsables à divers**

**niveaux des mairies**

Dans le cadre des recherches que je conduis pour la rédaction d'un mémoire de maîtrise en Histoire intitulé : *La gestion du pouvoir local à l'ère de la décentralisation au Bénin : le cas des communes de Covè et de Zagnanado de 2003 à 2013*, je voudrais vous soumettre un guide d'entretien qui interpelle à coup sûr votre sensibilité politique et surtout votre conscience professionnelle.

**Identification :**

**Nom et prénoms :**

**Date et lieu de naissance :**

**Commune et arrondissement d'origine :**

**Profession :**

**Ethnie :**

**Date et lieu de l'entretien :**

1°) Depuis quand êtes-vous élus à la tête de votre arrondissement ou mairie ?

.....  
.....

2°) Comment s'organise la gestion du pouvoir local à l'ère de la décentralisation dans votre commune ?

.....  
.....  
.....

3°) Pensez-vous que les élus locaux sont vraiment libres dans l'accomplissement de leurs missions ?

.....  
.....  
.....

4°) Etes-vous souvent l'objet d'une pression quelconque dans l'exercice de vos attributions ?

Oui  Non

- Si oui, à quelle(s) occasion(s) ?

.....

.....  
.....  
5°) Quelle a été votre réaction ou quelles ont été vos réactions ?

.....  
.....  
6°) Identifiez les difficultés que vous rencontrez dans l'accomplissement de vos missions ?

.....  
.....  
7°) Comment arrivez-vous à surmonter ces difficultés ?

.....  
.....  
8°) Quel bilan faites-vous de la gestion du pouvoir local de 2003 à 2013 ?

a°) de 2003 à 2008

.....  
.....  
b°) de 2008 à 2013

.....  
.....  
9°) Etes-vous prêt à accepter à nouveau cette responsabilité d' élu local ?

Oui  ; Non

10°) Quels sont vos mots de fin ?

.....  
.....  
.....  
Merci de votre attention !

## Liste des cartes

Carte N°1 : Situation géographique et administrative de la commune de Covè .....	10
Carte N°2: Situation géographique et administrative de Zagnanado .....	13

## Liste des tableaux

Tableau I : Organisation administrative et territoriale du Bénin .....	25
Tableau II : Répartition des compétences à la commune .....	49
Tableau III : Point des réalisations dans le secteur éducatif à Covè.....	57
Tableau IV : Point des réalisations en approvisionnement en Eau Potable à Covè .....	59
Tableau V : Point des réalisations en hygiène et assainissement à Covè.....	60
Tableau VI : Point des réalisations dans le secteur marchand à Covè .....	61
Tableau VII : Réalisation au niveau administratif à Covè .....	63
Tableau VIII : Point des réalisations dans le secteur éducation à Zagnanado .....	65
Tableau IX : Point des réalisations en approvisionnement en Eau Potable à Zagnanado .....	67
Tableau X : Point des réalisations en Hygiène et Assainissement à Zagnanado .....	68

## Table des matières

SOMMAIRE .....	i
DEDICACE.....	i
REMERCIEMENTS .....	iii
SIGLES ET ABREVIATIONS .....	iv
INTRODUCTION .....	1
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DE LA ZONE DE RECHERCHE ET HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION AU BENIN.....	7
CHAPITRE 1 : PRESENTATION GEOGRAPHIQUE ET HISTORIQUE DE LA ZONE DE RECHERCHE.....	8
1-1 Caractéristiques géographiques et socio-économique de Covè et de Zagnanado .....	8
1-1-1 Cadre géographique de la commune de Covè.....	8
1.1.2 Caractéristiques socio-économiques de la commune de Covè .....	11
1.2 Caractéristiques géographique et socio-économique de la commune de Zagnanado .....	12
1.2.1 Situation géographique .....	12
1.2.2 Caractéristiques socio-économiques de la commune de Zagnanado .....	14
1.3 Historique de la région Agonlin et évolution administratif des communes de Covè et de Zagnanado.....	15
1.3.1 Historique de la région Agonlin .....	15
1.3.2 Evolution administrative des communes de Covè et de Zagnanado .....	16
CHAPITRE 2 : HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION AU BENIN .....	19
2.1 Origines de la décentralisation.....	19
2.1.1 Evolution de la décentralisation.....	19
2.1.2 La législation.....	21
2.2 Organisation administrative du Bénin.....	24
2.2.1 Départements.....	24
2.2.2 Communes.....	24
CHAPITRE 3 : STRUCTURES D'APPUI ET AVANTAGES ATTENDUS DE LA DECENTRALISATION.....	27
3.1. Institutions et organismes d'appui à la décentralisation .....	27
3.1.1 La Direction Générale de l'Administration Territoriale .....	27
3.1.2 La Maison des Collectivités Locales.....	27

3.1.3 La Mission de Décentralisation .....	28
3.1.4 Le Centre d'Information et de Documentation sur les Collectivités Locales .....	29
3.2 Avantages attendus de la décentralisation .....	29
3.2.1 Promotion de la démocratie à la base.....	29
3.2.2 Développement local .....	30
DEUXIEME PARTIE : GESTION DU POUVOIR LOCAL DANS LES COMMUNES DE COVE ET DE ZAGNANADO.....	32
CHAPITRE 4 : MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION DANS LA COMMUNE DE COVE.....	33
4.1. Etat des compétences locales.....	33
4.1.1 Du personnel administratif.....	33
4.1.2 Du personnel politique .....	34
4.1.3 Des organisations de la société civile.....	35
4.2 Gestion du pouvoir local à Covè.....	36
4.2.1 Niveau d'implication des élus locaux dans le processus de développement communal.....	36
4.2.2 Contribution des organisations de la société civile aux actions de développement.....	37
CHAPITRE 5 : MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION DANS LA COMMUNE DE ZAGNANADO .....	40
5.1 Etat des acteurs en présence.....	40
5.1.1 Du personnel de la mairie .....	40
5.1.2 Des élus communaux .....	41
5.1.3 Des organisations de la société civile.....	42
5.2 Participation des divers acteurs au développement communal.....	43
5.2.1 Implication des élus locaux dans le processus de développement.....	43
5.2.2 Contribution des organisations de la société civile au développement communal.....	43
CHAPITRE 6: CONTRIBUTION DE L'ETAT ET DES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT LOCAL DE COVE ET DE ZAGNANADO .....	45
6-1 Participation de l'Etat dans le développement des communes de Covè et de Zagnanado .....	45
6.1.1 Subventions et interventions de l'Etat dans les communes de Covè et Zagnanado .....	45
6.1.2 Transfert des compétences et des ressources par l'Etat .....	48
6.1.3 Appui de la tutelle et des services techniques déconcentrés.....	50
6.2 Partenaires d'appui : une opportunité pour les communes de Covè et de Zagnanado .....	51

6.2.1 Partenaires en présence dans les deux communes .....	51
6.2.2 Contribution des partenaires aux actions de développement local .....	52
TROISIEME PARTIE : BILAN DES ACQUIS ET INSUFFISANCES DE LA GESTION DU POUVOIR LOCAL A COVE ET A ZAGNANADO .....	54
CHAPITRE 7 : SITUATION DANS LA COMMUNE DE COVE.....	55
7.1 Le secteur de l'éducation .....	55
7.2 Le secteur approvisionnement en eau potable, hygiène et assainissement.....	58
7.3 Le secteur marchand .....	60
7.4 Le secteur des transports .....	61
7.5 Le secteur administratif.....	62
CHAPITRE 8 : CAS DE LA COMMUNE DE ZAGNANADO.....	64
8.1 Dans le domaine de l'éducation .....	64
8.2 Le secteur approvisionnement en eau potable, hygiène et assainissement.....	66
8.3 Le secteur des transports et communication.....	69
8.4 Le secteur marchand .....	69
CHAPITRE 9 : INSUFFISANCES DE LA GESTION DU POUVOIR LOCAL A COVE ET A ZAGNANADO.....	71
9.1 Les dissensions politiques au sein des conseils communaux.....	71
9.2 La faible mobilisation des ressources.....	72
9.3 Le niveau intellectuel des élus locaux.....	73
9.4 La question du transfert des compétences et des ressources .....	75
CONCLUSION .....	76
SOURCES ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	79
ANNEXES.....	85
Liste des cartes .....	91
Liste des tableaux.....	91
Table des matières .....	92